

Schulzahnmedizinischer Dienst; Nachkredit zum Globalkredit 2023

1. Ausgangslage

Der Schulzahnmedizinische Dienst SZMD stellt in Zusammenarbeit mit privaten Zahnärztinnen und Zahnärzten in der Stadt Bern die schulzahnärztliche Versorgung sicher. Die Aufgaben des schulzahnärztlichen Diensts umfassen einerseits Prophylaxe (jährliche Kontrolluntersuchung und regelmässige vorbeugende Massnahmen in der Volksschule) und andererseits die kostengünstige Behandlung kranker Kauorgane. Dabei kommt ein spezieller Schulzahnpflegetarif zur Anwendung.

Die Gemeinden haben gemäss dem kantonalen Recht die Kosten der Prophylaxe zu tragen und Eltern mit niedrigem Einkommen bei Zahnbehandlungen finanziell zu unterstützen. Der SZMD bietet weitere Massnahmen zur Kariesvorbeugung an, beispielsweise die freiwillige Frühberatung für Kinder ab dem dritten Lebensjahr. Zudem stellt er für alle Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Bern eine kostengünstige soziale zahnmedizinische Versorgung zur Verfügung. Zu diesem Zweck betreibt der SZMD in Bümpliz eine öffentliche Zahnklinik, in welcher Kinder, Jugendliche und Erwachsene behandelt werden. Für alle Untersuchungen und Behandlungen – mit Ausnahme der Schuluntersuchungen, die gemäss den kantonalen Vorgaben gratis angeboten werden – gilt ein günstiger Taxpunktwert von Fr. 1.00.

Das provisorische Jahresergebnis 2023 zeigt, dass der SZMD die Budgetvorgaben nicht einhalten kann. Der Gemeinderat geht davon aus, dass ein Nachkredit in der Höhe von Fr. 771 400.00 nötig ist und stellt dem Stadtrat entsprechend Antrag. Bereits im Jahr 2022 hat der Stadtrat für den SZMD einen Nachkredit in der Höhe von Fr. 548 000.00 bewilligt.

Weil die finanzielle Situation des SZMD unbefriedigend ist, wurden verschiedene Schritte für eine nachhaltige Verbesserung der Situation eingeleitet. Diese Massnahmen setzen auf drei verschiedenen Ebenen an:

- Einerseits soll eine enge betriebliche Zusammenarbeit des SZMD mit den Zahnmedizinischen Kliniken der Universität Bern (ZMK) realisiert werden, um Synergien zu nutzen und Kosten einzusparen.
- Parallel dazu sieht die überarbeitete Strategie des SZMD verschiedene Massnahmen vor, welche in den nächsten Jahren zu einer substantziellen Verringerung des Nettoaufwands des SZMD führen, auch wenn die angestrebte enge Kooperation mit den ZMK nicht zustande kommt.
- Schliesslich werden für 2024 Sofortmassnahmen ergriffen, welche sicherstellen sollen, dass im laufenden Jahr nicht nochmals ein Nachkredit beantragt werden muss.

2. Gründe für den Nachkredit

Bei der Erstellung des Produktgruppenbudgets 2023 wurde angenommen, dass sich die Erlöse des SZMD auf dem Niveau der Jahre 2020 und 2021 bewegen werden. Es wurden demzufolge Erlöse von Fr. 2 982 250.00 und Bruttokosten von Fr. 4 209 578.02 budgetiert. Daraus ergeben sich für 2023 budgetierte Nettokosten von Fr. 1 227 328.02, was deutlich unter dem Niveau der Vorjahre liegt. Aus heutiger Sicht muss festgestellt werden, dass diese Einschätzungen zu optimistisch waren. Zwar konnte der Aufwand des SZMD wegen den eingeleiteten Optimierungsmassnahmen in einem ersten Schritt im 2021 und in einem zweiten Schritt im 2022 deutlich gesenkt werden. Auf der anderen Seite ergaben sich – zum Teil als Folge der Umsetzung der eingeleiteten Massnahmen – insbesondere Ertragseinbussen, welche höher sind als die realisierten Einsparungen und zu

Budgetüberschreitungen sowohl im Jahr 2022 wie auch im Jahr 2023 führten. Die Ertragsausfälle sind einerseits auf personelle Vakanzen zurückzuführen, andererseits sind sie aber auch die Folge der Zusammenlegung der beiden Standorte (vgl. hierzu die nachfolgende Ziffer 2.1).

Finanzielle Entwicklung des SZMD 2019 – 2023

	PGR 2019	PGR 2020	PGR 2021	PGR 2022	PGB 2023	Prov. PGR 2023
Bruttokosten	5'530'448	5'123'095	4'687'027	4'192'101	4'209'578	4'410'861
Erlöse	3'451'386	2'912'298	2'921'119	2'247'725	2'982'250	2'355'648
Nettokosten	2'079'062	2'210'796	1'765'908	1'944'376	1'227'328	2'055'213

Die Tabelle zeigt, dass beim Budget 2023 mit Erlösen in der Grössenordnung der Vorjahre gerechnet wurde (wobei das Jahr 2022 wegen der Umsetzung der Standortzusammenführung nicht repräsentativ ist). Der beantragte Nachkredit ist vor allem auf ungenügende Erlöse zurückzuführen. Zudem haben sich bei den Personalkosten wesentliche Abweichungen zum Budget 2023 ergeben (vgl. hierzu die nachfolgende Ziffer 2.3). Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2024 – 2027 wurde grösstenteils an die veränderte Ertragssituation angepasst.

2.1. Ertragsausfälle wegen der Standortzusammenführung

Eine externe Struktur- und Organisationsüberprüfung des Büros Bolz+Partner kam im Jahr 2017 zum Schluss, dass die Zusammenlegung der beiden Standorte des SZMD aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhaft sei. Diese Massnahme wurde im Oktober 2022 umgesetzt und der Standort Breitenrain geschlossen. Seither befindet sich der SZMD ausschliesslich am Standort Bümpliz, an der Frankenstrasse. Diese räumliche Verlagerung und die am Standort in Bern West zunehmende Nachfrage nach kostengünstigen Zahnbehandlungen führten dazu, dass im SZMD heute weniger selbstzahlende Privatpatientinnen und Privatpatienten behandelt werden und stattdessen vermehrt Personen, welche vom Sozialdienst oder dem Asylsozialdienst unterstützt werden oder Ergänzungsleistungen beziehen. Aus der damit verbundenen verstärkt sozialmedizinischen Ausrichtung des SZMD ergeben sich Mindererträge, weil konsequent einfache und kostengünstige Behandlungen durchgeführt werden. Dies hat zur Folge, dass der durchschnittliche Erlös pro Behandlung sinkt. Andererseits steigt mit dieser Verlagerung der Behandlungen der administrative Aufwand.

Der verstärkt wahrgenommene sozialpolitische Auftrag des SZMD wirkt sich somit betriebswirtschaftlich negativ aus. Zusätzliche Ertragsausfälle ergeben sich auch wegen der mit der Zusammenlegung der Standorte einhergehenden Reduktion der Anzahl Behandlungsstühle von 14 auf 10. Weniger Behandlungszimmer und die steigende Zahl von Schülerinnen und Schülern führen dazu, dass die vorhandene Infrastruktur heute vermehrt für die kostenlose Schulzahnpflege und weniger für verrechenbare zahnmedizinischen Leistungen genutzt werden kann.

Diese bei der Erstellung des Budgets noch nicht erkennbaren Effekte der Standortzusammenlegung führten beim SZMD im 2023 zu Mindererlösen von ca. Fr. 440 000.00 und sind der Hauptgrund für den beantragten Nachkredit.

2.2. Vakante Stellen

Die Herausforderungen bei der Besetzung von vakanten Stellen in der Zahnmedizin und in der Kieferorthopädie belasten den SZMD auch im Jahr 2023. Das hängt u.a. mit dem im Vergleich zu Privatpraxen deutlich tieferen Lohnniveau beim SZMD zusammen. Umso erfreulicher ist es, dass im Mai 2023 ein Kieferorthopäde angestellt werden konnte. Wegen der Vakanz auf dieser Stelle in den ersten Monaten des Jahres und wegen der in der Einarbeitungsphase noch unterdurchschnittlichen Einnahmen können die Budgetvorgaben in der Kieferorthopädie nicht erreicht werden.

Bei den Zahnärzt*innen hat sich die Arbeitsmarktsituation aus Sicht des SZMD leicht entspannt. Insgesamt kam es im Jahr 2023 zu zwei Vakanzen. Eine Vollzeitstelle konnte zeitnah mit einer Teilzeitstelle (80%) und eine Teilzeitstelle zeitlich verzögert besetzt werden. Neu eingetretene Zahnärzt*innen erwirtschaften jedoch nicht von Beginn weg vergleichbare Umsätze wie ihre Vorgänger*innen, was sich negativ auf die Erträge des SZMD auswirkt.

Die Stellenvakanzen führten insgesamt zu Mindererlösen in der Höhe von ca. Fr. 187 000.00.

2.3 Langzeitabsenzen

Aufgrund von diversen krankheitsbedingten Langzeitabsenzen beim Personal fielen die Personalkosten höher aus als budgetiert. Um den Betrieb aufrecht erhalten zu können, mussten langwierige Ausfälle teilweise durch neues Personal kompensiert werden. Zudem wurden Arbeitspensen von Mitarbeitenden befristet erhöht. Weiter führte der Personalmangel zu einer Zunahme der Zeitguthaben der Belegschaft mit entsprechenden Rückstellungen, was sich ebenfalls negativ auf das Betriebsergebnis auswirkt.

Die Langzeitabsenzen führten insgesamt zu Mehraufwendungen in der Höhe von Fr. 192 000.00.

2.4 Weitere Effekte

Beim SZMD ergaben sich gegenüber den budgetierten Einnahmen und Ausgaben verschiedene weitere Abweichungen, welche insgesamt zu einer Vergrößerung des Nettoaufwands um Fr. 9 000.00 führten. Die Debitorenverluste reduzierten sich wegen dem Rückgang der Erlöse. Parallel dazu reduzierte sich auch der Aufwand beim medizinischen Verbrauchsmaterial. Die nachfolgende Übersicht zeigt die verschiedenen Abweichungen:

Mehraufwand Informatik (intern)	+ Fr. 29 000.00
Mehraufwand verschiedene interne Verrechnungen	+ Fr. 6 000.00
Mehraufwand Laborleistungen	+ Fr. 73 000.00
Minderaufwand Forderungsverluste	- Fr. 34 000.00
Minderaufwand übriger Sach- und Betriebsaufwand	- Fr. 60 000.00
Minderaufwand Abschreibungen	- Fr. 5 000.00
Total	+ Fr. 9 000.00

2.5 Zusammenfassung

Der beantragte Nachkredit setzt sich somit aus folgenden Positionen zusammen:

Erlösausfälle ¹	+ Fr. 627 000.00
Höhere Personalkosten	+ Fr. 192 000.00
Korrektur Teuerung Lohnkosten 2% ²	- Fr. 56 600.00
Weitere Effekte	+ Fr. 9 000.00
Total	+ Fr. 771 400.00

¹ Die Erlösausfälle aus zahnmedizinischen Leistungen über Fr. 700 000.00 werden durch Mehrerlöse aus Laborleistungen um Fr. 73 000.00 geschmälert.

² Die Mehrkosten Personal aufgrund der Teuerung sind über den zentralen Kredit FPI abgedeckt.

3. Bisherige Massnahmen und Ausblick

Der Gemeinderat erachtet es als zwingend notwendig, die finanzielle Situation des SZMD rasch substanziell und nachhaltig zu verbessern. Bereits bei der Verabschiedung des Vortrags an den Stadtrat für den Nachkredit zum Globalkredit 2022 im November 2022 hat der Gemeinderat einen entsprechenden Auftrag erteilt. Die bisherigen Optimierungsmassnahmen haben zwar zu einer deutlichen Reduktion des Aufwands des SZMD geführt, zugleich ergaben sich u.a. auch wegen diesen Massnahmen erhebliche Ertragseinbussen, so dass in finanzieller Hinsicht weiterer Handlungsbedarf besteht.

Die bisher eingeleiteten Massnahmen lassen sich kurz wie folgt zusammenfassen: Wegen der unbefriedigenden finanziellen Situation des SZMD wurde 2016 eine externe Organisationsüberprüfung in Auftrag gegeben. Im Juli 2017 legte das Büro Bolz+Partner seinen Bericht vor. Der SZMD hat die Umsetzung der im Bericht empfohlenen Massnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit rasch in Angriff genommen, was vor allem zu einem reduzierten Aufwand, einer Verbesserung der Transparenz, zu einem effizienteren Personaleinsatz und zu einer gezielteren Bewirtschaftung der Umsätze führte. Die Reformen mussten unter schwierigen Rahmenbedingungen durchgeführt werden, weil verschiedene personelle Wechsel in der Leitung, personelle Vakanz und Corona die rasche Umsetzung der Massnahmen behinderten. Ein besonderer Schwerpunkt lag in dieser Situation auf der Zusammenlegung der beiden Standorte des SZMD und auf der anvisierten engen betrieblichen Zusammenarbeit mit den Zahnmedizinischen Kliniken der Universität Bern (ZMK).

Weil trotz der eingeleiteten Massnahmen die finanzielle Situation des SZMD noch nicht nachhaltig verbessert werden konnte, wurde die Strategie des SZMD überarbeitet und im August 2023 dem Gemeinderat vorgelegt. Die überarbeitete Strategie beinhaltet ein zweigleisiges Vorgehen: Einerseits soll mit weiteren Optimierungsmassnahmen der Nettoaufwand nochmals bedeutend reduziert werden. Andererseits sollen parallel dazu die Verhandlungen über eine enge betriebliche Zusammenarbeit von SZMD und ZMK intensiviert und rasch zu einem Abschluss gebracht werden.

Mit der Weiterentwicklung der Strategie soll sichergestellt werden, dass der Kostendeckungsgrad der Produktegruppe Zahnmedizinische Leistungen von 73% (Stand 2022) bis 2027 auf mindestens 90% und danach auf 100% gesteigert werden kann und dass zudem der Aufwand für die Produktegruppe Schulzahnpflege beträchtlich verringert wird. Das Ziel der schrittweisen Defizitreduktion soll ohne Leistungsabbau erreicht werden. Der soziale Auftrag des SZMD soll weiter gestärkt werden. Insbesondere soll der heute günstige Tarif für Zahnbehandlungen beibehalten werden.

Die wichtigste Massnahme der neuen Strategie ist die Prüfung einer grundlegenden Neuorganisation der obligatorischen Untersuchungen von Schülerinnen und Schülern. Angedacht ist eine Auslagerung der Schuluntersuchungen aus der Schulzahnklinik und der Einsatz von mobilen Infrastrukturen in den Schulen. Dadurch können die Behandlungszimmer an der Frankenstrasse wieder vermehrt für ertragsgenerierende Behandlungen genutzt und zugleich der administrative Aufwand reduziert werden. Die geplanten Neuerungen betreffen die Schulen und müssen deshalb in enger Zusammenarbeit mit den Schulleitungen konkretisiert und umgesetzt werden. Zu achten ist zudem auf eine Koordination mit dem heute bereits in allen Klassen stattfindenden Zahnprophylaxe-Unterricht. Mit den in der überarbeiteten Strategie enthaltenen Massnahmen soll erreicht werden, dass der Nettoaufwand des SZMD, welcher in den letzten Jahren bei ca. 2 Mio. Franken lag, bis 2028 auf ca. 1,2 Mio. Franken gesenkt werden kann.

Parallel zur Umsetzung der überarbeiteten Strategie für den SZMD werden die Verhandlungen für eine enge betriebliche Zusammenarbeit von SZMD und ZMK intensiv vorangetrieben. Gemäss der kantonalen Planung ist eine räumliche Integration des SZMD in die ZMK auf dem Inselareal erst

längerfristig – frühestens ab ca. 2030 – realisierbar. Deshalb wird in einem ersten Schritt eine enge und möglichst rasch realisierbare betriebliche Kooperation zwischen SZMD und ZMK angestrebt. Entsprechende Verhandlungen wurden bereits aufgenommen.

Die in der überarbeiteten Strategie des SZMD enthaltenen Massnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit können zum grossen Teil ab 2025 umgesetzt werden. Damit für 2024 kein weiterer Nachkredit für den SZMD beantragt werden muss, braucht es zusätzliche Sofortmassnahmen zur Verbesserung der Kosten- und Erlössituation. Entsprechende Massnahmen werden zurzeit ausgearbeitet und in den nächsten Monaten umgesetzt.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Schulzahnmedizinischer Dienst; Nachkredit zum Globalkredit 2023.
2. Für die Mehrkosten und Mindererlöse wird der Globalkredit 2023 des Schulzahnmedizinischen Dienstes (Dienststelle 360) um Fr. 771 400.00 auf Fr. 1 998 728.02³ erhöht.

Bern, 31. Januar 2024

Der Gemeinderat

³ Die Mehrkosten Personal aufgrund der Teuerung sind über den zentralen Kredit FPI abgedeckt.