



Vorlage Stadtparlament

vom 8. November 2016

Nr. 4890

329.16 Beratungsstellen

Fach- und Koordinationsstelle Gemeindenahe Palliative Care Stadt St.Gallen: Wirkungsbericht und weiteres Vorgehen**Antrag**

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Das Stadtparlament nimmt Kenntnis vom Bericht über die ersten zwei Jahre Betriebstätigkeit der Fach- und Koordinationsstelle Gemeindenahe Palliative Care Stadt St.Gallen.
2. Für den jährlichen Betriebsbeitrag werden weiterhin CHF 53'000 ins Budget eingestellt.

1 Ausgangslage

Palliative Care ist die Antwort auf die gesellschaftsethische Frage, wie wir mit unheilbar kranken und leidenden Menschen in ihrer letzten Lebensphase umgehen wollen. Angebote der Palliative Care als ganzheitliche, professionelle Begleitung solcher Menschen bis zum natürlichen Eintritt des Todes tragen zur Entschärfung der Diskussion um die Suizidbeihilfe bei, indem sie – soweit der Zugang für die Bevölkerung sichergestellt ist – eine tragfähige Alternative aufzeigen, um das letzte Stück Lebensweg in Würde zu gehen, nach Möglichkeit in einer selbstgewählten Umgebung.

Der Dialog Nationale Gesundheitspolitik, die gemeinsame Plattform von Bund und Kantonen, lancierte im Herbst 2009 die „Nationale Strategie Palliative Care“, um Palliative Care in der Schweiz zu fördern. Dabei wurden die Förderung der Palliative Care auf allen Staatsstufen und bei den wichtigsten Akteurinnen und Akteuren im Gesundheits-, Sozial-, Bildungs- und Forschungswesen verankert und die Ziele definiert, um die festgestellten Lücken zu schliessen. Die Strategie fokussierte auf eine verstärkte Koordination sowie auf eine bessere Synergienutzung auf nationaler und kantonaler Ebene. Sie gab die entscheidenden Impulse,



um mittel- und langfristig die Gesundheitsversorgung am Lebensende zu verbessern. Nach sechs Jahren lief die Strategie Ende 2015 aus und wurde in eine ständige „Plattform Palliative Care“ überführt, die beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) angesiedelt ist. In den vergangenen sechs Jahren wurden auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene zahlreiche Massnahmen geplant und umgesetzt. Die Sensibilisierung der Fachwelt und der Bevölkerung für die Palliative-Care-Thematik konnte markant erhöht und die Versorgungslage deutlich verbessert werden.

Die Öffentlichkeit bringt den Begriff „Palliative Care“ sehr oft mit den entsprechenden spezialisierten Angeboten (im Raum St.Gallen: Palliativstation im Kantonsspital, palliativer Brückendienst der Krebsliga, das geplante stationäre Hospiz) in Verbindung. Gleichwohl werden achtzig Prozent der palliativen Betreuung von den Grundversorgern geleistet, also nicht im Spital, sondern von den Hausärztinnen und Hausärzten, von der Spitex, von Pflegeheimen, von der kirchlichen Seelsorge und darüber hinaus auch von Sozialdiensten sowie Psychologinnen und Psychologen, und – als bedeutender Teil des Systems – von Freiwilligen, die sich beispielsweise in Hospizgruppen engagieren.

Ein wichtiger Schritt in der Umsetzung der Nationalen Strategie ist daher die flächendeckende Verankerung von Palliative Care in der Grundversorgung. Hier sind die lokalen und regionalen Akteurinnen und Akteure gefragt. In der ganzen Schweiz sind in den letzten Jahren lokale Palliative-Care-Foren entstanden, welche sich die Verbreitung und Konkretisierung der Palliative-Care-Idee in ihrem Einzugsgebiet zum Ziel gesetzt haben. So wurde in der Stadt St.Gallen Anfang 2010 der Verein „Forum Palliative Care Stadt St.Gallen“ gegründet, der aus einer bereits einige Jahre zuvor formierten Kerngruppe hervorging. Diese hat seit 2008 jedes Jahr eine städtische Fachkonferenz „Palliative Betreuung zu Hause in der Stadt St.Gallen“ durchgeführt und dadurch wichtige Grundlagen- und Vernetzungsarbeit geleistet. Sie hat sämtliche kommunalen Akteurinnen und Akteure einbezogen, ebenso wurde ein regelmässiger und verbindlicher Austausch mit der städtischen Verwaltung gepflegt.

Sensibilisiert für die Palliative-Care-Thematik, hat die städtische Verwaltung die wesentlich in ehrenamtlichem Engagement geleisteten Aktivitäten des Forums zu Beginn punktuell durch Projektbeiträge unterstützt, so etwa die Kosten der jährlichen Konferenzen übernommen oder die Realisierung einer Ausstellung und für die Erstellung von Homepage und Drucksachen mitgetragen. Im Jahr 2011 hat das Forum Palliative Care den Auftrag erhalten, ein Palliative-Care-Konzept für die Stadt St.Gallen auszuarbeiten, das die Nationale Strategie Palliative Care auf die kommunale Ebene und die spezifischen Verhältnisse in der Stadt St.Gallen überträgt. Der Entwurf lag im Oktober 2012 vor. Nach interner Konsultation wurde das Konzept finalisiert. Es beschreibt u.a. acht verschiedene Handlungsfelder auf Ebene Gemeinde, formuliert Wirkungsziele und ordnet die Verantwortlichkeiten den verschiedenen Akteurin-



nen und Akteuren zu. Abschliessend wurden Empfehlungen zuhanden der Akteurinnen und Akteure formuliert (politische Gemeinde, Hausärztinnen und Hausärzte, Spitex-Organisationen, Sozialdienste, Seelsorge, psychiatrische / psychologische Grundversorger, Pflege- und Behindertenheime, Freiwillige).

An die Adresse der politischen Gemeinde richtete sich die übergeordnete Empfehlung, eine Koordinationsstelle einzurichten und mit einer Fachperson zu besetzen, um in den kommenden Jahren die Palliative Care zu einem differenzierten Teil des Gesundheitswesens in der Stadt St.Gallen zu entwickeln. Diese Stelle sollte Fachwissen zur Verfügung stellen und als Multiplikator wirken, indem sie die Grundversorger bei der Erstellung von Konzepten, Behandlungsstandards und Betreuungspfaden berät und Unterstützung leistet beim Schulungswesen, indem sie interprofessionelle Fallbesprechungen organisiert und moderiert. Der dafür notwendige Zeitaufwand und die geforderte Verbindlichkeit überstiegen die Möglichkeiten der ehrenamtlich tätigen Kerngruppe des Forums bei weitem. Ohne die Schaffung einer entsprechenden Stelle erschien die Erreichung der im städtischen Palliativkonzept formulierten Ziele sowohl inhaltlich als auch terminlich unrealistisch. Die Schaffung einer entsprechenden Stelle ermöglichte es, die Ressourcen von Professionellen und Freiwilligen effizient und subsidiär zu bündeln und auf die Zielerreichung hin auszurichten.

Der Stadtrat hat das Städtische Palliativkonzept dem Stadtparlament im Herbst 2013 vorgelegt¹, verbunden mit folgenden Anträgen:

- 1. Der Verein Forum Palliative Care Stadt St.Gallen wird mit dem Aufbau und Betrieb einer Koordinationsstelle für gemeindenahe Palliative Care in der Stadt St.Gallen beauftragt.*
- 2. Der Direktor Soziales und Sicherheit wird ermächtigt, mit dem Verein Forum Palliative Care Stadt St.Gallen per 1. Januar 2014 eine entsprechende Leistungsvereinbarung über einen Zeitraum von vorerst drei Jahren abzuschliessen. Der jährliche Betriebsbeitrag beläuft sich auf CHF 53'000.*
- 3. Dem Parlament ist über Wirkungen, Strukturen und Mittelverwendung der Aufbau- und Pilotphase sowie über das weitere Vorgehen (2014 - 2016) Bericht zu erstatten.*

Das Parlament hat den Anträgen in seiner Sitzung vom 24. September 2013 zugestimmt, und so konnte die neue Stelle im Januar 2014 bereits ihren Betrieb aufnehmen.

