

**Zweckverband Soziales
Bezirk Pfäffikon ZH**

Revision der Zweckverbandsstatuten

Beleuchtender Bericht zuhanden der Verbandsgemeinden

Inhaltsverzeichnis

A	Ausgangslage.....	2
B	Thematische Grundsatzfragen	2
C	Rechtsgrundlage: das neue Gemeindegesetz.....	4
D	Eckwerte der revidierten Statuten	5
E	Vorprüfung und Vernehmlassung.....	7
F	Weiteres Vorgehen.....	8
G	Antrag an die Verbandsgemeinden	9

A Ausgangslage

1. Anlass der Statutenrevision

Die zehn politischen Gemeinden des Bezirkes Pfäffikon ZH führen den Zweckverband Sozialdienst Bezirk Pfäffikon ZH (ZV sdbp). Der Verband betreibt einen Sozialdienst, der die Massnahmen im Erwachsenenschutz im Auftrag der KESB vollzieht und bietet ferner freiwillige Beratung und Betreuung für Erwachsene nach den gültigen Vorschriften von Bund und Kanton an. Ebenso führt der Verband eine Beratungsstelle für Suchtgefährdete und Suchtkranke. Seit dem 1.1.2013 ist die KESB Teil des Zweckverbands. Die aktuellen Zweckverbandsstatuten stammen aus dem Jahr 2010. Diese wurden bedingt durch die organisatorische Integration der KESB in den Zweckverband im Jahre 2012 ergänzt.

Die Revision des kantonalen Gemeindegesetzes hat zur Folge, dass alle Zweckverbände ihre Statuten einer Totalrevision unterziehen müssen. Der Verbandsvorstand hat dies zum Anlass genommen, um über die Eckpfeiler der bestehenden Zweckverbandsstatuten zu reflektieren. Im Fokus der Revision standen Anpassungen an das übergeordnete Recht, insbesondere an das neue Gemeindegesetz. Zudem wurden der Kostenteiler, das Angebot, die Standortfrage und die Namensgebung geprüft.

Der Verbandsvorstand ist zudem bestrebt, die noch jungen Strukturen und Abläufe des Sozialdienstes, insbesondere im Bereich der Schnittstellen zur KESB, zu optimieren. Deshalb wurden im Rahmen der Überarbeitung der Statuten die Organisationsstruktur sowie die Kompetenzen des Zweckverbands überprüft.

2. Projektgruppe

Mit der Überarbeitung der Zweckverbandsstatuten und des Reglements über die Organisation und Geschäftsführung hat der Verbandsvorstand eine Projektgruppe beauftragt. Diese setzt sich aus zwei Mitgliedern des Geschäftsleitenden Ausschusses (Politik), einem Mitglied des Geschäftsleitenden Ausschusses (Verwaltung), zwei Gemeindevertretern und dem KESB Präsidenten zusammen. Die Projektgruppe hat sich mit Unterstützung einer externen Fachperson den relevanten Themenbereichen der Statutenrevision angenommen.

Der vorliegende Statutenentwurf wiedergibt die gestützt auf die Darlegungen der Projektgruppe und des Geschäftsleitenden Ausschusses gewonnenen Erkenntnisse des Verbandsvorstands und berücksichtigt die Neuerungen, die sich aus dem neuen Gemeindegesetz ergeben. Der Entwurf basiert auf den vom Gemeindeamt des Kantons Zürich ausgearbeiteten Musterstatuten für Zweckverbände.

B Thematische Grundsatzfragen

1. Rechtsform

Der Verbandsvorstand hat die Frage geprüft, ob der Zweckverband zur Erfüllung der Aufgaben noch die geeignete Rechtsform ist. Hürden oder Nachteile, die sich bei der Aufgabenerfüllung ergeben, die auf die Rechtsform zurückzuführen wären, liessen sich nicht identifizieren. Die bis anhin fehlende Vermögensfähigkeit des Verbandes wird mit der Einführung des neuen Gemeindegesetzes aufgehoben. Ebenso gewährleistet die Rechtsform des Zweckverbandes den Verbandsgemeinden ausgeprägte demokrati-

sche Rechte, die ein wichtiges Mitspracherecht in Verbandsangelegenheiten darstellen (im Gegensatz zur Interkommunalen Anstalt). Die Vorzüge einer alternativen Rechtsform überwiegen aus Sicht des Verbandsvorstands nicht. Vielmehr sprechen die grundsätzlich positiven Erfahrungen einer Verbandslösung und die Tatsache, dass sich diese Rechtsform im Bereich Soziales bewährt, für ein Beibehalten der bestehenden Rechtsform.

2. Anzahl Trägerschaften

Der Verbandsvorstand spricht sich weiterhin für eine gemeinsame Trägerschaft für den Sozialdienst Bezirk Pfäffikon ZH und die KESB Bezirk Pfäffikon ZH aus. Die aktuell gelebte Lösung bietet den Vorteil von Synergien in der Personalführung, ermöglicht die Benützung des gleichen EDV Systems und minimiert Schnittstellen. Der Austausch zwischen den beiden Organisationen hat sich bewährt, vor allem unter Berücksichtigung der Tatsache, dass circa die Hälfte der Klienten sowohl bei der KESB als auch beim Sozialdienst anhängig ist. Auch der Blick über die Bezirksgrenze hinaus lässt keine eigentliche Tendenz in eine favorisierte übergeordnete organisatorische Aufstellung erkennen. Nur in einem Bezirk wird derzeit die Aufteilung des Sozialdienstes und der KESB in zwei Trägerschaften weiterverfolgt.

Internes Optimierungspotenzial besteht und soll im Rahmen der Überarbeitung des Geschäftsreglements adressiert werden. Zusammenfassend ist der Synergiegewinn ein wichtiges Argument für das Festhalten an einer Trägerschaft.

Im Rahmen der Vorprüfung hat das Gemeindeamt Zürich angesichts der Komplexität und zur Vereinfachung der Strukturen darauf hingewiesen, die Überlegung einer Trennung der beiden Zwecke in zwei verschiedene Organisationen in Betracht zu ziehen. Der Verbandsvorstand hält gestützt auf die Darlegungen der Projektgruppe weiterhin an einer gemeinsamen Trägerschaft fest. Trotz gewisser möglicher Interessenkonflikte aufgrund der Aufsichtsfunktion des KESB Präsidiums überwiegen die Vorteile eines direkten Austausches und die genannten Synergieeffekte.

3. Standortfrage

Insgesamt zählt der Zweckverband spbd vier Standorte: Den Sozialdienst in Pfäffikon, die Geschäftsstelle in Effretikon, die Geschäftsstelle Sucht in Pfäffikon und die KESB in Illnau. Dies bedeutet einen zusätzlichen wirtschaftlichen sowie personellen Aufwand für die Koordination zwischen den Standorten. Dies wurde in der Vergangenheit wiederholt als Mehraufwand und zusätzliche Inanspruchnahme von (Führungs-)Ressourcen wahrgenommen. Die Projektgruppe hat sich vertieft mit der Zahlenanalyse zu den Standorten befasst.

Für die Beantwortung der Frage, ob sich die jährlichen Extrakosten und der zusätzliche Koordinationsaufwand im Zusammenhang mit dem Führen mehrerer Standorte rechtfertigen lassen, hat die Projektgruppe eine betriebswirtschaftliche und politische Interessenabwägung vorgenommen. Obwohl die betriebswirtschaftliche Zahlenanalyse die Konzentration an einen Standort favorisiert, würde sich insbesondere bei der Verschie-

bung des Standortes Illnau-Effretikon nach Pfäffikon die Frage nach dem Verbleib der Stadt Illnau-Effretikon und weiterer, kleinerer Gemeinden (politische, geografische und emotionale Komponente) im Zweckverband stellen. Die Standortkonzentration wurde deshalb nicht weiter verfolgt.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde die Standortfrage von einer Minderheit der Verbandsgemeinden nochmals aufgeworfen. Aus den Antworten ging aber hervor, dass die Standortfrage nicht im Rahmen der Statutenrevision zu beschliessen sei.

C Rechtsgrundlage: das neue Gemeindegesetz

Das neue Gemeindegesetz (nGG) wurde vom Kantonsrat am 20. April 2015 beschlossen. Die Inkraftsetzung des Gemeindegesetzes und der dazugehörenden Verordnung erfolgt auf den 1. Januar 2018. Das neue Gemeindegesetz regelt wie bis anhin den Zweckverband als eine der möglichen Rechtsformen für die interkommunale Zusammenarbeit. Es sieht im Grundsatz vor, dass die Bestimmungen über die politischen Gemeinden auch auf die Zweckverbände Anwendung finden, sofern sie mit den Besonderheiten des Zweckverbandes vereinbar sind. Das neue Gemeindegesetz sieht weiterhin vor, dass die Gemeinden bei der Ausgestaltung der Verbandsordnung über einen erheblichen organisatorischen Spielraum verfügen. Die wesentlichste Neuerung betrifft die Tatsache, dass die Zweckverbände neu zwingend über einen eigenen Haushalt mit eigener Bilanz verfügen müssen. Die weiteren Neuerungen sind:

- Der Beitritt einer Gemeinde zum Zweckverband erfordert neu immer eine Statutenrevision.
- Über den Beitritt zu einem Zweckverband sowie über die Zweckverbandsstatuten darf neu nicht mehr die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament beschliessen. Dies hat an der Urne zu erfolgen.
- Für an der Urne beschlossene Erlasse, die Aufgaben an einen Zweckverband übertragen, ist ein Genehmigungsentscheid des Regierungsrates notwendig.
- Es gilt das Einstimmigkeitsprinzip für den Gründungserlass sowie für alle grundlegenden Änderungen. Das Gesetz listet auf, in welchen Fällen eine grundlegende Änderung vorliegt, vorbehalten bleiben andere statutarische Regelungen. Die Auflösung des Zweckverbands kann per Mehrheitsbeschluss erfolgen.
- Das Gesetz unterscheidet zwei unselbständige Antragsrechte der Verbandsgemeinden: Bei Urnenabstimmungen in Verbandsgemeinden (zwingend) und bei Urnenabstimmungen im Verbandsgebiet (freiwillig).
- Die Gemeinden geniessen einen erweiterten organisatorischen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Organisation und Übertragung von Aufgaben an die Verwaltung zur selbständigen Erledigung. Nebst der Delegation an die Geschäftsleitung ist neu auch eine Delegation an einzelne oder mehrere Angestellte möglich.
- Neu besteht die Möglichkeit eine Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission mit Geschäftsprüfungsbefugnis einzuführen.
- Der Zweckverband muss seine Erlasse zwingend den Stimmberechtigten jederzeit elektronisch zur Einsicht zugänglich machen.

D Eckwerte der revidierten Statuten

1. Namensgebung und Zweck

Neu soll der Zweckverband unter dem Namen „Zweckverband Soziales Bezirk Pfäffikon ZH“ auftreten. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass der Zweckverband den Sozialdienst wie auch die KESB umfasst und ist deshalb offener.

Die Zweckbestimmung wurde präzisiert. Die neuen Statuten verzichten auf die Umschreibung „polyvalent“.

Auf Empfehlung des kantonalen Gemeindeamtes im Rahmen der Vorprüfung wurde auf das explizite Erwähnen der Führung einer Beratungsstelle für Suchtgefährdete und Suchtkranke verzichtet. Dies, um eine schleichende Zweckausweitung zu vermeiden. Vorliegend wird die Führung einer Beratungsstelle für Suchtgefährdete und Suchtkranke noch als eine dem Hauptzweck untergeordnete Einrichtung angesehen.

2. Integration der KESB Bestimmungen

Die Ergänzungen der bestehenden Statuten über die Schaffung einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sind in die revidierten Statuten integriert worden. Dies widerspiegelt in gewisser Weise die Integration der Organisation KESB in den Zweckverband.

Das Gemeindeamt hat in seiner Stellungnahme im Rahmen der Vorprüfung darauf hingewiesen, dass in Bezug auf die vorliegende Konstellation eines Zweckverbands mit mehreren Zwecken verschiedene anspruchsvolle Fragestellungen zu klären waren. Dies da in Bezug auf den einen Zweck (Kreisbildung im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich) ein Zusammenarbeitszwang besteht.

Insbesondere sehen die Statuten neu als Folge der Vorprüfung die Möglichkeit eines Vollaustritts, eines Teilaustritts aus dem Teil Sozialdienst sowie aus dem Teil KESB vor, damit kein faktischer Mitgliedschaftszwang in Bezug auf den Sozialdienst-Teil entsteht. Ebenfalls wird ausdrücklich festgehalten, dass ein Vollaustritt und ein Teilausritt aus dem Teil KESB unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Regierungsrats stehen.

3. Organisationsformen: Mit oder ohne Delegiertenversammlung

Der Zweckverband hat im Rahmen seiner letzten Statutenrevision seine Organisation angepasst und unter anderem die Delegiertenversammlung aufgehoben. Der Wechsel zu einem Zweckverband ohne Delegiertenversammlung hat sich bewährt. Deshalb wird an der bestehenden Organisationsform festgehalten.

4. Publikation und Information

Bisher erfolgte die amtliche Publikation in den Publikationsorganen der Verbandsgemeinden. Neu erfolgt die amtliche Publikation der Erlasse des Zweckverbands über die Internetseite des Zweckverbands. Dies hat den Vorteil, dass die Publikation des Zweckverbands für alle Stimmberechtigten am gleichen Tag erfolgt und dass somit Fristen für alle Verbandsgemeinden gleichzeitig beginnen.

Die revidierten Statuten statuieren, dass die Erlasse (z.B. Statuten, Organisationsreglement, Personal- und Entschädigungsverordnung, etc.) des Zweckverbands jederzeit für die Stimmberechtigten einsehbar sind. Dies erfolgt wie die amtliche Publikation über die Internetseite des Verbands.

5. Kostenteiler

Ursprünglich war vorgesehen, am Kostenteiler für die Finanzierung der nicht durch Einnahmen oder Beiträge gedeckten Betriebskosten des Verbands festzuhalten. Im Rahmen der Vorprüfung hat das Gemeindeamt darauf hingewiesen, dass vom Wortlaut her die Fälle der KESB nicht umfasst sind. Die Projektgruppe hat sich deshalb der Frage angenommen, ob die Aufteilung der Kosten nur nach den Fällen des Sozialdienstes oder auch der KESB vorgenommen werden soll. Als Folge davon empfiehlt der Vorstand, die Statuten bezüglich Kostenteiler anzupassen. Neu erfolgt die Finanzierung zu 1/3 nach Massgabe der Einwohnerzahl jeder Gemeinde am Ende des Vorjahres und zu 1/3 nach Massgabe der Anzahl der durch den Sozialdienst am Ende des Vorjahres geführten gesetzlichen Fälle sowie zu 1/3 nach Massgabe der Anzahl der Personen, für die die KESB im Vorjahr eine Massnahme (des KESR) errichtet hat. Die Berücksichtigung der KESB-Massnahmen im Kostenteiler ist vor allem bei einem allfälligen Teilaustritt einer Gemeinde aus dem Zweckverband zweckmässig.

Die Statuten halten neu explizit fest, dass der Aufwand für Fälle der persönlichen Hilfe den Gemeinden separat verrechnet wird.

6. Eigener Verbandshaushalt

Die neue Gemeindegesetzgebung schafft die Grundlage, dass Zweckverbände letztendlich im Interesse der Bevölkerung ihre Haushaltsführung zeitgemäss ausgestalten. Die revidierten Statuten legen, wie im übergeordneten kantonalen Recht vorgesehen, fest, dass der Zweckverband einen eigenen Haushalt mit Bilanz besitzt, Verwaltungs- und Finanzvermögen hat sowie Eigenkapital bilden kann. Der Zweckverband beabsichtigt, einen eigenen Haushalt auf 1. Januar 2019 einzuführen.

Im Rahmen der Vorprüfung hat das Gemeindeamt darauf hingewiesen, dass für eine vorbehaltlose Genehmigung die Statuten festhalten müssen, zu welchen Werten (Restbuchwerten oder zu den Werten nach Neubewertung) allfällige Investitionsbeiträge umgewandelt werden. Im Zweckverband Soziales Bezirk Pfäffikon ist diese Regelung zwar nicht relevant, da die Gemeinden bislang keine Investitionsbeiträge leisteten. Trotzdem wurde eine entsprechende Bestimmung in die Statuten aufgenommen.

Der Vorstand empfiehlt die Umwandlung allfälliger Investitionsbeiträge in Darlehen (statt Beteiligungen) nach Neubewertung vorzusehen. Dadurch würden bestehende Darlehen der Gemeinden bei einem Verbandsaustritt auch nach dem Austritt gemäss vereinbarter Amortisationsdauer weiter zurückbezahlt und eine weitere Regelung betreffend Entschädigung einer austretenden Gemeinde wird hinfällig.

7. Zwingendes Antragsrecht

Geschäfte von grosser Tragweite, wie zum Beispiel die Auflösung des Zweckverbands oder andere grundlegende Änderungen der Statuten, betreffen die Verbandsgemeinden unmittelbar. Das nGG sieht deshalb zwingend ein unselbstständiges Antragsrecht der Verbandsgemeinden vor. Die neuen Statuten verpflichten die Verbandsgemeinden, zuhanden ihrer Stimmberechtigten einen unselbstständigen Antrag (im Sinne einer Abstimmungsempfehlung) samt einer Stellungnahme abzugeben.

8. Delegation

Die Geschäftsführung obliegt gemäss den Verbandsstatuten dem Verbandsvorstand. Zu diesem Zweck hat er aus seiner Mitte einen Geschäftsleitenden Ausschuss gebildet, der nach seinen Vorgaben die Verbandsgeschäfte führt. Die operative Leitung des Sozialdienstes hat er einer Geschäftsleitung übertragen. Die Geschäftsleitung besteht aus Angestellten des Zweckverbands. Im Sinne eines zeitgemässen Modells sehen die Statuten weiterhin keine Organstellung der Geschäftsleitung vor. Die Aufgaben und Befugnisse der Geschäftsleitung (z.B. Anstellungskompetenz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) beruhen auf einer Delegation des Verbandsvorstands. Die revidierten Statuten unterscheiden unübertragbare und übertragbare Verwaltungsbefugnisse, wobei Letztere nur in einem bestimmten Ausmass delegierbar sind: Operative Entscheide von grosser Tragweite muss der Verbandsvorstand selbst fassen.

9. Einführen der revidierten Statuten

Das Inkrafttreten der neuen Statuten und die Einführung des eigenen Verbandshaushalts müssen auf den gleichen Zeitpunkt erfolgen. Die Einführung eines eigenen Haushalts hat auf den Beginn eines Rechnungsjahres, d.h. Kalenderjahrs, zu erfolgen. Der früheste Zeitpunkt für die Einführung des eigenen Haushalts ist der 1. Januar 2019 (vgl. §179 Abs. 1 nGG). Der Grund dafür besteht darin, dass die Haushaltsvorschriften erst ein Jahr nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gemeindegesetzes in Kraft treten.

E Vorprüfung und Vernehmlassung

1. Kantonale Vorprüfung durch das Gemeindeamt Zürich

Das Gemeindeamt der Kantons Zürich prüft die Entwürfe der revidierten Zweckverbandsstatuten, bevor darüber in den Gemeinden abgestimmt wird. Dieses Vorgehen ist zweckmässig, müssen die revidierten Zweckverbandsstatuten nach den Abstimmungen in den Gemeinden doch vom Regierungsrat genehmigt werden.

Mit Schreiben vom 27. Januar 2017 hat das Gemeindeamt zu den totalrevidierten Statuten Stellung genommen. Die Zweckverbandsstatuten entsprachen weitgehend den Anforderungen des kantonalen Gemeindeamtes. Zusätzlich zu den bereits erwähnten Genehmigungsvorbehalten betreffend die Finanzierung von Betriebskosten und dem Austritt und Umwandlung der Investitionsbeiträge wurden auf Anregung des Gemeindeamtes weitere Genehmigungsvorbehalte und Empfehlungen berücksichtigt. Diese betrafen insbesondere:

- Zweck
- Entschädigung der Verbandsorgane
- Zeichnungsberechtigung
- Offenlegung von Interessenverbindungen
- Abgrenzung von Stellenschaffungskompetenz und Bewilligung Stellenplan
- Beschlussfassung des Verbandvorstands
- Auflösung

2. Vernehmlassung in den Gemeinden

Die Vorprüfung durch das Gemeindeamt und die Vernehmlassung in den Gemeinden fand parallel statt. Von November 2016 bis Ende Januar 2017 konnten die kommunalen Exekutiven zum Entwurf der revidierten Statuten Stellung nehmen.

Die Stellungnahmen der Verbandsgemeinden sind gleichzeitig mit der Stellungnahme des Gemeindeamtes in der Projektgruppe besprochen worden. Aufgenommen wurde insbesondere die Rückmeldungen zum Kostenteiler, die zahlenmässige Hürde für die Ergreifung einer Initiative und die Verlängerung der Frist im Zusammenhang mit der Einberufung des Verbandvorstands.

F Weiteres Vorgehen

1. Abstimmung in den Verbandsgemeinden im 2017

Das Inkrafttreten der neuen Statuten und die Einführung des eigenen Verbandshaushaltes müssen auf den gleichen Zeitpunkt erfolgen. Dies bedeutet, dass die revidierten Bestimmungen auf jeden Fall frühestens ab 1. Januar 2019 in Kraft treten können. Der Zeitpunkt der Abstimmung in den Verbandsgemeinden bestimmt jedoch, ob eine Urnenabstimmung notwendig wird oder nicht.

Der Verbandsvorstand empfiehlt, dass die Verbandsgemeinden im 2017 über die Statutenrevision abstimmen, da es gemäss geltendem Recht dann noch keine Urnenabstimmung in den Verbandsgemeinden braucht. Sollte sich das Abstimmungsverfahren verzögern und erst im 2018 stattfinden, müssen die revidierten Statuten zwingend mittels Urnenabstimmung in den einzelnen Verbandsgemeinden gutgeheissen werden.

2. Organisationstruktur

Zur Sicherstellung einer rechtmässigen, effizienten und wirkungsorientierten Geschäftsführung dient das Reglement über die Organisation und Geschäftsführung vom 6. No-

vember 2012. Dieses regelt die Organisation des Verbandsvorstands, die Aufgaben und Kompetenzen seiner Mitglieder sowie sein Verhältnis zu den übrigen Zweckverbandsorganen. Die Überprüfung und Überarbeitung der bestehenden Organisationsstruktur erfolgt nach den Statutengenehmigungen im Frühjahr 2018. Die Kompetenz zum Erlass des Geschäftsreglements liegt beim Verbandsvorstand.

G Antrag an die Verbandsgemeinden

Der Verbandsvorstand hat an seiner Sitzung vom 29. März 2017 folgenden Antrag an die Verbandsgemeinden beschlossen:

Den Verbandsgemeinden wird beantragt, die totalrevidierten Statuten des Zweckverbands Soziales Bezirk Pfäffikon ZH vom 29. März 2017 zu genehmigen.

Die Verbandsgemeinden werden ersucht, die Beschlüsse des zuständigen Organs über die Zweckverbandsstatuten bis Ende 2017 zu erwirken.
