

An den Landrat

Glarus, 20. März 2018

Verpflichtungskredit über maximal 900'000 Franken für den Aufbau und den Betrieb einer Koordinationsstelle für das Gesundheitswesen während vier Jahren

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Sicherstellung der medizinischen Versorgung ist für die Glarner Bevölkerung das wichtigste Thema. Gleichzeitig ist sie mit der medizinischen Versorgung grossmehrheitlich sehr zufrieden. Dies zeigte eine Bevölkerungsbefragung im Jahr 2017.¹ In den nächsten Jahren und Jahrzehnten stehen jedoch grosse Herausforderungen in der Sicherstellung der medizinischen wie auch der pflegerischen Grundversorgung an (demografische Entwicklung, Zunahme an Leistungen, Bedarf an Gesundheitspersonal, veränderte Ansprüche und Bedürfnisse).²

Gestützt auf die strategischen Vorgaben im Leitbild Gesundheit des Landrates und in der Legislaturplanung 2014–2018 des Regierungsrates hat eine Arbeitsgruppe mit Vertretern von Kanton und Gemeinden, der Leistungserbringer sowie der Patientinnen und Patienten ein Konzept zur Stärkung der Langzeitpflege erarbeitet (s. Beilage). Kern des Konzepts sind folgende neun Empfehlungen für eine Stärkung der Langzeitpflege zuhanden der zuständigen politischen Behörden von Kanton und Gemeinden sowie der Organe der Leistungserbringer:

- Förderung der integrierten Versorgung
- Förderung von intermediären Strukturen
- Schaffung einer Koordinationsstelle
- Sicherstellung der Finanzierung von intermediären Strukturen und der Akut- und Übergangspflege
- Bereinigung/Strukturierung der Zusammenarbeit zwischen dem Departement Volkswirtschaft und Inneres sowie dem Departement Finanzen und Gesundheit
- Förderung von Spezialteams und Netzwerken in der Langzeitpflege
- Klärung der Rahmenbedingungen durch ein kantonales Pflegegesetz
- Förderung der Aus- und Weiterbildung von Pflege- und Betreuungspersonal
- Förderung der Freiwilligenarbeit

¹ Interface. *Bevölkerungsbefragung im Kanton Glarus 2017. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung als Grundlage für den Politischen Entwicklungsplan 2018–2020*. Luzern: 29. Juni 2017.

² Leitbild Gesundheit, Kapitel IV, S. 6–11.

Weitgehend unabhängig von der Erarbeitung des Konzepts zur Stärkung der Langzeitpflege haben zwei Arbeitsgruppen mit Fachpersonen und Organisationen aus dem Gesundheits- und Sozialwesen auf freiwilliger Basis und aus eigener Initiative separate Konzepte für eine sogenannte Drehscheibe Gesundheit (s. Ziff. 2) und ein Netzwerk Palliative Care³ (s. Ziff. 3) entwickelt. Diese Konzepte zeigen nun auf, wie die Empfehlungen zur „Schaffung einer Koordinationsstelle“ sowie zur „Förderung von Spezialteams und Netzwerken in der Langzeitpflege“ (teilweise) umgesetzt werden können.

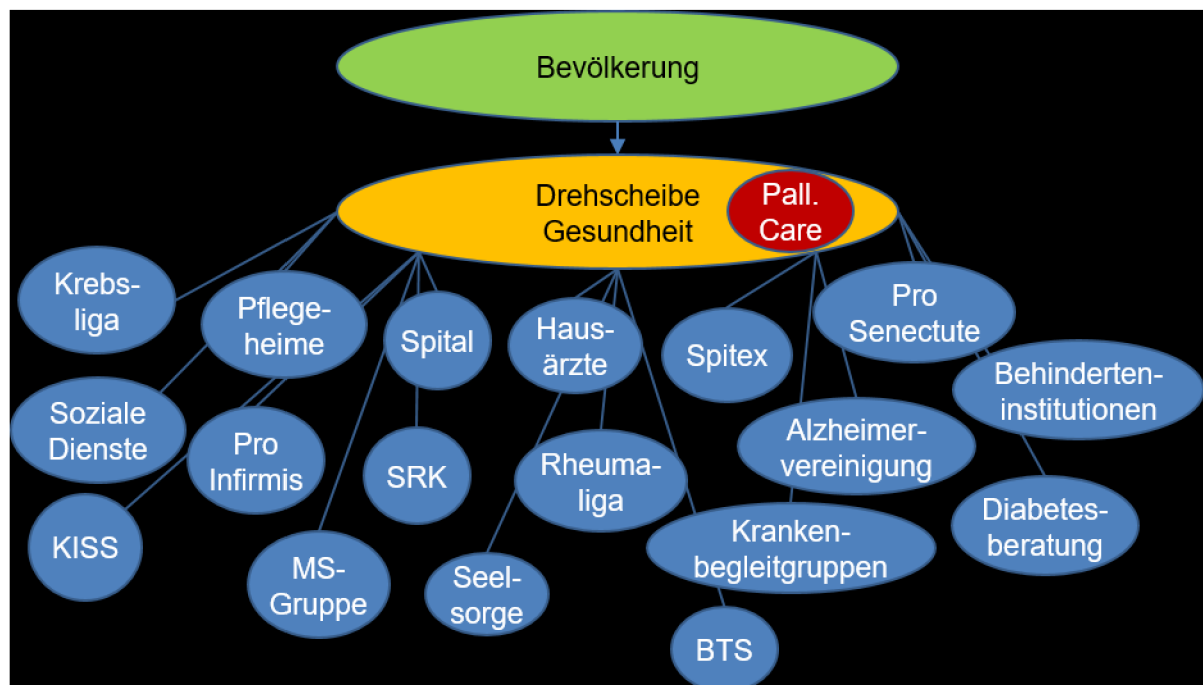
Durch die Schaffung einer kantonalen Koordinationsstelle für das Gesundheitswesen, die auch eine Stelle für spezialisierte Palliative Care umfasst, soll die Bevölkerung einen niederschweligen Zugang zu Informationen im Bereich der Gesundheit und Unterstützung in schwierigen pflegerischen Situationen erhalten.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, vorerst im Rahmen eines Pilotprojekts für vier Jahre eine solche Koordinationsstelle für das Gesundheitswesen zu schaffen. Dazu soll ein Verpflichtungskredit von maximal 900'000 Franken gewährt werden. Nach Ablauf des Pilotprojekts ist über die definitive Einführung der Koordinationsstelle erneut Beschluss zu fassen. Als Grundlage für diesen Beschluss wird ein Wirksamkeitsbericht erarbeitet.

2. Konzept Drehscheibe Gesundheit

Die Idee einer Koordinationsstelle für das Gesundheitswesen basiert auf der Feststellung, dass im Kanton Glarus zwar zahlreiche Angebote im Gesundheitsbereich bestehen, jedoch kaum jemand einen vollen Überblick über diese vielfältigen Angebote (s. Abbildung 1) hat. Auch nimmt niemand eine Koordinations- und Vernetzungsfunktion wahr.

Abbildung 1. Drehscheibe Gesundheit inkl. spezialisierte Palliative Care⁴



³ Palliative Care umfasst in der Definition des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) die Betreuung und die Behandlung von Menschen mit unheilbaren, lebensbedrohlichen und/oder chronisch fortschreitenden Krankheiten. Sie beugt Leiden und Komplikationen vor und beinhaltet medizinische Behandlungen, pflegerische Interventionen sowie psychologische, soziale und spirituelle Unterstützung am Lebensende.

⁴ Vgl. Konzept Netzwerk Palliative Care im Kanton Glarus, Ziff. 5.1, S. 22.

Angesichts der erwarteten Zunahme an pflegebedürftigen Personen in den kommenden Jahren sollen Patientinnen und Patienten sowie ihre Angehörigen bei Fragen rund um das Thema Gesundheit kompetent beraten werden und geeignete Angebote vermittelt bekommen. Damit kann das bestehende Angebot wirksam und effizient genutzt sowie die Zusammenarbeit zwischen den Leistungserbringern (s. Leitsatz 2 des Leitbilds Gesundheit) gefördert werden.

Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern von Organisationen aus dem Gesundheits- und Sozialbereich initiierte und erarbeitete daher ein Konzept zum Aufbau und Betrieb einer Koordinationsstelle für das Gesundheitswesen unter dem Namen „Drehscheibe Gesundheit“ (s. Beilage). Das Departement Finanzen und Gesundheit sowie die drei Gemeinden unterstützten die Erarbeitung des Konzepts mit insgesamt 3500 Franken.

Die Drehscheibe Gesundheit soll sicherstellen, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner einen niederschweligen Zugang zu Informationen im Bereich der Gesundheit haben. Sie bietet Beratungen an und vermittelt geeignete Dienstleistungen weiter. In komplexen Pflegesituationen kann sie ein Fallmanagement übernehmen.

Tabelle 1. Aufgaben der Drehscheibe Gesundheit nach Anspruchsgruppe

<i>Bevölkerung</i>	<i>Leistungserbringer</i>	<i>Politik</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Information über Angebote (telefonisch und elektronisch) - Vermittlung von Dienstleistungen (telefonisch und elektronisch) - Beratung für adäquate Unterstützung (telefonisch, elektronisch, wenn nötig vor Ort) - Fallmanagement und Fallverantwortung in komplexen ambulanten Pflegesituationen - Öffentlichkeitsarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Information über Angebote (telefonisch und elektronisch) - Führung/Aktualisierung der Angebotsliste (elektronisch) - Förderung Koordination und Kooperation durch regelmässige Zusammenkünfte sowie gegenseitige Vereinbarungen zur Zusammenarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Erkennung und Erfassung von Lücken und/oder Überangeboten in der Grundversorgung - jährlicher Tätigkeits-/ Wirkungsbericht

Die Leistungen orientieren sich dabei an den folgenden Grundsätzen:

- niederschwelliges, unentgeltliches, bei Bedarf aufsuchendes Angebot für alle Einwohnerinnen und Einwohner sowie Leistungserbringer im Kanton Glarus;
- Dienstleistungen frei von persönlichen, institutionellen und/oder kommerziellen Interessen;
- keine Beratungen anbieten, die von anderen Dienstleistern angeboten werden.

Das Konzept empfiehlt, die Drehscheibe Gesundheit zu Beginn mit mindestens 90 Stellenprozent zu dotieren. Die jährlichen Vollkosten werden auf 133'000 Franken geschätzt (s. Ziff. 6).

3. Konzept Netzwerk Palliative Care im Kanton Glarus

Im Bereich der Palliative Care wird im Kanton Glarus bereits viel getan: im Kantonsspital (stationäre Einheit für Palliative Care), durch Hausärzte, in Alters- und Pflegeheimen, in der Spitex, in der Seelsorge, in den vielen Freiwilligenorganisationen usw. Es bestehen aber Lücken in der Versorgung und Vernetzung von Leistungen für die Betroffenen wie auch bei deren Finanzierung. Palliative Care ist eine interprofessionelle Disziplin und derzeit fehlt ein übergeordnetes Organ, welches die Leistungen der verschiedenen Anbieter koordiniert.

Deshalb hat sich eine Steuergruppe, bestehend aus Personen der zentralen Gesundheits- und Betreuungsbereiche zum Netzwerk Palliative Care im Kanton Glarus zusammengeschlossen und ein Konzept erarbeitet (s. Beilage).

Im Konzept wird die heutige Situation dargelegt, die bestehenden Lücken aufgezeigt und schliesslich vorgeschlagen, wie diese geschlossen und die verschiedenen Leistungsanbieter koordiniert und vernetzt werden sollen. Das Konzept enthält dazu möglichst kostengünstige Vorschläge. Viele Dienstleistungen der Palliative Care sollen weiterhin kostensparend und auf Freiwilligenbasis erbracht werden, was dem Grundgedanken der Fürsorge unter Mitmenschen entspricht. Gemäss der Einschätzung der Steuergruppe braucht es jedoch eine Stelle „Spezialisierte Palliative Care“, um einerseits die notwendige Fachexpertise und Qualität zu sichern und andererseits die Koordination zwischen den Patientinnen bzw. Patienten und den Leistungserbringern sicherzustellen. Dies würde auch einer verbesserten Palliative Care in der Grundversorgung zugutekommen. Aufgrund von Synergieeffekten bietet es sich an, diese neu zu schaffende Stelle „Spezialisierte Palliative Care“ in die Drehscheibe Gesundheit zu integrieren. Damit werden Doppelspurigkeiten vermieden und durch effiziente Zusammenarbeit Kosten gespart. Gemäss Konzept soll die neue Stelle mit 40 Stellenprozent dotiert werden. Die jährlichen Vollkosten werden auf 70'000 Franken geschätzt (s. Ziff. 6).

4. Umsetzung

Dem Landrat wird vorliegend die Gewährung eines Verpflichtungskredits für den Aufbau und Betrieb dieser Koordinationsstelle für das Gesundheitswesen im Rahmen eines vierjährigen Pilotprojekts beantragt. Dieser fällt damit den Grundsatzentscheid über die Umsetzung der erwähnten Empfehlungen aus dem Konzept zur Stärkung der Langzeitpflege und spricht die dafür erforderlichen finanziellen Mittel.

Die konkrete organisatorische Umsetzung des Pilotprojekts fällt hingegen in die Kompetenz des Regierungsrates. Insbesondere soll er auch entscheiden, ob der Auftrag für den Aufbau und Betrieb der Koordinationsstelle an eine verwaltungsexterne Organisation vergeben oder durch die Schaffung einer neuen Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung umgesetzt werden soll.

Im Konzept Drehscheibe Gesundheit empfiehlt die Arbeitsgruppe die Schaffung einer kantonalen Fachstelle für die Koordinationsstelle. Damit könne eine breite kantonale Ausrichtung der Koordinationsstelle und deren Neutralität gesichert sowie die verstärkte Kooperation und Koordination aller Dienstleister im Bereich Gesundheit gewährleistet werden.

Der Regierungsrat ist hingegen der Ansicht, dass neben einer Integration der Koordinationsstelle in die Verwaltung auch eine Leistungsvereinbarung mit einem verwaltungsexternen Leistungserbringer im Gesundheitswesen eine Option für die Umsetzung der Koordinationsstelle sein kann. Durch die Beauftragung eines Leistungserbringers könnten bestehende Strukturen gemeinsam genutzt, Synergien erzielt und letztlich auch Ressourcen eingespart werden. Eine solche Lösung würde den Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern der Koordinationsstelle zudem einen fachlichen Austausch innerhalb der Organisation ermöglichen, der bei einer Integration in die kantonale Verwaltung nicht bzw. nur sehr beschränkt möglich wäre. Selbstverständlich wären auch bei einer solchen Lösung die Grundsätze der Professionalität und Neutralität des Angebotes einzuhalten.

Der Regierungsrat beabsichtigt, den Aufbau und Betrieb der Koordinationsstelle inkl. der Stelle Spezialisierte Palliative Care auszuschreiben. In der Ausschreibung wird sich der Regierungsrat die Kredit- bzw. Projektgenehmigung durch den Landrat wie auch eine verwaltungsinterne Lösung explizit vorbehalten. Es ist vorgesehen, dass der Regierungsrat über die Auftragsvergabe nach der Genehmigung des Verpflichtungskredits durch den Landrat entscheidet. Ziel ist es, dass die Koordinationsstelle per 1. Januar 2019 ihren Betrieb aufnehmen kann.

Im vierten Betriebsjahr der Koordinationsstelle soll dem Landrat ein Wirksamkeitsbericht über die Tätigkeit der Drehscheibe Gesundheit unterbreitet werden. Gestützt auf diesen Bericht wird der Landrat und gegebenenfalls die Landsgemeinde über die Weiterführung der Koordinationsstelle entscheiden können.

5. Rechtliche Grundlagen

Gemäss dem Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz, GesG) sind der Kanton für die Sicherstellung der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung (Art. 4 Abs. 1 Bst. b) und die Gemeinden für die Sicherstellung der stationären und ambulanten Langzeitpflege (Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c) zuständig. Der Kanton und die Gemeinden pflegen dabei die Zusammenarbeit untereinander sowie mit den Leistungserbringern (Art. 6a Abs. 1).

Da die vorgesehene Koordinationsstelle Aufgaben für das gesamte Glarner Gesundheitswesen wahrnehmen soll, fällt diese sowohl in die Zuständigkeit des Kantons wie auch der Gemeinden. Im Sinne einer möglichst einfachen Organisation und da die Koordinationsstelle Aufgaben im gesamten Kanton wahrnimmt, ist der Regierungsrat aber bereit, das Pilotprojekt vollständig kantonale zu finanzieren. Nach Ablauf des Pilotprojekts wird zu entscheiden sein, ob die Koordinationsstelle weiterhin vom Kanton betrieben und finanziert, an die Gemeinden übergeben oder allenfalls gänzlich aufgehoben wird.

Bei den Kosten der Koordinationsstelle handelt es sich um eine frei bestimmbare Ausgabe. Entsprechend ist gemäss Artikel 39 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 42 ff. des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) ein Beschluss des nach der Kantonsverfassung (Art. 69, 90, 100) für frei bestimmbare Ausgaben zuständigen Organs erforderlich. Bei erwarteten einmaligen Kosten von insgesamt 900'000 Franken für das Pilotprojekt ist der Landrat für die Beschlussfassung zuständig (Art. 90 Abs. 1 Bst. b KV).

6. Finanzielle Auswirkungen

Das Konzept Drehscheibe Gesundheit rechnet mit jährlichen Vollkosten von rund 133'000 Franken für die Drehscheibe Gesundheit.⁵ Das Konzept Netzwerk Palliative Care im Kanton Glarus geht von zusätzlichen jährlichen Vollkosten von rund 70'000 Franken aus.⁶ Die geschätzten Kosten belaufen sich damit insgesamt auf rund 203'000 Franken, wobei 75 Prozent der Kosten auf den Personalaufwand und 25 Prozent auf den Sachaufwand entfallen.

Der Regierungsrat sieht für das vorgesehene vierjährige Pilotprojekt ein Kostendach von insgesamt 900'000 Franken vor, was im Durchschnitt 225'000 Franken pro Jahr entspricht. Der Betrag enthält damit eine Reserve von rund 10 Prozent der geschätzten jährlichen Vollkosten, mit der unvorhergesehene Aufwände gedeckt werden sollen.

⁵ Konzept Drehscheibe Gesundheit, Ziff. 2.12, S. 11.

⁶ Konzept Netzwerk Palliative Care im Kanton Glarus, Ziff. 5.2, S. 22.

Tabelle 2. Geschätzte Vollkosten Drehscheibe Gesundheit pro Jahr (inkl. Spezialisierte Palliative Care)

	<i>Pensum</i>	<i>Kosten</i>	
		<i>in Fr.</i>	<i>in %</i>
Personalaufwand		152'400	75 %
Lohnkosten	130 %	127'000	63 %
Dipl. Pflegefachperson HF, Case Management	30 %	31'200	15 %
Pflegefachperson MAS in Palliative Care / M.Sc. in Pflege	40 %	44'000	22 %
Mitarbeiter/in Pflege und Beratung	20 %	18'200	9 %
Kaufmännische/r Angestellte/r mit Fachverantwortung	40 %	33'600	17 %
Sozialversicherungsbeiträge (20 %)		25'400	12 %
Sachaufwand		50'700	25 %
<i>Total Aufwand gemäss Konzepten</i>		<i>203'100</i>	<i>100 %</i>
Reserve für unvorhergesehene Aufwände (10 %)		20'310	
<i>Total Aufwand (gerundet)</i>		<i>225'000</i>	

Den direkten Kosten für den Aufbau und Betrieb der Drehscheibe Gesundheit steht ein volkswirtschaftlicher Nutzen gegenüber, der sich vor Start des Pilotprojekts nicht oder kaum glaubwürdig schätzen lässt. So geht der Landrat selbst in seinem Leitbild Gesundheit davon aus, dass durch eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren in der Gesundheitsversorgung Synergien genutzt werden können.⁷

Die beiden Konzepte zur Drehscheibe Gesundheit und zum Netzwerk Palliative Care gehen davon aus, dass sich durch die Massnahmen letztlich Einsparungen (bzw. ein tieferes Kostenwachstum) beim Kanton, den betroffenen Patientinnen und Patienten sowie den Krankenversicherern erzielen lassen. Diese Einsparungen ergeben sich, weil heute ohne eine entsprechende Koordination und Begleitung oftmals kurzfristig teure Ad-hoc-Lösungen (Spital- oder Heimeintritt) gefunden werden müssen, obwohl eigentlich günstigere und bedarfsgerechtere (ambulante) Alternativen zur Verfügung stehen. Die stationäre Versorgung im Spital oder den Alters- und Pflegeheimen verursacht hohe Kosten; die demografische Alterung wird diese weiter ansteigen lassen. Das Pilotprojekt soll evaluieren, mit welchen finanziellen Entlastungen für den Kantons- und Gemeindehaushalt gerechnet werden darf.

Mit einer Koordinationsstelle erhalten Patientinnen und Patienten sowie Angehörige Kenntnis über die vorhandenen Angebote und können diese rechtzeitig in Anspruch nehmen. Zudem kann verhindert werden, dass sich pflegende Angehörige selbst so stark aufopfern, dass sie am Ende selber krank werden. Folglich stärkt die Koordinationsstelle die Eigenverantwortung der Bevölkerung und hilft mit, pflegende Angehörige zu entlasten.

Schliesslich beurteilt auch Avenir Suisse in ihrer Studie zur Alterspflege die Existenz einer zentralen Plattform oder Anlaufstelle, die eine Übersicht über alle Leistungserbringer im stationären und ambulanten Bereich unabhängig von der Rechtsform anbietet, als wichtige Voraussetzung für einen transparenten und funktionierenden Pflegemarkt.⁸

⁷ Leitbild Gesundheit, S. 15.

⁸ Cosandey, J. (2016). *Neue Massstäbe für die Alterspflege. Organisation und Finanzierung einer gesellschaftlich immer wichtigeren Aufgabe (Kantonsmonitoring 7)*. Zürich: Avenir Suisse, S. 37–41.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Beschluss über die Gewährung eines Verpflichtungskredits über maximal 900'000 Franken für den Aufbau und den Betrieb einer Koordinationsstelle für das Gesundheitswesen während vier Jahren

(Erlassen vom Landrat am)

1. Für den Aufbau und Betrieb einer Koordinationsstelle für das Gesundheitswesen wird ein Verpflichtungskredit von insgesamt 900'000 Franken für vier Jahre gewährt.
2. Dem Landrat ist im Jahr 2022 ein Wirksamkeitsbericht über die Koordinationsstelle zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen (nur online):

- Konzept „Stärkung der Langzeitpflege“
- Konzept „Drehscheibe Gesundheit: Empfehlungen der Arbeitsgruppe“
- Konzept „Netzwerk Palliative Care im Kanton Glarus“