

## Vorlage Stadtparlament

Datum	19. September 2018
Beschluss Nr.	2119
Aktenplan	329.20 Hilfe und Pflege zu Hause (früher Spitex)

### Schaffung einer Spitex-Einheitsorganisation für die Stadt St.Gallen: Finanzierung Umsetzungsprojekt

#### Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Für das Umsetzungsprojekt zur Schaffung einer Spitex-Einheitsorganisation für die Stadt St.Gallen wird ein Verpflichtungskredit von CHF 480'000 zu Lasten der Laufenden Rechnung der Jahre 2018 bis 2021 erteilt.

---

#### 1 Ausgangslage

Im Februar 2012 wurde im Stadtparlament das Postulat „Braucht St.Gallen vier Spitex-Organisationen?“ eingereicht. Darin wurde die Frage nach der optimalen Organisationsstruktur für die Grundversorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Hilfe und Pflege zu Hause aufgeworfen. Die Stadt St.Gallen hat zur Erfüllung ihres diesbezüglichen gesetzlichen Versorgungsauftrages Leistungsvereinbarungen mit insgesamt sechs gemeinnützigen Anbietern abgeschlossen, darunter vier Spitex-Organisationen (SPO), die als privatrechtliche Vereine konstituiert sind.

In seinem knapp 40-seitigen Postulatsbericht hat der Stadtrat ausführlich Stellung genommen.<sup>1</sup> Er hat die Ausgangslage für den Versorgungsauftrag in der ambulanten Pflege mit seinen nationalen, kantonalen und kommunalen Rahmenbedingungen unter strategischen Aspekten dargelegt. Die aktuelle Situation und deren Stärken und Schwächen wurden beschrieben, ebenso wurde ein Rückblick auf frühere Anläufe zur Optimierung der Strukturen gegeben. Die Erkenntnisse und Folgerungen aus dieser Analyse mündeten im Fazit, dass die Frage des Postulats „Braucht St.Gallen vier Spitex-Organisationen?“ mit einem Nein zu beantworten ist: „Die Heterogenität der Leistungserbringer, an der sich in den letzten Jahren kaum etwas geändert hat, erweist sich als Hemmnis, den gesetzlichen Versorgungsauftrag für die Hilfe und Pflege zu Hause effektiv, effizient und nachhaltig sicherzustellen. Die Herausforderung für die öffentliche Hand besteht darin, mit dem eingesetzten Steuerfranken die bestmögliche Versorgungssituation für die Bevölkerung

---

<sup>1</sup> Vorlage Stadtparlament „Braucht St.Gallen vier Spitex-Organisationen?“; Postulatsbericht vom 24. Oktober 2017, Nr. 992.

herbeizuführen resp. eine definierte Versorgungsqualität so kostengünstig wie möglich nachhaltig zu sichern.“<sup>2</sup>

Der Stadtrat strebt daher eine Strukturbereinigung an, damit der Versorgungsauftrag in der ambulanten Pflege künftig nur noch an eine einzige Organisation erteilt werden kann. Eine entsprechende Neugründung wird von der Stadt initiiert und gemeinsam mit den kooperationswilligen Partnern aus dem Kreis der bisherigen SPO umgesetzt, wobei die Führung des Strukturprozesses bei der Stadt liegt.

Der Postulatsbericht wurde am 14. Februar 2018 im Stadtparlament diskutiert. Eine deutliche Mehrheit begrüßte die klare Haltung des Stadtrates und stellte sich hinter das Vorhaben zur Schaffung einer Einheitsorganisation. Dabei wurde mehrfach auf die Wichtigkeit einer externen Projektleitung und -begleitung sowie des Einbezuges und der Mitwirkung der betroffenen Organisationen als mitgestaltende Akteure hingewiesen.

## 2 Umsetzung

Mit der Umsetzung des Projekts Einheitsorganisation Spitex ist die Dienststelle Gesellschaftsfragen beauftragt. Mit Beginn der Projektinitialisierung im Frühjahr 2018 wurde zunächst eine externe Projektleitung gesucht. Der Stadtrat hat Ende August 2018 der H Focus AG in Zusammenarbeit mit Frischer Wind AG den Zuschlag dafür erteilt, unter Vorbehalt der Kreditgenehmigung durch das Parlament.

Für diese Vorlage musste aber mit der externen Projektleitung bereits der Projektablauf konkretisiert sowie basierend darauf der Finanzierungsbedarf definiert werden. Dies bildet die Grundlage für diese Parlamentsvorlage. Der detaillierte Projektplan wird von der Projektleitung in Absprache mit der Dienststelle Gesellschaftsfragen erarbeitet. Mit seiner Verabschiedung durch die Auftraggeberin (Direktion Soziales und Sicherheit) per Ende 2018 wird die Phase Projektinitialisierung abgeschlossen, die Projektfreigabe erteilt und damit Phase 2, Voranalyse, begonnen. Der provisorische Projektplan sieht folgenden Ablauf vor:

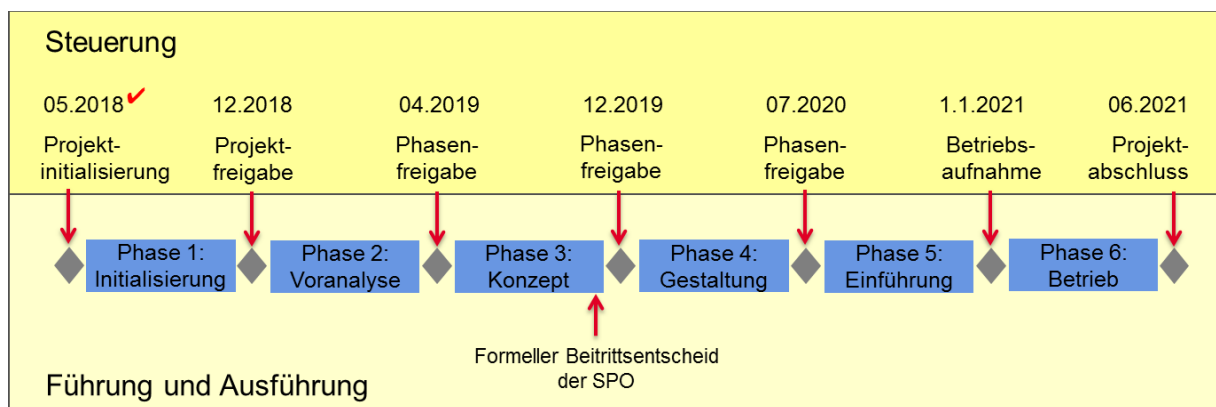


Abbildung 1: Projektablauf "Schaffung einer Spitex-Einheitsorganisation für die Stadt St.Gallen" (Stand Mitte September 2018)

<sup>2</sup> Ebenda, S. 26.

Im Folgenden werden die sechs Projektphasen kurz beschrieben:

### **Phase 1: Initialisierung**

Das Ziel ist, die übergeordnete Planungsebene mit der operativen Ausführungsebene zu verbinden, um eine definitive Ausgangsbasis zu schaffen. Dies beinhaltet:

- Klärung Teilnahme der bestehenden vier SPO (Commitment zur Mitarbeit im Projekt)
- Erstellung Projektplan
- Definition der Projektorganisation
- Projektantrag an Steuerungsausschuss.

### **Phase 2: Voranalyse**

Die Ist-Analyse ist durchgeführt und die Anforderungen an das Soll-Konzept sind definiert. Inhaltlich bedeutet das:

- Ist-Analyse der beteiligten SPO (Kennzahlen inkl. Kostenrechnung, Aufbau- und Ablauforganisation, Finanzen, Versicherungen, Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT))
- Definition der Anforderungen an das zukünftige Organisationsmodell und an die Geschäftsprozesse sowie an den Einbezug der Zeitvorsorge.

### **Phase 3: Konzept**

Die Prozess- und Organisationsvarianten im Rahmen der festgelegten Organisationsprinzipien sind ausgearbeitet. Inhaltlich bedeutet dies:

- Evaluation „traditionelles Spitex-Organisationsmodell“ versus „Buurtzorg-Modell“<sup>3</sup>
- Rechtsform
- Definition Soll-Aufbau- und -Ablauforganisation (gegebenenfalls in Varianten)
- Vorgaben für die Ausgestaltung der Detailkonzepte
- Evaluation Zukunft der bisherigen Trägerschaften der SPO
- Soll-IKT-Konzept und Planung der Einführung
- Businessplan
- Erarbeitung der Anstellungsbedingungen
- Soll-Personalversicherungen, Soll-Pensionskasse
- Einbezug aller Mitarbeitenden im Rahmen einer Zukunftskonferenz<sup>4</sup>
- Formelle Entscheide der SPO zur Beteiligung an der neuen Organisation durch die zuständigen Organe.

---

<sup>3</sup> „Buurtzorg“ kommt aus dem Holländischen und heisst übersetzt „Nachbarschaftshilfe“. Ziel ist es, die Patientinnen und Patienten ganzheitlich zu versorgen und ihr ganzes Umfeld miteinzubeziehen. Speziell daran sind die Teams: Sie arbeiten eigenständig, selbstorganisiert, ohne Hierarchie und sind miteinander vernetzt. Gemeinsam greifen sie auf professionelle zentrale Dienste zurück.

<sup>4</sup> Eine Zukunftskonferenz ist eine partizipative Methode, die es erlaubt, grosse Personengruppen an sie betreffenden Planungen aktiv zu beteiligen und ihnen auf diese Weise Handlungsräume zu eröffnen.

#### **Phase 4: Gestaltung**

Die Detailkonzepte in Ablauf- und Aufbauorganisation sind ausgearbeitet und der Übergang ins Soll geplant. Dies beinhaltet:

- Detailkonzepte in spezifischen Teilprojekten erarbeiten (pro Teilprojekt jeweils Einbindung aller beteiligten SPO; Teilprojekte sind z.B. Pflege und Betreuung, Hauswirtschaft)
- Suche/Besetzung des strategischen Führungsorgans der neuen Organisation.
- Führungsgrundsätze erarbeiten.
- IKT-Einführung vorbereiten.
- Kulturprojekt<sup>5</sup> aufsetzen.
- Umsetzungs- und Einführungsplan festlegen.
- Arbeitsgruppen aus Zukunftskonferenz formieren sich.
- Begleitgruppe formieren.

#### **Phase 5: Einführung**

Der Übergang von der bestehenden zur neuen Ablauf- und Aufbauorganisation ist durchgeführt. Dies beinhaltet folgende Schritte:

- Trägerschaft ist gegründet.
- Umsetzung Teilprojekt neue Arbeitsverträge.
- Schulung der Detailkonzepte bzw. der neuen Abläufe.
- IKT ist eingeführt, geschult und getestet.
- Umsetzung bzw. Testläufe der neuen Supportprozesse.
- Führungsschulungen
- Weiterführung der Partizipation
- Durchführung Kulturprojekt
- Neue Ablauf- und Aufbauorganisation in Kraft setzen.

#### **Phase 6: Betrieb**

Das Ein- und Überführungsprojekt ist abgeschlossen. Der Regelbetrieb mit definiertem Controlling läuft. Inhaltlich bedeutet dies:

- Gegebenenfalls Rechnungsabschluss der bisherigen Trägerschaften und Sacheinlage rückwirkend per 01.01.2021.
- Umsetzung der neuen Supportprozesse abschliessen.
- Kulturprojekt abschliessen.
- Ergebniskonferenz.
- Gesamtprojekt abschliessen.

### **3 Gegenstand der Vorlage**

Mit dieser Vorlage soll die Finanzierung der Umsetzung des Vorhabens „Spitex-Einheitsorganisation“ geregelt werden. Im Folgenden werden die verschiedenen Aufwendungen, die für die Umsetzung

---

<sup>5</sup> Im Kulturprojekt erhält eine Gruppe von Freiwilligen aus dem Kreis der Mitarbeitenden die Gelegenheit, mit selber organisierten Events das Zusammenwachsen der Betriebe zu fördern. Die Gruppe erhält bei Bedarf Unterstützung von der Projektleitung, arbeitet aber im Grundsatz autonom.

erforderlich sind, beschrieben. Gesamthaft resultiert ein Finanzbedarf von CHF 480'000, verteilt auf eine Projektdauer von etwas über zweieinhalb Jahren.

### **3.1 Externes Projektleitungsmandat**

Für das externe Projektleitungsmandat wurde im Sommer 2018 die H Focus AG, Baar, in Arbeitsgemeinschaft mit Frischer Wind AG, St.Gallen, Ubitus AG, Gossau ZH, und Streichenberg Rechtsanwälte, Zürich, ausgesucht. Der Stadtrat hat das Mandat zu einem Preis von rund CHF 291'200 exkl. MWST anlässlich seiner Sitzung vom 28. August 2018 vergeben, unter Vorbehalt der Kreditgenehmigung durch das Parlament.

Finanzbedarf: ca. CHF 315'000 (inkl. MWST)

### **3.2 Projektassistenz**

Die Dienststelle Gesellschaftsfragen ist personell nicht für die Bewältigung von grösseren Projekten parallel zu den laufenden Aufgaben aufgestellt. Zur Unterstützung der internen Projektleitung und bei Bedarf der Teilprojektleitungen wird für die Dauer des Projekts eine Projektassistenz (z.B. Werkstudent/in im Masterstudium) mit einem Pensum von ca. 20 Prozent befristet beschäftigt. Die Projekt-assistenz wird hauptsächlich für die Gewinnung und Aufbereitung betrieblicher Daten der beteiligten SPO sowie für Plankalkulationen eingesetzt.

Finanzbedarf: ca. CHF 35'000.

### **3.3 Sachaufwand für partizipative Interventionen**

Im Projektverlauf wird für verschiedene partizipative Elemente (Grossgruppenveranstaltungen, Workshops, Teambildungsanlässe, Veranstaltungen, „Kulturprojekt“ in der Einführungsphase etc.) Sachaufwand anfallen, so etwa für Raummiete und Catering. Während der personelle Aufwand dafür im externen Projektleitungsmandat enthalten ist, müssen die in diesem Zusammenhang anfallenden Aufwendungen separat finanziert werden.

Finanzbedarf: ca. CHF 10'000.

### **3.4 Teilprojekt Informatik**

Moderne Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) ist für die Effizienz in der Leistungserbringung in Spitex-Organisationen unabdingbar geworden. Auch wenn die bisherigen SPO mit den gleichen Anbietern arbeiten, fällt in diesem Bereich wichtiger und nennenswerter Aufwand an, da unterschiedliche Versionen und Ausbauniveaus vorhanden und zentrale Fragen z.B. bezüglich der Telefonie, der Infrastruktur und der Vernetzung heute unterschiedlich gelöst sind. Für die Analyse und die Konzeption des Konsolidierungs- und Migrationsprojekts sowie für die Ausgestaltung der Informations- und Kommunikationstechnik der neuen Spitex-Organisation ist ein separates Teilprojekt vorgesehen. Der veranschlagte Betrag umfasst keine Aufwendungen für die Anschaffung, Anpassung resp. Nutzung von Hard- und Software, die im Spitex-Betrieb zur Anwendung kommt – das muss aus dem Spitex-Betrieb heraus finanziert werden – sondern lediglich die konzeptionelle und koordinative Arbeit, die als Folge der Zusammenführung anfällt. In welchem Umfang entsprechende Arbeiten

erforderlich sind, lässt sich erst im Verlauf der Phasen 2 und 3 genauer abschätzen. Insofern sind die beantragten CHF 80'000 als grober Schätzwert zu verstehen.

Finanzbedarf: ca. CHF 80'000.

### 3.5 Reserven

Ein Change-Management-Projekt mit zahlreichen Beteiligten und entsprechend grossen Ungewissheiten beinhaltet naturgemäss gewisse Risiken, weshalb Reserven für Unvorhersehbares einzukalkulieren sind.

Finanzbedarf: ca. CHF 40'000.

## 4 Verwaltungsinterner Aufwand und Kosten im Zusammenhang mit der Gründung

Die interne Projektleitung sowie die Projektführung im Projektausschuss wird im Rahmen der vorhandenen personellen Ressourcen verwaltungsintern sichergestellt. In der Kostenzusammenstellung ebenfalls nicht ausgewiesen sind verwaltungsintern zu beziehende Leistungen, etwa für die Behandlung rechtlicher Fragen, die Unterstützung bei baulichen und liegenschaftsbezogenen Themen, eine allfällige fachliche Unterstützung der Informatikdienste sowie der Dienststellen Kommunikation und Organisationsentwicklung.

In der vorliegenden Zusammenstellung nicht enthalten sind Kapitaleinlagen und Verfahrenskosten im Zusammenhang mit der Organisationsgründung. Welches die passende Rechtsform für die zukünftige Einheitsorganisation sein wird, wird erst im Rahmen des Projekts herausgearbeitet. Auch können noch keine Aussagen darüber gemacht werden, welche der bisherigen Trägerschaften und der teilweise zusätzlich vorhanden Gönnervereine sich an der neuen Organisation beteiligen werden und welche Vermögenswerte sie einbringen. Daher sind hierzu zum heutigen Zeitpunkt keine verlässlichen Aussagen bzw. keine Quantifizierung des städtischen Beitrages möglich.

## 5 Zusammenfassung

Für die Umsetzung des Vorhabens zur Schaffung einer Spitex-Einheitsorganisation für die Stadt St.Gallen ist mit folgenden Kosten zu rechnen:

<b>Position</b>	<b>Kostenschätzung</b>
Externes Projektleitungsmandat	CHF 315'000
Projektassistenz	CHF 35'000
Sachaufwand für partizipative Interventionen	CHF 10'000
Teilprojekt Informatik	CHF 80'000
Reserven	CHF 40'000
<b>Total</b>	<b>CHF 480'000</b>

Der Stadtpräsident:  
Scheitlin

Der Stadtschreiber:  
Linke

Konten: 450.3184 (CHF 445'000); 450.3080 (CHF 35'000)