

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Reorganisation der Alterszentren, eingereicht von den Gemeinderätinnen L. Banholzer (EVP) und B. Helbling (SP) und Gemeinderat J. Altwegg (Grüne/AL)

---

Am 23. Januar 2017 reichten Gemeinderätin Lilian Banholzer (EVP), Gemeinderätin Beatrice Helbling (SP) und Gemeinderat Jürg Altwegg (Grüne/AL) mit 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

*«Im Jahr 2012 wurde der Bereich Alter und Pflege durch einen externen Berater unter die Lupe genommen und die Organisations- und Führungsstrukturen analysiert. In verschiedenen Bereichen wurde denn auch Handlungsbedarf geortet. Seit dem Vorliegen des Berichts sind nun 3 Jahre vergangen und gewisse Änderungen wurden in die Wege geleitet bzw. umgesetzt. Die Alterszentren haben wieder je eine eigene Standort-Leitung und die gesamte Organisationsstruktur wurde überarbeitet. Es stellen sich folgende Fragen:*

- 1. Gibt es Zufriedenheitsbefragungen bei Bewohnenden, Angehörigen und Mitarbeitenden? Wenn ja, haben sich diese seit der Reorganisation massgeblich geändert, bzw. verbessert?*
- 2. Hat die Reorganisation zu einer erhöhten Personalfuktuation in den Heimen geführt?*
- 3. Wie ist die Bettenbelegung der Alterszentren insgesamt und wie hat sie sich seit der Reorganisation verändert?*
- 4. Hat sich die durchschnittliche Qualifikation des Pflegepersonals durch die Reorganisation verändert?*
- 5. Ist es gelungen, wie im Bericht vorgeschlagen Hierarchiestufen abzubauen und wie hat sich folglich die Hierarchie in den Zentren verändert?*
- 6. Wie beurteilt der Stadtrat die Veränderungen? Kann schon ein Fazit gezogen werden?»*

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

Ende 2012 wurde vom Departement Soziales eine Analyse zum Bereich Alter und Pflege in Auftrag gegeben. Anlass dazu waren die im Zeitraum von März bis August 2012 erfolgten Kündigungen der Heimärzte, mit welchen generelle Fragen zur Führung und Organisation des Bereichs Alter und Pflege verknüpft wurden. Aufgrund der Ergebnisse des Berichts und der unterschiedlichen Einschätzungen der Resultate verliessen diverse Kaderpersonen den Bereich. Im November 2013 wurde eine Interimsleitung eingesetzt mit dem Auftrag, den Bereich zu führen und die Weiterentwicklung der Organisation anzugehen. Primäres Ziel der Organisationsentwicklung war die Stärkung der einzelnen Standorte. In Anbetracht der Fülle der damals anstehenden Aufgaben und Projekte – u.a. war die Sanierung des Alterszentrums Adlergarten in vollem Gange – entschloss man sich in der Folge, mit der Weiterentwicklung der Organisation zuzuwarten und in einem ersten Schritt die Stelle der Bereichsleitung definitiv zu besetzen, was am 1. Oktober 2014 erfolgte. Bis im Frühling 2015 wurde – gestützt auf Vorarbeiten im Jahr 2014 – eine neue Organisationsstruktur erarbeitet und die Anforderungsprofile der Standortleitungen der fünf städtischen Alterszentren festgelegt. Die entsprechenden Stellen konnten im ersten Quartal 2016 besetzt werden.

Im Fokus der vorliegenden Interpellation stehen explizit Fragen nach den Auswirkungen der Organisationsentwicklung. Weil es sich dabei wie oben kurz aufgezeigt um einen längeren, erst im Jahr 2014 gestarteten Prozess handelt, wird bei der Beantwortung der Fragen vor allem auf die Entwicklungen der Jahre 2014 bis 2016 abgestellt.

Ob die in den Antworten aufgezeigten Entwicklungen in einem Kausalzusammenhang mit der Organisationsentwicklung stehen, kann – wenn überhaupt – nur hypothetisch beantwortet werden. So verlaufen Entwicklungen zum einen nicht linear, zum anderen liegen ihnen verschiedene Ursachen zu Grunde.

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

#### Zur Frage 1:

*«Gibt es Zufriedenheitsbefragungen bei Bewohnenden, Angehörigen und Mitarbeitenden? Wenn ja, haben sich diese seit der Reorganisation massgeblich geändert, bzw. verbessert?»*

Die letzten Zufriedenheitsbefragungen bei Bewohnenden und Angehörigen wurden im Jahr 2013, d.h. vor dem Start der Organisationsentwicklung in den Alterszentren, durchgeführt. Die nächsten Befragungen in den Alterszentren sind frühestens wieder im Jahr 2018 geplant. Das im Jahr 2015 eingeführte Beschwerdemanagement lässt keine direkten Schlussfolgerungen auf die Zufriedenheit der Bewohnenden zu. So erfolgen ungefähr ein bis zwei Rückmeldungen pro Monat und pro Standort, wobei es sich je etwa zur Hälfte um Anregungen und zur Hälfte um Beschwerden handelt.

Zufriedenheitsbefragungen der Mitarbeitenden erfolgen über die in der Stadtverwaltung seit 2008 alle drei Jahre durchgeführten Personalbefragungen. Es handelt sich dabei um flächendeckende Befragungen der städtischen Mitarbeitenden zur Ermittlung der Arbeitszufriedenheit, zur Arbeitssituation und zur Gesundheit. Die letzte Befragung erfolgte 2014, d.h. noch vor dem eigentlichen Start der Organisationsentwicklung (vgl. ausführlich zur Entwicklung der Zufriedenheit der Mitarbeitenden von Alter und Pflege zwischen 2005 und 2014 GGR-Nr.2015.42, S. 2 f.). Die nächste Befragung wird erst im Herbst 2017 durchgeführt werden, weshalb keine Aussagen zur Entwicklung der Zufriedenheit der Mitarbeitenden in den letzten drei Jahren möglich sind.

#### Zur Frage 2:

*«Hat die Reorganisation zu einer erhöhten Personalfuktuation in den Heimen geführt?»*

Die Bruttofluktuation umfasst sämtliche Austritte von Mitarbeitenden (inkl. Versetzungen innerhalb der Stadtverwaltung und Pensionierungen), die Nettofluktuation die freiwilligen Austritte der Mitarbeitenden (Kündigungen).

Bei den Alterszentren hat die Nettofluktuation seit 2013 zwischen Werten 6.7% und 11.3% geschwankt. Im Jahr 2013 betrug sie 10.5%, 2014 6.7%, 2015 11.3% und 2016 8.5%. Ob die im Jahr 2015 höchste Fluktuationsrate im Zusammenhang mit der Organisationsentwicklung steht, ist unklar. Auch gesamtstädtisch war die Nettofluktuation im Jahr 2015 höher als die Jahre zuvor. Ein möglicher Grund für die stadtweit höhere Nettofluktuation könnte das im Jahr 2015 durchgeführte Sparprogramm Balance sein.

Im Vergleich zur übrigen Stadtverwaltung ist die Nettofluktuation beim Pflegepersonal der städtischen Alterszentren höher, was unter anderem generell auf den Fachkräftemangel in diesem Bereich und entsprechend höhere Arbeitsmarktchancen der entsprechenden Berufsgruppen zurückzuführen ist. Im Branchenvergleich sind die genannten Werte aber eher als tief einzustufen. So sind in Langzeitpflegeinstitutionen Nettofluktuationsraten zwischen 10 und 15% üblich.

#### Zur Frage 3:

«Wie ist die Bettenbelegung der Alterszentren insgesamt und wie hat sie sich seit der Reorganisation verändert?»

Die Bettenbelegung in den letzten Jahren war anhaltend hoch. So betrug die Auslastung seit 2010 immer zwischen 95% und 97%. In den letzten drei Jahren war sie wie folgt: 2014: 97%, 2015: 96%, 2016: 97% (vgl. dazu WoV-Berichterstattung der Produktgruppe Alterszentren <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/finanzen/stadtfinanzen-berichte>).

#### Zur Frage 4:

«Hat sich die durchschnittliche Qualifikation des Pflegepersonals durch die Reorganisation verändert?»