2 Trägerschaft

Im Hinblick auf den Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit der Stadt als Auftraggeberin war der Verein Forum Palliative Care Stadt St.Gallen als Trägerschaft der künftigen Stelle

¹ Massnahmen zur Realisierung einer gemeindenahen Palliative Care. Vorlage Stadtparlament vom 27. August 2013, Nr. 880



zunächst einmal strukturell und organisatorisch gefordert. Es galt in kurzer Zeit zahlreiche praktische und institutionelle Fragen zu lösen: personelle Besetzung, Anbindung der Stelle an bestehende Einrichtungen, Beschaffung von Büroräumlichkeiten, Arbeitsrechtliches, Aushandlung der Leistungsvereinbarung etc. Ausserdem wurden die Statuten der veränderten Situation angepasst, und das Präsidium musste neu besetzt werden, da die bisherige Präsidentin zur operativen Leiterin der neuen Stelle berufen worden war.

Anfang Januar 2014 nahm die Fach- und Koordinationsstelle Gemeindenahe Palliative Care² ihren Betrieb in den Räumlichkeiten des Palliativzentrums am Kantonsspital auf. Die Bürogemeinschaft erwies sich als kostengünstig, gleichzeitig bot sie ideale Rahmenbedingungen für den fachlichen Austausch. Aufgrund der Umbauarbeiten am Kantonsspital musste das Palliativzentrum umziehen und kann die benötigten Räumlichkeiten seit Juli 2016 nicht mehr nützen. Daher musste kurzfristig eine andere Lösung gefunden werden. Bis auf weiteres ist die Fach- und Koordinationsstelle Palliative Care nun in einem Co-Working-Büro an der Falkensteinstrasse 25 untergebracht.

3 Berichterstattung an das Parlament

Im Hinblick auf die in der oben angeführten Vorlage angekündigte Berichterstattung ans Parlament über die Aufbau- und Pilotphase legte die Trägerschaft dem Amt für Gesellschaftsfragen im März 2016 einen Evaluationsbericht vor, welcher Rechenschaft über die ersten beiden Betriebsjahre (Januar 2014 bis Dezember 2015) ablegt³. Der informative Bericht nimmt Bezug auf die im städtischen Palliativ-Konzept formulierten Ziele und Empfehlungen sowie auf die in der Leistungsvereinbarung vorgenommene Konkretisierung des Auftrages. Er enthält darüber hinaus die Jahresrechnungen und den Revisionsbericht 2015⁴ sowie Aussagen von Fachpersonen aus der Praxis, welche Auskunft über die mit der Fach- und Koordinationsstelle gemachten Erfahrungen geben.

Die Trägerschaft begnügt sich nicht mit dem Rückblick auf das Geleistete, sondern kommentiert auch alle beleuchteten Aspekte und gibt dazu jeweils an, ob und welcher Entwicklungsbedarf aus ihrer Sicht besteht.

² Homepage: www.palliative-stadt-sg.ch/

³ https://www.stadt.sg.ch/home/gesellschaft-sicherheit/gesundheit-pflege/palliative-care/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_0.ocFile/Bericht%20an%20Stadtrat_Amt%20f%C3%BCr%20GF_14.3.2016.pdf

⁴ Die Zahlen für 2014 sind in der Jahresrechnung 2015 ersichtlich.



Zusammenfassend kann dem Bericht entnommen werden:

- dass es dank intensivem Engagement von Verein und Geschäftsleiterin in sehr kurzer Zeit gelungen ist, die Fach- und Koordinationsstelle Palliative Care aufzubauen;
- dass der Fokus in der Folge rasch auf Inhalte und Projekte gelegt werden konnte;
- dass bereits eine grosser Teil der Grundversorger in der Stadt St.Gallen (Heime, Spitex, Hausärzteschaft) für die Notwendigkeit von Fort- und Weiterbildung des Personals in Palliative Care sensibilisiert werden konnte, die koordinierten Angebote genutzt werden und von den Zielgruppen weiterer Bedarf angemeldet wurde;
- dass Projekte mit Netzwerkpartnern auf verschiedenen Ebenen angestossen, unterstützt bzw. durchgeführt werden konnten. So wurde beispielsweise mit den Spitex-Organisationen ein betriebliches Palliativkonzept ausgearbeitet, der professionelle Austausch zwischen Fachpersonen wurde gefördert, mit Fallbesprechungen wurde der Rahmen für interprofessionelles Lernen geschaffen;
- dass die Palliative-Care-Thematik mit Vorträgen und einer Filmmatinee aktiv in die Öffentlichkeit getragen wurde;
- dass weitere Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit in Vereinen und Quartieren geplant sind;
- dass die Publikumsbroschüre „Palliative Care in der Stadt St.Gallen“⁵ sehr gut aufgenommen wurde;
- dass die Arbeitszeit der mit 30 Stellenprozenten dotierten Geschäftsstelle sehr produktiv genutzt wurde (75 % der geleisteten Arbeitszeit für inhaltliche Arbeiten und Projekte);
- dass im Bereich der Koordination und Vernetzung der lokalen Akteurinnen und Akteure innerhalb der Palliative Care, insbesondere mit der Hausärzteschaft, den Spitex-Organisationen, der Seelsorge, den Freiwilligen-Organisationen und einem Teil der Alters- und Pflegeheime bereits wichtige Wegmarken erreicht wurden;
- dass die Bereiche der psychologischen Unterstützung und der stationären Behinderten-einrichtungen noch nicht vertieft bearbeitet werden konnten;
- dass Informationssammlung über und Austausch mit therapeutischen Diensten (Physio-, Ergotherapie) betrieben wird, die bei Bedarf auch Hausbesuche machen;
- dass aus der städtisch finanzierten Fachstellenarbeit (700 Std./Jahr) eine Gesamtarbeitsleistung von ca. 1'200 Stunden für die gemeindenahe Palliative Care entsteht, da sie ergänzt wird durch unentgeltlich geleistete Vorstandsarbeit (ca. 210 Std./Jahr für Vereinsarbeit und Projekte) sowie weiteres Engagement für die Palliative-Care-Thematik bei den

⁵ https://www.palliative-stadt-sg.ch/wp-content/uploads/2014/02/PCS1401_Broschuere_web.pdf



Netzwerkpartnern auslöst, das in bezahlter Arbeitszeit der jeweiligen Arbeitgeber geleistet wird (rund 290 Std./Jahr).

4 Entwicklungsbedarf und Ausblick

Die Aufbau- und Startphase der Fach- und Koordinationsstelle Palliative Care hat gezeigt, dass eine gemeinde- und bürgernahe Grundversorgung mit Leistungen der Palliative Care nur gelingen kann, wenn sowohl die professionellen als auch die ehrenamtlichen Kräfte einbezogen werden. Die Einbindung des Hausärzteverbands etwa ist sowohl für die Akteurinnen und Akteure in den Spitex-Diensten und den Pflegeheimen wichtig als auch für die Betroffenen und ihre Angehörigen. Auch der Einbezug von Seelsorge, von Freiwilligen und von Fachpersonen in Psychologie und Sozialarbeit hat grosse Bedeutung und ist ein Gewinn für die Betroffenen. Die interprofessionelle Zusammenarbeit wird von den Beteiligten als Bereicherung und lehrreicher Austausch gewertet.

Die Koordinationsleistung der Fachstelle bildet die Basis, dass dieser Nutzen tatsächlich entstehen kann, denn die Akteurinnen und Akteure im Gesundheitswesen stehen oft unter erheblichem Arbeitsdruck, so dass kaum Zeit bleibt, über den jeweiligen Kernauftrag hinaus Zusätzliches zu entwickeln. Die Fachstellenarbeit hat anstossende und unterstützende Funktion in diesem Zusammenwirken; sie verhilft zur Nutzung vorhandener Synergien zwischen den Beteiligten durch die gemeinsam entwickelten Standards und Konzepte. Dies schafft die Grundlage für eine vergleichbare Leistungsqualität in der Palliative Care über die gesamte Grundversorgung in der Stadt St.Gallen hinweg.

In den ersten Jahren der Fach- und Koordinationsstelle Gemeindenahe Palliative Care wurden bereits wichtige Wegmarken erreicht und Wesentliches geleistet im Hinblick auf eine nachhaltige Implementierung von Palliative Care in städtischen Einrichtungen und Organisationen. Sowohl die Sicherung des Erreichten, eine Ausweitung der Beteiligung (etwa bei den Alters- und Pflegeheimen in der Stadt St.Gallen und bei der Ärzteschaft), die Betreuung laufender Aufgaben (z.B. interprofessionelle Fallbesprechungen) als auch der Entwicklungsbedarf, der von der Evaluation ausgewiesen wird (z.B. Bearbeitung des Bereichs Psychologische Unterstützung, Einbezug von Palliative Care in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung) zeigen, dass weiterhin Handlungsbedarf besteht und die Dienste der Fach- und Koordinationsstelle eine zentrale Rolle spielen, um die Ziele, die im städtischen Palliative-Care-Konzept von 2013 definiert wurden, zu erreichen bzw. zu sichern.

Die Direktion Soziales und Sicherheit wird im Jahr 2017 eine sozialpolitische Standortbestimmung über den gesamten Alters- und Gesundheitsbereich vornehmen und in der Folge eine umfassende Versorgungsstrategie entwickeln. Die Thematik der Palliative Care wird in diesem Zusammenhang wieder aufgegriffen und insbesondere unter dem Aspekt einer integrierten Versorgung beleuchtet werden.



Das Fazit des Evaluationsberichts auf Seite 13 ist eindeutig: Wenn die Entwicklung in diesem Mass weitergehen soll; wenn sichergestellt werden soll, dass neue Themen (z. B. Palliative Care in Behindertenheimen) als Projekte aufgegriffen und erfolgreich bearbeitet werden und dass Bestehendes nachhaltig betreut wird (z. B. interprofessionelle Fallbesprechungen), ist die Fachstellenarbeit weiterhin notwendig.

Die Trägerschaft beantragt in ihrem Evaluationsbericht zuhanden der Stadt St.Gallen eine Erhöhung des jährlichen Betriebsbeitrages um CHF 12'000 auf CHF 65'000 sowie eine unbefristete Leistungsvereinbarung, beides mit dem Ziel, der Fach- und Koordinationsstelle einen gesicherten Rahmen sowie gewisse Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten.

Im Rahmen des städtischen Kontraktmanagements im Sozial- und Gesundheitsbereich sind unbefristete Leistungsvereinbarungen indessen unüblich. Um periodisch die Zweckmässigkeit und die Angemessenheit der bestellten Leistungen zu überprüfen, den Auftragnehmern aber gleichzeitig das nötige Mass an Planungssicherheit zu gewähren, werden stattdessen mehrjährige Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

Was die Höhe der Abgeltung betrifft, argumentiert die Trägerschaft mit ungenügenden Entwicklungsmöglichkeiten und künftigem Mehrbedarf, so etwa bei den Mietkosten und beim Lohn. Der Stadtrat gelangt nach vertiefter Prüfung zur Ansicht, dass der zusätzliche Mittelbedarf zurzeit nicht ausgewiesen ist, einerseits, weil keine Ausweitung des Auftrages vorgesehen ist, aber auch weil die angeführten Mehrkosten noch nicht eingetreten sind. Die Überführung in die definitive bzw. unbefristete Fach- und Koordinationsstelle Gemeindenahe Palliative Care Stadt St.Gallen soll zunächst mit den vor zwei Jahren gesprochenen Mitteln erfolgen. Sollten die Mehrkosten effektiv eintreten, kann die Trägerschaft jederzeit wieder einen Antrag an den Stadtrat richten, der entsprechend geprüft wird.

Der Stadtrat beantragt dem Parlament gestützt auf diese Überlegungen, den Betriebsbeitrag unverändert in der Höhe von CHF 53'000 pro Jahr zu gewähren. Die Direktion Soziales und Sicherheit wird eine entsprechende Leistungsvereinbarung erarbeiten.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

