



Uster, 14.09.2021
Nr. 653/2021
V4.04.71

Seite 1/7

**INTERPELLATION 653/2021 DER FDP/CVP-FRAKTION:
«HEIME USTER, DESOLATE AUSSICHTEN FÜR DIESES UND
DIE FOLGENDEN JAHRE»; ANTWORT DES STADTRATES**

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 12. Juli 2021 reichte die FDP/CVP-Fraktion bei der Präsidentin des Gemeinderats eine Interpellation betreffend «Heime Uster, Desolate Aussichten für dieses und die folgenden Jahre» ein.

Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

Die aktuelle Situation der Heime in Uster ist alles andere als rosig. Fürs Jahr 2021 kalkulierte man im Januar 2021 einen voraussichtlichen Verlust von CHF 5.66 Millionen – alleine in den zwei städtischen Heimen. Die Abteilung Gesundheit sieht die Gründe in den veralteten Gebäudestrukturen/ -einrichtungen und der nicht konkurrenzfähigen Organisation. Es wurden umgehend Massnahmen in die Wege geleitet und auch bereits umgesetzt. Scheinbar sind alleine im Jahr 2020 40 Absagen auf den Umstand zurückzuführen, dass nur Doppelzimmer verfügbar waren. Aktuell ist die Bettenauslastung bei den Heimen ca. 72 %; bei einer Budgetvorgabe von 95.2 % ist die Abweichung über 23 %. Durch die Anpassung des Zimmer-Angebotes (mehr Einzelzimmer) geht man aufgrund der ersten Hochrechnung 2021 auf Basis Ergebnis Januar bis April von einem reduzierten Defizit von 3.56 Millionen bei einer Bettenauslastung von 84.6 % aus. Personaltechnisch seien den Heimen die Hände gebunden – da ein Mindest-Stellenplan immer erhalten bleiben muss. Desweiteren sind städtische Anstellungsverhältnisse offenbar weniger flexibel als privatwirtschaftliche. Der Stadt Uster sind also in vielerlei Hinsicht die Hände gebunden.

Die Heime in den umliegenden Gemeinden sind sehr viel besser ausgelastet als unsere städtischen in Uster. Die gesellschaftliche Entwicklung zeigt auf, dass im Segment Alterswohnen von einem starken Wachstum auszugehen ist. Auswertungen zeigen aber auch, dass der einfache Standard heute «moderner» ist, als es die Altersheime Dieterrain und Im Grund anbieten (können). Es ist deshalb in Zukunft bei diesen Heimen nicht mit einem Ansturm von Anfragen zu rechnen.

Die FDP/CVP-Fraktion stellt dem Stadtrat folgende Fragen:



1. *Ab wann rechnet der Stadtrat mit einer Bettenauslastung von grösser 95 % in den städtischen Heimen?*
2. *Mehrmals wurde darauf hingewiesen, dass eine Schliessung von einzelnen Stationen wirtschaftlich nicht rentiere, weil eine Wiedereröffnung im Verhältnis viel teurer wäre. Wir bitten um ein konkretes und detailliertes Rechnungsbeispiel.*
3. *Wie waren die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die beiden Heime?*
4. *Welche Auswirkung hat der Zustand der beiden Heime im Sinne davon, dass es sich um ältere Gebäude mit älterer Ausstattung handelt?*
5. *Was genau müssen wir uns unter dem Mindest-Stellenplan vorstellen? Was ist die gesetzliche Grundlage? Wie wirkt sich die Bettenreduktion darauf aus? Bitte führen Sie diesen auf im Vergleich mit den effektiven Zahlen in den beiden Heimen.*
6. *Welche Punkte in den Arbeitsverträgen der Heime der Stadt sind verantwortlich, dass im Personalbereich nicht gleich flexibel auf Auslastungsschwankungen reagiert werden kann wie in privaten Institutionen?*
7. *Hat sich die Stadt Uster darüber Gedanken gemacht, die nicht ausgeschöpften Betten proaktiv als Ferienbetten oder als Tagesplätze zu bewerben/aktivieren?*
8. *Die beiden Heime müssen modernisiert werden um am Markt bestehen zu können. Wie hoch ist der voraussichtliche Investitionsbedarf in den beiden Altersheimen über die nächsten 10 Jahre? Bitte aufgeschlüsselt nach Heim, Investitionsart und Jahr.*
9. *Aufgrund der demographischen Entwicklung ist der Bereich Altenpflege/Alterswohnen ein wachsender „Wirtschaftszweig“ und somit von Interesse für privatwirtschaftlich organisierte Anbieter. Ist es unter diesem Gesichtspunkt für die Stadt Uster vorstellbar, die städtischen Heime in die Hände der Privatwirtschaft abzugeben und zukünftig keine Altersheime mehr zu führen? Wenn nein, bitte mit ausführlicher Begründung.*
10. *Falls die Frage 8 mit Ja beantwortet wird: Welches Szenario schlägt die Stadt Uster vor?*

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Vorbemerkungen

Frage 1:

«Ab wann rechnet der Stadtrat mit einer Bettenauslastung von grösser 95 % in den städtischen Heimen?»

Antwort:

Die Heime Uster gehen in ihrer aktuellen Planung davon aus, dass die Bettenauslastung ab 2023 bei einem Bettenbestand von 223 wieder 95% betragen wird. Angesichts des unsicheren weiteren Verlaufs der Corona-Pandemie ist die Planungsunsicherheit zur Zeit allerdings beträchtlich. Der Stadtrat wird sich im Rahmen des nächsten Budgetprozesses wieder mit der Frage der Auslastung der Heime Uster im Jahr 2023 befassen.

Frage 2:

«Mehrmals wurde darauf hingewiesen, dass eine Schliessung von einzelnen Stationen wirtschaftlich nicht rentiere, weil eine Wiedereröffnung im Verhältnis viel teurer wäre. Wir bitten um ein konkretes und detailliertes Rechnungsbeispiel.»



Antwort:

Die Erfahrung mit der Schliessung einer Halbabteilung, deren kurzfristiger Wiedereröffnung und erneuten Schliessung 2020/2021 hat gezeigt, dass derartige Anpassungen mit überdurchschnittlich viel Aufwand verbunden sind. Sie erfordern eine mehrmonatige Vorbereitungszeit, von der Planung, über die frühzeitige Information des Personals, der Bewohnenden und deren Angehörigen und weiteren Dritten bis hin zur Prüfung von Versetzungsmöglichkeiten für die betroffenen Bewohnenden und Mitarbeitenden und deren Umsetzung.

Die Schliessung von kompletten Stationen (=Abteilungen) würde - je nach Bettenzahl und je nach Arbeitspensen - zwischen 20 und 40 Mitarbeitende betreffen. Deshalb wäre die Schliessung nicht über interne Versetzungen und auch nicht über die natürliche Fluktuation umsetzbar und hätte Kündigungen zur Folge, womit zusätzlich hohe Mehrkosten (Sozialplan, Abfindungen, Beratungs- und Vermittlungskosten) verbunden wären. Betreffend Rahmenbedingungen für Kündigungen und möglicher Kosten eines Sozialplans wird auf die Antwort auf Frage 6 verwiesen. Ebenso wäre mit einem empfindlichen Imageverlust der Heime Uster zu rechnen, was sich negativ auf die Personalgewinnung und die Nachfrage nach Betten auswirken würde.

Bei der Wiedereröffnung einer Abteilung muss von Beginn weg ein Mindestbestand an Personal über 24h und 365 Tage garantiert werden, unabhängig davon, wie hoch die Bettenauslastung effektiv ist. Im Falle einer kurzfristigen Wiedereröffnung einer Abteilung müsste zudem auf die Unterstützung von kostspieligen Personalvermittlern und auf den Einsatz von temporärem Personal zurückgegriffen werden. Bis die mit einer Schliessung verbundenen Einsparungen zum Tragen kämen bzw. ein Kostendeckungsgrad erreicht würde, würden mehrere Monate vergehen.

Die Reduktion der Anzahl Betten bis auf weiteres über die Umwandlung von Doppel- in Einzelzimmer bewährt sich aktuell nachfrageseitig. Anfangs August 2021 lag die Auslastung bezogen auf die 223 Betten bei 87%.

Frage 3:

«Wie waren die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die beiden Heime?»

Antwort:

Die Corona-Pandemie stellt bis heute alle Gesundheitsinstitutionen und damit auch die Heime Uster vor grosse Herausforderungen. Aufgrund der erforderlichen Fokussierung auf die Bewältigung der Pandemie und den besonderen und aufwändigen Schutz von Bewohnenden, Angehörigen und Mitarbeitenden mussten strategisch bedeutsame Angebotsentwicklungen zurückgestellt werden. Neue Vorgaben von Bund und Kanton, beispielsweise im Bereich der Ausgeh- und Besuchsverbote und -regelungen inkl. Restaurantschliessung für Externe mussten bzw. müssen jeweils sehr schnell umgesetzt werden. Wegen Personalausfällen als Folge von Krankheit, Quarantäne- und Isolationsregelungen musste der Personaleinsatz laufend angepasst und teilweise auch temporäres Personal angestellt werden. Die Kommunikation gegenüber Bewohnenden, Angehörigen, weiteren Dritten und dem Personal erforderte wegen der enormen Verunsicherung und physischen und psychischen Belastung eine deutliche Intensivierung. Vorübergehend durften Eintritte nur noch in Einzelzimmer erfolgen. Der bereits bekannte Trend hin zu einer verstärkten Nachfrage nach Einzelzimmern hat sich mit der Corona-Pandemie weiter akzentuiert. Nachdem die Nachfrage nach stationären Pflegeplätzen in den Heimen Uster seit Pandemiebeginn vorübergehend eingebrochen war, erholt sich diese Nachfrage aktuell wieder. Betreffend finanzieller Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Heime Uster verweisen wir auf den NPM-Jahresbericht 2020 und auf die Weisung 96/2021 zum Globalkredit 2021, Nachtragskredite GF Heime und GF Sport.

**Frage 4:**

«Welche Auswirkung hat der Zustand der beiden Heime im Sinne davon, dass es sich um ältere Gebäude mit älterer Ausstattung handelt?»

Antwort:

Die Heime Uster umfassen fünf verschiedene Gebäude, die zu je unterschiedlichen Zeitpunkten erstellt und zum Teil auch bereits einmal saniert wurden. Alle Gebäude werden selbstverständlich regelmässig gewartet. Als besonders sanierungsbedürftig gelten aktuell zwei der fünf Gebäude, das Wohnheim am Standort Im Grund und das Haus See am Standort Dietenrain. Vom Zustand der Gebäude allein auf die Nachfrage nach den entsprechenden Pflegeplätzen zu schliessen, greift zu kurz. Ebenso bedeutsam sind die konkreten Pflegeangebote und deren Qualität (z. B. für Demenzbetroffene) und das Vorhandensein von attraktiven Zimmern (z. B. Einzelzimmer).

Frage 5:

«Was genau müssen wir uns unter dem Mindest-Stellenplan vorstellen? Was ist die gesetzliche Grundlage? Wie wirkt sich die Bettenreduktion darauf aus? Bitte führen Sie diesen auf im Vergleich mit den effektiven Zahlen in den beiden Heimen.»

Antwort:

Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich erteilt die Betriebsbewilligungen für Pflegeinstitutionen mit mehr als fünf Betten gestützt auf §36 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007. Ein Heim muss damit jederzeit über das der Anzahl und der Pflegebedürftigkeit der Bewohnenden entsprechende Fachpersonal verfügen. Die Pflege muss über 24 Stunden vor Ort gewährleistet sein. Der Mindeststellenplan sieht vor, dass mindestens 50% des Gesamtstellenplanes für die Pflege und pflegerische Betreuung durch ausgebildetes Pflegepersonal abgedeckt sein muss. Dieser minimale Personalbedarf wird im Verhältnis zum Pflege- und Betreuungsbedarf der Bewohnenden auf der Grundlage des zwölfstufigen Systems des KVG-Leistungskataloges mit den entsprechenden Bedarfsabklärungsinstrumenten berechnet. Die Heime Uster arbeiten in der Regel mit bis zu zwei Dritteln ausgebildetem Personal, um für all ihre Bewohnenden eine gute Pflege- und Betreuungsqualität, den Lernenden und Studierenden eine verantwortungsbewusste Nachwuchsförderung zukommen zu lassen und für alle Mitarbeitenden eine angemessene Personalfürsorge zu gewährleisten.

Für den finanziellen Benchmark unter den Heimen wichtiger als der Mindeststellenplan sind die Pflegekosten pro Minute: Im interkantonalen Vergleich (s. Altersstrategie 2030, S. 30, Punkt 7.4. Pflegekosten und Pflegeintensität im interkantonalen Vergleich) weisen die Heime Uster in den Jahren 2016-2018 mehr oder weniger unterdurchschnittliche und im Jahr 2019 minim höhere durchschnittliche Pflegekosten pro Minute aus, dies immer bei vergleichsweise leicht höherer Pflegeintensität.

Die Bettenreduktion wird die Mindestanforderung an Stellen reduzieren. In welchem Ausmass kann jedoch im Moment nicht abschliessend gesagt werden, weil dieser auch von der effektiven Pflegebedürftigkeit der Bewohnenden und der Ausbildungstätigkeit abhängig ist. Die Heime Uster kompensieren die Bettenreduktion über den Stellenetat und über den flexiblen Stellenplan der Pflege. Seit anfangs 2020 und bis zum Sommer 2021 sind so von den Heimen die Stellen (VZA) insgesamt von 217 auf 198.5 reduziert worden. Mit dem für Frühjahr 2022 geplanten Projekt Curatime – welches ursprünglich für 2020 geplant, pandemiebedingt aber ebenfalls vertagt werden musste – soll der Personaleinsatz ganz spezifisch analysiert und weiter gezielt optimiert werden.

Frage 6:

«Welche Punkte in den Arbeitsverträgen der Heime der Stadt sind verantwortlich, dass im Personalbereich nicht gleich flexibel auf Auslastungsschwankungen reagiert werden kann wie in privaten Institutionen?»

**Antwort:**

Alle Angestellten der Stadt Uster (inkl. der Heime Uster) verfügen über identische Arbeitsverträge, welche dem öffentlichen Recht entsprechen. Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen können im öffentlich-rechtlichen Bereich generell weniger flexibel gehandhabt werden als im privaten Bereich. Der entsprechende Kündigungsprozess dauert länger und ist aufwändiger.

Gemäss Personalverordnung (PVO) der Stadt Uster Art. 18 Abs. 2 setzt die Kündigung einen sachlich zureichenden Grund voraus. Gemäss den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen (ABV) Art. 10 Ziffer b kann die Stelle aus wirtschaftlichen oder organisatorischen Gründen aufgehoben werden, wenn keine andere zumutbare Stelle angeboten werden kann oder eine solche abgelehnt wird. Im Privatrecht dagegen sind Kündigungen ohne Angabe von Gründen regulär möglich.

Nach Artikel 26 und 27 PVO sind Abfindungen zu bezahlen, wenn die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer die Kündigung nicht selbstverschuldet haben. Dies führt zu erheblichen Zusatzkosten bei Entlassungen. Die Regelungen bezüglich Massenentlassung und Sozialplan sind engmaschiger. Die Stadt Uster orientiert sich dabei an der PVO und subsidiär am öffentlichen Recht bzw. am Personalgesetz vom 27. September 1998 des Kantons Zürich in Verbindung mit der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999:

[http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/896FB37E500D468CC12574650045223B/\\$file/177.111_K.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/896FB37E500D468CC12574650045223B/$file/177.111_K.pdf).

So würde es beispielsweise bereits ab fünf Personen einen Sozialplan benötigen. Im Privatrecht nach Art. 335d – 336 OR dagegen sind die Vorgaben bezüglich Massenentlassung, Sozialplan und Kündigungsschutz grosszügiger ausgelegt. Wie die oben erwähnte kantonale Vollzugsverordnung zum Personalgesetz zeigt, sind die Abfindungen in mehreren Monatslöhnen, in Abhängigkeit des Alters und der Betriebszugehörigkeit sowie der persönlichen Verhältnisse festzulegen. Die Heime Uster beschäftigen viele langjährige (und ältere) Mitarbeitende. Die erhöhte Fürsorgepflicht gegenüber älteren Mitarbeitenden wird sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Recht betont.

Drei neuere Regierungsratsbeschlüsse (RRB 690/2021 und RRB 330/2021 sowie RRB 958/2020) geben Einblick in mögliche Kosten von Sozialplänen. Die gesamten Kosten pro abgebaute Stelle können sich auf Summen belaufen, die über dem Brutto-Jahresgehalt der Betroffenen liegen.

Frage 7:

«Hat sich die Stadt Uster darüber Gedanken gemacht, die nicht ausgeschöpften Betten proaktiv als Ferienbetten oder als Tagesplätze zu bewerben/aktivieren?»

Antwort:

Wie in der Antwort vom 15. September 2020 auf die Anfrage 597/2020 dargelegt, wird das Angebot an Ferienbetten auf dem Platz Uster als genügend erachtet, da die Nachfrage nach diesen eher gering ist. Die Heime Uster verfügen an beiden Standorten über ein entsprechendes Angebot, welches ebenfalls nicht voll ausgelastet ist.

Betreffend des bereits seit Längerem in Aussicht gestellten und infolge der Corona-Pandemie zurückgestellten Tages-Nacht-Wohnens mit Schwerpunkt Aktivierung geht die derzeitige Planung der Heime Uster von dessen Einführung per 1. Januar 2022 aus.

Frage 8:

«Die beiden Heime müssen modernisiert werden um am Markt bestehen zu können. Wie hoch ist der voraussichtliche Investitionsbedarf in den beiden Altersheimen über die nächsten 10 Jahre? Bitte aufgeschlüsselt nach Heim, Investitionsart und Jahr.»

**Antwort:**

Für die Jahre 2022 – 2035 sind zum einen jährlich wiederkehrende Investitionen der Heime Uster in der Gesamthöhe von 5.9 Millionen Franken (jährliche Beträge in der Höhe von 500'000 bis 650'000 Fr.) eingestellt. Im Gegensatz zur Verwaltung, die Investitionen ab 50 000 Franken in die Investitionsplanung aufnehmen muss, müssen die stationären Langzeitinstitutionen gemäss der Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern über die Abschreibung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten (BAV) Investitionen ab 5 000 Franken aktivieren und abschreiben.

Für das besonders sanierungsbedürftige Wohnheim (Standort Im Grund) bzw. das Haus am See (Standort Dietenrain) sind Gesamtbeträge von 16 Millionen Franken bzw. 22.64 Millionen Franken aufgeführt. Die sich in Erarbeitung befindende Immobilienstrategie für die Heime Uster wird mit Blick auf die mittel- und längerfristige Entwicklung der Heime Uster Antworten auf Fragen des Angebots, der Standorte und baulicher Aspekte sowie der Finanzplanung und des Realisierungsmodells liefern und dem Stadtrat als Entscheidungsgrundlage für die weitere Investitionsplanung dienen. Damit werden die aktuell in der Investitionsplanung eingestellten Beiträge im Hinblick auf die Investitionsplanung 2023 ff. einer grundlegenden Überprüfung unterzogen. Daher wird auf eine weitergehende Aufschlüsselung der Investitionen nach Heim, Investitionsart und Jahr zum jetzigen Zeitpunkt verzichtet.

Frage 9:

«Aufgrund der demographischen Entwicklung ist der Bereich Altenpflege/Alterswohnen ein wachsender „Wirtschaftszweig“ und somit von Interesse für privatwirtschaftlich organisierte Anbieter. Ist es unter diesem Gesichtspunkt für die Stadt Uster vorstellbar, die städtischen Heime in die Hände der Privatwirtschaft abzugeben und zukünftig keine Altersheime mehr zu führen? Wenn nein, bitte mit ausführlicher Begründung.»

Antwort:

Das Schweizerische Gesundheitsobservatorium Obsan kommt in seiner im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich erstellten, im Frühjahr 2021 publizierten Studie zum Schluss, dass, obwohl die Zahl älterer Menschen im Kanton Zürich deutlich zunehmen wird, die heute im Kanton bestehenden (stationären) Pflegebetten bis 2040 ausreichen und eine weitere Verlagerung Richtung ambulanter Pflege und Betreuung stattfinden wird. Die aktuelle und mittels einer externen Expertise überprüfte Bettenplanung der Abteilung Gesundheit geht davon aus, die Anzahl Pflegebetten in Uster voraussichtlich bis 2035 genügen wird, sofern in Uster die ambulante Pflege und Betreuung sowie intermediäre Angebote ausgebaut resp. eingeführt werden. In Uster wird sich die Zahl pflegebedürftiger Menschen bis 2040 voraussichtlich fast verdoppeln.

Die Altersstrategie 2030 wurde vom Stadtrat am 13. April 2021 genehmigt und dem Gemeinderat mit Weisung 84/2021 zur Kenntnisnahme unterbreitet. Die Altersstrategie 2030 wurde basierend auf einer umfassenden Analyse der aktuellen Situation und den zahlreichen Herausforderungen im Altersbereich in Uster sowie in Anlehnung an wissenschaftliche Erkenntnisse und Empfehlungen des nationalen Netzwerks «Altersfreundliche Städte» unter Einbezug zahlreicher Akteure erarbeitet. Dazu beigetragen haben auch die Ergebnisse zweier von der Abteilung Gesundheit in Auftrag gegebenen Studien zum Angebot an bezahlbarem Wohnraum in Uster und zum künftigen Bedarf an stationären Pflegebetten. Dabei hat sich gezeigt, dass es sich für die Stadt Uster zur Erfüllung ihres gesetzlichen Versorgungsauftrages sehr bewährt, Heime und Spitex selber zu betreiben. Die Heime Uster bieten seit Juli 2021 bis auf Weiteres noch 223 stationäre Pflegeplätze an. Von den privaten Heimen werden zum gleichen Zeitpunkt 196 Betten angeboten. Bereits bekannt ist, dass die Atlas Stiftung ab ca. Herbst 2023 weitere 24 stationäre Pflegebetten anbieten wird. Der Anteil von Privaten angebotenen stationären Pflegeplätzen wird entsprechend dem bisherigen Trend weiter zunehmen, womit sich der Marktanteil der Heime Uster weiter reduzieren wird. In der Altersstrategie 2030 ist festgelegt, dass die Heime Uster, die Spitex Uster und die Fachstelle Alter



den Versorgungsauftrag weiterhin wahrnehmen sollen. Die vom Stadtrat genehmigte Altersstrategie 2030 sieht somit keine Übergabe der Heime Uster in private Hände vor.

Frage 10:

«Falls die Frage 8 mit Ja beantwortet wird: Welches Szenario schlägt die Stadt Uster vor?»

Antwort:

–

Der Stadtrat bittet den Gemeinderat, von der Antwort auf die Interpellation Nr. 653/2021 der FDP/CVP-Fraktion betreffend «Heime Uster, Desolate Aussichten für dieses und die folgenden Jahre» Kenntnis zu nehmen.

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann
Stadtpräsidentin

Pascal Sidler
Stadtschreiber