

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend städtische Alterszentren, eingereicht von Gemeinderat W. Schurter (CVP/EDU)

---

Am 22. Juni 2015 reichte Gemeinderat Werner Schurter namens der CVP-/EDU-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage ein:

*«In den letzten Wochen waren die städtischen Alterszentren erneut negativ in den Schlagzeilen der Medien: u.a. „Die Häuser hatten ihre Seele verloren“ oder „Das Verwaltungsgericht hat die geplante Erhöhung der Betreuungstaxen für ungültig erklärt“. Nachdem die Leitungen der fünf Alterszentren aufgrund der Reorganisation abgeschafft und durch eine zentrale Leitung ersetzt wurden, soll es nun mit der neuesten Reform wieder pro Zentrum eine verantwortliche Person geben.*

*Wir bitten daher den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:*

- 1) Wie viele Mitarbeitende haben seit 2005 den Bereich Alter und Pflege aufgrund der verschiedenen Reorganisationen verlassen und wie viele mussten dadurch neu eingestellt werden?*
- 2) Wie hat sich die Mitarbeiterzufriedenheit in diesem Bereich zwischen 2005 und heute entwickelt?*
- 3) Wie hoch waren die Kosten für externe Aufträge im Zusammenhang mit den Reformen zwischen 2005 und 2015?*
- 4) Welche Lehren zieht der Stadtrat aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts, dass in den Städtischen Alterszentren die Betreuungstaxen nicht erhöht werden dürfen?*
- 5) Berücksichtigt der Stadtrat zukünftig den vom Preisüberwacher und dem Heimverband Curaviva empfohlene Kostenschlüssel bei der Pflege und der Betreuung an?*
- 6) Was unternimmt der Stadtrat, damit das Vertrauen der Mitarbeitenden, der Bewohnenden und der Bevölkerung nach der jahrelangen Reformzeit im Bereich Alter und Pflege wieder nachhaltig gestärkt werden kann.»*

### **Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

In der Einleitung zur Schriftlichen Anfrage wird ausgeführt, die städtischen Alterszentren seien in den letzten Wochen „erneut negativ in den Schlagzeilen der Medien“ gewesen. Verwiesen wird dabei auf ein am 27. Mai 2015 veröffentlichtes Interview des Landboten mit der Leiterin des Bereichs Alter und Pflege und auf die Berichterstattung zum Entscheid des Verwaltungsgerichts betreffend Betreuungstaxen.

Die städtischen Alterszentren standen immer wieder während längerer Zeit intensiver im Fokus von Medien und Politik. So wurde zum Beispiel über die Reorganisationen in den Alterszentren in den Jahren 2006 und 2010 intensiv und auch kritisch berichtet. In letzter Zeit führte vor allem die Kündigung der Heimärzte im Jahr 2012 zu zum Teil sehr kritischen Berichterstattungen zum Bereich selber und zur Führung des Bereichs.

Von negativen Schlagzeilen kann bei der eingangs genannten aktuellen Berichterstattung aber aus Sicht des Stadtrats nicht wirklich die Rede sein, im Gegenteil: Die Leiterin des Bereichs macht im Rahmen eines Interviews diverse Aussagen zum Bereich generell und zur geplanten Organisationsentwicklung. Bei der zitierten Passage handelt es sich nicht um eine Beurteilung bzw. Wertung der Situation der Alterszentren durch den Landboten, sondern um eine Aussage der Leiterin des Bereichs Alter und Pflege selbst, welche im Kontext der Notwendigkeit der Stärkung der einzelnen Alterszentren erfolgte und in die Headline aufgenommen wurde. Nach Einschätzung des Stadtrats steht der Bereich Alter und Pflege heute denn auch an einem anderen Ort als noch vor drei Jahren. Herausfordernde und zeitaufwändige Projekte wie zum Beispiel die Sanierung des Adlertgartens oder die ärztliche Versorgung in den Alterszentren konnten erfolgreich abgeschlossen werden. Dank der Weiterentwicklung der Kostenrechnungen besteht bezüglich der Kosten des Bereichs heute mehr Transparenz, als dies noch im Jahr 2013 der Fall war. Dies alles sind gute Voraussetzungen für die anstehende Organisationsentwicklung, bei der es u.a. um die Etablierung von Standortverantwortlichen in den einzelnen Alterszentren geht. Zu berücksichtigen ist zudem, dass es beim Bereich Alter und Pflege und insbesondere auch bei den Alterszentren um einen Betrieb mit über tausend Mitarbeitenden geht. Herausfordernde und anspruchsvolle Fragestellungen und Situationen gehören zum Alltag eines Betriebs in dieser Grössenordnung. Dazu kommen veränderte gesetzlichen Rahmenbedingungen (Pflegefiananzierung), ein dynamisches Umfeld mit teilweise komplexen Fragestellungen und generell ein Thema, welches nachvollziehbarerweise – nicht nur in Winterthur – von grossem öffentlichen Interesse ist.

### **Zu den einzelnen Fragen:**

#### Zur Frage 1:

*«Wie viele Mitarbeitende haben seit 2005 den Bereich Alter und Pflege aufgrund der verschiedenen Reorganisationen verlassen und wie viele mussten dadurch neu eingestellt werden?»*

Die Gründe für Kündigungen werden nicht systematisch erfasst bzw. ausgewertet. Aus den Personalkennzahlen ist deshalb nicht ersichtlich, aus welchen Gründen Mitarbeitende den Bereich verlassen bzw. ihre Arbeitsstelle kündigen. Aussagen zu Kündigungen von Mitarbeitenden infolge von Reorganisationen und entsprechenden Neueinstellungen sind deshalb nicht möglich. Generell kann aber gesagt werden, dass die Fluktuation im Bereich Alter und Pflege seit Jahren relativ stabil ist. Im Vergleich zu anderen Institutionen im Pflegebereich bewegen sich die Fluktuationsraten sogar eher im unteren Bereich. Sie haben auch in den Jahren 2006 bis 2012 (Reorganisationen 2005 und 2010) keine signifikanten Veränderungen erfahren. Die durchschnittliche Nettofluktuationsrate (= Austritte infolge Kündigungen durch Mitarbeitende) betrug in den Jahren 2006 bis 2014 9.2% und ist im Jahr 2014 auf einem Tiefstwert von 7.3% angelangt. Auch die Bruttofluktuationsrate (= sämtliche Austritte von Mitarbeitenden, inkl. Pensionierungen) hat sich in diesen Jahren nicht massgeblich verändert. Sie betrug durchschnittlich 18.1% und bewegt sich damit im Rahmen mit entsprechenden Werten von anderen Pflegeinstitutionen.

#### Zur Frage 2:

*«Wie hat sich die Mitarbeiterzufriedenheit in diesem Bereich zwischen 2005 und heute entwickelt?»*

In der Stadtverwaltung werden erst seit 2008 alle drei Jahre flächendeckende Befragungen zur Ermittlung der Arbeitszufriedenheit, zur Arbeitssituation und zur Gesundheit durchgeführt. Aussagen über eine Entwicklung der Mitarbeitendenzufriedenheit können deshalb le-

diglich im Zeitraum zwischen 2008 und 2014 gemacht werden. Die Fragen betreffen unterschiedliche Aspekte der Arbeitssituation, wie z.B. den Arbeitsplatz und die Arbeitsmittel, die Arbeitsorganisation, den Arbeitsinhalt, das Arbeitsklima, die Arbeitsbedingungen, die direkten Vorgesetzten und die Entwicklungsmöglichkeiten. Zufriedenheitsfragen werden zu jedem der zehn Aspekte gestellt und am Schluss der Befragung wird nach der „Zufriedenheit insgesamt“ gefragt.

In Bezug auf die Einschätzung der insgesamt elf Zufriedenheitsfragen gibt es drei wichtige Kennwerte: Erstens der prozentuale Anteil von positiven Antworten (sehr zufrieden, zufrieden und eher zufrieden), zweitens der Excellence-Anteil (nur sehr zufrieden und zufrieden) sowie drittens der Mittelwert der Antworten (im Wertebereich von 1 bis 6).

Die Befragungen 2008, 2011 und 2014 im Bereich Alter und Pflege ergaben bei der Gesamtzufriedenheit überwiegend gute Resultate. In allen drei Jahren haben doch 80% (2014) bis 90% (2008) der teilnehmenden Mitarbeitenden angegeben, sie seien sehr zufrieden, zufrieden oder eher zufrieden. Am besten wurde die Arbeitszufriedenheit im Jahr 2011 beurteilt. In Bezug auf den Excellenceanteil gaben damals 68% der Befragten an, sie seien insgesamt sehr zufrieden bzw. zufrieden (= Excellence-Anteil). In den Jahren 2008 und 2014 betragen die Excellence-Anteile dagegen lediglich 54% bzw. 58%. Das Ergebnis 2011 muss allerdings bezüglich seiner Aussagekraft insofern relativiert werden, als der Rücklauf im Jahr 2011 im Bereich Alter und Pflege mit 39% weit geringer war als in den Jahren 2008 und 2014. Als positiv zu würdigen ist, dass der Rücklauf im Bereich Alter und Pflege im Jahr 2014 wieder markant gestiegen ist, und zwar von 39% im Jahr 2011 auf 62%.

Das gegenüber den Vorjahren schlechtere Resultat des Bereichs Alter und Pflege im Jahr 2014 korrespondiert mit dem entsprechenden Gesamtergebnis der Stadtverwaltung Winterthur, welches mutmasslich auf die angespannte Finanzsituation der Stadt Winterthur und die damit in Zusammenhang stehenden Sanierungsprogramme zurückgeführt werden kann. Zu berücksichtigen ist insbesondere auch, dass zum Zeitpunkt der Personalbefragung noch die generelle Lohnkürzung von 2% im Raum stand. Diese Korrespondenz lässt sich am Mittelwert der Gesamtzufriedenheit ablesen, der bei Alter und Pflege mit einem Wert von 4.3 (auf einer Skala von 1=sehr unzufrieden bis 6=sehr zufrieden) annähernd gleich ausfällt wie der städtischer Durchschnitt (Mittelwert 4.4). Alle weiteren Zufriedenheitsfragen der Befragung 2014 des Bereichs liegen ebenfalls im städtischen Schnitt, auch wenn sie im Vergleich zu 2011 tiefer ausfallen. Hervorzuheben ist die vergleichsweise besser beurteilte Zufriedenheit mit den Entwicklungsmöglichkeiten. Ein weiteres positives Resultat im Bereich Alter und Pflege ist die signifikant gestiegene Zufriedenheit mit den direkten Vorgesetzten.

### Zur Frage 3:

*«Wie hoch waren die Kosten für externe Aufträge im Zusammenhang mit den Reformen zwischen 2005 und 2015?»*

Im Bereich Alter und Pflege wurden in den Jahren 2005 und 2009/2010 zwei grössere Reorganisationen durchgeführt, bei denen im Wesentlichen alle Alterszentren unter eine Leitung gestellt und Querschnitts- und Supportfunktionen zentralisiert wurden. Für Beraterhonorare wurde für die erste Phase der Reorganisation ein Kredit von CHF 133'000 budgetiert, der fast vollständig ausgeschöpft wurde. In der zweiten Phase der Reorganisation fielen für externe Beratungsleistungen Kosten von rund CHF 30'000 an.

Im Jahr 2012 gab der Vorsteher des Departements Soziales im Zusammenhang mit den Konflikten mit den Heimärzten eine Analyse in Auftrag, deren Kosten sich auf rund CHF 33'000 beliefen. Aufgrund der Ergebnisse der Analyse wurde beschlossen, die einzelnen Alterszentren durch die Einführung von operativen Leitungen zu stärken und die Strukturen

der ganzen Organisation konziser zu gestalten. Dieser Prozess ist im Gange, weshalb zu den Kosten noch keine definitiven Angaben gemacht werden können.

#### Zur Frage 4:

*«Welche Lehren zieht der Stadtrat aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts, dass in den Städtischen Alterszentren die Betreuungstaxen nicht erhöht werden dürfen?»*

Vorweg ist der Klarheit halber anzumerken, dass die Betreuungstaxen mit der neuen Taxordnung nicht generell einfach erhöht werden sollten. Geplant war vielmehr eine Komprimierung der Bandbreite der Betreuungstaxen mit einer damit einhergehenden Senkung der obersten Taxen.

Der Stadtrat hat das Urteil des Verwaltungsgerichts zur Kenntnis genommen und aus den folgenden Gründen nicht weitergezogen. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts ist aus heutiger Sicht, d.h. aufgrund der heute vorliegenden Informationen nachvollziehbar. Zu berücksichtigen sind namentlich folgende Umstände: Zwischen der damaligen Berechnung der Taxen im letzten Quartal 2013, welche auf der Kostenrechnung 2012 beruhte, und dem Entscheid des Verwaltungsgerichts sind rund eineinhalb Jahre verstrichen. Bei der Berechnung der Taxen Ende 2013 wurde – retrospektiv betrachtet – den Sparmassnahmen (effort 14+) zu wenig Rechnung getragen. Dazu kommt, dass heute infolge der Weiterentwicklung der Kostenrechnungen grundsätzlich mehr Transparenz bezüglich der Leistungen und deren Kosten besteht und auch entsprechende weitere Arbeiten im Gange sind. So wird bei den städtischen Alterszentren und der Spitex zur Verbesserung der Transparenz und Vergleichbarkeit von privaten und städtischen Leistungserbringern ab 2016 ein eigener Rechnungskreislauf bzw. je eine eigene Betriebsrechnung eingeführt. Auf den gleichen Zeitpunkt sollen mit der Schaffung eines neuen Produkts „Pflegefiananzierung“ sämtliche Gemeindebeiträge an die Kosten der ambulanten und stationären Pflege zusammengefasst und transparent ausgewiesen werden. In diesem Zusammenhang gilt es auch zu klären, bei welchen aktuell vom Bereich erbrachten Leistungen es sich um betriebliche und bei welchen es sich um städtische Aufgaben handelt, für welche der Bereich Alter und Pflege über den Gemeindebeitrag zur Pflegefiananzierung hinaus entschädigt werden müsste.

Bei der Taxordnung ortet der Stadtrat bei folgenden Punkten nach wie vor Handlungsbedarf, den es vor dem Hintergrund der oben genannten Bemühungen vertieft zu analysieren gilt: Überprüfung der Taxen für Hotellerie und Betreuung bezüglich Kostendeckung, Abbildung des 12-stufigen BESA-Systems in der Taxordnung sowie Überprüfung des der Betreuungstaxe zu Grunde liegenden Systems (Abstufungen nach Pflegebedarf, Einheitstaxe usw.).

#### Zur Frage 5:

*«Berücksichtigt der Stadtrat zukünftig den vom Preisüberwacher und dem Heimverband Curaviva empfohlene Kostenschlüssel bei der Pflege und der Betreuung an?»*

In den Kostenrechnungen der städtischen Alterszentren erfolgte die Teilung der Kosten für die Pflege und die Betreuung (Kostenschlüssel) bereits bisher gemäss den Empfehlungen der Curaviva und des Preisüberwachers im Verhältnis von 70/30 bzw. 80/20. Das Zürcher Verwaltungsgericht ist denn auch in diesem Punkt den Anträgen der Beschwerdeführer/innen nicht gefolgt und hat auf die Einholung eines Amtsberichts des Preisüberwachers verzichtet. Die vom Preisüberwacher im Landbote vom 5. Juni 2015 zitierte Äusserung, wonach der Winterthurer Stadtrat einen Kostenteiler von „60 Prozent für die Pflege und 40 Prozent für die Betreuung“ geplant habe, trifft mit anderen Worten nicht zu. Dies hat das in der Sache zuständige Departement Soziales dem Preisüberwacher auch mitgeteilt.

Zur Frage 6:

*«Was unternimmt der Stadtrat, damit das Vertrauen der Mitarbeitenden, der Bewohnenden und der Bevölkerung nach der jahrlangen Reformzeit im Bereich Alter und Pflege wieder nachhaltig gestärkt werden kann.»*

Generell hält der Stadtrat es für wichtig, dass Vertrauen in städtische Institutionen besteht. Vertrauensbildung und Vertrauenserhalt ist entsprechend eine Daueraufgabe, auch im Bereich Alter und Pflege. Voraussetzung dafür sind u.a. eine glaubwürdige und führungsstarke Bereichsleitung sowie eine transparente und stufengerechte Kommunikation bei den unterschiedlichen Anspruchsgruppen. Die Funktion der Bereichsleitung konnte nach dem Weggang des langjährigen Bereichsleiters und nach dem Einsatz einer Interimsleitung per November 2014 wieder definitiv neu besetzt werden. Die neue Bereichsleitung konnte nach Einschätzung des Stadtrats bereits nach kurzer Zeit Vertrauen schaffen, dies bei einer betrieblich sehr anspruchsvollen Ausgangslage mit hoch komplexen Projekten. Diverse auch für die Vertrauensbildung und den Vertrauenserhalt relevante Themenfelder werden unter ihr aktiv und ergebnisorientiert angegangen (z.B. Schaffen von Kosten- und Leistungstransparenz, vgl. oben). Der Stadtrat selbst wird über die Situation und die Entwicklungen im Bereich Alter und Pflege regelmässig durch den Vorsteher des Departements Soziales und durch die Bereichsleitung Alter und Pflege selbst informiert. Auch bereichsintern wurde die Kommunikation verstärkt und zu diesem Zweck auch neue Informationsgefässe eingeführt. Im Zentrum der Bemühungen und des Interesses stehen bei all dem die pflegebedürftigen Personen und ihre Bedürfnisse, weshalb der Betrieb und das Funktionieren des Betriebs im Alltag im Vordergrund stehen. Die Organisationsentwicklung (im Vordergrund steht die Stärkung der einzelnen Alterszentren) wird davon ausgehend behutsam und mit Respekt für alle positiven Errungenschaften der vergangenen Jahre angegangen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder