



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 121-2024
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2024.RRGR.177

Eingereicht am: 03.06.2024

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Speiser-Niess (Zweisimmen, SVP) (Sprecher/in)
Gerber (Schüpfen, Die Mitte)
Jordi (Bern, SP)
de Meuron (Thun, GRÜNE)
Michel (Schattenhalb, SVP)
Leuenberger (Uetligen, EVP)
Gasser (Ostermundigen, GLP)
Eigenmann (Bern, Die Mitte)
Blatti (Oberwil i. S., EDU)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 06.06.2024

RRB-Nr.: 792/2024 vom 14. August 2024
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1: Ablehnung
Ziffer 2: Annahme
Ziffer 3: Annahme
Ziffer 4: Annahme und gleichzeitige Abschreibung

Nachhaltiger, Synergien nutzender und zielgerichteter Umbau der Versorgung durch die Spitex im Kanton Bern

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. die WTO-Ausschreibung 2025 für die Vergabe des Leistungsvertrags 2026–2029 betreffend Versorgungssicherheit in der ambulanten Pflege in den aktuell gültigen Spitex-Perimetern mit unveränderter Systematik der Entschädigung umzusetzen.
2. bei der Definition der neuen Spitex-Regionen auf bestehenden / geplanten Versorgungsstrukturen und Zusammenarbeiten Rücksicht zu nehmen und diese mit den relevanten Verbänden unter Berücksichtigung von Synergiepotentialen zu konsolidieren.
Bis 31. Dezember 2024 sind die definitiv vorgesehenen Spitex-Regionen, welche die Basis für die WTO-Ausschreibungen bilden, verbindlich bekannt zu geben.
3. bis spätestens 31. Dezember 2024 verbindlich festzulegen, welche Eignungskriterien die potenziellen Vertragspartner hinsichtlich Organisationsstruktur bei der WTO-Ausschreibung erfüllen müssen, um sich für den Leistungsvertrag zu bewerben.
Falls Subakkordanzmodelle oder Bietergemeinschaften zugelassen sind, ist zu definieren,

wie die entsprechenden Finanzierungs-/Abrechnungsprozesse sowie Datenbereitstellungsprozesse zwischen der GSI und den Leistungserbringern sein werden.

4. bis 31. Dezember 2024 zu erläutern, welchen Mehrwert die Neuorganisation der Spitex-Regionen für die Bevölkerung, die Pflege-/Versorgungsqualität und -sicherheit sowie die Leistungserbringer haben wird.

Begründung:

Seit 2022 wird der Leistungsvertrag zur Gewährleistung der Versorgungspflicht in den aktuell 47 Spitex-Versorgungsgebieten auf Basis einer WTO-Ausschreibung vergeben. Das heisst, dass die Spitex-Organisationen mit Versorgungspflicht sich für die Weiterführung ihrer Dienstleistungen in ihrem Gebiet aktiv und umfassend bewerben müssen. Die nächste WTO-Ausschreibung des Leistungsvertrages für die Gebiete im Kanton Bern wird im ersten Quartal 2025 erfolgen und der Vertrag gilt dann für die Periode 2026-2029.

Seit längerem hat die GSI angekündigt, dass die neuen Spitex-Versorgungsgebiete auf die im PwC-Spitalbericht «Die Berner Spitallandschaft im Umbruch» ([Beilage-Bericht-12.05.2021-de.pdf](#)) dokumentierten fünf Regionen abgestimmt sein sollen. Im «Newsletter ambulante Pflege»: [Kanton Bern \(promio-mail.com\)](#) vom 4. Mai 2023 hat die GSI über das konkrete Vorgehen informiert:

1. Quartal 2024: *Bekanntgabe der künftigen Spitex-Versorgungssperimeter und des Zeitpunkts der definitiven Umsetzung. Bekanntgabe der geltenden Versorgungssperimeter für die Ausschreibung in 2025 (allfälliger Zwischenschritt der definitiven Umsetzung).*

2. Quartal 2024: *Bekanntgabe der Rahmenbedingungen für die Ausschreibung der Leistungsverträge ab 2026. Die Rahmenbedingungen für die Ausschreibung der Leistungsverträge umfassen: Tarifstruktur (Abstufung der unterschiedlichen Tarife, maximale Pauschale für die Sicherstellung der Versorgungssicherheit, Wegabgeltung), Formen der Zusammenarbeit der Leistungserbringenden und deren Auswirkung auf die anzuwendenden Tarife.*

1. Quartal 2025: *Start Ausschreibung der Leistungsverträge ab 2026.*

Die WTO-Ausschreibung wurde nun am 30.4.2024 auf der Plattform [simap.ch](#) angekündigt und die künftigen Spitex-Versorgungssperimeter wurden am gleichen Tag und somit mit einer Verspätung von einem Monat auf der Internetseite der GSI publiziert. Zeitgleich wurde der von der GSI in Auftrag gegebene Bericht [Neuorganisation der Spitex-Regionen im Kanton Bern | OBSAN \(admin.ch\)](#) offiziell publiziert.

Im Bericht von OBSAN wurde die Berücksichtigung bestehender Kooperationen/Netzwerke explizit empfohlen. Die GSI hat dieses Kriterium abgelehnt. Die von der GSI bei OBSAN in Auftrag gegebene Prüfung einer Gürtelvariante mit den Gemeinden, die direkt an Bern anstossen, entspricht nicht der Empfehlung von OBSAN. Die effektiv von der GSI entschiedene Gürtelvariante erachtet OBSAN lediglich als denkbar und hält fest, dass sie gegen das Kriterium der Lebensraumorientierung verstösst. Trotzdem hat die GSI, entgegen dem Resultat von OBSAN, nun genau dieses Gebiet vorgesehen.

Der Konsultationsversion der «Teilstrategie integrierte Versorgung», Stand November 2023 [2023-10-18-ts-integrierte-versorgung-konsultationsversion-d.pdf](#) ist zu entnehmen, dass der Kanton Bern horizontale und vertikale Vernetzungen der verschiedenen Dienstleister erwartet. Bei der organisatorischen Integration sollen mehrere Organisationen zu einem Netzwerk zusammengeführt werden, so z. B. ein Regionalspital mit einem Pflegeheim und der Spitex. Dabei kann die Intensität der Zusammenarbeit unterschiedlich sein (Koordination, Kooperation oder Fusion). Doch genau solche Konstrukte lassen sich nun schwer in die neuen Versorgungsregionen integrieren.

Die WTO-Ausschreibung für die nächste Periode soll in 17 aktuell von der GSI vorgegebenen Gebieten erfolgen. Diese Versorgungsgebiete sind ungleich gross und es lassen sich in vielen Gebieten weder eine praxisbezogene Logik noch Synergiepotentiale erkennen. Die Gebiete sind sehr heterogen, so umfassen sie 20 500–139 000 Einwohner bzw. 73 bis 619 Mitarbeitende und zwischen 35 000 und 260 000 Leistungsstunden pro Jahr. In vier Jahren ist ein weiterer Konsolidierungsschritt geplant – dann voraussichtlich auf 12 Spitex-Regionen. Welche Spitex-Organisationen dies betreffen wird, ist unklar, ebenso unklar ist, ob die WTO-Ausschreibung im ersten Quartal 2025 in den nun kommunizierten Regionen stattfinden wird, oder ob die Regionen noch angepasst werden. Dies erlaubt den Organisationen nicht – trotz den aktuell vorhandenen Informationen – verbindlich mit den Vorbereitungsmaßnahmen zu starten und es ermöglicht keine langfristige Planung!

Der Spitex-Verband Kanton Bern und seine Mitglieder signalisieren, dass sie bei einer Konsolidierung der Gebiete aktiv mitarbeiten werden, wenn sie belegbaren Mehrwert im Sinne der qualitativ guten, bedarfsorientierten sowie sinnvollen Versorgung bieten und man den selbständigen und versorgungsrelevanten Spitex-Betrieben die nötige Zeit gibt, sich entsprechend zu organisieren. Doch das genaue Zielbild wie auch viele determinierende Eckpunkte sind ungeklärt. So etwa, welche Eignungskriterien die Organisationsstrukturen für die Ausschreibung erfüllen müssen, ob allfällige Betriebszusammenführungen bei der Eingabe der WTO-Ausschreibung bereits umgesetzt sein müssen oder ob Absichtserklärungen ausreichen. Es fehlen auch die Informationen zum Finanzierungsmodell und zum Datenfluss, sollte eine Lösung mit Subakkordanten umgesetzt werden.

Die spitalexterne Pflege wird immer wichtiger, einerseits, weil Spitalaufenthalte immer kürzer werden und die Spitex auch Aufgaben im Sinne von hospital@home übernehmen wird, aber auch weil immer mehr ältere Menschen im Kanton Bern leben, die, auch wenn sie Pflege benötigen, zu Hause bleiben möchten.

Die versorgungsrelevanten Spitex-Organisationen im Kanton Bern sind mittlere bis grosse KMUs und Zusammenschlüsse benötigen eine sorgfältige und gute Planung und Umsetzung, will man eine Gefährdung der flächendeckenden Spitex-Dienstleistungen vermeiden. Die von der GSI dafür zur Verfügung gestellte Zeit (die WTO-Ausschreibung ist gemäss GSI im ersten Quartal 2025) ist bei weitem zu knapp bemessen, um dies zu gewährleisten.

Deshalb verlangt diese Motion eine zeitliche Anpassung. Der zeitliche Aufschub soll zudem genutzt werden, um die Definition der neuen Spitex-Regionen nochmals zu prüfen, damit bei diesem aufwändigen Konsolidierungsschritt wirklich Synergien genutzt und ein Mehrwert für die Bevölkerung im Kanton Bern geschaffen werden kann. Dies soll kombiniert werden mit der Bekanntgabe aller determinierenden Eckpunkte, damit sich alle auf dem freien Markt tätigen Organisationen seriös vorbereiten können.

Begründung der Dringlichkeit: Die WTO-Ausschreibung ist gemäss Information der GSI im 1. Quartal 2025 geplant. In einem beispiellosen Wettlauf mit der Zeit müsste ab sofort die Neuorganisation der bestehenden 47 Spitex-Regionen angegangen werden.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion), da ihre Umsetzung in der Vollzugs-, Entscheidungs- und Aufgabenkompetenz des Regierungsrates liegt (Art. 90 Abs. 1 Bst. d, f und h KV). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Zudem ist die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) gemäss dem Gesetz über die sozialen Leistungsangebote (SLG)¹ zuständig für die Bereitstellung einer bedarfsgerechten Versorgung von Menschen mit Betreuungs- und Pflegebedarf (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a sowie Art. 25-27 SLG). Der Regierungsrat hat die Aufgaben und Kompetenzen betreffend die Sicher- und Bereitstellung der bedarfsgerechten Versorgung durch die ambulante Pflege in der Verordnung über die sozialen Leistungsangebote (SLV)² weitgehend an das Gesundheitsamt der GSI delegiert. So ist das Gesundheitsamt u. a. zuständig für die Festlegung geeigneter geografischer Perimeter³ (Art. 21 SLV) sowie die Ausgestaltung und den Abschluss der Leistungsverträge (Art. 25ff SLV).

Das Projekt Neuorganisation der Spitex-Regionen hat zum Ziel, die heute bestehenden 47 Spitex-Regionen neu zu organisieren und aus einer Versorgungsperspektive zu weniger und grösseren Regionen zusammenzufassen, damit die ambulante pflegerische Versorgung im Kanton Bern längerfristig sichergestellt werden kann. Dabei werden auch die Ergebnisse des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan) berücksichtigt⁴. Die Neuorganisation soll ab dem Jahr 2026 umgesetzt werden.

Die historisch gewachsenen 47 Spitex-Regionen umfassen heute zwischen 2500 und 139 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Neu soll es nur noch 17 Spitex-Regionen geben, wobei eine Region mindestens 20 000 Einwohnerinnen und Einwohner umfassen wird. Räumlich betten sich die neuen Regionen in das übergeordnete 4+-Regionen-Modell des Kantons ein. Das Gesundheitsamt der GSI wird auch für die neuen Spitex-Regionen Leistungsverträge für die Versorgungssicherheit 2026-2029 abschliessen.

Neben der ersten Vorankündigung zur Ausschreibung auf old.simap.ch vom 30. April 2024 (Meldungsnummer 1409949) wurde vom Gesundheitsamt am 27. Juni 2024 eine zweite Vorankündigung (Meldungsnummer 1430337) veröffentlicht. Mit der zweiten Vorankündigung wurde bekanntgegeben, dass Subunternehmen und, unter Einhaltung von Kriterien, auch Bietergemeinschaften zur Ausschreibung zugelassen werden. Des Weiteren wurde in der Vorankündigung festgehalten, dass die Systematik der Entschädigung voraussichtlich unverändert bleibt.

Zu Ziffer 1

Mit Ziffer 1 wird verlangt, dass in der Ausschreibung des Beschaffungsprojekts «Versorgungssicherheit in der spitalexternen Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex) im Kanton Bern 2026–2029» mit unveränderter Systematik der Entschädigung und mit den aktuell gültigen Spitex-Regionen erfolgt.

Die GSI beabsichtigt, die Systematik der Entschädigung für die Vertragsperiode 2026–2029 unverändert beizubehalten. Jedoch sollen die 47 aktuell gültigen Spitex-Regionen überprüft und neu organisiert werden. Mit den geplanten 17 Regionen wurde eine mittlere Reduktion mit mindestens 20 000 Einwohnerinnen und Einwohner pro Region gewählt. Die GSI ist aber offen, sachgerechte Anpassungen an den geplanten 17 Spitex-Regionen vorzunehmen. Zu diesem Zweck wurden die Spitex-Organisationen mit und ohne Leistungsvertrag zu einer Stellungnahme zu den geplanten neuen Regionen eingeladen.

Die eingegangenen Rückmeldungen werden derzeit durch das Gesundheitsamt der GSI ausgewertet. Mit Blick auf die vorläufigen Ergebnisse dieser Umfrage ist jedoch anzumerken, dass ein Festhalten an den 47 aktuell gültigen Spitex-Regionen weder den von den Spitex-Organisationen heute bereits vorangetriebenen Entwicklungen zu einer überregionalen Zusammenarbeit noch der von den Spitex-Organisationen geäusserten Präferenzen für eine Neuorganisation der

¹ Gesetz vom 9. März 2021 über die sozialen Leistungsangebote (SLG; BSG 860.2)

² Verordnung vom 24. November 2021 über die sozialen Leistungsangebote (SLV; BSG 860.21)

³ Nachfolgend wird im Text anstelle von «Spitex-Perimeter» der Begriff «Spitex-Regionen» verwendet.

⁴ Der Bericht des OBSAN (03/2024) kann online heruntergeladen werden: <https://www.obsan.admin.ch/de> > Publikationen > Jahr 2024 > Neuorganisation der Spitex-Regionen im Kanton Bern (PDF)

Spitex-Regionen entsprechen würde. Dies bedeutet, dem Kanton Bern wie auch den Spitex-Organisationen ist es ein Anliegen, die Neuorganisation der aktuell gültigen Spitex-Regionen weiter voranzutreiben, um geeignetere Strukturen für den Umgang mit dem Fachkräftemangel zu schaffen und die Weiterentwicklung einer nachhaltigen und integrierten Spitex-Versorgung im Kanton Bern zu ermöglichen (siehe hierzu auch Ziffer 4).

Daher beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Ziffer 1.

Zu Ziffer 2

Wie bereits unter Ziffer 1 ausgeführt, ist die GSI bereit, auf Basis der eingegangenen Rückmeldungen der Spitex-Organisationen sachgerechte Anpassungen an den geplanten 17 Spitex-Regionen umzusetzen. Auch sollen bestehende oder geplante Zusammenarbeiten zwischen den Spitex-Organisationen im Sinne einer gesamthaften Lösung berücksichtigt werden.

Die definitiven vorgesehenen Spitex-Regionen, welche die Basis für die Ausschreibungen bilden, wird das Gesundheitsamt der GSI bis zum 31. Dezember 2024 verbindlich bekanntgeben. Die Bekanntgabe erfolgt zeitlich vor der Ausschreibung. Mit diesem Vorgehen wird gewährleistet, dass alle potenziellen Anbieter ausreichend Zeit für Absprachen verbleibt.

Der Regierungsrat beantragt, die Ziffer 2 anzunehmen.

Zu Ziffer 3

Wie in der Vorankündigung auf old.simap.ch vom 30. April 2024 festgehalten wurde, ist eine Ausschreibung des Beschaffungsprojekts «Versorgungssicherheit in der spitalexternen Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex) im Kanton Bern 2026–2029» für das erste Quartal 2025 geplant.

