

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Reorganisation der Alters- und Pflegezentren ausserhalb der Stadtverwaltung, eingereicht von Gemeinderat F. Helg (FDP)

Am 24. Juni 2013 reichte Gemeinderat Felix Helg namens der FDP-Fraktion mit 26 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Am 18. Juni 2013 ist die externe Organisationsanalyse zum Bereich Alter und Pflege vorgestellt worden. Der Gutachter kommt unter anderem zum Schluss, dass die Führungsorganisation ineffizient sei, insbesondere weil es zu viele Hierarchiestufen gebe. In den Empfehlungen geht der Gutachter von der bestehenden Bereichsstruktur aus. In der bisherigen Diskussion ist allerdings noch nicht erörtert worden, ob der Reorganisation tatsächlich die bestehende Struktur zugrunde zu legen ist.

Für eine Reorganisation der Alters- und Pflegezentren ausserhalb der Stadtverwaltung sind verschiedene Modelle denkbar, die bei sozialen Einrichtungen andernorts bereits erprobt sind: So sind Kinder-, Jugend- und Schulheime im Kanton Zürich zu einem grossen Teil privatrechtlich organisiert (z.B. Stiftung [Stadt-]Zürcher Kinder- und Jugendheime). Die Institutionen werden überwiegend durch Beiträge des Kantons und der Gemeinden finanziert. Die Aufgaben im Asylbereich in der Stadt Zürich sind einer selbständigen öffentlichenrechtlichen Anstalt übertragen (Asyl-Organisation Zürich, AOZ).

Diese Beispiele zeigen, dass es nicht zwingend ist, soziale Einrichtungen organisatorisch in der öffentlichen Verwaltung zu belassen. Einrichtungen ausserhalb der öffentlichen Verwaltung sind tendenziell schlanker organisiert und entlasten die bestehenden Strukturen der Verwaltung. Über rechtliche Vorgaben und individuelle Leistungsvereinbarungen lassen sich die Interessen der Stadt gleichwohl in die Einrichtungen einbringen. Gerade auch im Hinblick auf die vom Stadtrat beabsichtigte Reduktion der Stadtratsmitglieder fragt sich, ob es nicht sinnvoll ist, die Erfüllung verschiedener städtischer Aufgaben aus dem Organigramm der Stadtverwaltung auszugliedern.

Es stellen sich deshalb folgende Fragen:

- 1. Welche Organisationsmodelle ausserhalb der Stadtverwaltung gibt es für Alters- und Pflegezentren?*
- 2. Welche Auswirkungen haben solche Modelle auf die Kosten der Stadt?*
- 3. Welche Auswirkungen haben solche Modelle auf die Taxen zulasten der Heimbewohner/innen?*
- 4. Ist der Stadtrat bereit, die Realisierung solcher Organisationsmodelle bei der Reorganisation des Bereichs Alter und Pflege zu prüfen und gegebenenfalls weiter zu verfolgen?*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Einleitung

In der Interpellation wird Bezug genommen auf die vom Vorsteher des Departements Soziales in Auftrag gegebene Analyse des Bereichs Alter und Pflege. Gegenstand des Gutachtens war der Bereich Alter und Pflege als betriebliche Organisationseinheit, wobei die Analyse der

Organisations- und Führungsstrukturen der Alterszentren mit ihren fünf Standorten sowie die Führungskultur generell im Vordergrund standen.

Nicht Gegenstand der Analyse war hingegen – wie dies in der Interpellation richtig ausgeführt wird – die über den betrieblichen Fokus hinausgehende, grundsätzliche Frage, ob die stationäre Pflegeversorgung von Winterthur selbst – d.h. von einer zur Stadtverwaltung gehörenden Verwaltungseinheit – oder durch eine ausserhalb der Stadtverwaltung stehende Organisation erbracht werden soll.

Bei der stationären Pflegeversorgung handelt es sich um eine öffentliche Aufgabe. So haben die Gemeinden für eine bedarfs- und fachgerechte Pflegeversorgung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu sorgen. Sie können zu diesem Zweck eigene Einrichtungen betreiben oder, wie explizit gesetzlich vorgesehen, „von Dritten betriebene Pflegeheime“ damit beauftragen (§ 5 Abs. 1 Pflegegesetz, LS 855.1). Die Kosten für die Pflege werden aufgeteilt zwischen den Leistungsbeziehenden, den Krankenversicherern und der zuständigen Gemeinde. Die Kostenbeiträge der Leistungsbeziehenden und der Krankenversicherer sind gesetzlich festgelegt und bei ersteren betraglich limitiert (max. CHF 21.60 pro Tag), für die restlichen Kosten der Pflegeleistungen muss die Gemeinde aufkommen (Restfinanzierung Pflegekosten, vgl. § 9 Abs. 3 und § 15 Abs. 1 Pflegegesetz). Die Gemeinde hat mit anderen Worten im Bereich der stationären Pflegeversorgung eine so genannte Gewährleistungsverantwortung im Sinne einer Verpflichtung zur Sicherstellung der Pflegeversorgung sowie eine Finanzierungsverantwortung. Eine Vollzugsverantwortung im Sinne einer gesetzlichen Verpflichtung, Alters- und Pflegezentren *selber* zu betreiben, hat sie hingegen nicht.

Die Verpflichtung der Gemeinden zur Sicherstellung und Mitfinanzierung der ambulanten und stationären Pflegeversorgung erfolgt aufgrund der am 1. Januar 2011 eingeführten neuen Pflegefinanzierung unter neuen Rahmenbedingungen und beinhaltet namentlich folgende Aspekte: Bedarfs- und Versorgungsplanung, Gestaltung und Steuerung der unterschiedlichen Angebote, Beratung und Information von alten Menschen und ihren Angehörigen.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Welche Organisationsmodelle ausserhalb der Stadtverwaltung gibt es für Alters- und Pflegezentren?“

Gemäss der letzten verfügbaren SOMED-Statistik 2009 (Statistik der sozialmedizinischen Institutionen) hatte etwa ein Drittel der Alters- und Pflegeheime in der Schweiz den Status "Öffentlich" und zwei Drittel den Status "Privat". Die Aufteilung ist je nach Region sehr unterschiedlich ausgeprägt. Im Bereich der stationären Pflegeversorgung ähnlich organisiert wie die Stadt Winterthur sind beispielsweise die Städte Zürich und Biel. Die Stadt Luzern hat kürzlich beantragt, ihre Alters- und Pflegezentren in eine gemeinnützige, zu 100% im Eigentum der Stadt befindliche Aktiengesellschaft auszulagern. Im Kanton Zürich sind von den 229 Mitgliedsheimen des Verbands Curaviva (Stand August 2013) 43.2 % öffentlich-rechtlich organisiert und davon wiederum 76 Heime (gesamthaft 33.2 %) direkt bei einer Gemeinde angesiedelt. 56.8% der zum Verband gehörenden Heime im Altersbereich sind privatrechtlich organisiert, wobei die Stiftung und der Verein die häufigsten Organisationsformen sind. In Winterthur erfolgt die stationäre Pflegeversorgung zum einen durch die fünf städtischen Alters- und Pflegezentren und zum andern durch neun unter privater Trägerschaft stehende

Pflegeeinrichtungen, welche in der Regel entweder als Stiftung oder als Verein organisiert sind. Von insgesamt 1000 im Jahr 2011 zu Verfügung gestandenen Pflegeplätzen wurden rund 66% von den städtischen Alters- und Pflegezentren und 34% von den privaten Einrichtungen angeboten. Diese Aufteilung spiegelt sich auch in den Kosten bzw. der Anzahl der von der Stadt Winterthur finanzierten Pflage tage wider. Von insgesamt 360'957 Pflage tagen entfielen rund 65% auf die städtischen und rund 35% auf die privaten Einrichtungen. Mit drei der neun privaten Institutionen hat die Stadt Winterthur Leistungsvereinbarungen (total 147 Plätze), mit den übrigen sechs Einrichtungen (total 190 Plätze) wurden – mehrheitlich auf deren eigenen Wunsch – keine Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

Zur Frage 2:

„Welche Auswirkungen haben solche Modelle auf die Kosten der Stadt?“

Die Verpflichtung der Stadt Winterthur zur Restfinanzierung der Pflegekosten besteht unabhängig davon, ob Pflegeleistungen durch eine ausserhalb der städtischen Verwaltung stehenden Institution oder durch die Stadt selbst erbracht werden. Mit der neuen Pflegefinanzierung sind private den öffentlichen Leistungserbringern also gleichgestellt und haben gegenüber der Stadt Winterthur einen Anspruch auf Restfinanzierung der Pflegekosten. Dies gilt unabhängig davon, ob die private Institution eine Leistungsvereinbarung mit der Stadt Winterthur hat oder nicht.

Ob bei Alters- und Pflegezentren das Organisationsmodell an sich Auswirkungen auf die Kosten der Erbringung von Pflegeleistungen (und damit auf die Kosten der Stadt) hat oder nicht, lässt sich sodann nicht generell beantworten bzw. hängt von diversen, unterschiedlichen Faktoren ab. Es gibt mit anderen Worten nicht *das* kostengünstige Organisationsmodell. Ebenso wenig kann generell davon ausgegangen werden, dass privatrechtliche Organisationsmodelle kostengünstiger sind als staatliche. So dürfen die betrieblichen Kosten nicht isoliert betrachtet werden, sondern es sind immer die Gesamtkosten eines „Arrangements“ zu berücksichtigen. Bei privaten Leistungserbringern mit einem Leistungsauftrag der Stadt entstehen zum Beispiel Kosten für das Controlling und die Steuerung im Sinne von so genannten Transaktionskosten. Die Einhaltung des Leistungsauftrags muss von der Stadt als Auftraggeberin regelmässig überprüft, Tarife und Verträge müssen immer wieder ausgehandelt werden. Auch vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen gibt es nicht *ein* richtiges Organisationsmodell. So ist etwa die Grösse einer Organisation auch massgebend für die Wahl der Organisationsform. Für die Führung eines grossen Betriebs erscheint zum Beispiel der privatrechtliche Verein wenig geeignet. Sowohl für städtisch geführte Alters- und Pflegezentren als auch für Einrichtungen ausserhalb der Verwaltung gilt jedoch gleichermassen: Je effizienter eine Institution auf der betrieblichen Ebene organisiert und geführt ist, desto kostengünstiger erbringt sie in der Regel auch ihre Leistungen, immer vorausgesetzt, sie verfügt über eine ihrem Angebot entsprechende kritische Betriebsgrösse.

Zur Frage 3:

„Welche Auswirkungen haben solche Modelle auf die Taxen zulasten der Heimbewohner/innen?“

Bei den Taxen sind Pflorgetaxen, Grundtaxen und Betreuungstaxen zu unterscheiden. Wie bereits ausgeführt ist die Beteiligung der Heimbewohner/innen an den Pflegekosten auf Pflorgetaxen von maximal CHF 21.60 pro Tag beschränkt. Eine ineffiziente Leistungserbringung mit negativen Kostenfolgen geht im Bereich Pflege mit anderen Worten zu Lasten der Gemeinde, unabhängig davon, ob die Institution städtisch oder privat geführt ist.

Für den eigenen Lebensunterhalt und für nicht zur Pflege gehörende Dienstleistungen müssen die Bewohnenden im Rahmen der Grundtaxe (Hotellerie inkl. Verpflegung) und der Betreuungstaxe grundsätzlich selber aufkommen. In diesen Bereichen ist es deshalb für die Bewohnenden von Belang, ob eine Leistung kostengünstig erbracht wird oder nicht. Eine staatliche Regulierung besteht insofern, als die gemeindeeigenen Einrichtungen und die privaten Einrichtungen mit städtischer Leistungsvereinbarung nur kostendeckende Taxen in Rechnung stellen dürfen. Zu den kostenrelevanten Auswirkungen der Wahl des Organisationsmodells kann auf die Antwort zur Frage 2 verwiesen werden.

Zur Frage 4:

„Ist der Stadtrat bereit, die Realisierung solcher Organisationsmodelle bei der Reorganisation des Bereichs Alter und Pflege zu prüfen und gegebenenfalls weiter zu verfolgen?“

Der Stadtrat ist grundsätzlich bereit zu prüfen, ob für die heute städtisch geführten Alters- und Pflegezentren ein anderes Organisationsmodell in Frage kommt oder nicht. Dabei werden die Kosten der Leistungserbringung ein Kriterium sein unter anderen. Man wird sich namentlich eingehender mit den generellen Anforderungen an eine zukünftige Lösung und mit den aus Sicht der Stadt relevanten Kriterien für einen Entscheid betreffend Wahl der Organisationsform auseinandersetzen müssen. In diesem Zusammenhang müssen insbesondere auch die in der Beantwortung der Fragen 1, 2 und 3 angesprochenen Themen vertiefter analysiert werden. Die Prüfung von alternativen Organisationsmodellen für die städtischen Alters- und Pflegezentren ist längerfristig im Rahmen der Verpflichtung der Stadt zur Gesamtplanung und Steuerung der Versorgungsangebote anzugehen. Eine Voraussetzung dafür ist das Bereitstellen von entsprechenden Ressourcen.

Von der Frage der Ansiedelung und Trägerschaft des Betriebs – Alters- und Pflegezentren als Teil der städtischen Verwaltung oder als ausserhalb der städtischen Verwaltung stehende Organisationseinheit – zu unterscheiden ist die betriebliche Organisation der Alters- und Pflegezentren im Sinne der Regelung der Zusammenarbeit und der Art und Weise der Leistungserbringung in den fünf Alters- und Pflegezentren. Die aufgrund der Ergebnisse der Analyse Werren beschlossene Organisationsentwicklung betrifft den Betrieb als solchen, losgelöst von der Frage von dessen Ansiedelung bzw. dem „Dach“ des Betriebs. Wie bereits am Schluss der Beantwortung der Frage 2 angeführt, sollten betriebliche Strukturen so effizient wie möglich gestaltet werden, unabhängig davon, unter welcher „Flagge“ – privat oder staatlich – bzw. welcher Rechtsform ein Betrieb geführt wird. Die organisatorische Weiterentwicklung des Bereichs Alter und Pflege wird anfangs 2014 unter der Federführung der Bereichsleiterin a.i. angegangen. Der Organisationsentwicklungsprozess soll in den zwei Jahren der

Interimsphase durchgeführt und die im Rahmen des Prozesses entwickelten und beschlossenen Strukturen sollen umgesetzt und etabliert werden.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder