

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. Juni 2022

818. Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (Erlass Personalreglement; Genehmigung)

I. Ausgangslage

Wie an jedem Spital kommt dem Personal auch in der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) eine sehr grosse Bedeutung zu. Die ipw lebt von der Qualität ihrer Leistungen, und diese Leistungen werden in erster Linie durch das Personal erbracht. Dies widerspiegelt sich auch im Quantitativen: Das Personalbudget der ipw entspricht knapp 75% der gesamten Ausgaben der ipw.

Für das öffentlich-rechtlich angestellte Personal der ipw gelten grundsätzlich die für das Staatspersonal anwendbaren Bestimmungen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland vom 29. Oktober 2018 [ipwG, LS 813.18]). Das Gesetz lässt allerdings bestimmte Abweichungen zu. So sind bei allen Angestellten Abweichungen vom kantonalen Personalrecht zulässig, soweit dies «aus betrieblichen Gründen erforderlich» ist (§ 16 Abs. 2 Satz 2 ipwG). Darüber hinaus darf beim ärztlichen Personal ab Stufe Oberärztin oder Oberarzt (ärztliches Kader) ganz allgemein vom kantonalen Personalrecht abgewichen werden, soweit es um die Vergütung und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses geht (§ 16 Abs. 3 rev. ipwG in der ab 1. Januar 2023 gültigen Fassung [vgl. RRB Nr. 1240/2021]). Hinsichtlich der Vergütung sind dabei bestimmte gesetzliche Vorgaben zu beachten (§ 17 Abs. 1–3 rev. ipwG). Bei der Vergütung des ärztlichen Kadern ist ferner zu berücksichtigen, dass die Erträge aus ärztlichen Zusatzleistungen für Patientinnen und Patienten ab 1. Januar 2023 nicht mehr in die sogenannten Honorarpools fliessen, sondern umfassend in die Betriebsrechnung des Spitals (§ 19a Abs. 1 rev. ipwG).

Für das Personal der ipw bestehen einige Besonderheiten, die beim Personal der Zentralverwaltung in der Regel nicht vorliegen. So erbringt die ipw ihre Leistungen während 24 Stunden pro Tag und sieben Tagen pro Woche. Für das Personal bedeutet dies, dass ein grosser Teil der Angestellten unregelmässigen Schichtbetrieb leisten muss, was ihren Alltag stark belasten kann. Die Belastung des Personals wird weiter dadurch erhöht, dass in zahlreichen Medizinal- und Gesundheitsberufen seit Jahren grosser Personalmangel herrscht. Der Arbeitsmarkt für die typischen

Gesundheitsberufe wie Ärzteschaft, Pflege und Therapie ist bereits heute ein Arbeitnehmermarkt. Aufgrund der demografischen und sozialen Entwicklung der Gesellschaft ist davon auszugehen, dass die Situation auch mittel- und längerfristig sehr angespannt bleiben wird.

Vor diesem Hintergrund hat der Kanton Massnahmen eingeleitet. So hat der Regierungsrat zum Beispiel beschlossen, die Weiterbildungskosten für Nachdiplomstudiengänge in der Intensiv- und Notfallpflege, die zwischen dem 1. April 2022 und dem 31. Januar 2024 beginnen, mit insgesamt 3,8 Mio. Franken zu subventionieren (RRB Nr. 121/2022). Im Gegenzug verpflichteten sich die Spitäler, in gleichem Umfang in die qualitative Verbesserung der Aus- und Weiterbildung bzw. den Personalersatz zu investieren. Im Kanton Zürich haben 12 der 14 Spitäler mit einer Intensiv- oder Notfallabteilung bzw. sämtliche Spitäler, die Weiterbildungen in Intensiv- und Notfallpflege anbieten, eine entsprechende Leistungsvereinbarung mit der Gesundheitsdirektion abgeschlossen. Und die Unterstützungsmassnahme zeigt bereits Wirkung: Die Anzahl Pflegefachpersonen, die einen Nachdiplomstudiengang in Intensiv- oder Notfallpflege dieses oder nächsten Jahr beginnen, ist gemäss Planwerten der Spitäler um 10–20% höher als 2021.

Um auch in Zukunft ihre Leistungen erfolgreich erbringen zu können, muss die ipw Regelungen erlassen, die den vorstehend geschilderten Besonderheiten des Spitalpersonals besser entsprechen. So ist sie in verschiedenen Regelungsbereichen des Arbeitsverhältnisses auf eine hohe Flexibilität und auf Handlungsspielräume in Abweichung zum kantonalen Personalrecht angewiesen, um als attraktive Arbeitgeberin auftreten zu können (z. B. dem 24-Stunden-Betrieb entsprechende und marktgerechte Inkonvenienzentschädigungen). Nur so kann gutes Personal gehalten und gewonnen werden.

2. Erlass eines Personalreglements

Personalrechtliche Bestimmungen für die Angestellten der ipw, die vom kantonalen Personalrecht abweichen, müssen im Personalreglement der ipw aufgenommen werden (vgl. §§ 16 f. rev. ipwG). Dieses ist vom Spitalrat zu erlassen und vom Regierungsrat zu genehmigen (§ 11 Abs. 2 lit. e und § 7 lit. e ipwG).

Aufgrund der dargestellten Ausgangslage haben die kantonalen Spitäler eine Überarbeitung und Anpassung der geltenden Personalreglemente angestossen. Die kantonalen Spitäler evaluierten gemeinsam den möglichen Handlungsspielraum und formulierten die jeweiligen Reglemente. Der Spitalrat der ipw erliess das Personalreglement der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (PR-ipw) am 11. März 2022 (vgl. ABl 2022-04-08).

Die Gesundheitsdirektion begrüsst die Initiative der kantonalen Spitäler, ihre bestehenden Personalreglemente zugunsten des Spitalpersonals anzupassen bzw. neue Personalreglemente zu schaffen und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Anstellungsbedingungen des Spitalpersonals zu leisten, ausdrücklich.

Die wichtigsten Bestimmungen des PR-ipw sind nachfolgend kurz dargestellt:

Bewährungsfrist

Gemäss Personalgesetz muss der oder dem Angestellten eine angemessene Bewährungsfrist eingeräumt werden, bevor eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ausgesprochen werden kann (vgl. § 19 Abs. 1 Personalgesetz [PG, LS 177.10]).

§ 3 Abs. 2 lit. e PR-ipw sieht demgegenüber vor, dass der Spitalrat zuständig ist zur Festlegung der Bedingungen und der Höchstdauer von allfälligen Bewährungsfristen für Personal mit Patientenkontakt. Begründet wird diese abweichende Regelung damit, dass Personal mit Patientenkontakt, dessen Leistungen und/oder Verhalten den Anforderungen nicht genügen, in der Regel nicht an seinem Arbeitsplatz belassen werden kann, da dies mit Patientengefährdungen verbunden sein kann. Entsprechend muss es in solchen Situationen möglich sein, ohne Weiteres auf eine Bewährungsfrist zu verzichten. Diese Abweichung ist demzufolge aus betrieblichen Gründen erforderlich und sachlich gerechtfertigt.

Abfindung

Staatsangestellte haben beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Anspruch auf eine Abfindung (vgl. § 26 Abs. 1 PG sowie § 16g Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 [VVO, LS 177.111]).

§ 3 Abs. 2 lit. e PR-ipw sieht im Gegensatz zum kantonalen Personalrecht vor, dass der Spitalrat zuständig ist zur Festlegung der Obergrenze von Abfindungen für Personal mit Patientenkontakt. Zweck der Abfindung ist es, Mitarbeitenden eine Unterstützungs- und Überbrückungshilfe zu gewähren, wenn ihnen ohne ihr Verschulden gekündigt wird. Da Personal mit Patientenkontakt wie z. B. Ärztinnen und Ärzte, Pflege- und Therapiepersonal auf dem Markt sehr gesucht ist, ist die Ausrichtung einer Abfindung bei diesen Personengruppen sachlich nicht gerechtfertigt. Der Spitalrat der ipw soll deshalb die Möglichkeit haben, die Obergrenze von Abfindungen für Personal mit Patientenkontakt selbstständig und abweichend von den gesetzlichen Vorgaben für das Staatspersonal zu regeln.

Verlängerung des befristeten Anstellungsverhältnisses bei Mutterschaft

Bei befristeten Arbeitsverhältnissen besteht der Anspruch auf Mutterschaftsurlaub gemäss kantonalem Personalrecht grundsätzlich bis zum vereinbarten Austrittsdatum (vgl. § 97 Abs. 2 VVO). § 7 Abs. 6 PR-ipw sieht demgegenüber vor, dass sich das befristete Anstellungsverhältnis bis zum Ende des Mutterschaftsurlaubs verlängert, wenn eine Mitarbeiterin am Ende eines befristeten Anstellungsverhältnisses schwanger oder im Mutterschaftsurlaub ist. Diese Abweichung vom kantonalen Personalrecht entspricht der gelebten Praxis in den Spitälern und ist sachlich gerechtfertigt.

Kündigungsgründe beim ärztlichen Kader

Die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses durch den Kanton setzt einen sachlich zureichenden Grund voraus (vgl. § 18 Abs. 2 PG). In § 9 PR-ipw werden für das ärztliche Kader diejenigen Themenbereiche des Anstellungsverhältnisses erwähnt, bei denen erhebliche Mängel sachlich zureichende Gründe für die Auflösung des Anstellungsverhältnisses (in der Regel ohne Ansetzen einer Bewährungsfrist) darstellen. Grund dafür ist, dass sich die ipw insbesondere aus Gründen der Patientensicherheit nicht erlauben kann, ärztliche Kaderpersonen mit erheblichen Defiziten in den dargestellten Sachbereichen weiter zu beschäftigen. Der neue § 16 Abs. 3 ipwG lässt wie erwähnt zu, dass das Personalreglement abweichende Bestimmungen zur Beendigung der Arbeitsverhältnisse des ärztlichen Kadern vorsieht, womit eine gesetzliche Grundlage zur Abweichung vom kantonalen Personalrecht besteht.

Befristete Verlängerung des Anstellungsverhältnisses oder Wiederanstellung nach dem 65. Altersjahr

Gemäss § 24c PG endet das Arbeitsverhältnis am Ende des Monats, in dem Angestellte das 65. Altersjahr vollenden. § 10 Abs. 1 PR-ipw sieht abweichend dazu vor, dass insbesondere bei Personalgruppen mit Fachkräftemangel eine befristete Verlängerung des Anstellungsverhältnisses oder eine befristete Wiederanstellung nach Vollendung des 65. Altersjahres sowie eine Verlängerung dieser Befristung bis zum 70. Altersjahres möglich ist. Diese vom Personalrecht abweichende Regelung ist angesichts des Fachkräftemangels gerechtfertigt.

Teuerungsausgleich und Lohnentwicklung

Für das Staatspersonal entscheidet der Regierungsrat über die Höhe des Teuerungsausgleichs sowie über die Lohnentwicklung (vgl. § 42 Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 [PVO, LS 177.11]). Gemäss dem neuen PR-ipw soll der Umfang von zusätzlichen Mitteln für die

jährliche Lohnentwicklung sowie der Teuerungsausgleich für das Personal der ipw vom Spitalrat festgelegt werden (vgl. § 12 in Verbindung mit § 3 Abs. 2 lit. a PR-ipw). Dabei kann er für einzelne Personalgruppen (z. B. das Pflegepersonal) eine Lohnentwicklung festlegen, die von jener anderer Personalgruppen abweicht (vgl. § 12 Abs. 2 PR-ipw). Mit dieser Bestimmung hält das Personalreglement ausdrücklich fest, was auch bis anhin bereits rechtlich möglich gewesen wäre. Es handelt sich damit lediglich um eine Weiterführung des bisherigen Zustands. Diese Abweichung vom kantonalen Personalrecht ist sachlich gerechtfertigt: Es muss dem Spitalrat möglich sein, die ipw auf dem Arbeitsmarkt als attraktive Arbeitgeberin positionieren zu können.

Vergütung des ärztlichen Kaders

§ 14 PR-ipw regelt die Vergütung des ärztlichen Kaders, wobei die Vergütung abweichend zum kantonalen Lohnsystem aus einem festen Grundlohn besteht und ergänzend eine Markt- und Funktionszulage sowie einen variablen Bestandteil enthalten kann. Der variable Bestandteil beträgt höchstens 30% der Gesamtvergütung und die Gesamtvergütung höchstens 1 Mio. Franken pro Jahr. Diese Bestimmungen entsprechen den Vorgaben des neuen § 17 ipwG, weshalb eine Abweichung zulässig ist.

Inkonvenienzentschädigungen

§ 15 PR-ipw ermöglicht es dem Spitalrat, Inkonvenienzentschädigungen festzusetzen, die höher sind als die kantonalen Ansätze. Auch in diesem Bereich muss es dem Spitalrat möglich sein, den besonderen Anforderungen an das Personal der ipw und den Entwicklungen des Marktes für Spitalpersonal folgen zu können. Betriebliche Gründe, die gemäss § 16 Abs. 2 ipwG eine Abweichung vom kantonalen Personalrecht rechtfertigen, liegen deshalb vor.

Krankentaggeldversicherung

Schliesslich wird der Lohn bei ganzer oder teilweiser Arbeitsunfähigkeit beim Staatspersonal im Rahmen der ordentlichen Lohnfortzahlung während längstens zwölf Monaten zu 100% und im Rahmen der ausserordentlichen Lohnfortzahlung bis zu einer gesamten Lohnfortzahlungsdauer von längstens zwei Jahren zu 75% ausgerichtet (vgl. § 99 Abs. 3 und 4 VVO). § 16 Abs. 1 und 2 PR-ipw sieht nun abweichend dazu vor, dass die ipw für das Personal eine die gesetzlichen Lohnfortzahlungspflicht ersetzende Krankentaggeldversicherung abschliessen kann, wobei die Leistungen für das Personal mindestens gleichwertig zur Regelung gemäss kantonalem Personalrecht sein müssen. Die Prämien können dem Personal höchstens hälftig auferlegt werden (Abs. 3). Die Formulierung von § 16 PR-ipw ist so zu verstehen, dass das Gesamtpaket der Versicherungslösung für das Spitalpersonal mindestens gleichwertig zur gesetzlichen Lohnfortzahlungspflicht sein soll.

3. Würdigung

Die Bestimmungen des PR-ipw sind gesetzeskonform: Sie entsprechen den neuen §§ 16 Abs. 3 und 17 ipwG betreffend das ärztliche Kader und konkretisieren diese Regelungen, oder sie stellen Abweichungen vom kantonalen Personalrecht dar, die aus betrieblichen Gründen erforderlich sind (§ 16 Abs. 2 ipwG). Der Erlass des PR-ipw ist deshalb zu genehmigen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Personalreglement der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland vom 11. März 2022 wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Spitalrat der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland, die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli