

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 2. Oktober 2019

Gesundheits- und Umweltdepartement, ambulante Hebammenversorgung Stadt Zürich, Verein Familystart Zürich, Beiträge 2020–2023

1. Zweck der Vorlage

Der Verein Familystart Zürich (FSZ) vermittelt im Rahmen einer Pilotphase (2015–2020) Hebammen für die nachgeburtliche Versorgung in der Stadt Zürich. Ende April 2020 ist die Pilotphase abgeschlossen und damit geht die Finanzierung von FSZ durch die Stadt Zürich und die Partnerspitäler zu Ende. Um das Angebot FSZ für die Familien in der Stadt Zürich aufrechtzuerhalten, soll eine dauerhafte finanzielle Basis mit einer gefestigten Struktur inklusive Leistungsvereinbarung geschaffen und mit diesem Beschluss genehmigt werden. Dem Gemeinderat wird beantragt, FSZ für die Jahre 2020–2023 mit jährlich maximal Fr. 90 000.– zu unterstützen.

2. Ausgangslage

In den letzten zehn Jahren sind die Geburten in der Stadt Zürich auf über 5000 pro Jahr angestiegen, und für die nächsten Jahre prognostiziert Statistik Zürich stagnierende oder leicht steigende Geburtenzahlen. Gleichzeitig hat die Nachfrage für die nachgeburtliche Hebammenversorgung in der Stadt Zürich zugenommen: Unterdessen wird die grosse Mehrheit (etwa 80 Prozent) von Familien mit Neugeborenen nach der Geburt durch eine freipraktizierende Hebamme zu Hause betreut. Dieser Trend wird auch mit den tendenziell früheren Spitalaustritten in Verbindung gebracht. Um die Gesundheit von Müttern und Neugeborenen nach dem Spitalaustritt zu gewährleisten, bemühen sich die Geburtsabteilungen bei Bedarf um die Vermittlung von freipraktizierenden Hebammen für die nachgeburtliche Versorgung.

Nach der Spitalentlassung besuchen freipraktizierende Hebammen die Neugeborenen und ihre Eltern zu Hause (das sogenannte «Wochenbett», maximal 56 Tage nach der Geburt und zehn Hausbesuche). Sie leisten zentrale Versorgungsmassnahmen für die mütterliche und kindliche Gesundheit (z. B. Mutter: Uteruskontrolle, Wundheilung Geburtsverletzungen, Stillberatung, postnatale Depression; Kind: Nahrungsaufnahme und Gewichtskontrolle, Nabel-Wundheilung, Früherkennung / Screening von Krankheiten; Familie: Wohnsituation, häusliche Gewalt). Da die Hebammen die Familien zu Hause besuchen, gewinnen sie einen wertvollen Einblick in die Familiensituation, den andere Fachpersonen nicht haben. Während dieser Zeit informieren sie die Familien auch zu nachbetreuenden Angeboten und können bei Bedarf eine Überweisung einleiten. Sie sind ein wichtiges Glied im Versorgungsnetz der frühen Kindheit, die aus einer Vielzahl von Fachpersonen und Organisationen im ambulanten und stationären Bereich besteht (inklusive Gynäkologie, Hebamme, Stillberatung, Pädiatrie, Mütter-Väter-Beratung, Entlastungsangebote).

So leisten die freipraktizierenden Hebammen einen wichtigen Beitrag zu einem gesunden Start ins Leben und deshalb werden ihre Leistungen ohne Belastung von Franchise und Selbstbehalt von der Grundversicherung der Krankenkasse übernommen (Art. 64 Abs. 7 Krankenversicherungsgesetz [KVG, SR 832.10]). Das sogenannte «Wartgeld» ausserhalb von KVG-Pflichtleistungen von Fr. 115.– pro betreute Mutter in der Stadt Zürich können die freipraktizierenden Hebammen direkt den Städtischen Gesundheitsdiensten in Rechnung stellen (STRB Nr. 616/1997).

Wegen der steigenden Nachfrage gerieten die freipraktizierenden Hebammen in den letzten Jahren auch in der Stadt Zürich personell zunehmend unter Druck (Fachkräftemangel), und

so wurde es z. B. während Ferienzeiten oder in gewissen Stadtgebieten für Familien schwierig, eine freipraktizierende Hebamme zu finden. Da der Verein Hebammenzentrale die notwendige Vermittlungsarbeit nicht mehr leisten konnte, wurde dieser aufgelöst und in den neu gegründeten Verein Familystart Zürich (FSZ) überführt.

3. Das Angebot des Vereins Familystart Zürich

FSZ wurde im Mai 2015 gegründet und hat Mitte 2019 141 Mitglieder (hauptsächlich Hebammen). Die Geschäftsstelle ist mit 80 Prozent besetzt und zuständig für die administrativen und operativen Aufgaben, insbesondere die tägliche Vermittlung von Hebammen an Familien sowie die Zusammenarbeit mit den Partnerspitälern. Der Vorstand besteht aus sieben Mitgliedern und führt den Verein auf strategischer Ebene. Zudem kümmert sich eine Arbeitsgruppe um praxisorientierte Lösungsansätze, Nachwuchsförderung und Weiterbildungsmöglichkeiten für Mitglieder.

Seit der Vereinsgründung hat FSZ ein Betreuungsnetz von freipraktizierenden Hebammen aufgebaut und bietet den Partnerspitälern Universitätsspital Zürich (USZ), Spital Zollikerberg (SZB) und Stadtspital Triemli (STZ) eine Übernahmegarantie für die nachgeburtliche Versorgung zu Hause. FSZ hat die Schnittstellen mit den Partnerspitälern bearbeitet und für eine einfachere und zeitnahe Vermittlung gesorgt (z. B. wurde dafür eine App entwickelt und lanciert). Die Vermittlungstätigkeit von FSZ war von Anfang an hoch, rund die Hälfte der Frauen, die das Angebot in Anspruch nahmen, wohnten in der Stadt Zürich (49–58 Prozent). Das Angebot wurde überdurchschnittlich von Frauen aus einem anderen Herkunftsland genutzt (42–64 Prozent). Die Vermittlungen wurden überwiegend für die drei Partnerspitäler (rund 87–92 Prozent) getätigt, viele davon für das STZ (rund 23–26 Prozent).

Vermittlungen durch FSZ (2015–2018)

	Total	aus Stadt Zürich	Herkunftsland ausserhalb CH	für USZ, SZB, STZ	für STZ
2015*	1746	854 / 49 %	733 / 42 %	1600 / 92 %	397 / 23 %
2016	3060	1765 / 58 %	1958 / 64 %	2767 / 90 %	768 / 25 %
2017	3045	1696 / 56 %	1857 / 61 %	2786 / 91 %	779 / 26 %
2018**	3159	1613 / 51 %	1737 / 55 %	2747 / 87 %	771 / 24 %

* erst ab Mai in Betrieb, ** Winterthur ab September 2018 dabei

Zudem erbringt FSZ übergeordnete Koordinationsleistungen in der Hebammenversorgung der Stadt Zürich (z. B. Vertretung für Ferien und Krankheit, Team-Arbeitsmodelle). Damit wurde der Zugang zur ambulanten Hebammenversorgung in der Stadt Zürich trotz hoher Nachfrage und auch für sozial benachteiligte Familien seit 2015 aufrechterhalten und optimiert.

Die externe wissenschaftliche Evaluation bestätigt den Nutzen von FSZ¹:

- Familien mit neugeborenen Kindern bietet FSZ einen niederschweligen Zugang zu freipraktizierenden Hebammen. Davon profitieren sozial benachteiligte Familien besonders.

