

Auszug aus dem substanziellen Protokoll 3. Ratssitzung vom 30. Mai 2018

77. **2018/33**
Globalbudgetantrag von Marcel Bührig (Grüne) und Dr. David Garcia Nuñez (AL)
vom 31.01.2018:
Globalbudgets der Alters- und Pflegezentren, Einführung einer neuen Steuerungsvorlage «Personalschlüssel in der Pflege» für das Verhältnis zwischen ausgebildetem Pflegepersonal und den Bewohnenden

Gemäss schriftlicher Mitteilung ist die Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements namens des Stadtrats bereit, den Globalbudgetantrag zur Prüfung entgegenezunehmen.

***Marcel Bührig (Grüne)** begründet den Globalbudgetantrag (vergleiche Beschluss-Nr. 3730/2018): Mit dem vorliegenden Vorstoss soll aufgezeigt werden, wieviel Pflegepersonal auf die einzelnen Bewohnenden in den Alters- und Pflegezentren verteilt ist. Der Personalschlüssel in der Pflege soll nach der Pflegestufe der einzelnen Bewohnenden gewichtet werden, denn in den einzelnen Pflegestufen ist mehr oder weniger Pflegeaufwand notwendig. Gleichzeitig soll auch nach dem Ausbildungsgrad der einzelnen Pflegenden gewichtet werden. Es sollte immer und in allen Bereichen eine minimale Pflegequalität gesichert sein. Mit dem Globalbudgetantrag wollen wir zwei Sachen erreichen. Erstens geht es uns um die Transparenz gegenüber der Bevölkerung, dem Parlament und gegenüber uns als Aufsichtsorgan der Alters- und Pflegezentren. Momentan ist es für uns relativ schwierig zu sagen, wie die Pflegesituation in den Zentren aussieht. Wir haben Kenntnis über die absolute Anzahl an Pflegekräften oder in welchen Zentren es wieviele nach der Pflegestufe gewichtete Patienten gibt. Doch die Situation ist nicht transparent genug, um sagen zu können, ob wir in den Zentren eher einen Notstand haben oder alles gut läuft. Als Parlament können wir die Kontrollfunktion nicht wirklich ausüben, weil uns die nötigen Informationen darüber fehlen. Wir möchten aber als Parlament auch in Zeiten von steigender Pflegebedürftigkeit und von mehr Demenzerkrankungen in unserer Gesellschaft ein Zeichen setzen für mehr und bessere Pflege. Dies, damit mehr Pflegefachkräfte sich um die einzelnen Bewohnenden kümmern können, damit die Patienten besser gepflegt werden und die qualitative Leistung der Pflege in den nächsten Jahren nicht sinkt. Das ist ein schwieriges Anliegen, vor allem in Bezug auf den Pflegekraftmangel. Deshalb sollten wir als Parlament mehr Kontrollmöglichkeiten haben. Wir möchten ausweisen können, wieviele Pflegenden auf die einzelnen Bewohnenden verteilt sind und wir möchten das dafür notwendige Pflegeniveau erreichen. Die Zahlen sollen auch für die letzten drei Jahre bereitgestellt werden, damit wir als Parlament eine Vergleichsmöglichkeit haben und sehen können, wo die Entwicklung hinführt und wo allenfalls noch mehr Engagement nötig ist. Deshalb bitten wir darum, unserem Globalbudgetantrag zuzustimmen, damit wir über die Zahlen zukünftig direkt im Budget verfügen und verfügen können.*

Elisabeth Schoch (FDP) begründet den namens der FDP-Fraktion am 21. März 2018 gestellten Textänderungsantrag: Wenn man schon Personal aufschlüsselt, soll man nicht nur die Situation bei den Pflegenden betrachten, sondern auch in anderen Gruppen wie der Administration und den verschiedenen Ausbildungsgraden. Es ist nicht so, dass durch mehr ausgebildetes Personal in der Pflege automatisch die Qualität steigt. Deshalb haben wir den Textänderungsantrag so formuliert, dass man pro Zentrum auch Informationen darüber bekommt, wieviel Personal in der Administration beschäftigt ist. Ein Personalschlüssel ohne Textänderung ist Mikromanagement. Wir müssen nicht wissen, wieviel Pflegende sich um einen Bewohner kümmern oder wie die Situation dort ist, ohne dass wir die Details im Pflegeheim kennen. Die Qualität kann man nicht anhand der Anzahl Pflegenden definieren. Wenn die Qualität sichergestellt werden soll, muss das über Kunden- und Bewohnerbefragungen geschehen. Mehr Personal heisst nicht immer mehr Qualität, aber ganz sicher bedeutet es immer mehr Geld. Wenn schon ein Schlüssel, dann eine Aufteilung von Pflegenden im Verhältnis zur Administration respektive der Personalkosten, denn Führung ist Sache der Linie. Deshalb werden wir ohne Textänderung gegen den Antrag stimmen, mit Textänderung werden wir ihn unterstützen.

Der Stadtrat wird beauftragt, in den Produktgruppen 1 bei den Alterszentren der Stadt Zürich und den Pflegezentren der Stadt Zürich die Einführung einer neuen Steuerungsvorlage „Personalschlüssel in der Pflege“ zu prüfen. Dieser Schlüssel soll das aktuelle Verhältnis zwischen ausgebildetem Pflegepersonal, und deren Ausbildungsgraden, und den Verwaltungsangestellten, und den Bewohnenden, gewichtet nach Pflegestufe und/oder Abteilungen, sowie zwischen den verschiedenen Häusern, darstellen. Der Schlüssel soll auch nachträglich für die letzten 3 Jahre berechnet und angegeben werden.

Weitere Wortmeldungen:

Rolf Müller (SVP): Die SVP-Fraktion lehnt den Globalbudgetantrag der AL und der Grünen, wie auch den Textänderungsvorschlag der FDP ab. Ich selbst arbeite seit sechs Jahren mit Globalbudgets und vieles erschliesst sich mir auch noch nicht. Deshalb sind sicher in den einzelnen Produktgruppen Ergänzungen mit zusätzlichen Steuergrössen sinnvoll. Doch sollten diese zusätzlichen Steuergrössen für die Verwaltung auch machbar sein. Wir schätzen den so formulierten Antrag aus heutiger Sicht und nach eingehenden Abklärungen mit den einzelnen Dienstchefinnen und Dienstchefs, als nicht umsetzbar ein. Insbesondere die Verknüpfung des Personalschlüssels, differenziert nach Ausbildungsgrad und gewichtet nach Pflegestufen und Abteilungen, ist so kaum machbar. Das wären drei oder vier Dimensionen, die miteinander verknüpft werden müssten. Ein enormer, administrativer Aufwand, der unverhältnismässig wäre. Wir wollen die Verwaltung nicht mit solchen zusätzlichen Aufgaben belasten. Der Personalschlüssel und Personalmix ist von vielen Faktoren, wie dem Betreuungsbedarf, der Anzahl Ein- und Austritte und auch dem Personalmarkt abhängig. Und die Pflegestufen kann man ebenfalls nicht steuern. Das sind dynamische Werte, die sich im Laufe des Jahres ergeben und damit nicht steuerbar sind. Es wäre aber durchaus sinnvoller, im Sinne einer grösseren Transparenz, einen besseren Antrag zu stellen, um weitere Kerngrössen zu definieren. Beispielsweise könnte man die Aufteilung der Pflegepersonen nach Ausbildungsgrad dreistufig als Kerngrösse aufnehmen. Zur Verknüpfung mit dem Pflegebedarf könnte zusätzlich die

durchschnittliche Pflegebedürftigkeit pro Jahr aufgenommen werden. So kann der Mix des Personals mit der Entwicklung der durchschnittlichen Pflegebedürftigkeit im Zusammenhang gesehen werden. Auch könnte man beispielsweise eine Kennzahl zu der Anzahl Verwaltungsstellen definieren. Aus den genannten Gründen lehnt die SVP-Fraktion den Antrag und die Textänderung ab.

Dr. David Garcia Nuñez (AL): Die Globalbudgetierung bildet den strukturellen Rahmen für eine Dezentralisierung der Haushaltsverantwortung innerhalb der Verwaltung. Gemäss der reinen New Public Management-Lehre eröffnen sich den Verwaltungsmanagerinnen und Verwaltungsmanagern via Globalbudget neue Spielräume für die Bewirtschaftung der öffentlichen Ressourcen. Gegenüber der Politik wird der Gewinn an Freiheiten durch eine konkrete Vorgabe von Leistungs- und Wirkungszielen kompensiert. Dementsprechend ist der neue Kanal der politischen Einflussnahme auf die dezentralisierten Verwaltungen nicht mehr der Haushalt, sondern die Leistungs- und Wirkungsziele, die das Parlament zuvor definiert hat. Diese funktionieren wiederum, seitens der Verwaltungseinheiten, mittels gewisser Steuerungsvorgaben. In der Praxis der Globalbudgets der Alters- und Pflegezentren besteht das Problem, dass einige Steuerungsvorgaben, wie beispielsweise die Anzahl Pfl egetage oder die prozentuale Auslastung dieser Zentren zwar für die Beschreibung des aktuellen Zustands der jeweiligen Institutionen total spannend sind, allerdings besitzen sie überhaupt keinen Steuerungscharakter. Es wäre sogar bedenklich, wenn die Verwaltungen einen direkten oder einen indirekten Einfluss auf die medizinischen und pflegerischen Kerngebiete hätten. Darum schlagen wir die Einführung einer neuen, tatsächlichen und leicht berechenbaren Steuerungsgrösse vor, die mehr Transparenz und öffentliche Kontrolle erlaubt, den Pflegeschlüssel. Es ist kein Geheimnis, dass der Fachkräftemangel im Pflegebereich besteht. Gleichzeitig bildet die Pflege den Motor der Alters- und Pflegezentren. Auch wenn in der Medizin gelegentlich in hohen Tönen verkündet wird, dass wir vor epochalen Fortschritts- und Automatisierungswellen stehen, bildet der kompetente, professionelle und menschliche Kontakt zwischen dem Pflegepersonal und den Bewohnenden der Alters- und Pflegezentren die Basis für die Qualität und für den Erfolg der Institutionen. Gerade weil eine gute Pflege zeitintensiv ist und ihren Preis hat, und die Personalkosten den grössten Budgetposten darstellen, besteht seitens der Verwaltungen die permanente Versuchung, die Budget- und Rechnungszahlen mittels eines diskreten Leistungsabbaus zu beeinflussen. Die neue Steuergrösse soll dementsprechend den Gemeinderat frühzeitig vor einer solchen Entwicklung warnen, damit er schnell politisch handeln kann. Sie verbessert in dem Sinn die Kräftebalance zwischen VolksvertreterInnen und der Verwaltung. Deshalb bittet die AL-Fraktion darum, dem Globalbudgetantrag zuzustimmen. Wir lehnen den FDP-Antrag ab, weil er das Problem der Bürokratisierung von Medizin und Pflegesystem mit demjenigen des bereits erwähnten Fachkräftemangels vermischt. Diese Problematik würde einen separaten Antrag und eine Diskussion verdienen.

Ernst Danner (EVP): Wir finden den Personalschlüssel in der Pflege sehr sinnvoll. Er ist eine sehr wichtige Kennzahl, deshalb sind wir grundsätzlich für eine solche Einführung. Der Antrag ist jedoch zu kompliziert und deshalb nicht zielführend. Der jeweilige Betrieb muss selbst entscheiden, wie er den Personalschlüssel erheben will.

Es gibt hierbei verschiedene Methoden und Ansätze. Wir finden eine auf drei Jahre rückwirkende Erhebung auch nicht gut. Es ist in der Praxis sehr mühsam, vergangenheitsbezogene Zahlen zu ermitteln und dies noch auf einen zurückliegenden Horizont von drei Jahren gerechnet. Wir beantragen deshalb eine Textänderung, die die Streichung des letzten Satzes beinhaltet. Wenn diese Änderung angenommen wird, stimmen wir dem Anliegen zu. Wird aber auf der Rückwirkung beharrt, lehnen wir den Antrag ab. Ebenfalls sind wir gegen die Ergänzung der FDP. Diese wäre zwar auch sinnvoll, doch sie führt zu einem weiteren Verwaltungsaufwand. Man müsste hier noch definieren, ob es sich nur um den Aufwand der Verwaltung selbst handelt oder auch dem Aufwand der Pflegenden für die Administration. Dies herauszufiltern ist wirklich zu kompliziert.

Marion Schmid (SP): *Auch wir werden dem Globalbudgetantrag zustimmen, wenn auch nicht mit ganz geteilter Begeisterung. Das Grundanliegen ist wichtig und als zentrale Massgrösse unbestritten. Dies hat auch der vielbeachtete Altersheimreport des Tages-Anzeigers und der Sonntagszeitung gezeigt. Es ist klar, dass diese Messgrösse aufgrund der Problematik in der Finanzierung unter Druck steht. Gleichzeitig ist die Sache nicht ganz so einfach, wie sie hier dargestellt wird. Den Ausbildungsgrad in der Pflege kann man nicht linear, im Sinne von je höher, desto besser, messen. Je nach spezifischem Bedarf der Bewohnenden sind auch verschiedene Qualifikationen gefragt. So brauchen beispielsweise Demenzkranke, deren Zahl in unseren Institutionen immer mehr steigt, nicht sehr viel mehr Pflege im Sinne von Pflegestufen, aber sie benötigen sehr viel Betreuung. Die kann unter Umständen ein/e Fachmann/Fachfrau Gesundheit (FaGe) mit einer tieferen Ausbildung, aber mit einer spezifischeren Weiterbildung auf diesem Gebiet besser leisten als eine höher qualifizierte Pflegekraft, die nicht über die spezifischen Kenntnisse verfügt. Für das Departement wird es deshalb nicht ganz einfach sein, hier eine sinnvolle und unkomplizierte Systematik zu finden, wie man die Qualifikation der Mitarbeitenden in Relation zu den Anforderungen der Bewohnenden messen kann. Dabei sollte wirklich die Komplexität abgebildet werden, die auch eine Transparenz schafft. Den Textänderungsantrag der FDP lehnen wir dezidiert ab. Die Idee dahinter erschliesst sich uns nicht. Anscheinend will man damit eine Steuergrösse schaffen, die die ungeliebte Administration weiter abschiebt. Doch ob dies zielführend ist, stellen wir infrage. Grundsätzlich ist es ein hehres Ziel, möglichst viele Leute an der Front einzusetzen. Der Vorstoss alleine wird nicht dazu führen, dass der administrative Anteil sinkt. Reduziert man in der Administration Personal, würde dies im Umkehrschluss dazu führen, dass gut qualifizierte Pflegepersonen dann eben wieder Administrationsarbeiten ausführen müssten. Neben der Frage, wieviel Personal mit welchen Qualifikationen wir haben, ist eine zentrale Frage, ob dieses auch ihren Kompetenzen entsprechend eingesetzt wird.*

Shaibal Roy (GLP): *Grundsätzlich erachten wir es positiv, dass man versucht, das Globalbudgetsystem ein wenig zu erweitern und die Kontrollen und Steuerungen damit greifbarer zu machen. Wir sind noch nicht im Bereich Mikromanagement unterwegs und auch mit einer zusätzlichen Steuerungsvorgabe sind wir noch sehr weit davon entfernt. Die Motivation der Postulanten, die den Einfluss des Fachkräftemangels am Personal und den Patienten messen will, ist wünschenswert. Doch aus unserer Sicht sollte es viel*

5 / 5

wichtiger sein, dass wir ein greifbares Instrument haben. Eines, das uns auch während des Budgetprozesses ermöglicht, jeweils sinnvolle Rückfragen stellen zu können, die Rechnung ein wenig aktiver zu bewirtschaften und aufgrund der Steuerungsgrössen mehr Massnahmen zu identifizieren. Dass dies heute nicht der Fall ist, sieht man auch in der aktuellen Rechnungsrunde an den vielen Rückfragen zu den Globalbudgets. Ich weiss nicht, inwiefern wir unserer Rolle als Parlamentarier und als Kontrollorgan aktiv Rechnung tragen. Sowohl der ursprüngliche Text inklusive der Historie, anhand derer man die Entwicklung auch rückwirkend sieht, ermöglicht uns das Instrument besser zu handhaben. Deshalb unterstützen wir diesen Antrag inklusive des letzten Satzes und auch die zusätzliche Steuergrösse, also die Textänderung, die eine Entwicklungsbetrachtung ermöglichen soll. Die Bedenken, die sich an den Aufwand der Verwaltung richten, teilen wir nicht. Die Stadt scheut den Aufwand sicher nicht und findet es sicher auch ein sinnvolles Instrument. Damit wird dem Gemeinderat ermöglicht, seine Aufgaben auch innerhalb eines Globalbudgets sinnvoller und eindeutig greifbarer wahrzunehmen.

Marcel Bührig (Grüne) ist mit der Textänderung nicht einverstanden: Wir werden den Textänderungsantrag der EVP ablehnen. Zum Aufwand der Verwaltung: Es ist nicht so, dass die gewünschten Zahlen komplett neu sind, der Kanton verlangt diese schon in ganz ähnlicher Form. Auf die Verwaltung kommen deshalb keine 200 Stunden zusätzliche Arbeit zu. Die Daten und die Zahlen existieren in der Grundlage. Wir danken für die Überweisung des Globalbudgetantrags.

Namens des Stadtrats nimmt der stellvertretende Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements Stellung.

STR Raphael Golta: Die Diskussion zeigt, dass es nicht ganz trivial ist, diesem Auftrag exakt nachzukommen. Dies wird eine Herausforderung sein. Doch das grundsätzliche Ziel dahinter wird vom Stadtrat als sinnvoll erachtet. Entsprechend wird man auch versuchen, sollte der Antrag durchkommen, dies in einer sinnvollen und nicht in einer zu bürokratischen Art und Weise realisieren zu können.

Der Globalbudgetantrag wird mit 79 gegen 39 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) dem Stadtrat zur Prüfung überwiesen.

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat