

Antrag der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit*
vom 26. August 2021

5715 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher
Unterland und des Berichts über die Umsetzung
der Eigentümerstrategie für das Jahr 2020**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 5. Mai 2021
und der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit vom 26. August
2021,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht der Integrierten Psychiatrie Winterthur –
Zürcher Unterland für das Jahr 2020 wird genehmigt.

II. Der Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie für die
Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland für das Jahr 2020
wird genehmigt.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt.

* Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit besteht aus folgenden
Mitgliedern: Claudia Frei-Wyssen, Uster (Präsidentin); Pia Ackermann, Zürich;
Nathalie Aeschbacher, Zürich; Raffaella Fehr, Volketswil; Hans Finsler, Affoltern
a. A.; Arianne Moser, Bonstetten; Daniela Rinderknecht, Wallisellen; Brigitte
Röösli, Illnau-Effretikon; Qëndresa Hoxha-Sadriu, Opfikon; René Truninger,
Illnau-Effretikon; Wilma Willi, Stadel; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 26. August 2021

Im Namen der Aufsichtskommission

Die Präsidentin: Claudia Frei-Wyssen	Die Sekretärin: Jacqueline Wegmann
---	---------------------------------------

1. Einleitung zum Geschäftsjahr 2020

Erst zum zweiten Mal ist der Geschäftsbericht der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) als selbstständige öffentlich-rechtliche Institution des Kantons Zürich zu behandeln. Dass die ipw dieses zweite Jahr der Selbstständigkeit unter den erschwerten Bedingungen einer globalen Pandemie mit teilweiser Schliessung der Einrichtungen mit einer «schwarzen Null» in der Jahresrechnung abgeschlossen hat, spricht für eine umsichtige Führung des Unternehmens.

Die Zahlen und Fakten zum Betriebsergebnis können dem Jahresbericht der ipw und den Ausführungen des Regierungsrates in der Vorlage 5715 entnommen werden.

2. Tätigkeit der Gesundheitsdirektion als Aufsicht

Die Gesundheitsdirektion übt im Auftrag des Regierungsrates gemäss § 7 des Gesetzes über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipwG) die allgemeine Aufsicht über die ipw aus. Darüber hinaus ist sie neben der allgemeinen Aufsicht auf zwei weiteren Ebenen mit der ipw 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.

Die ipw sah sich bereits im zweiten Jahr nach der Verselbstständigung mit ausserordentlichen Rahmenbedingungen konfrontiert. In Anbetracht der schwierigen Umstände hat die ipw das Geschäftsjahr gut gemeistert. Dazu gehört, dass auch unter Pandemiebedingungen die notwendige psychiatrische Akutversorgung stets aufrechterhalten werden konnte und insbesondere im ambulanten Bereich auch rasch mit innovativen Angeboten auf die neuen Gegebenheiten reagiert wurde. Darüber hinaus ist auch das planmässige Voranbringen des laufenden, grossen Bauprojektes positiv hervorzuheben.

Aus Eigentümersicht ist das moderate Defizit, vor Unterstützungsmassnahmen seitens des Kantons, im Quervergleich als vertretbar einzustufen.

Die Erfahrungen mit der Krisenbewältigung einschliesslich der daraus entstandenen finanziellen Folgen werden das Handeln der ipw wohl nachhaltig prägen. Im Zentrum jeglichen Handelns wird auch künftig der Grundsatz stehen, den Bedürfnissen der Patientinnen und Patienten, dem Wohl der Mitarbeitenden sowie den zur Verfügung stehenden Mitteln bestmöglich in ausbalancierter Weise Rechnung zu tragen. Der Eigentümer kann diese Ausrichtung vollumfänglich unterstützen.

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit (ABG) begrüsst die aufmerksame Begleitung der noch jungen Institution ipw in aufsichtsrechtlicher Hinsicht durch die Gesundheitsdirektion.

3. Tätigkeit der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit

3.1 Grundlage für die Aufsichtstätigkeit

Die ABG übt gemäss § 104 des Kantonsratsgesetzes, § 33 des Kantonsratsreglements und § 6 des Gesetzes über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipwG) die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über die ipw 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 ipw und Gesundheitsdirektion schriftlich beantwortet und in einer gemeinsamen Sitzung mündlich vertieft wurden. Leider musste der geplante Besuch bei der ipw, um den Betrieb an sich und die Mitglieder des Spitalrates und der Spitaldirektion besser kennenzulernen, coronabedingt verschoben werden. Er wird so bald als möglich nachgeholt.

Eine wichtige Grundlage für die Einschätzung der Führung und des Erfolgs des Unternehmens ipw 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. Auswirkungen der Coronapandemie

Das ipw hat eine breit aufgestellte Taskforce, die seit dem 28. Februar 2020 ununterbrochen besteht und vom stellvertretenden Ärztlichen Direktor geleitet wird. Zu Beginn traf sich die Taskforce täglich, danach etwa einmal monatlich. In der ersten akuten Phase besprach sich der Spitaldirektor in Bezug auf strategisch-politische Themen mehrmals wöchentlich mittels Videokonferenz mit der Spitalratspräsidentin.

Ziel der Kommunikation in dieser Zeit nach innen und aussen war es, alle Interessengruppen möglichst transparent und sehr zeitnah über den Hochseilakt zwischen Pandemie-Eindämmung und Aufrechterhaltung des ipw-Grundauftrags, der Behandlung von psychisch erkrankten Menschen, zu informieren. Bei der Information der Mitarbeitenden lag der Fokus auf einer möglichst raschen Information, um dadurch Unsicherheiten abzubauen und einen unnötigen Aktionismus oder Zick-Zack-Kurse zu vermeiden. Dazu wurden verschiedenste Mittel eingesetzt (tägliche Einträge des Taskforce-Leiters auf der Intranet-Startseite, zentrale Ablage aller relevanten Unterlagen in einem separaten Corona-Laufwerk, Beantwortung von Corona-Fragen an die speziell eingerichtete E-Mail-Adresse innert 24 Stunden usw.).

Patientinnen und Patienten und ihre Angehörigen wurden durch das jeweilige Behandlungsteam informiert. In Zeiten der Angebots einschränkungen wurden die Zuweisenden über die gesetzlichen Vorgaben und deren Handhabung mittels Schreiben informiert. Auf der ipw-Homepage wurden laufend die neusten und wichtigsten Informationen angeschaltet. In den ipw-Gebäuden hängen Plakate mit den

Informationen zu Besonderheiten wie Besuchsverbot, Restaurantschliessung oder Absage der Gottesdienste.

Bis Pandemiebeginn waren die stationären Angebote durchgängig sehr gut belegt. Nach einem Rückgang der Auslastung von März bis August 2020 infolge der behördlichen Vorgaben war im Herbst die Belegung wieder bei rund 100 Prozent. Die verrechenbaren Pflgetage reduzierten sich über das ganze Jahr von 84 596 (2019) auf 78 106 (2020).

Auch in den Klinikambulatorien ergaben sich durch die behördlichen Vorgaben Einschränkungen. Dank intensiverer Nutzung der Telemedizin konnte aber das Leistungsvolumen insgesamt mit 117 024 Konsultationstagen um 7000 gegenüber dem Vorjahr gesteigert werden.

Am stärksten war der coronabedingte Belegungseinbruch in den vier Tageskliniken der ipw zu verzeichnen. Diese mussten von März bis April zeitweise geschlossen bleiben. Auch mit der Wiederöffnung konnten die Behandlungen, infolge der behördlichen Minimalabstandsregeln, nur in Kleingruppen stattfinden, was insgesamt zu einer Auslastungsreduktion von 20 Prozent führte.

Im Segment der Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 25 Jahren zeigt sich seit Herbst 2020 in den ambulanten und stationären Angeboten eine stark erhöhte Nachfrage. Mit Ausnahme von Notfalleintritten müssen die Patientinnen und Patienten eine längere Wartezeit bis zur Erstbehandlung in Kauf nehmen.

In finanzieller Hinsicht schloss die Jahresrechnung trotz Rückgang des betrieblichen Ertrags um 6 Prozent (auf 96,2 Mio. Franken) mit einer «schwarzen Null» ab (Verlust von knapp Fr. 4000). Die Ertragsminderung ist vor allem auf den pandemiebedingten reduzierten Betrieb einzelner Behandlungsangebote zurückzuführen. Der Kanton leistete dazu eine Ertragsausfallübernahme von Fr. 300 000. Mit diesem Beitrag konnte ein einigermaßen ausgeglichenes Resultat erzielt werden.

5. Telemedizin und Hometreatment

Mit dem Begriff Telemedizin wird ein breites Spektrum von Behandlungen von ausschliesslich Internet- oder App-basierten Werkzeugen (Selbstanwendung ohne involvierte Therapeuten) über Behandlungen per Chat (anonym / nicht anonym; realtime / zeitunabhängig; nur schriftlich / audio- und videounterstützt) bis hin zu komplexen Therapieprogrammen verstanden. Telemedizin-Behandlungen ohne direkten persönlichen (Erst-)Kontakt sind im Kanton Zürich nur mit Spezialbewilligung des Kantonsärztlichen Dienstes im Rahmen von Projekten erlaubt.

Seit Beginn der Coronapandemie hat sich zunehmend gezeigt, dass bei laufenden Behandlungen Telefon- oder Videokonsultationen eine grosse Chance darstellen können. Die grösste Herausforderung dabei ist deren Finanzierung, weil im Tarifsystem TARMED dafür keine Tarifpositionen vorgesehen sind. Während der Akutphase der Coronapandemie waren fernmündliche Behandlungen jedoch aufgrund einer Sonderregelung vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) abrechenbar.

Beim Hometreatment werden Patientinnen und Patienten durch multiprofessionelle Teams während einer akuten Krankheitsphase im häuslichen Umfeld statt auf einer psychiatrischen Station behandelt. Stationäre Behandlungen können auf diese Weise verkürzt oder ganz vermieden werden. Vorteile des Hometreatments sind die bessere Einbindung des Umfelds in die Behandlung und damit auch die Erreichung von Behandlungsfortschritten im realen Lebensumfeld der Patientinnen und Patienten. Wie bei der Telemedizin ist auch beim Hometreatment die grösste Herausforderung die Finanzierung. Auch dafür gibt es im Tarifsystem TARMED keine Tarifpositionen und jedes neue Hometreatment-Projekt erfordert eine Pilot-Finanzierung. Bei einzelnen Projekten auf nationaler Ebene wurde von einzelnen Kantonen und Krankenkassen der stationäre Finanzierungsschlüssel 55 zu 45 Prozent vereinbart. Weder die Kantone noch die Krankenkassen sind aber verpflichtet, bei Hometreatment-Projekten mitzumachen bzw. sich daran finanziell zu beteiligen.

Die Gesundheitsdirektion unterstützt im Rahmen des Legislaturziels «Die ambulante Versorgung in der Psychiatrie gezielt fördern» den Aufbau von Hometreatment-Angeboten.

6. Risikomanagement

In Erfüllung der Vorgabe im Rahmen der Eigentümerstrategie, im Berichtsjahr das Risikomanagement weiterzuentwickeln, hat der Spitalrat in der Unternehmensstrategie für das Jahr 2021 das neue, neunte Themenfeld Risikomanagement wie folgt abgebildet: «Wir stellen ein zweckmässiges Risikomanagement sicher und führen ein Internes Kontrollsystem. Im strategischen Risikomanagement liegt der Fokus auf der Analyse und Dokumentation sowie auf der Minimierung von unternehmensgefährdenden und schwerwiegenden Risiken.» Als Risiko (unsichere Entwicklung in der Zukunft) werden die sinkenden Tarife, der aufkommende Arbeitskräftemangel, die notwendigen Investitionen in die Infrastruktur, der Ausbruch von Pandemien sowie Cybercrime erachtet. Die Weiterentwicklung und die Bewirtschaftung der Risiken ist eine wiederkehrende Aufgabe der Unternehmensleitung und des Spitalrates.

7. Untersuchungen zu besonderen Vorkommnissen an mehreren Kliniken des USZ – Auswirkung auf die ipw

Spitalrat und Spitaldirektion der ipw haben den ABG-Bericht über die besonderen Vorkommnisse an mehreren Kliniken des USZ (KR-Nr. 58/2021) durchgesehen und eine Übersicht über die Empfehlungen und Erkenntnisse erstellt, die auch für das ipw relevant sind. Einzelne Empfehlungen wurden bereits umgesetzt. So wurde beispielsweise das Anforderungsprofil an den Ärztlichen Direktor erweitert, indem die nächste Person in dieser Funktion zusätzlich eine ökonomische Ausbildung haben muss.

8. Personal

Kennzahlen

Nachdem sich die ABG im Vorjahr mit den Verantwortlichen der ipw umfassend über die Personalsituation ausgetauscht hat, stellte sie zum Berichtsjahr verschiedene Nachfragen zu Kennzahlen im Jahresbericht.

Die Anzahl Vollzeitstellen beim Pflegepersonal ist seit 2018 von 214,2 auf 206,6 im Berichtsjahr gesunken. Als Grund für diese Entwicklung werden Prozessoptimierungen und die daraus resultierende Steigerung der Arbeitsproduktivität angegeben.

In der gleichen Zeitperiode kam es zu einer Zunahme von 2,2 Stellen im Bereich Technischer Dienst. Diese Entwicklung hängt mit Pensionierungen von Schlüsselpersonen zusammen. Sie konnten zwecks Wissenstransfer dazu gewonnen werden, befristet in Teilpensen weiterhin tätig zu sein. Damit soll auch eine reibungslose Inbetriebnahme des Ersatz- und Ergänzungsbaus im Jahr 2023 gewährleistet werden.

Die Fluktuation insgesamt ist gegenüber dem Vorjahr um 1,3 Prozent auf 13,7 Prozent gestiegen. In den einzelnen Berufsgruppen zeigen sich teilweise markante Veränderungen. Um mehrere Prozentpunkte gesunken ist sie in der Ökonomie (von 10,85 auf 6,06), bei den Sozialen Diensten (von 17,86 auf 10,17) und der Verwaltung (von 17,81 auf 9,72), hingegen stark gestiegen bei den Arztsekretariaten, beim Pflegepersonal (von 9,95 auf 15,13) und den Psychologinnen und Psychologen (von 20,13 auf 24,16).

Bezüglich der durchschnittlichen Abwesenheitstage je Berufsgruppe zeigt sich eine leichte Zunahme von 1,02 Tagen gegenüber dem Vorjahr, wobei im Berichtsjahr auch die coronabedingten Abwesenheiten (Erkrankung, Quarantäne oder Abwesenheiten von Risikopersonen) eingeschlossen sind. Somit ist die Gesamtsituation stabil. Auffallend ist

jedoch, dass bei den Psychologinnen und Psychologen die Abwesenheiten von bereits hohen 20,70 auf 21,46 Tage angestiegen sind. Auch die Sozialen Dienste weisen für 2019 hohe 20,87 Tage aus, die im Berichtsjahr jedoch auf (immer noch hohe) 16,35 Tage gesunken sind.

Worauf die teilweise grossen Ausschläge bei der Fluktuation und der Abwesenheitstage konkret zurückzuführen sind, wird durch die Spitaldirektion zu analysieren sein.

Geschlechterverteilung in leitenden Funktionen

Nachdem sich die ABG bei allen Anstalten in ihrem Zuständigkeitsbereich im Vorjahr nach dem Geschlechterverhältnis in Führungspositionen und allfälligen Massnahmen, sollte es nicht ausgewogen sein, erkundigt hatte, forderte sie für das Berichtsjahr einen aktuellen Statusbericht ein.

Insgesamt besetzten die Frauen mit rund 55 Prozent in beiden Jahren einen leicht höheren Anteil der Kaderpositionen in der ipw. Von 2019 auf 2020 hat sich das Verhältnis minimal um einen Prozentpunkt zugunsten des Frauenanteils verändert. Allerdings verschiebt sich das Verhältnis zu Ungunsten der Frauen, je höher die Kaderstufe.

Mitarbeitendenumfrage

Im Berichtsjahr 2019 wurde eine Umfrage bei den Mitarbeitenden durchgeführt, die insgesamt erfreuliche Resultate zeigte. Die ABG befürwortet regelmässige Mitarbeitendenbefragungen, wenn auch nicht jährlich stattfindend, und sieht den Ergebnissen aus der nächsten Umfrage mit Interesse entgegen.

9. Infrastruktur

Trotz Coronapandemie konnten die Arbeiten am Ersatz- und Ergänzungsbau (EEB) planmässig vorangetrieben werden. Im April sind zwei Stationen in den neuen Adoleszenten-Pavillon gezogen und im August erfolgte die Grundsteinlegung für das Hauptgebäude des EEB. Es wird weiterhin mit der planmässigen Inbetriebnahme für 2023 gerechnet. Angesichts der schwierigen Umstände im Coronajahr ist dies eine erfreuliche Zwischenmeldung.

10. Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie

Das ipw hat, wie vom Eigentümer im Vorjahr gefordert, im Berichtsjahr seine strategischen Risiken neu eingeschätzt und erweitert.

Spitalrat und Spitaldirektion agierten in der Coronapandemie flexibel und innovativ und konnten so die Einbrüche, die sich vor allem aus den Teilschliessungen während der ersten Pandemiewelle ergaben, im Jahresverlauf weitgehend aufholen. Die Tatsache, dass im Betriebsergebnis eine schwarze Null erreicht wurde, spricht für eine umsichtige Führung und Steuerung des Unternehmens.

Effizienzgewinne sind aus Sicht der ipw-Führung durch die Erneuerung der Infrastruktur noch denkbar, jedoch in beschränktem Umfang. Die finanzielle Lage bleibt jedoch wegen der tariflichen Unterfinanzierung der ambulanten und tagesklinischen Leistungen angespannt.

Die ABG schliesst sich den Ausführungen der Gesundheitsdirektion als Eigentümervertreterin an, wonach die ipw das Berichtsjahr unter schwierigen Bedingungen gut gemeistert hat.

11. Ereignisse nach dem Stichtag

Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz

Die im Berichtsjahr vom Regierungsrat vorgelegte Revision des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (Vorlage 5637), die der Kantonsrat im Frühsommer 2021 verabschiedet hat, enthält Anpassungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die sich auf die kantonalen Spitäler und damit auch die ipw auswirken werden.

Kinder- und Jugendpsychiatrie

Die Coronapandemie hat den seit einigen Jahren bestehenden Trend der Zunahme an kinder- und jugendpsychiatrischen Versorgungsleistungen nochmals akzentuiert. Kinder und Jugendliche scheinen von allen Bevölkerungsgruppen durch die Coronamassnahmen besonders stark psychisch belastet zu sein. Seit Ausbruch der Pandemie häufen sich die psychiatrischen und psychosomatischen Erkrankungen, und es gibt eine starke Zunahme von Kindern und Jugendlichen, die im Rahmen von Suizidversuchen auf den Notfallstationen behandelt werden müssen. Die bestehenden Angebote, sowohl ambulant als auch stationär, sind überlastet. Deshalb hat der Regierungsrat Anfang Juni 2021 eine zusätzliche finanzielle Unterstützung von knapp 8 Mio. Franken zur sofortigen Entlastung gesprochen. Im Rahmen dieser Entlastung kann die ipw eine zusätzliche Jugendstation mit Platz für 16 zusätzliche Patientinnen und Patienten einrichten.

Die ABG nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Regierungsrat die erhöhte Nachfrage nach psychiatrischer und psychologischer Unterstützung erkannt und Massnahmen ergriffen hat. Sie wird sich im neuen Berichtsjahr über deren Umsetzung informieren lassen.

12. Abschliessende Bemerkungen

Wie im vorstehenden Kapitel ausgeführt, ist 2021 und in den Folgejahren mit einer kontinuierlich steigenden Nachfrage in der Kinder- und Jugendpsychiatrie zu rechnen. Das Gleiche gilt für die Alterspsychiatrie. Die ABG wird mit Interesse verfolgen, welche Strategien die ipw diesbezüglich verfolgen wird.

Die ABG dankt den Führungsgremien der ipw, dass sie das Unternehmen unter sehr schwierigen Bedingungen sicher durch das Jahr geführt haben. Sie dankt insbesondere den Mitarbeitenden für das Aushalten der zusätzlichen Belastungen, welche die Pandemie mit sich brachte, und generell für ihr Engagement zum Wohl der Patientinnen und Patienten. Schliesslich dankt sie der Gesundheitsdirektion für die konstruktive Zusammenarbeit.

13. Antrag der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat, den Geschäftsbericht der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland für das Jahr 2020 zu genehmigen.

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat, den Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland für das Jahr 2020 zu genehmigen.