

Sitzung vom 16. November 2022

1487. Anfrage (Analyse für pflegerische Versorgungssicherheit)

Kantonsrat Andreas Daurù, Winterthur, sowie die Kantonsrätinnen Brigitte Rööslì, Illnau-Effretikon, und Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, haben am 29. August 2022 folgende Anfrage eingereicht:

Rückmeldungen von Spitälern und Pflegeheimen zeigen, dass sich der Personalmangel in der Pflege weiter zuspitzt. Die Rekordzahl an offenen Stellen (Jobradar 2. Quartal 2022) bestätigt die Situation. Geschlossene Betten, lange Wartezeiten für Patient:innen und eine zusätzliche Belastung des noch vorhandenen Personals sind die Konsequenzen.

Spitzt sich die Versorgungssituation im Herbst wieder zu, steht die pflegerische Versorgung auf dem Spiel. Es besteht die Gefahr, dass kranke und verunfallte Menschen nicht mehr die Pflege erhalten, die sie benötigen. Um dieser Entwicklung vorzubeugen, muss alles unternommen werden, um die Pflegenden im Beruf zu halten.

Der Bundesrat hat die Umsetzung der Pflegeinitiative in zwei Etappen beschlossen. Doch bis diese Massnahmen in der Praxis wirken, vergehen Jahre. Diese Zeit haben wir nicht.

Innovative Betriebe handeln und reduzieren die Wochenarbeitszeit. Die Stadt Zürich hat das Projekt «Stärkung Pflege» lanciert und durch Neueinstufungen des städtischen Personals die Löhne angehoben. Kantonale und private Einrichtungen zögern jedoch, unter anderem wegen fehlenden finanziellen Mitteln.

Die von den Stimmbürger:innen angenommene Pflegeinitiative hat an den Kompetenzen von Bund und Kantonen nichts verändert. Die Kantone bleiben in der Verantwortung, die Gesundheitsversorgung auf ihrem Gebiet sicherzustellen. Ein Warten auf den Bund ist aktuell nicht verantwortbar, soll die pflegerische Versorgung im Kanton Zürich sichergestellt werden. Damit der Kanton gezielt und flächendeckend handeln kann, ist es wichtig, die Situation im Kanton systematisch zu erfassen, um wirksame und mehrheitsfähige Massnahmen abzuleiten.

Aus diesem Grund bitte wir die Regierung, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie hoch ist der Personalmangel (Anzahl offener Stellen) im Pflegebereich in den Institutionen im Kanton Zürich?
 - a. in Spitälern,
 - b. auf Intensivstationen
 - c. in Alters- und Pflegeheimen
 - d. in Spitexbetrieben
 - e. in weiteren Einrichtungen
2. Was bedeutet dies für die Behandlungskapazität? Welche Leistungen mussten aus Gründen des Personalmangels in der Pflege abgebaut werden (Institutionen aus Frage 1)?
3. Wie schätzt der Regierungsrat die Situation bezüglich der vakanten Stellen bei den Fachkräften der Pflege in den verschiedenen Institutionen aus Frage 1 ein?
4. Wie hat sich die Fluktuationsrate im Pflegebereich in den letzten fünf Jahren in den in Frage 1 aufgeführten Institutionen verändert?
5. Wie viele Ausbildungsplätze HF und FH in der Pflege gibt es aktuell im Kanton Zürich? Wie viele Studierende wurden im Jahr 2021 und 2022 für die entsprechenden Studiengänge im Kanton Zürich aufgenommen? Wie verhält sich die Zahl der Studierenden im Verhältnis zum kantonalen Bedarf?
6. Welche Massnahmen hat der Kanton im Jahr 2022 bereits unternommen, um die Berufsverweildauer des Pflegepersonals kurz- und mittelfristig zu erhöhen?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Andreas Daurú, Winterthur, Brigitte Röösl, Illnau-Effretikon, und Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, wird wie folgt beantwortet:

Um Massnahmen zur Abfederung des Fachkräftemangels zu entwickeln, hat die Gesundheitsdirektion zusammen mit der Bildungsdirektion bereits im Sommer 2021 eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese hat den Auftrag, Empfehlungen zuhanden der beiden Direktionsvorsteherinnen auszuarbeiten. Zurzeit befasst sich diese Arbeitsgruppe mit der Umsetzung der ersten Etappe der Pflegeinitiative. Gestützt auf den Entwurf des neuen Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege, welches die eidgenössischen Räte voraussichtlich in der Wintersession verabschieden werden, wird zurzeit geprüft, ob die kantonalen gesetzlichen Grundlagen angepasst oder ob

neue Gesetzesgrundlagen geschaffen werden müssen. Weiter wird in Teilprojekten die Finanz- und Bedarfsplanung erstellt und die bestehende Ausbildungsverpflichtung überarbeitet.

Zu Fragen 1, 3 und 4:

Die Gesundheitsdirektion ist für die Gesundheitsversorgung im Kanton zuständig, wobei die Verantwortung für die Personalrekrutierung bei den jeweiligen Betrieben liegt. Entsprechend erhebt die Gesundheitsdirektion keine Zahlen zu offenen Stellen im Pflegebereich im Kanton. Auch der Verband Zürcher Krankenhäuser sowie Curaviva Zürich verfügen über keine aktuellen Zahlen. Im Rahmen der Beantwortung der vorliegenden Anfrage war es mit vertretbarem Aufwand nicht möglich, diese Daten bei all den erwähnten Leistungserbringern einzeln zu erheben. Vor dem Hintergrund der Umsetzung der Pflegeinitiative wird das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) die dem Nationalen Versorgungsbericht 2021 zugrunde liegenden Zahlen für die einzelnen Kantone aufschlüsseln. Zurzeit liegen diese dem Kanton Zürich aber noch nicht vor. Gemäss Obsan-Versorgungsbericht 2021 ist die gegenwärtige Personalsituation schweizweit für die Mehrheit der Betriebe in der Gesundheitsbranche angespannt. Oft können offene Stellen erst nach einer gewissen Zeit und nur mit hohem Rekrutierungsaufwand besetzt werden. Es ist davon auszugehen, dass die Personalsituation auch mittel- und längerfristig angespannt bleiben wird. Auch die Fluktuationsrate des Pflege- und Betreuungspersonals ist gemäss Obsan in den Spitälern sowie in den Alters- und Pflegeheimen im Vergleich zum Jahr 2013 angestiegen.

Zu Frage 2:

Personalengpässe haben zwangsläufig Auswirkungen auf die Behandlungskapazität. Die Zahl der zertifizierten Intensivpflegebetten im Kanton Zürich ist verhältnismässig stabil und über die vergangenen Jahre gesehen leicht angestiegen (vgl. RRB Nr. 1345/2021). Allerdings ist der begrenzende Faktor bei den Intensivpflegestationen (IPS) primär das qualifizierte Personal. Daher unterliegt die Zahl der tatsächlich betriebenen, zertifizierten Betten Schwankungen. In den letzten Monaten konnten aufgrund von Personalengpässen weniger IPS-Plätze betrieben werden. Zudem mussten auf mehreren Notfallstationen die Kapazitäten zeitweise eingeschränkt werden. Ebenfalls musste die Anzahl stationärer Spitalbetten in einigen Spitälern reduziert und punktuell auch elektive Operationen verschoben werden. Durch ihr Betten- und Operationsmanagement sind die Spitäler stets bestrebt, eine gute Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Auch die Zusammenarbeit unter den Spitälern funktioniert gut und die Bereitschaft ist gross, sich bei Engpässen gegenseitig zu unterstützen.

Bei den Alters- und Pflegeheimen zeigt sich die Situation sehr unterschiedlich. Während grössere Betriebe tendenziell über genügend Personal verfügen, gibt es andere Betriebe, die auf Personal von Personalverleihunternehmen zurückgreifen müssen. Auch bei den Spitexbetrieben zeichnet sich ein ähnlich heterogenes Bild. Während grössere Spitexorganisationen mit mehreren Standorten personelle Engpässe gut überbrücken können, gibt es kleinere Spitexbetriebe, die sich mit Pflegenden aus Personalverleihunternehmen behelfen müssen. Von Spitexbetrieben gibt es aber insgesamt weniger Rückmeldungen, die auf Engpässe schliessen lassen.

Zu Frage 5:

2021 traten insgesamt 585 Studierende ein Studium HF Pflege an (Zentrum für Ausbildung im Gesundheitswesen [ZAG]: 375; Careum Bildungszentrum [CBZ]: 210). 2022 sind 544 Eintritte zu verzeichnen (ZAG: 341; CBZ: 203). Es gibt im Kanton Zürich auf Stufe Pflege HF grundsätzlich keine begrenzte Anzahl Ausbildungsplätze. Diese können bei sich abzeichnendem Bedarf erweitert werden, sind aber abhängig von der Finanzierung der Ausbildungsplätze bei den Leistungserbringern und der Verfügbarkeit von Berufsausbildnerinnen und Berufsausbildnern in der Praxis. An der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften wird ein Bachelorstudiengang in Pflege FH geführt. Für dieses Studium besteht eine Zulassungsbeschränkung von gegenwärtig 150 Studienplätzen (festgesetzt in Vollzeitäquivalenten) pro Jahr (vgl. RRB Nrn. 1101/2019 bzw. RRB Nr. 1374/2022). 2021 haben 120 Grundstudierende das Vollzeitstudium aufgenommen und 60 Personen mit dem Diplom «HF Pflege» sind in den berufsbegleitenden Studiengang eingetreten. 2022 waren es 89 Grundstudierende im Vollzeitstudium und 45 Diplomierte im berufsbegleitenden Studiengang.

Wie bereits erwähnt, kann der Bedarf an ausgebildeten Pflegefachleuten gegenwärtig schweizweit nicht gedeckt werden. Eine klare Bezifferung des Verhältnisses der Anzahl Studierenden zum kantonalen Bedarf ist nicht möglich, da dieser von verschiedenen Faktoren abhängig ist (z.B. Berufsaussteigende versus Berufseinsteigende jeweils in Abhängigkeit vom Beschäftigungsumfang).

Zu Frage 6:

Die Verweildauer des Pflegepersonals zu erhöhen, ist primär Sache der Arbeitgebenden bzw. der Gesundheitsinstitutionen. Diese sind sich bewusst, dass es besondere Anstrengungen und attraktive Anstellungsbedingungen sowie Entwicklungsprogramme braucht, um die offenen Stellen besetzen und die angestellten Personen möglichst lange im Beruf halten zu können. So setzten die vier kantonalen Spitäler im Bereich der Pflege bereits verschiedene Massnahmen um. Sie bieten ihren Mit-

arbeitenden etwa attraktive Weiterbildungsangebote, ermöglichen Laufbahnentwicklungen und nehmen bestmöglich Rücksicht auf den zunehmenden Flexibilitätsbedarf bezüglich Arbeitsmodellen. Dazu kommen weitere Massnahmen wie etwa eine gute und gezielte Einarbeitung sowie eine Praxisbegleitung bei einem Wiedereinstieg, die Schaffung von Handlungsspielräumen bei der Zeitkompensation oder spezialisierte Beratungsangebote im Bereich der Gesundheitsprävention und -förderung, wie sie etwa das Universitätsspital Zürich (USZ) und das Kantonsspital Winterthur (KSW) bereits umgesetzt haben (vgl. RRB Nr. 1345/2021). Auch die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUK) konzipiert gegenwärtig beispielsweise ein Programm für wiedereinsteigende und umsteigende Pflegende und baut den eigenen Mitarbeitenden-Pool aus. Die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) hat Ende März 2021 ihr Roadmap-Projekt «Attraktive Arbeitgeberin 2.0» mit der klaren Positionierung der ipw als vorbildliche Arbeitgeberin beendet. Der Erfolg zeigte sich in der erfolgreichen Rezertifizierung der ipw mit dem «Prädikat UND» im Oktober 2021. Mit dem «Prädikat UND» werden Unternehmen ausgezeichnet, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Gleichstellung in Strategie, Struktur und Kultur verankert haben.

Der Regierungsrat seinerseits hat Ende Januar 2022 beschlossen, die Weiterbildungskosten für Nachdiplomstudiengänge in der Intensiv- und Notfallpflege, die zwischen dem 1. April 2022 und dem 31. Januar 2024 beginnen, mit insgesamt 3,88 Mio. Franken zu subventionieren (vgl. RRB Nr. 121/2022). Im Gegenzug verpflichteten sich die Spitäler, in gleichem Umfang in die qualitative Verbesserung der Aus- und Weiterbildung bzw. den Personalerhalt zu investieren. Wie der Regierungsrat im Rahmen der Berichterstattung zum dringlichen Postulat KR-Nr. 478/2020 betreffend Bessere Löhne für die Pflege. Jetzt, sowie in der Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 78/2022 betreffend Stopp Pflexit. Hopp Kanton Zürich ausgeführt hat, haben die vier kantonalen Spitäler zudem ihre Personalreglemente überarbeitet (vgl. RRB Nrn. 815/2022, 816/2022, 817/2022, 818/2022; Vorlage 5791 sowie RRB Nr. 851/2022). Die neuen Personalreglemente geben den vier kantonalen Spitälern in gewissen Punkten mehr Flexibilität gegenüber dem kantonalen Personalrecht. So können sie zusätzliche Mittel für die Lohnentwicklung bereitstellen oder ihrem Personal höhere Inkonvenienzentschädigungen (für Nacht-, Wochenend-, Pikett- und Präsenzdienst) ausrichten. Gegen drei dieser vier Personalreglemente ist allerdings noch je eine Beschwerde vor Verwaltungsgericht hängig. Das USZ und das KSW haben die nicht angefochtenen Bestimmungen auf den 1. August 2022 in Kraft gesetzt und als erste Sofortmassnahme die Inkonvenienzentschädigungen um 30%

erhöht. Die PUK wird die nicht angefochtenen Bestimmungen auf den 1. Januar 2023 in Kraft setzen. Das Personalreglement der ipw wurde nicht angefochten und ist seit dem 1. Juli 2022 in Kraft.

Darüber hinaus unterstützt die Gesundheitsdirektion bzw. das Amt für Gesundheit die Berufsmesse sowie die Nachwuchsförderung mit jährlichen Beiträgen, um möglichst viele Personen für einen Pflegeberuf zu gewinnen. Auch die Ausbildungsinstitutionen selber investieren viele Mittel in eine qualitativ hochstehende Ausbildung sowie in die Imagepflege der entsprechenden Berufe. Beim weiterführenden Bildungsgang Pflege der Höheren Fachschulen trägt der Kanton Zürich die vollen Ausbildungskosten. Schliesslich überarbeitet die Gesundheitsdirektion derzeit zusammen mit dem USZ, dem Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und der Pflegefachmänner sowie der Organisation der Arbeitswelt Gesundheit das Wiedereinsteigerprogramm für Pflegende, das für Personen gedacht ist, die beispielsweise aufgrund der Familienplanung zeitweilig aus dem Beruf ausgestiegen sind und nun wieder einen Einstieg planen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli