



Abstimmungs- vorlage

Sehr geehrte Stimmberechtigte

Sie werden eingeladen, die Vorlage zu prüfen und am Abstimmungstag, 26. April 1998, Ihre Stimme über die Annahme oder Verwerfung auf dem Stimmzettel mit **Ja** oder **Nein** abzugeben.

Stadtrat und Gemeinderat empfehlen Ihnen, die Vorlage über die Gewährung einer Defizitgarantie für den Spitex-Verein anzunehmen.

Opfikon, 17. Februar 1998

Herzlichen Dank für Ihr Interesse.

Mit freundlichem Gruss
Im Namen des Stadtrates

Der Präsident: **J. Leuenberger**
Der Schreiber: **H. R. Bauer**

Gemeindeabstimmung vom 26. April 1998

Gewährung einer Defizitgarantie für den Spitex-Verein

Antrag

Dem am 14. Januar 1998 gegründeten Spitex-Verein wird ab 1. Juli 1998 eine jährlich wiederkehrende Defizitgarantie von max. Fr. 350 000.- für die Übernahme der Spitex-Dienste gewährt.

Das Wichtigste in Kürze

Spitex ist die umfassende Bezeichnung für alle SPITaIEXternen Dienstleistungen. Diese werden heute in der Stadt Opfikon von zwei unterschiedlichen Trägerschaften erbracht (Krankenpflegeverein Opfikon-Glattbrugg [KOG] und Stadt). Ein Zusammenschluss der Gemeindekrankenpflege mit der Hauspflege/Haushilfe wird aufgrund des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) je länger desto notwendiger. Stadt und KOG haben deshalb die Verbindung der beiden Organisationen gemeinsam vorbereitet.

Es ist keine Erweiterung des heute bereits bestehenden Dienstleistungsangebotes vorgesehen. Eine Vereinslösung für diese Gemeindeaufgabe ist sinnvoll, weil dadurch die freiwillige Mitarbeit Privater ermöglicht wird und zusätzliche Finanzierungsquellen (Subventio-

nen, Mitgliederbeiträge, Spenden) erschlossen werden können. Solange ein Verein für die Spitex-Dienste im heutigen Rahmen Bundessubventionen beanspruchen kann, ist die privatrechtliche Lösung für die Gemeinde vorerst günstiger, als dies bei einer Übernahme der Dienste durch die Stadt der Fall wäre. Die Defizitgarantie der Stadt beträgt Fr. 350 000.-. Im Falle von Reduktionen oder gar einer Streichung der Bundessubvention wird voraussichtlich eine neue Volksabstimmung zur Erhöhung des Defizits nötig. Die Stadt sichert sich beim Verein vertraglich ein angemessenes Mitspracherecht.

Der Gemeinderat bewilligte am 1. Dezember 1997 die Defizitgarantie zuhanden der Volksabstimmung mit 34:0 Stimmen.

Weisung

1. Spitex-Dienste: Was sie umfassen

Gemäss § 59 des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 sorgen die Gemeinden für die spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege; sie können diese Aufgaben privaten Stellen übergeben.

Kern der spitalexternen Dienste sind die drei sich ergänzenden und einander voraussetzenden Angebote:

- | | |
|-----------------|---|
| - Krankenpflege | medizinische Versorgung, Pflege |
| - Hauspflege | leichte Pflege, Betreuung (Familien und Kinder, Einzelpersonen), Hauswirtschaft |
| - Haushilfe | Hauswirtschaft, Betreuung (v.a. bei älteren Menschen) |

Weitere Dienste wie Mahlzeitendienst, Transportdienst, u.s.w ergänzen das Angebot.

2. Trägerschaften der Spitex-Dienste in Opfikon

2.1 Krankenpflegeverein Opfikon-Glattbrugg (KOG)

Der Krankenpflegeverein besteht seit 1925; er führte im Januar 1998 seine 73. Generalversammlung durch. Der KOG ist ein Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB. Er hat zum Ziel, der Einwohnerschaft auf dem Gebiet der Stadt Opfikon bei Krankheit, Unfall und Behinderung eine geeignete fachliche Pflege, medizinische Betreuung und Gesundheitsberatung zuteil werden zu lassen. Den Auftrag des KOG erfüllen zur Zeit vier vom Verein angestellte Gemeindegemeinschaften. Es bestehen momentan etwas mehr als 3 volle Stellen (310%). Der Vorstand setzt sich aus 7 Mitgliedern zusammen, wobei die Gesundheitsvorsteherin von Amtes wegen als Delegierte des Stadtrats im Vorstand Einsitz hat.

Bis Ende 1995 verrechnete der Krankenpflegeverein für seine Dienstleistungen Fr. 24.-/Std. und gewährte Mitgliedern auf diesem Ansatz einen Rabatt von 15%; seit 1996 darf er dies nicht mehr (siehe Ziffer 5). Die Mitgliedschaft hat die Attraktivität verloren. Ende 1997 wurden 573 Mitglieder verzeichnet (Ende 1990 waren es noch 709). Die Mitgliederzahl ist deutlich rückläufig.

2.2 Stadt Opfikon

1990 wurden von der Stadt die Hauspflege und Haushilfe zusammengelegt und die Koordinations- und Vermittlungsstelle ins Leben gerufen. Auch in der Sozialabteilung (Altersberatung) sind vereinzelt Aufgaben zu finden, die dem Dienstleistungsbereich der Spitex zuzuordnen sind.

Die Dienstleistungen der Stadt werden nach einem Sozialtarif verrechnet (siehe Ziffer 12).

2.3 Einheitliche Trägerschaft

Die Frage nach einer einheitlichen Trägerschaft für die Spitex-Dienste war in früheren Jahren bereits wiederholt Thema. Eine Integration des Krankenpflegevereins wurde letztmals 1990 diskutiert. Aus verschiedenen Gründen wurde aber davon Abstand genommen und statt dessen im Dezember 1991 anlässlich einer Volksabstimmung eine neue Defizitgarantie für den Krankenpflegeverein festgesetzt (max. Fr. 250 000.-).

Die Büros der Krankenpflege, der Einsatzleitung der Hauspflege/Haushilfe und der Altersberatung sind räumlich nahe beisammen, doch behindert die heutige Organisationsform mit unterschiedlichen Trägerschaften die notwendige optimale Zusammenarbeit.

3. Neue Voraussetzungen

Das neue Krankenversicherungsgesetz (KVG) ist seit dem 1.1.1996 in Kraft. Es schafft Voraussetzungen, die mit den hiesigen Organisationsstrukturen der Spitex-Dienste nicht im Einklang stehen. Gespräche zwischen dem Krankenpflegeverein und der Gesundheitsabteilung machten deutlich, dass ein gemeinsames Vorgehen unumgänglich geworden ist. Zwar ist der Zusammenschluss noch nicht gesetzlich gefordert, doch besteht ein erheblicher Druck dafür.

Problempunkte:

- Die Dienstleistungen müssen Hand in Hand arbeiten. Für die Klientinnen und Klienten darf es nur noch **eine** Anlaufstelle geben.
- Einsätze müssen mittels Bedarfsabklärungen nach einheitlichen Kriterien geplant und optimiert werden, dafür müssen die Dienste vernetzt sein.
- Es ist möglich, dass die Kassen den Klientinnen und Klienten der Hauspflege Pflegekosten nicht vergüten, wenn festgestellt wird, dass Haus- und Gemeindegemeinschaften nicht der gleichen Organisation angehören.



- Vereinsmitgliedern darf auf Leistungen der Gemeindekrankenpflege kein Rabatt mehr gewährt werden. Eine Mitgliedschaft beim Krankenpflegeverein hat ihren Sinn, abgesehen vom ideellen Wert, verloren, weil nur noch die kantonal vorgeschriebenen Tarife verrechnet werden dürfen.
- Auf die rückläufige Mitgliederzahl des KOG wurde bereits hingewiesen.
- Für den Ausbau der Spitexräume im Alterszentrum wurde ein Subventionsgesuch an den Kanton gerichtet. Subventionen werden aber nur ausgerichtet, wenn die Zusicherung oder mindestens eine Absicht besteht, die Dienste in absehbarer Zeit unter einer Trägerschaft zusammenzufassen.

Der Stadtrat genehmigte am 11. Juni 1996 einen Kredit von Fr. 15 000.- um einen Strukturwandel bei den Spitex-Diensten unter Beizug einer externen Beraterin einzuleiten. Er beauftragte eine Arbeitsgruppe mit den nötigen Vorbereitungen.

4. Projekt Fusion, Ziel, Arbeitsgruppe, Auftrag

Ziel ist die Vereinfachung der bestehenden Strukturen bei den Spitex-Diensten verbunden mit einer Optimierung der Leistungen. Das Vorhaben muss von den Mitarbeiterinnen beider Organisationen, dem Krankenpflegeverein, den Behörden und nicht zuletzt von der Öffentlichkeit unterstützt werden. Um dies zu erreichen, wurde eine Projektgruppe eingesetzt, die den Auftrag hatte, die Trägerschaftsfrage zu prüfen, Ziele zu formulieren und dem Stadtrat Bericht zu erstatten sowie Antrag zu stellen.

5. Trägerschaftsfrage

Es wurden drei mögliche Trägerschaftsformen geprüft:

- Öffentlich-rechtliche Organisation
- Privatrechtliche Organisation: Verein
- Gründung einer Stiftung

Die Idee der Stiftung wurde fallen gelassen, weil diese Form unüblich und auch vom Bundesamt für Sozialversicherung für Spitex-Dienste abgelehnt wird.

Trägerschaften im Vergleich:

Pro	Contra
-----	--------

Verein

- schon jetzt breit abgestützt	- einige MA wechseln Arbeitgeber
- gibt vorläufig noch Subventionen	- Administration Vereinsmitglieder
- Abläufe wahrscheinlich einfacher	- Kontinuität/Professionalität Vorstand eher ungewiss

Gemeinde

- schon jetzt breit abgestützt	- einige MA wechseln Arbeitgeber
- Professionalität Verwaltung grösser	- keine Spenden + Mitgliederbeiträge
- Kontinuität gewährleistet	

Im Vergleich wurde davon ausgegangen, dass die öffentlich-rechtliche Trägerschaft politisch kaum realisierbar wäre. Private Initiative ist zu fördern und der Spitexgedanke in der Bevölkerung auf breiter Ebene zu verankern. Man denke dabei an die noch erhältlichen Bundessubventionen und weitere Finanzierungsquellen wie Mitgliederbeiträge, Spenden und Legate, mit denen ein Verein in der Regel rechnen darf. Den Entscheidungsträgern (dem Krankenpflegeverein und der Stadt) wurde deshalb die Auflösung des Krankenpflegevereins sowie die Aufgabe der Dienstleistung Hauspflege/Haushilfe durch die Stadt und die Gründung eines neuen Verein beantragt (Fusion, keine Übernahme).

6. Subventionen Bund + Kanton, weitere Finanzierungsquellen

Bisher werden nur für die Gemeindekrankenpflege Bundessubventionen ausgerichtet. Der neue Spitex-Verein kann diese auch für die übrigen Dienste beanspruchen. Wie lange und in welchem Ausmass Bundessubventionen allerdings noch erhältlich sind, ist im jetzigen Zeitpunkt unbekannt.

Spitex-Vereine können in der Regel mit weiteren Finanzierungsquellen rechnen. Nebst den Mitgliederbeiträgen dürfen sie immer wieder auch Spenden und Legate entgegennehmen.

7. Vereinsorganisation für eine Gemeindeaufgabe

Im Statutenentwurf des künftigen Vereins ist unter Art. 7 vorgesehen, dass bei 7 Vorstandsmitgliedern drei Delegierte der Stadt Opfikon sind, bei 5 oder 6 Vorstandsmitgliedern zwei Delegierte. Dies sichert der Stadt ein direktes Mitspracherecht.

Die Stadt schliesst mit dem künftigen Spitex-Verein einen Vertrag, der die Modalitäten im Zusammenhang mit dem Dienstleistungsauftrag regelt (Leistungsvereinbarung).

Es gilt, die Bevölkerung und vor allem die Mitglieder des Krankenpflegevereins für diese Trägerschaftsform und für die Mitgliedschaft im neuen Verein zu gewinnen; dafür müssen Anreize geboten werden. Solche sind heute beim Krankenpflegeverein nicht mehr möglich, weil das KVG Reduktionen und Rabatte auf Pflegeleistungen nicht mehr zulässt. Für hauswirtschaftliche Dienstleistungen ist dies aber durchaus möglich.

Im Rahmen des Leistungsauftrages wird vereinbart, dass der künftige Verein Mitgliedern auf den hauswirtschaftlichen Leistungen einen einkommensabhängigen Sozialtarif (wie er heute besteht, siehe Ziffer 12) gewährt. Nichtmitglieder hätten einen erhöhten Stundenansatz zu bezahlen. Mitglied werden und sofort in den Genuss des günstigen Tarifs gelangen kann bei Bedarf jeder Einwohner und jede Einwohnerin durch die Einzahlung des Jahresbeitrags.

8. Leistungsauftrag / Dienstleistungen des Vereins

Die Leistungsvereinbarung umfasst:

- Gemeindekrankenpflege
- Hauspflege
- Haushilfe
- Gesundheitsberatung
- Vermittlung Fahrdienste
- Führung des Krankenmobilenmagazins
- Leichenbesorgung
- und allenfalls künftige weitere artverwandte Angebote (z.B. Putzdienst)

9. Stellen

Die bestehenden Stellen des Krankenpflegevereins und der Stadt werden vollumfänglich vom Spitexverein übernommen. Die heutigen Mitarbeiterinnen, so weit sie sich für die Mitarbeit zur Verfügung stellen, werden vom Verein angestellt.

Neu vorgesehen ist für den Verein eine Stelle für die Administration (max. 40%). Diese wird sowohl für den Dienstleistungsbereich (Verrechnung, Buchhaltung usw.) als auch für den Vorstand (Mitgliederverwaltung, Spendenwesen etc.) benötigt. Diese Aufgaben wurden beim Krankenpflegeverein bisher von den ehrenamtlichen Vereinsmitgliedern gegen Entschädigung in Heimarbeit erbracht; sie müssen bei einer Fusion zusammengelegt und zentral erledigt werden.

10. Dienstleistungserträge der Spitex

10.1 Gebühren für hauswirtschaftliche Leistungen

Für hauswirtschaftliche Dienstleistungen wird heute folgender Stundentarif (zuzüglich 6.5% Mehrwertsteuer) angewendet:

Reineinkommen pro Haushalt in Fr.	Einzelpersonen Ehepaare und Wohngemeinschaften	Familien mit nicht erwerbstätigen Kindern
bis 20 000	8.-	5.-
20 000-40 000	10.-	7.-
40 000-60 000	14.-	10.-
60 000-70 000	20.-	16.-
70 000-90 000	22.-	18.-
über 90 000	25.-	21.-

Für hauswirtschaftliche Leistungen zahlen die Krankenkassen aus der obligatorischen Grundversicherung keine Beiträge mehr. Eine Änderung der Tarife für die hauswirtschaftlichen Leistungen ist deshalb nicht angezeigt.

10.2 Tarife Kassenleistungen

Kassenpflichtig sind die ärztlich angeordneten Massnahmen der Kranken- und Grundpflege:

- Abklärung und Beratung
- Untersuchung und Behandlung
- Grundpflege

Der neue Tarif ist wesentlich höher als der bisherige. Er ist im März 1996 mit den Krankenkassen vereinbart worden und ist bis auf weiteres für alle Organisationen im Kanton Zürich verbindlich. Auf diesen Ansatz darf kein Mitgliederrabatt mehr gewährt werden. 1 Stunde ärztlich verordnete Krankenpflege kostete demnach seit dem 1. Januar 1996 Fr. 55.–. Seit dem 1. Januar 1998 kosten Massnahmen der Untersuchung und Behandlung Fr. 65.–/h und Grundpflegeleistungen Fr. 51.40/h. Die Versicherten müssen sich an diesen Kosten beteiligen, und zwar mit einem festen Jahresbetrag (Franchise) und 10% der die Franchise übersteigenden Kosten. Die Rückvergütung der Krankenkasse für Spitex-Kosten hängt ab von der (individuell wählbaren) Franchise und anderen von den Versicherten schon bezahlten Pflegekosten.

Der KOG ist ein Verein, dessen Mitglieder vorwiegend ältere Menschen sind, die die Mitgliedschaft aus Tradition pflegen. Der Krankenpflegeverein hat aber seinen Mitgliedern nichts mehr zu bieten; deshalb reduziert sich auch die Mitgliederzahl kontinuierlich. Früher oder später müsste sich erneut die Frage nach der Daseinsberechtigung des KOG in seiner heutigen Form stellen.

Es könnten keine zusätzliche Finanzierungsquellen für die Spitex-Dienste erschlossen werden, da nur ein privater Träger mit Mitgliederbeiträgen, Spenden, Legaten und Bundessubventionen rechnen kann.

11. Finanzielles

11.1 Kostenvergleich der letzten Jahre für die Stadt

Jahr	Beitrag Stadt an KOG	Netto-Aufwand Hauspflege/Haushilfe Krankenmobiliemagazin Angeh.entsch.etc	Total Netto-Aufwand Stadt für Spitax
1991	150 000.00	331 490.45	481 490.45
1992	150 000.00	413 378.10	563 378.10
1993	90 000.00	371 978.35	461 978.35
1994	110 000.00	322 824.85	432 824.85
1995	80 000.00	297 484.65	377 484.65
1996	*30 000.00	294 318.75	324 318.75
1997	*0	307 035.05	307 035.05

*Auswirkung des neuen Krankenversicherungsgesetzes

Diese Zahlen sind, damit nachvollziehbar, den Jahresrechnungen der Stadt Opfikon entnommen. Sie zeigen lediglich Grössenordnungen. Richtigerweise müssten Beiträge an den Samariterverein etc. abgezogen werden. Angehörigenentschädigungen (gemäss Spitex-Verordnung) werden voraussichtlich weiterhin zu Lasten der Stadt gehen (zur Zeit ca. Fr. 50 000.–/Jahr).

11.2 Budget

Der neue Verein rechnet derzeit folgendermassen:

– Aufwand (Personal- und Sachkosten) Fr. 950 000.–
 – Ertrag (Dienstleistungen, Mitgliederbeiträge, Subventionen) Fr. 650 000.–

Defizit zu Lasten Stadt Opfikon Fr. 300 000.–

Diese Zahlen basieren grösstenteils auf den Erfahrungszahlen der Stadt und des Krankenpflegevereins.

11.3 Defizitgarantie

Die jährlich zu leistende Defizitgarantie für den neuen Verein wird hiermit der Volksabstimmung unterbreitet. Bei der Höhe der Defizitgarantie wird davon ausgegangen, dass noch mehrere Jahre Bundessubventionen erhältlich sind. Es wird der Stimmbürgerschaft deshalb beantragt, eine Defizitgarantie von Fr. 350 000.– zu gewähren. Die Erfahrungen mit dem Krankenpflegeverein haben in den letzten Jahren gezeigt, dass mit den zur Verfügung gestellten Mitteln verantwortungsbewusst umgegangen wurde. Die frühere Defizitgarantie von Fr. 250 000.– musste vom Verein nie in vollem Umfange beansprucht werden.

Mit der Gewährung der neuen Defizitgarantie wird die 1991 mittels Volksabstimmung beschlossene Defizitgarantie von Fr. 250 000.– für den Krankenpflegeverein Opfikon-Glattbrugg aufgehoben. Für 1998 werden den beiden Vereinen die Beiträge pro rata ausgerichtet.

12. Beratung im Gemeinderat

Das Geschäft wurde vom Gemeinderat am 1. Dezember 1997 beraten und war im Parlament völlig unbestritten.

13. Auswirkungen einer Ablehnung des Zusammenschlusses

Krankenversicherungsgesetz (KVG) und Kanton sind darauf ausgerichtet, dass die Spitex-Dienste unter einheitlicher Trägerschaft zusammengefasst werden. Die vom KVG geforderte Bedarfsplanung kann nur erfolgen, wenn die Dienste eng zusammenarbeiten. Dies hat sich bei der heutigen Struktur mit den unterschiedlichen Trägerschaften als schwierig erwiesen. Leidtragende wären letztlich die Klienten und Klientinnen der Spitex, die wegen der mangelhaften Zusammenarbeit Schwierigkeiten mit ihren Kassen bekommen könnten.

14. Gründung Spitex-Verein

Am 14. Januar 1998 wurde die 73. Generalversammlung des Krankenpflegevereins mit 80 Vereinsmitgliedern durchgeführt. Der KOG stimmte seiner Auflösung fast diskussionslos mit 74 Ja-Stimmen zu. Im Anschluss daran gründeten die 140 Anwesenden die Nachfolgeorganisation. Der Spitex-Verein will dafür sorgen, dass den Einwohnern und Einwohnerinnen der Stadt Opfikon Spitex-Dienstleistungen zur Verfügung stehen, die den kommunalen und kantonalen Leitbildern entsprechen (Art. 2 der Statuten).

Der Spitex-Verein nimmt seine Arbeit mit 5 Vorstandsmitgliedern auf. Gewählt wurden an der Gründungsversammlung 3 Vorstandsmitglieder. Als Präsident wurde der bisherige Präsident des Krankenpflegevereins, Peter Grütter, gewählt. Nach den Wahlen vom 1. Februar 1998 werden je ein Vertreter des Stadt- und Gemeinderates in den Vorstand delegiert (gemäss Art. 7.1 der Statuten).

Der Stadtrat wird mit dem Spitex-Verein eine Leistungsvereinbarung abschliessen, in welcher Ziele, Aufgaben, Rechte und Pflichten des Vereins geregelt werden.

Der Verein verpflichtet sich, die Mitarbeiterinnen des Krankenpflegevereins und der Stadt zu übernehmen, soweit sie sich dem Spitex-Verein zur Verfügung stellen.

15. Schlussbemerkung

Mit der Fusion der Spitex-Dienste und der Übernahme durch einen Verein steht der Bevölkerung der Stadt Opfikon eine moderne und flexible Organisation zur Verfügung, die bedarfsgerecht arbeiten kann und leistungsorientiert geführt werden muss. Der Zusammenschluss ist auf den 1. Juli 1998 geplant.

16. Antrag

Gemeinderat und Stadtrat beantragen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, der Vorlage zuzustimmen.