

Schriftliche Anfrage betreffend Leistungsaufträge in der Spitexversorgung des Kantons Basel-Stadt

19.5375.01

Ende 2020 läuft der Leistungsauftrag für ambulante Pflege mit einer dreijährigen Laufzeit mit der Spitex Basel aus. Spezielle Leistungsaufträge für die Pflegeleistung kann der Regierungsrat gemäss §8d Abs. 2 Ziff. 3 KVO abschliessen. Nach diesen Bestimmungen erkennt der Kanton bei Übernahme vertraglicher Verpflichtungen durch die Spitexanbieter die dadurch entstehenden höheren Kosten an. Vertragliche Verpflichtungen der Spitexanbieter können insbesondere sein: erhöhte Anforderungen an die Qualifikation des Personals, an die Qualitätssicherung oder an die Ausbildungstätigkeit, Angebot von Spezialleistungen oder Gewährleistung der Versorgungssicherheit.

Spitex Basel ist der einzige Spitexanbieter, der Leistungsverträge erhalten hat, einen im Bereich Pflege, einen im Bereich Hauswirtschaft. Am 20.9.2017 hat der Regierungsrat die Interpellation Mumenthaler (17.5291.01) mündlich beantwortet. Der Interpellant zeigt sich nur teilweise zufrieden mit der Antwort und irritiert über die Handhabung des Systems mit den Leistungsverträgen, insbesondere in der Hauswirtschaft.

Dem Vernehmen nach werden die gewerblichen Spitexanbieter sich jetzt dieses Jahr um die zwei Leistungsaufträge ab 2021 bewerben. Wenn sie einen erhalten oder gerichtlich durchsetzen können, dass sie einen erhalten (weil sie bei gleicher Eignung günstiger sind), dann würde Spitex Basel ihren wohl verlieren (siehe Fragen unten), was ein herber Schlag wäre für die Organisation. Das System, zwei grosse Leistungsaufträge zu haben und diese an nur eine Organisation zu vergeben, birgt grosse Risiken für den Kanton und für alle an einem Leistungsvertrag (Versorgungspflicht) interessierten Organisationen und erscheint als ineffizient, da über die Monopolsituation (Ausschluss von Konkurrenz mit gleicher Finanzierungsbasis) keine Anreize zu einer Optimierung und wirtschaftlich effizienten Leistungserbringung gesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund möchte ich dem Regierungsrat einige Fragen stellen. Sie sind zum Teil kritisch, sollen aber einer konstruktiven Auseinandersetzung dienen, ob das heutige System zweckmässig ist oder geändert werden sollte. Es sind sehr viele Fragen, ich danke dem Regierungsrat und insbesondere der zuständigen Stelle daher ganz besonders für die Beantwortung.

1 Pflege

1.1. Konsequenzen des pauschalen/kombinierten Leistungsvertrags

Spitex Basel erhält einen Leistungsauftrag mit pauschaler Abdeckung aller zusätzlichen Kosten zusammengenommen/kombiniert für «Leistungspflicht» (allerdings nur «im Rahmen der Zumutbarkeit») sowie Spezialdienste «Onkospitex» (inkl. Palliativpflege), «Kinderspitex» und «Spitexpress» (Notfalldienst). Es werden nicht für jede Leistung die effektiven Kosten vergütet. Mit einem pauschalen Leistungsvertrag Pflege, der die Leistungspflicht sowie alle Spezialleistungen kombiniert beinhaltet, werden potente und ggf. günstigere Anbieter im Bereich der Spezialdienste ausgeschlossen, weil sie z.B. nur Kinderspitex und Onkospitex anbieten können, aber nicht auch noch Spitexpress und die Leistungspflicht. Ein grosser Anbieter (wie Spitex Basel) oder ein Konsortium von Anbietern der Basisdienstleistungen (evtl. mit Unterakkordanz der Spezialleistungen) wird mit diesem System bevorzugt.

- 1.1.a) Wird es ab 2021 wiederum einen pauschalen Leistungsvertrag Pflege geben mit Leistungspflicht und Spezialleistungen kombiniert, so dass nur ein Anbieter, der alle Elemente kombiniert erfüllen kann, einen Vertrag erhält?
- 1.1.b) Wenn ja, wie begründet der Regierungsrat die Kombination aller Elemente, wenn es doch gerade bei den Spezialleistungen spezialisierte Anbieter dafür gibt? Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass er damit potente und ggf. günstigere Anbieter im Bereich der Spezialdienste ausschliesst? Oder ist es gerade das Ziel, mit der Strukturierung des Leistungsvertrags de facto nur einen grossen Anbieter oder ein Konsortium von Anbietern zuzulassen? Wenn ja, warum?
Wenn ein zweiter Anbieter (oder Anbieterkonsortium) darlegen kann, dass er die

Leistungspflicht (mit oder ohne die Spezialleistungen) zum gleichen Tarif oder günstiger erfüllen kann, dann würde er wohl den Vertrag erhalten und SpiteX Basel ihren Vertrag verlieren.

- 1.1.c) Ist dies so, würde in dem Fall SpiteX Basel ihren Vertrag verlieren oder würde der andere Anbieter neben SpiteX Basel einen zweiten Vertrag erhalten?
- 1.1.d) Im ersten Fall hätte dies wohl gravierende Konsequenzen für SpiteX Basel, Kapazitäten müssten abgebaut, beim anderen Anbieter aufgebaut werden. Welche Vorteile und Nachteile sieht der Regierungsrat in einem solchen Ein-Anbieter-Monopol-System?
- 1.1.e) Welche Vorteile für die Bevölkerung (u.a. auch Steuerzahler) und die Verwaltung des Kantons Basel-Stadt könnte demgegenüber eine Wettbewerbssituation mit zwei oder mehr Leistungserbringern bzw. -verträgen bringen?

1.2. Finanzierung/Kosten

Gemäss Ziffer 2 Abs. 9 des Leistungsvertrag entspricht der gewährte Tarif «den mittleren Vollkosten aller Pflegeleistungen, inkl. Spezialdienste. Die Spezialdienste werden nicht nach einem separaten Tarif abgerechnet.». Das heisst in der Folge, es ist intransparent, welche Leistung den Kanton wie viel kostet.

- 1.2.a) Warum wurde in Ziffer 2 Abs. 9 des Leistungsvertrag ein pauschaler Tarif der mittleren Vollkosten für alle vertraglichen Leistungen zusammengenommen vereinbart?
- 1.2.b) Kann der Regierungsrat beziffern, was separat den Kanton die Leistungspflicht kostet, was die OnkospiteX kostet, die Kinderspitex und der SpiteXpress? Wenn ja, wie hoch sind diese Beträge?
- 1.2.c) Wenn nein: Wäre es für den Kanton nicht interessant und relevant, die Kosten auseinanderhalten und sie mit den Spezialleistungen anderer SpiteXanbieter vergleichen zu können? Wenn nein, warum nicht?
- 1.2.d) Was spricht gegen eine transparente, evtl. nach dem System des Kantons Bern aufgeschlüsselte, leistungsdifferenzierte Finanzierung mit Vollkosten pro Leistungsart-/angebot und damit verbundenen, definierten Aufwänden (Neukunden-Eröffnung, Kurzeinsätze, etc.)?

1.3. Spezialleistungen und Angebotsvielfalt

- 1.3.a) Stimmt der Regierungsrat zu, dass es für jede Spezialleistung im Kanton mehrere Anbieter gibt, welche die Spezialleistungen auch erbringen (z.B. Kinderspitex) oder erbringen könnten? Wenn nein, wie nimmt er die Marktsituation wahr?
- 1.3.b) Warum wird für die Spezialleistungen (nicht für die Leistungspflicht) nur ein Anbieter mit einem Leistungsvertrag bedient, obgleich die KVO doch richtigerweise vorgibt, dass «die SpiteXanbieter» (allgemein, Mehrzahl) vertragliche Verpflichtungen eingehen können?
- 1.3.c) Stimmt der Regierungsrat zu, dass bei den Spezialleistungen die Vergabe eines Leistungsvertrags mit Anerkennung höherer Kosten an nur einen Anbieter die Wahlfreiheit der PatientInnen einschränkt, weil damit andere Anbieter ihre Leistung nicht anbieten können, da ihnen die angemessene Kostenvergütung verwehrt bleibt? Wenn nein, warum nicht? Wenn ja, entspricht dies nach Ansicht des Regierungsrats dem Willen des Gesetzgebers?

1.4. Systemanpassung im Bereich Pflege?

- 1.4.a) Wäre der Regierungsrat grundsätzlich bereit, eine Anpassung des Systems in Erwägung zu ziehen?
- 1.4.b) Wie beurteilt er eine Lösung, dass a) der Kanton die Leistungsaufträge in Versorgungsbereiche aufteilt in «generelle Aufnahmepflicht Pflege» und in die je einzelnen Spezialdienste; und dass er b) nicht nur einen SpiteXanbieter auswählt, der einen Leistungsauftrag erhält, sondern all jenen einen Leistungsauftrag erteilt, welche in einem der Versorgungsbereiche die Anforderungen erfüllen?

- 1.4.c) Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass er damit die Vielfalt/Wahlfreiheit, zugleich die Versorgungssicherheit (Abstützen auf mehrere «Träger») und auch die Kosteneffizienz (mittlere Vollkosten mehrerer Anbieter) stärken könnte? Wenn nein, warum nicht?

