

Antrag der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit*
vom 24. August 2023

5909 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
des Kantonsspitals Winterthur und des Berichts
über die Umsetzung der Eigentümerstrategie
für das Jahr 2022**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 10. Mai 2023
und der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit vom 24. Au-
gust 2023,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht des Kantonsspitals Winterthur für das Jahr
2022 wird genehmigt.

II. Der Bericht der Gesundheitsdirektion über die Umsetzung der
Eigentümerstrategie für das Kantonsspital Winterthur für das Jahr 2022
wird genehmigt.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 24. August 2023

Im Namen der Aufsichtskommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:
Raffaela Fehr Jacqueline Wegmann

* Die Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit besteht aus folgenden Mit-
gliedern: Raffaela Fehr, Volketswil (Präsidentin); Patricia Bernet, Uster; Pierre Dalcher,
Schlieren; Christoph Fischbach, Kloten; Claudia Frei-Wyssen, Uster; Chantal Galladé,
Winterthur; Renata Grünenfelder, Zürich; Daniel Heierli, Zürich; Bernhard Im Ober-
dorf, Zürich; Tobias Infortuna, Egg; Andreas Juchli, Russikon; Sekretärin: Jacqueline
Wegmann.

1. Einleitung zum Geschäftsjahr 2022

Das Kantonsspital Winterthur (KSW) hatte mit dem Geschäftsjahr 2022 ein Jahr der Umbrüche und Neuerungen zu meistern. Als Zentrums-spital deckt das KSW eine Vielzahl von Behandlungen der Grundversorgung und der spezialisierten Versorgung im Grossraum Winterthur ab, wofür es im Rahmen seiner Unternehmensstrategie laufend seine Infrastrukturen anpasst und erweitert, seine betrieblichen Abläufe optimiert und möglichst digitalisiert, seine Netzwerke mit Zulieferern und anderen Leistungserbringern ausweitet und stärkt.

Der Fachkräftemangel und die Zusatzbelastungen infolge der Coronapandemie und zusätzlich des RSV-Virus im Herbst des Berichtsjahres haben die Widerstandskraft der Mitarbeitenden stark gefordert. Die Führungsgremien haben eine Vielzahl von Massnahmen zugunsten der Personalgewinnung und -bindung ergriffen.

Die Vielzahl der Herausforderungen hat sich in finanzieller Hinsicht negativ auf das Betriebsergebnis ausgewirkt, wobei ein Teil des negativen Ergebnisses auf die Investition in den Neubau zurückzuführen und so erwartet worden ist.

Die Zahlen und Fakten zum Betriebsergebnis können dem Geschäftsbericht des KSW und den Ausführungen des Regierungsrates in der Vorlage 5909 entnommen werden.

2. Tätigkeit der Gesundheitsdirektion als Aufsicht

Die Gesundheitsdirektion übt im Auftrag des Regierungsrates gemäss § 8 des Gesetzes über das Kantonsspital Winterthur (KSWG, LS 813.16) die allgemeine Aufsicht über das KSW aus. Darüber hinaus ist sie neben der allgemeinen Aufsicht auf zwei weiteren Ebenen mit dem KSW verbunden: als Eigentümervertreterin und als Leistungsbestellerin im Rahmen des Leistungsauftrags. Sie steht mit dem Spitalrat in regelmässigem Austausch zu allen relevanten Themen, die sich aus der Eigentümerstrategie und dem gesetzlich vorgegebenen Leistungsauftrag ergeben.

Aus Sicht der Gesundheitsdirektion war das KSW im letzten Jahr stark gefordert. Der Fachkräftemangel hat sich weiter verschärft, spürbar waren Ermüdungserscheinungen beim Personal aufgrund der Covid-19-Pandemie, die zusätzlichen Belastungen durch die RSV-Infektionen ab Herbst sowie der generelle Anstieg der Anzahl Notfallpatientinnen und Notfallpatienten. Zeitweise konnte das KSW nicht alle Betten betreiben, was zu einem Ertragsausfall führte. Die finanziellen Eigentümergegaben konnten deshalb nicht vollumfänglich erreicht werden.

Trotz dieser Herausforderungen hat das KSW gezeigt, dass es seine unternehmerische Verantwortung wahrnimmt und bestrebt ist, die Erwartungen des Eigentümers optimal zu erfüllen. Das KSW hat trotz der

schwierigen Ausgangslage die medizinische Versorgung in der Region Winterthur gut sichergestellt.

Im Berichtsjahr ist das KSW in das neue Spitalgebäude «Didymos» mit modernster Infrastruktur eingezogen. Wegen der Coronapandemie fand die Einweihung im kleinen Rahmen statt. Mit diesem Bau hat das KSW in infrastruktureller sowie in versorgungstechnischer Hinsicht einen wichtigen Meilenstein erreicht. Mit der Eröffnung des ambulanten Operationszentrums hat das KSW zudem die Strategie «ambulant vor stationär» erfolgreich vorangetrieben. Seit der Eröffnung im Spätsommer wurden bis zum Jahresende insgesamt 2461 ambulante Operationen durchgeführt.

Für die kommenden Jahre wird aus Eigentümersicht erwartet, dass das KSW seine Positionierung als Zentrumsspital weiter stärkt und ausbaut und auch die finanziellen Eigentümervorgaben mittelfristig wieder erfüllt.

3. Tätigkeit der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit

3.1 Grundlage für die Aufsichtstätigkeit

Die Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit (ABG) übt gemäss § 104 des Kantonsratsgesetzes (LS 171.I), § 33 des Kantonsratsreglements (LS 171.II) und § 7 KSWG die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über das KSW 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, die von KSW und Gesundheitsdirektion schriftlich beantwortet und in einer gemeinsamen Sitzung mündlich vertieft wurden.

Im November 2022 konnte die ABG den Ersatzneubau «Didymos» besichtigen und sich bei dieser Gelegenheit mit Vertreterinnen und Vertretern von Spitalrat und Spitaldirektion auch über die neuen betrieblichen Chancen und Herausforderungen austauschen.

Eine wichtige Grundlage für die Einschätzung der Führung und des Erfolgs des Unternehmens KSW 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.

4. Abklärungen zu verschiedenen Themen

4.1 Nachhaltigkeit

Die ABG wollte von allen Anstalten wissen, wie sie mit dem Thema Nachhaltigkeit umgehen, d. h., wie es organisatorisch verortet ist, wie die Ziele festgelegt werden und deren Erreichung sichergestellt wird und wo sie noch Handlungsbedarf sehen.

Das KSW wird für das Geschäftsjahr 2023 erstmals einen Nachhaltigkeitsbericht erarbeiten. Er wird eine Bestandsaufnahme in den Bereichen Umwelt, Sozialbelange, Arbeitnehmerbelange, Menschenrechte und Korruption umfassen. Die Abteilung Governance, Risk & Compliance des Bereichs Direktionsstab und Strategie koordiniert die Arbeiten zur Erstellung dieses Berichts. Im Anschluss an die Erarbeitung einer ersten Bestandsaufnahme plant das KSW, eine mit der Geschäftsstrategie und Mittelfristplanung koordinierte Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln. Die Nachhaltigkeitsstrategie wird künftig die Grundlage zur Umsetzung und Weiterentwicklung von Massnahmen im Bereich Nachhaltigkeit am KSW darstellen.

Die ABG begrüsst, dass diesem Thema vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt wird. Sie erwartet die Weiterführung der bereits ergriffenen Aktivitäten und unterstützt die Erarbeitung strategischer Zielsetzungen. Sie wird sich im nächsten Berichtsjahr nach den Fortschritten erkundigen.

4.2 Rassismus

Die ABG hat sich bei allen Spitälern und Kliniken nach einem Konzept für den Umgang mit Rassismus (gegenüber von Patientinnen und Patienten und von Mitarbeitenden) erkundigt.

Das KSW hat per 1. Januar 2023 einen Verhaltenskodex eingeführt. Er umfasst Grundregeln für das Verhalten im beruflichen Alltag und soll die Mitarbeitenden unterstützen und anleiten, einen wertschätzenden, ethischen sowie rechtlich korrekten Umgang zu pflegen (zwischen Mitarbeitenden, aber auch gegenüber Patientinnen und Patienten). Das Bekenntnis zu einem respektvollen Miteinander, zu Diversität und Inklusion (und somit gegen Diskriminierung und/oder Rassismus) stellt einen der sieben Schwerpunkte dar. Explizit im Verhaltenskodex ist dazu festgehalten, dass sich das KSW von jeglicher Art von Belästigung, von Mobbing und von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der sexuellen Orientierung, der Ethnie, der Religion, Nationalität oder Beruf und Stellung distanzieren. Dazu gehört – im Sinne einer gesunden Feedbackkultur –, dass mögliches Fehlverhalten und Missstände nach Möglichkeiten direkt thematisiert werden. Gleichzeitig hat das KSW aber bewusst Meldestellen geschaffen, damit Verstösse (z. B. mit rassistischem Hintergrund) auch niederschwellig gemeldet werden können. Für Themen,

welche die Verletzung der persönlichen Integrität betreffen, steht die Anlaufstelle für Belästigung, Mobbing und andere Übergriffe zur Verfügung. Meldungen über Missstände können zudem über ein anonymes KSW-internes digitales Meldesystem eingereicht werden.

Die ABG begrüsst, dass das KSW einen Verhaltenskodex eingeführt und Meldestellen eingerichtet hat. Sie empfiehlt, auch dem Schutz der Mitarbeitenden vor Rassismus durch Patientinnen und Patienten ein Augenmerk zu widmen.

4.3 Lohngleichheit

Gemäss Art. 13a des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (SR 151.1) ist von Unternehmen mit 100 und mehr Mitarbeitenden periodisch die Lohngleichheit zu überprüfen.

Auf Anfang des Jahres 2021 hin wurde am KSW eine Lohngleichheitsanalyse durch eine externe Firma und die entsprechende Revision durch eine weitere externe Treuhandfirma durchgeführt. Es zeigte sich, dass am KSW die statistisch signifikante unerklärte Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern mit 3,8% innerhalb der vom Bund definierten Toleranzschwelle von 5% liegt. Obwohl damit gemäss Definition des Bundes kein expliziter Handlungsbedarf bestand, beauftragte das KSW die externe Firma mit einer zusätzlichen Analyse, um die unerklärte Lohndifferenz genauer zu verstehen. Damit konnte jedoch kein direkter Handlungsbedarf eruiert werden, da Unterschiede nicht systematisch begründet waren, sondern aufgrund spezifischer Einzelfälle zustande kamen. Ein spezifischer Handlungsbedarf besteht somit nicht, doch im operativen Geschäft werden die Anstellungsbedingungen weiterhin systematisch und proaktiv auf Lohngleichheit hin überprüft.

Die ABG begrüsst die vorgenommenen Abklärungen und erwartet, dass weiterhin das Ziel, keine unerklärten Lohndifferenzen auszuweisen, angestrebt wird.

5. Beschaffungswesen

Nachkontrolle zum Beschaffungswesen

Da es sich bei der Sicherstellung der Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienz von Beschaffungen um eine bedeutende Daueraufgabe des KSW handelt, wurde zur vertieften Untersuchung zum Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler aus dem Jahr 2019 (KR-Nr. 59/2019) eine Nachkontrolle durchgeführt. Die Umsetzung der Empfehlungen der ABG durch das KSW sowie die Umsetzung weiterer angekündigter Massnahmen wurden systematisch überprüft und im Bericht KR-Nr. 155/2023 festgehalten.

Das KSW hat seine Einkaufsstrategie überarbeitet und die Abläufe klarer und detaillierter geregelt. Die Abteilung Einlauf & Logistik ist fachlich verstärkt worden. Die gesamte Beschaffungsabwicklung soll durchgängig toolbasiert und medienbruchfrei ausgestaltet werden. Über die Nutzung einer Beschaffungsplattform sollen die Beschaffungstätigkeiten zunehmend zentralisiert werden. Zudem wurde der Prozess von Investitionsgütern angepasst. Seit dem 1. Januar 2022 werden Investitionen über ein Investitions- und Projektboard (IPB) beantragt und freigegeben. Ende 2022 soll der neue Prozess überprüft werden. Zudem hat das KSW im Einkaufsverbund mit dem Kantonsspital Graubünden und dem Spitalzentrum Biel die Beschaffungsk Kooperationen ausgebaut.

Feststellungen der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle nimmt regelmässig Prüfungshandlungen zum Themenkreis Beschaffungen vor. Die Finanzkontrolle bestätigt, dass am KSW eine übergeordnete zentrale Einkaufsabteilung besteht, weist aber darauf hin, dass es weiterhin dezentrale Beschaffungseinheiten gibt, was in der vorhandenen Beschaffungsstrategie nicht reflektiert werde. Ausserdem seien Massnahmen zum verstärkten Risikomanagement im Bereich Beschaffungstätigkeiten angezeigt. Im Weiteren stellt die Finanzkontrolle fest, dass bei der Dokumentation von Freihandvergaben, der Behandlung von Folgebeschaffungen, der Berechnung des Auftragswertes, der buchhalterische Behandlung von Mindestabnahmemengen sowie der Anwendung von Finanzkompetenzen noch Optimierungsbedarf bezüglich der Einhaltung der submissions- und finanzrechtlichen Vorgaben besteht.

Das KSW plant, die verbleibenden dezentralen Beschaffungen im Jahr 2023 ebenfalls zu zentralisieren. Überdies würden die submissionsrelevanten Vergaben durch das neue IPB geprüft und genehmigt.

Die ABG erwartet, dass die vergaberechtlichen Vorgaben eingehalten werden und der Ermessensspielraum bezüglich freihändiger Vergaben mit grosser Zurückhaltung genutzt wird. Sie nimmt die vom KSW angekündigten Massnahmen zur Kenntnis und wird sich beim KSW für die nächste Berichterstattung nach deren Umsetzung erkundigen.

6. Personalsituation

Der Identifikationsgrad der Mitarbeitenden des KSW mit «ihrem» Spital ist hoch, doch im Berichtsjahr musste den vielfältigen Belastungen, denen das Personal in den letzten Jahren ausgesetzt war – Coronapandemie, zunehmender Fachkräftemangel, Bezug des Neubaus «Didymos», RSV-Welle im Herbst 2022 mit hohen Fallzahlen –, Tribut gezahlt werden. In der Folge mussten die OP-Kapazitäten eingeschränkt werden, mit entsprechenden Mindererlösen im Umfang von 15,8 Mio. Franken.

Auch die gegenüber Vorjahr um über 50% angestiegenen Kurzzeitabsenzen können auf eine Überlastung des Personals hinweisen. Die erheblichen Personalausfälle mussten teilweise durch teureres Temporärpersonal kompensiert werden. Die finanzielle Belastung durch diese Mehrkosten ist erheblich gestiegen. Wurden 2018 noch 0,94 Mio. Franken dafür aufgewendet, waren es 2022 bereits 7,2 Mio. Franken.

Zwecks Personalgewinnung und -haltung hat das KSW verschiedene Massnahmen, finanzielle und organisatorische, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen ergriffen, aber auch ein Strategieprojekt zur längerfristigen Steigerung der Attraktivität als Arbeitgeber gestartet.

Für die neue Ärzteentlohnung, die im Berichtsjahr für die Einführung per 1. Januar 2023 vorzubereiten war, mussten Informations- und Diskussionsveranstaltungen durchgeführt und mit rund 200 Ärztinnen und Ärzten neue Löhne und Arbeitsverträge ausgehandelt und abgeschlossen werden.

Die Fluktuationsrate lag im Berichtsjahr bei 12,9%. Sie war in den Vorjahren mit zwischen 11,9% und 9,7% deutlich tiefer, doch trotz aller Schwierigkeiten ist es dem KSW gelungen, annähernd das Niveau von 2018 mit 12,4% zu halten.

Die ABG empfiehlt dem KSW, den Erfolg der ergriffenen Massnahmen zu überprüfen und diese bei Bedarf anzupassen.

7. Kooperationen

Um die aktuellen Herausforderungen im Gesundheitswesen – zunehmender Wettbewerb, Fachkräftemangel und steigender Kostendruck – zu meistern, sind strategische Partnerschaften und Kooperationen unabdingbar. Die Motivation und Zielsetzungen von Kooperationen sind vielfältig. Sie können wirtschaftlicher, qualitativer oder innovativer Natur sein oder auf die Sicherung von Ressourcen fokussieren.

Übergeordnete Zielsetzung für das Eingehen von Kooperationen ist für das KSW, dass sie ihm Wettbewerbsvorteile verschaffen und die Patientenversorgung verbessern. Die gegenseitigen Verbindlichkeiten werden jeweils vertraglich geregelt. Wenn sich aus einer Kooperation mehrere Kooperationsfelder ergeben, wird das Zusammenarbeitsverhältnis übergeordnet über einen Rahmenvertrag geregelt. Bei strategisch besonders wichtigen und voraussichtlich langfristigen Kooperationen werden Beteiligungen in Betracht gezogen. Bisher hat sich das KSW an zwei Aktiengesellschaften beteiligt: dem Zentrum für Radiotherapie Zürich-Ost-Linth AG (ZRR) und der ZWZ AG (Wäscherei). Die neuste Kooperation betrifft die GZO Spital Wetzikon AG.

Für das Eingehen von Kooperationen würde sich das KSW mehr Handlungsfreiheit wünschen, doch es gilt der gesetzlich verankerte Genehmigungsvorbehalt durch den Kantonsrat.

Kooperationen können in vertraglicher und finanzieller Hinsicht sehr komplex sein, was ein entsprechendes Risikomanagement und Controlling bedingt. Aus Sicht des Eigentümers ist relevant und deshalb in den Vorgaben zur Eigentümerstrategie festgehalten, dass eine Kooperationsstrategie erarbeitet wird, aufgrund deren die vielfältigen Fragestellungen durch das KSW selbst, die Aufsichtsbehörde und die Oberaufsicht eingeordnet und beurteilt werden können.

Nach Auskunft des KSW ist eine solche Kooperationsstrategie in Erarbeitung. Die ABG wird sich in der nächsten Berichtsphase darüber orientieren lassen.

8. Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie

Die Eigentümerstrategien für die vier kantonalen Spitäler sind alle vier Jahre durch den Regierungsrat zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die aktuelle Berichterstattung über die Umsetzung der Eigentümerstrategie beruht auf den revidierten Eigentümerstrategien 2022–2025 (Vorlagen 5695–5698). Die Eigentümerstrategien wurden redaktionell gestrafft. Inhaltlich wurden die bisherigen, erstmalig erlassenen Vorgaben aus dem Jahr 2017 weitgehend übernommen, insbesondere auch die finanziellen Vorgaben, die verschiedentlich zu Diskussionen Anlass gegeben hatten. Neu wurden die Themen Qualität, Digitalisierung sowie Unternehmensorganisation und -kultur aufgenommen.

Um dem Wachstum des Unternehmens und der steigenden Komplexität zu begegnen, hat sich das KSW ab diesem Berichtsjahr neue Führungs- und Organisationsstrukturen gegeben. Die Geschäftsleitung, seit Mai 2022 zudem mit neuem CEO, wurde von elf auf sechs Personen verkleinert; sie wird von einer erweiterten Geschäftskonferenz mit insgesamt 15 Mitgliedern unterstützt. Es wurden neun fachliche Organisationseinheiten gebildet, die in zwei Medizinbereiche A und B zusammengefasst sind. Den einzelnen Fachbereichen wird ein hohes Mass an Autonomie, aber auch Verantwortung übertragen. Der mit der neuen Governance einhergehende Kulturwandel, der durch das neue Führungsmodell ausgelöst wurde, wird über das Berichtsjahr hinaus andauern. Die ABG wird diese Veränderungen mit Interesse verfolgen, und insbesondere, ob die neuen Strukturen wie vom Eigentümer erwartet die Leistungsfähigkeit steigern.

Eine hohe Leistungsfähigkeit bei gleichzeitig straffem Kostenmanagement wird angesichts der angespannten Finanzlage von Bedeutung sein. Das KSW sieht wie andere Spitäler seine Leistungen durch die gegebenen Tarife ungenügend gedeckt. Der Bettenneubau hat zu einem geplanten Verlust und einer EBITDA-Marge von lediglich 1,5% geführt (Vorjahr 7,5%). Der Verlust ist durch ungeplante Gegebenheiten noch stärker

als vorgesehen ausgefallen. Dazu gehört der anhaltende und sich wohl weiter zuspitzende Fachkräftemangel, der das KSW als Arbeitgeber zu einer Vielzahl von Massnahmen zwingt, die Mehrbelastungen bedeuten. Die Erneuerung der Infrastruktur und Fortschritte bei der Digitalisierung sollten dazu beitragen, die finanziellen Vorgaben aus der Eigentümerstrategie mittelfristig wieder erreichen zu können. Die ABG erwartet, dass das KSW entsprechende Anstrengungen unternimmt.

Eine hohe Priorität muss das KSW in der Leistungserbringung der Patientensicherheit beibehalten. In der Eigentümerstrategie sind dazu klare Vorgaben formuliert. Das KSW erreicht in Teilbereichen im Vergleich mit anderen Spitälern sehr gute, aber auch unterdurchschnittliche Werte. Wie die Gesundheitsdirektion erwartet auch die ABG, dass das KSW Massnahmen ergreift, um ihre Qualität transparent dokumentiert zu messen und die geforderten Qualitätswerte zukünftig zu erreichen.

9. Abschliessende Bemerkungen

Die ABG anerkennt, dass das Personal des KSW auf allen Ebenen und in allen Bereichen des Unternehmens ein sehr herausforderndes Jahr 2022 zu meistern hatte. Es konnten aber auch bedeutende Vorhaben umgesetzt und wichtige Weichen für die Zukunft gestellt werden, die für die Weiterentwicklung des KSW von zentraler Bedeutung sind.

Die ABG dankt der Gesundheitsdirektion, dem Spitalrat und der Spitaldirektion für die gute Zusammenarbeit und allen Mitarbeitenden des KSW für ihr ausserordentliches Engagement zum Wohl der Patientinnen und Patienten.

10. Antrag der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit

Die Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat, den Geschäftsbericht 2022 des Kantonsspitals Winterthur zu genehmigen.

Die Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat, den Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie des Kantonsspitals Winterthur für das Berichtsjahr 2022 zu genehmigen.