



**Botschaft
des Stadtrates an
den Gemeinderat**

104696 / 723.11.00

**Überprüfung der Kostenstruktur der Schulzahnklinik und
Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen zur Weiterführung
oder Auslagerung der Schulzahnpflege, Bericht;
Kenntnisnahme**

Antrag

1. Vom Bericht der B+A Treuhand AG, Cham, betreffend „Überprüfung der Schulzahnklinik Chur“ vom 25. Juni 2012 wird Kenntnis genommen.
2. Auftrag Nr. 5 gemäss Schlussbericht der Vorberatungskommission Aufgaben- und Leistungsüberprüfung, überwiesen am 10. März 2011, wird als erledigt abgeschrieben.

Zusammenfassung

Als Folge des Auftrags Nr. 5 aus der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung wurde die Schulzahnklinik einer umfassenden Überprüfung durch eine dafür spezialisierte Beratungsfirma unterzogen. Die Kernaussagen des Berichts lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Als bewährte Institution geniesst die Schulzahnklinik bei der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz. Sie erfüllt einen gesetzlichen Auftrag und übernimmt wichtige Aufgaben im Bereich der öffentlichen Gesundheit;
- Die Leistungserbringung kann nur noch in wenigen Teilbereichen optimiert werden;
- Eine allfällige Schliessung der Schulzahnklinik hätte, gemessen am aktuellen Defizit, für die Stadt nur geringe Kosteneinsparungen zur Folge;
- Eine Ausweitung des Dienstleistungsangebots ist mit finanziellen Risiken verbunden, zudem wird eine solche von der Graubündner Zahnärztesgesellschaft vehement abgelehnt.

Die Schulzahnklinik hat seit dem Jahr 2010 erhebliche Anstrengungen zur Reduktion des Defizits unternommen; es betrug im Jahr 2011 noch 290'000 Franken. Auch im Falle einer Auslagerung an private Zahnärzte hätte die Stadt weiterhin Kosten im Bereich der Schulzahnpflege von rund Fr. 200'000.-- zu tragen. Die zu erzielende Einsparung erachtet der Stadtrat angesichts der zahlreichen negativen Auswirkungen als zu gering, weshalb er eine Auslagerung der Schulzahnpflege ablehnt.



Bericht

1. Ausgangslage

An der Sitzung vom 10. März 2011 überwies der Gemeinderat im Rahmen der Beratung des Schlussberichts zur Aufgaben- und Leistungsüberprüfung den Auftrag Nr. 5 mit folgendem Inhalt:

"Der Stadtrat wird beauftragt, zur Gemeinderatssitzung vom März 2012 folgende Varianten auszuarbeiten und dem Gemeinderat vorzulegen:

- 1. Die Kostenstruktur der Schulzahnklinik extern durch Fachleute überprüfen zu lassen.*
- 2. Abzuklären und dem Gemeinderat die Entscheidungsgrundlagen vorzulegen, ob unter den Aspekten der gesamtpolitischen Zweckmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit die Schulzahnpflege weiterhin durch die städtische Schulzahnklinik vollzogen oder an Private ausgelagert werden soll."*

Die GPK beantragte dem Gemeinderat zudem an der Sitzung vom 15. Dezember 2011 die Konkretisierung des Auftrags wie folgt (Bericht der Geschäftsprüfungskommission der Stadt Chur zum Voranschlag 2012 vom 21. November 2011):

"Für die vom Gemeinderat auf Antrag der ALÜ beschlossene externe Überprüfung der Kostenstruktur der Schulzahnpflege ist eine klare Beschreibung des Auftrags vorzunehmen. Die Überprüfung muss durch eine unabhängige Fachstelle durchgeführt werden. Es sind folgende drei Leistungen separat zu beurteilen:

- 1. Leistungen, die gesetzlich vorgegeben sind, und deren Kosten die Stadt übernehmen muss. Es ist zu untersuchen, ob auch private Zahnärzte diese Leistungen im heutigen Angebotsstandard und den heutigen Kostenfolgen für die Stadt übernehmen würden.*
- 2. Leistungen für zahnärztliche Behandlungen.*
- 3. Leistungen in der Kieferorthopädie.*

Die Expertise soll auch die Verwaltungskosten überprüfen."

2. Gesetzlicher Auftrag und Angebote der Schulzahnklinik

2.1 Gesetzlicher Auftrag

Die kantonale Verordnung über die Schulzahnpflege vom 3. Juli 2007 (BR 421.850) und die städtische Verordnung über die Schulzahnpflege (RB 733) vom 19. März 1998 bilden die gesetzlichen Grundlagen der Schulzahnpflege.



Der Kanton auferlegt den Gemeinden die Pflicht zur Schulzahnpflege zugunsten aller Schülerinnen und Schüler sowie der Kinder im Kindergarten (Art. 1 der kantonalen Verordnung über die Schulzahnpflege).

Die Leistungen der Schulzahnpflege umfassen grundsätzlich Massnahmen zur Erhaltung der Mundgesundheit und die jährliche Kontrolle des Gebisses. Folgende Massnahmen dienen der Erhaltung der Mundgesundheit:

- Instruktoressen oder Instruktorinnen erteilen in jeder Klasse des Kindergartens und der Primarschule der Stadtschule zweimal pro Schuljahr eine Lektion zur Erhaltung der Mundgesundheit;
- Viermal jährlich wird eine Zahnputzübung durchgeführt;
- Erziehungsberechtigte werden über zweckmässige Massnahmen zur Erhaltung der Mundgesundheit aufgeklärt.

Die Kosten für die Massnahmen zur Erhaltung der Mundgesundheit gehen gemäss Art. 11 der kantonalen Verordnung über die Schulzahnpflege (BR 421.850) zulasten des Kantons. Diese Massnahmen sind im Leistungsauftrag des Kantons mit der Stadt definiert (in Kraft seit 1. August 2007). Die Kosten für die jährliche Kontrolle des Gebisses (Reihenuntersuchungen) sowie die Bissflügel-Röntgenaufnahmen im letzten obligatorischen Schuljahr sind gemäss Art. 12 der kantonalen Verordnung von den Gemeinden zu übernehmen. Die Kosten der Zahnbehandlung tragen die Erziehungsberechtigten (Art. 13 der kantonalen Verordnung über die Schulzahnpflege).

In der städtischen Verordnung über die Schulzahnpflege sind darüber hinausgehende Leistungen geregelt wie zusätzliche halbjährliche Untersuchungen für Patientinnen und Patienten der Schulzahnklinik und die Behandlung von Anomalien von Zahn- und Kieferfehlstellungen.

2.2 Angebote der Schulzahnklinik

Die Schulzahnklinik bietet spezialisierte Leistungen für Kinder und Jugendliche an. Zum Dienstleistungsangebot gehören Aufklärung und Prophylaxe, Karies- und Zahnfehlstellungskontrollen sowie konservierende und kieferorthopädische Behandlungen (vgl. dazu Botschaft Nr. 29/2001).

Hinzu kommen zahlreiche Aufgaben im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Bei diesen gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die über die übliche zahnmedizinische Betreuung hinausgehen, steht das Gemeinwohl im Vordergrund. Die Behandlung von Kindern und Ju-



gendlichen erfordert viel Geduld, Einfühlungsvermögen und einen höheren Zeitaufwand als diejenige bei Erwachsenen. Mindererträge resultieren zum Teil aus den Anstrengungen, das Kind an das zahnmedizinische Umfeld heranzuführen, um so eine spätere Behandlungskooperation zu fördern. Kommunikationsprobleme aufgrund der hohen Anzahl von Kindern mit Migrationshintergrund erfordern durch wiederholte Aufklärung der Erziehungsberechtigten bezüglich Zahngesundheit einen zusätzlichen Zeitaufwand, der nicht umsatzwirksam ist, langfristig jedoch zu Kosteneinsparungen führt.

3. Externes Beratungsmandat

3.1 Vorgehen

Nach Recherchen im Internet, beim Vorstand der Schweizerischen Zahnärztesgesellschaft (SSO) und bei der Graubündner Zahnärztesgesellschaft (GZG) wurden fünf Firmen, die auf Zahnarztpraxen spezialisiert sind, zur Offertstellung eingeladen. Es gingen lediglich zwei Angebote ein und beide Offertsteller wurden zu Gesprächen eingeladen. Keine der beiden Firmen konnte Erfahrung bei der Überprüfung von Schulzahnkliniken vorweisen.

An der Sitzung vom 16. Januar 2012 beschloss der Stadtrat (SRB 29), den Auftrag an die von der GZG empfohlene Unternehmensberatung B+A Treuhand AG zum offerierten Preis von Fr. 49'680.-- zu vergeben. Diese erwies sich als einzige Firma, die den Auftrag gemäss den gestellten Bedingungen vollumfänglich auszuführen imstande war.

Die B+A Treuhand AG, Cham, ist schweizweit führend in der Beratung von selbständigen Zahnärzten und hat Verbindung zu den Leitern der Schulzahnkliniken Winterthur und Luzern. Der fachspezifische Teil des Auftrags wurde mit einer Zahnärztin, die praktische und zahnmedizinische Erfahrungswerte einfließen lassen konnte, ausgeführt.

3.2 Methodik

Die B+A Treuhand AG wählte folgendes Vorgehen:

Dokumentation der Tätigkeit

Sammeln und Aufbereiten vorhandener Administrativdaten durch die Stadt.



Bewertung	Evaluation durch die B+A Treuhand AG: Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Schulzahnklinik und einem Vertreter des Vorstands der GZG sowie Abklärungen mit privaten Kieferorthopäden, mit der Finanzverwaltung der Stadt und externen EDV- Anbietern.
Vorschläge zur Leistungsoptimierung	Datenvergleiche mit den Schulzahnkliniken der Städte Luzern, Winterthur und Zürich.

Eine eintägige Recherche vor Ort, Kontakte zu anderen Schulzahnkliniken und zu privaten Kieferorthopäden sowie eingebrachte Erfahrungswerte rundeten das Vorgehen ab und führte die beiden Sachverständigen zu ihren Schlussfolgerungen.

4. Ergebnisse aus der externen Überprüfung

4.1 Leistungen der Schulzahnklinik

Wie im Bericht der GPK zum Voranschlag 2012 vom 21. November 2011 beantragt, wurden gesetzlich vorgegebene Leistungen, Leistungen für zahnärztliche Behandlungen und kieferorthopädische Leistungen separat beurteilt.

4.1.1 Gesetzlich vorgegebene Leistungen

Es wurden die Untersuchungen und die Prophylaxe analysiert.

Alle Kinder des Kindergartens und die Schülerinnen und Schüler der Stadtschule werden jährlich im Klassenverband zur Untersuchung aufgeboten. Nur wenige Erziehungsberechtigte organisieren für ihre Kinder eine Untersuchung bei einem Privatzahnarzt. Die Durchführung der Untersuchung wird von der Schulzahnklinik kontrolliert und den Lehrpersonen gemeldet.

Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben können die erbrachten Untersuchungsleistungen der Schulzahnklinik ebenso wenig verrechnet werden wie die obligatorischen Bissflügel-Röntgenaufnahmen im letzten Schuljahr. Diese Kosten (Fr. 86'000.-- im Jahr 2011) gehen gemäss Art. 9 Abs. 2 der kantonalen Verordnung über die Schulzahnpflege zu Lasten der Gemeinden.

Gemäss Leistungsauftrag des Kantons mit der Stadt werden die Massnahmen zur Erhaltung der Mundgesundheit von einer mit 35 Stellenprozenten bei der Schulzahnklinik ange-



stellten Prophylaxeinstruktorin durchgeführt. Als Abgeltung für diese Leistungen erhält die Stadt vom Kanton einen Pauschalbetrag von Fr. 15'000.-- jährlich. Dieser deckt etwa die Hälfte der anfallenden Personalkosten. Bereits im Stadtratsbeschluss über die Genehmigung des Leistungsauftrags des Kantons an die Stadt betreffend die Durchführung der Massnahmen zur Erhaltung der Mundgesundheit in den Schulen des Kantons Graubünden vom 14. August 2007 (SRB 511) wurde festgehalten, dass dieser Beitrag den tatsächlichen Aufwendungen keineswegs entspricht. Begründet ist dieser Umstand darin, dass der Koordinationsaufwand für diese Massnahmen bei der Stadt deutlich höher liegt und zahlreiche gemeinwirtschaftliche Leistungen (vgl. Ziff. 4.1.4) zusätzlich angeboten werden.

4.1.2 Leistungen für zahnärztliche Behandlungen

Die Leistungen wurden nach Umsatz bzw. erwirtschaftetem Betrag in Bezug auf den Personalbestand und nach der Organisation einer Behandlung beurteilt.

Im Jahr 2011 ergibt sich ein theoretischer Gesamtumsatz von brutto rund Fr. 342'000.-- (inkl. erbrachter Gratisleistungen). Die Entwicklung der zahnärztlichen Umsätze der letzten Jahre widerspiegelt den schweizweiten Trend des Umsatzrückgangs. Der Rückgang erfolgt aufgrund einer Abnahme der Kariesaktivität und ist ein Erfolg der Prophylaxebemühungen.

Ein direkter Vergleich mit privaten Zahnarztpraxen ist nicht zielführend, da die Behandlung von Kindern zeitaufwändiger und der vorgeschriebene SUVA Tarif mit Taxpunktwert Fr. 3.10 anerkanntermassen nicht kostendeckend ist. Dieser wurde aus sozialpolitischen Gründen nie der Teuerung angepasst und basiert auf einem Tarif aus dem Jahre 1994. Der übliche Taxpunktwert in privaten Zahnarztpraxen liegt zwischen Fr. 3.50 und Fr. 3.80. In privaten Zahnarztpraxen kann es vorkommen, dass aus Effizienzgründen in etwas schwierigeren Situationen die Behandlung abgebrochen oder verweigert wird. Diese Kinder finden dann Betreuung in der Schulzahnklinik.

Ein Vergleich mit dem Umsatz einer anderen Schulzahnklinik zeigt, dass die Leiterin der städtischen Schulzahnklinik sehr effizient arbeitet. Pro Stunde werden 12 Taxpunkte mehr als in den Vergleichskliniken erarbeitet. Optimierungsmöglichkeiten bestehen bei den Umsätzen des Zahnarztes und der Prophylaxeassistentin; ihre Umsätze decken die Lohnkosten nicht. Seit Mai 2012 greifen die beim Zahnarzt eingeleiteten Optimierungsmassnahmen (höhere Fallzahlen) und die seither erzielten Umsätze liegen über dem kostendeckenden Bereich.



Die Beurteilung der Arbeitsorganisation brachte folgende Ergebnisse:

- Die Vorteile der Durchführung der Schuluntersuchungen durch die Schulzahnklinik werden konsequent genutzt. Die Akquisition von neuen Patientinnen und Patienten ist im Behandlungskreislauf gewährleistet. Nur engagierte Erziehungsberechtigte nehmen ihre Kinder aktiv aus diesem Ablaufprozess heraus;
- Die Vorteile der Digitalisierung der Schulzahnklinik werden sowohl bei der Führung der Krankengeschichte als auch bei der Patientenadministration im Zahnärztesystem noch nicht zu 100 % genutzt;
- Die zur Verfügung stehenden Behandlungszimmer werden nicht optimal ausgelastet. In diesem Zusammenhang sollten auch die Aufgabenbereiche der Dentalassistentinnen überdacht werden.

4.1.3 Leistungen für Kieferorthopädie

Die kieferorthopädischen Behandlungen werden von einer ausgebildeten Kieferorthopädin erbracht. Ihr stehen dafür Dentalassistentinnen im Umfang von 110 Stellenprozenten zur Verfügung.

Die Resultate der Analyse sind:

- Das Behandlungskreislaufsystem - die Schulzahnklinik ist erste Anlaufstelle für die Jugendzahnspflege - gewährleistet die Akquisition von neuen Patientinnen und Patienten und stellt gegenüber privaten Kieferorthopäden einen Vorteil dar;
- Die Erlöse aus der Kieferorthopädie steigen kontinuierlich an (Fr. 413'000.-- im Jahr 2007 und Fr. 630'000.-- im Jahr 2011); es wird ein positiver Deckungsbeitrag erarbeitet. Diese Umsätze sind zudem - bezogen auf ein 100-Prozent-Stellenpensum - im Vergleich zu einer herangezogenen anderen Schulzahnklinik hoch;
- Private Kieferorthopäden erarbeiten einen deutlich höheren Umsatz, bedingt durch höhere Taxpunktwerte (über Fr. 3.40 statt Fr. 3.20 der Schulzahnklinik), höhere Arbeitszeiten der Praxisinhaberinnen und -inhaber, grössere Behandlungseffizienz, Möglichkeiten des flexiblen Personaleinsatzes sowie mehrere Behandlungszimmer. Die Schulzahnklinik weist ausserdem einen grösseren Beratungsbedarf durch den grossen Anteil von ausländischen Patientinnen und Patienten auf, weshalb u.a. auch vermehrt soziale und einfachere Kompromissbehandlungen angeboten werden;



- Die Arbeitsabläufe sind noch nicht zu 100 % optimal organisiert und das Zeitmanagement bedarf einer Effizienzsteigerung, z.B. die Zusammenfassung zweier Behandlungstermine in einer Sitzung;
- Das Angebot an kieferorthopädischen Behandlungen birgt ein gewisses Risiko für die Schulzahnklinik: Einerseits kann durch einen Stellenwechsel die Stetigkeit der Behandlung nicht gewährleistet werden, andererseits können sich die Ertragsaussichten im Raum Chur schon durch einen einzigen zusätzlichen privaten Kieferorthopäden verschlechtern.

4.1.4 Zusätzliche Leistungen

Neben den vertraglich geforderten Massnahmen zur Erhaltung der Mundgesundheit führt die Prophylaxeinstruktorin Infoveranstaltungen für junge Eltern, Veranstaltungen für Migrantinnen und Migranten, Zahnputzdemonstrationen in Einrichtungen für behinderte Menschen, Veranstaltungen in Kinderkrippen und Spielgruppen durch, die von der Klinikleitung der Schulzahnklinik betreut werden.

Im Rahmen der Sprechstunde wird eine weitere Untersuchung für alle Patientinnen und Patienten der Schulzahnklinik angeboten (vgl. Art. 5 der Verordnung über die Schulzahnpflege). Diese Dienstleistung im Wert von jährlich rund Fr. 30'000.-- wird in der Jahresrechnung der Schulzahnklinik nicht ausgewiesen. Zusätzlich gratis angeboten wird das Heranführen ängstlicher Kinder an die Behandlung, um die Behandlungskooperation zu fördern. Diese „Gewöhnbehandlungen“ kosten zwar Zeit, sind aber Garant für zukünftig entspannte Behandlungen. Diese Leistung wird nicht weiterverrechnet, da diese auch von den Zahnärztinnen und Zahnärzten der GZG gratis angeboten wird.

4.2 Analyse der Kostenstruktur

Der Auftrag zur externen Überprüfung der Schulzahnklinik durch die B+A Treuhand AG wurde erteilt, bevor die im Jahr 2010 im Rahmen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplanes 2010-2013 (IAFP) eingeleiteten Massnahmen zur Kostensenkung abgeschlossen wurden. Folgende Massnahmen wurden von der Schulzahnklinik seit dem Jahr 2010 umgesetzt:

- die Einführung der Jahresarbeitszeit;
- die Optimierung der Arbeitsabläufe;
- die Erhöhung des Punktwerts in der Kieferorthopädie von Fr. 3.10 auf Fr. 3.20;



- die Abschaffung des Stadtbeitrags von 10 % auf Zahnbehandlungen;
- die vermehrte Rechnungsstellung von bisherigen Gratisleistungen;
- die Verrechnung der Untersuchung von auswärtigen Kindern, die in Chur zur Schule gehen;
- zusätzlich wurden insgesamt 195 Stellenprozente beim Zahnarzt und bei den Dentalassistentinnen ohne Qualitätsverlust eingespart bzw. abgebaut.

Gleichzeitig wurden folgende zusätzliche Abklärungen in die Wege geleitet:

- Gesuch zur Mietzinsreduktion;
- Überprüfung der Wirtschaftlichkeit eines Umzugs in andere Räumlichkeiten;
- Schaltung eines Inserats für die Vermietung eines Praxisraums;
- Führung eines Gesprächs mit einem Vertreter der Graubündner Zahnärztesgesellschaft zur Ausweitung der Behandlungsmöglichkeiten.

Die Analyse der Kostenstruktur bezieht sich auf den Zeitraum von 2007 bis 2011.

4.2.1 Gesamtaufwand

Der jährliche Aufwand ist in den Jahren ab 2007 bis 2011 gesamthaft um rund Fr. 470'000.-- auf Fr. 1'172'000.-- gesunken (ca. 30 %), insbesondere durch Verringerung der internen Kosten und durch Reduktion des Personalaufwands.

4.2.2 Personalaufwand

Durch die schrittweise Reduktion der Stellenprozente von total 880 im Jahr 2007 auf 685 im Jahr 2011 (Zahnarzt und Dentalassistentinnen) ist der Aufwand von Fr. 1'045'000.-- im Jahr 2009 auf Fr. 864'000.-- im Jahr 2011 gesunken. Die Personalkosten wurden also innerhalb von zwei Jahren um ca. 18 % gesenkt.

4.2.3 Sachaufwand

Die Reduktion im Umfang von rund Fr. 155'000.-- ist insbesondere durch den Wegfall der Position „Zahn- und Kieferregulation“ (- Fr. 77'000.--) und durch den Wegfall von Neuanschaffungen (- Fr. 76'000.--) begründet. Die Position „Zahn- und Kieferregulation“ fällt weg, da seit dem Jahr 2002 keine Patientinnen und Patienten mehr zur Behandlung an private Kieferorthopäden überwiesen wurden und die Behandlung der vor dem Jahr 2002 überwiesenen Patienten ausläuft.



Allgemeine Feststellungen zum Sachaufwand:

- Die Räumlichkeiten sind aus heutiger Sicht zu grosszügig bemessen, die Miete entsprechend hoch. Die Bemühungen, einen Untermieter zu finden, waren bislang ohne Erfolg. Ein Umzug in neue, kleinere Räumlichkeiten hätte praktisch aufgrund baulicher Investitions- und Finanzierungskosten dieselben Aufwendungen zur Folge. Bei einem allfälligen Auszug der Schulzahnklinik mit Ablauf des Mietvertrags im Jahr 2013 würde die Wohnbaugenossenschaft der Stadt Chur (WSC) allenfalls Schadenersatz fordern, da die Ausbauinvestitionen noch nicht amortisiert sind;
- Durch die grossen Räumlichkeiten sind die Wasser-, Energie und Heizkosten hoch;
- Der Materialeinsatz in der Kieferorthopädie liegt unter dem Durchschnitt und derjenige in der konservierenden Behandlung entspricht in etwa dem Durchschnitt im Vergleich mit privaten Zahnärztinnen und Zahnärzten.

4.2.4 Interne Verrechnungen

Die Reduktion dieser Kosten ist grösstenteils auf den Wegfall des Verwaltungskostenbeitrags und auf die Reduktion der Kosten für die Dienstleistungen des Amts für Telematik zurückzuführen. Diese Aufwände liegen im Bereich der Kosten einer anderen Schulzahnklinik, die zum Vergleich herangezogen wurde. Mit privaten Zahnarztpraxen sind die Kosten infolge der unterschiedlichen Anforderungen hingegen nicht vergleichbar.

Anschaffungen werden von der Stadt degressiv abgeschrieben. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind die Abschreibungen deshalb zu tief. Mit Erneuerungsinvestitionen muss in den nächsten Jahren aufgrund von Erfahrungswerten zur Nutzungsdauer zahnärztlicher Einrichtungen gerechnet werden.

4.3 Alternativen zur städtischen Schulzahnklinik

Es besteht die Möglichkeit, die Schulzahnpflege der GZG zu übergeben. Gemäss Auskunft der GZG müssten zur Erfüllung desselben Auftrages die Schulkinder ungefähr 20 Zahnärztinnen und Zahnärzten zugewiesen werden. Dies deshalb, weil die privaten Zahnarztpraxen in der Regel gut ausgelastet sind und diese nur einen Teil an neuen Patientinnen und Patienten übernehmen können. Die Kosten für den administrativen Aufwand (Organisation, Kontrolle, Abrechnung und Inkasso) wurden vom externen Büro nicht berechnet, ebenso wenig wurden die möglichen logistischen Schwierigkeiten untersucht.



Bekannt sind in der Schweiz bisher zwei Systeme:

4.3.1 Fremdvergabe durch Ausgliederung von Leistungen an private Schulzahnärzte

Private Zahnärztinnen und Zahnärzte übernehmen die Rolle von Schulzahnärzten und übernehmen die obligatorischen Leistungen gemäss kantonaler Verordnung. Die anfallenden Kosten für die Fremdvergabe (Untersuchung und Prophylaxe) von ca. Fr. 120'000.-- pro Jahr werden der Stadt in Rechnung gestellt. Für die Berechnung werden 8.5 Taxpunkte à Fr. 3.10 eingesetzt. Nicht berücksichtigt sind damit verbundene Kosten für die Leistungen (Organisation, Rechnungslegung, Inkasso, Kontrolle), welche die Stadt in diesem Zusammenhang erbringen muss. Zusätzlich zu diesen Kosten ist mit höheren Kosten im Sozialbereich zu rechnen, da die Patientinnen und Patienten nicht mehr automatisch aufgeboden werden. Dadurch ist mit einem verspäteten Behandlungsbeginn zu rechnen, was oft höhere Kosten verursacht.

4.3.2 Fremdvergabe durch Gutscheinsystem

Die Gemeinde arbeitet mit Gutscheinen, die von den Kindern (bzw. Erziehungsberechtigten) selbständig bei den privaten Zahnärztinnen und Zahnärzten eingelöst werden müssen. Die Gutscheine werden nach der Untersuchung an die Gemeinde geschickt. Diese vergütet die Privatzahnärzte für die erbrachte Leistung. Pro Gutschein wird mit Kosten von Fr. 65.-- gerechnet. Die Gesamtkosten belaufen sich (inkl. Prophylaxe) auf geschätzte Fr. 233'500.--. Zusätzlich entsteht ein hoher Aufwand für die Kontrolle und die Durchsetzung des Untersuchungsobligatoriums. Folgende Risiken sind zusätzlich bekannt:

- Späterkennung von Zahn- und Gebissentwicklungsschäden, wodurch die Sanierung der Zahnschäden teurer wird;
- Nichtbehandlung von Zahnschäden mit absehbaren Spätfolgen;
- Sozioökonomisch benachteiligte Familien mit Migrationshintergrund fallen vermehrt durch die „Maschen“.

Die Durchsetzung des Gutscheinsystems ist wohl nur auf kantonaler Ebene möglich.



4.3.3 Gegenüberstellung Schulzahnklinik und externes System

Die Weiterführung der Schulzahnklinik als Dienststelle der Verwaltung bringt folgende Vor- und Nachteile mit sich:

Vorteile	Nachteile
- Kompetenzzentrum für Kinderzahnmedizin - die Betreuung der Kinder aller sozialen Schichten ist gewährleistet - die Behandlung von schwierigen Patientinnen und Patienten unabhängig von wirtschaftlichen Interessen ist gewährleistet - eine bewährte Institution mit moderner Infrastruktur wird weitergeführt - die Klinik genießt hohe Akzeptanz in der Bevölkerung - Attraktivität durch Angebotsvielfalt an einer Stelle (Untersuch, Prophylaxe, konservierende und kieferorthopädische Behandlungen) - Leistungsauftrag wird eingehalten und effizient umgesetzt - niedrige Behandlungskosten durch Gratisuntersuchungen und Informationsveranstaltungen - tiefere Sozialkosten durch erbrachte Prophylaxe und Früherkennung - Sicherstellung, dass alle Kinder alle obligatorischen Untersuchungen erhalten - der Informationsfluss innerhalb der Stadt ist immer gewährleistet - kieferorthopädische Behandlungen müssen nicht extern fortgeführt werden; das Risiko von Regressforderungen entfällt	- Höhere Kosten insgesamt, insbesondere bedingt durch „Public Health“ - evtl. Stellenwechsel, besonders in der Kieferorthopädie, da Stetigkeit der Behandlung nicht mehr gewährleistet - hoher Sachaufwand, da Räumlichkeiten aus heutiger Sicht zu grosszügig - Erneuerungsinvestitionen in den nächsten Jahren



Die Auslagerung der Schulzahnklinik oder die Einführung des Gutscheinsystems führt zu folgenden Vor- und Nachteilen:

Vorteile	Nachteile
- Die direkten Kosten, ohne anfallende Verwaltungskosten, welche durch die Abrechnung der Leistung und das Inkasso entstehen, werden niedriger geschätzt. Nicht berücksichtigt sind die höheren Kosten im sozialen Bereich - die Führung und Organisation einer Klinik entfällt - nur gesetzlich vorgeschriebene Leistungen werden umgesetzt	- Höhere Behandlungskosten und dadurch steigende Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen durch die Sozialen Dienste - Verschlechterung der Zahngesundheit, vor allem bei Kindern aus sozial schwächeren Familien - allfällige Regressforderung vom Vermieter für den Rückbau der Schulzahnklinik - hoher Aufwand bei der Kontrolle und der Durchsetzung vom Untersuchungsobligatorium - Risiko der Späterkennung von Schäden der Zahn- und Gebissentwicklung. Sanierung wird teurer bzw. Spätfolgen sind nicht absehbar - Elf Arbeitsplätze gehen verloren

Die Gegenüberstellung zeigt klar, dass vor allem die gemeinwirtschaftlichen Leistungen reduziert werden, was zu höheren Sozialausgaben führt, insbesondere durch den Wegfall der zusätzlichen Infoanlässe sowie der Gratisuntersuchungen und dem damit einhergehenden verspäteten Erkennen von Zahnschäden.

4.4 Empfehlungen der Experten

4.4.1 Überblick

Im Bericht wird festgehalten, dass eine Schulzahnklinik unter den heutigen tarifären Rahmenbedingungen normalerweise ein Defizit ausweist. Weiter wird festgestellt, dass viele Massnahmen im Vorfeld bereits umgesetzt wurden und Verbesserungen nur noch in einigen wenigen Teilbereichen möglich sind.

Die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen zielen einerseits auf die Generierung von Mehreinnahmen und andererseits auf die Senkung des Personalaufwands.



In folgenden Bereichen werden Massnahmen vorgeschlagen:

- Effizienzsteigerung;
- Abbau von Gratisleistungen;
- Erweiterung des Dienstleistungsangebots;
- Reduktion des Personalaufwands.

4.4.2 Effizienzsteigerung

Sowohl im zahnärztlichen als auch im kieferorthopädischen Bereich werden verschiedene Massnahmen zur Effizienzsteigerung vorgeschlagen. Insbesondere sollen die eingeplanten Untersuchungs- und Behandlungszeiten neu kalkuliert, das parallele Arbeiten in zwei Behandlungszimmern geprüft, der Aufwand bei der Erfassung von Befunden verringert, administrative Tätigkeiten weiter standardisiert und die vorhandene Digitalisierung der Praxis noch besser genutzt werden.

4.4.3 Abbau von Gratisleistungen

Den heute durchgeführten Gratisuntersuchungen wird attestiert, dass sie einen positiven Einfluss auf die späteren Behandlungskosten haben. Dennoch bezeichnen es die Experten als vertretbar, bisherige Gratisleistungen für Kinder ab sechs Jahren künftig zu verrechnen. Es wird jedoch in Aussicht gestellt, dass das Angebot weniger genutzt werden wird, was später zu einer Erhöhung von Behandlungskosten führen kann und damit möglicherweise höhere Sozialhilfekosten zur Folge hat.

4.4.4 Erweiterung des Dienstleistungsangebots

Geprüft wurden die Ausweitung der Behandlung auf mehr Patientinnen und Patienten (Reduktion der Einschränkungen hinsichtlich des Alters), die Ausweitung des Behandlungsangebots (z.B. Alterszahnmedizin / Heimbetreuung), die geografische Ausweitung des Geschäftsgebiets ausserhalb Chur und die Bearbeitung neuer Geschäftsgebiete. Der Widerstand der GZG dagegen ist dokumentiert. Um das Dienstleistungsangebot auf neue Bereiche ausdehnen zu können, wären Investitionen beim Personal (Stellenprozente/Weiterbildungen) und bei der Infrastruktur erforderlich. Ob das Klinikergebnis dadurch effektiv verbessert werden könnte, ist offen.



4.4.5 Senkung des Personalaufwands

Beim Personalaufwand wurden in den letzten Jahren schon grosse Einsparungen erzielt. Eine Reduktion ist nur noch in geringen Umfang möglich und soll geprüft werden.

5. Schlussfolgerungen des Berichts

In ihrem Bericht halten die Experten fest, dass eine Schulzahnklinik normalerweise nicht kostendeckend arbeiten könne. Dies hänge zum einen mit den angewandten Tarifen zusammen, zum anderen mit der fehlenden Quersubventionierung aus der Behandlung Erwachsener. Erfahrungen in anderen Schulzahnkliniken bestätigten dies. Ein Vergleich mit anderen Schulzahnkliniken sei aus Datenschutzgründen schwierig und aus dem Umstand der unterschiedlichen Tätigkeitsfelder und Grössen nicht möglich. Im Vergleich mit Privatzahnärztinnen und Privatzahnärzten müsse berücksichtigt werden, dass die Behandlung von Kindern viel Geduld, Einfühlungsvermögen und zusätzliche Zeit erfordere. Auch werde der Behandlung von Kindern mit Migrationshintergrund in der Schulzahnklinik Rechnung getragen, was mehr Aufwand erfordere. Der Bericht kommt zum Schluss, dass wichtige Anliegen bereits eingeleitet und umgesetzt wurden. Die Optimierungsvorschläge berührten nur untergeordnete Bereiche und beträfen die Ausnutzung der Infrastruktur, die Effizienzsteigerung, die Arbeitsorganisation und die Personalreduktion in geringem Umfang.

6. Beurteilung des Stadtrates

6.1 Umfangreiche Massnahmen zur Kostenreduktion bereits umgesetzt

Wie unter Ziff. 4.2 ausgeführt, wurden in der Schulzahnklinik Massnahmen zur Kostenreduktion umgesetzt, die zu einer deutlichen Reduktion des Defizits geführt haben. Der Stadtrat wird die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen zur Effizienzsteigerung und zur Senkung des Personalaufwands prüfen und falls sinnvoll umsetzen. Die übrigen Massnahmen erweisen sich aus heutiger Sicht jedoch als nicht sinnvoll und werden abgelehnt. So soll von einem zusätzlichen Abbau der Gratisleistungen abgesehen werden, vor allem auch, weil alle Zahnärztinnen und Zahnärzte der GZG diese Leistungen für Kinder unter sechs Jahren unentgeltlich anbieten. Ebenso ist sowohl eine Stellenteilung in der Kieferorthopädie als auch ein Ausbau der Dienstleistungen in wirtschaftlicher Hinsicht mit Risiken verbunden, da je nach Marktsituation der zusätzliche Aufwand nicht kompensiert werden kann. Die Bezahlung der Prophylaxeinstruktorin nach Lektionen und die Umsatzbeteiligung der Kieferorthopädin stehen im Widerspruch zur städtischen Personalverordnung.



6.2 Alternative Formen der Leistungserbringung

Wie die Experten darlegen, wären angesichts des aktuellen Defizits die Einsparungen im Falle einer Auslagerung gering, weshalb der Stadtrat eine solche nicht weiterverfolgen wird. Bei einer Auslagerung würden der Stadt für Untersuchung und Prophylaxe ca. Fr. 120'000.-- pro Jahr in Rechnung gestellt und für Organisation, Rechnungslegung, Inkasso und Kontrolle wäre mit weiteren zusätzlichen Kosten in der Höhe von rund Fr. 80'000.-- zu rechnen.

Im Jahr 2011 erzielte die Schulzahnklinik bei einem Aufwand von Fr. 1'171'000.-- einen Ertrag von Fr. 880'000.--. Der Aufwandüberschuss von Fr. 291'000.-- könnte somit bei einer Auslagerung auf Kosten der gemeinwirtschaftlichen Leistungen um ca. Fr. 90'000.-- reduziert werden. Sicher ist jedoch, dass die heute von der Schulzahnklinik erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen eine niedrigere Kariesaktivität und somit mittel- und langfristig niedrigere Behandlungskosten sowie eine tiefere Inanspruchnahme von sozialen Unterstützungsleistungen gewährleisten. Sie beeinflussen die Zahngesundheit der Kinder und damit das allgemeine Wohlbefinden zweifellos positiv. Diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen lassen sich jedoch nicht quantifizieren.

7. Die Schulzahnklinik - eine Institution im Dienste der Zahngesundheit

Mit der Schulzahnklinik besitzt die Stadt seit rund hundert Jahren eine Institution, welche der Zahngesundheit der Kinder verpflichtet ist. Sie bietet ein breites, auf ihre Patientinnen und Patienten angepasstes Behandlungsspektrum an. Auf die entwicklungsspezifischen Voraussetzungen und Bedürfnisse der Kinder im Vorschulalter wird besonders eingegangen.

Die durch den Stadtrat beauftragten Experten stellen der Schulzahnklinik ein insgesamt sehr gutes Zeugnis aus. Anzuerkennen ist dabei, dass die Schulzahnklinik in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen hat, um die finanzielle Belastung der Stadt zu verringern. Dies ist ihr in erfreulicher Weise gelungen, und der Stadtrat ist gewillt, das im Bericht aufgezeigte weitere Optimierungspotenzial zu nutzen, welches zu einer weiteren Reduktion des Aufwandüberschusses führen wird. Die Auslagerung der Schulzahnpflege an die private Zahnärzteschaft wäre demgegenüber mit erheblichen Nachteilen verbunden und die Kosteneinsparung aufgrund der gesetzlichen Vorgaben gering.



Wir bitten Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, dem Antrag des Stadtrates zuzustimmen.

Chur, 14. August 2012

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Christian Boner

Markus Frauenfelder

Aktenauflage

- Schlussbericht der gemeinderätlichen Vorberatungskommission zur Aufgaben- und Leistungsüberprüfung in der Stadtverwaltung vom 8. Februar 2011
- Bericht der Geschäftsprüfungskommission der Stadt Chur zum Voranschlag 2012 vom 21. November 2011 (Seiten 39 und 40)
- Beschluss des Stadtrates vom 16. Januar 2012 betreffend externe Überprüfung der Schulzahnklinik im Rahmen der städtischen Aufgaben- und Leistungsüberprüfung; Kreditfreigabe und Auftragsvergabe externe Überprüfung (SRB 29)
- Bericht von Dr. med. dent. Michèle Graber und Gilbert Greif, B+A Treuhand AG "Überprüfung der Schulzahnklinik Chur" vom 25. Juni 2012
- Verordnung über die Schulzahnpflege vom 19. März 1998
- Verordnung über die Schulzahnpflege im Kanton Graubünden (BR 421.850) vom 3. Juli 2007
- Beschluss des Stadtrates vom 14. August 2007 betreffend Leistungsauftrag des Kantons Graubünden an die Stadt Chur betreffend Durchführung der Massnahmen zur Erhaltung der Mundgesundheit in den Schulen des Kantons Graubünden (SRB 511)
- Leistungsauftrag des Kantons Graubünden an die Stadt Chur betreffend die Durchführung der Massnahmen zur Erhaltung der Mundgesundheit in den Schulen des Kantons Graubünden vom 3. August 2007 bzw. 19. August 2007