

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 219-2014
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.1137

Eingereicht am: 17.11.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Schöni-Affolter (Bremgarten, glp) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0



Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 20.11.2014

RRB-Nr.: 1507/2014 vom 17. Dezember 2014
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Heiminspektorat: Zum Wohle der Heimbewohner

Der Regierungsrat wird beauftragt, die rechtlichen Grundlagen bei der Revision des SHG zu schaffen, damit ein unabhängiges Inspektorat für die Alters-, Pflege- und Behindertenheime nach Beispiel des Kantons Waadt geschaffen werden kann.

Begründung:

Gemäss der offiziellen Statistik des Bundesamts für Gesundheit belegen viele Alters- und Pflegeheime im Kanton Bern mehr Betten als erlaubt. Auch bezüglich Anstellung von qualifiziertem Personal als grosser Kostentreiber scheinen einige Heime die Vorgaben der Behörden zu missachten. Weil dieses Personal ein grosser Kostentreiber ist, missachten laut Statistik 20 Heime den geforderten Personalschlüssel. Schliesslich scheint auch die Einstufung von Betagten ein mögliches Feld von Betrugereien zu sein. Leidtragende sind in erster Linie die Heimbewohner, weil oft auf deren Buckel Millionengewinne gemacht werden.

Obschon das Alters- und Behindertenamt (ALBA) eigentlich die oberste Verantwortung hätte für die Einhaltung der nötigen Standards, scheint dies bei vielen Heimen nicht zu funktionieren. Offensichtlich werden teilweise auch ortansässige Personen mit der Prüfung beauftragt, die alles

andere als unabhängig sind. Es muss deshalb ein unabhängiges Inspektorat eingesetzt werden für eine zuverlässige und unabhängige und vor allem regelmässige Prüfung der entsprechenden Betriebe. Wichtig dabei ist, dass die Betriebsbewilligung nur aufgrund eines Betriebskonzepts erteilt bzw. erneuert wird, welches u. a. die Anzahl der betriebenen Betten, der vorgesehene Bewohner-Mix nach Pflegestufen und entsprechende Personaldotation nach Qualifikationsstufen umfasst. Der Kanton Waadt hat seit Jahren ein solches Konzept, womit Missbrauch und Vetterwirtschaft in diesem sensiblen Bereich zugunsten der Heimbewohner minimiert werden konnten.

Begründung der Dringlichkeit: Die Revision des SHG findet in kurzer Zeit statt, deshalb muss die Motion zu diesem Zeitpunkt entschieden sein.

Antwort des Regierungsrates

Die Motionärin verlangt, im Rahmen der anstehenden SHG-Revision seien die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, um für den Kanton Bern ein unabhängiges Inspektorat für Alters-, Pflege- und Behindertenheime nach dem Beispiel des Kantons Waadt zu installieren. Mit Verweis auf die SOMED-Statistik des Bundesamtes für Gesundheit erachtet die Motionärin die bestehende Aufsicht durch das Alters- und Behindertenamt als nicht ausreichend und nicht genügend neutral.

Im Kanton Bern existieren 320 Alters- und Pflegeheime, 130 Institutionen für erwachsene Behinderte sowie rund 60 Wohnheime und Sonderschulen für behinderte Kinder und Jugendliche. Bewilligung und Aufsicht über die Heime werden insbesondere durch das Alters- und Behindertenamt (ALBA) wahrgenommen. Gesetzliche Grundlagen für diese Tätigkeit bilden das Sozialhilfegesetz¹ (SHG) sowie die Heimverordnung² (HEV).

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die Heimaufsicht im Kanton Bern den Anforderungen an eine zuverlässige und unabhängige Aufsicht bereits heute genügt. Im Rahmen der anstehenden Revision des SHG sowie insbesondere der Revision der Heimverordnung wird zudem die Wahrnehmung der Heimaufsicht überprüft. Mit der Aufsicht von Heimen betraute Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen ihre Funktion nur solchen Institutionen gegenüber wahr, in denen keine eigenen Angehörigen leben, keine Familienangehörigen arbeiten und die Aufsichtsperson zu einem früheren Zeitpunkt ihrer beruflichen Laufbahn nicht selber angestellt war. Dadurch wird die professionell notwendige Unabhängigkeit gewährleistet, welche für die Aufsichtsfunktion notwendig ist. Es kann hingegen nicht ausgeschlossen werden, dass Aufsichtspersonen in derselben Region wohnen, wo sie auch Heime zu beaufsichtigen haben.