¹ Grylka, Susanne; Hollenstein, Eva; Angerer, Alfred; Erdin Springer, Rebekka; Pehlke-Milde, Jessica, 2018. Evaluation Familystart Zürich: Abschlussbericht. Winterthur: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

- Den drei Partnerspitälern (USZ, SZB, STZ) bietet FSZ eine unkomplizierte Vermittlung und eine Übernahmegarantie. Diese Entlastung ist während Ferienzeiten oder bei hohen Geburtenzahlen besonders wertvoll.
- Das Potenzial von Innovation und Digitalisierung wurde genutzt (z. B. App für Vermittlung). So werden Hebammeneinsätze besser geplant und die Effizienz wird gesteigert. Freipraktizierende Hebammen profitieren von zeitgemässen Arbeitsverhältnissen und können ihre Einsätze besser planen.
- FSZ ist aktives Mitglied in der Versorgungskette, und die beteiligten Hebammen vermitteln den Familien gezielt nachsorgende Angebote und arbeiten bei Bedarf direkt mit anderen Fachpersonen zusammen.

Damit ergänzt das Angebot von FSZ das im Gesundheits- und Umweltdepartement (GUD) bereits bestehende Angebot im Bereich der frühen Kindheit (Frauenklinik Stadtspital Triemli, Entrichtung «Wartgeld» an Hebammen, unentgeltliche Abgabe der Elternbriefe von Pro Juventute). Zudem leistet FSZ einen wichtigen Beitrag zum Auftrag Frühe Förderung der Stadt Zürich (STRB Nr. 86/2016), den das GUD zusammen mit dem Sozialdepartement und dem Schul- und Sportdepartement erfüllt.

Die medizinisch notwendigen Leistungen der freipraktizierenden Hebammen bei Mutterschaft (Art. 1a Abs. 2 lit. c KVG) werden von den Krankenkassen abgegolten. Darüber hinaus leisten die Hebammen mit FSZ einen wichtigen Mehrbeitrag für die ambulante Hebammenversorgung in der Stadt Zürich, der heute nur ungenügend entgolten wird. Da dieser Aufwand als spital-externe Versorgungsleistung grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fällt (§ 5 Abs. 2 lit. d Pflegegesetz, LS 855.1) und das öffentliche Interesse daran gross ist, rechtfertigt sich ein angemessener jährlicher Unterstützungsbeitrag an die Vereinskosten. Zudem kann damit auch dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden. Das öffentliche Interesse an der Unterstützung wird auch durch das freiwillige Engagement der vier grossen Spitäler im Kanton Zürich dokumentiert. Deren freiwilliger Beitrag ist nicht bloss dem Eigennutz geschuldet, sondern ist Ausdruck ihrer Sorge um den Berufsstand der freipraktizierenden Hebammen und deren wertvoller Beitrag zur Gesundheit von Mutter und Kind.

4. Finanzierung von Familystart Zürich von 2015 bis 2020

Der Pilotbetrieb 2015–2020 von FSZ wird seit dem 1. Mai 2015 durch die freipraktizierenden Hebammen, die Partnerspitäler und die Stadt Zürich (vertreten durch das GUD) zu je einem Drittel finanziert (Vfg. VGU 02/2015). Letzteres beteiligte sich mit Beiträgen gemäss folgendem Schlüssel: erste zwei Betriebsjahre Fr. 45 000.– pro Jahr (DS GUD) und Fr. 15 000.– pro Jahr (STZ), für drei Folgejahre Fr. 30 000.– pro Jahr (DS GUD) und Fr. 11 000.– pro Jahr (STZ).

Vorgesehen war, dass FSZ während der Pilotphase weitere Kostenträger hinzugewinnt, was jedoch erst im Sommer 2018 gelang (Stadt Winterthur, Kantonsspital Winterthur). Dank dem ehrenamtlichen Engagement von Vorstand und Mitgliedern, den Fördergeldern und dem kostenlosen Arbeitsplatz bei Pro Juventute Zürich konnte das Angebot von FSZ dennoch aufrechterhalten werden.

Betriebsrechnung von Familystart Zürich für das Jahr 2018 (gerundet)			
Personalaufwand (Franken)		Budget 2018	Rechnung 2018
	Löhne und Lohnnebenkosten	101 500	109 200
	Entschädigung Vorstand, Präsidium, Arbeitsgruppen	12 000	11 700
	Weiterbildung	4 000	3 100
	Spesen	2 000	–
Total Personalaufwand		119 500	124 000
Sonstiger Betriebsaufwand (Franken)		Budget 2018	Rechnung 2018
	Verwaltungsaufwand	7 500	18 700
	Werbeaufwand (Marketing, Inserate)	3 000	4 300
	Finanzerfolg (Bankspesen, Zinsen)	100	200
	Abschreibungen Sachanlagen	–	800
Total sonstiger Betriebsaufwand		10 600	24 000
Total Aufwand		130 100	148 000
Betriebsertrag (Franken)		Budget 2018	Rechnung 2018
	Ertrag Mitgliederbeiträge, Vermittlungsgebühren von Hebammen	34 900	41 500
	Ertrag Spitäler	45 000	45 400
	Ertrag Öffentliche Hand	35 000	44 700
	Ertrag Gönner, Sponsoring, Vermittlungsgebühren von Frauen	15 600	16 800
Total Betriebsertrag		130 500	148 400
Betriebsergebnis per 31. Dezember 2018		400	400

Bilanz von Familystart Zürich für die Jahre 2017 und 2018 (gerundet)			
Aktiven (Franken)		2017	2018
Umlaufvermögen			
	Flüssige Mittel	107 000	32 300
	Debitoren	19 800	33 300
	Transitorische Aktiven	10 200	14 900
Total Umlaufvermögen		137 000	80 500
Anlagevermögen			
	Sachanlagen	2 600	1 700
Total Anlagevermögen		2 600	1 700
Total Aktiven		139 600	82 200
Passiven (Franken)		2017	2018
Fremdkapital kurzfristig			
	Lieferantenschulden	12 700	1 000
	Transitorische Passiven	20 600	28 800
Fremdkapital langfristig			
	Lotteriefonds	98 000	43 700
Total Fremdkapital		131 300	73 500
Eigenkapital (Franken)		2017	2018
	Kapitalkonto	10 700	8 200
Total Eigenkapital		10 700	8 200
Total Passiven		142 000	81 800
Betriebsergebnis per 31. Dezember		–2 400	400
Total		139 600	82 200

5. Vereinsstrategie von Familystart Zürich ab 2020

Um das Angebot in der Stadt Zürich nach der Pionier- und Aufbauphase weiterführen zu können, muss eine nachhaltige Anschlusslösung für die Finanzierung von FSZ gefunden und eine Professionalisierung der geschäftsführenden Arbeiten ermöglicht werden. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Spitäler im Kanton Zürich die Kosten für die Organisation der spitalexternen Versorgung nicht zu tragen haben. Deshalb hat der Vereinsvorstand neue finanzielle Grundlagen ausgearbeitet:

- Die Beiträge der Gemeinden steigen (vgl. Auftrag Frühe Förderung Stadt Zürich, ambulante Hebammenversorgung Stadt Zürich);
- Die Beiträge der Partnerspitäler sinken und werden fortan in Form eines Mitgliedschaftsbeitrags geleistet (d. h. keine Kostenübernahme für spitalexterne Aufgaben);
- Die Beiträge der Hebammen bleiben gleich hoch (d. h. Mitgliederbeiträge, Vermittlungsgebühren);
- Familien aus der Stadt Zürich bezahlen keine Vermittlungsgebühr und andere Familien nur in Ausnahmefällen (z. B. Geburt nicht in Partnerspital).

Diese breit abgestützte Finanzierung sowie eine leichte Erhöhung des Betriebsertrags sichern das Angebot des Vereins und stärken das Versorgungsnetz der frühen Förderung in der Stadt Zürich. Eine weitere Akquisition von neuen Kostenträgern ist nicht vorgesehen. Damit wird die Aufbauarbeit der Pioniergeneration, die seit 2015 überwiegend ehrenamtlich geleistet wurde, in eine nachhaltige Struktur überführt.

6. Finanzierung von Familystart Zürich ab 2020

Für die Jahre 2020–2023 hat FSZ folgendes Budget geplant, wobei im 1. Quartal 2020 noch die Beiträge aus der Leistungsvereinbarung von 2015 gelten und deshalb tiefer sind als in den Folgejahren:

Betriebsaufwand (Franken)	2020	2021	2022	2023
Löhne Geschäftsstelle	98 000	98 000	98 000	98 000
Restlicher Personalaufwand	30 000	30 000	30 000	30 000
Geschäftsführende Arbeiten	15 000	20 000	20 000	20 000
Sonstiger Betriebsaufwand	24 000	24 000	24 000	24 000
Qualitätsentwicklung	3 800	5 000	5 000	5 000
Stadt Zürich Netzwerk & Innovation	16 500	22 000	22 000	22 000
Betriebsaufwand Summe	187 300	199 000	199 000	199 000
Betriebsertrag (Franken)	2020	2021	2022	2023
Hebammen: Mitgliederbeiträge	31 500	32 500	33 000	33 000
Hebammen: Vermittlungsabgaben	10 000	10 500	11 000	11 000
Spital: Partnerspitäler (STZ, ZB, USZ)	32 400	29 000	29 000	29 000
Spital: Kantonsspital Winterthur	17 000	17 000	17 000	17 000
Gemeinde: Stadt Zürich, Kernbeitrag	58 500	68 000	68 000	68 000
Gemeinde: Stadt Zürich, Netzwerk & Innovation	16 500	22 000	22 000	22 000
Gemeinde: Stadt Winterthur, Kernbeitrag	17 000	17 000	17 000	17 000
Weitere: Vermittlungsgebühren Frauen	8000	8000	8000	8000
Weitere: Gönnerbeiträge	1100	1100	1100	1100
Betriebsertrag Summe	192 000	205 100	206 100	206 100
Ergebnis	4 700	6 100	7 100	7 100

Der Betriebsaufwand für FSZ steigt ab 2021 auf jährlich Fr. 199 000.–, wovon Fr. 148 000.–

für die Löhne der Geschäftsstelle (80 Prozent Vollzeitäquivalent²), für restlichen Personalaufwand (z. B. Lohnnebenkosten) und für geschäftsführende Arbeiten³ vorgesehen sind. Neu werden diese geschäftsführenden Aufgaben, die bisher hauptsächlich ehrenamtlich erbracht wurden, zumindest teilweise entschädigt. Damit wird die Kostenwahrheit und schrittweise Professionalisierung von FSZ ermöglicht.

Der Betriebsertrag für FSZ steigt ab 2021 auf jährlich rund Fr. 205 000.–. Die Stadt Zürich sichert mit einem Beitrag von jährlich Fr. 68 000.– die Weiterführung des bisherigen Angebots von FSZ für die Stadt Zürich, insbesondere die kostenlose Vermittlung an eine freipraktizierende Hebamme für alle Familien der Stadt Zürich (Kernbeitrag). Die Stadt Winterthur bezahlt für ihre Bevölkerung anteilmässig den gleichen Beitrag (jährlich Fr. 17 000.– für 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner, im Rahmen des jährlich wiederkehrenden Kredits für die Fachstelle Frühförderung der Stadt Winterthur).

Die Partnerspitäler bezahlen neu Mitgliederbeiträge für FSZ; das STZ mit 1500–2500 Geburten bezahlt jährlich Fr. 8000.–. Damit sichern sich die Partnerspitäler eine zeitnahe Vermittlung und eine Übernahmegarantie für die Wochenbettbetreuung durch eine freipraktizierende Hebamme. Die Beiträge⁴ der freipraktizierenden Hebammen bleiben mit jährlich Fr. 44 000.– gleich hoch.

Zusätzlich wird FSZ in Absprache mit dem GUD für einen Beitrag von jährlich Fr. 22 000.– die Vernetzung im Bereich der frühen Kindheit der Stadt Zürich gezielt pflegen und innovative Projekte realisieren, die in der Stadt Zürich z. B. die Versorgung in der frühen Kindheit stärken, den Fachkräftemangel von freipraktizierenden Hebammen verhindern, neue Arbeitsmodelle einführen oder die Gesundheit von Kindern fördern (Beitrag für Netzwerk & Innovation).

7. Leistungen und Reporting von Familystart Zürich von 2020 bis 2023

In Übereinstimmung mit der städtischen Versorgung für die frühe Kindheit und ergänzend zu den gesetzlich vorgesehenen Leistungen der freipraktizierenden Hebammen bei Mutterschaft erbringt FSZ folgende Kernleistungen für Familien in der Stadt Zürich:

- Schaffung eines garantierten Zugangs zur ambulanten, nachgeburtlichen Hebammenversorgung in allen Gebieten der Stadt Zürich und über das ganze Jahr hinweg.
- Kostenlose, zeitnahe Vermittlung an und garantierte Übernahme durch eine freipraktizierende Hebamme für alle in der Stadt Zürich wohnhaften Familien.
- Bekanntmachung des Angebots mit verschiedenen Mitteln bei Familien, Fachpersonen und Organisationen in der Stadt Zürich.
- Schnittstellenmanagement und verbindliche Zusammenarbeit mit Organisationen der direkten Vor- und Nachsorge in der Stadt Zürich.
- Professionalisierung der Geschäftsstelle und Entlastung des Vorstands von FSZ.
- Qualitätsentwicklung im Verein und Qualitätssicherung für erbrachte Leistungen von FSZ.

Zusätzlich erbringt FSZ in Absprache mit dem GUD Leistungen im Bereich Netzwerk & Innovation für die Versorgung der frühen Kindheit in der Stadt Zürich.

² Davon 50 Prozent Sekretariatsarbeiten zu einem Jahreslohn von Fr. 78 000.– brutto, 20 Prozent Leitung Geschäftsstelle zu einem Jahreslohn von Fr. 104 000.– brutto, 10 Prozent zu einem Stundenlohn von Fr. 46.50.

³ Teilentschädigung von geschäftsführenden Aufgaben, insbesondere Jahrespauschale von Fr. 4000.– für Präsidium und Fr. 800.– für Vorstandsmitglieder.

⁴ Jährlicher Mitgliederbeitrag für Aktive: Fr. 200.– pro Jahr und zusätzlich je nach Anzahl Vermittlungen bis Fr. 200.– pro Jahr.

Die von FSZ zu erbringenden Leistungen und deren Kontrolle werden in einer separaten Leistungsvereinbarung zwischen dem GUD und FSZ geregelt.

8. Zuständigkeit und Budgetnachweis

Die Beschlussfassung für jährlich wiederkehrende neue Ausgaben von mehr als Fr. 50 000.– bis maximal Fr. 1 000 000.– liegt in der Kompetenz des Gemeinderats (Art. 41 lit. c Gemeindeordnung, AS 101.100). Dieser ist damit zuständig für die Bewilligung der Beiträge von Fr. 90 000.– pro Jahr. Die Maximalausgaben sind im Budget 2020 ordentlich beantragt und im Finanz- und Aufgabenplan 2020–2023 vorgemerkt.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Dem Verein Familystart Zürich wird für die Jahre 2020–2023 ein jährlicher Beitrag von maximal Fr. 90 000.– bewilligt. Davon sind bis zu Fr. 68 000.– für Kernleistungen und bis zu Fr. 22 000.– für Netzwerk & Innovation vorgesehen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

der I. Vizepräsident

Daniel Leupi

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti