

An die Mitglieder des Gemeinderates

Motion des Ratsmitgliedes Stefan Lehmann zur Prüfung einer organisatorischen Änderung des Geschäftsfeldes «Betreutes Wohnen» Bericht und Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. Mai 2007 reichte das Ratsmitglied Stefan Lehmann beim Präsidenten des Gemeinderates eine Motion betreffend «Prüfung einer organisatorischen Änderung des Geschäftsfeldes Betreutes Wohnen» ein. Der Gemeinderat überwies die Motion am 25. Juni 2007 an den Stadtrat zur Berichterstattung und Antragstellung.

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

« Der Stadtrat wird beauftragt, als Ergänzung des bestehenden Leistungsauftrages bis 2010, also bis zum Legislaturende, zu prüfen, ob der Leistungsauftrag für die Erreichung der Wirkungs- und Leistungsziele aus dem genannten Geschäftsfeld auch einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt oder einer privatrechtlichen Stiftung übertragen werden kann.

Er legt dem Gemeinderat bis Mitte 2008 einen entsprechenden Bericht/Antrag vor, welcher eine mögliche Umsetzung bis spätestens zu Beginn der neuen Legislaturperiode vorsieht.

Begründung:

Nicht nur das Gesundheitswesen auf nationaler Ebene, auch die Alterspolitik der öffentlichen Hand auf Gemeindeebene ist immer rascheren Strukturveränderungen und -anpassungen unterworfen.

Im Rahmen des bestehenden Alterskonzeptes 2002 erfüllt das Geschäftsfeld „Betreutes Wohnen“ die wichtigsten Dienstleistungen für unsere älteren und pflegebedürftigen Mitmenschen in Uster professionell und zeitgemäss. Mit einem Etat von > 230 Vollzeitstellen und einem Ausgabenbudget von > 24 Mio. sFr. p.a. überschreiten die heutigen beiden Beriebe der Heime und der Spitex gemeinsam (Heime 22 Mio, Spitex 2 Mio sFr.) bereits eine mittlere KMU-Grenze Richtung Grossbetrieb. Damit die erforderlichen Leistungen besser und rascher an die sich verändernden Bedürfnisse und gesetzlichen Erfordernisse angepasst, koordiniert und weiterentwickelt werden können, sind die Entscheidungsfindungen zu optimieren und die Strukturen und Prozessabläufe zu vereinfachen. Mit der Zusammenführung der beiden Heime „im Grund“ und „Dietenrain“ ist ein erster organisatorischer Schritt erfolgreich abgeschlossen.

Neben dem vom Gemeinderat erteilten Leistungsauftrag und den via Globalkredit zur Verfügung gestellten Finanzmitteln soll die neue Organisation, bzw. die operative Verantwortungsebene *unternehmerischer* entscheiden können.

Daher ist die operationelle Führungsstruktur mit einer möglichen Aenderung der Trägerschaft des Geschäftsfeldes zu überprüfen. Durch die absehbare personelle Veränderung in der Abteilungsleitung wird dies nun erleichtert.

Verschiedene Gemeinden in der nahen Umgebung sind uns diesbezüglich bereits einen Schritt voraus.

Ich bitte Sie, einer fortschrittlichen, zukunftsorientierten Unternehmensführungsmöglichkeit eine Chance zu geben und die Motion mit Ihrer Stimme zu überweisen.

Besten Dank.»

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Die vorliegende Motion thematisiert die Trägerschaftsform des Geschäftsfeldes Betreutes Wohnen (GF BW) und verlangt eine Prüfung, ob der Leistungsauftrag auch in einer anderen Organisationsform erfüllt werden kann. Die dahinterliegende Idee ist die Ausgliederung des GF BW aus der städtischen Verwaltung und die Überführung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder eine privatrechtliche Stiftung. Der Stadtrat von Uster (SR) ist grundsätzlich offen für eine Überprüfung der Organisationsform des GF BW. Eine möglichst ideale Organisation für das GF BW ist ihm wichtig. Diese soll eine optimale Dienstleistungserbringung gegenüber den Kundinnen und Kunden sicherstellen und einen ökonomischen und effektiven Betrieb gewährleisten. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind im Folgenden beschrieben.

Ausgangslage

Schon in den 90er Jahren erkannte der SR die Wichtigkeit der Altersarbeit und die grossen Herausforderungen, die in diesem Bereich auf die Stadt Uster zukommen. Deshalb hat er früh die entsprechenden Weichen gestellt und einen langen Prozess eingeleitet zur Stärkung und Ausrichtung des Altersbereiches auf die Zukunft. Dazu hat er die Positionierung der Institutionen eingeleitet, die Einflussnahmemöglichkeiten optimiert und die Vernetzung vorangetrieben. Das Alterskonzept aus dem Jahr 2002 gibt hierbei die Richtung der Altersarbeit in Uster vor.

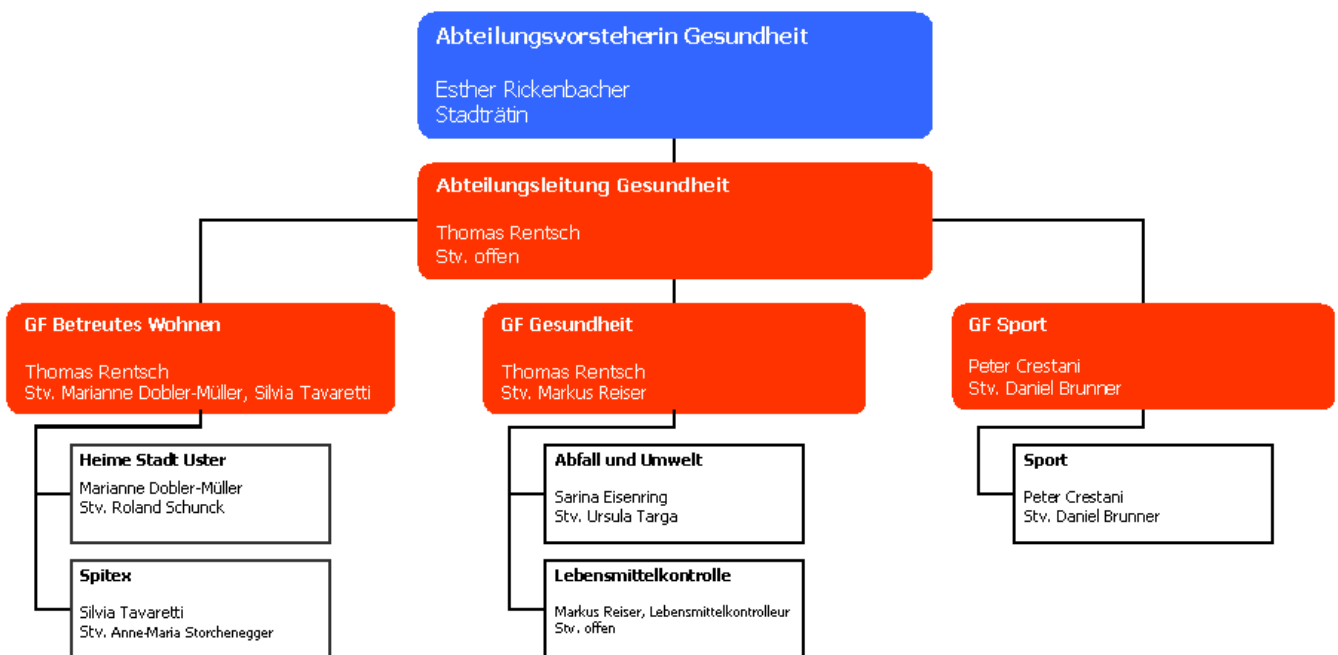
Konsequenterweise wurden deshalb, ebenfalls im 2002, mit der Einführung des NPM (New Public Management) auch die beiden Pflegeheime Dietenrain und Im Grund in der Leistungsgruppe Heime (LG Heime) zusammengefasst und in die Stadtverwaltung integriert. Zusammen mit der Leistungsgruppe Spitex (LG Spitex) bilden sie das GF BW. Die beiden bis dahin bestehenden Heimkommissionen und die Spitexkommission wurden aufgelöst. Gleichzeitig wurde die Fachkommission Betreutes Wohnen als beratendes Gremium des Stadtrates geschaffen.

GF Betreutes Wohnen – Bündelung der Kräfte

Seit 1. Februar 2008 ist Thomas Rentsch Abteilungsleiter der Abteilung Gesundheit. Er trat die Nachfolge von Ernst Brassel an, der pensionshalber zurückgetreten ist. Wie im Organigramm ersichtlich, ist Thomas Rentsch ebenfalls als Geschäftsfeldleiter BW direkt verantwortlich für das GF BW. Es ist eines von drei Geschäftsfeldern der Abteilung Gesundheit der Stadt Uster. Es besteht aus der LG Heime und der LG Spitex. Dem GF BW obliegt hauptsächlich die einheitliche Führung, die zukünftige Ausrichtung und Strategie, die gezielte Steuerung, die Koordination und die optimale Nutzung von Synergien.

Die Bildung des GF BW brachte gewichtige Vorteile: Zum ersten Mal war die direkte Steuerung und das Controlling durch die Leistungsaufträge möglich. Die strategische Ausrichtung der Heime und der

Spitex konnte nun erstmals gemeinsam angegangen werden. Unter anderem wurde auch die gemeinsame Ausrichtung im Bereich der Langzeitpflege gefördert. Die grössere Nähe brachte eine stärkere Identifikation mit der Stadt Uster, einerseits als Anbieterin von Dienstleistungen (für die Kunden), andererseits als Arbeitgeberin (für Mitarbeitende). Abläufe und Reglemente im Organisations- und Personalbereich wurden vereinheitlicht und gestrafft, dazu gehört auch die Vereinheitlichung der BVG-Kassen. Teilweise etwas längere Dienstwege, komplexere Abläufe und gewisse neue Schnittstellen zur Stadtverwaltung nahm man dabei in Kauf. Seit 2002 bis heute wurden weitere Vereinheitlichungen angegangen und umgesetzt. Dieser Vereinheitlichungsprozess ist weiterhin im Gang.

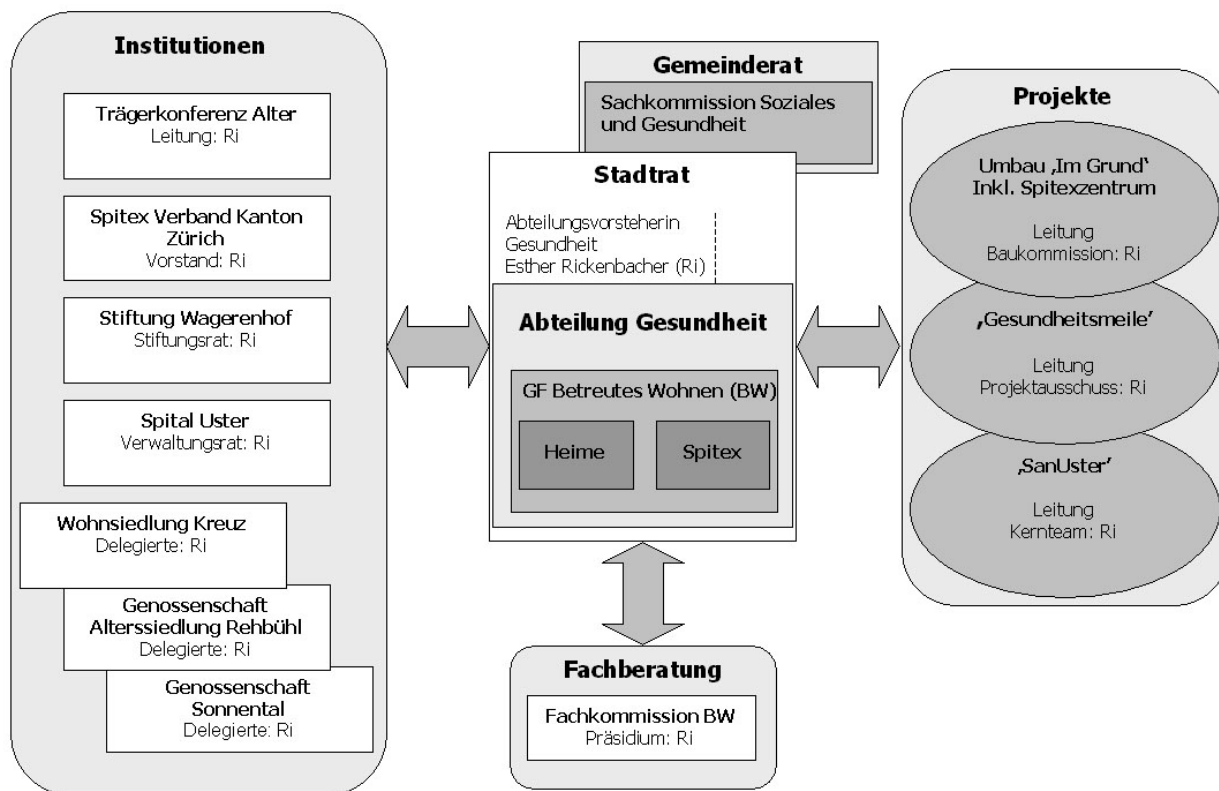


Für strategische Belange wird das GF BW durch ein Fachgremium begleitet, die Fachkommission Betreutes Wohnen, welches dem Stadtrat als beratendes Gremium zur Verfügung steht. Die Fachkommission besteht aus der Abteilungsvorsteherin Gesundheit, dem GF-Leiter und den LG-Leiterinnen der Heime und der Spitex und vier externen Mitgliedern mit Fachwissen und Erfahrung im Altersbereich, resp. im Gesundheitswesen. Die externen Mitglieder stehen in Strategiefragen beratend zur Verfügung.

Zusammenarbeit und Vernetzung

Eine gute Vernetzung ist elementar für professionelle Organisationen im Gesundheitsbereich. Durch den kontinuierlichen Aufbau der Kontakte und Beziehungen ist das GF BW mit den Heimen und der Spitex heute im Gesundheitsbereich sehr gut verankert und positioniert.

Vernetzung GF Betreutes Wohnen



Neben den beiden Heimen und der Spitex sind in Uster weitere Organisationen für die Altersarbeit wichtig. Dies sind vor allem das Spital Uster, die vier Alterswohn-Genossenschaften Post, Rehbühl, Kreuz und Sonnentäl mit Alterswohnungen, der Wagerenhof, das Werkheim Uster, die Pro Senectute und das Seniorennetz.

Praktisch alle im Altersbereich tätigen Institutionen auf dem Platz Uster sind in der „Trägerkonferenz Alter“ zusammengeschlossen. Die Ziele dieser Vereinigung sind primär die bessere Vernetzung der Akteure in der Altersarbeit auf dem Platz Uster zu fördern, bessere Koordination und Abstimmung untereinander und die Nutzung von Synergien voranzutreiben. Geeignete Projekte werden ebenfalls gemeinsam abgewickelt. Stadträtin Esther Rickenbacher, Abteilungsvorsteherin Gesundheit, leitet die Trägerkonferenz. Im Ausschuss der Trägerkonferenz ist neben dem Abteilungsleiter Gesundheit, Thomas Rentsch als Leiter, auch Silvia Tavaretti aktiv. Damit werden die städtischen Interessen und Anliegen gezielt vertreten.

Wichtige Projektarbeit

Die Altersarbeit und das Gesundheitswesen haben in Uster eine hohe Priorität. Laufend werden Projekte dazu bearbeitet und die Vernetzung mit verschiedensten Akteuren vertieft und erweitert. Zu den wichtigsten übergeordneten Projekten für die starke Positionierung von Uster im Gesundheitsbereich gehören momentan der Umbau des Pflegeheimes Im Grund und die Integration des neuen Spitex-zentrums, die „Gesundheitsmeile“ (Gesundheitsgebiet Wagerenstrasse) und „SanUster“ (Positionierung von Uster als wichtigem Standort im Gesundheitsbereich).

Im Gebiet Wagerenstrasse bestehen bereits verschiedene Angebote im Gesundheitsbereich, wie Spital, Pflegezentrum, Behindertenheim, Altersheim, Wohnheim, Zentrum für chinesische Medizin, Alterstagesklinik und andere. Diese Angebote sollen sinnvoll ergänzt werden und zu einem Gebiet mit Zentrumsfunktion für Dienstleistungen des Gesundheitsbereiches werden – die „Gesundheitsmeile“. Dafür werden die notwendigen planerischen und eigentumsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen. Mit dieser Konzentration reagiert Uster auf zukünftige Anforderungen im Gesundheitsbereich, bietet den Kundinnen und Kunden verbesserte Dienstleistungen und kann Synergien unter den verschiedenen Institutionen noch mehr nutzen.

Uster besitzt Potenzial im Gesundheitsbereich. Dies haben auch Vergleiche mit anderen Gemeinden und die Studie „Der Standort Uster auf einen Blick“ der Credit Suisse (September 2007) gezeigt. Aufgrund dieser Tatsache ist das Projekt „SanUster“ lanciert worden. Ziel ist es, ein Produkt „SanUster“ zu entwickeln, das Uster als wichtigen Standort im Gesundheitsbereich positioniert. Dies geschieht mit allen interessierten Kreisen aus dem Gesundheitsbereich und in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung von Uster.

LG Heime

Die LG Heime umfasst die Pflegezentren Im Grund und Dietenrain, das Wohn- und Altersheim Im Grund sowie die Pflegewohngruppen Kreuz und Nänikon. In den verschiedenen Häusern finden betagte und pflegebedürftige Menschen ein Zuhause und eine ihrer Situation und ihrem Gesundheitszustand entsprechende Betreuung und Pflege. Marianne Dobler ist Gesamtleiterin der LG Heime.

Geschichte der Heime – zwei eigenständige Häuser

Im Jahr 1914 nahm das erste Altersheim der Stadt Uster auf dem Areal „Im Grund“ den Betrieb auf. 1940 baute die Stadt ein weiteres Heim, ihr Bürgerheim mit Landwirtschaftsbetrieb und grossem Garten am südlichen Stadtrand „im Dietenrain“ gelegen.

Je ein „Heimverwalter“ pro Heim war zuständig für die operative Leitung „seines“ Heims, vor allem in organisatorischen, betriebswirtschaftlichen und personellen Belangen. Sie waren auch Ansprechpersonen für die zuständige Heimkommission und unterstützten diese in strategischen Fragestellungen.

Zwei eigenständige Heimkommissionen

Je eine Heimkommission mit selbständiger Verwaltungsbefugnis war damals für die strategische Führung der beiden Heime zuständig. Die Heimkommission Im Grund umfasste erst das Altersheim- und dann auch das Pflegezentrum und das Wohnheim Im Grund. Die Heimkommission Dietenrain war zuständig für das ehemalige Bürgerheim, anschliessend auch für das Pflegezentrum. Der Vorsteher der Abteilung Soziales amtierte damals als Präsident in beiden Heimkommissionen und als Verbindungsglied gegenüber der Stadt.

1978 wurde das Heim Im Grund durch ein Pflegezentrum (Krankenheim) erweitert. Das Dietenrain wurde dann 1990 erweitert. Neben dem Bürgerheim wurde ein neuer Pflgetrakt (heutiger Rundbau, Haus See) angefügt. Marianne Dobler-Müller, die heutige Gesamtleiterin der Heime, übernahm 1996 die Leitung des Pflegeheimes Dietenrain. Im gleichen Jahr wurde der Landwirtschaftsbetrieb vom Heim Dietenrain getrennt und verpachtet und das Heim Im Grund durch ein Wohnheim erweitert. Dies ergänzte das Wohnangebot um Alterswohnungen. Später, 1997 und 2002 wurde das Angebot des Dietenrain noch durch die beiden dezentralen Pflegewohngruppen in Nänikon und in der Wohnsiedlung Kreuz erweitert.

Erste Zusammenarbeit

Ab 1996 begannen sich die beiden „Heimverwalter“ und weitere Fachpersonen der Heime (z.B. Pflege, Administration, Ökonomie) regelmässig auszutauschen. Dies hatte erste Vereinheitlichungen von Grundlagen, wie z.B. den Austausch und die Angleichung von Kennzahlen und die Harmonisierung der Lohnstufungen zur Folge. Ebenfalls wurden bei Bedarf analoge Anträge an die beiden Heimkommissionen gestellt. Erste Synergien konnten so genutzt werden und die ehemals sehr eigenständigen Heime begannen enger zusammen zu arbeiten.

Durch neue Rahmenbedingungen der Krankenversicherungen, die für die Heime eine einheitliche Rechnungslegung verlangten, wurde 1998 die gesamte Rechnungsführung und das Controlling von der Stadtverwaltung in die Heime ausgelagert. Dabei wurde den spezifischen Bedürfnissen der Heime Rechnung getragen. Doppelspurigkeiten konnten damit abgebaut werden. Ebenfalls ermöglichte die einheitliche Rechnungsführung neu einen gesamtschweizerischen Vergleich (Benchmarking) einiger Kennzahlen der Heime.

Integration in die Stadt – aus zwei mach eins

Die Konstellation mit den zwei unabhängigen Heimkommissionen war für die Stadt Uster wenig zufriedenstellend. Einerseits war die Stadt Geldgeberin, andererseits war die Möglichkeit der Einflussnahme durch die Stadt sehr gering. Die Heimkommissionen walteten sehr autonom.

Im Rahmen der Einführung des NPM im 2002 wurden deshalb die beiden Kommissionen mit selbständiger Verwaltungsbefugnis aufgelöst. Die strategische Führung und die Heimorganisationen Im Grund und Dieterrain wurden zusammengefasst und in die Abteilung Gesundheit, GF BW, integriert.

Der nächste konsequente Schritt zur Stärkung und Verbesserung der Heimorganisation folgte im Jahr 2005. Mit der Pensionierung des Heimleiters im Grund, übernahm Marianne Dobler die Gesamtleitung der beiden vormals getrennt geführten Heime. Dadurch rückten die beiden Heime nochmals deutlich näher zusammen und ein gemeinsames, einheitliches Auftreten der Heime der Stadt Uster gegenüber den Kundinnen und Kunden resultierte. Die Nutzung von Synergien innerhalb der Heime, einheitliche Arbeitsprozesse und Abläufe, wurden jetzt ermöglicht bzw. sehr erleichtert. Dies betraf vor allem das Rechnungswesen und die neu geschaffene Beratungs- und Aufnahmestelle für das Wohnen im Alter. Das Rechnungswesen und die Buchhaltung werden nun zentral für beide Heime (und die Spitex) geführt und sind in der LG Heime angesiedelt. Durch die grossen Kulturunterschiede der beiden Heime ist diese Zusammenführung sehr anspruchsvoll und zeitintensiv. Ein etappenweises Vorgehen gibt den Betroffenen genug Zeit sich auf die neue Situation einzustellen. Dieser Prozess ist auf gutem Weg und der Abschluss ist auf das Ende der Umbauphase vorgesehen.

Die Heime heute – auf gutem Weg

Die Heime der Stadt Uster verfügen mit 267 Betten über ein diversifiziertes Angebot im Bereich der stationären Langzeitpflege. Für die pro Jahr geleisteten 92'000 Aufenthaltstage steht ein Etat von 207 Stellen zur Verfügung. Dieser verteilt sich auf 289 Mitarbeitende.

Die Heime in Zahlen (Stand 31.12.2007)

Globalkredit (Defizitanteil) in 1'000 CHF	1'696
Anzahl Stellen (Total)	207
Anzahl Mitarbeiter	289
Anzahl Betten (Total)	267
Betten Pflegezentrum im Grund	99
Betten Pflegezentrum Dietenrain	97
Altersheim	28
Wohnheim	25
Ferienbetten	2
Dezentrale Pflegewohngruppen	16
Anzahl Ausbildungs- und Praktikumsplätze	35

Die beiden Pflegezentren werden nach der Sanierung des Zentrums Im Grund wiederum einen zeitgemässen Standard aufweisen. Das Altersheim sowie die Pflegewohngruppe in der Alterswohnsiedlung Kreuz sind beliebte Wohn- und Pflegeangebote. Die Pflegewohngruppe Nänikon sowie das Wohnheim entsprechen nur noch bedingt dem Bedarf an ein betreutes Wohnen. Investitionen in neue Wohnformen (z.B. Alterswohnungen mit individuellem Serviceangebot) werden notwendig sein, um auch in Zukunft dem Bedarf der Bevölkerung an stationärer Betreuung und Pflege gerecht zu werden.

Die Zusammenführung der beiden Heime und die Implementierung einer gemeinsamen Kultur ist aufwendig und zeitintensiv aber gut fortgeschritten. Diese ausserordentlichen Projekte und Aufgaben, vor allem auch verbunden mit dem Umbau des Pflegezentrums im Grund belastet das Personal der LG Heime stark und dies über einen längeren Zeitraum. Die Motivation ist trotzdem hoch und die LG Heime ist auf gutem Weg in die Zukunft.

LG Spitex

Die Spitex sorgt für die ambulante Hilfe und Pflege von hilfs- und pflegebedürftigen Menschen aller Altersgruppen (vom Kind bis zu Hochbetagten) zu Hause, in ihrer vertrauten Wohnumgebung. Silvia Tavaretti ist Leiterin der LG Spitex.

Geschichte der Spitex – zwei Vereine, zwei Angebote

1882 wurde in Uster ein Krankenpflegeverein gegründet, der eine Krankenstube betrieb. Seit 1895 gibt es Gemeindecrankenschwestern.

1918 gründete Pfarrer Gustav Lüthy den Hauspflegeverein als gemeinnützige Organisation ergänzend zur Armenpflege. Die Aufsicht hatte die politische Gemeinde (Sozialbehörde). Während die Gemeindecrankenschwestern auf ärztliche Anordnung medizinische Pflegehandlungen vornahmen, betreuten die Hauspflegerinnen Familien mit Kranken und Rekonvaleszenten im eigenen Zuhause, z.T. über längere Zeit. Mit diesen beiden Diensten bot Uster als eine der ersten Gemeinden in der zürcherischen Landschaft eine umfassende Pflege zu Hause an und diente damit vielen anderen Gemeinden als Vorbild.

Integration in die Stadt

Aus finanziellen und personellen Gründen wurde 1955 der Krankenpflegeverein aufgelöst und die Gemeindecrankenschwestern der Gesundheitsbehörde der Stadt Uster unterstellt.

1961 gründete der Frauenverein Uster einen Haushilfedienst für hauswirtschaftliche Hilfe und Unterstützung. Die drei Dienste (Gemeindekrankenschwestern, Hauspflege, Haushilfe) arbeiteten selbständig, koordinierten aber erste Arbeitsgebiete.

Gemeinsames Domizil – drei Angebote

1990 bezog die Hauspflege, die mittlerweile auch der Gesundheitsbehörde zugewiesen wurde, zusammen mit der Gemeindepflege den ersten Spitex-Stützpunkt an der Kanzleistrasse 2. Eine Spitex-Kommission war für die beiden Dienste und die Fachthematik der ambulanten Versorgung zuständig. Zu dieser Zeit wurde die Bezeichnung „Spitex“ (Spitalexterne Versorgung) schweizweit eingeführt. Erstmals bestanden nun einheitliche Qualitätsanforderungen: bedarfsgerecht, fachgerecht und wirtschaftlich.

Unter der Bezeichnung Spitex Uster bezogen 1996 Gemeindekrankenpflege, Hauspflege, Krankenmobilen und die Haushilfe des Frauenvereins (inkl. Mahlzeitendienst und Fahrdienst) an der Seestrasse 7 das erste Spitex-Zentrum von Uster. Das Zentrum wurde durch die Bereichsleiterinnen in Kooperation geführt. Silvia Tavaretti, damals Gemeindekrankenschwester, vertrat den Betrieb in der Kommission.

Gemeinsame Leitung

In vielen Gemeinden wurden zu dieser Zeit die oft kirchlichen Organisationen in Spitex-Vereine überführt. Uster dagegen belies die Spitex in der Gesundheitsbehörde der Stadtverwaltung, weil diese Lösung in der Bevölkerung verankert war, die Zusammenarbeit und die Führung sich bis dahin bewährte und kein grosser Mehrnutzen zu erwarten war.

2000 übernahm Silvia Tavaretti die Gesamtleitung der Spitex. Im Folgenden wurden die verschärften Anforderungen des neuen KVG (Krankenversicherungsgesetz) umgesetzt. Alle Leistungen erfolgten nun koordiniert und interdisziplinär. Die betriebliche Qualitätssicherung wurde neu aufgebaut und institutionalisiert. Eine Sprechstunde der Gemeindekrankenschwester und eine spezialisierte Kontinenz- und Stomaberatung wurden neu eingeführt.

Integration ins GF BW – Prüfung der Organisationsform

Um die Einflussnahme und die Steuerbarkeit durch die Stadt zu vergrössern, wurde die Spitex-Kommission im Rahmen der Einführung des NPM in der Stadtverwaltung aufgelöst. Die Spitex und die Heime der Stadt Uster bildeten neu das Geschäftsfeld „Betreutes Wohnen“ innerhalb der Stadtverwaltung.

Aus finanziellen Überlegungen wurde 2002 eine Betriebsanalyse erstellt (Firma Helbling und Partner) zur Überprüfung der Organisationsform von Spitex und der Haushilfe des Frauenvereins. Eine mögliche Intergration der Haushilfe des Frauenvereins in die Spitex wurde dabei geprüft. Fazit: Beibehaltung des Status Quo. Der Aufwand eines Wechsels der Organisationsform zum resultierenden Nutzen und die finanziellen Vorteile waren zu gering.

Unterstützt von der Firma Shelter AG, Zürich, wurde 2006 geklärt, ob die Spitex mit den Heimen zusammengeführt werden soll. Fazit: Die Auftragsunterschiede sind zu gross, der Nutzen ist nicht gegeben. Die notwendige Ausrichtung der Spitex auf zukünftige Herausforderungen bedingt eine grosse eigene Stärke und Selbständigkeit.

Spitex heute – gerüstet für die Zukunft

Per 1. Januar 2008 wurde die Haushilfe des Frauenvereins in die Spitex Uster und damit in die Stadtverwaltung integriert. Die Gründe waren der Wegfall von Bundessubventionen als Folge der Neugestaltung des Finanzausgleiches (NFA) und die Anpassung an die Anforderungen des neuen Gesundheitsgesetzes. Durch diese Neuorganisation wurden die 23 Haushelferinnen des Frauenvereins neu städtische Angestellte. Damit hat die Spitex auf einen Schlag um rund ein Drittel an Grösse zugenommen.

Durch Ergänzungen des kantonalen Gesundheitsgesetzes und der, vom Kanton neu geforderten, gesundheitspolizeilichen Betriebsbewilligung für Spitex-Organisationen, sind weitere fachliche wie organisatorische Anpassungen erforderlich. Beispiele hierfür sind ein Angebot ambulanter psychiatrischer Leistungen und ausgeweitete Präsenzzeiten. Die Vorbereitungen und Arbeiten dazu sind mehrheitlich bereits umgesetzt.

Die Spitex Uster ist heute bestens positioniert. Die schlanken Strukturen sind wirtschaftlich, Steuergelder werden direkt und transparent eingesetzt. Die Neutralität und die Sicherheit der Stadt werden von den Klientinnen und Klienten und den Mitarbeitenden sehr geschätzt. Die Mitarbeitenden sind zudem Sympathieträger der Stadt. Das Dienstleistungsangebot ist kundenfreundlich gestaltet, nach dem Motto „Spitex aus einer Hand“.

Die Spitex in Zahlen (Stand 31.12.2007, resp. Hochrechnung 2008)

	2007	HR 2008*
Globalkredit (Defizitanteil) in 1'000 CHF	1'265	
Anzahl Stellen (Total)	20	28
Anzahl Mitarbeitende	35	58
Anzahl Klient/innen (betreuerische und pflegerische Leistungen)	430	620
Anzahl Stunden (Total)	19'145	31'300
Anzahl Arbeitsstunden Pflege	15'462	16'300
Anzahl Arbeitsstunden Hauswirtschaft Stadt Uster	3'683	15'000**
Anzahl verkaufte Mahlzeiten	6'593	> 6000
Anzahl Ausbildungs- und Praktikumsplätze	6	6
*Hochrechnung 2008: Zunahme durch Übernahme der Haushilfe des Frauenvereins.		
**Neu mit Arbeitsstunden der Haushilfe des Frauenvereins (2007: 10'884 h)		

Gefragte Zusammenarbeit

Durch die enge Zusammenarbeit mit dem Spital, zwischen der Pflege innerhalb des Spitals (Spitin) und der Spitex wird der Übergang zwischen Spital und nachgelagerter weiterer Pflege zu Hause (durch die Spitex) verbessert und eine Kontinuität in der Betreuung für die Kunden sichergestellt.

Die Fachperson für Kontinenz und Stoma wird auch vom Spital Uster für Einsätze zugezogen. Die Spitex ist Mitglied und im Ausschuss der Trägerkonferenz Alter vertreten. Dadurch ist eine gute Vernetzung mit den lokalen Altersinstitutionen gegeben. In der regionalen Psychiatriekommission des Zürcher Oberlandes und im deutschschweizerischen Spitex-Städte-Treff ist die Spitex Uster ebenfalls vertreten.

Mit dem Frauenverein besteht ein Leistungskontrakt für den Mahlzeitendienst und eine finanzielle Beteiligung am Fahrdienst.

Spezialangebote wie die Spitex für Kinder, Spitex für Krebskranke und ein Familienentlastungsangebot (primärer Kinderschutz) werden über Dienstleistungs-Vereinbarungen mit externen Organisationen geregelt und durch diese erbracht. Im Weiteren ist die Abteilungsvorsteherin im Vorstand des Spitex Verbandes vom Kanton Zürich.

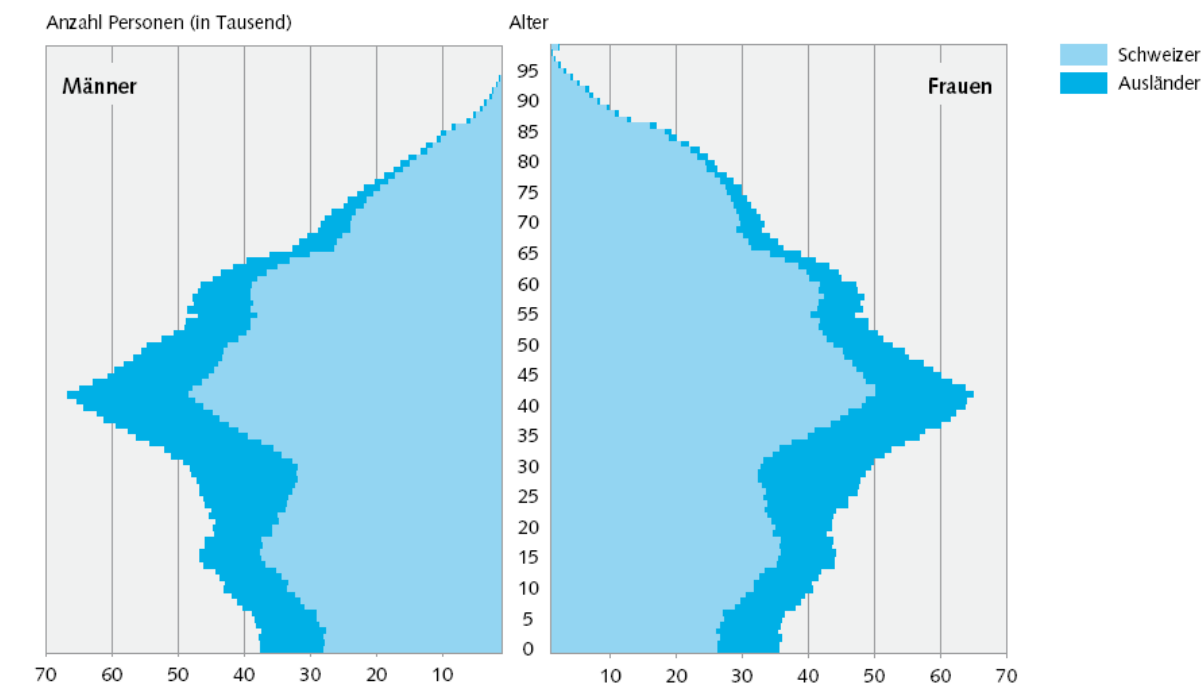
Entwicklungen im Altersbereich

Die Stadt Uster wächst. Voraussichtlich im Herbst 2008 wird Uster 32'000 Einwohner haben und wahrscheinlich weiter wachsen. Der Anteil der über 65-Jährigen beträgt 13% (Schweiz gesamt 16%).

Überalterung – zunehmende Nachfrage

Die Bevölkerung ist noch nie so stark gealtert. Der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung wird immer grösser. Nach Auffassung der Demografen schreitet die Alterung der Gesellschaft noch mindestens 10 bis 20 Jahre weiter fort. Wie in der untenstehenden Alterspyramide ersichtlich, liegt die Spitze der geburtenstarken Jahrgänge heute bei den rund 40-jährigen Personen. Diese werden also voraussichtlich in ca. 25 Jahren das Pensionsalter erreicht haben. Auch die Lebenserwartung nimmt weiterhin zu.

Altersaufbau der ständigen Wohnbevölkerung nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit 2006



Quelle: Bundesamt für Statistik

Die Bevölkerungsgruppe der über 80-Jährigen wird schätzungsweise bis 2020 um knapp einen Fünftel und bis 2030 um rund 40% gegenüber heute zunehmen. Im Jahr 2050 werden in der Schweiz voraussichtlich nur noch zwei Personen im erwerbsfähigen Alter auf eine Person im Pensionsalter entfallen, heute sind es noch vier. Die Anzahl Personen, die in Zukunft im Alter Unterstützungs-Dienstleistungen benötigen, wird vermutlich stark zunehmen. Heute benötigt ein gutes Drittel aller über 80-Jährigen die Hilfe Dritter.

Finanzierung nicht gesichert – Übernahme durch Staat!

Wichtige Entscheidungen zur zukünftigen Finanzierung der Altersarbeit stehen noch aus. Dies betrifft vor allem die Pflegefinanzierung und die Handhabung der Überbrückungspflege in den Heimen. Weitreichende Konsequenzen für die Altersarbeit sind zu erwarten.

Die Finanzierung all dieser Entwicklungen ist nicht gesichert. Der Staat wird in die Bresche springen und die zusätzlichen Kosten übernehmen müssen. Aus diesem Grund muss der Staat auch entsprechenden Einfluss nehmen können auf die Entwicklungen im Altersbereich. Die öffentliche Hand ist eine der wichtigsten Finanzierer der Altersarbeit. Sie wird zukünftig tiefer in die Tasche greifen müssen um die steigenden Kosten abzudecken. Der Staat ist deshalb gefordert, die Zukunftsstrategie im Altersbereich zu formulieren und die Umsetzung dieser Strategie sicherzustellen.

Höhere Ansprüche – eher langsame Veränderungen

Die älteren Menschen werden als Bevölkerungsgruppe und als Kunden immer wichtiger. Gleichzeitig werden ihre Lebensweisen und Wünsche immer vielfältiger, immer individueller und damit weniger berechenbar. Trotz der zunehmenden „Nonkonformität“ sind gewisse Tendenzen feststellbar: Die neue Generation der älteren Menschen will anders alt werden. Sie bezeichnen ihre Bedürfnisse und Wünsche klar. Mobiler, aktiver, mehr Komfort und Eigenständigkeit sind einige Stichworte dazu. Viele sind finanziell besser gestellt, besser informiert und anspruchsvoller als früher. Ältere Menschen wollen so lange wie möglich zu Hause wohnen bleiben. Sie wollen auch in ihrem gewohnten Wohnquartier und Umfeld bleiben. Allfällige Hilfe von Dritten soll möglichst durch einen ihnen bekannten und begrenzten Personenkreis erfolgen. Das Bedürfnis nach Sicherheit wird mit zunehmendem Alter grösser.

Das stellt die Dienstleistungserbringer vor neue Herausforderungen. Flexibilität ist gefragt. Neue Dienstleistungen, neue Wohnformen, neue Konzepte sind gefordert. Die Anforderungen an die Institutionen im Altersbereich ändern sich. Dies bedingt eine kontinuierliche Anpassung und Ausrichtung des GF BW auf die aktuellen und zukünftigen Entwicklungen, wie dies auch bisher bereits geschah. Eine aktive Einflussnahme und Steuerung durch die Stadt ist in diesem Umfeld unbedingt nötig.

Die Zeiträume dieser Entwicklungen im Altersbereich liegen im Bereich von Jahren und Jahrzehnten und sind, verglichen mit dem Fortschritt in anderen Branchen, also eher lang.

Organisationsform – quo vadis?

Im Zuge dieser Veränderungen machen sich einige Gemeinden und Städte momentan Gedanken über die Organisation und Ausrichtung ihrer Altersarbeit und auch über die Organisationsform der Heime und der Spitex. Auch müssen bis Ende 2009 die Statuten von Zweckverbänden an die neue Kantonsverfassung angepasst werden.

So ist in einigen Gemeinden und Städten die Diskussion über die Organisationsform der Heime und/oder der Spitex im Gang oder erst gerade entschieden worden. In Hinwil hat am 1. Juni 2008 der Souverän knapp der Übertragung des Betriebes der Alters- und Pflegeheime an eine Stiftung zugestimmt. Dass dabei die Meinungen nicht einhellig sind, zeigt sich auch an der regen Diskussion in den Leserspalten der Tagespresse im Vorfeld der Abstimmung. Die Stadt Schaffhausen hat sich kürzlich nach eingehender Prüfung entschieden, die Heime in der Stadterwaltung zu belassen und zu einem späteren Zeitpunkt die Spitex (privater Verein) ebenfalls in die Stadtverwaltung zu integrieren.

Weitere Städte und Gemeinden haben den Trägerschafts-Entscheid bereits getroffen und umgesetzt. Seit Anfang Jahr sind in Rapperswil-Jona die Mehrzahl der vormals meist individuell geführten Heime und die Spitex in einer gemeinsamen Stiftung zusammengefasst. In kleineren Gemeinden wie Illnau-Effretikon und Pfäffikon ZH wurde die Stiftung als Organisationsform umgesetzt.

Schwieriges Umfeld für kleine Gemeinden

Kleinere Gemeinden geraten zusehends in eine schwierigere Situation. Ihre Finanzkraft ist beschränkt. Die professionelle Führung des Altersbereiches benötigt viel Know-How und Ressourcen, welche die Möglichkeiten von kleineren Gemeinden häufig übersteigen. Sie sind in einer kritischen Grösse. Gerade die Spitex muss neu erhöhte Anforderungen erfüllen für die nötige Betriebsbewilligung vom Kanton. Kleinere Spitexorganisationen, aber auch Heime, stossen dabei oft an ihre Grenzen. Deshalb scheint bei den kleineren Gemeinden eher die Auslagerung aus der Gemeindeverwaltung ein Thema zu sein. Die zu erwartenden zusätzlichen finanziellen Belastungen, das mangelnde „Know-How“ in Altersfragen innerhalb der kleineren Gemeindeverwaltungen und der Wunsch nach höherer Flexibilität sind häufige Gründe dafür.

Für die Gesundheitsversorgung ist die Politik immer mehr gefragt. Herausforderungen sind u.a. die Überalterung aufgrund der demografischen Entwicklung, die Einführung von Fallpauschalen (kürzere Verweildauer im Spital, d.h. frühere Übernahme durch Spitex) und die Finanzierung sowie Bereitstellung der nötigen Altersleistungen (Stichwort: „ambulant vor stationär“). Tendenziell werden kleinere Spitex-Organisationen und Heime mit einem Einzugsgebiet unter 25'000 Einwohnern und als Verein geführte Spitex-Organisationen Schwierigkeiten bekommen. Die zunehmende Professionalisierung und die Erfüllung der erhöhten Anforderungen seitens der Gesetzgeber zieht häufig auch grössere Investitionen nach sich. Die Spitex und die Heime haben auch soziale Aufgaben. Sie sind Vermittler zwischen Welten. Sie bieten Wohlbefinden und Geborgenheit. Es liegt im ureigensten Interesse der Gemeinde, resp. Stadt Verwahrlosung und soziale Missstände zu vermeiden. Hierzu leisten die Spitex und die Heime einen grossen Beitrag.

Uster ist gut aufgestellt!

Die Stadt Uster hat diesbezüglich die Hausaufgaben bereits gemacht und ist weiter fortgeschritten. Die hoheitlichen Aufgaben werden gut wahrgenommen. Die Thematik der Organisationsform wurde bereits anlässlich der Einführung des NPM in der Stadtverwaltung 2002 angegangen und umgesetzt. Der Entscheid fiel klar aus zugunsten der Zusammenführung und Eingliederung der Heime und der Spitex im GF BW und der Integration in die Stadtverwaltung.

Uster hat mit bald 32'000 Einwohnern eine komfortable Grösse und ein gutes Wachstum. Durch die frühzeitige Weichenstellung und die Zusammenführung der Heime sowie der Spitex in der Stadtverwaltung konnten die Heime und die Spitex viel einfacher ihre Kräfte bündeln, eine einheitliche, gemeinsame Strategie verfolgen und Synergien nutzen. Durch diese Zusammenarbeit konnten sich die LG intensiver ihren jeweiligen Kernaufgaben widmen. Die Spitex Uster hat sich sehr früh auf die Anforderungen des neuen Gesundheitsgesetzes des Kantons ausgerichtet und steht aufgrund ihrer „Pionierrolle“ heute sehr gut da. Mit der Zusammenführung der beiden Heime und der Einführung des Qualitätsmanagements (ISO 9001/2000) sind auch die Heime gut gerüstet. Durch alle diese Massnahmen hat Uster auf viele andere Gemeinden einen Vorsprung. Die Altersarbeit und das GF BW sind zweckmässig organisiert, in einer gewachsenen Struktur mit einer bewährten Zusammenarbeit und sind damit in einer guten Ausgangslage in Bezug auf weitere anstehende Veränderungen. Weitere Optimierungsmöglichkeiten sind erkannt und werden auch zukünftig angegangen und umgesetzt.

Altersstrategie der Stadt

Im Leitbild, in der Strategie und im Alterskonzept der Stadt Uster (2002) sind die hohe Wichtigkeit und die Förderung des Gesundheitsangebotes und der Altersarbeit manifestiert. Einige Aussagen:

- Wir unterstützen ein vielfältiges... Gesundheitsangebot...
- Die Stadt Uster... setzt das Alterskonzept um.
- Uster ermöglicht den Einwohnerinnen und Einwohnern möglichst lange selbständig zu wohnen.

Die erkannten Stärken im Gesundheitsbereich sollen weiter ausgebaut werden. Eine gute und effektive Altersarbeit ist prioritär für den Stadtrat. Die Menschen von Uster (jeden Alters, von Kindern zu Hoch-

betagten) sollen möglichst lange zu Hause, in ihrer angestammten Wohnumgebung, wohnen bleiben können (ambulant vor stationär). Die Angebote der Stadt Uster im Altersbereich sind primär für die Ustermer Bevölkerung vorgesehen. Eine regionale Ausweitung ist nicht vordergründig und aufgrund der Grösse des jetzigen Einzugsgebietes auch nicht zwingend.

Ziele

Aus den im Motionstext gestellten Fragen leiten sich auch die primären Ziele dieser Ausführungen ab.

- Die öffentlich-rechtliche Anstalt und die Stiftung sind als mögliche Organisationsform des GF BW zu prüfen.
- Die Realisierbarkeit einer möglichen Überführung des GF BW bis 2010 von der Stadtverwaltung in eine neue Organisationsform prüfen.

Da der mit der Motion zusammenhängende Auftrag zur Überprüfung der Organisationsform des GF BW bereits recht weitgehende Abklärungen beinhaltet, wurde die Chance genutzt, bei dieser Gelegenheit die jetzige Organisation der Heime und der Spitex grundsätzlich zu prüfen und auch Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb der heutigen Organisationsform aufzuzeigen. Deshalb wurden die oben erwähnten primären Ziele durch ein weiteres Ziel ergänzt:

- Optimierungsmöglichkeiten der jetzigen Organisationsform aufzeigen.

Anders ausgedrückt: Kann die heutige Organisationsform des GF BW qualitativ hochstehende Dienstleistungen kostengünstig anbieten in einem Umfeld, das stärker vom Wettbewerb geprägt ist?

Vorgehen, Methodik

Um eine neutrale, ungefärbte Aussensicht zu erhalten, wurde eine externe Beratungsfirma, die Gossweiler Consult, zugezogen. Conrad Gossweiler wurde beauftragt, die nötigen Abklärungen zur Beantwortung der Motion zu treffen und einen umfassenden, begleitenden Bericht zu erstellen (siehe Beilage, resp. Aktenauflage).

Eine pragmatische Vorgehensweise und ein entsprechendes Resultat wurden angestrebt. Folgendes Vorgehen wurde dafür gewählt:

- Aufnahme des „Optimal“-Zustandes der Organisation des GF BW und der entsprechenden Kriterien dafür.
- Aufnahme des „Ist“-Zustandes* der heutigen Organisation GF BW. Abweichungen aufzeigen.
- Definieren von Optimierungsmassnahmen für die jetzige Organisation (innerhalb der Stadtverwaltung).
- Vergleich der heute bestehenden Organisationsform mit denen in anderen Gemeinden.
- Bewertung (Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken) der verschiedenen Organisationsformen, speziell städtische Verwaltung, öffentlich-rechtliche Anstalt und Stiftung. Entscheid für optimale Lösung für Uster mit der Begründung dafür.
- Bewertung der Realisierbarkeit einer neuen Organisationsform bis 2010.

* Die Beschreibung des Ist-Zustandes der Organisation bezieht sich primär auf die Frage der Organisationsform.

Resultate und Erfahrungen

Der einfacheren Lesbarkeit halber sind in dieser Motionsantwort die Resultate zusammenfassend aufgeführt. Die detaillierten Ausführungen finden sich im begleitenden Bericht in der Beilage.

Optimal-Zustand des GF BW

Um besser beurteilen zu können, wo die Nachteile und damit die Optimierungsmöglichkeiten liegen, wird nachfolgend der theoretische optimale Zustand des GF BW beschrieben. Oder anders ausgedrückt: Welche idealen Voraussetzungen sind nötig, damit das GF BW gut organisiert ist, optimal funktionieren kann?

- Eine hohe Kundenzufriedenheit durch effektive Dienstleistungserbringung.
- Eine schlanke, effektive Organisation mit einfachen Abläufen und Prozessen.
- Optimale Nutzung der Synergien.
- Eine hohe Flexibilität zur Ausrichtung auf die Anforderungen.
- Hohe Eigenverantwortung in den LG und dem GF und damit entsprechende Handlungsfreiheit für unternehmerische Entscheide.
- Kurze Entscheidungswege, d.h. rechtzeitiges Handeln muss möglich sein.
- Ein realistischer finanzieller Spielraum muss vorhanden sein.
- Gut ausgebildete und motivierte Mitarbeitende.
- Gute Anstellungsbedingungen für die Mitarbeitenden und eine vernünftige Sicherheit der Arbeitsplätze.
- Eine gute Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden ist gewährleistet.
- Klare strategische Ausrichtung und Leitplanken sind vorhanden und strategisches Know-How ist verfügbar.
- Sinnvolle Nähe und Unterstützung durch die Stadt Uster.

Diese Anforderungen sind teilweise genauer zu betrachten. Die Stadt als Geldgeberin will natürlich wissen, wie die Mittel eingesetzt werden und welche Gegenleistung sie dafür erhält. Diverse Kontrollmechanismen werden benötigt, die den Geldfluss überwachen. Dies unabhängig von der Rechtsform des GF BW. Dies gilt analog auch für Firmen aus der Privatwirtschaft.

Ist-Zustand des GF BW

Die Beurteilung des Ist-Zustandes basiert einerseits auf dem begleitenden Bericht, andererseits auf Aussagen von Kunden, Informationen des Personals, Eindrücken des neuen Abteilungsleiters Gesundheit und Vergleiche mit anderen Institutionen (Vergleichsstatistiken). Bezogen auf die oben erwähnten optimalen Voraussetzungen zeigt sich zusammenfassend für das GF BW folgendes Bild:

- Die Kundenzufriedenheit ist gut bis sehr gut, die Dienstleistungsqualität allgemein hoch.
- Die Organisationen sind bereits ziemlich schlank und recht effektiv. Weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen und sind teilweise bereits in Arbeit.
- Die Synergienutzung mit der Stadt ist auf gutem Weg. Zwischen den Heimen und der Spitex besteht noch Potential (teilweise erst mit dem gemeinsamen Domizil Im Grund ab 2010 umsetzbar). Die Möglichkeiten sind erkannt und teilweise bereits in Arbeit.
- Genügende Flexibilität ergibt sich durch die Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Gewisse Flexibilitätsgrenzen sind z.B. durch das öffentliche Recht gegeben.
- Die Eigenverantwortung ist teilweise etwas eingeschränkt (Kompetenzen liegen bei der Stadt). Trotzdem besteht genügende Handlungsfreiheit. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen hier durchaus.

- Entscheidungswege sind teilweise etwas lang und manchmal schwerfällig. Dies betrifft vor allem Entscheide, für welche die Kompetenzen bei der Stadt liegen. Diese bedingen auch einen nicht unbeträchtlichen Formalismus. Rechtzeitiges Eingreifen und Handeln ist trotzdem möglich.
- Genügender finanzieller Spielraum durch Leistungsauftrag und Globalbudget. Die Vergabekompetenzen sind eher niedrig.
- Den Mitarbeitenden wird Beachtung geschenkt. Sie geniessen gute Ausbildungsmöglichkeiten. Das Personal zeigt ein hohes Engagement und ist motiviert. Eine hohe Identifikation mit der Stadt als Arbeitgeberin ist da. Hohe Belastung des Personals der Heime aufgrund grosser Projekte (Umbau IG, Zusammenführung der Heime)
- Gute Anstellungsbedingungen und Sozialleistungen sind durch die Anstellung bei der Stadt gewährleistet (im Branchenvergleich). Allerdings schränkt dies die Handlungsfreiheit des GF BW teilweise auch ein (Rückstufungen, Entlassungen etc.).
- Das Aus- und Weiterbildungsniveau und die -möglichkeiten sind überdurchschnittlich. Das öffentlich rechtliche Anstellungsverhältnis ist diesbezüglich von Vorteil.
- Strategisches Know-How ist in der Stadt vorhanden. Im Bezug auf die Altersarbeit besteht noch Verbesserungspotential. Eine Überprüfung der Altersstrategie (Alterskonzept) ist angezeigt.
- Die Nähe zur Bevölkerung ist durch die Zugehörigkeit der Heime und der Spitex zur Stadt Uster gegeben.
- Zunehmendes Gewicht des GF BW innerhalb der Stadtverwaltung durch die Integration der Heime und der Spitex darin. Gute Unterstützung durch die Stadt.

Gut über dem Durchschnitt

Gemäss dem letzten betriebswirtschaftlichen Vergleich (Benchmark) des Curaviva Heimverbandes des Kantons Zürich im 2007 liegen die Heime der Stadt Uster gesamthaft gut über dem Durchschnitt der Heime des Kantons. Bei der Spitex zeigt sich das gleiche Bild. In der letzten Vergleichsstatistik des Spitexverbandes des Kantons Zürich von 2007 liegt die Spitex Uster, gesamtheitlich gesehen, klar über dem Durchschnitt aller Spitexorganisationen des Kantons. Dies bestätigt sich auch im Vergleich mit den Gemeinden über 25'000 Einwohnern, wo die Spitex ebenfalls überdurchschnittlich abschliesst. Dies zeigt und belegt den bereits jetzt hohen Qualitätsstandard und die gute Dienstleistungsorientierung der Heime und der Spitex.

Die Heime und die Spitex sind durch das GF BW recht gut in der Stadtverwaltung integriert. Fördernd wirkt dabei auch der neue Abteilungsleiter Gesundheit mit seiner Erfahrung im Altersbereich. Trotz der Integration in der Stadtverwaltung ist eine gewisse Autonomie vorhanden. Dank der Steuerung durch Leistungsauftrag und Globalbudget ergibt sich ein vernünftiger Handlungsspielraum. Positiv erwähnenswert ist dabei sicher die gute Kundenzufriedenheit, die Nähe und die Identifikation mit der Stadt, die Motivation und die Anstellungsbedingungen der Mitarbeitenden.

Verbesserungspotential vorhanden

Verbesserungspotential besteht vor allem bei den Kompetenzen der Führungskräfte und den damit verbundenen teilweise längeren Entscheidungswegen, in Strategiefragen und dem weiteren konsequenten Ausschöpfen von Optimierungs- und Synergiemöglichkeiten. Im Bereich der Informatik und der Ökonomie sind beispielsweise weitere Verbesserungen sinnvoll. Diese sind bereits vorgesehen oder im Gang.

Die heutige Organisationsform hat sich durchaus bewährt. Durch die Bündelung der Kräfte mit der Integration im GF BW und die damit verbundene gemeinsame Führung sind die Grundlagen für tatkräftige, handlungswirksame Organisationen gelegt. Der Umbau des Pflegezentrums Im Grund mit der Ansiedlung des neuen Spitexzentrums, die Einführung des Qualitätsmanagements nach ISO 9001/2000 in den Heimen und die Übernahme der Haushilfe vom Frauenverein in die Spitex sind Beispiele für die konsequente Umsetzung von Verbesserungen mit dem Blick auf die zukünftigen Anforderungen. Mit dieser Kombination von Struktur, Weitsicht und Umsetzung ist das GF BW und damit die Heime und die Spitex für die kommende Zeit gut gerüstet.

Optimierungsmöglichkeiten des IST-Zustandes des GF BW

Gemäss dem nachträglich dazu gekommenen Ziel wurden ebenfalls die Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb der heutigen Organisation des GF BW (innerhalb der Stadtverwaltung) geprüft. Mit folgenden Verbesserungen lässt sich ohne Wechsel, resp. unabhängig von der Organisationsform die jetzige Situation merklich optimieren.

- Neubeurteilung resp. Erweiterung der Finanzkompetenzen für GF-Leiter und LG-Leiterinnen. Dabei wären die Finanzkompetenzen generell zu überprüfen und den neuen Erfordernissen anzupassen.
- Delegation erweiterter Personalkompetenzen an GF-Leiter (resp. LG-Leiterinnen).
- Verschlankung der Organisationsstrukturen (Organigramm). Diese ist bereits in Arbeit und wird für die LG Heime voraussichtlich auf den 1. Juli 2008 umgesetzt.
- Verschlankung von Abläufen, vor allem im Verkehr mit der Stadtverwaltung (z.B. Budgetprozess).
- Altersstrategie und Alterskonzept überprüfen und aktualisieren.
- Stärkung des strategischen Gremiums durch mehr Fachwissen und mehr Entscheidungskompetenz.
- Weitere Nutzung der Synergien vor allem zwischen Heimen und Spitex (Einkauf, Informatik, Ökonomie, Personaleinsatz, Aus- und Weiterbildung).

Mit der Umsetzung der aufgeführten Massnahmen zur Kompetenzerweiterung erhalten die Heime und die Spitex (und damit das GF BW) mehr Autonomie, mehr Entscheidungsfreiheit und mehr Gewicht, wie in der Motion gefordert. Ausserdem werden dadurch die operative und die strategische Verantwortung klarer zugewiesen.

Organisationsformen von verschiedenen Gemeinden und Städten

Um einen Eindruck zu gewinnen, welche Trägerschaftsformen bei den Heimen und der Spitex Anwendung finden und ob ein Trend zu einer bestimmten Organisationsform festzustellen ist, wurden die Organisationsformen der Heime und der Spitex verschiedener Gemeinden und Städte miteinander verglichen. Die detaillierten Resultate sind im begleitenden Bericht, „5.2 Vergleiche mit anderen Gemeinden und Städten“ aufgeführt.

In der Motion wird die Situation in den umliegenden Gemeinden angesprochen. Durch die sehr unterschiedlichen Gegebenheiten, allen voran die unterschiedlichen Einwohnerzahlen und die damit verbundene Finanzkraft, ist ein solcher Quervergleich nur sehr bedingt aussagekräftig. Deshalb wurden zusätzlich Städte ähnlicher Grösse und ähnlichen Rahmenbedingungen mit Uster verglichen. Diese acht Städte sind Chur, Dietikon, Dübendorf, Frauenfeld, Luzern, Rapperswil-Jona, Schaffhausen und Winterthur.

Kein klarer Trend

Es zeichnet sich kein einheitliches Bild oder gar Trend ab. Die Organisationsformen der Heime und Spitexorganisationen unterscheiden sich stark. Die gewählte Rechtsform basiert häufig auf der geschichtlichen Entwicklung, resp. speziellen lokalen Befindlichkeiten. Rund die Hälfte der Heim- und Spitexorganisationen sind in der gleichen Organisationseinheit integriert. Die hauptsächliche Organisationsform ausserhalb der Verwaltung ist bei den Heimen die Stiftung und bei der Spitex der Verein.

Bei den grösseren Städten mit über 25'000 Einwohnern sind oftmals die Heime, teilweise zusammen mit der Spitex, in der Stadtverwaltung integriert. In Winterthur sind die Heime und die Spitex im Bereich „Alter und Pflege“, innerhalb der Stadtverwaltung angesiedelt. Diese Konstellation ist vergleichbar mit der von Uster. Die Stadt Winterthur ist zufrieden mit der Situation, eine Auslagerung aus der Stadtverwaltung ist kein Thema gemäss Bereichsleiter Andreas Paintner. Vielmehr schätzt er die

Synergiemöglichkeiten und die Nähe zur Stadt. Der Handlungsspielraum ist für ihn genügend gross. Etwas längere politische Entscheidungswege fallen dabei weniger ins Gewicht.

Gleiche Ziele – verschiedene Lösungen

Wie bereits erwähnt, belässt die Stadt Schaffhausen, mit 34'000 Einwohnern ähnlich gross wie Uster, die Heime nach eingehender Untersuchung in der Stadtverwaltung. Die Spitex, jetzt ein privater Verein, soll etwas später ebenfalls in der Stadtverwaltung integriert werden. Gemäss Claudia Rötzer vom Heimreferat Schaffhausen, hat sich die jetzige Rechtsform (innerhalb der Stadtverwaltung) grundsätzlich bewährt. Eine Änderung der Trägerschaft ist politisch nicht mehrheitsfähig. Die Stadt möchte weiterhin direkten Einfluss nehmen können und die Kontrolle behalten, speziell in Anbetracht der momentanen Entwicklungen im Altersbereich.

Die Stadt Rapperswil-Jona hat nach Stadträtin Rahel Würmli (Ressortvorsteherin Gesundheit, Alter), die Gunst der Stunde anlässlich der Fusion von Rapperswil und Jona genutzt, einen Grossteil der Institutionen im Altersbereich in einer Stiftung zu organisieren. Die vormalig in unterschiedlichsten Trägerschaftsformen organisierten Dienstleister (nur zwei bei der Stadt) wurden auf Anfang 2008 zusammengeführt. Ziele sind primär die Koordination und die Steuerungsmöglichkeiten der Stadt zu verbessern sowie die Nutzung von Synergien voranzutreiben. Die ersten Ergebnisse sind bis jetzt positiv. Zu beachten ist hierbei die spezielle Ausgangslage durch die Gemeindefusion und die vorwiegend mangelnde Steuerungsmöglichkeit der Stadt aufgrund der verschiedenen (privaten) Trägerschaften.

Kleinere Organisationen bekunden aufgrund ihrer Grösse Mühe, sich den erhöhten Anforderungen anzupassen. Daher wird auch über Zusammenschlüsse nachgedacht.

Uster hat eine komfortable Grösse und befindet sich in Bezug auf die Organisationsform in guter Gesellschaft. Einflussmöglichkeiten innerhalb der Altersarbeit, die entsprechende Vernetzung und Koordination sind gegeben durch die Organisation der Heime und der Spitex innerhalb des GF BW. Ein Wechsel der Rechtsform drängt sich daher nicht auf.

Vergleich gebräuchlicher Trägerschaftsformen

In der Betreuung von älteren Menschen durch die Gemeinde sind folgende Rechtsformen gebräuchlich (sofern nicht durch Dritte, resp. Private organisiert):

- Verwaltungsabteilung innerhalb einer Gemeinde, resp. Stadt
- Zweckverband mehrerer Gemeinden
- Stiftung
- Öffentlich-rechtliche Anstalt
- Genossenschaft
- Verein
- Aktiengesellschaft (AG)

In der Motion wird als mögliche Organisationsform ausserhalb der städtischen Verwaltung die öffentlich-rechtliche Anstalt und die Stiftung genannt. Verschiedene geeignete Rechtsformen ausserhalb der Verwaltung wurden indes miteinander verglichen (Öffentlich-rechtliche Stiftung, interkommunale selbstständige Anstalt und Aktiengesellschaft mit Mehrheitsbeteiligung der Stadt). Siehe hierzu im begleitenden Bericht, 7. Vergleich von ausgewählten Rechtsformen.

Im Verlauf der Abklärungen zeigte sich früh, dass die Wahl der Rechtsform nicht grundsätzlich ausschlaggebend ist für ein gut funktionierendes GF BW. Die Unterschiede im täglichen Geschäft sind wenig relevant. Wie oben bereits erwähnt, sind gemäss der Untersuchungen mehrheitlich subjektive Gründe ausschlaggebend für die Wahl der Rechtsform. Da die Wahl der Rechtsform auch sehr viele und komplexe Fragestellungen mit sich bringt, raten die Fachleute die Wahl der Organisationsform am Schluss eines Auslagerungsprozesses anzugehen. Dieses Vorgehen empfiehlt auch Werner Bosshard,

Fachstelle öffentlich-rechtliche Körperschaften, Zürcher Kantonalbank. Aus diesen Gründen wurde auf eine genauere Untersuchung und Bewertung der verschiedenen Rechtsformen zum jetzigen Zeitpunkt verzichtet. Sollte aber eine Auslagerung doch in Frage kommen, ist die Form der Trägerschaft sicher noch detailliert zu prüfen.

Bedeutung einer Auslagerung – hohe Kosten

Eine Auslagerung des GF BW aus der Stadtverwaltung brächte einige Konsequenzen mit sich. Zum einen ergeben sich beträchtliche Auslagerungskosten. Schätzungen reichen von rund CHF 200'000.- bis zu mehr als CHF 500'000.- für externe Beratung, Juristen, Finanzfachleute etc. Daneben sind grosse interne Aufwendungen und die Bindung von Ressourcen nötig, dies während längerer Zeit. Damit dürften sich die Gesamtkosten für eine Auslagerung dieser Grössenordnung im Bereich um eine Mio. CHF (oder mehr) bewegen. Je nach Vorgehen können diese aber sehr stark variieren. Wiederkehrend dürften sich die Mehrausgaben für die Entlohnung eines Stiftungs- oder Verwaltungsrates in etwa die Waage halten mit den erwarteten Einsparungen im Bereich der Personalkosten.

Die Akzeptanz einer Auslagerung, vor allem bei den Kunden und dem Personal, aber auch bei der Bevölkerung, ist derzeit fraglich. Dieser müsste mit begleitenden Massnahmen grosse Beachtung geschenkt werden.

Personalrecht - Immobilien

Je nach Wahl der Organisationsform (z.B. Aktiengesellschaft) ist auch ein Wechsel des öffentlich-rechtlichen Personalrechtes zu einem privatrechtlichen Anstellungsverhältnis der Mitarbeitenden möglich. Dies bringt aus der „Unternehmerperspektive“ Vorteile. Die Löhne können z.B. flexibler festgelegt werden. Der Prozess bei Lohnanpassungen ist häufig schneller. Die Besitzstandswahrung ist in privatrechtlichen Anstellungsverhältnissen nicht gebräuchlich. Das Verfahren bei Kündigungen ist einfacher und speditiver. Erfahrungsgemäss stehen die Mitarbeitenden deshalb einem Wechsel vom öffentlichen zum privaten Personalrecht eher ablehnend gegenüber.

Wichtig bei einer allfälligen Auslagerung ist auch die Frage, ob die Immobilien und Liegenschaften in die neue Rechtsform eingebracht werden sollen (Schenkung, Baurecht, Verkauf etc.) oder nicht und wie allenfalls dabei vorgegangen wird. Je nach Konstellation und gewählter Rechtsform bieten die verschiedenen Varianten Vor- und Nachteile. Viele Faktoren beeinflussen die Wahl. Dadurch ist eine Entscheidung für eine bestimmte Vorgehensweise sehr komplex und nicht so einfach zu fällen. Diese Frage müsste im Fall eines Wechsels der Trägerschaftsform noch im Detail geprüft werden.

Realisierbarkeit einer neuen Organisationsform bis 2010

Aufgrund der Erfahrungen anderer Städte und Gemeinden und ähnlicher Projekte in dieser Grössenordnung ist eine allfällige Überführung des GF BW in eine andere Organisationsform eher unrealistisch und kaum auf 2010 hin zu realisieren. Gemäss Fachleuten ist mit etwa drei Jahren für eine vernünftige Vorbereitung und die Umsetzung einer neuen Organisationsform zu rechnen. Die gute Vorbereitung ist hierbei essentiell. Von Vorteil ist auch, eine auszulagernde Organisation vorgängig „fit zu trimmen“ und auf die neue Organisationsform einzustimmen.

Durch die erwähnten bevorstehenden Entwicklungen im Gesundheitswesen (Pflegefinanzierung, Übergangspflege etc.) und den damit verbundenen momentanen Unsicherheiten ist von einer Änderung der Organisationsform zum jetzigen Zeitpunkt abzusehen. Wichtige Entscheidungsgrundlagen fehlen dafür zurzeit noch.

Schlussfolgerungen

Durch die angestellten Untersuchungen, den begleitenden Bericht und den daraus resultierenden Ergebnissen ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- Das GF BW erfüllt bereits viele Anforderungen an eine gute Organisation, hat sich bewährt und ist etabliert.
- Die Organisationsform ist für ein gut funktionierendes GF BW wenig ausschlaggebend.
- Weiteres Optimierungspotential innerhalb der heutigen Organisation ist vorhanden und wird kontinuierlich umgesetzt.
- Eine Änderung der Organisationsform des GF BW bringt wenig Nutzen im Vergleich zum Aufwand und drängt sich deshalb momentan nicht auf.
- Die Branche des Gesundheitswesens und der Altersarbeit ist in Bewegung, Entscheide ausstehend. Deshalb ist ein Wechsel der Trägerschaftsform momentan nicht sinnvoll. Die Entwicklungen sind gut zu verfolgen.
- Die Mitarbeitenden des GF BW sind teilweise aufgrund grosser Projekte stark belastet.
- Eine Steigerung der Qualität aufgrund einer neuen Trägerschaftsform ist nicht zu erwarten.
- Eine Umsetzung einer neuen Organisationsform auf 2010 hin ist überstürzt.
- Die Auslagerungskosten werden auf rund eine Mio. CHF (und mehr) geschätzt.
- Ein namhafter finanzieller Gewinn ist nicht zu erwarten.

Antrag

Aufgrund der verschiedenen Erkenntnisse befürwortet der Stadtrat in Bezug auf die Organisationsform des GF BW folgendes Vorgehen:

- Das GF BW behält die heutige Organisationsform bei und bleibt in der städtischen Verwaltung integriert.
- Die aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten sollen geprüft und soweit sinnvoll umgesetzt werden.
- Die Entwicklungen im Gesundheitsmarkt und im Altersbereich werden, wie bisher, weiterhin aufmerksam verfolgt. Allenfalls nötige Anpassungen können damit rechtzeitig angegangen werden.
- Die Situation und die Organisationsform des GF BW soll zu einem späteren Zeitpunkt erneut überprüft werden. Vorher soll das bestehende Optimierungspotential (z.B. Synergienmöglichkeiten durch den Umbau des Pflegeheimes Im Grund mit dem neuen integrierten Spitexzentrum) ausgeschöpft werden. Auch die beiden Projekte „SanUster“ und „Gesundheitsmeile“ sollen vorher abgeschlossen werden.

Begründung

- Die pragmatische Lösung. Aufbau auf Bewährtem und zuerst die bestehenden Optimierungsmöglichkeiten nutzen.
- Die heutige Organisationsform des GF BW, innerhalb der Stadtverwaltung, mit gemeinsamer Leitung und den dazugehörenden LG Heime und LG Spitex funktioniert gut. Diese Strukturform ist gängig und zukunftsgerichtet.
- Offenheit für eine „sinnvolle“ Anpassung der Organisationsform und Optimierung des GF BW ist grundsätzlich da.
- Die Vorteile einer Auslagerung des GF BW aus der städtischen Verwaltung sind voraussichtlich gering und rechtfertigen den Aufwand kaum. Eine Auslagerung muss einen Gewinn, einen Mehrwert bringen. Wenn es mit einer Auslagerung aber nicht billiger und nicht besser wird, ist diese auch nicht sinnvoll und damit auch nicht zu vertreten.

- Die Reaktionsfähigkeit und der Handlungsspielraum in der heutigen Organisation genügt den Anforderungen. Weitere Verbesserungen sind auch hier ohne Auslagerung möglich.
- Die erwarteten Kosten und die Bindung von Personalressourcen verbunden mit einer Auslagerung sind beträchtlich (Grössenordnung: CHF 1 Mio.) und belasten das GF BW und die Betriebe zwischenzeitlich erheblich.
- Wiederkehrende finanzielle Auswirkungen sind durch eine Auslagerung kaum zu erwarten. Das jährliche Defizit würde sich voraussichtlich in einem ähnlichen Rahmen bewegen wie mit der heutigen Organisationsform.
- Die Stadt Uster als Anbieterin von Dienstleistungen im Altersbereich geniesst ein grosses Vertrauen der Kunden und der Bevölkerung. Sie vermittelt eine grosse Sicherheit. Ein gewisser „Service public“ speziell im Bereich Bildung, Schulen und der Altersarbeit wird erwartet. Die Akzeptanz einer Auslagerung, vor allem bei den Kunden und dem Personal, aber auch bei der Bevölkerung ist fraglich.
- Das Gesundheitswesen, die Gesundheitsangebote und die Altersarbeit sind für die Stadt Uster prioritär. Mit den Entwicklungsprojekten „SanUster“ und „Gesundheitsmeile“ sollen diese Bereiche ausgebaut werden. Durch städtische Angebote wird dieses Engagement bestätigt und gestärkt.
- Durch die Angebote der Stadt im Altersbereich besteht eine intensive Kundenbeziehung und dadurch eine hohe Kundennähe. Davon profitiert auch die Stadt.
- Die Qualität der Dienstleistungen wird durch eine Auslagerung nicht verbessert. Sie hängt nicht primär von der Organisationsform ab, sondern vielmehr von der Innovationskraft, der Kreativität, von der Identifikation, vom Engagement und der Ausbildung der Mitarbeitenden.
- Der Zeitpunkt für eine Änderung der Organisationsform ist ungünstig. Der Umbau des Pflegeheimes Im Grund bindet bereits viele Ressourcen. Die Zusammenführung der Heime ist noch im Gang. Weitere grössere Projekte sind in der Abteilung Gesundheit am Laufen oder geplant. Gewichtige Neuerungen im Gesundheitswesen (Pflegefinanzierung, Regelung der Überbrückungspflege etc.) stehen an. Diese können grosse Auswirkungen auf das GF BW haben und binden wiederum Personal, inklusive dem Kader und des neuen Abteilungsleiters. Vernünftigerweise sind die Resultate dieser Entwicklungen erst abzuwarten. Eine neue „Grossbaustelle“ zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht sinnvoll, belastet das Personal noch mehr und lähmt die Reaktionsfähigkeit.
- Der Wunschtermin 2010 für die Überführung in eine neue Organisationsform ist zu knapp. Speziell aufgrund der bereits jetzt hohen Belastung des GF BW durch die oben bereits erwähnten Umstände.
- Die Entwicklung und die grösseren anstehenden Veränderungen im Altersbereich bedingen eine direkte Steuerungsmöglichkeit und Einflussnahme der Stadt. Diese sollte nicht aus den Händen gegeben werden. Genau deshalb sind die Heime ja erst gerade im 2002 in das GF BW und damit in der Stadtverwaltung integriert worden.
- Der Vergleich mit anderen Gemeinden und Städten ist nur sehr beschränkt möglich. Wobei bei Städten mit vergleichbarer Grösse und Wachstum wie Uster die Heime und Spitex oft in der Stadtverwaltung angesiedelt sind.

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, von Bericht und Antrag Kenntnis zu nehmen und die Motion als erledigt abzuschreiben.

STADTRAT USTER

Der Stadtpräsident:
Martin Bornhauser

Der Stadtschreiber:
Hansjörg Baumberger