2) Hauswirtschaft und Betreuung

Das Angebot an Hauswirtschaftsleistungen von gewerblichen und nicht-gewerblichen Anbietern ist vielfältig und für die Versorgung ausreichend. Die KVO sieht keine Leistungsaufträge für Hauswirtschaft vor. Nach §9 Abs. 2 Gesundheitsgesetz fördert der Kanton spitälexterne Angebote u.a. betreuerischer und hauswirtschaftlicher Natur. Es gibt heute einen Leistungsvertrag mit einem Anbieter, mit Spitex Basel. Spitex Basel erhält die Kosten abgegolten, die ihr durch Sicherstellung der Grundversorgung entstehen. Grundversorgung heisst, dass Spix Basel «im Rahmen des Zumutbaren (...) eine Leistungspflicht hat. Diese Pflicht gilt explizit auch für betriebswirtschaftlich unattraktive Fälle, beispielsweise Kurzeinsätze oder administrativ komplexe Fälle.» (Ziff. 3.1. Abs. 1 Bst. a Leistungsvertrag). Die bezuschussten Leistungen umfassen auch «Begleiten und Betreuen» (Anhang Leistungsvertrag Ziff. 1.2. Abs. 1 Nr. 8). Der Zuschuss des Kantons ist abgestuft nach Einkommenssituation der Kunden. Je nach deren Prämienverbilligungsstufe PVG erhält Spix Basel mehr Zuschuss, darf aber auch weniger in Rechnung stellen. Die im Vertrag vorgegebenen Tarife, die Spix Basel den KundInnen in Rechnung stellen darf, in CHF pro Stunde sind TG1 = 31.- (PVG 1-6, Sozialhilfe und EL), TG2 = 35.- (PVG 7-12), TG3 = 40.- (PVG 13-18) sowie TG4 = 45.- (übrige Leistungsbezüger). Auf alle diese Tarife wurden im Vertrag anerkannte Kosten und ein Zuschuss durch den Kanton definiert.

Wenn man sich im Markt umschaut und die Tarife der anderen gewerblichen und nicht gewinnorientierten Spixanbieter konsultiert, so ist festzuhalten, dass der Tarif TG4 von Spix Basel mit CHF 45.- pro Stunde im Rahmen des Marktpreises liegt, für den die anderen Anbieter aber keine Zuschüsse erhalten. Zuschüsse des Kantons an Spix Basel über den Marktpreis hinaus, sind daher nicht nachvollziehbar und sind mit Blick auf einen sparsamen Umgang mit Steuermitteln auch nicht vertretbar.

Darüber hinaus gewährt der Kanton Zuschüsse für vergünstigte Tarife für einkommensschwächere Personen. Hier ist nicht nachvollziehbar, warum solche Zuschüsse nur einem Anbieter gewährt werden. Es ist davon auszugehen, dass alle anderen Anbieter ebenfalls einkommensschwächere Personen betreuen oder zumindest betreuen könnten. Folge ist, dass sich einkommensschwächere Personen nicht diejenige Spix aussuchen können, die sie gerne möchten, sondern auf Spix Basel angewiesen sind, weil sie dort den günstigeren, vom Kanton bezuschussten Tarif erhalten. Nur wer es sich leisten kann, kann auswählen. Das ist diskriminierend und widerspricht dem Grundsatz Subjektförderung vor Objektförderung.

2.1. Zuschüsse für die Leistungspflicht

- 2.1.a) Angesichts der Tatsache, dass TG4 dem Marktpreis entspricht: Warum werden dem Anbieter mit Leistungsvertrag alle Hauswirtschaftsstunden bezuschusst und nicht nur diejenigen, die mit nachweislich höheren Kosten unter der Leistungspflicht erbracht werden (z.B. gezielte Zuschüsse für Wegpauschalen bei Kurzeinsätzen)?
- 2.1.b) Weiss der Kanton, wie viele Kurzeinsätze oder administrativ komplexe Fälle Spix Basel betreut, die sie hätte ablehnen müssen, wenn auf den TG4 keine Kantonsbeiträge gewährt würden?
- 2.1.c) Wie hat der Kanton sichergestellt, dass bei Berechnung der anerkannten Kosten für die Leistungspflicht effektiv nur zusätzliche solche für die Leistungspflicht über die TG4-Kosten hinaus berücksichtigt wurden und nicht noch allgemeine weitere?
- 2.1.d) Hat er dazu Benchmarkzahlen der gewerblichen Spixbetriebe beigezogen (die operieren ja mit TG4 ohne Zuschüsse)? Wenn nein, hat er allein auf die internen Vollkosten von Spix Basel abgestellt?
- 2.1.e) Was kostet den Kanton die Förderung der Hauswirtschaft pro Jahr in der Leistungspflicht? (ohne Förderung einkommensschwacher Personen)

- 2.1.f) Dem Vernehmen nach bezahlt der Kanton an Spitex Basel CHF 59 pro Stunde Hauswirtschaft und Betreuung. Das sind wie oben ausgeführt etwa CHF 15 über dem Marktpreis. Spitex Basel hat im Jahr 2018 über 135'000 Stunden Hauswirtschaft und Betreuung geleistet (Jahresbericht 2018, S.6). Ist dem Kanton bewusst, dass er damit rund CHF 2 Millionen zu viel bezahlt hat? Warum bezahlt er Spix Basel nicht den Marktpreis oder bezuschusst nicht im Gegenzug auch die anderen Anbieter?
- 2.2. Zuschüsse für einkommensschwache Personen
- 2.2.a) Warum gewährt der Kanton nur einem Leistungsanbieter Zuschüsse für vergünstigte Tarife für einkommensschwache KundInnen?
- 2.2.b) Stimmt er der Einschätzung zu, dass dies diskriminierend ist und die Wahlfreiheit von einkommensschwächeren Personen stark einschränkt?
- 2.2.c) Widerspricht dies zudem nicht dem Grundsatz des Gesetzgebers in der Pflege, dass die Restfinanzierung (Zahlung der anerkannten ungedeckten Kosten durch Kanton) grundsätzlich den Kundinnen und Kunden zusteht? Wenn ja, warum wird die Hauswirtschaft anders behandelt (Objektfinanzierung) als die Pflege (Subjektfinanzierung)? Wenn nein, warum nicht?
- 2.2.d) Wäre hier die Umsetzung des Grundsatzes Subjektförderung statt Objektförderung und damit leistungsbezogene individuelle Beiträge an die KundInnen nicht angemessener?
- 2.2.e) Woher hat Spix Basel die Informationen, in welche Tarifkategorie eine Kundin/ein Kunde fällt? Müssen die KundInnen dazu gegenüber der privatrechtlichen Organisation ihre finanzielle Situation offenlegen oder erhält Spix Basel die Information vom Kanton? Stuft der Regierungsrat dies nicht als betreffend Datenschutz heikel und ein Stück weit entwürdigend ein, wenn die finanziellen Verhältnisse von Personen, die auf hauswirtschaftliche Leistungen und Betreuung angewiesen sind, einer privatrechtlichen Organisation bekannt gemacht werden und wäre das nicht ein weiteres Argument für eine Subjektförderung durch den Kanton statt einer Förderung durch das Tarifsystem eines Anbieters?
- 2.2.f) Der Regierungsrat hat bei der Beantwortung der Interpellation Mumenthaler angekündigt, Zitat «Die Umsetzung einer stärkeren Bedarfsorientierung in der Finanzierung der hauswirtschaftlichen Leistungen wird derzeit geprüft». Was ist das Ergebnis der Prüfung, die vor bald zwei Jahren stattgefunden hat?
- 2.3. Systemanpassung im Bereich Hauswirtschaft?
- 2.3.a) Wäre der Regierungsrat grundsätzlich bereit, eine Anpassung des Systems in Erwägung zu ziehen?
- 2.3.b) Wie beurteilt er eine Lösung, dass mehrere Anbieter im Bereich Leistungspflicht zum Vertrag zugelassen werden und gezielter nur jene Leistungen/Stunden bezuschusst werden, die unter der Leistungspflicht erbracht wurden (kombiniert mit einer Lösung für einkommensschwache KlientInnen, z.B. mit Subjektförderung oder nach Einkommen abgestuften bezuschussten Tarifen)?
- 2.3.c) Wie beurteilt er die komplette Abschaffung der Leistungsaufträge und Zuschüsse bei Hauswirtschaft und Betreuung wie erfolgreich im Flächenkanton Bern praktiziert, da in einem Stadtkanton wie Basel sicher ein ausreichendes Angebot vorhanden ist, kombiniert mit einer Umstellung auf eine Subjektförderung bei einkommensschwachen Personen sowie zusätzliche Abgeltung an die Organisationen für spezielle Fälle (psychische Erkrankung oder Selbstvernachlässigung etc.)?
- 2.3.d) Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass mit beiden Varianten die Vielfalt/Wahlfreiheit, zugleich die Versorgungssicherheit (Abstützen auf mehrere «Träger») und auch die Kosteneffizienz (mittlere Vollkosten mehrerer Anbieter) stärken könnte? Wenn nein, warum nicht?

David Wüest-Rudin