

REGIERUNGSRAT

19. Dezember 2018

18.205

Interpellation Marco Hardmeier, SP, Aarau (Sprecher), Florian Vock, SP, Baden, Viviane Hösli, SP, Zofingen, und Lelia Hunziker, SP, Aarau, vom 18. September 2018 betreffend Kosten und Nutzen von Auslagerungen, insbesondere bezüglich des Reinigungspersonals bei kantonalen Schulen; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

In Anlehnung an § 41 Abs. 1 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) gilt bei der Beantwortung der Fragen eine Wesentlichkeitsgrenze von Fr. 250'000.–. Die Beträge wurden jeweils auf Fr. 10'000.– gerundet.

Teil I: Konkrete, oben erwähnte Auslagerung

Zur Frage 1

"Welches sind die Gesamtkosten für die Vorbereitung und Umsetzung dieser Auslagerungsmassnahme (vollständiger Kostennachweis, insbesondere auch die Kosten für die externe Analyse durch die in der Ausschreibung erwähnten externen Firma "Cleangreen", zudem auch die internen Kosten für den Vergabe- und Auslagerungsprozess, etc.)?"

Als Grundlage für die externe Beschaffung der Gebäudereinigung der Alten Kantonsschule Aarau (AKSA)¹ sowie der Kantonalen Schule für Berufsbildung (ksb) am Standort Aarau wurden die Raumbücher und Leistungsverzeichnisse der beiden Schulen sowie die zugehörigen Intervalle und entsprechenden Volumen aus dem Bewirtschaftungsjahr 2017 aufbereitet. Die Neukonzeption der Gebäudereinigung, die Definition der Schnittstellen zwischen Fremd- und Eigenleistung, die Aufbereitung der Submissionsunterlagen sowie deren Auswertung erfolgte mithilfe eines spezialisierten externen Dienstleisters.

Die Gesamtkosten für die Auslagerung der Gebäudereinigung an diesen beiden Schulen lassen sich wie folgt nach externen und internen Kosten aufschlüsseln:

¹ ohne Sportanlagen und ohne Hallenbad Telli, da für diese Anlage ein umfassendes Sanierungsvorhaben in Planung ist und die künftige Ausgestaltung noch offen ist.

Kostenkomponente	Betrag (in Franken)
<i>Durchführung "Öffentliche Submission Gebäudereinigung" durch Cleangreen Consulting GmbH</i>	
Datenerhebungen, Datenmanagement, Schnittstellen Fremd-/Eigenreinigung	6'700
Durchführung Submissionsverfahren, Vorbereitung Mandatsstart	34'200
Kosten total externe Begleitung Submissionsverfahren	40'900
<i>Projektführung "Öffentliche Submission Gebäudereinigung" durch Departement Bildung, Kultur und Sport</i>	
Phase Initialisierung (Projektinitialisierung, Grundinformationen; September–Oktober 2017): 4 Tage à Fr. 790.–	3'160
Phase Konzept (Vorbereitung Submissionsverfahren; November–Dezember 2017): 6 Tage à Fr. 790.–	4'740
Phase Realisierung (Durchführung Submissionsverfahren, Evaluation, Vergabe; Januar–Juli 2018): 2 Tage à Fr. 790.–	1'580
Phase Einführung (Mandatsvorbereitung, Personalübernahme; August–September 2018): 6 Tage à Fr. 790.–	4'740
Kosten total intern	14'220
Kosten total	55'120

Im Rahmen der vorliegenden Ausschreibung, welche auch als Pilot für weitere Auslagerungsvorhaben dient (vgl. Antwort zur Frage 4), wurden Grundlagen erarbeitet, welche sowohl bei der periodischen Neuausschreibung der Leistungen verwendet werden können (Raumbücher sowie Leistungsverzeichnisse) als auch für weitere geplante Auslagerungsvorhaben (Definition Schnittstellen, Standardisierung der Leistungen, Konzeption Submission mit Losbildung, Definition der Eignungs- und Zuschlagskriterien sowie detaillierte Bedingungen und Konditionen der Personalübernahme). Diese Kosten minimieren sich daher bei zukünftigen Auslagerungen substantziell.

Zur Frage 2

"Welches ist das erwartete resp. erhoffte und / oder tatsächliche Einsparungspotenzial der erwähnten Massnahme?"

Die externe Analyse sowie die darauf basierende Neukonzeption der Gebäudereinigung hat ein erhebliches Potenzial für Kostenreduktionen aufgezeigt, welches mit der Auslagerung der Gebäudereinigung an einen externen Dienstleister realisiert werden kann.

Durch die Auslagerung der Gebäudereinigung an der AKSA sowie an der ksb Aarau resultieren jährliche Minderkosten von insgesamt rund Fr. 270'000.–. Diese leiten sich wie folgt her:

Bezeichnung Vergabe	Bruttolohnkosten inklusive AGB (Basis Rechnung 2017)	Zuschlag Vollkosten (15 %)	Ist-Kosten interne Leistungser- bringung	Kosten der ex- ternen Vergabe	Kostenreduktion pro Jahr
Unterhaltsreinigung inklusive Tagesper- son	Fr. 549'378.–	Fr. 82'407.–	Fr. 631'785.–	Fr. 363'020.–	Fr. 268'765.–

Der ausgewiesene Zuschlag im Umfang von 15 % zur Darstellung der Ist-Kosten der internen Leistungserbringung umfasst Arbeitsplatz- und Infrastrukturkosten, Ausrüstung, Verbrauchsmaterial, Personaladministration sowie Objektführung.

Infolge der vom Regierungsrat beschlossenen Besitzstandswahrung während drei Jahren auf dem statischen Lohn der von der Auslagerung betroffenen Personen (vgl. Antwort zur Frage 3) resultiert in den ersten drei Jahren der Auslagerung eine geringere finanzielle Entlastung; erst nach Ablauf dieser Periode (das heisst ab dem Jahr 2022) kann die volle Entlastung umgesetzt werden.

Zur Frage 3

"Wurde sichergestellt, dass die betroffenen Mitarbeitenden auch zukünftig über eine identische Anstellung verfügen (umfassende Betrachtung, Nettolohn, inkl. Sozialleistungen)? Falls nein, wieso wurde dies nicht sichergestellt? Falls ja, wie wurde dies konkret sichergestellt?"

Im Rahmen der Ausschreibung wurden griffige Eignungs- und Zuschlagskriterien definiert. Die Eignungskriterien mussten für ein gültiges Angebot allesamt erfüllt werden. Die Zuschlagskriterien wurden einer Bewertung unterzogen und ermöglichten den Zuschlag an das wirtschaftlich günstigste Angebot.

Die Eignungskriterien zur Personalübernahme wurden dahingehend formuliert, dass die Einhaltung von sozialen Mindestvorschriften (Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutzbedingungen, Lohngleichheit von Frau und Mann) zwingend eingehalten werden müssen und der Leistungserbringer sich dazu bereiterklärt, das bestehende Personal zu übernehmen. Auf diese Weise sollte einerseits sichergestellt werden, dass keinerlei arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften umgangen werden und andererseits ein reibungsloser Übergang der Leistungserbringung auf den externen Anbieter ermöglicht wird. Gleichzeitig nimmt der Kanton Aargau mit diesem Vorgehen seine Verantwortung als sozialer und sorgsamer Arbeitgeber wahr. Für eine sozialverträgliche Umsetzung wurden folgende Massnahmen im Rahmen des Auslagerungsprozesses vom Regierungsrat beschlossen.

1. Vorgaben zur Personalübernahme

- Dem bisher beim Kanton Aargau angestellten Personal werden neue Arbeitsverträge angeboten. Alle Stellen bleiben grundsätzlich erhalten.
- Auf die Festlegung einer Probezeit in den neu abzuschliessenden Arbeitsverträgen wird verzichtet, soweit die betreffende Arbeitnehmerin beziehungsweise der betreffende Arbeitnehmer damit einverstanden ist.
- Künftige Kündigungs- (Art. 335c Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR]) und Sperrfristen (Art. 336c OR) sowie Lohnfortzahlungsansprüche (Art. 324a beziehungsweise Art. 324b OR) richten sich nach der Gesamtdauer des bisherigen und des neuen Anstellungsverhältnisses. Dies gilt auch für allfällige weitere Rechtsansprüche wie Ferien, Dienstaltersgeschenke und dergleichen, die für alle Angestellten des neuen Arbeitgebers vorgesehen sind.
- Während der drei ersten Anstellungsjahre beim neuen Arbeitgeber wird im Sinne einer unumgänglichen Massnahme nur dann eine ordentliche Kündigung ausgesprochen, wenn ein sachlich zureichender Grund vorliegt, namentlich bei Aufhebung der Stelle aus organisatorischen oder wirtschaftlichen Gründen, wegen Mängel in der Leistung oder im Verhalten, die sich trotz schriftlicher Mahnung während der angesetzten Bewährungszeit fortsetzen oder wegen mangelnder Bereitschaft während oder nach der Bewährungszeit, die im Anstellungsvertrag vereinbarte Arbeit oder eine andere zumutbare andere Arbeit zu verrichten. Die fristlose Auflösung des Arbeitsvertrags bleibt jedoch vorbehalten, wenn ein wichtiger Grund gemäss Art. 337 Abs. 2 OR vorliegt.

2. Besitzstandwahrung

Im Rahmen der vertraglichen Vereinbarungen zwischen den Mitarbeitenden und dem Dienstleister werden Regelungen zugunsten der Mitarbeitenden getroffen. Diese umfassen auch den statischen Besitzstand auf dem bisherigen Lohn. Dabei werden alle Lohnanteile gesichert, die zum Erhalt des Nettolohns der letzten 12 Monate nötig sind. Diese betreffen beispielsweise die Ferien, obligatorische Versicherungsanteile, und den höheren Arbeitgeberbeitrag an die Pensionskasse. Nicht vergütet werden Lohnveränderungen, die bei einer weiteren Anstellung beim Kanton Aargau hätten erwartet werden können – wie beispielsweise Dienstaltersgeschenke oder höhere Ferienansprüche. Die aus der Besitzstandwahrung resultierenden Kosten werden dem externen Leistungserbringer durch den Kanton Aargau abgegolten.

Zur Frage 4

"Sind weitere Auslagerungsprojekte im erwähnten Bereich an anderen kantonalen Schulen geplant? Falls ja, zu welchem Zeitpunkt, in welchem Verfahren und welche Schulen betreffend?"

Der Regierungsrat hat im Rahmen der vorliegenden Auslagerung beschlossen, die Auslagerung der Gebäudereinigung in analoger Weise an sämtlichen weiteren kantonalen Schulen im Aufgabenbereich 320 'Berufsbildung und Mittelschule' vorzunehmen.

Die weiteren Etappen der Auslagerung der Gebäudereinigung an kantonalen Schulen sind wie folgt geplant:

Schule	Zeitpunkt Auslagerung
Neue Kantonsschule Aarau	Externalisierung per 1. August 2019
Höhere Fachschule Gesundheit und Soziales Aarau	
Kantonsschule Wohlen	Externalisierung per 1. Januar 2020
Kantonsschule Wettingen	

Sämtliche Ausschreibungen erfolgen im Rahmen einer öffentlichen Submission nach GATT/WTO.

Teil II: Allgemeine Fragen zu Auslagerungen

Zur Frage 5

"Welche Arbeiten wurden vom Kanton Aargau in den letzten 10 Jahren bereits ausgelagert und der Auftrag stattdessen an private Unternehmungen erteilt (tabellarische Auflistung)?"

Bereich	Arbeit/Auftrag*	Jahr**	Auftragsinhalt (Kurzumschreibung)
DVI	Aufgabenbereich 210 'Polizeiliche Begleitung von Ausnahmetransporten'	2017	Begleitungen von Ausnahmetransporten können durch private Ausnahmetransportbegleiter durchgeführt werden, sofern diese über eine entsprechende Bewilligung verfügen.
DVI	Aufgabenbereich 215 'Auslagerung VIACAR-System'	2010	Die Weiterentwicklung und der Betrieb der für Strassenverkehrsämter durch die Abteilung Informatik und dem Strassenverkehrsamt Aargau entwickelte Spezialsoftware wurde in eine eigenständige Aktiengesellschaft ausgelagert.

Bereich	Arbeit/Auftrag*	Jahr**	Auftragsinhalt (Kurzumschreibung)
BKS	Aufgabenbereich 315 'Sternbild und ZAB'	2014	47 Wohnplätze, 115 geschützte Arbeitsplätze und 47 Beschäftigungsplätze für erwachsene Menschen mit Behinderung wurden in die durch den Kanton Aargau neu gegründete Stiftung FARO ausgelagert. Mit dieser Auslagerung waren keine Sparvorgaben verbunden.
BKS	Aufgabenbereich 315 'Schulheim Stift Olsberg'	2017	24 Plätze Wohnen und Schule für Kinder und Jugendliche mit sozialer Beeinträchtigung wurden in die Stiftung Kinderheim Brugg ausgelagert. Vorgängig waren alle Kinder- und Jugendeinrichtungen eingeladen worden, ein Angebot zur Übernahme zu unterbreiten. Mit dieser Auslagerung waren keine Sparvorgaben verbunden.
DFR	Diverse Aufgabenbereiche Massenoutput	2013	Herstellung von kantonalen Drucksachen (Lohnabrechnungen, Lohnausweise, Steuerrechnungen und diverse Steuer-Listen für die Gemeinden) wurde an das Verwaltungszentrum AG St. Gallen vergeben.
DGS	Aufgabenbereich 515 Asylsuchende a) 'Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden' (teilweise ausgelagert)	2015	Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) in einer stationären Wohngruppe.
DGS	Aufgabenbereich 515 Asylsuchende b) 'Betreuungsdienstleistungen in der kantonalen Asylunterkunft Frick'	2017	Sicherstellung der Betreuung in der kantonalen Asylunterkunft Frick.
DGS	Aufgabenbereich 535 'Regress Hospitalisationen gegenüber haftpflichtigen Dritten'	2015	Bei Personen, die nach Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) gegen Unfall versichert sind und in denen Dritte für den Spitalaufenthalt haftpflichtrechtlich verantwortlich sind, fordert der Kanton seine anteilmässig geleisteten Vergütungen bei den haftpflichtigen Dritten ein.
BVU	Keine		
SK	Keine		
GKA	Keine		

* Kurzbezeichnung

** Jahr Beginn der Auslagerung

Zur Frage 6

"Welche Kosten (Aufwand für die Ausschreibung, die Aushandlung der diversen Verträge, Informationsveranstaltungen, Stellungnahmen, etc.) haben diese Auslagerungsprozesse dem Kanton Aargau verursacht?"

Bereich	Arbeit/Auftrag	Aufwendungen für den Auslagerungsprozess in Franken (auf 10'000.– gerundet)
DVI	Aufgabenbereich 210 'Polizeiliche Begleitung von Ausnahmetransporten' <ul style="list-style-type: none"> • interner Personalaufwand durch Absprachen zwischen Kantonspolizei und Strassenverkehrsamt sowie der Kantonspolizei Zürich, welche die Bewilligungen an die Privaten erteilt • Information an die Transporteure via Verbände 	Keine nennenswerten Zusatzkosten
DVI	Aufgabenbereich 215 'Auslagerung VIACAR-System' Ausschreibung IT-Betrieb und Software-Pflege Rechtsberatung durch BDO Visura und FSDZ Rechtsanwälte & Notariat AG	Fr. 110'000.– Fr. 160'000.–
BKS	Aufgabenbereich 315 'Sternbild/ZAB'	Fr. 75'000.– <ul style="list-style-type: none"> • Geschätzter zusätzlicher Sachaufwand für die Auslagerung: Fr. 35'000.– • Ca. 600 Arbeitsstunden – ca. Fr. 40'000.–
BKS	Aufgabenbereich 315 'Schulheim Stift Olsberg'	Fr. 60'000.– <ul style="list-style-type: none"> • Fr. 25'000.– an Projektkosten (zuhanden Stiftung Kinderheim Brugg) • Ca. 500 Arbeitsstunden – ca. Fr. 35'000.–
DFR	Diverse Aufgabenbereiche Massenoutput	Kosten für Pflichtenhefterstellung, Evaluation und Auftragsvergabe: Fr. 60'000.– Umstellung auf die externe Verarbeitung: Fr. 200'000.–
DGS	Aufgabenbereich 515 Asylsuchende a) 'Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden' (teilweise ausgelagert)	Die administrativen Aufwände für die Auslagerung wurden nicht erhoben und können nachträglich nicht verlässlich quantifiziert werden.
DGS	Aufgabenbereich 515 Asylsuchende b) 'Betreuungsdienstleistungen in der kantonalen Asylunterkunft Frick'	Die administrativen Aufwände für die Auslagerung wurden nicht erhoben und können nachträglich nicht verlässlich quantifiziert werden.
DGS	Aufgabenbereich 535 'Regress Hospitalisationen gegenüber haftpflichtigen Dritten'	Die administrativen Aufwände für die Auslagerung wurden nicht erhoben und können nachträglich nicht verlässlich quantifiziert werden.

Zur Frage 7

"Welche Kosten verursachen die bereits ausgelagerten Arbeiten jährlich und welche Kosten hatte der Kanton, als die Arbeiten noch durch Angestellte des Kantons erbracht wurden (tabellarische Gegenüberstellung je Auslagerung)?"

Bereich	Arbeit/Auftrag	Kosten Inhouse pro Jahr in Franken (auf 10'000.– gerundet)	Kosten Outsourcing pro Jahr in Franken (auf 10'000.– gerundet)
DVI	Aufgabenbereich 210 'Polizeiliche Begleitung von Ausnahmetransporten'	Einnahmen von Fr. 265'000.–	Wegfallende Einnahmen von Fr. 265'000.– Durch die Verlagerung der Aufgaben können die Einnahmen innerhalb der Strassenrechnung saldoneutral kompensiert werden.
DVI	Aufgabenbereich 215 'Auslagerung VIACAR-System' Kosten für Softwareentwicklung und Softwarebetrieb	Im Jahr 2009: Kosten der Abteilung Informatik: Fr. 2'880'000.– Kosten Strassenverkehrsamt (inklusive externe Dienstleister): Fr. 6'730'000.–	Im Jahr 2017: Druckzentrum Bedag AG Fr. 170'000.– Kostenanteil Kanton Aargau an VIACAR AG Fr. 2'680'000.–
BKS	Aufgabenbereich 315 'Sternbild und ZAB'	Fr. 9'960'000.–	Fr. 9'970'000.– *
BKS	Aufgabenbereich 315 'Schulheim Stift Olsberg'	Fr. 2'400'000.–	Fr. 2'400'000.– **
DFR	Diverse Aufgabenbereiche Massenoutput	Fr. 850'000.–	Durchschnittlich rund Fr. 360'000.–
DGS	Aufgabenbereich 515 Asylsuchende a) 'Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden' (teilweise ausgelagert)	Fr. 1'170'000.–	Fr. 1'410'000.–
DGS	Aufgabenbereich 515 Asylsuchende b) 'Betreuungsdienstleistungen in der kantonalen Asylunterkunft Frick'	Ein direkter Vergleich ist nicht möglich, da die Form der Betreuung mit internen Ressourcen von derjenigen durch Externe abweicht. Die Kosten bewegen sich jedoch in einem ähnlichen Rahmen.	Fr. 970'000.–
DGS	Aufgabenbereich 535 'Regress Hospitalisationen gegenüber haftpflichtigen Dritten'	Aufwand ca. Fr. 40'000.– (16 % vom Ertrag), Ertrag ca. 0,25 Millionen Franken	Aufwand 15–20 % des Ertrags. 2017: Aufwand 0,3 Millionen Franken (16 % vom Ertrag), Ertrag 1,9 Millionen Franken

* Jahresrechnung 2014 (da sich anschliessend das Angebot verändert hat; ohne Wohnpsychiatrie)

** Schätzung aufgrund maximaler Leistungsabgeltung im Leistungsvertrag 2017, Normauslastung (96 %) und Anteil innerkantonale Kinder und Jugendliche (75 %) – analoge Werte wie in der Rechnung 2016.

Zur Frage 8

"Welcher Betrag konnte durch die einzelnen Auslagerungen eingespart werden?"

Bereich	Arbeit/Auftrag	Einsparung pro Jahr in Franken (auf 10'000.– gerundet)
DVI	Aufgabenbereich 210 'Polizeiliche Begleitung von Ausnahmetransporten'	Keine Einsparung. Die frei werdenden Ressourcen werden für andere Aufgaben im Rahmen der Schwerpunkte im Aufgabenbereich 210 eingesetzt.
DVI	Aufgabenbereich 215 'Auslagerung VIACAR-System'	Ressourcenverlagerung im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit vom Departement Finanzen und Ressourcen (Informatik Aargau) zur VIACAR AG.
BKS	Aufgabenbereich 315 'Sternbild und ZAB'	Fr. -10'000.– (Mehrkosten)
BKS	Aufgabenbereich 315 'Schulheim Stift Olsberg'	+/- 0.–
DFR	Diverse Aufgabenbereiche Massenoutput	Einsparung von Fr. 490'000.– im Bereich Massenoutput Zu berücksichtigen ist, dass sich aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung die Anzahl der gedruckten Papierdokumente verringert hat. Durch die Auslagerung konnte zudem einmalig auf die notwendige technische Erneuerung der internen Druck- und Verpackungsinfrastruktur verzichtet werden (Kosten von rund 1,3 Millionen Franken).
DGS	Aufgabenbereich 515 Asylsuchende a) 'Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden' (teilweise ausgelagert)	Keine Einsparung, ein Mehraufwand resultiert. Im Jahr 2019 erfolgt ein Insourcing aufgrund des Prüfergebnisses, wonach die Tätigkeiten des externen Anbieters durch kantonseigenes Personal kostengünstiger vorgenommen werden kann.
DGS	Aufgabenbereich 515 Asylsuchende b) 'Betreuungsdienstleistungen in der kantonalen Asylunterkunft Frick'	Keine
DGS	Aufgabenbereich 535 'Regress Hospitalisationen gegenüber haftpflichtigen Dritten'	Keine

Zur Frage 9

"Wurden Auslagerungen gestoppt oder nachträglich rückgängig gemacht und falls ja, aus welchem Grund?"

Bereich	Outsourcing-Vorhaben	Begründung für Nichtrealisierung/Rückgängigmachung
keine		

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 3'092.–

Regierungsrat Aargau