Unterschiedliche Leistungen in der Pflege können von unterschiedlich qualifizierten Mitarbeitenden erbracht werden. Der so genannte Skill-/Grademix bezieht sich auf die Anforderungen an Ausbildung und Kompetenzen der Mitarbeitenden. Der Grademix beschreibt die unterschiedlichen offiziellen Ausbildungen und Zusatzausbildungen der Mitarbeitenden, der Skillmix ihre unterschiedlichen Berufserfahrungen und individuellen Fähigkeiten.

Ziel der 2014 gestarteten Organisationsentwicklung der Alterszentren war die Stärkung der Standorte, unter anderem durch die Etablierung einer Standortleitung und einer Pflegeleitung pro Standort. Auf Ebene der Wohngruppen, wo die Betreuungs- und Pflegeleistungen erbracht werden, wurden im Rahmen der Stärkung der Standorte keine Veränderungen angestrebt.

Die in den letzten zwei Jahren erfolgten Anpassungen beim Einsatz von unterschiedlich qualifizierten Mitarbeitenden (Grademix) sind vor dem Hintergrund einer allgemeinen betrieblichen Optimierung zu sehen. So hat die Auswertung des Pflegebedarfs der vergangenen Jahre gezeigt, dass die einzelnen Alterszentren sich bezüglich der Pflegeintensität ihrer Bewohnerinnen und Bewohner unterscheiden und ein besser auf den Bedarf abgestimmter Personaleinsatz notwendig ist. Die dafür ergriffenen Massnahmen haben insofern gewirkt, als dass heute an Stelle von höher qualifiziertem Personal mit einer Pflegeausbildung auf Tertiärstufe in den Alterszentren vermehrt auch Fachangestellte Gesundheit und Betreuung sowie Pflegehelfer/innen eingesetzt werden – unter Einhaltung des von der Gesundheitsdirektion vorgegebenen Mindeststellenplans.

#### Zur Frage 5:

«Ist es gelungen, wie im Bericht vorgeschlagen Hierarchiestufen abzubauen und wie hat sich folglich die Hierarchie in den Zentren verändert?»

Im Rahmen der Stärkung der Standorte wurden vor allem Hierarchiestufen über den Häusern abgebaut. Gleichzeitig mussten aber innerhalb der Häuser gezielt funktionierende Führungsstufen etabliert werden. Heute verfügt jeder Standort über eine Standortleitung und

über eine dieser unterstellten Pflegeleitung. Ziel der Organisationsentwicklung war denn auch nicht generell und undifferenziert der Abbau von Hierarchiestufen, sondern die Etablierung von geführten Standorten unter gleichzeitiger Beibehaltung der als zweckmässig und sinnvoll beurteilten übergeordneten Strukturen. Wie bisher sind die Alterszentren zusammen mit der Spitex Teil des Bereichs Alter und Pflege, der unter der Verantwortung der Bereichsleitung steht. Aufgrund der anstehenden Aufgaben im Rahmen der Organisationsentwicklung wurde auch die den Standorten vorgesetzte Funktion der Geschäftsleitung Betriebe Alterszentren beibehalten. Diese Stelle ist zurzeit vakant und es wird geprüft, ob sie in Anbetracht des aktuellen Stands der Organisationsentwicklung wieder besetzt oder stattdessen die Führungsunterstützung für die Bereichsleitung verstärkt werden soll.

Zur Frage 6:

*«Wie beurteilt der Stadtrat die Veränderungen? Kann schon ein Fazit gezogen werden?»*

Der Stadtrat beurteilt die Stärkung der Standorte der Alterszentren und die damit einhergehenden Entwicklungen als positiv. Zu berücksichtigen ist, dass die Etablierung von Standortleitungen Auswirkungen auf die Steuerung des ganzen Bereichs hat. Diverse zentrale Prozesse müssen neu gestaltet werden (z.B. Aufnahmeprozess in den Häusern) und es muss ein neues Gleichgewicht zwischen zentraler Steuerung und Unterstützung sowie Eigenständigkeit der Häuser gefunden werden. Mit letztgenannter einher geht zum Beispiel auch eine Profilierung der Standorte aufgrund ihrer infrastrukturellen Voraussetzungen und der Entwicklungen bei der Nachfrage. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Soziales übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon