

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion GB/JA! (Natalie Imboden/Myriam Duc/Christine Michel, GB) vom 8. März 2007: Spart die Stadt Bern auf Kosten der Beschäftigten im Sozialbereich? (07.000100)

Am 8. November 2007 hat der Stadtrat das folgende Postulat Fraktion GB/JA! erheblich erklärt:

In der Stadt Bern werden verschiedene öffentliche Leistungen im Sozialbereich von privaten Institutionen im Auftrag der Stadt erbracht und mit einem Leistungsvertrag geregelt. In der Gemeinwesen- und Jugendarbeit ist dies z.B. die VBG (Gemeinwesenarbeit/Quartierzentren) und der TOJ (Jugendarbeit). Über ein Dutzend private Vereine erbringen Leistungen für die familienergänzende Kinderbetreuung (z.B. subventionierte Kindertagesstätten). Im Altersbereich sind Domicil für Seniorinnen und Senioren und die Spitex und in der Obdachlosenhilfe sind verschiedene Trägerschaften aktiv. Gemäss einer Studie der damaligen Direktion für Soziale Sicherheit (DSO) aus dem Jahr 2004 zu den Trägerschaften im Sozialbereich hatte die Sozialdirektion damals 35 Leistungsverträge abgeschlossen. Diese sind sehr heterogen und reichen von Verträgen im Millionenhöhe mit vielen Beschäftigten (z.B. VBG oder SPITEX) bis hin zu einzelnen kleinsten Institutionen, mit besonderen Strukturen (z.B. Freiwilligenarbeit wie z.B. Spysi oder geringer Anzahl Beschäftigter z.B. Beratungsstelle Xenia), die als Spezialfälle zu bewerten sind.

Gemäss Postulatsantwort „Übertragungsreglement“ vom 20. Dezember 2006 sind in der heutigen Direktion BSS im Sozialbereich (ohne Sport) aktuell 27 Leistungsverträge in Kraft mit einem Gesamtvolumen von rund 38 Mio. Franken (Budget 2007). Verschiedene Institutionen sind nicht nur im Auftrag der Stadt Bern tätig, womit weitere Finanzierungsträger (Kirchen, Kanton, gemeinnützige Organisationen etc.) involviert sind. Charakteristisch ist auch das Engagement von Ehrenamtlichen in verschiedenen Vereinen.

Im Sozialbereich sind im Auftrag der Stadt schätzungsweise mehrere hundert Beschäftigte tätig, deren Arbeitsverhältnisse durchschnittlich schlechter als die städtischen sind und bisher nur punktuell durch Gesamtarbeitsverträge gesichert sind. Hervorzuheben ist, dass der Sozialbereich von einem hohen Frauenanteil bei den Beschäftigten geprägt wird. Beispielsweise arbeiten im Bereich Spitex und Domicil-Pflegeheime über 80% Frauen. Auch bei der Kinderbetreuung ist der Frauenanteil sehr hoch. Es ist aus gleichstellungspolitischer Sicht heikel, wenn Aufgaben, die vermutlich mehrheitlich von Frauen erbracht werden, im Auftrag der Stadt „extern“ zu schlechteren Anstellungsbedingungen geleistet werden als innerhalb der Verwaltung.

Es ist im Interesse der Stadt bei der Erbringung von Dienstleistungen im Sozialbereich über Leistungsverträge Transparenz über die erbrachten Leistungen und die verschiedenen Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen zu haben. Von Interesse ist aber auch, unter welchen Anstellungsbedingungen im hauptsächlichen Auftrag der Stadt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer diese Leistungen erbringen. Wie die Abstimmung über das Spitalversorgungsgesetz (Volksvorschlag) im Kanton gezeigt hat, besteht im Kanton der politische Wille über Gesamtarbeitsverträge gleichwertige Anstellungsbedingungen zu verlangen.

Wir bitten den Gemeinderat zur Klärung folgender Fragen in einem Bericht. Kleinstinstitutionen oder „Spezialfälle“ wie z.B. die Spysi können vereinfacht in den Bericht einbezogen werden.

1. Auf welchen personal-rechtlichen Grundlagen sind die Angestellten in den diversen Institutionen beschäftigt (analog städt. Personalrecht, GAV, OR, andere) und worin liegen materiell die grössten Unterschiede zum städtischen Personalrecht?
2. Wie viele Angestellte (nach Geschlecht getrennt) sind in Institutionen tätig, welche einen Leistungsvertrag im Sozialbereich mit der Stadt haben (inkl. Aussage über durchschnittlichen Anstellungsgrad)? Wie entwickelte sich die Anzahl der Beschäftigten (Stellen und Köpfe) in den letzten 10 Jahren?
3. Wie hoch ist der städtische Finanzierungsanteil gemäss Leistungsvertrag der VertragspartnerInnen und welches sind die hauptsächlich anderen Finanzierungsträger?
4. Wie hoch sind die Eigenleistungen, die erwirtschaftet werden und welches ist der ungefähre Anteil an ehrenamtlicher Arbeit, der geleistet wird?
5. Was wären die Vor- und Nachteile, wenn die Stadt Bern die öffentlichen Aufgaben, die heute mittels Leistungsverträgen an Private übertragen werden ganz oder teilweise „einlagern“ würde?

Bern, 8. März 2007

Postulat Natalie Imboden, Myriam Duc, Christine Michel (GB), Franziska Schnyder, Hasim Sancar, Urs Frieden, Cristina Anliker-Mansour

Bericht des Gemeinderats

Vorbemerkung

Der Bericht des Gemeinderats zum vorliegenden Fragenkomplex ist - wie in der Antwort des Gemeinderats vom 12. September 2007 angekündigt - im Rahmen der personellen Ressourcen, unter Beizug bereits erstellter Unterlagen und bereits vorhandener Kennzahlen erstellt worden. Er basiert auf einer tabellarischen Umfrage, die von der Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS), in ihren massgebenden Fachabteilungen durchgeführt worden ist. Folgende Fachabteilungen der BSS sind in das Leistungsvertragswesen im Sozialbereich eingebunden: Jugendamt, Sozialamt, Alters- und Versicherungsamt.

Zu den einzelnen Fragen

Zu Punkt 1:

Die Anstellungsbedingungen der Leistungsvertragspartnerinnen und -partner der Stadt Bern (im Sozialbereich) sind privatrechtlicher Natur. Ob als Einzelarbeitsvertrag ausgestaltet, ob als Einzelarbeitsvertrag, der einem Gesamtarbeitsvertrag untersteht - massgebende Grundlage bildet das Obligationenrecht (OR; SR 220), insbesondere dessen 10. Titel über den Arbeitsvertrag, Artikel 319 - 362 OR.

Die Anstellungsbedingungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Bern sind entweder öffentlich-rechtlicher Natur - dann gelten die Mitarbeitenden als "Angestellte" - oder privatrechtlicher Art. Im letztgenannten Fall gelten die Mitarbeitenden als "Vertragsangestellte".

Für die Angestellten (Regelfall; vgl. Art. 5 Abs. 1 PRB) sind massgebend

- das Personalreglement der Stadt Bern vom 21. November (PRB; SSSB 153.01) und
- die Personalverordnung der Stadt Bern vom 19. September 2001 (PVO; SSSB 153.011).

Für Vertragsangestellte, insbesondere Personen in Sonderdienstverhältnissen (Art. 6 PRB), sind massgebend

- die Allgemeinen Vertragsbedingungen für Arbeitsverträge mit Vertragsangestellten (AVB; SSSB 153.11). Subsidiär gelten hiezu die Bestimmungen des 10. Titels des Obligationenrechts über den Arbeitsvertrag.

Ein Vergleich hinsichtlich der "grössten Unterschiede" zwischen den Anstellungsbedingungen der im Sozialbereich tätigen Institutionen (der Leistungsvertragspartnerinnen/-partner) und denjenigen der Stadt Bern fällt einigermassen schwer, weil hierbei nicht zwei je in sich homogene Grössen gegeneinander abgewogen werden können. Bereits PRB/PVO und AVB weisen inhaltliche Unterschiede auf. In besonderem Masse trifft dies indessen auf die Anstellungsbedingungen der Leistungsvertragspartnerinnen und -partner der Stadt Bern (im Sozialbereich) zu. Eine 2005 durchgeführte Erhebung der BSS bei ihren Leistungsvertragspartnerinnen und -partnern hat sehr heterogene Anstellungsbedingungen in den einzelnen Institutionen zu Tage gefördert - sogar innerhalb ein und desselben Tätigkeitsgebiets.

Der Gemeinderat ist der Überzeugung, dass bei den Partnerinnen und Partnern der Stadt insgesamt faire Arbeitsbedingungen sicher gestellt sind. Dafür sorgen u.a. Klauseln in den entsprechenden Leistungsverträgen, welche im Vergleich zur Stadt Bern gleichwertige Anstellungsbedingungen verlangen. Die verschiedenen Anstellungsbedingungen der einzelnen Institutionen auf den grössten gemeinsamen Nenner gebracht sind Diskrepanzen namentlich in den folgenden Bereichen möglich:

- Kündigungsvoraussetzungen und -verfahren
- Wöchentliche Arbeitszeit
- Überstundenregelung
- Ferienanspruch
- Familienzulagen
- Lohn- und Lohnfortzahlung
- Berufliche Vorsorge
- Disziplinarrecht

Zu Punkt 2:

Die Leistungsvertragspartnerinnen und -partner beschäftigten im 2008 ca. 500 Personaleinheiten (ca. 850 Personen mit einem durchschnittlichen Beschäftigungsgrad von ca. 60 %; davon ca. 80 % Frauen). Der Personalbestand blieb insgesamt und in der Zusammensetzung nach Geschlecht und Anstellungsgrad in den letzten 4 Jahren stabil.

Zu Punkt 3:

Hinsichtlich städtischem Finanzierungsanteil gemäss Leistungsvertrag ist zu berücksichtigen, dass der überwiegende Teil der Leistungsverträge im Sozialbereich über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet werden kann. Das bedeutet, dass die vertraglichen Aufwendungen der Stadt Bern zum Lastenausgleich Sozialhilfe zugelassen werden.

Der Lastenausgleich Sozialhilfe wird je hälftig vom Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden finanziert. Der Anteil der einzelnen Gemeinden bestimmt sich aufgrund der Grösse der Wohnbevölkerung. Erfahrungsgemäss verbleibt von der Gesamtheit der lastenausgleichsberechtigten Aufwendungen der Stadt Bern nach erfolgtem Lastenausgleich letztlich ca. 1/3 zu lasten der Stadt.

Die vertragliche Abgeltung für die sozialen Institutionen pro 2007 betrug Fr. 25 452 880.00 (brutto) und kostete die Stadt Bern netto Fr. 8 484 293.00 (vgl. Beilage). Der hauptsächlich

andere Finanzierungsträger ist der Kanton Bern. Die Eigenleistungen betragen in den genannten Institutionen Fr. 30 391 659.00 (vgl. Beilage). Dabei gilt es zu beachten, dass alleine die Eigenleistungen von Spitex knapp 13,0 Mio. Franken ausmachen.

Zu Punkt 4:

Da die Institutionen keine Leistungserfassung führen, lässt sich der Anteil der ehrenamtlichen Arbeitsstunden (Vorstandsarbeit u.a.) nicht exakt beziffern. Nach Angaben der befragten Institutionen bewegen sich die ehrenamtlichen Arbeitsstunden pro Institution zwischen 200 und 1 000 Arbeitsstunden pro Jahr (vgl. Anhang).

Zu Punkt 5:

Mit Hinweis auf seine Vorbemerkung zum vorliegenden Prüfungsbericht beschränkt sich der Gemeinderat auf die nachfolgende Darstellung der Vorteile (nachfolgend als "Chancen" bezeichnet) bzw. Nachteile (nachfolgend als "Risiken" bezeichnet):

Chancen	Risiken
Einheitliche Anstellungsbedingungen	Verlust der ehrenamtlichen Tätigkeit
Wegfall des aufwändigen Verfahrens zum Abschluss eines Leistungsvertrags	Weniger unternehmerischer Spielraum
Direktere Steuerbarkeit des betreffenden Angebots	Vergrößerung der Administration Höhere Kosten, da zusätzliche personelle Ressourcen in der Verwaltung notwendig wären

Bern, 20. Januar 2010

Der Gemeinderat

Anhang

Postulat Fraktion GB/JA!: Spart die Stadt Bern auf Kosten der Beschäftigten im Sozialbereich?; Prüfungsbericht

Institution	Stellenprozentage 1.1.2005 Anzahl MA (F und M) durchschnittl. Beschäftigungsgrad	Stellenprozentage 1.1.2006 Anzahl MA (F und M) durchschnittl. Beschäftigungsgrad	Stellenprozentage 1.1.2007 Anzahl MA (F und M) durchschnittl. Beschäftigungsgrad	Stellenprozentage 1.1.2008 Anzahl MA (F und M) durchschnittl. Beschäftigungsgrad	Abgeltung Stadt brutto	Finanzierungsanteil Stadt*	Andere Finanzierungsträger	Eigenleistungen, 2007	Ehrenamtliche Arbeitsstunden Vorstand, Jahr 2007 (Grobschätzung)
Kinder- und Jugendinstitutionen / Jugendamt									
TOJ	1'290	1'290	1'225	1'246					
	12 F 10 M	12 F 10 M	10 F 10 M	10 M 10 F	1'547'841	515'947	Kanton Bern	229'582	ca. 780 Std
	59%	59%	61%	62%					
DOK			1'420	1'420					
			13 M 13 F	14 F 12 M	1'688'794	562'931	Kanton Bern	356'760	3'310 Std
			55%	55%					
Gaskessel	345	345	345	345					
	1 F 4 M	2 F 3 M	2 F 3 M	2 F 3 M	415'027	138'342	Kanton Bern	732'667	11'078 Std
	69%	69%	69%	69%					
Verein SpielRaum		210	210	210					
		1 F 3 M	2 F 2 M	2 F 2 M	120'000	40'000	Kanton Bern	187'122	nicht erfasst
		53%	53%	53%					

Kitas / Jugendamt

Wirbelwind (Bümpliz I)	910	930	930	930					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	828'303	276'101	Kanton Bern	287'516	190
Fantasia (Bümpliz II)	1'230	1'195	1'350	1'350					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	965'340	321'780	Kanton Bern	267'494	190
Länggasse	1'090	1'075	1'130	1'130					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	766'737	255'579	Kanton Bern	462'303	1'000
Mattenhof	830	890	870	900					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	552'247	184'082	Kanton Bern	376'812	300
Murifeld	1'190	1'090	960	960					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	708'959	236'320	Kanton Bern	726'851	80
Waldkita Murifeld	255	240	325	325					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	203'666	67'889	Kanton Bern	182'202	40
Elfenau	775	775	790	790					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	522'082	174'027	Kanton Bern	134'695	0

Taka Tuka (TZ Länggasse)	1'135	1'120	1'185	1'185					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	857'950	285'983	Kanton Bern	623'049	296
Firlifanz	520	550	550	550					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	427'878	142'626	Kanton Bern	231'706	200
Röseligarte	280	300	270	280					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	183'452	61'151	Kanton Bern	169'281	300
Viki	350	350	465	465					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	244'779	81'593	Kanton Bern	374'385	200
Himugügeli	500	465	500	500					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	374'558	124'853	Kanton Bern	362'756	260
Falkennest	455	555	600	600					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	183'050	61'017	Kanton Bern	328'653	120
Weissenbühl	250	235	260	260					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	164'934	54'978	Kanton Bern	90'878	12
MixMax Schöneegg	235	240	190	190					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	108'451	36'150	Kanton Bern	91'735	40

Dängelibänz	690	740	795	795					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	487'892	162'631	Kanton Bern	498'141	0
Villa Kita	325	220	250	250					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	212'896	70'965	Kanton Bern	64'446	0
Tscharnerstrasse	320	495	345	345					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	323'844	107'948	Kanton Bern	398'470	0
Piccolino (Eröffnung 1.9.07)			125	125					
			ca. 65%	ca. 65%	14'310	4'770	Kanton Bern	15'329	15
Joolimont (Eröffnung 1.7.07)			150	150					
			ca. 65%	ca. 65%	18'087	6'029	Kanton Bern	14'750	0
Einszwei (Eröffnung 1.10.07)			190	190					
			ca. 65%	ca. 65%	92'203	30'734	Kanton Bern	16'281	100
Villa Tagi	190	215	255	255					
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	200'635	66'878	Kanton Bern	124'524	0

Tagesstätte Pestalozzistr.(Tagi Elfenau)	330	340	380	380	182'634	60'878	Kanton Bern	64'498	0
	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%	ca. 65%					

Altersbereich / Alters- und Versicherungsamt

Pro Senectute	2'365	2'345	2'275	2'255	132'603	44'201	IV/Kanton	2'260'051	ca. 1'200 Std.
	28 F 7M	28F 7M	26F 7M	25F 7M					
	68%	69%	69%	70%					
Spitex Bern	21'444	21'946	23'644	26'258	6'730'000	2'243'333	Kanton Bern	12'983'295	ca. 210 Std.
	285 F 25 M	294 F 23 M	317 F 27 M	352 F 26 M					
	69.2%	69.2%	68.7%	69.5%					

Soziale Einrichtungen / Sozialamt

Heilsarmee	700	700	700	700	508'937	169'646	Kanton Bern	237'105	0**
Passantenheim	10 F 6 M	10 F 6 M	10 F 6 M	10 F 6 M					
	44%	44%	44%	44%					
Heilsarmee	100	100	100	100	96'450	32'150	Kanton Bern	253'563	0**
Begleitetes Wohnen	1 M	1 M	1 M	1 M					
	100%	100%	100%	100%					
Obdach Bern	230	230	250	250	257'753	85'918	Kanton Bern	444'668	2'000
	2 F 2 M	2 F 2 M	2 F 2 M	2 F 2 M					
	58%	58%	63%	63%					
Aktion Bettwärme	1'370	1'370	1'370	1'370	556'676	185'559	Kanton Bern	1'094'782	3'000
	15 F 10 M	16 F 10 M	17 F 10 M	18 F 10 M					
	57%	57%	57%	57%					

Frauenwohngemeinschaft	120	120	120	120	242'787	80'929	Kanton Bern	146'399	250
	2 F	2 F	2 F	2 F					
	60%	60%	60%	60%					
Schwandengut	150	150	150	150	213'565	71'188	Kanton Bern	165'146	250
	1 F 1 M	1 F 1 M	1 F 1 M	1 F 1 M					
	75%	75%	75%	75%					
Albatros	500	500	500	500	295'997	98'666	Kanton Bern	350'557	0**
	5 F 3 M	5 F 3 M	5 F 3 M	5 F 3 M					
	63%	63%	63%	63%					
Mütterzentrum	80***	80***	80***	80***	96'602	32'201	Kanton Bern	51'530	128
Bern West	3 F	3 F	3 F	3 F					
	27%	27%	27%	27%					
Familientreff	80***	80***	80***	80***	108'661	36'220	Kanton Bern	206'693	425
Stadt Bern	4 F	4 F	4 F	4 F					
	20%	20%	20%	20%					
Xenia	250	250	250	255	220'033	73'344	Stadt Biel Stadt Thun	80'836	350
	8 F	8 F	8 F	9 F					
	31%	31%	31%	28%					
vbg	2'685	2'485	2'440	2'380	3'596'267	1'198'756	Bund Kanton Bern	4'704'150	400****
	30 F 21 M	28 F 21 M	30 F 20 M	26 F 21 M					
	53%	51%	51%	51%					

Total Anteil Stadt Bern 2007 25'452'880 8'484'293

Total Eigenleistungen 2007

30'391'659

* Die Berechnung erfolgt nach der Faustregel, dass die Stadt rund 1/3 der lastenausgleichsberechtigten Ausgaben selber trägt. Bsp. pro 2008: Gesamtkosten der lastenausgleichsberechtigten Leistungen: 131,8 Mio. Fr.; Lastenanteil: 48,4 Mio. Fr.; der Lastenanteil entspricht einem Anteil von 36,7%.

** Passantenheim, Begleitetes Wohnen und Albatros werden nicht von einem Vorstand geführt, sondern von Mitarbeitenden der Heilsarmee und der AKIB. Deren Führungsaufwand wird nicht verrechnet.

*** Erfasst sind nur die Mitarbeiterinnen im Monatslohn, nicht diejenigen im Stundenlohn.

**** Erfasst ist hier nur die ehrenamtlich geleistete Arbeit im Vorstand vbg. Nicht erfasst sind die ehrenamtlich geleistete Arbeit in den Mitgliedervereinen und auch nicht die Freiwilligenarbeit. Letztere wird von der vbg mit 50'837 Stunden deklariert.

Die Leistungsvertragspartnerinnen und -partner beschäftigten im 2008 ca. 500 Personaleinheiten (ca. 850 Personen mit einem durchschnittlichen Beschäftigungsgrad von ca. 60%; davon ca. 80% Frauen). Der Personalbestand blieb insgesamt und in der Zusammensetzung nach Geschlecht und Anstellungsgrad in den letzten 4 Jahren stabil.