Gemäss Artikel 27 Absatz 1 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)⁵ legt der Auftraggeber die Eignungskriterien in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen abschliessend fest. Auftraggeber des erwähnten Beschaffungsprojekts ist das Gesundheitsamt der GSI, das somit die Eignungskriterien abschliessend festlegen wird. Zum Zeitpunkt der Publikation der Ausschreibung auf simap.ch werden folglich die Eignungskriterien vorliegen. Auch wird zum genannten Zeitpunkt ersichtlich sein, unter welchen Bedingungen Subunternehmen und Bietergemeinschaften zugelassen sein werden. Mit diesem Vorgehen wird gewährleistet, dass alle potenziellen Anbieter zum gleichen Zeitpunkt auf dem gleichen Wissensstand sind.

Da allerdings zur Finalisierung der Ausschreibungsunterlagen die neuen Spitex-Regionen definitiv festgelegt sein müssen, ist die Ausschreibung dieses Beschaffungsprojekts nicht bis Ende 2024 gesichert. Die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen betreffend Zeitvorgaben und Fristen werden eingehalten werden. Zusätzlich ist vorgesehen, die Einreichfrist für die Offertstellung von 40 auf 60 Tage zu verlängern.

Die in der Ziffer 3 erwähnten Finanzierungs-, Abrechnungs- und Datenbereitstellungsprozesse werden in der SLV geregelt, die jährlich entsprechend dem Gesetzgebungsprozess aktualisiert wird, zusammen mit den geltenden Tarifen resp. der Festlegung der Normkosten.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat die Zustimmung zur Ziffer 3.

Zu Ziffer 4

Mit der Neuorganisation der Spitex-Regionen möchte die GSI langfristig zur Verbesserung der Fachkräftesituation beitragen und die ambulante pflegerische Versorgung in allen Teilen des Kantons sicherstellen. Die Anzahl der Patientinnen und Patienten, die von der Spitex versorgt wird, wächst stetig. Grund ist die demografische Entwicklung und der Grundsatz ambulant vor stationär. Gleichzeitig wird auch der Fachkräftemangel weiter zunehmen. Damit wächst jedoch

⁵ Interkantonale Vereinbarung vom 15. November 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; BSG 731.2-1)

die Herausforderung, in allen Regionen des Kantons auch zukünftig weiterhin ausreichend ambulante Pflegeangebote sicherzustellen. Käme es in Zukunft zu Versorgungslücken, müssten Spitex-Organisationen wegen fehlendem Personal - trotz Leistungsauftrag des Kantons - z. B. Erstanfragen zur Versorgung von Patientinnen und Patienten oder Anfragen nach Aufstockung der Leistung bei Bestandskunden ablehnen.

Mit der Neuorganisation der Spitex-Regionen möchte die GSI dieser Entwicklung strukturell entgegenwirken. Die Spitex-Versorgung im Kanton Bern ist heute durch eine hohe Anzahl an relativ kleinen Spitex-Organisationen mit wenigen Beschäftigten gekennzeichnet. Um noch stärker von Synergien und Skaleneffekten profitieren zu können, ist aus Sicht der GSI die Förderung von grösseren organisatorischen Einheiten und die Schaffung übergeordneter Organisationsstrukturen ein wichtiger Ansatzpunkt für die langfristige Sicherstellung der ambulanten pflegerischen Versorgung. Grössere organisatorische Einheiten bieten z. B. im Hinblick auf die Fachkräftegewinnung und -haltung bessere Möglichkeiten zur Aufgabenverteilung und fachlichen Spezialisierung des Personals. Sie ermöglichen auch flexiblere Anstellungs- und Arbeitszeitmodelle.

Mit diesem Vorgehen möchte die GSI Rahmenbedingungen schaffen, die eine nachhaltige Versorgungssituation ermöglichen. Die neuen 17 Regionen, die je mindestens 20 000 Einwohnerinnen und Einwohner umfassen, berücksichtigen die zukünftigen Versorgungsregionen des übergeordneten 4+-Regionen-Modells, die Sprach- und Gemeindegrenzen sowie die räumliche Kontinuität.

Auf Basis dieser Ausführungen beantragt der Regierungsrat die Annahme und gleichzeitige Abschreibung der Ziffer 4.

Verteiler

– Grosser Rat