

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 2. Dezember 2020

Postulat von Marcel Bührig, Markus Kunz und 13 Mitunterzeichnenden betreffend Schaffung eines Stellenpools mit Pflegefachkräften für die Dienstabteilungen Alters- und Pflegezentren, Bericht und Abschreibung

Am 3. Oktober 2018 reichten Gemeinderäte Marcel Bührig und Markus Kunz (beide Grüne) und 13 Mitunterzeichnende folgendes Postulat, GR Nr. 2018/388, ein, welches dem Stadtrat am 30. Januar 2019 mit Textänderung zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird aufgefordert zu prüfen, wie im Gesundheits- und Umweltdepartement für die Dienstabteilungen Alterszentren (ASZ) und Pflegezentren Zürich (PZZ) ein Stellenpool mit Pflegefachkräften, d.h. diplomierten Pflegefachpersonen HF, Fachpersonen Gesundheit (FaGe) und Fachpersonen Betreuung (FaBe), aufgebaut werden kann. Zudem ist dem Gemeinderat ein Bericht über die Hintergründe und Ursachen dieser Situation vorzulegen, der aufzeigt, wie sich die personelle Situation in der Pflege darstellt (Abwesenheitsquoten, Fluktuation im Vergleich), wo und warum befristeter Ersatz nötig wird und nach welchen Kriterien er gewährt wird.

Begründung:

Ausfälle im Pflege- und Betreuungsbereich der zwei Dienstabteilungen durch längere Absenzen infolge Krankheit, Unfall oder Schwangerschaft werden heute mit temporären Pflegefachkräften überbrückt. Dieses Vorgehen ist teuer, da hohe Vermittlungskosten für die Temporärfirmen anfallen. Eine temporäre Fachkraft verursacht beinahe das Doppelte an Kosten im Vergleich zu einer regulären Anstellung. Mit dem Aufbau eines Stellenpools könnten Ausfälle in der Betreuung und Pflege „departmentsintern“ aufgefangen und überbrückt werden. Zudem könnte die Stadt Zürich das Personal des Betreuungs- und Pflegepools durch eigene gezielte Schulung auf die Erfordernisse und Bedürfnisse der Betriebe der Langzeitpflege und -betreuung, Bewohnenden etc. vorbereiten, was wiederum die Qualität der Betreuung und Pflege sichert (z. B. Umgang mit Demenz, Besonderheiten in der Betreuung im Langzeitbereich, Dokumentationssystem etc.). Und als weiterer positiver Nebeneffekt, könnten die Mitarbeitenden des Stellenpools auch bei kurzfristigen Ausfällen durch Krankheit I Unfall, die nicht vom Betreuungs- und Pflege-Team im Betrieb aufgefangen werden können, einspringen.

Einleitung

Das Gesundheits- und Umweltdepartement ist bestrebt, bei allfälligen Ausfällen von Pflegefachkräften in den städtischen Alters- und Pflegezentren rasch passenden, adäquat qualifizierten Ersatz einzusetzen. In diesem Zusammenhang ist die Idee eines dienstabteilungsübergreifenden Stellenpools naheliegend und nachvollziehbar. Der Stadtrat ist jedoch bereits in einem früheren, ähnlich gelagerten Vorstoss (GR Nr. 2013/86) zum Schluss gekommen, dass ein (damals noch departementsweit geforderter) Stellenpool für Pflegefachkräfte weder qualitative noch finanzielle Vorteile mit sich bringt und hat sich gegen die Schaffung eines solchen Stellenpools ausgesprochen. Der Stadtrat hat das vorliegende Postulat zum Anlass genommen, den Sachverhalt erneut zu prüfen und spricht sich auch dieses Mal bewusst gegen die Schaffung eines gemeinsamen Stellenpools der Alters- und Pflegezentren der Stadt Zürich aus. Nachfolgend sind die Gründe dafür erläutert.

Die Pflegeberufe spezialisieren und differenzieren sich zunehmend. So besteht einerseits zwischen der Langzeit- und Akutpflege, jedoch auch innerhalb der Langzeitpflege ein deutlicher Unterschied, was die Spezialisierung oder die Anforderungen an das Pflegepersonal betreffen. Es scheint deshalb fraglich, inwiefern für die Alters- und Pflegezentren effektiv Personal aus dem gleichen Stellenpool genutzt werden könnte. Ein solcher Stellenpool müsste zudem zwingend eine gewisse Grösse haben, damit im richtigen Moment auch eine Person mit passendem Profil verfügbar wäre. Der effiziente und adäquat priorisierte Einsatz der verfügbaren (Temporär-)Ressourcen ist heute bereits eine Herausforderung, da dafür vertiefte Kenntnisse der betrieblichen und personellen Gegebenheiten notwendig sind. Verschiedene Erfahrungen haben gezeigt, dass Spitzenzeiten teilweise auch mit einem Stellenpool nicht vollständig ab-

gedeckt werden könnten, da ähnliche Absenzen oft an mehreren Orten gleichzeitig vorkommen. Andererseits gibt es jedoch auch immer wieder sogenannte «Leerzeiten», in denen nur wenig oder kein Bedarf an temporären Pflegefachkräften besteht. Ob sich unter diesen Voraussetzungen genügend qualifiziertes Personal für den Betrieb eines Stellenpools finden lassen würde, ist fraglich. Erschwerend kommt hinzu, dass ein Stellenpool von den darin tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hohe Flexibilität in Bezug auf die jeweiligen Eigenheiten der Betriebe (Abläufe, Kultur usw.) sowie in Bezug auf die zeitliche Verfügbarkeit verlangt, ohne dass sich diese einem Betrieb richtig zugehörig fühlen.

Der Betrieb eines Stellenpools führt überdies nicht zwingend zu tieferen Kosten. Für die Bewirtschaftung des Stellenpools (Rekrutierung, Planung, Einsatzplanung, Lohnabrechnung bzw. Zeitbewirtschaftung usw.) wären zusätzliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter im Umfang von mehreren Vollzeitstellen notwendig. Zudem würden auch für die notwendige unterstützende Software wiederkehrende Kosten anfallen. Erfahrungen aus anderen – auch städtischen – Institutionen zeigen, dass ein solcher Stellenpool meist einen sehr hohen Planungs-, Organisations- und Führungsaufwand mit sich bringt. Eine Studie¹ eines Vollkostenvergleichs zwischen festangestellten und temporären Pflegefachkräften in ausgewählten Schweizer Leistungserbringern (zwei Spitäler, eine Rehaklinik, ein Alters- und Pflegeheim und eine Spitex-Organisation) stellte fest, dass festangestellte Pflegefachkräfte durchschnittlich 11 Prozent günstiger sind als temporäre Pflegefachkräfte. Aus Vollkostensicht unterscheiden sich die Kosten für temporär eingesetztes und festangestelltes Personal somit nicht mehr so stark, wie es ein Vergleich der direkten Kosten vermuten lassen würde. Dies begründet sich u. a. dadurch, dass die indirekten Personalkosten (Personalrekrutierung, -administration und -planung, Dienstplanung, Ersatzsuche) oft unterschätzt und nicht angemessen einkalkuliert werden. Es darf deshalb bezweifelt werden, ob ein eigener Stellenpool unter diesen Voraussetzungen tatsächlich deutlich kostengünstiger wäre als der gezielte Beizug von temporären Pflegefachkräften eines externen Anbieters.

Aus Qualitätssicht kommt hinzu, dass sich auch die Temporärfirmen – analog zu den Pflegeberufen – zunehmend spezialisieren. Durch den Beizug temporärer Fachkräfte ist es für die städtischen Institutionen somit möglich, einzelne benötigte Leistungen bzw. Personen sehr gezielt zu beziehen und damit flexibel, passend und qualitativ hochwertig genau jenen Bedarf zu decken, der effektiv besteht.

In Zusammenhang mit der im Juni 2020 vorgestellten Altersstrategie 2035 wurde beschlossen, die beiden Dienstabteilungen Alterszentren und Pflegezentren des Gesundheits- und Umweltsportdepartements zusammenzulegen und per 1. August 2020 unter eine gemeinsame Führung zu stellen. Dadurch soll das Wohn- und Pflegeangebot der Stadt Zürich künftig vielfältiger und vernetzter werden und es eröffnen sich neue Möglichkeiten, die Angebote noch besser aufeinander abzustimmen und Synergien zu nutzen. Der Stadtrat ist zuversichtlich, dass dadurch u. a. auch kurzfristige Absenzen beim Pflegepersonal noch stärker betriebsübergreifend überbrückt werden können und sich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Alters- und Pflegezentren so auch attraktive Arbeitsbedingungen bieten. Die vollständige Zusammenlegung der beiden Dienstabteilungen, die Angleichung der Prozesse und Neugestaltung der Organisationsstrukturen nimmt einige Zeit in Anspruch, weshalb zum jetzigen Zeitpunkt noch keine detaillierten Angaben dazu gemacht werden können. Die Stadt legt ausserdem grosses Augenmerk darauf, auch im Gesundheitsbereich wo immer möglich und zielführend digitale Lösungen zu entwickeln. Beispielsweise werden zurzeit Möglichkeiten geprüft, die Dienst- und

¹ Brand, T., Liberatore, F., & Meyer, A. (2018). *Temporärkräfte in der Pflege: flexibel und nur wenig teurer*. *Competence: H+ Hospital Forum* (10), S. 28–29. Studie durchgeführt durch die Fachstelle Management im Gesundheitswesen des Winterthurer Instituts für Gesundheitsökonomie (WIG) im Auftrag von Careanesth.

Schichtpläne digital und dadurch dynamischer und – gerade auch im Zusammenhang mit kurzfristigen Absenzen – flexibler zu machen.

Personelle Situation in der Pflege heute

Als grosse Arbeitgeberin ist die Stadt für die Wahrnehmung ihrer öffentlichen Gesundheitsaufgaben auf engagierte, gut qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewiesen und bestrebt, den Pflege- und Betreuungsberufen möglichst attraktive Anstellungs- und Arbeitsbedingungen zu bieten. Die nachfolgenden Ausführungen geben Auskunft über die personelle Situation in der Pflege in den Alterszentren (ASZ) und Pflegezentren (PZZ) der Stadt Zürich.

Im Jahr 2019 verzeichneten die ASZ und PZZ bei 715 062 Soll-Arbeitstagen total 32 375,4 Absenztage, nachfolgend aufgeschlüsselt nach Ursache:

- infolge Krankheit (24 651,2 Absenztage, 6011 Ereignisse)
- infolge Unfall (4013,4 Absenztage, 297 Ereignisse)
- infolge Mutterschaft (3710,8 Absenztage, 73 Ereignisse).

Die Absenzen dauerten in den ASZ durchschnittlich 3,5 Tage (Krankheit), 10,3 Tage (Unfall) sowie 45,8 Tage (Mutterschaft) und in den PZZ 4,4 Tage (Krankheit), 25,5 Tage (Unfall) und 52,2 Tage (Mutterschaft). Langzeitabsenzen aus Krankheit, Unfall oder Mutterschaft werden wo möglich mit einer befristeten Anstellung und nicht mit Temporärpersonal überbrückt.

Die Fluktuation gemessen als Kündigungen pro Jahr belief sich bei den ASZ im Jahr 2019 auf 11,7 Prozent und bei den PZZ auf 13,1 Prozent. Die Fluktuationsraten liegen damit unter dem für das Jahr 2018 berechneten Branchendurchschnitt von 18,5 Prozent für Pflegefachpersonen².

Grundsätzlich erfolgt bei Absenzen wo immer möglich und umsetzbar eine gegenseitige Unterstützung des Personals der einzelnen Alters- oder Pflegezentren, teilweise auch betriebsübergreifend und gegebenenfalls (sofern für das Personal und die Betriebe passend) mit einer befristeten Pensenaufstockung. So gibt es in den städtischen Betrieben immer wieder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche ihr Pensum für eine gewisse, befristete Zeit erhöhen möchten. Diese Lösung hat für die Betriebe immer erste Priorität. Ausserdem wird stets versucht, befristeten Ersatz aus dem eigenen Netzwerk zu rekrutieren. Durch Temporärbüros vermittelte Pflegefachkräfte kommen in den ASZ und PZZ entsprechend als letztes Mittel und erst zum Einsatz, wenn anderweitig keine passende Lösung gefunden werden kann. Die meisten Einsätze von temporären Pflegefachkräften gründen entsprechend auf (sehr) kurzfristigen Absenzen mehrheitlich infolge Krankheit (beispielsweise wenn eine Nachtwache ihren Dienst um Mittagszeit absagt und intern so kurzfristig kein Ersatz mehr gefunden werden kann) und es handelt sich in der Regel um diplomierte Pflegefachpersonen. Fachpersonen Gesundheit, Fachpersonen Betreuung und Assistentinnen und Assistenten Gesundheit und Soziales können meistens innerhalb der Betriebe kompensiert werden. Temporäreinsätze werden ausserdem geprüft, wenn es zu ausserordentlichen Bewohnendensituationen kommt, die eine Unterstützung der bestehenden Fachkräfte erforderlich machen.

Der Aufwand für temporäre Pflegefachkräfte belief sich in den Dienstabteilungen ASZ und PZZ im Jahr 2019 auf insgesamt Fr. 1 445 755.– (im Verhältnis zum gesamten Personalaufwand der ASZ und PZZ von Fr. 301 825 023.–). Aufgrund der Verrechnungsart (Rechnungsstellung direkt an die Dienstabteilung) werden die Einsätze der temporären Pflegefachkräfte nicht detaillierter erfasst. Eine jährliche Aufschlüsselung nach Anzahl Einsätze, geleistete Arbeitsstunden und eingesetzte Berufsgruppe ist deshalb nicht möglich. Zuletzt wurden im Jahr 2018 nachträglich umfassende Daten zu den temporären Pflegefachkräften erhoben, was mit einem

² Bundesamt für Statistik (2020): *Pflegepersonal 2018*. S. 3ff.

ausserordentlich grossen Aufwand verbunden war. Die Kosten für temporäre Pflegefachpersonen beliefen sich damals auf total Fr. 925 403.– (ASZ: Fr. 206 550.–, PZZ: Fr. 718 853.–) bei 532 Einsätzen (PZZ: 440 Einsätze, ASZ: 92 Einsätze). Die Durchschnittskosten pro Einsatz betrugen Fr. 1739.– (ASZ: Fr. 2245.–, PZZ: Fr. 1634.–), jene pro Stunde Fr. 72.– (ASZ) bzw. Fr. 52.– bis Fr. 75.– (PZZ). Die Vermittlungskosten («Provision») der Temporärbüros sind jeweils bereits in den Stundenlöhnen der temporären Mitarbeitenden inkludiert und entsprechend nicht separat eruierbar.

Fazit

Die Idee eines betriebsübergreifenden Stellenpools ist naheliegend und nachvollziehbar, gleichwohl darf bezweifelt werden, ob ein solcher Stellenpool tatsächlich die postulierten qualitativen und finanziellen Vorteile mit sich bringt. Nach sorgfältiger Überprüfung und aufgrund der dargelegten Überlegungen spricht sich der Stadtrat deshalb – wie bereits bei Postulat GR Nr. 2013/86 – auch im vorliegenden Fall bewusst gegen die Schaffung eines gemeinsamen Stellenpools der Alters- und Pflegezentren der Stadt Zürich aus und beantragt, das vorliegende Postulat als erledigt abzuschreiben.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend Schaffung eines Stellenpools mit Pflegefachkräften für die Dienstabteilungen Alters- und Pflegezentren wird Kenntnis genommen.**
- 2. Das Postulat, GR Nr. 2018/388, von Marcel Bührig, Markus Kunz (beide Grüne) und 13 Mitunterzeichnenden vom 3. Oktober 2018 betreffend Schaffung eines Stellenpools mit Pflegefachkräften für die Dienstabteilungen Alters- und Pflegezentren wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Gesundheits- und Umweldepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti