

AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL Sitzung vom 6. Dezember 2012

Gesch. Nr. 071/12

13.04 Fürsorge; Alters- und Pflegeheim

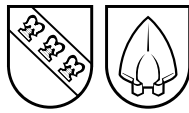
Beantwortung der Interpellation von Gemeinderätin Brigitte Rösli, SP, namens der SP-/JUSO-Fraktion betr. Alterszentrum Bruggwiesen

Gemeinderätin Brigitte Rösli, SP, und Mitunterzeichnende reichen mit Schreiben vom 14. Juli 2012 namens der SP-/JUSO-Fraktion folgende Interpellation ein und begründete sie an der Sitzung des Grossen Gemeinderates vom 4. Oktober 2012:

Anfang 2011 wurde das Alterszentrum Bruggwiesen (AZB) in eine öffentlich-rechtliche Anstalt übergeführt. Im Nachgang an diese Überführung kam es zu grossen personellen Fluktuationen sowie zu gemäss Geschäftsbericht 2011 und Rechnung 2011 geringeren Mietzinseinnahmen als veranschlagt. Ausserdem war bei Bewohnenden und in der Bevölkerung eine Unzufriedenheit bezüglich der Betriebsführung und der Qualität des Angebots vorhanden. Das Personal litt in der Überführungsphase unter massiven Mehrbelastungen und es mussten vermehrt temporäre Mitarbeiter eingestellt werden. Die Inbetriebnahme des Hauses A des AZB, die auf Anfang 2013 geplant ist, führt gemäss Aussagen des Stadtrates zu weiteren Personal- und Belegungsengpässen. Dies wird voraussichtlich weitere negative Auswirkungen auf die Rechnung des AZB und damit auf die Mietzinseinnahmen der Stadt haben.

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

1. Hat sich aus Sicht des Stadtrats die Überführung des AZB in eine öffentlich-rechtliche Anstalt bewährt? Wo sieht er die Vor- und wo die Nachteile?
2. Wie nimmt der Stadtrat seine Aufsicht über das AZB wahr und sieht er dabei Verbesserungspotential?
3. Welchen Einfluss hat der Stadtrat noch auf die Leitung des AZB und wie bewertet er diesen?
4. Ist der Stadtrat der Meinung, dass er seine Möglichkeiten, aufs AZB Einfluss zu nehmen, genügend ausgeschöpft hat und ausschöpft?
5. Sind die Vereinbarungen zwischen der Stadt und dem AZB aus Sicht des Stadtrats ausreichend oder sieht er Verbesserungspotential? Wenn ja, welches? Wenn nein, warum nicht?
6. Nach welchen Kriterien wählte der Stadtrat die Mitglieder des Verwaltungsrates aus?
7. Wie stellt der Stadtrat sicher, dass die finanzielle Situation im AZB schnellstmöglich stabilisiert werden kann?
8. Was wird im AZB zur Qualitätssicherung unternommen, gibt es eine für die Qualitätssicherung verantwortliche Person (z.B. PflegeexpertIn) und gibt es Umfragen bei Personal, Bewohnenden und Angehörigen zur Zufriedenheit mit dem AZB? Welchen Einfluss kann der Stadtrat auf die Qualitätssicherung nehmen?
9. Was ist geplant, um eine Vollbelegung des AZB nach der Sanierung zu erreichen? Werden in diesem Zusammenhang auch neue Angebote, wie etwa Tages-Nacht-Kliniken, geprüft? Welchen Einfluss hat der Stadtrat auf die Schaffung neuer Angebote?
10. Was wird und wurde unternommen, um die Arbeitsbedingungen des Personals zu verbessern und um das Personal in der stark belastenden Situation zu entlasten und zu motivieren? Ist dem Stadtrat bekannt, wie es dem Personal heute geht? Welche Möglichkeiten zur Einflussnahme zugunsten des Personals und der Personalsituation hat der Stadtrat?



AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

Sitzung vom 6. Dezember 2012

11. Was wird unternommen, damit das AZB ein attraktiver Arbeitgeber ist?
12. Wie hoch ist die Fluktuation beim Personal im Vergleich zu den Jahren 2006 bis 2009?
13. Sieht der Stadtrat Handlungsbedarf, um die Fluktuation zu minimieren?
14. Werden weiterhin offene Stellen mit Temporäreinsätzen statt Festanstellungen besetzt und mit welchen zusätzlichen finanziellen Belastungen ist in diesem Zusammenhang noch zu rechnen?

DER STADTRAT ILLNAU-EFFRETIKON ANTWORTET WIE FOLGT:

ZUSTÄNDIGKEITEN/ROLLENTEILUNG

Offensichtlich besteht eine gewisse Unsicherheit, welche Rolle dem Grossen Gemeinderat nach der Bildung der selbstständigen Anstalt „Alterszentrum“ zukommt. Insbesondere ist unklar, was unter den Begriffen „Aufsicht“ bzw. „Oberaufsicht“ zu verstehen ist. Dem Grossen Gemeinderat (und seinen vorberatenden Kommissionen) steht gemäss Art. 4 lit. b der Anstaltsverordnung die „Oberaufsicht“ zu. Der Stadtrat übt die „Aufsicht“ aus. Wir haben Rechtskonsulent Dr. Benno Schnüriger, der bei der Ausarbeitung der Anstaltsverordnung mitwirkte, gebeten, diese Begriffe bzw. ihre Bedeutung zu erklären. Nachfolgend seine Antwort:

„Der Begriff Oberaufsicht findet sich in § 41 Abs. 2 GG: Der Gemeindeversammlung steht die Oberaufsicht über die gesamte Gemeindeverwaltung. Thalmann führt dazu aus: Die Oberaufsicht ist eine rein staatsrechtlich-politische Kontrolle. Die Gemeindeversammlung ist nicht befugt, Untersuchungen über bestimmte Verwaltungsvorgänge anzustellen und korrigierend in den Aufgabenbereich der Behörden einzugreifen (Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 41 N 3.2). Die Aufsicht der Trägergemeinde über die Anstalt ergibt sich aus § 15 a GG. Es ist eine Besonderheit der Anstalt, dass sich die Trägergemeinde massgeschneiderte Einflussmöglichkeiten sichern kann. Die Trägergemeinde nimmt ihren Einfluss auf die Anstalt über die Aufsichtsmittel wahr. Die Anstaltsverordnung regelt, welches Organ der Trägergemeinde mit welchen Aufsichtsmitteln die Gemeindeaufsicht über die Anstalt ausübt (Ch. Walser, Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 15 a Rz. 4.6) In der Anstaltsverordnung wird dem Stadtrat die Aufsicht über die Anstalt zu gewiesen und es werden die Aufsichtsmittel genannt (Art. 5 Anstaltsverordnung).“

ZUR FRAGE 1:

Grundsätzlich ist die Neuausrichtung des AZB richtig. Der Betrieb gelangt im Vollbetrieb zu einer Grösse, die diesen Schritt rechtfertigt. Ein Betrieb in dieser Grösse braucht eine gewisse Freiheit in der strategischen und operativen Führung. Er muss schneller auf die neuen Herausforderungen des Alltages agieren oder reagieren können. Andererseits muss man anerkennen, dass die Politik nicht mehr den gleichen Einfluss haben und nehmen kann. Auf Grund der verschiedenen Vertragswerke ist aber die Mitsprache der Stadt definiert. Damit bleiben die Interessen der Stadt und der Bevölkerung gewahrt.

Der Stadtrat stellt fest, dass die heutige Rechtsform dem AZB möglichst hohe Selbständigkeit lässt, gleichzeitig aber der Stadt möglichst hohe Einflussmöglichkeiten gewährt. Deshalb stellt die gewählte Rechtsform die optimalste Variante dar. Der Aufwand und die Bedeutung der Rechtsformänderung wurden aber unterschätzt. In der Anfangsphase mussten bzw. müssen zuerst Erfahrungen gesammelt werden. Im Übrigen verweist der Stadtrat auf die folgenden Auszüge:



AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

Sitzung vom 6. Dezember 2012

Auszug aus dem Konzept von OrgaVisit vom 06.12.2004:

9.2 Beurteilung

Aufgrund dieser Profile ergeben sich für die einzelnen Organisations- und Rechtsformen die nachfolgend detailliert beschriebenen Charakteristiken. Tabelle 1 fasst das Ergebnis zusammen.

Tabelle 1: Beurteilung der verschiedenen Organisations- und Rechtsformen

	heutige Situation	Gemeindebetrieb (unselbständige öffentliche Anstalt)	selbständige öffentliche Anstalt	Aktiengesellschaft	Stiftung	Betriebs- gesellschaft
Zweckmässiger strategischer Rahmen	nein	teilweise	ja	ja	im Rahmen von Stiftungszweck	ja
Grosser operativer Handlungsspielraum	nein	teilweise	ja	ja	ja	ja
Integrierte Leistungs- und Kostenrechnung	nein	ja	ja	ja	ja	ja
Vollkosten-Rechnung*)	Schattenrechnung **)	Schattenrechnung **)	ja**)	ja**)	ja	ja
Vollkostendeckende Tarife	Schattenrechnung **)	Schattenrechnung **)	ja**)	ja**)	ja	ja, ohne Rückstellungen
Steuerungsmöglichkeiten Stadtrat	gross	gross	gross	mittel	sehr klein	klein
Steuerungsmöglichkeiten Gemeinderat	gross	gross	klein - gross***)	klein	sehr klein	klein
Einführungsaufwand	keiner	mittel	sehr gross	gross	gross	mittel

*) Vollkosten: inkl. Zinskosten für investiertes Vermögen, Abschreibungen und Rückstellungen für Erneuerungen

**) Die Möglichkeit von Rückstellungen in den Erneuerungsfonds gemäss Haushaltsrecht sind noch abzuklären

***) gross, sofern Übergang zu Leistungsgruppenbudget und wirkungsorientierter Führung, sonst klein oder Einschränkung des Handlungsspielraums

Fazit: Je zweckmässiger der mögliche strategische Rahmen für das Heim und je grösser der operative Handlungsspielraum ist, desto kleiner werden die politischen Steuerungsmöglichkeiten. Den Fünfer und das Weggli bietet die selbständige öffentliche Anstalt allerdings zum Preis eines sehr grossen Einführungsaufwandes.

Auszug aus dem Antrag des Stadtrates an den Grossen Gemeinderat vom 08.09.2005:

„Die Selbstständige Gemeindeanstalt

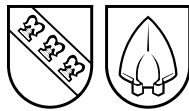
Mit 155 Plätzen wird das Alterszentrum Bruggwiesen so gross, dass es kaum mehr als Teil der Stadtverwaltung effizient geführt werden kann. Eine Studie zu verschiedenen möglichen Strukturen ergab, dass sich als Rechts- und Organisationsform die «selbstständige Gemeindeanstalt» am besten eignet. Die Überführung in eine selbstständige Gemeindeanstalt bedeutet eine ausreichende Verselbständigung ohne Privatisierung, bleiben doch Mitsprache- und Steuerungsmöglichkeiten der Stadt erhalten.

Charakterisierung

Die selbstständige Gemeindeanstalt hat eine eigene Rechtspersönlichkeit und verfügt über ein eigenes Vermögen. Damit ergibt sich für die Heimleitung ein grösserer Spielraum in der operativen Betriebsführung, was zu vermehrtem unternehmerischem Denken und Handeln führt.

Gleichzeitig garantiert die öffentlich-rechtliche Struktur den Organen der Stadt Mitspracherechte und Steuerungsmöglichkeiten auf verschiedenen Ebenen, z. B. bei der Besetzung des Verwaltungsrates, beim Abschluss der Leistungsvereinbarungen, bei der Tarifgestaltung und bei der Verabschiedung der Leistungsabgeltungen. Durch die Entlastung vom operativen Geschäft erhält der Stadtrat mehr Spielraum für die strategischen Aufgaben. Der Grosse Gemeinderat übt Einfluss aus über Budgetierung und Abnahme der Rechnung.

Dank der integrierten Kosten- und Leistungsrechnung besteht grössere Transparenz; dies ist die Voraussetzung für die Vollkostenrechnung und eine durchschaubare Tarifgestaltung.“



AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

Sitzung vom 6. Dezember 2012

ZUR FRAGE 2:

Die Leitung des AZB ist Sache des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung. Der Stadtrat nimmt aus diesem Grund keinen Einfluss auf die Leitung des AZB. Der Stadtrat wird vom Verwaltungsrat über die Situation im AZB regelmässig informiert. Im Übrigen genehmigt er:

- die Taxordnung,
- allfällige Darlehen,
- die Abgeltung von Leistungen in der Leistungsvereinbarung,
- die Zusammenarbeit mit andern Organisationen,
- die Anstaltsverordnung (Genehmigung auch durch GGR),
- die Wahl des VR und dessen Präsident/in,
- die Entschädigung des VR,
- die Wahl der Revisionsstelle,
- künftige bauliche Veränderungen,
- die Beschriftung des Gebäudes,
- die Art des Mietgebrauchs (z.B. Untervermietungen),
- bezeichnet das Amt, über welche die Geschäfte mit dem AZB abgeschlossen werden.

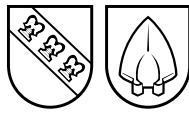
Der Stadtrat nimmt zudem zur Kenntnis:

- den Finanzplan,
- die Liquiditätsplanung,
- den Voranschlag,
- die Jahresrechnung,
- den Jahresbericht,
- das Reporting,
- den Bericht der Revisionsstelle,
- die Umsetzung der Qualitätsmanagements im AZB,
- Zusammenarbeit mit anderen Organisationen sowie Abschlüsse von weiteren Leistungsvereinbarungen mit anderen Institutionen,
- Protokollauszüge der Sitzungen des VR,
- Einlagen bzw. Ausgaben der beiden Fonds des AZB,
- Kommunikation des AZB an Bewohner und deren Angehörige.

Die Erfahrungen seit dem 01.01.2011 haben gezeigt, dass die notwendigen Dokumente für die Zusammenarbeit vorhanden sind, aber noch nicht konsequent danach gelebt wurden. Vor allem bei der Einhaltung von terminlichen Vorgaben muss zwingend eine Verbesserung stattfinden.

Der Stadtrat ist zuständig für die Festsetzung von Rahmenvertrag und Leistungsvereinbarung (Art. 5 lit. a der Anstaltsverordnung). Ferner ist er zuständig für den Abschluss des Mietvertrags der Immobilien und insbesondere die Festsetzung des Mietzinses. Dabei postuliert die Anstaltsverordnung eine kostendeckende Miete. Die Leistungsvereinbarung für 2012 relativiert diese Vorgabe wie folgt:

„Das AZB erhält keine Subventionen. Solange der Markt im Bereich der stationären Pflege und Betreuung von Seniorinnen und Senioren die volle Kostendeckung nicht erlaubt, wird die sich daraus ergebende Unter-



AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

Sitzung vom 6. Dezember 2012

deckung in der Leistungsvereinbarung bestimmt. Die vereinbarte Unterdeckung wird mit dem Mietzins verrechnet.“

Somit ist der Stadtrat (auch nachträglich) zuständig, den Mietzins unter den Vollkosten festzusetzen bzw. zu reduzieren und nötigenfalls die Leistungsvereinbarung im Einverständnis mit dem Verwaltungsrat AZB entsprechend anzupassen, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind.

ZUR FRAGE 3:

Wie Antwort 2

ZUR FRAGE 4:

Der Stadtrat hat die Probleme im AZB erkannt. Es haben Aussprachen stattgefunden und die nötigen Massnahmen wurden eingeleitet. Der Stadtrat hat einen zeitlich befristeten stadträtlichen Ausschuss eingesetzt. Das AZB verfügt bereits über gute Führungs- und Steuerungsinstrumente. Diese müssen jedoch noch in die Prozessabläufe eingebaut und konsequent angewendet werden.

ZUR FRAGE 5:

Im Moment werden die verschiedenen Dokumente auf ihre Praxistauglichkeit für die Zukunft überprüft und wo nötig angepasst. Es wird auf die Frage Nr. 4 verwiesen.

ZUR FRAGE 6:

Der VR besteht aus 5 – 7 Mitgliedern. Zurzeit zählt er deren 6. Je ein Mitglied wird gemäss geltender Anstaltsverordnung aus dem GR Lindau und dem Stadtrat Illnau-Effretikon in den VR delegiert. Bei den zu wählenden Mitgliedern achtete der Stadtrat darauf die verschiedenen Kompetenzen, wie Medizin/Pflege, Ökonomie, Führungserfahrung aus dem Altersheimbereich und Finanzen in den VR zu bringen und die Persönlichkeiten nach ihren Fähigkeiten und Kenntnissen auszuwählen.

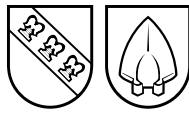
ZUR FRAGE 7:

Im Moment wird die Situation auf Grund der Rechnung 2011, der Hochrechnung 2012, einer Kostenrechnung, des Budgets 2013, der Liquiditätsplanung und des Finanzplanes, überprüft. Tatsache ist, dass der Mietzins an die Stadt beim AZB ein wesentlicher (auch neuer) Kostenfaktor ist und auch in Zukunft sein wird. Die finanziellen Engpässe des AZB wurden durch die Abschreibung eines Anteils der Miete für das Jahr 2012 bereits entschärft.

Auf die Fragen 8 bis 14 kann der Stadtrat keinen direkten Einfluss nehmen.

ZUR FRAGE 8:

Die Qualitätssicherung ist Sache des Betriebes, das heisst der Geschäftsleitung und des VR. Der Stadtrat vergewissert sich, ob eine solche Qualitätssicherung stattfindet und nimmt die Umsetzung des Qualitätsmanagements zur Kenntnis. Der Stadtrat nimmt zur Kenntnis, dass ein Internes Kontrollsystem (IKS), gemäss Auskunft des Verwaltungsrates, im Aufbau ist.



AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

Sitzung vom 6. Dezember 2012

ZUR FRAGE 9:

Die Belegung des AZB nach der Sanierung, d.h. ab 1. März 2013 liegt in der Verantwortung des Verwaltungsrates des AZB. Zurzeit werden durch den VR verschiedene Angebote geprüft, wobei den Bedürfnissen der älteren Bevölkerung Rechnung zu tragen ist. Auf Seiten der Stadt befasst sich die Koordinationsstelle Gesundheit und Alter sowie der Altersplanungsausschuss des Stadtrates mit den möglichen Angebotsformen. Entsprechende Wünsche wurden bereits beim AZB deponiert.

ZUR FRAGE 10:

Auch die Frage zum Personal liegt in der Verantwortung des AZB und seiner strategischen und operativen Führung. Der Stadtrat stellt aber erfreut fest, dass sich die Stimmung und damit auch die Zufriedenheit aller Akteure im AZB merklich verbessert haben. Die gesamte Personalsituation liegt in der Verantwortung des VR, weshalb dem Stadtrat grundsätzlich keine Einflussnahme gebührt, dies hat der GGR in der Verordnung für das Alterszentrum festgehalten.

ZUR FRAGE 11:

Da der Stadtrat nicht für die Personalsituation im AZB zuständig ist, müssen die Geschäftsleitung und der VR des AZB darum bemüht sein, als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden.

ZUR FRAGE 12:

Die Fluktuation im Jahre 2011 und im ersten Halbjahr 2012 war höher als im Vergleich zu 2006 bis 2009.

ZUR FRAGE 13:

Die Verantwortung und Führung des Betriebes liegt beim Verwaltungsrat des AZB.

ZUR FRAGE 14:

Es trifft zu, dass vor allem im letzten Jahr Abgänge mit Temporäranstellungen ersetzt wurden, die zu höheren Personalkosten führten. Die ausserordentliche Lage erforderte dies offenbar. Es darf aber ebenfalls auch hier festgestellt werden, dass die neue Geschäftsführung mit grossem Einsatz die Normalität anstrebt. Allerdings ist es nicht einfach qualifiziertes Personal zu finden.

Stadtrat Illnau-Effretikon

Ueli Müller
Stadtpräsident

Kurt Eichenberger
Stadtschreiber

Versandt am: 10.12.2012

rr/KE