



Beschluss des Stadtrats

vom 27. November 2024

GR Nr. 2024/403

Nr. 3678/2024

Schriftliche Anfrage von Tanja Maag, Dr. David Garcia Nuñez und Moritz Bögli betreffend Pflege und Betreuung durch Spitex-Organisationen, städtische Beiträge an die Organisationen und selbstständig tätigen Pflegefachpersonen, Analyse zum Stundenwachstum kommerzieller Spitex-Anbietenden, Stundenansätze der kommerziellen Unternehmungen, Vergleich zu den Normdefiziten für ambulante Pflegeleistungen, Vorhalteleistungen der Spitex Zürich AG und Hintergründe zu den Prüfungen durch die städtische Controlling-Stelle sowie Stärkung der gemeinnützigen Spitex-Organisationen mit Leistungsvereinbarung

Am 28. August 2024 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Tanja Maag, Dr. David Garcia Nuñez und Moritz Bögli (alle AL) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2024/403, ein:

Die Nachfrage nach Pflege und Betreuung zu Hause befindet sich in anhaltendem Wachstum. Landesweit werden 76% aller Spitex-Klient: innen durch nicht gewinnorientierte Spitex-Organisationen versorgt. Dieser zurzeit noch hohe prozentuale Kundenanteil wird sich durch den anhaltenden Trend der Privatisierung verändern. Wie in der institutionellen Langzeitpflege ist auch im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause eine zunehmende Verbreitung von gewinnorientierten Unternehmen zu beobachten¹.

Das gesamte Stundenwachstum nach Krankenpflegeleistungsverordnung (KLV) in der Stadt Zürich betrug 2023 gegenüber dem Vorjahr knapp 12%; die Zunahme der betreuten PflegeKlient innen knapp 7%²³. Trotz dieser Entwicklung verzeichnet Spitex Zürich AG sowohl bei den verrechneten Stunden wie auch bei der Anzahl betreuter Klient: innen einen leichten Rückgang, derweil kommerzielle Spitex-Organisationen ohne Leistungsauftrag zulegen. Diese haben im Jahr 2023 rund 60'000 Pflegestunden mehr erbracht als budgetiert.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Spitex Zürich AG, Spitex Zürich SAW (Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich) und Kinder-Spitex Kanton Zürich (Kispex) verfügen über einen Leistungsauftrag der Stadt Zürich und stellen die Grundversorgung mit Spitex-Leistungen sicher. Gemäss Spitex-Strategie 2035⁴ werden zudem Spitex-Leistungen von weiteren rund 75 Spitex-Organisationen sowie etwa 145 selbstständig tätigen Pflegefachpersonen mit Zahlregisternummer (ZSR) erbracht. Diese haben keine Leistungsvereinbarung mit der Stadt Zürich, erhalten seit der Einführung der neuen Pflegefinanzierung im Jahre 2011 auf Antrag bzw. Einreichung ihrer Leistungsabrechnungen jedoch ebenfalls Beiträge von der öffentlichen Hand.
Wie viele dieser Anbieter: innen haben im Jahr 2023 welchen städtischen Beitrag erhalten?
2. In der Beratung Jahresrechnung 2023 wurde eine Analyse des Stundenwachstums kommerzieller Spitex-Anbieter: innen erwähnt; Die Gründe lägen in der Zunahme bei der Anstellung von pflegenden Angehörigen sowie bei psychiatrischen Spitex-Leistungen. – Bitte um genauere Angaben. Verfügen die städtischen Gesundheitsdienste über eine schriftliche Analyse?
3. Der Stundensatz für Grundpflege/ Behandlungspflege/ Beratung sind durch das KVG für alle Pflegeleistungen zu Hause vorgesehen.

¹ Bundesamt für Statistik (admin.ch)

² Geschäftsbericht 2023 - Stadt Zürich (stadt-zuerich.ch)

³ Beratung Jahresrechnung 2023

⁴ Spitex-Strategie 2035 verabschiedet Gesundheitszentren (stadt-zuerich.ch)



2/13

- Welchen Stundenansatz verrechnen kommerzielle Unternehmungen für
 - a) Grundpflege?
 - b) Behandlungspflege?
 - c) Abklärung und Beratung?
 - Mit welchen Parametern ermitteln die beitragsbeziehenden kommerziellen Spitex-Dienste die Fallschwere in diesen Bereichen?
4. Bitte um einen Vergleich des Ertrags pro Klientin in den Kategorien KLV-Stunden / Nicht-KLV-Stunden von Spitex Zürich AG und der einzelnen beitragsbeziehenden kommerziellen Spitex-Dienste.
 5. Bitte um einen Vergleich des Personalaufwands pro Kopf von Spitex Zürich AG und der einzelnen beitragsbeziehenden kommerziellen Spitex-Dienste.
 6. Die Normdefizite für ambulante Pflegeleistungen basieren auf Normkosten, die auf der Grundlage der mit der Spitex-Statistik erhobenen Kostendaten beruhen⁵. Bitte um Vergleich der Normdefizite zwischen Spitex Zürich AG und der beitragsbeziehenden kommerziellen Spitex-Dienste im Jahr 2023.
 7. Gemäss Weisung 99/255 richtet die Stadt Zürich «den von ihr beauftragten Organisationen der spitalexternen Kranken- und Gesundheitspflege leistungsabhängige Betriebsbeiträge aus. Die Höhe der Betriebsbeiträge richtet sich nach der Differenz zwischen den von der Stadt festgesetzten, gegenüber den Klientinnen und Klienten anzuwendenden Tarifansätzen und den massgebenden Nettokostensätzen. Die Nettokostensätze ergeben sich aus den massgebenden Vollkosten abzüglich der den Organisationen zustehenden Ansprüche auf Beiträge von Bund und Kanton.»

Auf welche rechtliche Grundlage bezieht sich W99/255? Auf welcher Grundlage basieren die städtischen Beiträge für nicht beauftragte Leistungserbringer:innen und freiberufliche Fachpersonen? (In W_99/255 steht: Als Leistungserbringer sollen grundsätzlich die bisherigen gemeinnützigen Organisationen in Frage kommen)
 8. Welche Vorhalteleistungen (z.B. Personalreserven) weist Spitex Zürich AG aus, um zeitnah sämtliche Klient:innen-Anmeldungen zu bewältigen? Wäre Ähnliches von beitragsbeziehenden kommerziellen Spitex-Diensten einforderbar?
 9. Die städtische Controlling-Stelle führt lediglich eine Stichprobenprüfung zu allfälligen Leistungskürzungen seitens Krankenversicherung durch.
 - a) Welches Ergebnis liegt zur Stichprobenprüfung im Jahr 2023 vor?
 - b) Hat die Stadt Zürich Möglichkeiten, Informationen zu allfälligen Leistungskürzungen bei den Krankenversicherern einzuholen? Wenn nein, bitte um Begründung.
 10. Wie regelmässig nimmt die Controlling-Stelle eine betriebswirtschaftliche Prüfung (Kostenrechnung, Jahresrechnung, Zeit- und Leistungserfassung, Lohnjournale) von Spitex-Organisationen vor? Inwiefern unterscheiden sich die Prüfungen mit Leistungsauftrag / kommerzieller Spitex-Organisationen ohne Leistungsauftrag? Welche Beanstandungen wurden in den letzten drei Jahren gemacht?
 11. Wie überprüft die Stadt die Anstellungsbedingungen kommerzieller Spitex-Organisationen ohne Leistungsauftrag?
 12. Welche konkreten Massnahmen würden den Handlungsspielraum der städtischen Controlling-Stelle vergrössern?
 13. Wie könnten die gemeinnützigen Spitex-Organisationen mit Leistungsvereinbarung in ihrem Auftrag gestärkt werden, um der Privatisierungstendenz entgegenzuwirken?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

⁵ <https://www.bing.com/search?q=spitex?finanzierung+stadt+z%C3%BCrich&form=ANSPH I&refig=3264bf93896d4b12b67elab7742045ea&pc=ENTPSP>



3/13

Die zur Beantwortung der nachfolgenden Fragen erstellte Analyse der Spitex-Entwicklung in der Stadt bezieht sich ausschliesslich auf die drei Leistungsarten KLV A (Abklärung, Beratung und Koordination), KLV B (Untersuchung und Behandlung) und KLV C (Grundpflege). Nicht berücksichtigt sind Hauswirtschaft, Akut- und Übergangspflege (AÜP) und spezialisierte Spitex-Leistungen, wie z. B. spezialisierte Palliative Care.

Diese Eingrenzung wurde vorgenommen, um die Vergleichbarkeit zwischen den nicht-beauftragten und den beauftragten Leistungserbringenden (Spitex Zürich, bestehend aus Spitex Zürich AG und Spitex Zürich SAW) sicherzustellen und so eine repräsentative Aussage über die ambulante Pflegeversorgung in der Stadt Zürich gewährleisten zu können.

Sämtliche Leistungszahlen basieren auf dem Stichtag 10. September 2024.

Im Kanton Zürich ist die Gesundheitsdirektion zuständig für die Erteilung von Betriebsbewilligungen sowie für die jährliche Festsetzung der Normkosten bzw. Normdefizite. Die Gemeinden sind für die Ausrichtung der Normdefizite und somit für die Restfinanzierung zuständig.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Frage 1

Spitex Zürich AG, Spitex Zürich SAW (Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich) und Kinder-Spitex Kanton Zürich (Kispex) verfügen über einen Leistungsauftrag der Stadt Zürich und stellen die Grundversorgung mit Spitex-Leistungen sicher. Gemäss Spitex-Strategie 2035 werden zudem Spitex-Leistungen von weiteren rund 75 Spitex-Organisationen sowie etwa 145 selbstständig tätigen Pflegefachpersonen mit Zahlregisternummer (ZSR) erbracht. Diese haben keine Leistungsvereinbarung mit der Stadt Zürich, erhalten seit der Einführung der neuen Pflegefinanzierung im Jahre 2011 auf Antrag bzw. Einreichung ihrer Leistungsabrechnungen jedoch ebenfalls Beiträge von der öffentlichen Hand.

Wie viele dieser Anbieter: innen haben im Jahr 2023 welchen städtischen Beitrag erhalten?

Im Jahr 2023 haben insgesamt 124 nicht-beauftragte Spitex-Organisationen in der Stadt Leistungen erbracht. Für diese Leistungen hat die Stadt Pflegebeiträge von insgesamt 17 739 253 Franken ausgerichtet.

Weiter haben im Jahr 2023 206 Freiberufliche Pflegefachpersonen Spitex-Leistungen erbracht. Für diese Leistungen hat die Stadt Pflegebeiträge von insgesamt 3 355 845 Franken ausgerichtet.

Die Anzahl der Leistungserbringenden in der Stadt wächst von Jahr zu Jahr. Aus diesem Grund sind die in der Frage erwähnten Zahlen aus der Spitex-Strategie 2035 nicht mehr aktuell.

Frage 2

In der Beratung Jahresrechnung 2023 wurde eine Analyse des Stundenwachstums kommerzieller Spitex-Anbieter: innen erwähnt; Die Gründe lägen in der Zunahme bei der Anstellung von pflegenden Angehörigen sowie bei psychiatrischen Spitex-Leistungen. – Bitte um genauere Angaben. Verfügen die städtischen Gesundheitsdienste über eine schriftliche Analyse?



Eine schriftliche Analyse liegt den städtischen Gesundheitsdiensten (SGD) nicht vor, da sämtliche Spitex-Leistungen über drei Tarife (KLV A, KLV B und KLV C) abgerechnet werden. Daher können weder spezialisierte (z. B. psychiatrische) Spitex-Leistungen noch KLV C-Stunden, die von pflegenden Angehörigen erbracht wurden, separat ausgewertet werden.

Bei näherer Betrachtung des Stundenwachstums anlässlich der Jahresrechnung 2023 kann jedoch festgestellt werden, dass es sich bei den Spitex-Organisationen mit dem höchsten Stundenwachstum im Vergleich zum Vorjahr entweder um neue Anbietende oder um Organisationen mit einem spezifischen Fokus, beispielsweise auf psychosoziale Pflege oder Anstellung von pflegenden Angehörigen, handelt.

Die SGD beobachtet die Entwicklung der verrechneten KLV-Stunden seit Jahren, die in der Abbildung 1 ersichtlich ist.

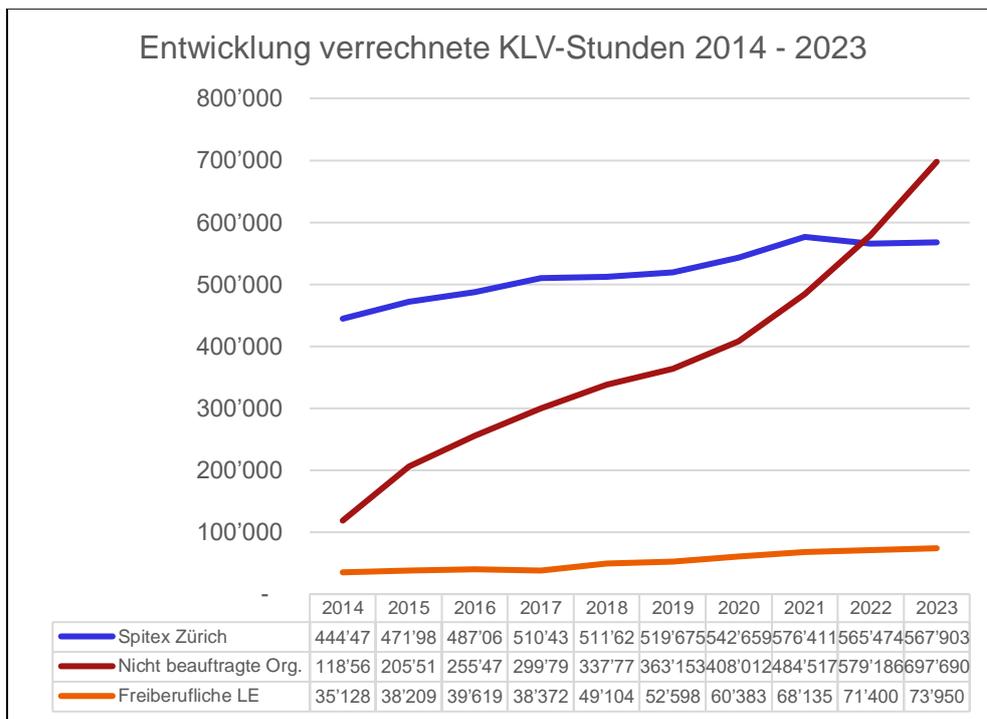


Abbildung 1 Entwicklung verrechnete KLV-Stunden 2014–2023

Die Zeitreihe der Stundenentwicklung aufgeteilt nach KLV A, KLV B und KLV C bei den nicht-beauftragten Spitex-Organisationen (Abbildung 2) zeigt das Stundenwachstum insbesondere bei den KLV C-Stunden, die zwischen den Jahren 2018 und 2023 um 116 Prozent angestiegen sind. Aber auch die verhältnismässig wenigen KLV A- und KLV B-Stunden zeigen ein Wachstum von 190 Prozent beziehungsweise 69 Prozent auf.

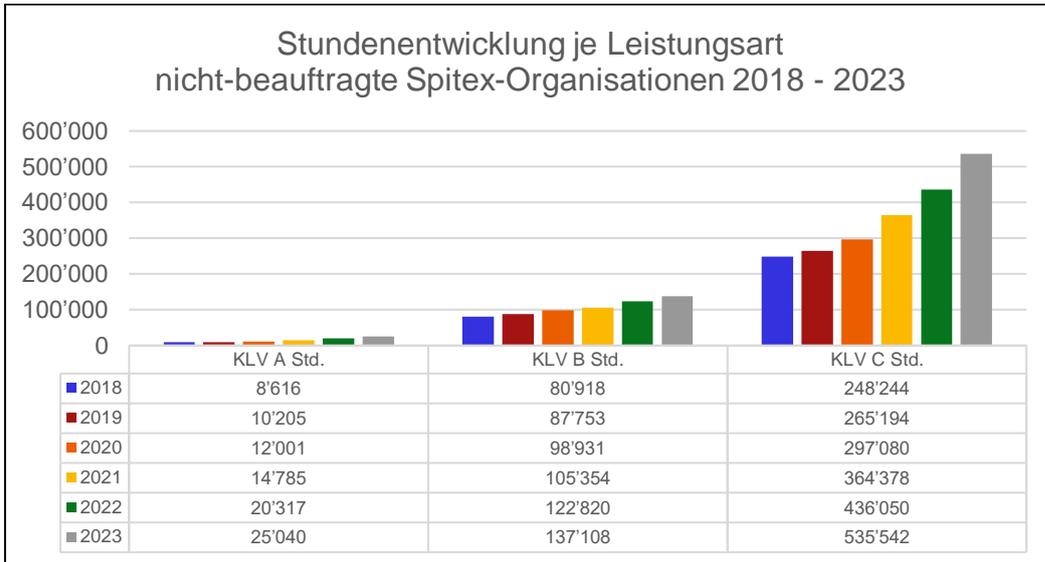


Abbildung 2 Stundenentwicklung je Leistungsart nicht-beauftragte Spitex-Organisationen 2018–2023

Im selben Zeitraum betrug das Stundenwachstum bei den KLV-Stunden bei den beauftragten Spitex-Organisationen (Spitex Zürich AG und Spitex Zürich SAW) je nach Leistungsart zwischen 8 bis 18 Prozent (Abbildung 3). Das schliesst darauf, dass das Marktwachstum mehrheitlich bei den nicht-beauftragten Leistungserbringenden stattfindet.



Abbildung 3 Stundenentwicklung je Leistungsart Spitex Zürich 2018–2023



6/13

Frage 3

Der Stundensatz für Grundpflege/Behandlungspflege/Beratung sind durch das KVG für alle Pflegeleistungen zu Hause vorgesehen.

- **Welchen Stundenansatz verrechnen kommerzielle Unternehmungen für**
 - a) Grundpflege?**
 - b) Behandlungspflege?**
 - c) Abklärung und Beratung?**
- **Mit welchen Parametern ermitteln die beitragsbeziehenden kommerziellen Spitex-Dienste die Fallschwere in diesen Bereichen?**

Die nicht-beauftragten kommerziellen Spitex-Organisationen rechnen ihre Leistungen analog zu den beauftragten Spitex-Organisationen gegenüber den Krankenversicherern gemäss Art. 7a KLV ab. Dabei gelten für die drei Leistungsarten folgende Tarife pro Pflegestunde (gerundet auf fünf Minuten):

KLV A (Abklärung, Beratung und Koordination)	Fr. 76.90
KLV B (Untersuchung und Behandlung)	Fr. 63.00
KLV C (Grundpflege)	Fr. 52.60

Die Restfinanzierung richtet sich bei den nicht-beauftragten kommerziellen Spitex-Organisationen nach den von der Gesundheitsdirektion Kanton Zürich (GD) jährlich festgelegten Normdefiziten. Sie resultierten aus den Normkosten abzüglich KK-Tarife und werden den Gemeinden in Rechnung gestellt. Im Jahr 2023 betragen diese für:

KLV A (Abklärung, Beratung und Koordination)	Fr. 30.25
KLV B (Untersuchung und Behandlung)	Fr. 31.10
KLV C (Grundpflege)	Fr. 29.40

Die Normdefizite sind vor Abzug der Patientenbeiträge (ab 1.1.2020 max. Fr. 7.65 pro Tag) berechnet und auf die nächsten fünf Rappen auf- oder abgerundet. Bei der Rechnungsstellung an die Gemeinden sind zur Berechnung der zu zahlenden Restkosten die effektiv in Rechnung gestellten Patientenbeiträge in Abzug zu bringen. In der ambulanten Pflegeversorgung wird die Fallschwere nicht berücksichtigt.

Frage 4

Bitte um einen Vergleich des Ertrags pro Klientin in den Kategorien KLV-Stunden / Nicht-KLV-Stunden von Spitex Zürich AG und der einzelnen beitragsbeziehenden kommerziellen Spitex-Dienste.

Die nicht-beauftragten Spitex-Organisationen erhalten für nicht-KLV-Leistungen keine Restfinanzierung. Daher können nur die KLV-Stunden mit den beauftragten Spitex-Organisationen verglichen werden.

Es ist wichtig zu erwähnen, dass ein Ertragsvergleich pro Kundin beziehungsweise Kunde zwischen den beiden Typen von Leistungserbringenden nicht zweckdienlich ist. Die beauftragten Leistungserbringenden sind an die Leistungspflicht gebunden. Sie übernehmen häufig komplexe Fälle sowie Fälle, die mit vielen Kurzeinsätzen einhergehen. Die kommerziellen Spitex-Organisationen betreuen gemäss Ecoplan-Studie der GD Kanton Zürich (2014) deutlich weniger Kundinnen und Kunden pro Vollzeitstelle als die beauftragten Organisationen. Zudem



erbringen die nicht-beauftragten Leistungserbringenden deutlich mehr Stunden pro Kundin und Kunde als die beauftragten Spitex-Organisationen. Ein Ertragsvergleich ist schwierig, da sowohl der Leistungsauftrag, die Kundschaft wie auch der Preis – sprich Normdefizit beziehungsweise Kostensatz – unterschiedlich sind.

Die nachfolgende Abbildung 4 vergleicht den Ertrag durch Gemeindebeiträge (Restfinanzierung; ohne Krankenkassenerträge und ohne Patientenbeteiligung).

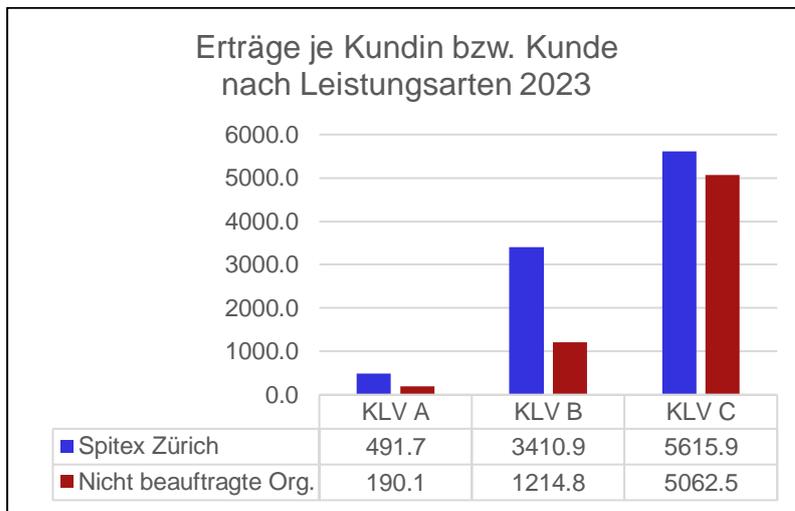


Abbildung 4 Erträge je Kundin bzw. Kunde nach Leistungsarten 2023

Auf einen Vergleich mit den einzelnen kommerziellen Spitex-Organisationen (insgesamt 124 Organisationen im 2023) wird verzichtet.

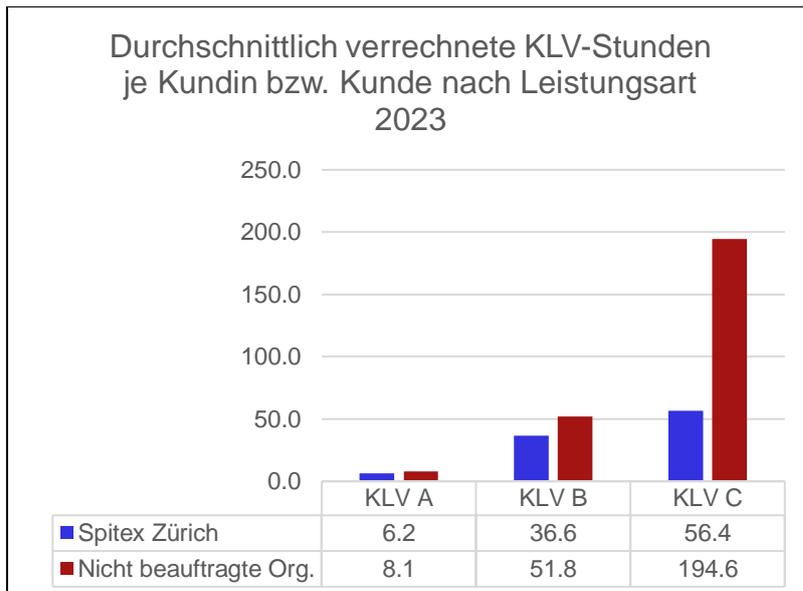


Abbildung 5 Durchschnittlich verrechnete KLV-Stunden je Kundin bzw. Kunde nach Leistungsart 2023



8/13

Der Vergleich der durchschnittlich verrechneten KLV-Stunden je Kundin beziehungsweise Kunde in Abbildung 5 zeigt, dass insbesondere bei den KLV C-Stunden nicht-beauftragte Spitex-Organisationen deutlich mehr Stunden je Kundin beziehungsweise Kunde verrechnen als Spitex Zürich (Faktor von knapp 3,5).

Der Ertrag pro Kundin beziehungsweise Kunde in Abbildung 4 fällt bei Spitex Zürich trotzdem höher aus. Der Grund liegt bei den im Vergleich zu den Normdefiziten höheren Kostensätzen von Spitex Zürich (vergleiche Antwort zu Frage 6).

Frage 5

Bitte um einen Vergleich des Personalaufwands pro Kopf von Spitex Zürich AG und der einzelnen beitragsbeziehenden kommerziellen Spitex-Dienste.

Der Personalaufwand pro Kopf der einzelnen beitragsbeziehenden kommerziellen Spitex-Dienste wird nicht erhoben. Grund hierfür ist einerseits die unterschiedliche Datengrundlage und -Qualität, andererseits die mehrheitlich fehlende Zeiterfassung, womit die Vollzeitstellen (VZS) je Organisation nicht plausibilisiert werden können. Die Kennzahl Personalaufwand pro Kopf ist nicht aussagekräftig, da die kommerziellen Spitex-Organisationen im Bereich KLV C grösstenteils Personal im Stundenlohn anstellt.

Bei Spitex Zürich AG liegt im Jahr 2023 der Personalaufwand pro Kopf bei 73 000 Franken. Bei einem Pro-Kopf-Vergleich werden die Mitarbeitenden mit geringem Pensum unverhältnismässig stark gewichtet. Der Personalaufwand inklusive Sozialleistungen pro Vollzeitstelle liegt bei 112 600 Franken.

Frage 6

Die Normdefizite für ambulante Pflegeleistungen basieren auf Normkosten, die auf der Grundlage der mit der Spitex-Statistik erhobenen Kostendaten beruhen. Bitte um Vergleich der Normdefizite zwischen Spitex Zürich AG und der beitragsbeziehenden kommerziellen Spitex-Dienste im Jahr 2023.

Wie in der Antwort zur Frage 3 erwähnt, gilt das Normdefizit für die Festlegung der Restfinanzierung durch die Gemeinden für die nicht-beauftragten kommerziellen Spitex-Organisationen. Mit Spitex Zürich als beauftragte Spitex-Organisation werden die leistungsabhängigen Kostensätze (KOSA) jährlich verhandelt. Basis bildet dabei die geprüfte Kostenträger-Rechnung.

	Normdefizit für nicht-beauftragte Organisationen 2023	Normdefizit für beauftragte Organisationen 2023	KOSA Spitex Zürich AG 2023
KLV A	30.25	87.10	90.55
KLV B	31.10	89.35	107.40
KLV C	29.40	87.25	103.30

Tabelle 1 Vergleich Normdefizite und verhandelte Kostensätze Spitex Zürich AG 2023

Die höheren mit der Stadt verhandelten KOSA beziehungsweise Normdefizite für beauftragte Spitex-Organisationen gegenüber den Normdefiziten für nicht-beauftragte Spitex-Organisationen begründet sich einerseits in der Leistungspflicht (Übernahme von Kurzeinsätzen), dem geforderten breiten Leistungsspektrum zur Abdeckung der gesamten und sehr umfangreichen



9/13

Grundversorgung sowie dem vereinbarten Qualitäts- und Qualifikationsanspruch. Dazu brauchen die beauftragten Spitex-Organisationen mehr und gut qualifizierte Personalressourcen. Zudem unterstützt die Stadt marktgerechte Löhne und Anstellungsbedingungen für das Personal von Spitex Zürich. Dafür prüft sie bei der Festlegung der KOSA die städtischen Lohnmassnahmen inklusive Teuerungsausgleich, um mit den städtischen Gesundheitsbetrieben vergleichbare Anstellungsbedingungen zu gewährleisten (z. B. Massnahmen im Rahmen des städtischen Programms «Stärkung Pflege»).

Frage 7

Gemäss Weisung 99/255 richtet die Stadt Zürich «den von ihr beauftragten Organisationen der spitalexternen Kranken- und Gesundheitspflege leistungsabhängige Betriebsbeiträge aus. Die Höhe der Betriebsbeiträge richtet sich nach der Differenz zwischen den von der Stadt festgesetzten, gegenüber den Klientinnen und Klienten anzuwendenden Tarifansätzen und den massgebenden Nettokostensätzen. Die Nettokostensätze ergeben sich aus den massgebenden Vollkosten abzüglich der den Organisationen zustehenden Ansprüche auf Beiträge von Bund und Kanton.»

Auf welche rechtliche Grundlage bezieht sich W99/255? Auf welcher Grundlage basieren die städtischen Beiträge für nicht beauftragte Leistungserbringer:innen und freiberufliche Fachpersonen? (In W_99/255 steht: Als Leistungserbringer sollen grundsätzlich die bisherigen gemeinnützigen Organisationen in Frage kommen)

Sowohl beauftragte als auch nicht-beauftragte Spitex-Organisationen und freiberufliche Pflegefachpersonen werden gemäss den Vorgaben im Pflegegesetz (Art. 9 sowie Art. 15 und Art. 17 Pflegegesetz) und Art. 25a KVG finanziert.

Die Rechnungsstellung erfolgt nach Art. 20 Pflegegesetz. Im jährlichen Kreisschreiben der GD werden die geltenden Normdefizite kommuniziert und es wird ausgeführt, wie die Rechnungsstellung zu erfolgen hat.

Die erwähnte Weisung Nr. 99/255 war der Antrag auf Änderung des GRB vom 15. Juni 1988, die am 29. September 1999 erfolgte (AS 810.400). Mit dieser Änderung wurde u. a. (gestützt auf das neue Krankenversicherungsgesetz von 1996) die Umstellung des Finanzierungsmodells vom Defizitdeckungsprinzip, das vorher zum Zug kam, zu leistungsorientierten Beiträgen, wie sie heute zur Anwendung kommen, festgelegt.

Frage 8

Welche Vorhalteleistungen (z.B. Personalreserven) weist Spitex Zürich AG aus, um zeitnah sämtliche Klient:innen-Anmeldungen zu bewältigen? Wäre Ähnliches von beitragsbeziehenden kommerziellen Spitex-Diensten einforderbar?

Spitex Zürich AG hat eine Leistungs- und damit Aufnahmepflicht. Um eine zeitnahe Aufnahme sicherzustellen, gibt es einen internen Personalpool. In diesem Pool sind Mitarbeitende, die rasch für spezielle Fälle aufgeboten werden können. Die jährlichen Kosten dieses Pools belaufen sich auf 545 000 Franken. 30 Prozent dieser Kosten sind auf die Bereitstellung zurückzuführen. Bei Engpässen kann zusätzlich auf einen externen Pool zurückgegriffen werden. Weitere Massnahmen zur Sicherstellung kurzfristiger Einsätze sind die kontinuierliche Optimierung interner Prozesse sowie die Reduktion von Wegzeiten.



10/13

Ähnliches ist bei den nicht-beauftragten Spitex-Organisationen nicht einforderbar. Die Leistungspflicht gilt nur für beauftragte Spitex gemäss Leistungsvereinbarung.

Frage 9

Die städtische Controlling-Stelle führt lediglich eine Stichprobenprüfung zu allfälligen Leistungskürzungen seitens Krankenversicherung durch.

a) Welches Ergebnis liegt zur Stichprobenprüfung im Jahr 2023 vor?

b) Hat die Stadt Zürich Möglichkeiten, Informationen zu allfälligen Leistungskürzungen bei den Krankenversicherern einzuholen? Wenn nein, bitte um Begründung.

Neben der Stichprobenprüfung zu allfälligen Leistungskürzungen seitens der Krankenversicherungen führt die städtische Controlling-Stelle eine umfangreiche Prüfung der nicht-beauftragten Spitex-Organisationen durch. Folgende Massnahmen werden aktuell und wurden auch im Jahr 2023 umgesetzt:

- Betriebswirtschaftliche Analyse (Details in Frage 10 aufgeführt):
 - Analyse der sogenannten «A Gruppe» nicht-beauftragter Leistungserbringenden (mehr als 10 000 verrechnete Pflegestunden pro Jahr) in Bezug auf die Kostenstruktur und Wirtschaftlichkeit sowie die in der Spitex-Statistik ausgewiesenen Vollkosten
 - Analyse ausgewählter nicht-beauftragter Leistungserbringende aus dem Kostenvergleich KLV-Pflegeleistungen (besonders kostengünstige und besonders teure Leistungserbringende) in Bezug auf die Kostenstruktur und Wirtschaftlichkeit sowie die in der Spitex-Statistik ausgewiesenen Vollkosten
- Überprüfung der monatlichen Abrechnungen:
 - Quartalsweise Stichprobenprüfungen der monatlich verrechneten Stunden pro Kundin beziehungsweise Kunde.

a) Ergebnis Stichprobenprüfung monatliche Abrechnungen

Der Stichprobenumfang für das Jahr 2023 umfasste:

- 1197 Kundinnen und Kunden
- 2852 monatliche Abrechnungen
- 173 785 verrechnete Pflegestunden
- 5 289 677 Franken ambulante Pflegebeiträge vor Abzug der Patientenbeteiligung

Stand 10. September 2024 sind noch Abrechnungen von 39 Kundinnen und Kunden und 16 verschiedenen nicht-beauftragten Organisationen ausstehend, wobei es noch zu mehreren Korrekturen kommen wird.

Die bisherigen Korrekturen für das Jahr 2023 belaufen sich Stand 10. September 2024 auf rund 75 000 Franken, nach Abschluss der Stichprobenprüfungen geht der Fachbereich Spitex der SGD von Korrekturen/Rückforderungen von rund 100 000 Franken aus. Die umfangreichen Stichprobenprüfungen seit dem Jahr 2021 haben eine starke Wirkung bei den nicht-beauftragten Spitex-Organisationen und freiberuflichen Pflegefachpersonen erzielt. Seit 2023



11/13

werden Leistungskürzungen durch die Krankenversicherungen von verschiedenen nicht-beauftragten Organisationen und freiberuflichen Pflegefachpersonen proaktiv mitgeteilt, die Abrechnungen in Orion (System für Leistungsverrechnung) selbstständig korrigiert oder mit den Abrechnungen gewartet, bis die Krankenversicherung die Pflegeleistungen geprüft und bezahlt hat.

b) Kooperationen mit Krankenversicherungen

Sechs Krankenversicherungen decken rund 80 Prozent der in der Stichprobenprüfung aufgeführten Kundinnen und Kunden der Stadt ab. Seit 2022 ist die Stadt mit diesen Krankenversicherungen im Kontakt, um eine Kooperation in Bezug auf den Austausch allfälliger Leistungskürzungen aufzubauen.

Um eine nachhaltige Zusammenarbeit zu gewährleisten und auch die rechtlichen Rahmenbedingungen zu untermauern, hat der Fachbereich Spitex der SGD eine entsprechende Kooperationsvereinbarung erstellt. Gemäss Stand 10. September 2024 wurden inzwischen eine befristete sowie zwei unbefristete Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen. Mit weiteren Krankenversicherern ist der Fachbereich Spitex aktiv im Gespräch.

In der Kooperationsvereinbarung sind die Hintergründe, die rechtlichen Bestimmungen wie auch der Inhalt des Datenaustauschs festgelegt. Die beiden Kooperationspartnerinnen einigen sich auf einen halbjährlichen Datenaustausch.

Frage 10

Wie regelmässig nimmt die Controlling-Stelle eine betriebswirtschaftliche Prüfung (Kostenrechnung, Jahresrechnung, Zeit- und Leistungserfassung, Lohnjournale) von Spitex-Organisationen vor? Inwiefern unterscheiden sich die Prüfungen mit Leistungsauftrag / kommerzieller Spitex-Organisationen ohne Leistungsauftrag? Welche Beanstandungen wurden in den letzten drei Jahren gemacht?

Die städtische Controlling-Stelle führt seit drei Jahren jährlich betriebswirtschaftliche Prüfungen von nicht-beauftragten Spitex-Organisationen durch. Geprüft werden wie in Frage 9 beschrieben jeweils die «A Gruppe» der leistungsstärksten nicht-beauftragten Spitex-Organisationen (mehr als 10 000 verrechnete Pflegestunden an die Stadt) sowie teure und kostengünstige Organisationen gemäss Kostenvergleich der Gesundheitsdirektion Kanton Zürich. Geprüft wurden bisher die Rechnungsjahre 2020, 2021 und 2022. In der Stichprobe befinden sich jeweils rund 45 nicht-beauftragte Organisationen (55 in Prüfung für das Rechnungsjahr 2023 [Basis für Normkosten 2025]).

Folgende Unterlagen werden für die betriebswirtschaftliche Prüfung eingefordert:

- Vollständige Kostenrechnung (inklusive Erfolgsrechnung, Stunden, Lohnverteilung, Umlageschlüssel, Kosten, Ertrag usw.) gemäss Bestimmungen des Spitex-Finanzmanuals
- Jahresrechnung (inklusive detaillierte Bilanz und Erfolgsrechnung)
- Zeit-/Leistungserfassung gemäss Bestimmungen des Spitex-Finanzmanuals (Artikelauswertung mit verrechenbaren und nicht verrechenbaren Stunden)



12/13

- Lohnjournal mit Angaben über die Bruttolöhne, Qualifikation und Pensa sämtlicher Mitarbeitenden zur Plausibilisierung der Personalkosten
- Vollständige Angaben in der Spitex-Statistik inklusive Register Kantonsdaten

Seit dem 1. Januar 2021 gelten gemäss Kreisschreiben der GD für alle im Kanton Zürich nach § 17 Abs. 3 lit. a bis c Pflegegesetz tätigen ambulanten Leistungserbringenden bezüglich Rechnungslegung die Richtlinien gemäss Finanzmanual von Spitex Schweiz. Sämtliche Leistungserbringende von ambulanten Pflegeleistungen sind seither verpflichtet, eine detaillierte Zeit-/Leistungserfassung sowie eine Kostenrechnung zu führen, durch die die Vollkosten je Leistungsstunde einheitlich berechnet werden können. Die Umsetzung des Finanzmanuals ist Voraussetzung für eine einheitliche Datengrundlage und Datenqualität sowie für die transparente, nachvollziehbare Berechnung der Vollkosten je Leistungsstunde. Das ist wiederum Ausgangslage für eine faire Restfinanzierung durch die öffentliche Hand.

Die Ergebnisse der betriebswirtschaftlichen Prüfungen der Rechnungsjahre 2021 und 2022 sind vergleichbar.

Das Controlling Pflegebeiträge der Stadt zu den Normkosten 2024 (Basis Rechnungsjahr 2022) hat gezeigt, dass in gewissen durch die Stadt geprüften Fällen die Angaben in der Spitex-Statistik nicht korrekt waren. Es bestanden teils Abweichungen zwischen den Buchhaltungsunterlagen und den Angaben in der Spitex-Statistik. Auch wurde das Spitex-Finanzmanual bei den nicht-beauftragten Organisationen oft nicht umgesetzt. Trotz Restfinanzierungspflicht haben die Gemeinden keine Steuerungs- und Sanktionsmöglichkeiten bei *nicht-beauftragten* Leistungserbringenden. Der Stadtrat hat die Thematik auch in die Gesundheitskonferenz Kanton Zürich (GeKoZH) eingebracht. Ein gemeinsames Vorgehen wird geprüft.

Die Steuerung der *beauftragten* Spitex-Organisationen umfasst eine Prüfung der halbjährlichen Erfolgsrechnung, die jährliche Prüfung der Kostenträger-Rechnung, eine gemeinsame Analyse zur Kosten- und Leistungsstundenentwicklung, das Einfordern und Prüfen von verschiedenen Reportings zu Qualität, Personal, Ausbildungsplätzen, Kundinnen- und Kundenbefragung usw. sowie ein Jahresgespräch mit den Entscheidungsträgerinnen und -trägern der beauftragten Spitex-Organisationen. Im Zusammenhang mit dem andauernden Fusionsprozess von Spitex Zürich Limmat und Spitex Zürich Sihl zu Spitex Zürich AG sowie der Umsetzung eines neuen Betriebsmodells findet zudem ein regelmässiger Austausch zu aktuellen Themen und Herausforderungen zwischen Spitex Zürich AG und den SGD statt.

Frage 11

Wie überprüft die Stadt die Anstellungsbedingungen kommerzieller Spitex-Organisationen ohne Leistungsauftrag?

Gesetzliche Grundlage für das städtische Controlling der nicht-beauftragten Spitex-Organisationen bilden Art. 23 Abs. 1 und 2 des Pflegegesetzes i. V. m, Art. 42 Abs. 3 KVG sowie die *«Empfehlung für die Abklärung der Leistungspflicht der Gemeinden und den damit verbundenen Umgang mit Gesundheitsdaten im Rahmen der Pflegefinanzierung»* der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich. Dabei werden betriebswirtschaftliche Unterlagen wie Jahresrechnung, Kostenrechnung, Zeit-/Leistungserfassung gemäss Bestimmungen des Spitex-Finanz-



13/13

manuals, Lohnjournal mit Angaben zu Bruttolöhnen, Qualifikation und Pensa sowie die vollständigen Angaben aus der Spitex-Statistik eingefordert.

Die Anstellungsbedingungen sind nicht Teil des Controllings und werden nicht geprüft. Aus diesen Gründen können hierzu keine Angaben gemacht werden.

Frage 12

Welche konkreten Massnahmen würden den Handlungsspielraum der städtischen Controlling-Stelle vergrössern?

Die gesetzlichen Grundlagen beinhalten keine Sanktionierungsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung des Spitex-Finanzmanuals, bei Falschangaben in der Spitex-Statistik oder bei Nichteinreichung der betriebswirtschaftlichen Unterlagen. Entsprechende Sanktionierungsmöglichkeiten würden den Handlungsspielraum der städtischen Controlling-Stelle vergrössern.

Frage 13

Wie könnten die gemeinnützigen Spitex-Organisationen mit Leistungsvereinbarung in ihrem Auftrag gestärkt werden, um der Privatisierungstendenz entgegenzuwirken?

Die Aufgabe und das Interesse der Stadt besteht darin, eine qualitativ hochstehende ambulante Grundversorgung zu garantieren.

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter