

Antrag der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit*
vom 25. August 2022

5829 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich und des
Berichts über die Umsetzung der Eigentümerstrategie
für das Jahr 2021**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 4. Mai 2022
und der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit vom 25. Au-
gust 2022,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht der Psychiatrischen Universitätsklinik
Zürich für das Jahr 2021 wird genehmigt.

II. Der Bericht der Gesundheitsdirektion über die Umsetzung der
Eigentümerstrategie für die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich
für das Jahr 2021 wird genehmigt.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 25. August 2022

Im Namen der Aufsichtskommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:

Claudia Frei-Wyssen Jacqueline Wegmann

* Die Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudia Frei-Wyssen, Uster (Präsidentin); Pia Ackermann, Zürich; Nathalie Aeschbacher, Zürich; Raffaella Fehr, Volketswil; Christoph Fischbach, Kloten; Rafael Mörgeli, Stäfa; Arianne Moser, Bonstetten; Daniela Rinderknecht, Wallisellen; René Truninger, Illnau-Effretikon; Wilma Willi, Stadel; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

1. Einleitung zum Geschäftsjahr 2021

Im vierten Jahr der Verselbstständigung war die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUK) weiter mit der Konsolidierung der verschiedenen Unternehmensteile an mehreren Standorten befasst. Diese umfasst sowohl die betrieblichen Abläufe, die Logistik und die Infrastruktur als auch kulturelle Aspekte. Die Führungsinstrumente wurden ausgebaut, die Digitalisierung vorangetrieben und wichtige Investitionen in die Infrastruktur, vor allem an den Standorten Lengg und Rheinau, geplant. Nicht nur, aber auch wegen der Auswirkungen der Coronapandemie wurden Kapazitäten für das Home Treatment und die ambulante Versorgung von Kindern und Jugendlichen ausgebaut.

Die Zahlen und Fakten zum Betriebsergebnis können dem Jahresbericht der PUK und den Ausführungen des Regierungsrates in der Vorlage 5829 entnommen werden.

2. Tätigkeit der Gesundheitsdirektion als Aufsicht

Die Gesundheitsdirektion übt im Auftrag des Regierungsrates gemäss § 8 des Gesetzes über die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUKG, LS 813.17) die allgemeine Aufsicht über die PUK aus.

Wie alle Spitäler hat auch die PUK ein schwieriges Jahr hinter sich, auch was Corona anbelangt. Trotzdem hat sie Beachtliches geleistet und die umfassende Versorgung sichergestellt. Damit hat sie einen wichtigen Beitrag für die Zürcher Patientinnen und Patienten, aber auch darüber hinaus geleistet. Eine besondere Herausforderung war im Berichtsjahr die Rekrutierung von genügend qualifiziertem Fachpersonal. Das gilt auch für andere Spitäler, doch die PUK wird diesbezüglich in den kommenden Jahren besonders gefordert sein. Auch die Erneuerung der Infrastruktur an den beiden Standorten Lengg und Rheinau bleibt eine grosse Herausforderung.

Aus Eigentümersicht gilt es in finanzieller Hinsicht anzumerken, dass die PUK die Finanzvorgaben ein weiteres Mal unterschritten hat, weshalb in den kommenden Jahren zusätzliche Gegenmassnahmen gefragt sind. Die PUK unternimmt aber rasch und flexibel die nötigen Anstrengungen, um die Vorgaben der Eigentümerstrategie zu erreichen, d.h., namentlich die Wirtschaftlichkeit zu steigern, das Problem des Fachkräftemangels zu entschärfen und die Erneuerung der Infrastruktur gezielt voranzutreiben.

3. Tätigkeit der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit

3.1 Grundlagen für die Aufsichtstätigkeit

Die Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit (ABG) übt gemäss § 104 des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1), § 33 des Kantonsratsreglements (LS 171.11) und § 7 PUKG die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über die PUK aus. Sie prüft den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und den Antrag auf Gewinnverwendung sowie den Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie und stellt dem Kantonsrat Antrag dazu. Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle über die selbstständigen Anstalten ist insbesondere zu prüfen, ob die Interessen des Kantons gewahrt werden. Dazu gehört, ob der Umgang mit den Risiken für Kanton und Volkswirtschaft angemessen ist und die Leistungserfüllung zielgerichtet erfolgt.

3.2 Vorgehen

Gestützt auf den Geschäftsbericht und den Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie hat die ABG Fragen formuliert, welche von der PUK und der Gesundheitsdirektion schriftlich beantwortet und in einer gemeinsamen Sitzung mündlich vertieft wurden. Zur Vertiefung der Kenntnisse über Situation und Betrieb der PUK hätte die ABG gerne einen Besuch vor Ort gemacht, was jedoch wegen der Pandemie aufgeschoben werden musste.

Eine wichtige Grundlage für die Einschätzung der Führung und des Erfolgs des Unternehmens PUK bilden die Berichte und Feststellungen der Finanzkontrolle. Die ABG schätzt den offenen Austausch mit der Finanzkontrolle und erachtet deren Informationen und Erläuterungen als sehr wertvoll für das Wahrnehmen der parlamentarischen Oberaufsicht.

3.3 Abklärungen

Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler

Bei der vertieften Untersuchung zum Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler aus dem Jahr 2019 (KR-Nr. 59/2019) war die PUK noch nicht einbezogen, weil sie erst 2018 verselbstständigt wurde und die betrieblichen Abläufe im Umbruch waren. Die ABG hat im Berichtsjahr eine Nachkontrolle zur damaligen Untersuchung vorbereitet, bei der nun auch die PUK einbezogen wird. Ihr Beschaffungswesen, eine bedeutende Daueraufgabe, soll systematisch geprüft und bezüglich möglicher Synergien zwischen den Anstalten untersucht werden.

4. Auswirkungen der Coronapandemie

Der zu Beginn eingesetzte Pandemiestab besteht weiterhin, auch wenn sich die Lage zwischenzeitlich etwas entspannte. Beschleunigend wirkt die Pandemie auf den Ausbau der aufsuchenden Versorgung in der Erwachsenen- und der Alterspsychiatrie. Wie auch medial breit dargelegt, gab es vor allem im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie Angebotsengpässe. Damit akzentuierte sich der seit einigen Jahren bestehende Trend der Nachfrage nach kinder- und jugendpsychiatrischen Versorgungsleistungen nochmals. Mit einer zusätzlichen finanziellen Unterstützung von knapp 8 Mio. Franken, welche der Regierungsrat Anfang Juni 2021 sprach, konnte der Aufbau eines Kriseninterventionszentrums mit Platz für sechs Jugendliche in Angriff genommen werden. Das ist ein niederschwelliges stationäres Angebot, das Kurzzeitaufenthalte vor allem für suizidale Jugendliche ermöglicht. Daran gekoppelt wird ein ambulantes Präventions- und tagespsychiatrisches Angebot. Leider setzt der Fachkräftemangel dem Ausbau weiterer Angebote Grenzen.

5. Risikomanagement

Die ABG hat von der PUK wie von allen Spitälern und Kliniken eine aktuelle Risikokarte erhalten. Es ist festzustellen, dass diese Dokumente alle gleich aufgebaut sind, was Quervergleiche zwischen den vier kantonalen Spitälern erleichtert. Nach Angaben der Gesundheitsdirektion enthalten die Risikomanagementsysteme alle wesentlichen Elemente des Risikomanagementprozesses (Risikoidentifizierung, Risikobewertung, Risikobewältigung, Risikoüberwachung und Risikoberichterstattung); ausserdem wird das Risikomanagementsystem im klinischen und nichtklinischen Bereich durchgeführt. Die Verantwortung des umfassenden Risikomanagements liegt beim Spitalrat. Im Rahmen des Eigentümer-Reportings wird die Gesundheitsdirektion regelmässig über die Risiken der PUK informiert, bei ausserordentlichen Situationen unverzüglich.

Im Vergleich zu den Vorjahren hat die PUK ihr Risikomanagement professionalisiert und digitalisiert und somit die kritischen Anmerkungen des Eigentümers aufgenommen und umgesetzt.

Die ABG begrüsst die Etablierung eines einheitlichen Vorgehens in den Spitälern und Kliniken und damit verbunden die Stärkung der Aufsichtstätigkeit der Gesundheitsdirektion.

6. Personalsituation

Geschlechterverteilung in leitenden Funktionen

Es ist augenfällig, dass die Geschäftsleitung der PUK weiterhin vorwiegend aus männlichen Mitgliedern besteht. Nur gerade eine Frau von acht Mitgliedern ist in der Geschäftsleitung vertreten.

Nach Angaben der PUK würden Ziele und Aktivitäten zunehmend über Projekte umgesetzt, womit das Projektmanagement einen immer grösseren Stellenwert erhalte. Die grossen und wichtigen Schlüsselprojekte würden mehrheitlich von weiblichen Führungskräften geleitet. So z. B. die Einführung des neuen Klinikinformationssystems (KIS), ein Projekt mit über hundert beteiligten Mitarbeitenden, die Umstrukturierung der grössten Klinik, jener für die Erwachsenenpsychiatrie, oder auch die Neuorganisation der ambulanten Infrastruktur und Standorte. Damit könnten weibliche Mitarbeitende gefördert werden. Des Weiteren seien im vergangenen Jahr wichtige Schlüsselstellen mit weiblichen Führungskräften besetzt worden (z. B. die Leitung der Spitalapothek, Leitung Fachentwicklung Pflege, Leitung Patientenadministration, Leitung Finanzbuchhaltung).

Die ABG erwartet, dass dem Thema weiterhin Aufmerksamkeit zuteil kommt und aus diesen Führungsfunktionen und -erfahrungen schliesslich weibliche Mitglieder für die Geschäftsleitung gewonnen werden können, um das Geschlechterverhältnis dort ausgewogener zu machen.

Fachkräftemangel

Der Fachkräftemangel ist in sämtlichen spezialisierten Berufsgruppen und in allen Branchen seit längerem spürbar, sei es in der IT, im HR, bei den Ärztinnen und Ärzten oder in der Pflege. Die mit der Coronapandemie verbundene negative mediale Berichterstattung über das Bild der Pflege hat zwar hauptsächlich die Somatik betroffen, in deren Windschatten hat die Psychiatrie aber mitgelitten. PUK-spezifisch werden vor allem die Arbeitsbelastung, mangelnde Mitsprache, aber auch die Infrastruktur bemängelt.

Der Fachkräftemangel stärkt die Position der Arbeitnehmenden. Zunehmend ist ein Job-Hopping festzustellen. Pflegende wechseln in recht kurzen Abständen den Arbeitgeber, um dann mit höheren Lohnforderungen wieder zurückzukehren.

Ein weiteres Phänomen ist der Wechsel von Mitarbeitenden zu temporären Anstellungen, oft über Personalvermittler. Vor allem Jüngere wünschen sich mehr Flexibilität der Arbeitszeiten und die Möglichkeit, spontan beispielsweise eine Reise antreten zu können.

Am meisten leidet die forensische Psychiatrie unter dem Mangel an Fachkräften. Vor allem die Arbeit im gesicherten Bereich wird als wenig attraktiv wahrgenommen.

Die PUK hat verschiedene Massnahmen ergriffen, darunter die Stärkung der fachlichen Zusammenarbeit. Die Bildung wird intensiviert und es gibt verschiedene Anpassungen im Bereich der Arbeitszeitgestaltung, z. B. Änderungen in der Poolorganisation, der Organisation des Hintergrunddienstes, bei der Laufbahnplanung und bei Arbeitszeitmodellen. Zudem ist eine Personal-Vermittlungsprämie eingeführt worden. Aus Sicht der PUK-Verantwortlichen ist die wohl wichtigste Massnahme für die Gesamtentwicklung der PUK jedoch die digitale Transformation mit den Entwicklungen von Kultur, Strategie, Struktur und ICT.

Die ABG würde es begrüßen, wenn die PUK im Sinne ihrer Vorbildwirkung noch stärker auf Angebote für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger im Pflegebereich setzen könnte.

Mit all ihren Anstrengungen will die PUK die Fluktuationsrate mittelfristig auf 10% senken. Wie bei anderen Spitälern und Kliniken hat die Fluktuation pandemiebedingt im Berichtsjahr etwas abgenommen, doch mit Abflauen der Pandemie ist sie von 12% im Jahr 2020 wieder auf 13,4% gestiegen.

Überarbeitung des PUK-Personalreglements

Im Berichtsjahr wurde die Revision der Personalreglemente der vier kantonalen Spitäler und Kliniken vorangetrieben. Dafür wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus dem jeweiligen HR-Verantwortlichen und der Gesundheitsdirektion eingesetzt. Angestrebt wird mehr Handlungsspielraum, insbesondere zugunsten des klinisch tätigen Personals durch Abweichungen vom kantonalen Personalrecht. Den Spitalräten soll beispielsweise ermöglicht werden, zusätzliche Mittel für die Lohnentwicklung bereitzustellen, höhere Inkonvenienzentschädigungen (für Nacht-, Wochenend-, Pikett- und Präsenzdienst) auszurichten, eine die gesetzliche Lohnfortzahlungspflicht ersetzende und für das Personal mindestens gleichwertige Krankentaggeldversicherung abzuschliessen sowie Beiträge an die Verpflegung und Abonnemente des öffentlichen Verkehrs für Mitarbeitende, die an mehreren Standorten tätig sind, zu bezahlen. Die PUK berichtet, dass die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften und dem internen Personalausschuss gut funktioniert und regelmässige Kontakte, welche infolge der Coronapandemie etwas kurz kamen, wieder intensiviert werden sollen.

Die Personalverbände wurden im November 2021 zur Vernehmlassung eingeladen. Mitte März 2022 hat der Spitalrat der PUK das Personalreglement beschlossen und es wurde im Amtsblatt publiziert. Der

Regierungsrat hat das Personalreglement wie vorgesehen formal genehmigt. Die Personalverbände haben gegen das im Amtsblatt publizierte Personalreglement beim Verwaltungsgericht Beschwerde eingebracht. Damit verzögern sich die seit 2017 laufenden Arbeiten weiter.

7. Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie

Wiederum konnten die finanziellen Ziele nicht erreicht werden. Die EBIDTA-Marge, massgebend für die Sicherung des Fortbestands des Unternehmens, wurde mit 4% noch deutlicher unterschritten als im Vorjahr (4,7%). Seit der Verselbstständigung der PUK 2018 konnte diese Zielvorgabe noch nie erreicht werden. Im Bericht der Gesundheitsdirektion werden in diesem Kontext drei, das unbefriedigende Betriebsergebnis beeinflussende Faktoren genannt: der Fachkräftemangel und die damit verbundenen Schwierigkeiten, das Leistungsangebot aufrechtzuerhalten; ein möglicherweise nicht ausreichend rasches Reagieren auf Bedarfsschwankungen; der Zustand der Infrastruktur.

Die infrastrukturellen Herausforderungen aufgrund des Denkmalschutzes sind für die PUK beachtlich. Die Erneuerung der Infrastruktur wird mit grossen Vorhaben in der Lengg und auf der Rheinau vorangetrieben, doch diese Investitionen werden über Jahre das Betriebsergebnis negativ beeinflussen. Im Bereich der Tarife sind zudem ähnliche Unterdeckungen festzustellen wie in der Somatik. Das macht die Weiterentwicklung des Unternehmens sehr herausfordernd bis fast unmöglich. Im Hinblick auf die zunehmenden Patientenzahlen vor allem in der Jugend- und der Alterspsychiatrie ist die ABG über diese spezifische Situation besorgt und wünscht sich von den zuständigen Direktionen und Fachstellen klare und lösungsorientierte Unterstützung für die PUK. Insbesondere ist zu hinterfragen, ob das Festhalten an Zielen, die auch über einen mittelfristigen Zeithorizont hinaus nicht erreichbar sind, sinnvoll ist.

Wie die Gesundheitsdirektion erwartet die ABG, dass die Unternehmensführung alles Mögliche unternimmt, um die PUK weiterzuentwickeln. Insbesondere ist der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der Strategie im Personalbereich besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Deutliche Fortschritte können beim Risikomanagement konstatiert werden. Durch die geforderten Analysen und die Ermittlung von Benchmarks sollen die Handlungsoptionen zur finanziellen Zielerreichung differenziert aufgezeigt werden.

8. Ereignisse nach dem Stichtag

Fachkräftemangel

Im Bereich der Ärzteschaft und Pflege hat sich der Arbeitskräftemangel in den vergangenen Monaten speziell im Akutbereich akzentuiert. Kurzzeitig war es schwierig, das Behandlungsangebot aufrechtzuerhalten. Die PUK hat verschiedene Massnahmen zur Entlastung der angespannten Situation ergriffen (vgl. Ausführungen unter Kapitel 6).

Die Gesundheitsdirektion ihrerseits hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um zusammen mit den Kliniken und den niedergelassenen Privatärztinnen und Privatärzten Massnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels zu erörtern. Insbesondere sollen die verschiedenen Angebote differenziert und abgegrenzt werden, damit sich keine Konkurrenzierung um das Fachpersonal ergibt.

9. Abschliessende Bemerkungen

Die ABG dankt den Führungsgremien der PUK für die vielfältigen Massnahmen, welche sie zur Weiterentwicklung des Unternehmens im Berichtsjahr ergriffen oder weiter umgesetzt haben. Die Herausforderungen sind durch die Auswirkungen der Pandemie nicht kleiner geworden. Die ABG dankt insbesondere den Mitarbeitenden, die sich mit viel Engagement für das Wohl der Patientinnen und Patienten einsetzen. Schliesslich dankt sie der Gesundheitsdirektion für die konstruktive Zusammenarbeit.

10. Antrag der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit

Die Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat, den Jahresbericht 2021 der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich zu genehmigen.

Die Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat, den Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich für das Berichtsjahr 2021 zu genehmigen.