

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Reorganisation der städt. Alters- und Pflegeheime, eingereicht von den Gemeinderätinnen B. Baltensberger und M. Schwager (beide SP)

Am 18. April 2005 reichten die Gemeinderätinnen Bea Baltensberger und Mona Schwager namens der SP-Fraktion mit 26 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Der Stadtrat von Winterthur hat beschlossen, den Bereich Alter und Pflege zu reorganisieren, um einen Beitrag zu den städtischen Sparanstrengungen zu leisten. Dazu sollen die bestehenden fünf Alters- und Pflegeheime in zwei Zentren zusammengeführt und organisatorisch miteinander verbunden werden. Mit dieser Massnahme verknüpft, ist laut Stadtrat, der Abbau von drei Heimleitungsstellen und weiterer 10 bis 20 Kaderstellen. Im Zusammenhang mit diesen massiven strukturellen und organisatorischen Veränderungen stellen sich folgende Fragen:

1. *Welche Funktion(en) und konkreten Aufgaben haben die jetzigen Heimleitungen der Alters- und Pflegeheime Brühlgut, Neumarkt, Oberwinterthur, Rosental und Adlergarten?*
2. *Existieren für die bestehenden Heimleitungsstellen Stellenbeschriebe?*
3. *Welche weiteren (Kader-) Stellen sind vom Abbau durch die Reorganisation bedroht?*
4. *Wie wird in der neuen Struktur der Wegfall der Funktion und Aufgaben der Heimleitung und den weiteren betroffenen Kaderstellen in den einzelnen Institutionen kompensiert?*
5. *Welche Aufgaben der bestehenden Heimleitungen und betroffenen Kaderstellen werden von der neuen Zentrumsorganisation übernommen und welche werden auch in der neuen Struktur vom jeweiligen Heimbetrieb erledigt werden müssen? Welche Aufgaben und Leistungen werden durch die Reorganisation wegfallen?*
6. *Die Bewohnenden eines Alters- und Pflegeheims sind im besonderen Masse auf einen gut funktionierenden Alltagsbetrieb im Heim angewiesen, da sie sich in der Regel nur in beschränktem Ausmass für ihre eigenen Interessen einsetzen können. Dieser Umstand führt u.a. zu einer grossen Abhängigkeit zu den Betreuungspersonen. Wie gedenkt der Stadtrat in der neuen Organisationsstruktur die Qualität der Alters- und Pflegeeinrichtungen zu definieren, zu messen und zu überprüfen? Und wie gedenkt er, den Bewohnenden grösstmögliche Sicherheit und Schutz zu gewähren?*
7. *Der Stadtrat will trotz Kostensenkung die Qualität der Leistungserbringung gegenüber den KundInnen – hier die Bewohnenden der Alters- und Pflegeheime – beibehalten. Kann er durch diese Massnahme sein entsprechendes Legislaturziel einhalten?*
8. *Das Wohnen in einem Alters- und Pflegeheim ist oft die letzte Wohnstätte für betagte Menschen. Dies stellt besondere Anforderungen an die Wohn- und Betriebsatmosphäre eines (Da-)Heims. Erfahrungsgemäss wird eine solche durch Personen geprägt, welche sich mit dem Gesamtbetrieb identifizieren, umfassende Verantwortung tragen und vom Arbeitgeber dazu legitimiert sind. Wie ist der Stadtrat in der neuen Struktur für ein gutes Wohn- und Betriebsklima in den einzelnen Heimen besorgt?*
9. *Das Betreuungspersonal muss im Umgang mit betagten und pflegebedürftigen Menschen im stationären Bereich im Alltag immer wieder anspruchsvolle Entscheide treffen, welche für die Betroffenen, aber auch für deren Angehörige einschneidende Konsequenzen haben könnten. Wie und durch wen wird das Betreuungspersonal in der konkreten und oft nicht im Voraus planbaren Alltagssituation in Zukunft gecoacht? Sind ausreichende Ressourcen dafür in der neuen Struktur eingeplant? Welche Funktion ist dafür in den einzelnen Heimen vorgesehen mit wie vielen Stellenprozenten?*
10. *Wie hoch fallen die Kosten insgesamt für den Personalabbau aus (Sozialpläne, Abfindungen, Frühpensionierungen)?*
11. *Welchen Investitionsbedarf zieht die Reorganisation nach sich und was kostet er? Welche Infrastrukturen werden in den einzelnen Betrieben infolge der vorgesehenen gemeinsamen Nutzung von Ressourcen nicht mehr benötigt, wie sieht deren weitere Nutzung aus, wie viel Geld wurde in den letzten 5 Jahren in diese investiert?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Vor dem Hintergrund der angespannten finanziellen Situation der Stadt Winterthur hat der Stadtrat im April sein Massnahmenpaket "Haushaltsanierung 2007" (HS07) präsentiert. Das Vorhaben umfasst 19 Teilprojekte, welche darauf abzielen, durch Effizienzverbesserungen, Standardüberprüfungen, Einsparungen und Mehreinnahmen die städtische Rechnung ab 2007 schrittweise um jährlich ca. 35 Millionen Franken zu entlasten. Die Defizitminderung in den städtischen Alters- und Pflegeheimen ist als eines dieser Teilprojekte definiert.

Die städtischen Heime weisen heute Betriebsdefizite von mehr als 5 Mio Fr. jährlich aus – Beträge, welche das städtische Budget und damit die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler von Winterthur belasten. Das im Rahmen von HS07 definierte Projekt sieht vor, den Aufwandüberschuss in der Betriebsrechnung der Heime über drei Massnahmenpakete zu reduzieren: Erstens werden die Führungsstrukturen gestrafft und besser miteinander vernetzt. Zweitens werden die Arbeitsabläufe so gestaltet, dass die Mittel wirkungsvoller eingesetzt werden. Drittens fördert die abteilungsübergreifende und interdisziplinäre Zusammenarbeit den Dialog, sowie den Aufbau einer gemeinsamen Unternehmenskultur und trägt damit ebenfalls zum effizienteren Mitteleinsatz bei.

Erklärtes Ziel der vor diesem Hintergrund eingeleiteten Reorganisation ist es, das Betriebsdefizit der Heime zu reduzieren. Möglichst keine Veränderungen sollen dabei auf der Ebene der direkten Bezugspersonen der Bewohnerinnen und Bewohner vorgenommen werden. Die Erhaltung der Qualität von Betreuung und Pflege für die Bewohnerinnen und Bewohner unter gleichzeitiger Reduktion der Kosten durch organisatorische Massnahmen auf der Ebene der Kaderfunktionen ist damit das Programm und gleichzeitig auch eine grosse Herausforderung, welche es im Rahmen des Prozesses zu bewältigen gilt.

Bewusst soll die Defizitminderung zudem nicht über eine zusätzliche Steigerung der Erträge herbeigeführt werden. Mit der neuen Taxordnung für die Heime, welche am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, hat man auf der Einnahmenseite die Taxen auf das vertretbare Maximum angehoben. Weitere Sparmassnahmen sollen deshalb nicht mehr zu Lasten der Bewohnerinnen und Bewohner gehen.

Kern des seit diesem Frühjahr laufenden Projektes "Gemeinsame Geschäftsführung" ist es, die bis anhin weitgehend autonom und dezentral geführten fünf städtischen Alters- und Pflegeheime organisatorisch zu zwei Zentren zusammenzufassen, denen ein Geschäftsführer und eine Geschäftsführerin vorstehen. Ebenfalls konzentriert werden die Leitungen der Hotellerie, der Betreuung und Pflege und des Kunden- und Sozialdienstes. Dieses Vorgehen ermöglicht eine Straffung in den Führungsebenen und den administrativen Abläufen, und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Einheiten wird wesentlich rationalisiert. Daneben werden in den Zentralen Diensten Supportfunktionen wie Personal- und Rechnungswesen oder ein gemeinsames Beschaffungswesen zusammengeführt.

Zurzeit sind die Projektteams daran, die Details der zukünftigen Organisationsstruktur auszuarbeiten. Im Laufe des Monats Oktober 2005 werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die Entscheide informiert. Im Laufe des Monats November sollen alle Personalentscheide getroffen sein. Die eigentliche Umsetzung der neuen Struktur ist ab dem 1. Januar 2006 geplant.

Der Stadtrat beurteilt dieses Reorganisationsprojekt als gut und richtig, denn es berücksichtigt in erster Linie den Erhalt der Qualität der Leistungserbringung gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern. Trotz Kostensenkung ist damit die Einhaltung der Legislaturziele, welche sich der Stadtrat gesetzt hat, gewährleistet. Auch in der kommenden Legislatur wird

der Stadtrat dem Ziel der Lebensqualität im Alter grösste Bedeutung zumessen. Er ist überzeugt davon, dass eine effiziente Betriebsführung und eine schlanke Führungsstruktur nicht zulasten der betagten Menschen gehen werden – vielmehr schaffen sie erst den nötigen Spielraum, um sich auf das Wesentliche, ein gute Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner, konzentrieren zu können.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Welche Funktion(en) und konkreten Aufgaben haben die jetzigen Heimleitungen der Alters- und Pflegeheime Brühlgut, Neumarkt, Oberwinterthur, Rosental und Adlergarten?“

Bis zu diesem Frühjahr wurden die einzelnen Alters- und Pflegezentren von fünf Heimleiterinnen und Heimleitern im Rahmen der Vorgaben des Bereichs mit relativ grosser Selbständigkeit und Unabhängigkeit geführt. Ausdruck des unterschiedlichen Berufs- und Führungsverständnisses der einzelnen Stelleninhaberinnen und –inhaber war eine stark ausgeprägte eigene Organisation und Kultur in den einzelnen Heimen. Der dezentralen Struktur entsprechend wurden unter der Verantwortung der Heimleitungen nicht nur alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Betreuung und Pflege der Bewohnerinnen und Bewohner, sondern auch sämtliche Unterstützungsfunktionen wie Personal- oder Rechnungswesen in jedem Heim selbst wahrgenommen.

Zur Frage 2:

„Existieren für die bestehenden Heimleitungsstellen Stellenbeschriebe?“

Für die Heimleiterinnen und Heimleiter bestanden keine generellen und allgemeingültigen Stellenbeschreibungen. Vielmehr erfolgten im Rahmen der Besoldungsrevision BEREWI Beschreibungen der damals bestehenden Stellen, welche nicht aufeinander abgestimmt waren.

Zur Frage 3:

„Welche weiteren (Kader-) Stellen sind vom Abbau durch die Reorganisation bedroht?“

Die Reorganisation sieht vor, Einsparungen dadurch zu erzielen, dass auf der Ebene aller Kaderstufen Funktionen und Verantwortungsbereiche zusammengelegt werden. Dies bedeutet, dass es zu einem Abbau von rund fünfzehn weiteren Kaderstellen kommen wird. Davon betroffen sind vor allem die grössten Abteilungen "Pflege und Betreuung" (Konzentration von Pflegedienstleitungen und Gruppenleitungen) und "Hotellerie" (Führungskräfte im Hausdienst, Küche, Wäscherei und Technik). Keine Stellen werden an der Basis abgebaut, dort wo es darum geht, die direkte Leistungsqualität von Pflege und Betreuung oder Hotellerie für die Bewohnerinnen und Bewohner zu erbringen.

Zur Frage 4:

„Wie wird in der neuen Struktur der Wegfall der Funktion und Aufgaben der Heimleitung und den weiteren betroffenen Kaderstellen in den einzelnen Institutionen kompensiert?“

Die Führungskräfte werden stärker als bisher durch zentrale Dienstleistungen im Rahmen der Supportprozesse unterstützt. Dazu gehören vor allem die Bereiche "Personalwesen", "Bildung" und "Finanzen", die im Rahmen der neu gebildeten Zentralen Dienste effektiver erbracht werden können und damit die Verantwortlichen vor Ort von diesen Aufgaben entlasten. Zusätzlich wird die Schulung der neuen Führungskräfte im Rahmen des Reorganisationsprozesses eine zentrale Rolle spielen. Ein gemeinsames Führungsverständnis wird dazu führen, dass auch bei einer grösseren Führungsspanne keine Defizite entstehen. Übergeordnete Themen (Leitbilder, Fragen der Unternehmenskultur, Konzernregeln) sollen gemeinsam und nicht mehr in jedem Haus einzeln angegangen werden. Auch innerhalb der neuen Zentren kommt es zu Erleichterungen, beispielhaft kann die gemeinsame Erledigung des Einkaufs genannt werden. So spielt es keine Rolle, ob für ein oder mehrere Häuser eingekauft wird, der Aufwand bleibt der gleiche.

Zur Frage 5:

„Welche Aufgaben der bestehenden Heimleitungen und betroffenen Kaderstellen werden von der neuen Zentrumsorganisation übernommen und welche werden auch in der neuen Struktur vom jeweiligen Heimbetrieb erledigt werden müssen? Welche Aufgaben und Leistungen werden durch die Reorganisation wegfallen?“

Zentralisiert werden nur die genannten Supportprozesse (Personal, Bildung, Finanzen, strategischer Einkauf). Auch in den neuen Zentren werden alle Aufgaben für die Mitarbeitenden und Bewohnenden der einzelnen Heime wie bisher erledigt; neu ist lediglich, dass die Verantwortung in verschiedenen Bereichen nicht mehr nur für ein Haus sondern für zwei oder drei Häuser getragen wird.

Eine neue wichtige Funktion kommt dem Bereich Kundendienst zu, der bisher nur wenig ausgeprägt war. Hier werden Leistungen zusammengefasst, welche unmittelbar für die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner massgebend sind. Dazu gehören ein professioneller Empfang, die Bewohneradministration, aber auch die Sicherstellung einer Anlauf- und Ansprechstelle im Sinne des Sozialdienstes.

Zur Frage 6:

„Die Bewohnenden eines Alters- und Pflegeheims sind im besonderen Masse auf einen gut funktionierenden Alltagsbetrieb im Heim angewiesen, da sie sich in der Regel nur in beschränktem Ausmass für ihre eigenen Interessen einsetzen können. Dieser Umstand führt u.a. zu einer grossen Abhängigkeit zu den Betreuungspersonen. Wie gedenkt der Stadtrat in der neuen Organisationsstruktur die Qualität der Alters- und Pflegeeinrichtungen zu definieren, zu messen und zu überprüfen? Und wie gedenkt er, den Bewohnenden grösstmögliche Sicherheit und Schutz zu gewähren?“

Bisher wurde die Qualität der eigenen Arbeit nur über eine Befragung der Bewohnerinnen und Bewohner und deren Angehöriger gemessen. Eine solche fand alle zwei Jahre, zuletzt im Jahr 2004 statt. Im übrigen existiert im Bereich Alter und Pflege bisher kein einheitlich definierter Qualitätsstandard und kein entsprechendes Qualitätssystem; auch hier setzte jedes Heim die Schwerpunkte anders.

Die Sicherstellung der Pflegequalität ist deshalb ebenfalls ein zentrales Ziel der Reorganisation. Es ist geplant, im nächsten Jahr ein bereichsübergreifend funktionierendes Qualitätssicherungssystem einzuführen und dies anschliessend laufend zu überprüfen. Um die Quali-

tät der Pflegeleistungen zu sichern, müssen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen am richtigen Ort angesiedelt und die Mitarbeitenden mit der entsprechenden Qualifikation ausgestattet sein. Dazu wird insbesondere das Kader für die Aufgaben entsprechend intensiv geschult. Bereits ab diesem Herbst werden spezifische Führungskräfte trainings durchgeführt.

Zur Frage 7:

„Der Stadtrat will trotz Kostensenkung die Qualität der Leistungserbringung gegenüber den Kundinnen – hier die Bewohnenden der Alters- und Pflegeheime – beibehalten. Kann er durch diese Massnahme sein entsprechendes Legislaturziel einhalten?“

Es ist erklärtes Ziel des Stadtrates, nicht an der Qualität bei der direkten Leistungserbringung gegenüber den Bewohnenden zu sparen; die Einhaltung des angesprochenen Legislaturziels hat deshalb hohe Priorität. Gerade deshalb wird versucht, das geforderte Sparvolumen durch Massnahmen im Führungsbereich zu erreichen und die direkte Betreuung und Pflege möglichst nicht zu gefährden.

Zur Frage 8:

„Das Wohnen in einem Alters- und Pflegeheim ist oft die letzte Wohnstätte für betagte Menschen. Dies stellt besondere Anforderungen an die Wohn- und Betriebsatmosphäre eines (Da-)Heims. Erfahrungsgemäss wird eine solche durch Personen geprägt, welche sich mit dem Gesamtbetrieb identifizieren, umfassende Verantwortung tragen und vom Arbeitgeber dazu legitimiert sind. Wie ist der Stadtrat in der neuen Struktur für ein gutes Wohn- und Betriebsklima in den einzelnen Heimen besorgt?“

Auch innerhalb der neuen Organisation gibt es eine verantwortliche Geschäftsführerin und einen verantwortlichen Geschäftsführer. Der Verantwortungsbereich dieser beiden Personen bleibt überschaubar, auch wenn er zwei oder drei Häuser umfasst, statt wie bisher ein Haus. Die Identifikation mit diesen Häusern und der direkte Bezug ist der Gleiche. Wie bisher prägen und gestalten die Geschäftsführerin und der Geschäftsführer mit allen ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Alltag und führen ihre hausspezifischen Veranstaltungen durch (z.B. Rosentalfest).

Das "Wohlfühlen" für die Bewohnenden hängt jedoch vor allen Dingen von ihrem näheren Umfeld, ihrer Pflege- oder Wohngruppe und ihrer verlässlichen Bezugsperson ab. Mit der Reorganisation wird deshalb u.a. auch angestrebt, die Stellung der Verantwortlichen für diese Bereiche zu stärken, was ihnen die Möglichkeit gibt, noch vermehrt jenes Klima zu schaffen, das den Bewohnenden ein Daheim im besten Sinn ermöglicht.

Zur Frage 9:

„Das Betreuungspersonal muss im Umgang mit betagten und pflegebedürftigen Menschen im stationären Bereich im Alltag immer wieder anspruchsvolle Entscheide treffen, welche für die Betroffenen, aber auch für deren Angehörige einschneidende Konsequenzen haben könnten. Wie und durch wen wird das Betreuungspersonal in der konkreten und oft nicht im Voraus planbaren Alltagssituation in Zukunft gecoacht? Sind ausreichende Ressourcen dafür in der neuen Struktur eingeplant? Welche Funktion ist dafür in den einzelnen Heimen vorgesehen mit wie vielen Stellenprozenten?“

Auch im Betreuungs- und Pflegebereich waren die Ressourcen und Strukturen in den einzelnen Heimen bis anhin sehr unterschiedlich. Die Reorganisation soll hier ebenfalls eine einheitliche Praxis bringen. So ist in der neuen Organisation vorgesehen, auf Ebene der Pflegedienstleitungen 2.8 Stellen pro Zentrum einzusetzen. Neben einer Vollzeitpflegedienstleitung umfassen sie auch die Aufgabe als Pflegeexpertinnen oder -experten, die vor

allein eine fachliche Coachingfunktion haben. Daneben werden auf den Wohngruppen neben der Gruppenleitung Pflegefachleute mit besonderer Ausbildung (z. B. HöFa I) tätig sein, die ebenfalls für die Unterstützung der Pflegenden da sind. Hierfür ist jeweils eine Vollzeitstelle vorgesehen.

Zur Frage 10:

„Wie hoch fallen die Kosten insgesamt für den Personalabbau aus (Sozialpläne, Abfindungen, Frühpensionierungen)?“

Zum heutigen Zeitpunkt lassen sich diese Kosten noch nicht beziffern. Die Verabschiedung der organisatorischen Veränderung ist in den nächsten Wochen vorgesehen. Die daraus resultierenden personellen und finanziellen Auswirkungen werden grösstenteils bis Ende November bezifferbar sein.

Das Controlling für das ganze Teilprojekt "k" (Defizitminderung bei den städt. Heimen), das auf einen Zeitraum bis 2007 angelegt ist, erfolgt im Projektausschuss des Stadtrates, und die einzelnen Teilschritte werden nach regelmässigen "semaines fixes" vom Stadtrat beurteilt.

Zur Frage 11:

„Welchen Investitionsbedarf zieht die Reorganisation nach sich und was kostet er? Welche Infrastrukturen werden in den einzelnen Betrieben infolge der vorgesehenen gemeinsamen Nutzung von Ressourcen nicht mehr benötigt, wie sieht deren weitere Nutzung aus, wie viel Geld wurde in den letzten 5 Jahren in diese investiert?“

Dazu sind zum heutigen Zeitpunkt noch keine genauen Angaben möglich. Der absehbare Investitionsbedarf wird sich aber grösstenteils auf die Umnutzung von Büroräumen beschränken. Weitere strukturelle Veränderungen sind nicht Gegenstand des derzeitigen Projekts.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Soziales übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder