



GEMEINDERAT

An den Einwohnerrat
Neuhausen am Rheinfall

Neuhausen am Rheinfall, 1. April 2009

**Bericht und Antrag
betreffend
Integration der Spitex (Spitalexterne Betreuung) in die Alters- und Pflegeheime
Neuhausen am Rheinfall**

Sehr geehrter Herr Einwohnerratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Dem Einwohnerrat wird die Integration der Spitex in die Gemeindebetriebe beantragt.

Inhaltsverzeichnis

0. Zusammenfassung.....	2
1. Ausgangslage.....	3
1.1 Spitex Verein Neuhausen am Rheinfall	3
1.2 Rechtliche Auswirkungen	4
1.3 Demographische Entwicklung	6
2. Zielsetzungen einer Integration der Spitex in die Gemeinde.....	8
2.1 Stärken einer Integration in die Alters- und Pflegeheime	8
2.2 Chancen einer Integration in die Alters- und Pflegeheime	9
2.3 Schwächen und Gefahren einer Integration in die Alters- und Pflegeheime	9
3. Spitex heute	9
3.1 Rechtliche Grundlagen.....	10
3.2 Organisation.....	10
3.3 Finanzierung	10
3.4 Personalstruktur	12
4. Auswirkung einer Integration der Spitex in die Alters- und Pflegeheime.....	12
4.1 Organisation.....	13
4.2 Informatik	15
4.3 Zahlungsverkehr	15
4.4 Finanzen	15
4.5 Kundenservice und Case Management.....	15
4.6 Konsolidierung der Rechnung	16

4.7	Rechtliche Auswirkung	16
4.8	Zusammenfassung der Vor- und Nachteile	17
4.9	Kosten.....	18
5.	Umsetzungsprozess.....	18
6.	Übergangsregelung.....	19
6.1	Operative Leitung.....	19
6.2	Personal.....	19
6.3	Rechnung und Budget.....	20
6.4	Informatik	20
6.5	Alterskommission	20
6.6	Qualitätsmanagement	20
6.7	Reglement/Tarif.....	20
7.	Zustimmung Spitexvorstand, Aufsichtskommission der Alters- und Pflegeheime sowie Gemeinderat	20
8.	Zuständigkeit	21
9.	Anträge.....	21

0. Zusammenfassung

Die spitalexterne Pflege ist, wie andere Gesundheitsbereiche auch, einem enormen und steigenden Kostendruck unterworfen. Wesentlich beeinflusst werden die Aufwendungen unter anderem durch die demographische Entwicklung der Bevölkerung. Die durchschnittlich zunehmende Lebenserwartung hat zur Folge, dass immer mehr ältere Menschen mit fortschreitendem Alter ein Gebrechen haben und nicht mehr für sich selbst sorgen können. Normalerweise führt der Zuwachs von Klienten zu einer besseren Ertragslage in einer Unternehmung. Bei der Spitex ist dies nicht so. Wegen den Bestimmungen des Krankenversicherungsgesetzes können die erbrachten Leistungen in der Patientenpflege nicht vollumfänglich verrechnet werden. Da die Krankenkassen die vollen Kosten nicht übernehmen, führt jeder neue Klient zu einer Steigerung des Defizits. Zusätzlich werden durch den Sparzwang in den Spitälern die Aufenthaltszeiten der Patienten immer kürzer und sie müssen vermehrt zu Hause gepflegt werden. Diese und noch andere Faktoren führten auch beim Spitex-Verein Neuhausen am Rheinflall zu einer immer höher werdenden finanziellen Belastung. Das Defizit wurde bis anhin von fünf Parteien getragen. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie der Einführung des kantonalen Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes haben sich Bund und Kanton von der Subventionsverpflichtung getrennt. Dies war auch der Anlass, dass sich die Kirchgemeinden Neuhausens, welche bis anhin einen Beitrag an die Spitex leisteten, ihre Bereitschaft zur Defizitübernahme zurückzogen. Letztlich verbleibt die Gemeinde als alleinige Garantin zur Deckung des Defizits. Die Frage, die es dabei zu klären gilt, ist einfach: Wenn die Gemeinde schon alleinige Defizitträgerin der Spitex ist, würde es dann nicht Sinn machen, diese selbst zu führen? Bei der Beantwortung dieser Fragestellung geht es auch darum, die ehrenamtliche und wertvolle Arbeit des Vorstandes der Spitex zu würdigen und diese ins Verhältnis zu einer bezahlten und professionell geführten Spitex zu setzen.

Neuhausen am Rheinflall verfügt über bewährte Organisationsstrukturen. Diese sind im Gesundheitsbereich die Alters- und Pflegeheime, im Verwaltungsbereich die Zentralverwaltung, der

Personaldienst sowie auch die Informatikabteilung. Der Vorschlag ist, dass die Alters- und Pflegeheime die Gesamtverantwortung über die spitalexterne Betreuung übernehmen, während die Verwaltungsbereiche der Gemeinde ihre Dienste in der Personaladministration, der Informatik und im Rechnungswesen anbieten. Die Integration der Spitex führt zu einem Mehrwert im Angebotsbereich der Kommune. Durch die Vereinfachung der Prozesse und dem Nutzen der Synergien ist es möglich, in der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall ein gesamtheitliches Altersangebot, wie dies im Übrigen auch im neuen kantonalen Altersbetreuungs- und Pflegegesetz gefordert wird, zu verwirklichen. Dieses umfasst nebst den bisherigen Aufgaben der Alters- und Pflegeheime neu auch die vom Regierungsrat definierte Spitexregion Neuhausen am Rheinflall mit der Betreuung und Pflege zu Hause sowie eine Beratungsstelle für Altersfragen. Die Integration erfolgt administrativ und organisatorisch per 1. Juli 2009. Detailarbeiten (wie beispielsweise neue Arbeitsverträge, Übernahme der Aktiven und Passiven in die Gemeinderechnung etc.) werden in der zweiten Jahreshälfte 2009 in Angriff genommen und per 1. Januar 2010 abgeschlossen sein. Der Stellenplan der Alters- und Pflegeheime der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall wird um 18 (Spitex-) Stellen auf total neu 126 Pensen erhöht.

1. Ausgangslage

1.1 Spitex Verein Neuhausen am Rheinflall

Der Verein Spitex Neuhausen am Rheinflall erbringt Dienstleistungen im Bereich der Hauspflege und der Krankenpflege. Dies auf Grund eines Gesetzesauftrages, welcher nach Art. 3 des kantonalen Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes die Schaffhauser Gemeinden verpflichtet, „die Hilfe und Pflege zu Hause für Personen aller Altersgruppen, die aus gesundheitlichen Gründen auf entsprechende Unterstützung angewiesen sind“, sicherzustellen. Dabei ist es der Gemeinde freigestellt, diesen Auftrag selbst auszuführen oder mittels eines Leistungsvertrages an einen kompetenten Partner zu delegieren. Zum heutigen Zeitpunkt besteht, gestützt auf den unterdessen kraftlos erklärten Art. 33a des Gesundheitsgesetzes, nur eine Delegationsvereinbarung aus dem Jahr 1994 zwischen der noch unter altem und Vereinsnamen aufgeführten Hilfsgesellschaft Kranken- und Hauspflege Neuhausen am Rheinflall. Die Finanzierung wurde bis 31. Dezember 2007 durch den Bund mit Beiträgen aus der Alters- und Hinterlassenenversicherung dem Kanton Schaffhausen gemäss kantonalem Gesundheitsgesetz sowie der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall und den beiden Kirchgemeinden, der römisch-katholischen und die evangelisch-reformierten, sichergestellt.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und die Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA) sowie der Anstieg des Defizits des Spitex-Vereins, lösten Diskussionen hinsichtlich der Finanzierung und der Organisation aus. Zum einen versiegen die Direktzahlungen des Bundes sowie des Kantons, zum anderen zogen die Kirchgemeinden ihre Defizitgarantie zurück. Aufgrund dieser Umstände wird die Gemeinde Neuhausen am Rheinflall zum alleinigen Defizitträger. Der neue Beitrag, den die Gemeinde an die Spitex im Jahr 2008 leistete, stieg von rund Fr. 164'000.-- für das Jahr 2007 auf Fr. 528'000.--.

Diese Steigerung löste anlässlich der Budgetberatung des Gemeinderates sowie im Vorfeld der Budgetberatung des Einwohnerrates vom 8. November 2007, verschiedene Fragen aus. Diese können wie folgt zusammengefasst werden:

- Welche Rechtsgrundlagen bestehen zur Auftragserteilung der Gemeinde an die Spitex?
- Wie kann der Auftraggeber Einfluss auf die Kosten nehmen?
- Welche Synergieeffekte würden entstehen bei einer Integration der Spitex in die Gemeinde?

Das kantonale Pflegegesetz sieht vor, die im Kanton Schaffhausen organisierte Hilfe und Pflege zu Hause in verschiedene Versorgungsregionen aufzuteilen. Gemäss der Verordnung zum Alterspflege- und Betreuungsgesetz (AbPV) vom 10. Februar 2009 bildet Neuhausen am Rheinfluss eine eigene Einheit.

1.2 Rechtliche Auswirkungen

Die Spitex und vor allem deren Finanzierung erfuhren in jüngster Zeit immer wieder Änderungen. Insbesondere zu erwähnen sind:

- das Krankenversicherungsgesetz (KVG), welches als Grundlage zur Erbringung der spitalexternen Leistungen gilt.
- die Neugestaltung des Finanzausgleichs und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, welche für die Abschaffung der Direktzahlungen an die Spitex-Organisationen verantwortlich ist.

Änderungen des KVG wie auch die Einführung des NFA haben direkte Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung.

1.2.1 Bundesgesetz über die Krankenversicherung KVG

Das KVG und die dazugehörige Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung sowie die Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV, regeln mit der Anerkennung eines Spitex-Betriebs auch die Tarifspannbreite. Dabei wird das maximale, verrechenbare Tariflimit festgelegt. Das Limit wird bestimmt aus dem Resultat der Verhandlungen zwischen einem kantonalen Spitex-Verband und der Santésuisse. Da die Krankenversicherer die volle Rückerstattung (Selbstbehalt vorbehalten) an die Patienten gewährleisten, räumt das KVG zu Gunsten der Versicherer das volle Bestimmungsrecht ein. Für die Spitex-Betriebe ist eine Fehlfinanzierung der Krankenpflege vorprogrammiert, da keine kostendeckenden Entschädigungen verrechnet werden können. Innerhalb der Krankenpflege wird zwischen einfacher Grundpflege und komplexer Grundpflege unterschieden. Zurzeit betragen die Tarifsätze im Kanton Schaffhausen Fr. 54.-- pro Stunde für die komplexe resp. Fr. 36.40 pro Stunde für die einfache Grundpflege.

In der Festlegung der Stundenansätze bei reinen hauswirtschaftlichen Dienstleistungen sind die Spitex-Betriebe frei von Bestimmungen. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass die Spitex kein Putzinstitut im herkömmlichen Sinn ist, sondern vorwiegend diese Dienstleistung gegenüber hilfsbedürftigen Menschen erbringt.

1.2.2 Neugestaltung des Finanzausgleichs und die Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA)

Vor der eidgenössischen Abstimmung über den NFA im Jahre 2004, betragen die Transferzahlungen zwischen Bund und Kantonen über 17.2 Milliarden Franken und basierten nicht auf einem ausgearbeiteten Konzept. In über 50 Einzelmassnahmen flossen die Gelder an die Kantone. Um die Effizienz, die Effektivität und die Anreizstruktur des föderalistischen Systems der Schweiz zu verbessern, wurde dem Volk eine Entflechtung der Aufgaben sowie neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben vorgeschlagen. Im Zusammenhang mit der Zustimmung zum NFA durch das Volk hat das Bundesparlament am 6. Oktober 2006 die Anschlussgesetzgebung verabschiedet. Dabei geht es insbesondere um das Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des NFA. Darin wurden insgesamt 33 Bundesgesetze geändert und drei Bundesgesetze total revidiert bzw. neu geschaffen.

Eine dieser Gesetzesänderungen betrifft Art. 101^{bis} des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) vom 20. Dezember 1946. Gestützt auf diesen Artikel unterstützte der Bund die Betagtenhilfe privater Organisationen mit Beiträgen. Gesamtschweizerisch tätige Organisationen werden wie bis anhin durch den Bund direkt subventioniert. Kantonale und kommunale Tätigkeiten wie Krankenpflege, Hauspflege, Haushalthilfe, Mahlzeitendienst und Tagesheime werden nicht mehr unterstützt. Konkret bedeutet dies für die spitalexternen Dienste im

Kanton Schaffhausen den Wegfall von insgesamt 1.251 Millionen Franken pro Jahr. Die Ablösungen der Direktzahlungen des Bundes an die Spitex-Organisationen treffen die Gemeinden, da diese laut kantonalem Gesundheitsgesetz für die Organisation der Kranken- Hauspflege sowie Haushilfendienste verantwortlich sind. Da der NFA jedoch die Direktzahlungen nicht partout unterbindet, sondern das Ziel verfolgt, die Zahlungsströme zu vereinfachen, gelangen die Subventionen zum Teil in einer anderen Form an die Kantone. Diese tragen die Verantwortung für eine gerechte Entschädigung der Gemeinden. Da vom NFA noch weitere Direktzahlungen betroffen sind, hat der Schaffhauser Kantonsrat eine Vielzahl von Gesetzesänderungen verabschiedet, welche auch innerhalb des Kantons die Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden entflechtet.

1.2.3 Kantonales Gesundheitsgesetz, Pflegegesetz, Spitexdekret

Die innerkantonale Entflechtung der Finanzströme hat viele Gesetzesänderungen ausgelöst. Von Bedeutung für die Spitex ist die Neuauflage des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes des Kantons Schaffhausen. Änderungen in diesem Gesetz haben dazu geführt, dass wie auf nationaler Ebene ab 2008 keine Direktzahlungen mehr durch den Kanton an die Spitex-Organisationen geleistet werden. Eine Teilkompensation der eingestellten Direktsubventionen erfolgt neu über eine separate Ausgleichszahlung zwischen Kanton und Gemeinden. Das Gesundheitsgesetz verpflichtet wiederum die Gemeinden zum Betreiben oder Unterstützen einer spitalexternen Versorgung und somit auch zu deren Finanzierung. So wird die Aufgabe der Verantwortungs- und Zahlungsverpflichtung konsequent angewendet und gänzlich an die Gemeinden delegiert.

Der Kanton entschädigt die Gemeinden für die Jahre 2008 und 2009 mit 160 % des arithmetischen Mittels der geleisteten Beitragszahlungen der Jahre 2006 und 2007.

Die relevanten Gesetzesänderungen in der Übersicht lauten:

- Art. 33b des Gesundheitsgesetzes vom 19. Oktober 1970 wird aufgehoben. Dieses Gesetz hat bis anhin im Wesentlichen die Beitragspflicht des Kantons an die spitalexterne Kranken- und Hauspflege geregelt. Ebenfalls aufgehoben wird das damit verbundene Dekret über die finanzielle Unterstützung der spitalexternen Krankenpflege vom 15. November 1993.
- Art. 14b Abs. 3 des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes vom 2. Juli 2007 (SHR 813.500): „Die Gemeindebeiträge ersetzen die bisherigen Kantons- und Bundesbeiträge. Nachschüssige Beiträge des Kantons für die im Jahr vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erbrachten Leistungen nach bisherigem Recht, werden nicht mehr ausbezahlt.“
- Art. 16c des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes vom 2. Juli 2007 betreffend Kantonsbeiträge an die Gemeinden (SHR 813.500): „160 % der Betriebsbeiträge an Organisationen der Krankenpflege, Hauspflege und Haushilfe im Sinne von § 2 und § 3 des Dekrets über die finanzielle Unterstützung der spitalexternen Krankenpflege vom 15. November 1993.“

Die finanziellen Auswirkungen auf die Spitex-Dienste und die Gemeinden im Kanton können zusammengefasst der nachstehenden Tabelle entnommen werden.

Tabelle 1: Betriebsbeiträge an Spitex-Dienste im Kanton Schaffhausen

bisherige Regelung	Übergangsregelung 2008/09	Regelung ab 2010
<p><u>Bundesbeiträge</u></p> <ul style="list-style-type: none"> maximal 25 % der AHV-pflichtigen Spitex-Lohnsumme des Vorjahres Kürzung / Wegfall bei Vereinen mit grossem Vermögen <p><u>Kantonsbeiträge</u></p> <ul style="list-style-type: none"> maximal 20 % der AHV-pflichtigen Spitex-Lohnsumme des Vorjahres Begrenzung auf die Summe der im Vorjahr bezahlten Beiträge der Gemeinden <p><u>Gemeindebeiträge</u></p> <ul style="list-style-type: none"> grundsätzlich im Ermessen der Gemeinden, mit Rückwirkung auf die Kantonsbeiträge des Folgejahres (vgl. oben) 	<p><u>Kantons- und Bundesbeiträge</u></p> <ul style="list-style-type: none"> fallen weg <p><u>Gemeindebeiträge:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Organisationen haben Anspruch auf Gemeindebeiträge im Rahmen der bisherigen, kumulierten Beiträge von Bund, Kanton und Gemeinden Kranken- und Hauspflege / -hilfe - Berechnungsbasis: Anteil der anrechenbaren Spitex-Lohnsumme 2006/07 Mahlzeitendienst Basis: bisherige Beiträge Bund + Gemeinden pro ausgelieferte Mahlzeit Organisationen mit gemeindeübergreifendem Einzugsgebiet: Aufteilung unter den Gemeinden entsprechend den Anteilen an den Leistungen 	<p><u>Kantons- und Bundesbeiträge</u></p> <ul style="list-style-type: none"> fallen weg <p><u>Gemeindebeiträge:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Regelung der Gemeindebeiträge im Rahmen der Verträge / Leistungsaufträge gemäss Art. 6 des neuen APG Rahmenvorgaben / Empfehlungen zuhanden der Gemeinden sind derzeit in Vorbereitung (Kantonale Alterskommission)

1.3 Demographische Entwicklung

Die Bevölkerungszahl der Schweiz wächst nach wie vor. Gleichzeitig steigt auch die Lebenserwartung der Einwohner. Dies ist auf die qualitativ steigende medizinische Versorgung zurückzuführen. Moderne Operations- und Transplantationstechniken sowie neu entwickelte Medikamente tragen zum Erreichen eines hohen Alters bei. Nicht zuletzt sind auch die sehr guten Arbeitsbedingungen und Sicherheitsanforderung im geschäftlichen wie auch im privaten Alltag Gründe für ein verlängertes Leben.

Die Medizin kann keine Wunder bewirken. So ist auch die Altersgebrechlichkeit und Anfälligkeit auf Versagen einzelner Organe mit fortschreitendem Alter eine normale Begleiterscheinung, welche nicht aufgehalten werden kann. Die Aufgabe der Ärzte besteht darin, die einzelnen Beschwerden so lange und so gut wie möglich erträglich zu machen. Dies verlängert zwar die Lebenserwartung, steigert aber im Gegenzug die Pflegebedürftigkeit. Die Pflege wird durch verschiedene Institutionen erbracht. Zu den kostenintensiven Einrichtungen zählen an erster Stelle die Spitäler und Psychiatriekliniken und an zweiter Stelle die Alters- und Pflegeheime sowie auch Behindertenheime. Weitaus beliebter und auch günstiger ist aber die Pflege zu Hause. Günstiger deshalb, weil in diesem Bereich keine kostspielige Infrastruktur anfällt und beliebter, da vielen Personen ihre eigene Umgebung vertrauter ist. Dass dieses Dienstleistungsangebot auch den unter 65-jährigen zur Verfügung steht, ist selbstverständlich, kommt aber im Gegensatz zur Alterspflege weniger vor.

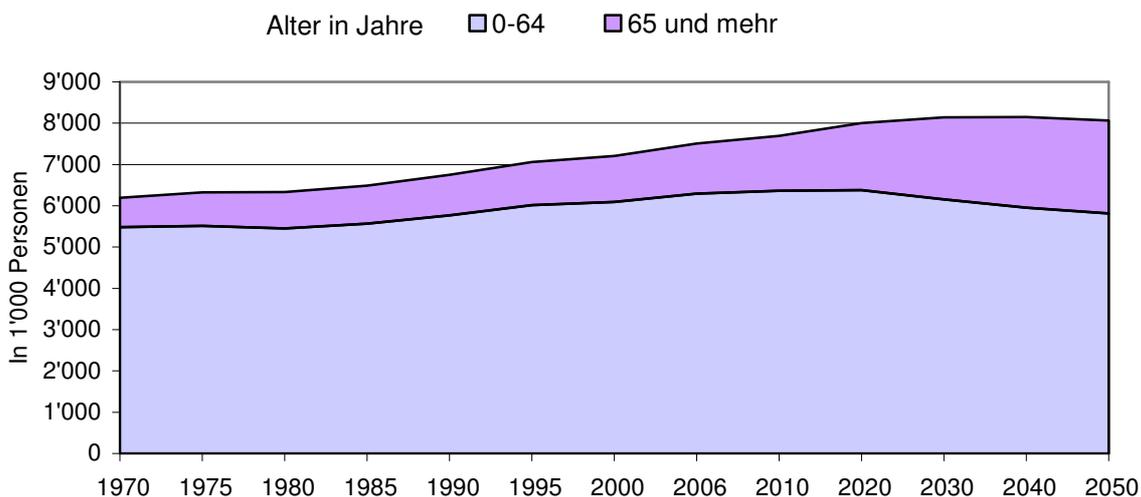
Die Schlussfolgerung ergibt, dass immer mehr Menschen älter und gebrechlicher werden, aus Gründen des Wohlbefindens und der Wirtschaftlichkeit dazu neigen, zu Hause zu bleiben und vermehrt die Pflege- als auch die Haushalthilfe in Anspruch nehmen. Aus der demographischen

Entwicklung lässt sich deshalb konsequenterweise der Bedarf an Spital-, Heim- und Spitexdiensten ermitteln sowie auch der Stellenwert in der Versorgung ableiten.

1.3.1 Prognose der Altersstrukturen bis 2050

Um den Bedarf und die Bedeutung der spitalexternen Versorgung für die Zukunft abschätzen zu können, muss die Altersentwicklung für die kommenden Jahre hochgerechnet werden. Das Bundesamt für Statistik hat folgende Daten berechnet:

Abbildung 1: Altersstruktur der Schweizer Bevölkerung 1970 - 2050



Die Grafik zeigt, dass ab 2020 die über 65-jährigen wesentlich stärker vertreten sind, als zuvor. Dies ist zurückzuführen auf die hohe Geburtenrate ab 1955 bis Mitte der 70er Jahre. Aufgrund der Situation würde sich unter gleichbleibenden Bedingungen der Aufwand der spitalexternen Dienste bereits ab 2040 beinahe verdoppeln. Allerdings vermögen geriatrische präventive Programme oder vermehrte Erfolge in der Rehabilitation die Pflegebedürftigkeit abzuschwächen.

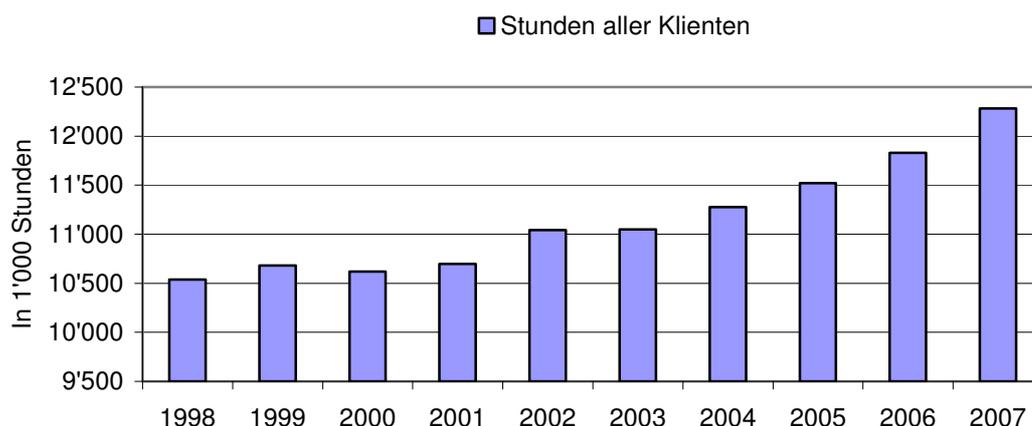
1.3.2 Altersstruktur im Kanton Schaffhausen und in Neuhausen am Rheinflall

Was für die Schweiz gilt, zählt auch für den Kanton Schaffhausen und insbesondere für die Gemeinde Neuhausen am Rheinflall. Der Kanton Schaffhausen weist 2005 mit 18.8 % gegenüber den anderen Kantonen den dritthöchsten Anteil an über 65-jährigen Personen aus. Nur Basel-Stadt und das Tessin haben einen höheren Anteil. In absoluten Zahlen ausgedrückt sind im Kanton Schaffhausen von 73'519 Einwohnern 13'821 im Rentenalter. 2007 positioniert sich die Gemeinde Neuhausen am Rheinflall innerhalb des Kantons mit einem Anteil von 2'235 Personen von 9'888 Einwohnern die älter als 65 Jahre sind, an erster Stelle. Da die Bevölkerungszahl der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall und der anderen Gemeinden im Kanton Schaffhausen in etwa gleich geblieben ist, dürfte sich diese Rangfolge in der Altersdemographie, nur unwesentlich verändert haben.

1.3.3 Entwicklung der Spitexleistungen

Seit Ende der Neunziger Jahre hat das Bundesamt für Sozialversicherung, Abteilung Statistik, Daten für den Bereich Spitex systematisch erfasst und ausgewertet. Die Spitex erbringt Dienstleistungen gegenüber allen Altersgruppen. Die Verteilung der Fälle sowie die Arbeitsstunden nach Altersklassen zeigen jedoch, dass 80 % der verrechneten Arbeitsstunden für Menschen über 65 Jahre erbracht werden. Folglich werden die Aufwendungen der Spitex mehrheitlich von der älteren Bevölkerung verursacht.

Abbildung 2: Gesamtstundenaufwand der Spitex-Dienstleistungen in der Schweiz



Die Statistik zeigt eine deutlich steigende Tendenz der Gesamtstundenerbringung der Spitex. Während 1998 noch 10'537 Mio. Stunden erbracht wurden, waren es 2007 bereits 12'283 Mio. Stunden.

1.3.4 Entwicklung der Spitexleistungen in Neuhausen am Rheinfall

Analog zur gesamtschweizerischen Entwicklung, nehmen die Spitex-Leistungen von Neuhausen am Rheinfall zu. Die Anzahl der Klienten nahm von 247 (1998) auf 299 (2007) zu. Dies entspricht einer Steigerung von 21 %. Parallel dazu entwickelten sich die aufgewendeten Stunden. Diese stiegen von 16'836 (1998) auf 21'696 (2007), was einer Zunahme von 28 % entspricht. Die Mehraufwendungen betreffen hauptsächlich die Altersgruppe „80 Plus“.

2. Zielsetzungen einer Integration der Spitex in die Gemeinde

Die im ersten Kapitel genannten Wachstumsfaktoren der spitalexternen Versorgung sowie die gesetzlichen Vorgaben wirken sich stark auf die Betriebsorganisation der spitalexternen Versorgung der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall aus. Umso mehr wird mit zunehmender Betriebsgrösse das Einsetzen einer professionalisierten Geschäftsführung nötig. Da die Betriebsgrösse trotz allem kein hundert Prozent Pensum rechtfertigt, bietet die Integration in eine verwandte Institution eine Alternative zu einer selbständigen Variante. Zudem wurde durch die räumliche Zusammenlegung der Spitex mit dem Altersbetreuungs- und Pflegezentrum Rabenfluh bereits ein erster Schritt in diese Richtung gemacht.

Nachfolgend werden die Vor- aber auch einige Nachteile einer Integration der Spitex in die Alters- und Pflegeheime Neuhausen am Rheinfall aufgelistet.

2.1 Stärken einer Integration in die Alters- und Pflegeheime

- Die Geschäftsführung steht permanent der operativen Ebene zur Verfügung.
- Die Stellvertretungsfunktionen sind geregelt.
- Das Personalmanagement wird durch den Gesamtleiter der Alters- und Pflegeheime übernommen. Administrativ wird er unterstützt durch den Personaldienst und die Zentralverwaltung der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall.
- Die Betriebskosten für die Spitex sind gut erkennbar und werden mittels internen Verrechnungen zugewiesen.

- Das Spitex-Personal untersteht dem Personalreglement der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall genauso wie die Mitarbeiter der Alters- und Pflegeheime.
- Das Cash-Management wird vereinfacht.
- Es sind keine vertraglichen Abgrenzungen zwischen Spitex und Heime notwendig.
- Der Support in der Informationstechnologie steht den Mitarbeitern der Spitex rund um die Uhr zur Verfügung.
- Die strategischen Entscheide können dank dem Know-how und der Personalressourcen schneller umgesetzt werden.
- Die EKAS-Richtlinien können durch den Sicherheitsbeauftragten der Gemeinde umgesetzt werden.

2.2 Chancen einer Integration in die Alters- und Pflegeheime

- Der Wissenstransfer zwischen den Mitarbeitern der Alters- und Pflegeheime und der Spitex wird sich positiv auswirken.
- Die Qualitätssicherung der Alters- und Pflegeheime wird um den Bereich spitalexterne Pflege erweitert.
- Die Lagerbewirtschaftung und die Einkaufskonditionen werden sich durch die Zusammenlegung verbessern.
- Die Patientenadministration wird durch ein gemeinsames System vereinfacht.
- Durch die Integration kann ein Case-Management aufgebaut werden.
- Die Einführung einer Beratungs- und Informationsstelle wird ermöglicht.
- Die Errichtung einer übergeordneten gemeinderätlichen Alterskommission vereinfacht die Altersarbeit.
- Die Öffentlichkeitsarbeit für die Spitex-Dienste kann ausgebaut werden.
- Die Ombudsstelle wird auf die spitalexternen Dienste ausgeweitet.

2.3 Schwächen und Gefahren einer Integration in die Alters- und Pflegeheime

- Der Verlust der Mitglieder des Spitex-Vereins sowie deren Beiträge.
- Die Überführung der Spitex in die Gemeindebetriebe ist aufwendig.
- Der Gemeinderat muss vermehrt als direktes Aufsichtsgremium zu sachlichen Problemsituationen auf politischem Wege Stellung beziehen.
- Die bisherigen Spenden an den Spitex-Verein werden nicht mehr im gleichen Umfang erfolgen (siehe auch Abb. 4).

3. Spitex heute

Der Krankenpflegeverein Neuhausen hat 1989 eine Anfrage zur verstärkten Zusammenarbeit an die Hilfsgesellschaft gerichtet. In die Verhandlungen zwischen der Hilfsgesellschaft Neuhausen und dem Krankenpflegeverein Neuhausen wurde auch die politische Gemeinde Neuhausen am Rheinfall mit einbezogen, da letztendlich diese für die Organisation der Spitex-Dienste innerhalb der Kommune verpflichtet ist. Das verstärkte Engagement der politischen Gemeinde wurde aber auch aus finanziellen und aus religiösen Überlegungen nötig, denn die Gemeinde Neuhausen am Rheinfall wurde durch immer mehr Konfessionslose und Personen mit anderer Glaubensrichtung geprägt. Die Gemeinde hat aus Effizienz- und finanziellen Gründen einen Zusammenschluss der beiden Institutionen angestrebt. Dieses Ziel wurde mit der Gründungsversammlung vom 25. Oktober 1991 erreicht und die Hilfsgesellschaft, Kranken- und Hauspflege Neuhausen am Rheinfall konnte somit ihren Betrieb aufnehmen. Die Hilfsgesellschaft Neuhausen und der Krankenpflegeverein Neuhausen wurden infolgedessen aufgelöst. Der nationale Bekanntheitsgrad des Namens Spitex, führte 2002 zur Namensänderung der Institution in Spitex Neuhausen am Rheinfall. Gleichzeitig mit der Namensänderung wurden die Statuten neu überarbeitet und durch die Generalversammlung verabschiedet.

3.1 Rechtliche Grundlagen

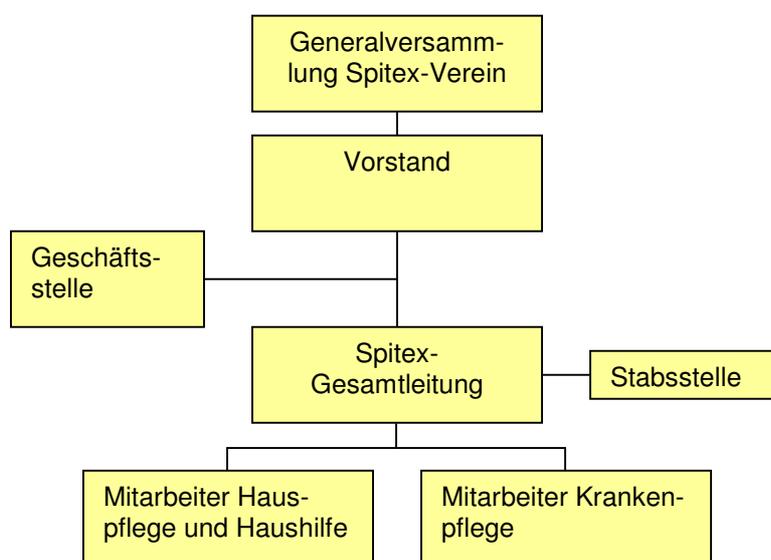
Die rechtliche Grundlage zur Führung der spitalexternen Dienste ist bis Ende 2007 durch das kantonale Gesundheitsgesetz und ab dem 1. Januar 2008 durch das kantonale Altersbetreuungs- und Pflegegesetz gegeben. Die Delegation zur Führung der spitalexternen Dienste an den Spitex-Verein stand bis anhin nicht in Frage weil diese historisch gewachsen ist. Formal wird die Delegation der Einwohnergemeinde an den Spitex-Verein im Neuhauser Rechtsbuch geregelt.

3.2 Organisation

Der Spitex-Verein besteht aus den Organen der Generalversammlung, des Vorstands sowie der Rechnungsrevisoren. Die sechs bis neun Mitglieder des Vorstandes setzen sich aus Mitgliedern der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde, Mitgliedern der römisch-katholischen Kirchgemeinde, einem Mitglied der evangelisch-methodistischen Kirchgemeinde der Region Schaffhausen, einem Vertreter der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall sowie einem Vertreter der Neuhauser Ärzteschaft zusammen. Dem ehrenamtlichen Vorstand obliegen unter anderem folgende Aufgaben:

- Die Werbung neuer Mitglieder
- Die Vorbereitung und Durchführung der Versammlungen
- Der Einzug der Mitgliederbeiträge, die Verwaltung der finanziellen Mittel und die Buchführung darüber
- Die Festsetzung der Verrechnungstarife für die Spitex-Leistungen
- Die Festlegung der Organisation der Krankenpflege, Hauspflege und Haushilfe sowie die Aufsicht über deren Tätigkeiten und die Qualität der Dienstleistungen

Abbildung 3: Organigramm des Spitex-Vereins Neuhausen am Rheinflall (bisherige Situation)



Nicht aus dem Organigramm hervorgehen die operativen Aufgaben des Vorstandes. Diese umfassen das Controlling, das Personalmanagement, die Finanzen und die Qualitätssicherung. Diese Aufgaben werden durch drei Vorstandsmitglieder erfüllt. Die im Organigramm erwähnte Stabsstelle ist zugleich auch die Stellvertretung der Gesamtleitung, jedoch ohne Führungs- und Fachkompetenz. Die Geschäftsstelle führt zugleich das Rechnungswesen und die Personaladministration.

3.3 Finanzierung

Der Spitex-Verein hat bei seiner Gründung unter dem alten Vereinsnamen Hilfsgesellschaft, Kranken und Hauspflege Neuhausen am Rheinflall eine Vereinbarung betreffend einer Defizitaufteilung mit den Landeskirchen sowie mit der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall getroffen. Die Vereinba-

rung regelt den Ausgleich des entstandenen Fehlbetrages nach einem festgelegten Verteilschlüssel. Als Berechnungsgrundlage dient die Konfessionszugehörigkeit der steuerpflichtigen Einwohner der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall. Des Weiteren ist unter Art. 4 der Vereinbarung eine Überprüfungs Klausel verankert, welche die beteiligten Parteien dazu anhält, bei einer Defizitüberschreitung von mindestens Fr. 100'000.-- oder bei einer wesentlichen Veränderung des Verhältnisses der Anzahl steuerpflichtigen Kirchgemeindemitgliedern zur Einwohnerzahl, Neuverhandlungen aufzunehmen.

Tabelle 2: Entwicklung der Defizitaufteilung anhand der Steuerzahler der politischen Gemeinde im Verhältnis zu den Kirchensteuerzahlern

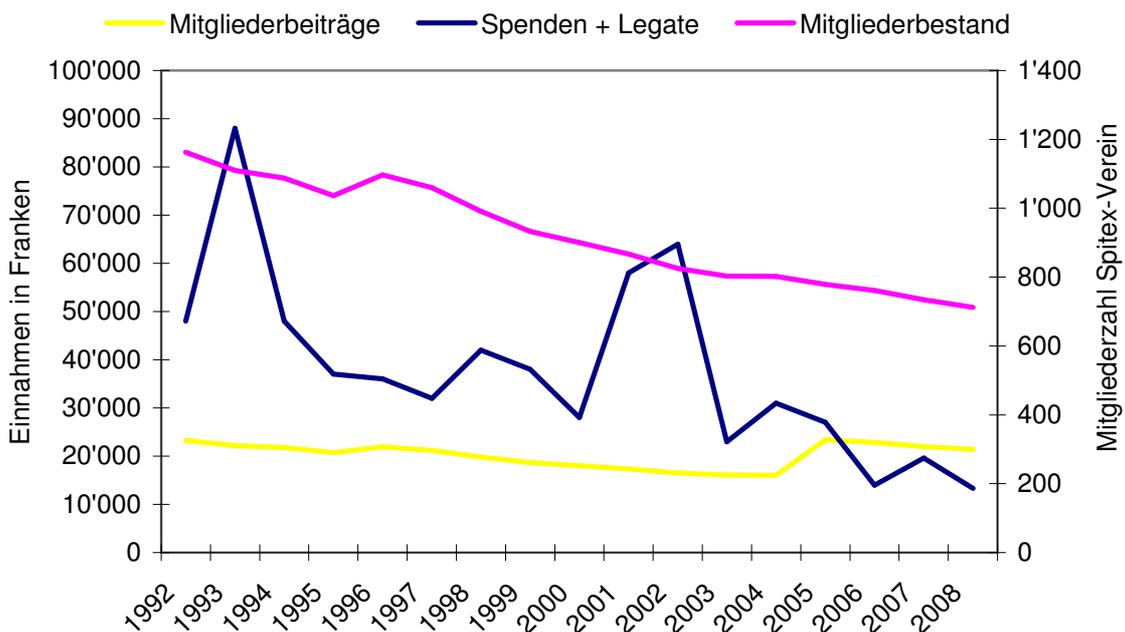
Anteil am Defizit in Prozenten	Gemeinde Neuhausen am Rheinflall, ohne oder andere Konfession		evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Neuhausen am Rheinflall		römisch-katholische Kirchgemeinde Neuhausen am Rheinflall	
1992	57,0 %	38'738.10	25,8 %	17'534.05	17,2 %	11'689.40
1996	57,0 %	24'114.95	25,8 %	10'915.15	17,2 %	7'276.80
2000	64,1 %	42'978.80	21,5 %	14'415.65	14,4 %	9'655.15
2005	69,8 %	67'539.95	17,8 %	17'177.75	12,4 %	12'058.30
2007	75,9 %	84'957.00	13,4 %	15'000.00	10,7%	12'000.00
2008	95,1 %	528'454.60	2,7 %	15'000.00	2,2 %	12'000.00

Das Defizit des Spitex-Vereins hatte 2006 erstmals die Marke von Fr. 100'000.-- überschritten und die Zahl der Nichtkirchenangehörigen nahm weiter zu. Die Folge war, dass an der Generalversammlung vom 17. Mai 2006 durch den Finanzverantwortlichen der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde mitgeteilt wurde, dass das Defizit nicht mehr zum ausgewiesenen, prozentualen Anteil, sondern nur noch mit einem Pauschalbeitrag von Fr. 17'000.-- ausgeglichen wird. Die römisch-katholische Kirche schloss sich infolgedessen mit einer Pauschale von Fr. 12'000.-- an. Gestützt auf Art. 4 der Defizitvereinbarung verlangten die beiden Kirchgemeinden die sofortige Auflösung des Vertrags. Die anschliessenden Verhandlungen zwischen Vertretern der Gemeinde und den Vertretern der Landeskirchen sowie des Spitex-Vereins haben ergeben, dass die Landeskirchen gemäss kantonalem Pflegegesetz nicht verpflichtet sind, einen Beitrag zu leisten und es somit Sache der Gemeinde ist, für den Aufwandüberschuss der Spitex aufzukommen. Die Landeskirchen haben sich dennoch bereit erklärt, bis zum Inkrafttreten des NFA und dem Inkrafttreten des Pflegegesetzes, einen freiwilligen Anteil in Höhe der bisherigen Pauschalen 2006 an das Defizit der Jahresrechnung 2007 und 2008 beizutragen.

Nebst der Finanzierung durch die Gemeinde erhält der Verein Mitgliederbeiträge, Spenden, Legate. Durch die sinkende Mitgliederzahl haben sich jedoch die Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen in den letzten Jahren verringert. Auch Legate und Spenden sind in den vergangenen Jahren nur noch verhalten an die Spitex Neuhausen am Rheinflall vergeben worden.

Die Abbildung zeigt eine deutliche Verschlechterung der Vereinsmitgliederzahl von 1163 Personen im Jahr 1992 auf 761 im Jahr 2006. Ein weiteres Absinken der Zahl ist zu erwarten, da fast keine Neuzugänge zu verzeichnen sind und die Austrittsquote praktisch nur durch verstorbene Mitglieder zustande kommen. Der Anstieg der Mitgliedereinnahmen im 2005 und den folgenden Jahren ist auf eine Beitragserhöhung von Fr. 20.-- auf Fr. 30.-- zurückzuführen.

Abbildung 4: Einnahmen der Spitex aus Mitgliederbeiträgen, Spenden und Legaten



3.4 Personalstruktur

Da der Vorstand des Spitex-Vereins verschiedene operative Aufgaben unentgeltlich übernimmt, ist die Gesamtleitung von wichtigen Teilbereichen entlastet. Einzig die Führung des Personals verbleibt bei der Leitung. Eine Stellvertretung der Gesamtleitung mit Führungsaufgaben existiert nicht und wird notfalls von einem Vorstandsmitglied sowie der Stabsstelle übernommen. Die Geschäftsstelle wird durch den Finanzverantwortlichen des Vorstandes betreut und ist direkt dem Vorstand unterstellt.

Der Gesamtleitung sind insgesamt 28 Mitarbeiterinnen unterstellt. Die Bereichsleitung Hauspflege und Haushilfe wird durch den Stabstelleninhaber besetzt und ist der Gesamtleitung untergeordnet. Das Team der Krankenpflege wird direkt von der Gesamtleitung angewiesen. Die Höhe der Gesamtstellenpensen zu 100 % hängt von der jeweiligen Auftragslage ab. Für das Jahr 2008 betrug die Pensenzahl 15 Vollzeitstellen.

4. Auswirkung einer Integration der Spitex in die Alters- und Pflegeheime

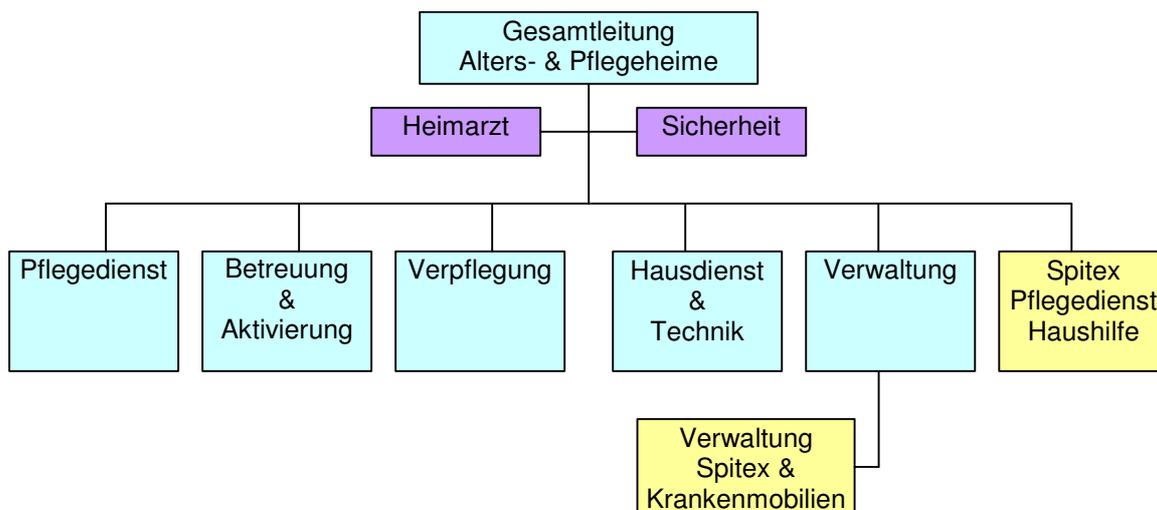
Die älter werdende Bevölkerung sowie die kurze Aufenthaltsdauer in den Spitälern wirken sich stark auf die Betriebsorganisation der spitalexternen Versorgung der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall aus. Umso mehr wird mit zunehmender Betriebsgrösse das Einsetzen einer professionalisierten Geschäftsführung nötig. Da die Betriebsgrösse kein hundert Prozent Pensum rechtfertigt, bietet die Integration in eine verwandte Institution eine Alternative zu einer selbständigen Variante. Eine weitere Möglichkeit wäre die Vergabe des Auftrags an eine andere Gemeinde. Dies macht jedoch nur dann Sinn, wenn die Vergabe an die Spitex der Stadt Schaffhausen erfolgen würde. Gemäss Aussage des Schweizerischen Spitexverbandes liegt jedoch das optimale Einzugsgebiet einer Spitex bei ungefähr 30'000 Personen. Die Regierung des Kantons Schaffhausen hat dies in der Verordnung zum Alterspflege- und Betreuungsgesetz (AbPV) vom 10. Februar 2009 berücksichtigt und Schaffhausen sowie Neuhausen am Rheinflall eine eigene Spitexregion festgelegt. Nebst diesem Grund, werden folgend noch weitere Gründe dargelegt, welche eine Eingliederung in den Gemeindebetrieb respektive in die Organisation der Alters- und Pflegeheime bestätigen.

Der Anstoss zu dieser Variante wurde durch die räumliche Zusammenlegung der Spitex mit dem Altersbetreuungs- und Pflegezentrum Rabenfluh gegeben. Sinnlos wäre auch eine Führung der spitalexternen Dienste als selbständigen Bereich der Gemeinde.

4.1 Organisation

Die volle Nutzung von Synergien gelingt nur mit der Unterstellung der Spitex in das Organigramm der Heime. Die Integration kann auf verschiedene Arten geschehen, welche gegeneinander abzuwägen sind. Nachfolgend wird die favorisierte und vorgesehene Variante abgebildet.

Abbildung 5: Integration durch Eingliederung als Bereich und durch Aufteilung der Spitex in die Heimorganisation



Positiv ist die Unterstellung der Verwaltung der Spitex unter die Heimverwaltung zu werten. Mit der Ausweitung des Personalpools sind jederzeit gegenseitige Stellvertretungen möglich. Die Krankenmobilenverwaltung war eine Aufgabe des Samaritervers eins Neuhausen am Rheinfluss. Aus Goodwill gegenüber dem Samaritervers ein hat die Spitex während den Öffnungszeiten die Ausleiherung der Krankenmobilen übernommen. Diese Aufgabe wurde bereits im September 2008 neu der Verwaltung der Altersheime zugeordnet und entlastet die operative Spitex. Die bisherigen Aufgaben der Spitex-Geschäftsstelle werden neu gegliedert. Die Debitoren-, Kreditoren, Lohn- und Hauptbuchhaltung geht zur Zentralverwaltung der Gemeinde über - bei der Spitex-Verwaltung respektive bei der Heimverwaltung verbleiben die Fakturierung, die Kontierung der Kreditoren sowie die Arbeitszeiterfassung. Die Spitex-Pflege und der Haushilfedienst werden als Bereich geführt. Das Know-how kann somit bewahrt und die Grundstruktur muss innerhalb der operativen Spitex kaum verändert werden.

4.1.1 Leitung

Der Gesamtleiter der Alters- und Pflegeleitung übernimmt die Führung des Bereiches Spitex und trägt damit auch die operative Verantwortung. Konsequenterweise wird das Heimreferat des Gemeinderates um den Bereich Spitex ergänzt und übernimmt die politische Verantwortung gegenüber dem Parlament. Die Spitex-Gesamtleitung behält die fachliche- und personelle Führung und leitet neu den Bereich Spitex. Die Spitex-Administration wird der Bereichsleitung Verwaltung unterstellt und verliert gegenüber der geltenden Situation sowohl die Eigenständigkeit als auch die Direktunterstellung unter die Geschäftsführung.

4.1.2 Personal

Während die Heime vorwiegend das Pflegepersonal fest anstellen, arbeitet die Spitex im Pflegebereich mit Stundenlohnverträgen ohne festes Pensum. Dieser Umstand müsste aus Gleichstellungsgründen geändert werden. So erhalten auch die Mitarbeiter des Bereichs spitalexterne Betreuung einen neuen Arbeitsvertrag mit einer Festanstellungsvereinbarung zu mindestens 20 Stellenprozenten. Damit wird den Mitarbeitern ein geregeltes Einkommen gesichert und aus Sicht des Arbeitgebers sind die Mitarbeiter zu wenigstens acht Stunden bei der Arbeit und verlieren so ihre Routine nicht. Durch die vermehrten Festanstellungen wächst der Personalpool und der Arbeitsanfall lässt sich bei Schwankungen sowie bei Personalausfällen leichter bewältigen. Die Personalrekrutierung gestaltet sich einfacher, da ein kleines Pensum im spitalexternen Pflegebereich durchaus mit einem Pensum im Heimpflegebereich ergänzt werden kann.

Sporadisch und aushilfsweise ist der Einsatz von Spitex-Kräften in den Heimen eher möglich als umgekehrt, da die Spitex-Mitarbeiter meist allein und beim Klienten zu Hause arbeiten und deshalb jedes Mal eine umfassende Einführung vor Ort erfolgen müsste.

Zur Vervollständigung dieses Kapitels gilt es noch anzumerken, dass die Anliegen des Personals gegenüber dem Arbeitgeber von der Personalkommission wahrgenommen würden.

4.1.3 Besoldung

Für die Besoldung gilt das öffentliche Recht und gestaltet sich nach dem Personalreglement der Gemeinde Neuhausen am Rheinfl. Die bestehenden privatrechtlichen Arbeitsverträge sowie die Lohnberechnungen der Spitex-Angestellten lehnen sich an das per 31. Dezember 2005 ausser Kraft gesetzte Personalreglement der Gemeinde Neuhausen am Rheinfl. an. Bei einer Überführung werden alle bestehenden und neuen Funktionen der Spitex-Mitarbeiter durch das Bewertungsteam des Gemeinderates überprüft und dem Gemeinderat zur Festlegung des entsprechenden Lohnbandes vorgelegt. Das Lohnband berücksichtigt sowohl das Alter und die Erfahrung und vergleicht die Daten mit dem gültigen Marktlohn. Im Unterschied zum alten Personalreglement enthält das neue eine leistungsabhängige Besoldungskomponente. Um diese objektiv umsetzen zu können, müssen jährlich mit allen Mitarbeitern Qualifikationsgespräche stattfinden. Die individuellen Lohnerhöhungen und die Teuerung werden jeweils einmal im Jahr durch den Gemeinderat festgelegt. Der Gemeinderat entscheidet über die anteilmässige Verteilung der Gesamtlohnsomme, welche vorgängig vom Einwohnerrat festgelegt wird. Zur Berechnung der individuellen Lohnerhöhung je Mitarbeiter steht ein Computerprogramm zur Verfügung.

4.1.4 Sozialleistungen

Keine grossen Änderungen und somit kein zusätzlicher Aufwand entsteht bei der Pensionskassenzuweisung. Sowohl die Spitex-Mitarbeiter als auch das Gemeindepersonal ist bei der Kantonalen Pensionskasse Schaffhausen versichert. Dasselbe gilt auch für die AHV-Kasse. Eine Modifikation erfährt die Nichtbetriebsunfallversicherung. Wegen dem grösseren Personalvolumen ist die privatversicherte NBUV der Gemeinde um einiges günstiger und dies bei besseren Leistungen als diejenige der Spitex. Das Abrechnungsverhältnis Arbeitnehmerbeiträge und Arbeitgeberbeiträge der Pensionskasse ändert nicht und beträgt 60 zu 40 Teile. Gleich bleibt auch der Arbeitgeberbeitrag der AHV mit 50 %. Eine Verbesserung für das Personal entsteht jedoch beim Abrechnungsverhältnis der NBUV. Das bisherige Verhältnis Arbeitgeberanteil zu Arbeitnehmeranteil ändert von 0 : 100 auf 55 zu 45 Teilen.

4.1.5 Aus- und Weiterbildung

Die individuellen Aus- und Weiterbildungsbeteiligungen sind im Neuhauser Personalreglement festgehalten und richtet sich nach dem Interessengrad des Arbeitgebers. Die für das Heimpersonal organisierten, internen Weiterbildungen können von den Mitarbeitern des Spitex-Bereichs praktisch ohne Mehrkosten genutzt werden.

4.2 Informatik

Mit dem Umzug der Spitex ins Altersbetreuungs- und Pflegezentrum Rabenfluh wurden auch die Installationen zum Anschluss an das Gemeindec Computernetzwerk vorgenommen. Vorerst beschränkt sich die Nutzung aus Sicherheitsgründen nur auf das Internet. Bei einer Integration wird das Netz jedoch auch für den Direktzugriff auf den Server frei gegeben. Dies ermöglicht einen uneingeschränkten Datenaustausch, sofern alle angewendeten Softwareeinheiten bedingungslos kompatibel sind. Zwei Vorgehensweisen kommen deshalb in Frage:

1. Die im Einsatz stehende Spitex-Software der Root-Service AG muss auf die Gemeindec Software Care-Soft der Ruf Informatik AG abgestimmt werden und als zweites müsste die Patientendatenerfassung RAI-Homcare der Root-Service AG mit der Heimpatientenerfassung Clinic-Coach der Top-Care Management AG kombiniert werden.
2. Die Top-Care Management AG entwickelt ein elektronisches Patientenabrechnungssystem für die Spitex.

Da die Spitex derzeit die Daten handschriftlich erfasst und manuell in den Computer eingibt, ist eine komplette Umstellung auf die Produkte der Top-Care Management AG ein denkbarer Weg, zumal auch die elektronische Patientenerfassung mittels Handheld im Heimbereich erfolgreich funktioniert. Dadurch wäre auch der Datentransfer zwischen Spitex und Heim gewährleistet.

4.3 Zahlungsverkehr

Der ganze Zahlungsverkehr erfolgt über die Zentralverwaltung. Dies betrifft die Kreditoren, Debitoren und auch die Lohnzahlungen. Die Aufgabe der Heim- und Spitex-Verwaltung besteht darin, die nötigen Debitoren- und Lohndaten zu kontrollieren und aufzubereiten sowie die Kreditoren zu konfieren. Das Mahn- und Betreibungswesen wird auch von der Zentralverwaltung ausgeführt.

4.4 Finanzen

Aufgrund der Tatsache, dass das erwirtschaftete Eigenkapital von rund Fr. 200'000.-- aus Legaten, Zuwendungen, Spenden und Defizitbeiträgen für die gemeinnützige, spitalexterne Betreuung zu Stande gekommen ist, sollten mit der Integration der Spitex auch die Aktiven und Passiven an die Gemeinde übergeben werden. Denkbar wäre auch die Zuweisung des Eigenkapitals an den Betragtenfond der Gemeinde. Neu fallen die Einnahmen bzw. Ausgaben in den Kompetenzbereich des Einwohner- und Gemeinderates.

4.5 Kundenservice und Case Management

Einerseits wird der Kundenservice mit einem gut funktionierenden Qualitätsmanagement sichergestellt, andererseits braucht es auch die nötige personelle Kapazität. Mit den freiwerdenden Ressourcen in der Administration sowie in der Bereichsleitung Spitex kann die gesetzliche Forderung „für eine angemessene Beratung und Information der Betroffenen über die bestehenden Angebote“ ohne zusätzliche Kosten erfüllt werden. Durch diese neue Einrichtung erhält die Gemeinde einen neuen Zusatzservice für einen immer wichtiger werdenden Bevölkerungsteil. Die Beratung sollte auch dahingehen, dass Finanzierungsmöglichkeiten wie die Hilflosenentschädigung, die Ergänzungsleistungen und auch Taxermässigungsbeiträge ausgeschöpft werden. Dadurch wird auch das Personal der Sozialhilfe und der Vormund- und Beistandschaft entlastet. Durch die immer kürzer werdenden Aufenthaltszeiten im Kantonsspital ist es von immenser Bedeutung, dass die ambulante Betreuung nach dem Spitalaufenthalt funktioniert. Nur mit dem Ausschöpfen des gemeinsamen Netzwerkes ergibt sich ein Synergiepotential. Kurze Reaktionszeiten und intensivierete Zusammenarbeit in notfallmässigen Pflegesituationen, die einen temporären stationären Aufenthalt erfordern, kann durch die Integration der Spitex in die Heime bestens gewährleistet werden. Durch die unkomplizierte Versorgung des Patienten kann dieser nach einer stationären Behandlung schnell wieder in sein gewohntes Lebensumfeld zurückkehren. Dies erspart dem Patienten und der Krankenkasse Kosten, entlastet Ärzte und optimiert die Bettenbelegung der Alters- und Pflegeheime.

4.6 Konsolidierung der Rechnung

Für die Konsolidierung der Spitex-Rechnung in die Gemeinderechnung ist durch die Zentralverwaltung ein Kontenplan zu erstellen, welcher eine separate Betriebsrechnung der spitalexternen Dienste erlaubt. Das Umlaufvermögen wird in die Bestandeskonten der Gemeinde überführt und das relativ bescheidene Anlagevermögen sollte vollständig abgeschrieben werden. Das Fremdkapital wird ebenfalls in die Bestandeskonten integriert. Dabei werden die gemachten Rückstellungen für die EDV, das Patientenerfassungssystem und die Fahrzeuge aufgelöst.

4.7 Rechtliche Auswirkung

Die Integration der Spitex in die Gemeinde löst eine Vielzahl von rechtlichen Änderungen aus. Einerseits werden bestehende Vereinbarungen aufgelöst und andererseits müssten neue Verordnungen und Tarife entstehen.

4.7.1 Auflösung des Spitex-Vereins

Mit der Übergabe der Haupttätigkeit des Vereins an die Gemeinde wird ein Weiterbestehen überflüssig und dies würde die Auflösung des Vereins bedeuten. Folgerichtig würden alle geschlossenen Vereinbarungen zwischen der Gemeinde, dem Spitex-Verein und den Landeskirchen hinfällig. Dies betrifft

- die Vereinbarung zwischen der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall und den in der spitalexternen Pflege, Hilfe und Betreuung tätigen Organisationen in der Gemeinde Neuhausen über die Einrichtung und den Betrieb einer Koordinationsstelle für „Spitex und Hilfen zu Hause“ vom 17. Januar 1994 (NRB 813.711) und
- die Vereinbarung betreffend Defizit-Aufteilung der Hilfsgesellschaft, Kranken- und Hauspflege Neuhausen am Rheinfall vom 30. Oktober 1991 (NRB 813.712).

Für die Aufhebung der erstgenannten Vereinbarung ist der Gemeinderat zuständig und für die zweitgenannte der Einwohnerrat.

4.7.2 Spitex-Reglement

Damit die Spitex als integrierter Betrieb der Gemeinde eine rechtliche Grundlage erhält, ist ein Reglement zu erstellen. Die kantonalen Gesetze und Verordnungen schreiben nur gewisse Rahmenbedingungen zur Führung einer Spitex vor, regeln aber nicht den Betrieb im Detail. Denkbar wäre ein um die spitalexternen Dienste ergänztes Heimreglement. Da jedoch nur Spitex-Kunden mit dem Reglement bedient werden müssen, ist eine Separation vorzusehen. Dieses Spitex-Reglement ist vom Gemeinderat zu genehmigen und sollte insbesondere folgende Punkte beinhalten:

- die gesetzliche Grundlage
- den Zweck der spitalexternen Betreuung
- die Zuständigkeiten, Aufsicht und Leitung
- die Öffnungs- und Dienstzeiten
- die Ordnung im Gebäude
- die Haftung
- das Beschwerdewesen
- Verschiedenes

Ergänzend steht es frei, noch weitere Anliegen in das neu zu schaffende Reglement einzubringen. Eine klare und schlanke Formulierung dient jedoch der besseren Lesbarkeit für die Klienten.

4.7.3 Spitex-Tarif

Ausserhalb des Spitex-Reglements, das die Gesetzesgrundlage bildet, ist der Spitex-Tarif zu benennen. Einerseits richtet sich der Tarif teilweise nach den regierungsrätlichen Vorgaben und andererseits kann die Höhe des Verrechnungssatzes für die Hauswirtschaft selbst bestimmt werden. Da jedoch immer wieder die eine oder andere Tariffestsetzung ändert, genügt es vollauf, wenn nur der Spitex-Tarif und nicht das ganze Reglement durch den Gemeinderat revidiert werden muss.

Die Integration der Spitex bedeutet zugleich auch den Wegfall der Vergünstigungen der Mitglieder des Spitex-Vereins im Bereich Hauswirtschaft. Gleichzeitig sollte dieser nicht mehr vom Einkommen der Besteller abhängig gemacht werden. Führt jedoch die Verrechnung des ordentlichen Tarifs im Einzelfall zu wirtschaftlichen Problemen eines Klienten, ist eine individuelle Taxermässigung zu Lasten der Wohngemeinde zu gewähren. Diese Änderung entspricht zudem der gleichen Tarifpraxis der Alters- und Pflegeheime. Der Tarif wird durch den Gemeinderat erlassen und wird durch den Einwohnerrat mit der Genehmigung des Budgets in Kraft gesetzt.

4.7.4 Spitex-Kommission

Die Alters- und Pflegeheime werden durch die vom Gemeinderat bestellte Aufsichtskommission der Alters- und Pflegeheime begleitet. Die Kommission versteht sich als Aufsichtsorgan und hat gegenüber dem Gemeinderat ein Informations- und Antragsrecht. Sie berät das Budget, die Rechnung und den Jahresbericht, die Heim- und Pflorgetaxen und allgemeine Personalfragen sowie die Qualitätssicherung. Des Weiteren wählt die Aufsichtskommission eine Ombudsstelle, welche eine vermittelnde Funktion zwischen der Heimorganisation und den Bewohnern, Angehörigen und dem Personal zukommt. Vergleichbare Aufgaben würden an eine separate, gemeinderätliche Spitex-Kommission fallen. Da die Alters- und Pflegeheime neu die spitalexterne Leistung erbringen, ist jedoch von einer gesonderten Kommission abzusehen, da die Schnittstellen zwischen der Leitung der Spitex und den Alters- und Pflegeheimen Konflikte verursachen würden. Deshalb sollte die Aufsichtskommission der Alters- und Pflegeheime neu konstituiert werden und die Aufsicht über die spitalexternen Dienste übernehmen. Mit diesem erweiterten Kompetenzbereich ist diese Kommission prädestiniert, auch den Gemeinderat in allen Fragen der Alterspolitik zu beraten. Entsprechend ist der Name der Aufsichtskommission der Alters- und Pflegeheime in Alterskommission der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall anzupassen. Die Grösse der Kommission ist beizubehalten. Die Aufgaben der Alterskommission sind schriftlich festzuhalten.

4.7.5 Personalkosten Kommission

Die Aufsichtskommission der Alters- und Pflegeheime ist im Jahr 2006 vier Mal zusammengekommen und es ist mit der Wahrnehmung der Ombudsstelle Sitzungsgelder von rund Fr. 4'000.-- ausbezahlt worden. Mit der Erweiterung zu einer Alterskommission, die unter anderem auch die Spitex-Aufsicht hat, könnten die Sitzungsgelder um rund 50 % höher ausfallen.

4.8 Zusammenfassung der Vor- und Nachteile

Die Zusammenfassung der Vor- und Nachteile verschafft einen Überblick über die angesprochenen Änderungen bei einer Integration der spitalexternen Dienste in den Gemeindebetrieb.

4.8.1 Vorteile

Die Leitung der Spitex wird durch die Integration in die Alters- und Pflegeheime der Gemeinde professionalisiert. Dadurch wird ein höchstmöglicher Synergienutzen erzielt und bei wachsender Patientenzahl die Aufrechterhaltung des Betriebs garantiert. Der wichtigste Vorteil liegt bei einer gemeinsamen Organisation. Dies wird es ermöglichen, eine höhere Kundenzufriedenheit wie auch Personalfriedenheit, auszulösen. Der zusätzlich entstehende Aufwand der Geschäftsleitung verschwindet im Gesamtauftragsvolumen des Heimbetriebes durch die Effizienz der Leitung der Alters- und Pflegeheime. Ebenso werden die zusätzlichen Aufgabenstellungen an die Zentralverwaltung, den Personaldienst und an die Informatikabteilung der Gemeinde nur minimale Kosten auslösen. Die jetzige Geschäftsstelle und auch Gesamtleitung werden dafür überproportional entlastet

und erhalten zusätzlich eine Stellvertretung. Gemeinsamkeiten in der Aus- und Weiterbildung des Personals, im Ausbau der Informatik und bei der Klientenempfangssituation werden die Arbeitsabläufe rationalisieren und sich positiv auf die Kosten auswirken. Das Qualitätsmanagement ist sowohl für die Heime als auch für die spitalexternen Dienste anwendbar. Durch die Integration wird die Tarifgestaltung vereinfacht und kann den gesetzlichen Anforderungen einfacher angepasst werden.

Für die Angestellten der Spitex wirkt sich insbesondere die zusätzliche Betreuung durch die professionalisierte Leitung positiv aus. Auch wird die Motivation mit einem leistungsabhängigen Lohn und einer minimalen Festanstellung gesteigert.

Des Weiteren wird mit dem Zusammenschluss der Geldfluss vereinfacht. Alle Debitoren- und Kreditorenzahlungen erfolgen über die Konten der Gemeinde. Die Steuerung der liquiden Mittel wird dadurch optimiert und es entstehen keine unnötigen Zinsaufwendungen, respektive bei genügend Mitteln, werden die Gelder nicht unnötig auf zinsschwachen Konten angelegt.

4.8.2 Nachteile

Als Nachteil muss klar die aufwendige Umsetzung der Integration aufgeführt werden. Die Abfassung der personalrechtlichen und aller gemeinderechtlichen Formalitäten wird sehr viel Zeit in Anspruch nehmen. Des Weiteren muss künftig auf die Mitgliederbeiträge verzichtet werden. Das wertvolle ehrenamtliche Engagement muss auf andere Weise kompensiert werden.

Wie in Kapitel 1 beschrieben, ist bei zunehmender Fallzahl in der spitalexternen Betreuung ein Bedarf nach einem höheren Pensen-Etat ausgewiesen. Die Umsetzung erfordert dafür sowohl einen Bericht und Antrag an den Gemeinderat, wie auch an den Einwohnerrat. Es ist anzunehmen, dass bei einer Verstaatlichung der Spitex die Spendengelder der Kirchen, welche überwiegend aus Abdankungen stammen, zurückgehen werden. Die Kirchen werden nicht mehr bereit sein, ihre Sammlungen zu Gunsten der öffentlichen Hand durchzuführen. Nicht zurückgehen werden die Zuwendungen aus Erbschaften. Genauso wie die Alters- und Pflegeheime in den vergangenen vier Jahren mit rund Fr. 1.3 Mio. aus Legaten berücksichtigt wurden, kann auch weiterhin die Spitex damit rechnen.

4.9 Kosten

Es wird mit einer Entlastung der Spitex-Administration sowie der Bereichsleitung mit rund Fr. 11'000.-- gerechnet. Zusammen mit dem Synergiegewinn stehen für den Aufbau einer Altersberatungsstelle rund Fr. 33'500.-- zur Verfügung.

In der Synergiegewinnrechnung sind die einmaligen Kosten für die Konsolidierung der Buchhaltung sowie für das Ausarbeiten der entsprechenden Verträge des Personals nicht enthalten. Falls durch weitere gemeindeinterne Belastungen eine personelle Aufstockung bei der Zentralverwaltung, dem Personaldienst oder der Informatikabteilung nötig wären, wird der Verrechnungsanteil zu Lasten des Synergiegewinnes erhöht.

5. Umsetzungsprozess

Die Eingliederung der spitalexternen Betreuung als Bereich der Alters- und Pflegeheime ergibt für die Gemeinde Neuhausen am Rheinfluss den grössten Nutzen. Nebst finanziellen Einsparungen können zusätzliche Leistungen angeboten werden. Die Spitex-Mitarbeitenden wie auch die Heimmitarbeitenden profitieren gegenseitig von einem Wissenstransfer, welcher sich positiv auf die Arbeit auswirkt. Auch die Gleichstellung der im selben Gebäude und im Endeffekt für den selben Auftraggeber arbeitenden Angestellten trägt zur Mitarbeiterzufriedenheit bei. Parallel dazu können die rechtlichen Grundlagen erarbeitet werden. Die Aufsichtskommission der Alters- und Pflegeheime

me müsste entsprechend auf die Zusatzaufgabe der spitalexternen Betreuung sowie als Beratungsgremium in Sachen Alterspolitik vorbereitet werden.

Im vergangenen Jahr wurde der Vorstand des Spitex Vereins, der Gemeinderat sowie die Aufsichtskommission der Alters- und Pflegeheime Neuhausen am Rheinflall über das Vorhaben einer Integration in die Gemeinde informiert. Aber auch die Mitarbeitenden der Spitex wurden anlässlich eines Informationsnachmittags ausführlich informiert.

Der weitere Umsetzungsprozess sieht wie folgt aus:

Tabelle 3: Umsetzungszeitachse zur Integration der Spitex in den Gemeindebetrieb

Zeitachse zur Umsetzung	2009										
	Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	
Vorlage zur Übernahme der Spitex an Gemeinderat	■	■									
Vorlage Übernahme der Spitex an Einwohnerrat			■								
Funktionsbewertung und neue Arbeitsverträge für Mitarbeiter			■	■	■						
Wechsel der operativen Leitung an GL Altersheime				■							
Erstellung des Budgets 2009 für Spitex				■	■	■					
Ausarbeitung Spitex-Reglement und Tarif				■	■	■					
Detailarbeiten in Projektgruppe (Personal, Informatik, Buchhaltung etc.)				■	■	■	■	■	■	■	■
Prüfung Spitex-Reglement und des Tarifs durch Aufsichtskommission						■					
Genehmigung des Spitex-Reglements und des Tarifs durch GR							■				

6. Übergangsregelung

6.1 Operative Leitung

Bei Zustimmung der Vorlage durch den Einwohnerrat wird die operative Leitung der Spitex per 1. Juni 2009 der Gesamtleitung der Alters- und Pflegeheime Neuhausen am Rheinflall übertragen. Die hängigen Geschäfte sind in Absprache mit dem Vereinsvorstand der Spitex entsprechend zu übergeben.

6.2 Personal

Damit verbunden werden alle Mitarbeiterinnen der Spitex Neuhausen am Rheinflall per 1. Juli 2009 in die Gemeinde integriert. D. h. rechtlich unterstehen sie ab diesem Zeitpunkt den Vorgaben gemäss Neuhauser Rechtsbuch (NRB). Insbesondere kommt ab dem 1. Juli 2009 das Reglement über die Arbeitsverhältnisse der Angestellten der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall (Personalreglement 180.101) zum Tragen.

6.2.1 Stellenplan

Mit der Integration erhöht sich der Stellenplan der Gemeinde um 18.0 Stellenprozent (aktuell 15.0 Stellenprozent). Die Steigerung um 3.0 Stellenprozent sind als Reserveposition gedacht, um der ständig steigenden Klientenzahl resp. den wachsenden Arbeitsstunden (vgl. Punkt 1.3.4 Entwicklung der Spitexleistungen Neuhausen am Rheinflall) entgegenzuwirken. Parallel zur Anzahl der Klienten resp. Arbeitsstunden entwickelte sich nämlich der Stellenplan in der Zeit von 1998 bis 2007 von 12.1 auf 15.0 Stellen (+ 24 %). Somit kann bei Bedarf der Stellenetat durch das Heimreferat und die Gesamtleitung der Alters- und Pflegeheime Neuhausen am Rheinflall entsprechend den Bedürfnissen flexibel bewirtschaftet werden. Im neuen Stellenplan ebenfalls enthalten ist die, durch die Alters- und Pflegeheime Neuhausen am Rheinflall neu zu schaffende Informations- resp. Beratungsstelle (vgl. Punkt 4.5 Kundenservice und Case Management).

6.2.2 Arbeitsverträge

Sämtliche Mitarbeiterinnen der Spitex erhalten per 1. Januar 2010 einen neuen Arbeitsvertrag gemäss den Richtlinien der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall. Die dazu nötigen Funktionsbewertungen und Stellenbeschreibungen sind in der zweiten Jahreshälfte 2009 zu erarbeiten. Verträge mit neuen Angestellten sollen bereits „gemeindekonform“ ausgestellt werden.

6.3 Rechnung und Budget

Eine unterjährige Konsolidierung der Spitex-Rechnung 2009 mit jener der Gemeinde macht wenig Sinn. D. h. die Buchhaltungen werden im laufenden Jahr noch getrennt geführt. Erstmals geschieht eine Konsolidierung mit dem Voranschlag 2010 und somit für die Rechnung des kommenden Jahres. Der Zahlungsverkehr läuft in diesem Jahr noch getrennt und wird zu Beginn des Jahres 2010 durch die Zentralverwaltung übernommen.

6.4 Informatik

Im laufenden Jahr findet eine Evaluation statt, in welchen Bereichen mit welcher Software gearbeitet werden soll. Dabei werden sowohl bestehende Programme wie auch mögliche neue Informatiktools geprüft. Gesetzliche Vorgaben wie beispielsweise eine transparente Kostenrechnung, Datenerhebung für die Bundesstatistik etc. sind dabei selbstverständlich zu berücksichtigen. Eine Umsetzung beginnt frühestens 2010.

6.5 Alterskommission

Mit dem erweiterten Aufgabengebiet soll auch die Aufsichtskommission der Alters- und Pflegeheime Neuhausen am Rheinflall angepasst werden (vgl. Punkt 4.7.4 Spitexkommission). Die vom Gemeinderat für den Rest der Legislaturperiode neu zu bestellende Alterskommission der Gemeinde soll bereits ab der zweiten Jahreshälfte 2009 ihre Arbeit aufnehmen.

6.6 Qualitätsmanagement

Mit der Ausdehnung der Anwendung des Qualitätsmanagements auf den Bereich der Spitex kann gleichwohl den gesetzlichen Anforderungen entsprochen werden. Eine erste, kleinere Erhebung soll, wenn möglich noch im laufenden Jahr stattfinden. Somit können die Ergebnisse bereits in die Umsetzungsphase miteinfließen.

6.7 Reglement/Tarif

Ein ab dem 1. Januar 2010 gültiges Reglement sowie ein entsprechendes Tarifwerk sind noch im laufenden Jahr auszuarbeiten und durch die Alterskommission und den Gemeinderat zu verabschieden.

7. Zustimmung Spitexvorstand, Aufsichtskommission der Alters- und Pflegeheime sowie Gemeinderat

Der Vorstand des Spitex-Vereins Neuhausen am Rheinflall hat an seiner Sitzung vom 18. Juni 2008 einstimmig der Integration der Spitex in den Betrieb der Gemeinde Neuhausen am Rheinflall zugestimmt. An der Generalversammlung vom 29. April 2009 wird er den Mitgliedern die Auflösung des Vereins beantragen.

Die Aufsichtskommission der Alters- und Pflegeheime Neuhausen am Rheinflall hat an ihrer Sitzung vom 13. August 2008 das Projekt der Integration der Spitex in die Alters- und Pflegeheime von Neuhausen am Rheinflall gutgeheissen und dem Gemeinderat im empfehlenden Sinn weitergeleitet.

Der Gemeinderat stimmte der Integration der Spitex in die Alters- und Pflegeheime am 1. April 2009 zu.

8. Zuständigkeit

Gemäss Art. 26 lit. I der Verfassung der Einwohnergemeinde Neuhausen am Rheinflall (NRB 101.000) entscheidet der Einwohnerrat abschliessend über die Schaffung neuer Stellen. Hinsichtlich der Integration der Spitex sowie der Übernahme der Aktiven und Passiven des Spitex-Vereins Neuhausen am Rheinflall ist nicht mit Mehraufwendungen gegenüber der heutigen Situation zu rechnen. Es werden sogar Kosteneinsparungen erwartet. Damit muss dieses Geschäft nicht dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstellt werden.

9. Anträge

Sehr geehrter Herr Einwohnerratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf diese Ausführungen unterbreitet Ihnen der Gemeinderat folgende Anträge:

1. Der Integration der Spitex in die Alters- und Pflegeheime per 1. Juli 2009 wird zugestimmt. Als Übergangsregelung werden die bestehenden Arbeitsverträge des Spitex-Personals zu den bisherigen Konditionen bis 31. Dezember 2009 weitergeführt, wobei das Personalreglement der Gemeinde mit Ausnahme der Lohnbandzuteilung Gültigkeit hat. Das Spitex-Personal wird per 1. Januar 2010 in das Lohnsystem der Gemeinde überführt.
2. Die Aktiven und Passiven des Spitex-Vereins Neuhausen am Rheinflall werden per 1. Juli 2009 durch die Gemeinde übernommen und bis 31. Dezember 2009 als separate Rechnung weitergeführt. Die Integration in die Gemeinderechnung erfolgt auf den 1. Januar 2010.
3. Der Stellenplan für die Alters- und Pflegeheime wird um 18 Pensen erhöht und beträgt mit der Übernahme des Spitex-Personals neu insgesamt 126 Stellenprocente.
4. Die Vereinbarung betreffend Defizit-Aufteilung der Hilfsgesellschaft, Kranken- und Hauspflege Neuhausen am Rheinflall vom 30. Oktober 1991 (NRB 813.712) wird aufgehoben.

Mit freundlichen Grüssen

NAMENS DES GEMEINDERATES
NEUHAUSEN AM RHEINFALL

Dr. Stephan Rawyler
Gemeindepräsident

Olinda Valentinuzzi
Gemeindeschreiberin