

Vorlage Stadtparlament

Datum	26. Mai 2021
Beschluss Nr.	544
Aktenplan	152.15.12 Interpellationen

Interpellation Maja Dörig: Wie steht es um die neue Spitex St.Gallen AG?; schriftlich

Maja Dörig sowie 31 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 23. März 2021 die beiliegende Interpellation «Wie steht es um die neue Spitex St.Gallen AG?» ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Die Spitex St.Gallen AG hat am 1. Januar 2021 ihre operative Tätigkeit aufgenommen. Im Auftrag der Stadt sorgt sie für die Grundversorgung der Bevölkerung auf dem gesamten Stadtgebiet mit ambulanten Pflegeleistungen («Pflege zu Hause»), dazu subsidiär neben der Pro Senectute Regionalstelle St.Gallen und dem Haushilfe- und Entlastungsdienst der Frauenzentrale (HED) für die Grundversorgung mit hauswirtschaftlichen und sozialbegleiterischen Leistungen («Hilfe zu Hause»). Sie hat damit vier private Spitexvereine abgelöst, deren Leistungsauftrag Ende Dezember 2020 auslief.

Im Februar 2018 hatte das Stadtparlament den Bericht des Stadtrates zum Postulat «Braucht St.Gallen vier Spitex-Organisationen?» behandelt. Darin bekundete der Stadtrat seine Absicht, den gesetzlichen Versorgungsauftrag künftig nur noch einer einzigen Spitex-Organisation zu erteilen, um mit einer Einheitsorganisation die künftigen Herausforderungen besser zu bewältigen, der Bevölkerung auf dem gesamten Stadtgebiet einen gleichwertigen Zugang zur Grundversorgung mit Leistungen der Hilfe und Pflege zu Hause zu bieten und vorhandene Synergien zu nutzen. Er beurteilte den Schritt zur Einheitsorganisation aufgrund der steigenden Bedeutung der Langzeitpflege im städtischen Haushalt als notwendig, aber auch um der demografischen Entwicklung mit ihrer Verschiebung zur älteren Generation sowie den allgemein gestiegenen Anforderungen an die Leistungen des Sozial- und Gesundheitswesens Rechnung zu tragen. Das Stadtparlament stellte sich in der Postulatsdiskussion vom 14. Februar 2018 hinter das Vorhaben und verabschiedete am 30. Oktober 2018 einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung des Umsetzungsprojekts. Auf expliziten Wunsch des Stadtparlaments setzte die damit beauftragte Direktion eine externe Projektleitung ein. Die vier bestehenden Spitex-Organisationen wurden eingeladen, sich aktiv am Projekt zu beteiligen. Schliesslich beschloss das Stadtparlament am 19. Mai 2020 die Gründung und Anschubfinanzierung der vereinheitlichten Spitex St.Gallen AG.

Mit der Spitex St.Gallen AG wurde eine Einheitsorganisation für das ganze Stadtgebiet geschaffen, um die Grundversorgung in der Hilfe und Pflege zu Hause längerfristig zu sichern und entwicklungsfähig aufzustellen und um das ambulante Angebot auszubauen. Als Leistungserbringerin erreicht sie diese Ziele, indem sie sich professionell organisiert, ihre Prozesse in einer zunehmend digitalisierten

Welt optimiert, indem sie eine systematische Qualitätsentwicklung betreibt, ihr Angebot dem sich wandelnden gesellschaftlichen Bedarf anpasst und sich angesichts des verschärften Fachkräftemangels als aktive Ausbildungsstätte und attraktive Arbeitgeberin positionieren kann.

Der Stadtrat nimmt in der Antwort die Gelegenheit wahr, zum übergeordneten Themenkomplex «Personalwesen und Versorgungsauftrag» ausführlich Stellung zu nehmen.

2 Beantwortung der Fragen

2.1 Fluktuationsrate

- 1. In letzter Zeit kam es zu überproportional vielen Abgängen in der neuen Spitex St.Gallen AG. Wie hoch war die Fluktuationsrate in diesem Jahr? Wie hoch war sie bei den vier St.Galler Spitexvereinen in den letzten Jahren?*

Die neue Spitex St.Gallen AG hat ihren Betrieb am 1. Januar 2021 aufgenommen. Sie startete mit einem Personalbestand von total 131 Mitarbeitenden, davon 127 in ungekündigter Stellung, unter ihnen 14 Lernende, und 4 in gekündigter Stellung.

Am 30. April 2021 lag der Personalbestand bei insgesamt 140 Mitarbeitenden, 98 von ihnen in ungekündigter Stellung, davon 13 Lernende, sowie 42 in gekündigter Stellung. Letztere verteilen sich auf 30 diplomierte Pflegefachpersonen HF, acht Fachangestellte Gesundheit, drei Pflegehelferinnen SRK sowie eine Mitarbeitende aus der Administration. Ein grosser Teil der Kündigungen betraf den Standort Ost, also die frühere Spitex St.Gallen-Ost, und dort vornehmlich die Gruppe der diplomierten Pflegefachpersonen.

Die total 14 Abgänge¹ im Verlauf der ersten vier Monate im Jahr 2021 setzen sich wie folgt zusammen: sechs Kündigungen durch Arbeitnehmende, zwei Kündigungen durch die Arbeitgeberin, zwei Abschlüsse der Ausbildung, drei Pensionierungen und eine auslaufende befristete Anstellung. Sie verteilen sich wie folgt: sechs Pflegefachpersonen HF, zwei Fachangestellte Gesundheit, eine Pflegehelferin SRK, eine Assistenz- und Betreuungsperson, eine hauswirtschaftliche Mitarbeiterin ohne spezifische Ausbildung, zwei Studierende HF sowie eine Person aus der Administration.

Den Abgängen stehen 23 Zugänge² gegenüber. Sie können wie folgt zugeordnet werden: fünf dipl. Pflegefachpersonen HF, sechs Fachpersonen Gesundheit, sieben Pflegehelfer/innen mit SRK-Grundkurs, eine hauswirtschaftliche Mitarbeiterin ohne spezifische Ausbildung, eine Studierende zur Pflegefachperson HF, zwei Mitarbeitende in der Administration sowie eine Führungsperson.

Die Fluktuationsrate gibt an, welcher Anteil der Mitarbeitenden die Organisation in einem bestimmten Zeitraum (z.B. Quartal, Halbjahr, ganzes Jahr) verlässt. Wird die Fluktuationsrate als Vergleichswert (z.B. innerhalb der Branche) genutzt, wird sie üblicherweise bezogen auf ein ganzes Jahr ermittelt. Die gekündigten Arbeitsverhältnisse wie auch die abgeschlossenen neuen Arbeitsverträge sind in der

¹ Darunter fallen jene Mitarbeitenden, die im besagten Zeitraum ihren letzten Arbeitstag gemäss Arbeitsvertrag hatten.

² Analog fallen unter die Zugänge jene Mitarbeitenden, die im besagten Zeitraum ihre Stelle angetreten haben.

Fluktuationsrate definitionsgemäss nicht enthalten – beide werden erst relevant, wenn die Ab- und Zugänge physisch stattfinden.

Die Spitex St.Gallen AG wies in den ersten vier Monaten 2021 eine Fluktuationsrate von 9,3 Prozent auf.³ Die Aussagekraft einer Fluktuationskennzahl pro Quartal ist allerdings fraglich. Eine lineare Hochrechnung auf ein ganzes Geschäftsjahr erscheint angesichts der spezifischen Situation mit dem Betriebsübergang per 1. Januar 2021 nicht sinnvoll. Insbesondere ein erstes Geschäftsjahr nach einer Reorganisation weist spezifische Eigenschaften auf, die nicht repräsentativ für einen längeren Zeitraum sind.

Die historischen Fluktuationsraten der vier Spitex-Vereine sind dem Stadtrat nicht bekannt. Sie wurden im Rahmen des Controllings nicht erhoben.

2.2 Kündigungsgründe und Massnahmen zur Stabilisierung des Mitarbeitendenbestandes

2. Mit welchen Begründungen haben die MitarbeiterInnen gekündigt? Was wird konkret unternommen, dass nicht noch mehr MitarbeiterInnen kündigen?

Diese beiden Fragen liegen nicht im Zuständigkeitsbereich des Stadtrates. Als Gewährleisterin des Versorgungsauftrages und als Hauptaktionärin der Spitex St.Gallen AG unterstützt die Stadt die Verantwortlichen im Verwaltungsrat und in der Geschäftsleitung in ihren Bemühungen um ein konstruktives Arbeitsklima, eine transparente Informationspolitik und die Umsetzung der brancheneigenen Qualitätsstandards. Sie hält sich jedoch an die Trennung der Aufgaben und wahrt die operative Zuständigkeit von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der Spitex St.Gallen AG. Gleichwohl interessieren auch den Stadtrat die Kündigungsgründe. Laut Geschäftsleitung stehen zwei Gründe im Vordergrund:

2.2.1 Unterschiedliche Auffassungen um die «richtige Pflegephilosophie» unter dem Aspekt des Versorgungsauftrages

Als ein Kündigungsgrund werden unterschiedliche Auffassungen zur «richtigen Pflegephilosophie» aufgeführt. Die in der Frage erwähnten Abgänge fanden hauptsächlich in der früheren Spitex St.Gallen-Ost statt, welche den von ihnen wahrgenommenen Kurswechsel nicht mittragen wollen. Den Schilderungen zufolge steht dabei die Konkurrenz zwischen zwei Pflegekonzepten im Zentrum, nämlich dem *Primat der Bezugspflege* einerseits und dem *Primat der funktionalen Pflege* anderseits.

³ Berechnet nach der «Schlüter-Formel»:

$$\text{Anzahl Abgänge} \times \frac{100}{\text{Anfangsbestand} + \text{Zugänge}}$$

Beide Konzepte werden in der Realität nicht in reiner Form praktiziert, jedoch funktionieren Spitex-Organisationen mit Versorgungspflicht tendenziell stärker nach dem funktionalen System, während private Spitex-Organisationen die Bezugspflege⁴ als Alleinstellungsmerkmal gegenüber der öffentlichen Spitex nutzen, sich dafür aber den geeigneten Klientenkreis aussuchen (können), mit der sich diese Art der Leistungserbringung kostendeckend bzw. gewinnbringend umsetzen lässt.⁵

Aus Sicht des einzelnen Klienten bzw. der einzelnen Klientin ist die Bezugspflege vorteilhaft, weil eine personelle Konstanz und die Beschränkung der eingesetzten Mitarbeitenden auf ein minimales Team möglich sind. Für eine öffentliche Spitex mit Versorgungspflicht liegt der primäre Fokus jedoch auf der Erfüllung des Versorgungsauftrages für die gesamte Bevölkerung, gemäss dem Leitgedanken «Überall – für alle – 365 Tage im Jahr». Selbstverständlich ist es auch einer öffentlichen Spitex mit Annahmepflicht ein grosses Anliegen, den Klientinnen und Klienten die grösstmögliche personelle Konstanz in Pflege und Betreuung zu bieten. Dies insbesondere für Menschen mit demenziellen Erkrankungen, welche mit wechselndem Personal weniger gut umgehen können. Doch – und hier zeigt sich der Zielkonflikt – ein Pflegemodell, welches sich stärker an der Bezugspflege orientiert (wie dies von der früheren Spitex St.Gallen Ost umgesetzt wurde) führt zu einem Skill-und-Grade-Mix⁶, der dem Wirtschaftlichkeitsgebot der öffentlichen Krankenversicherung⁷ entgegensteht: Wenn überqualifiziertes Personal regelmässig und systematisch in der Grundpflege eingesetzt wird, ist das keine wirtschaftliche Leistungserbringung. Aus diesem Grund rangiert in der Zielhierarchie einer öffentlichen Spitex die Versorgungspflicht, also das «Überall – für alle – 365 Tage im Jahr», vor dem Postulat der Bezugspflege. Das Gebot der wirksamen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Leistungserbringung setzt den Rahmen für einen effizienten Personaleinsatz. Dabei ist je nach Situation nicht ausgeschlossen, dass auch einmal ein/e Mitarbeitende/r mit mehr als den erforderlichen Qualifikationen im gleichen Einsatz neben Behandlungspflege auch Grundpflegeleistungen oder eine hauswirtschaftliche Handreichung übernimmt, damit dafür nicht ein separater Einsatz nötig ist, jedoch nicht auf regelmässiger Basis.

Die von den Verantwortlichen der Spitex St.Gallen AG angebotenen Dienstleistungen orientieren sich stärker am Konzept der *Funktionspflege*, was den üblichen Standard für die öffentliche Spitex in der Schweiz und für die Mitarbeitenden aus den anderen drei früheren Spitexorganisationen eine Kontinuität darstellt: Für die drei Leistungsarten «Abklärung, Beratung und Koordination» (7a), «Untersuchung und Behandlung» (7b) und «Grundpflege» (7c), die mit sowohl absteigenden Tarifen als auch absteigenden Qualifikationserfordernissen hinterlegt sind, ist eine an der Qualifikation orientierte Einsatzplanung die logische Folge. Elemente der Bezugspflege werden ebenfalls gelebt, indem die Fallführung bei wenigen diplomierten Mitarbeitenden konzentriert ist und die Pflegenden in den Teams wenn möglich regelmässig bei den gleichen Klientinnen und Klienten in den Einsatz eingeteilt werden.

⁴ Unter Bezugspflege wird eine personenzentrierte, ganzheitliche und individuelle Pflege verstanden, wo jeweils eine Bezugspflegerperson für den gesamten Pflegeprozess die Verantwortung trägt und sämtliche pflegerischen Tätigkeiten zu Gunsten eine/r bestimmten Klient/in durchführt.

⁵ Dafür ist insbesondere das Verhältnis zwischen Wegzeit und Einsatzdauer massgeblich. Tendenziell werden auch Klientinnen bzw. Klienten bevorzugt, welche vor allem Grundpflege benötigen, weil dies den Einsatz von tiefer entlohntem Personal ermöglicht.

⁶ Zusammensetzung der Belegschaft nach Kompetenzen und formellen Qualifikationen.

⁷ Dabei geht es um die sogenannten «WZW-Kriterien» aus Art. 32 KVG: Alle Leistungen, die von der obligatorischen Krankenversicherung (OKP) übernommen werden müssen, müssen wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein.

Die Verantwortlichen der Spitex St.Gallen AG folgen damit den Rahmenbedingungen der im Krankenversicherungsrecht gesetzten Zielhierarchie. Sie erfüllen den städtischen Auftrag im gegebenen System nach bestem Wissen und Gewissen.

Eine qualitativ hochstehende Spitex ist auch im funktionalen System zur Zufriedenheit von Klientinnen und Klienten möglich. Dies stellen die Belegschaften in unzähligen Spitexbetrieben rund ums Jahr unter Beweis. Die Mitarbeitenden auf Sekundarstufe II (Fachpersonen Gesundheit EFZ, abgekürzt FaGe) und Assistenzpersonal (Pflegehelfer/innen SRK) sind für ihre Aufgaben bestens vorbereitet und geschult. Sie bilden das Fundament für ein leistungsfähiges Versorgungssystem und verdienen die entsprechende Wertschätzung. Für einen Teil der Klientinnen und Klienten mag dies eine gewisse Umgewöhnung bedeuten, doch sie werden feststellen, dass damit kein Qualitätsabbau verbunden ist und sie nach wie vor auf eine sichere und qualifizierte Leistungserbringung zählen können.

2.2.2 Veränderungen der Arbeitsorganisation durch die Digitalisierung

Ein zweiter bedeutsamer Kündigungsgrund scheint gemäss der Auswertung der Verantwortlichen der Spitex St.Gallen AG die Umstellung auf digitale Arbeitsinstrumente zu sein, so etwa für die Einsatzplanung und die Pflegedokumentation. Diese technischen Möglichkeiten tragen wesentlich dazu bei, dass alle erforderlichen Informationen über die jeweiligen Klientinnen und Klienten genau dort abrufbar sind, wo sie benötigt werden, und dies identisch für alle involvierten Mitarbeitenden, sei es im Stützpunkt oder vor Ort, im Einsatz beim Klienten bzw. bei der Klientin. Das macht eine gute Pflege weniger personenabhängig und ist ein grosser Fortschritt gegenüber früher, wo entweder deutlich mehr manueller Aufwand in die Dokumentation gesteckt werden musste oder aber die Abhängigkeit vom impliziten Wissen in den Köpfen der jeweiligen Mitarbeitenden sehr hoch war.

2.3 Versorgungsauftrag

3. Wie kann der Versorgungsauftrag in der Stadt St.Gallen sichergestellt werden?

2.3.1 Was beinhaltet der Versorgungsauftrag und wer definiert ihn?

In den massgeblichen kantonalen gesetzlichen Grundlagen wird nur global umrissen, was unter dem Versorgungsauftrag zu verstehen ist. Die entsprechende Formulierung im kantonalen Pflegeversicherungsgesetz⁸ lautet lediglich:

Art. 12

Zuständigkeit

¹ Die politische Gemeinde stellt das Angebot der Hilfe und Pflege zu Hause sicher.

⁸ Gesetz über die Pflegefinanzierung (PFG) vom 13.02.2011 (sGS 331.2).

Im kantonalen Gesundheitsgesetz⁹ ist spezifiziert, welche Leistungen unter dem Begriff «Hilfe und Pflege zu Hause» zu verstehen sind:

Art. 36bis*

Begriffe

¹ Die Hilfe und Pflege zu Hause umfasst:

- a) Hilfe zu Hause;
- b) Pflege zu Hause;
- c) ergänzende Dienstleistungen.

² Die Hilfe zu Hause umfasst:

- 1. die stellvertretende Haushaltsführung;
- 2. die sozial-begleitende Unterstützung;
- 3. die Betreuung von Kindern.

³ Pflege zu Hause umfasst Massnahmen der Abklärung und Beratung, der Untersuchung und der Behandlung oder der Grundpflege nach der Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung.

Was das quantitativ oder qualitativ bedeutet, ist übergeordnet weder definiert noch präzisiert. In anderen Kantonen wird beispielsweise in einem Pflege- oder Gesundheitsgesetz ausgeführt, was unter Grundversorgung zu verstehen ist, so etwa in den Kantonen Aargau¹⁰, Zürich¹¹ oder Graubünden. Für die Gemeinden in unserem Kanton hat das Fehlen entsprechender übergeordneter Vorgaben zur Folge, dass sie einen beträchtlichen Interpretationsspielraum besitzen, was unter «bedarfsgerecht» zu verstehen ist. Dies im Übrigen im Unterschied zur stationären Langzeitpflege, für die der Kanton Mindestanforderungen¹² definiert und dieses in Richtlinien¹³ konkretisiert hat. Die Gemeinden können damit den lokalen Gegebenheiten wie auch den eigenen finanziellen Möglichkeiten Rechnung tragen, mit der Folge, dass die Einwohnerinnen und Einwohner je nach Wohnort ein anderes Angebot und unterschiedliche Leistungsniveaus vorfinden.

In den kommunalen Vereinbarungen mit den Leistungserbringern wird üblicherweise festgehalten, zu welchen Betriebszeiten und mit welchen Reaktionszeiten die Bevölkerung einen Versorgungsanspruch auf die in Art. 36bis GesG aufgeführten Leistungen sowie allfällige zusätzliche Angebote hat.

Im Zeitverlauf, angetrieben von gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen sowie im Vergleich mit benachbarten Gemeinwesen, können sich die Erwartungen an ein bedarfsgerechtes Angebot durchaus verändern, sei es bezüglich der zeitlichen Verfügbarkeit, der Ausdifferenzierung in spezialisierte Leistungen oder der zielgruppenspezifischen Ausrichtung.

⁹ Gesundheitsgesetz (GesG) vom 28.06.1979 (sGS 311.1).

¹⁰ AG: Pflegegesetz vom 26.06.2007, abgekürzt PflG (SAR 3001) und konkretisiert im [kantonalen Spitex-Leitbild](#).

¹¹ ZH: Pflegegesetz vom 27. September 2010 (855.1) sowie Verordnung über die Pflegeversorgung vom 22. November 2010 (855.11).

¹² Verordnung über die qualitativen Mindestanforderungen an Pflege und Betreuung in stationären Einrichtungen vom 10.11.2015 (sGS 381.19; abgekürzt PQV).

¹³ Kanton St.Gallen, Fachkommission für Altersfragen: Richtlinien zu den Qualitätsanforderungen an Pflege und Betreuung in stationären Einrichtungen für Betagte nach Art. 30a Sozialhilfegesetz vom 17. Juni 2015.

2.3.2 Versorgungsauftrag aus operativer Perspektive

Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass es «den Versorgungsauftrag» als absolute Grösse nicht gibt. Grundsätzlich sind sämtliche Aufträge durch die Spitex abzuklären, und die erforderlichen Leistungen entsprechend der standardisierten Bedarfsabklärung sind zu erbringen, ggf. durch einen dritten Leistungserbringer, wenn es beispielsweise aufgrund der geforderten Qualifikationen und/oder der Intensität intern nicht möglich ist. Der Versorgungsauftrag umfasst eine durch die AGB relativierte Versorgungspflicht, das bedeutet, es gibt berechtigte Gründe für die Ablehnung eines Auftrages, die beim Klienten oder bei der Klientin liegen, namentlich Übergriffe, Drohungen und grobe Beschimpfungen des Personals, die wiederholte Verweigerung notwendiger Pflegemassnahmen, fortgesetzte Zahlungsausstände oder wenn notwendige Hilfsmittel wie z.B. ein Pflegebett nicht zur Verfügung gestellt werden. Ferner können Dienstleistungen nur so weit übernommen werden, als es der Gesundheitszustand der Klientin / des Klienten angesichts der allgemeinen Rahmenbedingungen einer Spitex-Tätigkeit erlaubt, so etwa wenn die Pflege zu Hause nicht mehr machbar ist, der weitere Verbleib zu Hause eine gesundheitliche Gefährdung darstellt und sich aus diesen Gründen ein Übertritt in eine stationäre Einrichtung aufdrängt.

Aus der operativen Perspektive des Spitexbetriebes kann dieser seinen Versorgungsauftrag dann nicht mehr erfüllen, wenn er ausserhalb der berechtigten Gründe Klientinnen und Klienten abweisen muss oder ein nach Massgabe des standardisierten Bedarfsabklärungsinstruments ausgewiesener Pflege- und hauswirtschaftlich-sozialbegleiterischer Unterstützungsbedarf nicht im erforderlichen Umfang erfüllt werden kann. Ursache könnte ein anhaltender Mangel an qualifiziertem und geeignetem Fachpersonal sein, wobei sich der Mangel sowohl auf die für bestimmte Leistungen erforderliche Qualifikation als auch auf die grundsätzliche zahlenmässige Verfügbarkeit des Personals oder aber beides zusammen beziehen kann.

Die Spitex St.Gallen AG hat im 1. Quartal 2021 in der somatischen Pflege keine Klientinnen und Klienten abgewiesen und der notwendige Pflegeumfang wurde erbracht. In der psychiatrischen Pflege hat sie eine Kooperation mit einer privaten Anbieterin aufgebaut. Ab Mitte Februar 2021 wurden einzelne Klientinnen und Klienten in enger Zusammenarbeit an diese Kooperationspartnerin an diese weitergeleitet. Die Problematik einer personellen Unterbesetzung in der psychiatrischen Pflege besteht aufgrund der Zunahme psychischer Erkrankungen im Gefolge der Covid-19-Pandemie in der gesamten ambulanten Pflege in der Schweiz.

2.3.3 Versorgungsauftrag aus Sicht der Stadt als Garantin

Aus der übergeordneten Perspektive der Stadt als Garantin der Grundversorgung gegenüber der Bevölkerung ist der Blick auf die geleisteten Stunden und deren Entwicklung im Zeitverlauf hilfreich, um die aktuelle Situation einzuordnen. Dabei ist zu beachten, dass seit der Einführung der Pflegefinanzierung im Jahr 2011 in der ambulanten Pflege eine Marktöffnung stattgefunden hat: Dank des Rechts auf Restfinanzierung durch die öffentliche Hand sind seither neben den Spitex-Organisationen im Leistungsauftrag des Gemeinwesens zunehmend auch private Spitex-Organisationen und freischaffende Pflegefachpersonen aktiv geworden und haben sich Marktanteile gesichert. Die öffentliche Spitex deckt daher nicht mehr allein den ganzen Bedarf ab, respektive die Sicherstellung der Versorgung lastet nicht ausschliesslich auf den Schultern derjenigen Leistungserbringer, die einen Leistungsauftrag der öffentlichen Hand und damit eine Annahmepflicht haben.

Das Leistungsvolumen in ambulanter Pflege ausserhalb der kommunalen Leistungsverträge in der Stadt St.Gallen hat sich seit Beginn der Pflegefinanzierung im Jahr 2011 mit 6'250 geleisteten Stunden auf rund 26'000 Stunden vervierfacht und steigt weiter kontinuierlich an. Das Wachstum in diesem Bereich übertrifft dasjenige der öffentlichen Spitex im gleichen Zeitraum deutlich, entsprechend haben die privaten Anbieter ohne Leistungspflicht Marktanteile hinzugewonnen. Dieser Trend dürfte sich auch in den kommenden Jahren fortsetzen. Für die Bevölkerung bedeutet das mehr Auswahl, insbesondere im Bereich von Komfortleistungen, die über den abgeklärten Bedarf hinausgehen. Für die öffentliche Spitex bedeutet die Konkurrenzsituation, dass sie sowohl bezüglich ihrer Angebote als auch bezüglich der Qualität der Leistungen zunehmend herausgefordert ist. Auch hier wurden mit der Einheitsspitex solide Grundlagen geschaffen, um im Wettbewerb weiterhin zu bestehen.

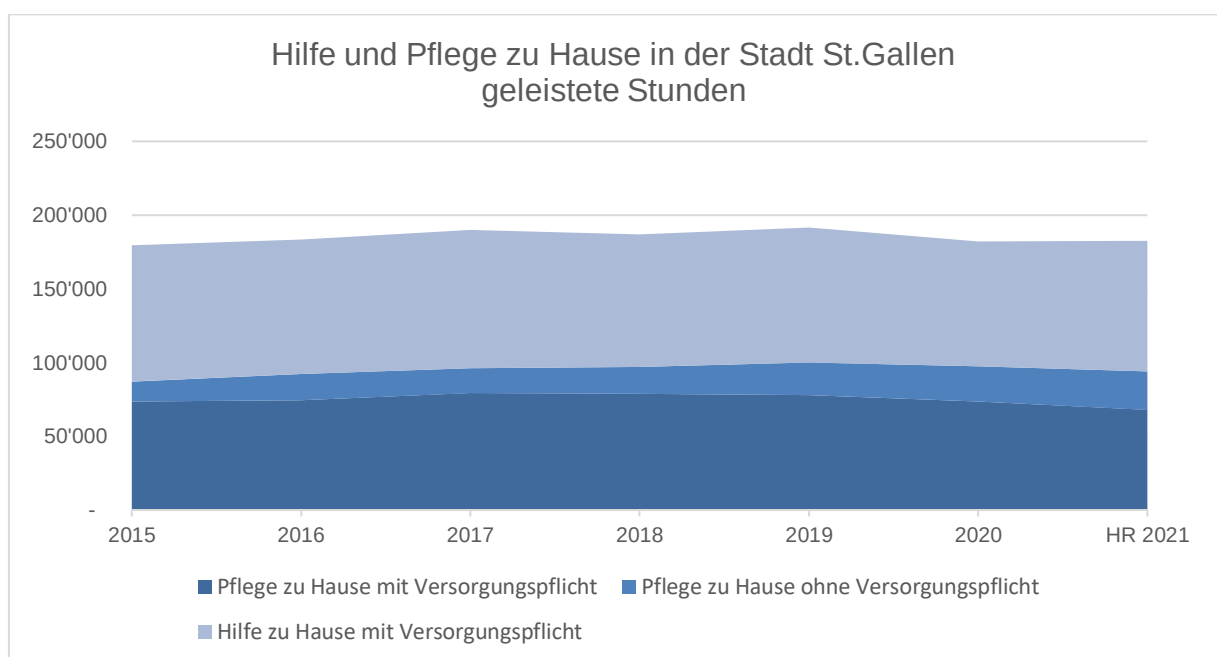


Abbildung 1: Restfinanzierte Leistungen der Hilfe und Pflege zu Hause in der Stadt St.Gallen, 2015 bis 2021

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung aller restfinanzierten Volumina im gesamten Versorgungssystem der Stadt St.Gallen seit 2015, mit einer Hochrechnung für 2021 basierend auf dem ersten Quartal. Wiedergegeben sind der besseren Vergleichbarkeit wegen die geleisteten Stunden.¹⁴ Für Leistungen der Hilfe zu Hause durch private Anbieter ohne Leistungspflicht sind keine Zahlen verfügbar, da die öffentliche Hand dort nicht restfinanzierungspflichtig ist.

Die Darstellung zeigt, dass im Zeitverlauf gewisse Schwankungen vorkommen, dass sich die Gesamtvolumina jedoch von Jahr zu Jahr nur geringfügig verändern. Da sich die Versorgung auf mehrere Anbieter abstützt, sei es in der Pflege als auch in der Hilfe zu Hause, ist das ganze System einigermaßen robust und personelle Engpässe können zwischen den Anbietern weitgehend ausgeglichen werden. Insofern stellen die gehäuften Kündigungen keine Gefährdung der Versorgung der Bevölkerung mit Pflegeleistungen dar.

¹⁴ In der Spitex-Statistik und gegenüber den Krankenversicherern wird i.d.R. über die verrechneten Stunden berichtet. Die geleisteten Stunden plus die Aufrundungen auf die jeweils nächste Verrechnungseinheit (z.B. 10 Minuten) ergeben die verrechneten Stunden.

Die Spitex St.Gallen AG ist am 1. Januar 2021 bereits mit einem gegenüber dem Vorjahr reduzierten Personalbestand gestartet, da die Spitexvereine angesichts des Endes ihrer Verpflichtung per 31. Dezember 2020 Abgänge im Personalbestand nicht mehr ausreichend nachrekrutierten, dies sowohl beim Stammpersonal als auch bei den Auszubildenden und Studierenden. Die Führung der Spitex St.Gallen AG hat gegen diese Lücke im Personalbestand bereits ab November 2020 mit intensiven Anstrengungen zur Gewinnung von Personal reagiert.

Es ist unzweifelhaft, dass der Wechsel von der früheren Konstellation mit vier Spitex-Organisation zur heutigen Einheitsorganisation zu verschiedenen Zeitpunkten und an unterschiedlichen Orten Turbulenzen ausgelöst hat, die teilweise bis zur Klientschaft hin spürbar wurden oder aktuell noch sind. Insgesamt ist es dank vereinter Anstrengungen der erwähnten Akteure gelungen, die Versorgung der Klientinnen und Klienten weitestgehend sicherzustellen. In einzelnen Fällen mag es kurzfristig zu Engpässen gekommen sein – für die damit verbundenen Unannehmlichkeiten und für die Flexibilität, die der Klientschaft und deren Angehörigen punktuell abgefordert wurde, bittet der Stadtrat an dieser Stelle um Verständnis.

Die Spitex St.Gallen AG tut alles, um punktuelle und kurzfristige Engpässe in Zukunft zu vermeiden, die Versorgung zu verstetigen und nach und nach auszubauen. Im Hinblick auf eine gute Spitexversorgung der Bevölkerung will sie das Miteinander stärken, transparent informieren, einen konstruktiven Dialog pflegen und allen Beteiligten mit Wertschätzung begegnen.

2.4 Qualitätsmanagement und Aufsicht

4. Wie wird die Qualität der Leistungen in der neuen Spitex geprüft und wer ist dafür zuständig?

2.4.1 Qualitätsmanagement

Der Spitex Verband Schweiz als Branchenorganisation der Non-Profit-Spitex stellt seinen Mitgliedern ein Qualitätssicherungsinstrumentarium zur Verfügung, auf das auch in der Leistungsvereinbarung zwischen der Stadt und der Spitex St.Gallen AG Bezug genommen wird. Das Standardwerk zur Qualität in der Spitex ist das Spitex-Qualitätsmanual von 2010. Es ist eng verknüpft mit dem standardisierten Bedarfsabklärungsinstrument interRAI HomeCare Schweiz¹⁵, mit dem die Spitex-Fachpersonen den nötigen Pflegebedarf ermitteln. Der Spitex Verband Schweiz betreibt zudem eine Datenplattform unter dem Namen HomeCareData, die aus dem interRAI gespeist wird. Dieser Datenpool dient zur brancheninternen Qualitätssicherung, indem er der einzelnen Spitex-Organisation einen vertieften Blick auf den Gesundheitszustand der eigenen Klientinnen und Klienten und die organisationseigenen Prozesse ermöglicht und Vergleiche innerhalb der Branche zulässt (Benchmark). Es lassen sich verschiedene Qualitätsindikatoren ermitteln. Sowohl das Qualitätsmanual, das standardisierte Bedarfsabklärungsinstrument als auch die Plattform HomeCareData sind wichtige Instrumente, die der Qualität der Arbeit in einem Betrieb sehr dienlich sind.

Die detaillierten Modalitäten des Qualitätsmanagements der Spitex St.Gallen AG sind in Entwicklung, die Stelle für eine/n Verantwortliche/n Qualitätsmanagement ist ausgeschrieben. Ausser dem bereits erwähnten Instrumentarium des Spitex-Verbandes sind auch weitere Elemente denkbar, wie z.B.

¹⁵ Mehr dazu auf www.spitex-bedarfsabklaerung.ch.

Selbstevaluationen und Peer Reviews, wiederkehrende Zufriedenheitsmessungen bei Klientinnen und Klienten und/oder Mitarbeitenden, ein auswertbares Beschwerdemanagement, die Teilnahme an einem CIRS-Programm¹⁶ etc. Auch eine Zertifizierung der Organisation kann mittelfristig ein Ziel sein.

2.4.2 Aufsicht

Die Aufsicht über Spitex-Organisationen mit kommunalem Leistungsauftrag liegt im Kanton St.Gallen bei der jeweiligen politischen Gemeinde. Die Aufsichtsrolle des Kantons beschränkt sich auf Leistungserbringer ohne kommunale Leistungsvereinbarung. Im Gegensatz zu anderen Kantonen existieren bezüglich der Qualität der ambulanten Pflege keine übergeordneten gesetzlichen Vorgaben, noch können die Gemeinden auf fachliche Unterstützung durch eine kantonale Stelle zählen wie etwa im Bereich der stationären Langzeitpflege. Die Überprüfung der Qualität in der öffentlichen Spitex durch die auftraggebenden Gemeinden ist daher im ganzen Kanton wenig entwickelt, ausserdem fehlt es den Gemeinden zumeist am dazu erforderlichen pflegerischen Fachwissen. Das Controlling der kommunalen Leistungsaufträge stützt sich daher schwergewichtig auf betriebliche und finanzielle Kennzahlen sowie auf regelmässige bilaterale Gespräche mit den operativen und strategischen Verantwortlichen der beauftragten Leistungserbringer.

Für St.Gallen traf dies in der Vergangenheit ebenfalls zu: Zum einen fehlt auch in der Stadtverwaltung die pflegerische Expertise für eine angemessene fachliche Aufsicht. Für die Stadt als Auftraggeberin war es aufgrund der verschiedenen Qualitätssicherungsansätze, die in den vier Spitex-Betrieben praktiziert wurden, nicht möglich, einen repräsentativen Überblick über die Qualität der Spitexleistungen im Versorgungsgebiet zu gewinnen. Es fehlte an Offenheit und Transparenz der Spitex-Organisationen untereinander und am Willen, gemeinsame Standards zu entwickeln und zu implementieren, damit sich bezüglich Qualität eine «unité de doctrine» entwickeln konnte. Entsprechend war nicht sichergestellt, dass die Klientinnen und Klienten unabhängig von ihrer Wohnadresse überall in der Stadt St.Gallen Zugang zu Spitex-Leistungen auf einem einheitlichen Qualitätsniveau hatten. Vertrauen in die Verantwortlichen der Spitex-Organisationen musste eine qualifizierte Aufsicht ersetzen. Dies war denn auch ein wichtiger Beweggrund für die Schaffung der Einheitsorganisation.

Für die Wahrnehmung der Aufsichtsrolle der Stadt gegenüber der Spitex St.Gallen AG wird es in den kommenden Monaten darum gehen, bilateral aussagekräftige Indikatoren zu definieren, anhand derer künftig im Rahmen des städtischen Kontraktmanagements die Qualität der Spitexleistungen gemessen werden kann. Die Zuständigkeit dafür liegt bei der Dienststelle Gesellschaftsfragen.

¹⁶ CIRS steht für *Critical Incident Reporting System*. Hierbei handelt es sich um ein anonymes Meldewesen für Fehler, das von einer lernenden Organisation zur kontinuierlichen Verbesserung der Prozesse und der Sicherheit genutzt wird. Ursprünglich in der Aviatik entwickelt, fassen CIRS seit rund 20 Jahren zunehmend auch im Gesundheitswesen Fuss.

2.5 Partizipation und Einbezug der Mitarbeitenden

5. *Als es um die Gründung der neuen Spitex St.Gallen AG ging, versicherte der Stadtrat, man wolle das Personal mitnehmen und in Entscheidungen miteinbeziehen. Wie wurde dieses Versprechen umgesetzt? Wie sollen die Angestellten der neuen Spitex St.Gallen in Zukunft involviert werden?*

2.5.1 Im Rahmen des Spitexprojekts

Im Rahmen des Projekts zur Schaffung der Spitex-Einheitsorganisation für die Stadt St.Gallen wurden die Mitarbeitenden in vielerlei Hinsicht in den Prozess einbezogen. Es wurden zu Beginn verschiedene Informationsveranstaltungen durchgeführt. Im August und September 2019 fanden zwei grosse, extern moderierte Zukunftskonferenzen statt, an denen praktisch die gesamte Belegschaft der vier Spitex-Organisationen teilnahm. Diese stark interaktiven Veranstaltungen gaben Gelegenheit, sich aus erster Hand von der Projektleitung über das Vorhaben informieren zu lassen, Fragen zu stellen, Erwartungen und Hoffnungen zu formulieren, Befürchtungen zu äussern und Anliegen zu deponieren. Im weiteren Verlauf stand den Mitarbeitenden eine direkte Ansprechperson für Einzelgespräche zur Verfügung, und es gab eine moderierte Resonanzgruppe¹⁷. Letztere nahm Anliegen, Fragen und Feedbacks aus den Betrieben, um die Stimme des Personals in die Projektleitung zu tragen.

Die externe Projektleitung suchte während der ganzen Projektlaufzeit bei auftauchenden Schwierigkeiten stets den direkten Kontakt zu den involvierten Personen. Sie führte unzählige Gespräche mit Mitarbeitenden und Kaderpersonen, war auch in schwierigen Situationen für sie da.

Die Mitarbeitenden der vier Spitex-Vereine wählten in geheimer brieflicher Abstimmung je zwei Delegierte aus ihren Reihen ins Teilprojekt Personalreglement. Zusammen mit Arbeitgebervertretungen aus den Reihen der Vereinsvorstände sowie einer städtischen Vertretung wurde mit Unterstützung eines Rechtsanwalts im Herbst/Winter 2019 der Entwurf für das künftige Personalreglement erarbeitet. Die Seite der Mitarbeitenden hatte in der Arbeitsgruppe mit insgesamt acht Mitgliedern die absolute Mehrheit. Das Personalreglement, auch von den Gewerkschaften als grosszügig und fortschrittlich taxiert, wurde nach der Gründung der Spitex St.Gallen AG im Sommer 2020 dem frisch konstituierten Verwaltungsrat zur Genehmigung unterbreitet – eine der ersten Amtshandlungen dieses Gremiums.

Im Rahmen der Projektkommunikation wurde das Personal zwischen Februar und Dezember 2020 mit insgesamt acht Ausgaben eines vier- bis achtseitigen Newsletters kontinuierlich über den Fortgang des Projekts informiert. Der Newsletter war ein sehr wichtiger Kanal, da die Projektleitung bis zur Betriebsaufnahme am 1. Januar 2021 keinen direkten Zugang zu den Mitarbeitenden hatte – sämtliche Kommunikation musste über die jeweiligen Vorstände bzw. Geschäftsführungen an die einzelnen Belegschaften vermittelt werden.

In verschiedenen Teilprojekten, so etwa Pflege und Hauswirtschaft, Administration, IT und dem bereits zuvor erwähnten TP Personalreglement, waren Mitarbeitende aus dem Kader und von der Basis vertreten, um das vorhandene Know-how zu sammeln und die neuen Vorgehensweisen und Prozesse für die Einheitsorganisation zu definieren.

¹⁷ Element des Teilprojekts Partizipation. Die Begleitgruppe setzte sich aus Freiwilligen aller vier Spitex-Organisationen zusammen, die das Projekt aus der Sicht der Mitarbeitenden reflektieren.

2.5.2 In der Spitex St.Gallen AG

Den formellen Rahmen für den Einbezug des Personals setzt das Mitwirkungsgesetz¹⁸, welches unabhängig von der Betriebsgrösse auf sämtliche privaten Betriebe der Schweiz Anwendung findet. Gemäss Art. 3 MWG haben Betriebe mit mindestens 50 Mitarbeitenden das Recht auf eine Arbeitnehmervertretung. Diese hat nach Art. 9 einen Anspruch auf rechtzeitige und umfassende Information über alle Angelegenheiten, deren Kenntnis Voraussetzung für eine ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung ist. Der Arbeitgeber muss die Arbeitnehmervertretung mindestens einmal jährlich über die Auswirkungen des Geschäftsganges auf die Beschäftigung und die Beschäftigten informieren. Besondere Mitwirkungsrechte stehen der Arbeitnehmervertretung gemäss Art. 10 MWG in Fragen der Arbeitssicherheit, beim Betriebsübergang, bei Massenentlassungen und beim Anschluss an bzw. den Austritt aus einer Einrichtung der beruflichen Vorsorge zu.

Im Personalreglement der Spitex St.Gallen AG wird die Arbeitnehmervertretung in Abschnitt 4.2, Information und Mitwirkung, als «Personalkommission» (PeKo) eingeführt. Ergänzend zu den gesetzlichen Bestimmungen gemäss MWG werden der PeKo folgende Rechte eingeräumt:

- Abs. 2: Sie kann eine Vertreterin eines repräsentativen Personalverbandes beiziehen.
- Abs. 3: Die PeKo ist zusätzlich zur jährlichen Information über die Beschäftigung und die Beschäftigten in folgenden Bereichen zu konsultieren:
 - a) Arbeitssicherheit und Gesundheitsvorsorge
 - b) Mitarbeiterzufriedenheit
 - c) Personalreglement, namentlich Lohnsystem
 - d) jährliche Lohnentwicklung
 - e) für den Fall eines (auch teilweisen) Betriebsübergangs
 - f) bei Massenentlassungen
 - g) berufliche Vorsorge

Für die PeKo wurde ein Wahlreglement erarbeitet. Demnach umfasst sie mindestens drei und maximal fünf Personen, wobei alle Standorte sowie die Administration vertreten sein sollen, idealerweise ebenso die verschiedenen Berufsgruppen, jedoch mindestens zwei. Kandidaturen für die PeKo konnten bis zum 23. April 2021 eingegeben werden. Die Wahl der ersten PeKo der Spitex St.Gallen AG findet bis Ende Mai 2021 statt.

Der Stadtrat begrüsst es, dass Gefässe für den Einbezug und die Partizipation der Mitarbeitenden bestehen.

¹⁸ Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben (Mitwirkungsgesetz) vom 17. Dezember 1993 (SR 822.14, abgekürzt: MWG).

3 Fazit

Die Spitex St.Gallen AG ist nun seit wenigen Monaten operativ. Aufgrund des lange zurückreichenden Weges hin zur Einheitsorganisation und der Skepsis einzelner Trägervereine gegenüber diesem politisch breit abgestützten Vorhaben gestaltet sich die Transformation anspruchsvoll. Abschied nehmen zu müssen vom Bisherigen wiegt für einen Teil der Belegschaft schwerer, als die Chancen und Perspektiven, welche die neue Spitex St.Gallen AG bietet, in ihrer Wahrnehmung aufwiegen können. Den Stadtrat machen die zahlreichen Kündigungen seitens des Personals betroffen, er bedauert diese. Er ist jedoch von der Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Spitex-Strukturen in der Stadt St.Gallen überzeugt und sieht die junge Organisation auf gutem Weg, die gesteckten Ziele zu erreichen.

Es ist wichtig, dass sich die Einheitsorganisation in den kommenden Monaten auf ihre Kernaufgabe konzentrieren kann, damit Normalbetrieb einkehrt und sich die Situation nachhaltig stabilisiert. Der Stadtrat steht hinter dem Verwaltungsrat der Spitex St.Gallen AG und spricht ihm seinen Dank für das Engagement im Aufbau der neuen Organisation aus.

Er bedankt sich an dieser Stelle auch bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die während des Projekts und seit dem operativen Start am 1. Januar 2021 – trotz der zusätzlich widrigen Umstände aufgrund der Corona-Pandemie – immer ihr Bestes geben und mit grossem persönlichem Einsatz die ihnen anvertrauten Menschen pflegen und in der Alltagsbewältigung unterstützen.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilage:
▪ Interpellation vom 23. März 2021