Die Heimaufsicht im Kanton Bern erfolgt einerseits durch eine Prüfung der Voraussetzungen vor dem Ausstellen einer Betriebsbewilligung sowie durch die Aufsicht über den laufenden Betrieb.

1 Betriebsbewilligung

Aufgrund der Vorgaben aus Art. 7 bis 12 HEV werden folgende Punkte im Rahmen eines Betriebsbewilligungsverfahrens überprüft:

¹ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

² Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51)

Heimleitung und Pflegedienstleitung

Jedes Heim muss über eine qualifizierte Heim- und Fachleitung (Pflegedienstleitung, agogische oder pädagogische Leitung) verfügen. Die Leitungspersonen müssen eine entsprechende Grundausbildung mindestens auf Niveau Sekundarstufe 2 vorweisen können, fachliche Berufserfahrung mitbringen sowie eine Weiterbildung in Management absolviert haben. Für die Fachleitung Pflege ist ausserdem eine Berufsausübungsbewilligung nach Gesundheitsgesetz notwendig. Im Bereich Kinder und Jugendliche sind die Qualifikationen ebenfalls definiert und werden überprüft.

Personal

Das ALBA überprüft, ob in der Institution das für die Leistungserbringung notwendige Betreuungs- und Pflegepersonal in qualitativer und quantitativer Hinsicht vorhanden ist. Da sich der Betreuungs- und Pflegebedarf der Bewohnenden im Laufe des Aufenthalts verändern kann, ist der Stellenschlüssel dynamisch und damit bedarfsgerecht ausgestaltet. Im Pflegebereich bildet die Pflegestufe der Bewohnenden die Grundlage für die Berechnung des Bedarfs. Im Behindertenbereich werden bei Wohnheimen für Erwachsene spezifische Einstufungsinstrumente eingesetzt, bei Institutionen für Kinder und Jugendliche muss 2/3 des Personals über eine sozialpädagogische Ausbildung verfügen.

Infrastruktur

Raumangebot, Platzzahl, Raumanordnung, Einrichtung und Umgebung müssen nachgewiesen werden und dem Zweck der Institution und den Bedürfnissen der aufzunehmenden Personen entsprechen. Vor Ort wird überprüft, ob jeder Person genügend Individualfläche zur Verfügung steht, ob genügend Nasszellen in ausreichender Grösse vorhanden sind, ob genügend allgemeine Aufenthaltsräume für die Bewohnenden sowie Arbeitsräume für das Personal zur Verfügung stehen.

Die entsprechenden Angaben und Pläne werden schon im Rahmen der Prüfung von Neubau-, Umbau- und Sanierungsvorhaben der Institutionen durch das ALBA eingefordert. Auch bei neuen Mietverhältnissen werden die Räumlichkeiten überprüft, bevor eine Betriebsbewilligung erneuert werden kann.

Ärztliche Versorgung

Jedes Heim muss die ärztliche Versorgung der Bewohnenden durch die vertragliche Verpflichtung einer Heimgärtin oder eines Heimarztes sicherstellen. Zur Überprüfung wird ein entsprechender Nachweis (Vertrag mit Heimgärtin respektive Heimarzt) eingefordert.

Konzept

Jedes Heim muss über ein Betriebskonzept verfügen, in welchem unter anderem das Pflege- und Betreuungsangebot sowie die Zielgruppen umschrieben sind. Weiter muss aus dem Konzept hervorgehen, wie das Heim die Qualität der Betreuung und Pflege sicherstellt und mit welchen Organisations- und Führungsstrukturen das Heim geleitet wird. Im Organigramm muss deshalb die hierarchische Verantwortlichkeit für die Leitung der Institution und der Fachbereiche aufgeführt sein.

Bei Erfüllung oben genannter Vorgaben wird eine Betriebsbewilligung erteilt. Das ALBA kann Heimen, die einzelne Mindestanforderungen zur Betriebsbewilligung (noch) nicht bzw. nicht mehr erfüllen, eine befristete Betriebsbewilligung mit Auflagen erteilen. In einem solchen Fall wird der Trägerschaft vorgängig das rechtliche Gehör gewährt.

2 Aufsicht

Im Gegensatz zum Kanton Waadt wird die Aufsicht über die Heime im Kanton Bern nicht durch Mitarbeitende einer speziell dafür geschaffenen Einheit übernommen, sondern durch die Mitarbeitenden der Aufsichtsbehörde (= ALBA) selbst wahrgenommen. Das Inspektionsteam im Kanton Waadt nimmt Kontrollen vor Ort vor und rapportiert an das zuständige Amt. Die Bewilligung und Aufsicht, d.h. die Umsetzung von Massnahmen resp. das Verhängen von Sanktionen liegt in der Verantwortung des zuständigen Amtes und dessen Mitarbeitenden. Im Kanton Bern kann die Aufsichtsbehörde (=ALBA) im Rahmen der Kontrolle/Inspektion einer Institution direkt Massnahmen im Sinne von Sanktionen verfügen und bei einer unmittelbaren Gefährdung der Bewohnenden ein Heim sofort schliessen.

Mit der Aufsicht werden die Erfüllung der Voraussetzungen für die Betriebsbewilligung überprüft sowie die vorschriftsgemässe Betriebsführung, die Qualität der Leistungserbringung und die Sicherheit der Bewohnenden kontrolliert. So überprüft das Amt unter anderem, ob die Heim- und Fachleitung die Voraussetzungen für die Ausübung der betreffenden Funktion erfüllt, die Konzepte umgesetzt werden, der Stellenplan qualitativ und quantitativ erfüllt und die maximal bewilligte Platzzahl eingehalten wird. Dabei werden auch die Verantwortungen von Trägerschaft und Heimleitung eingefordert. Das Amt stellt den Heimen als Hilfsmittel Unterlagen zur Selbstevaluation zur Verfügung, z.B. die Checkliste im Umgang mit Arzneimitteln oder Qualitätsstandards zum Umgang mit freiheitsbeschränkenden Massnahmen.

Die Aufsicht erfolgt auf mehrere Arten:

Einfordern von Unterlagen

Im Altersbereich wird zum Beispiel jährlich der Stellenplan Pflege sämtlicher Institutionen eingefordert und bezüglich der Einhaltung der notwendigen Personaldotation gekoppelt an die Anzahl Bewohnerinnen respektive Bewohner und deren Pflegestufe überprüft.

Prüfung bei bewilligungsrelevanten, meldepflichtigen Änderungen

Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber sind verpflichtet, Änderungen bei den für die Erteilung der Bewilligungen massgebenden Voraussetzungen der Bewilligungsbehörde unverzüglich schriftlich zu melden. Dies sind z.B. Wechsel der Fach- bzw. Heimleitung, Änderungen im Leistungsangebot, Änderungen der Platzzahl, Wechsel der Trägerschaft, Umzug oder Umbau- und Sanierungsmassnahmen. Geänderte Voraussetzungen setzen einen neuen Betriebsbewilligungsprozess in Gange, im Zuge dessen die Einhaltung der Vorgaben erneut vollständig geprüft wird.

Durchführung von Aufsichtsbesuchen

Aufsichtsbesuche erfolgen risikobasiert und/oder aufgrund einer aufsichtsrechtlichen Anzeige. Im Durchschnitt wird jedes Heim alle fünf Jahre vor Ort überprüft. Die Aufsichtsbesuche erfolgen in der Regel angemeldet, um sicherzustellen, dass die verantwortlichen Personen vor Ort sind und Auskunft geben können. Bei Bedarf, v.a. im Falle von Hinweisen und aufsichtsrechtlichen Anzeigen, erfolgt der Besuch unangemeldet.

Überprüfung im Rahmen einer aufsichtsrechtlichen Anzeige

Grundsätzlich hat jede Person aufgrund von Artikel 27 HEV die Möglichkeit, Tatsachen zu melden, die ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde geboten erscheinen lassen. Liegt eine solche Meldung vor, klärt das ALBA im Rahmen seiner Aufsichtspflicht den Sachverhalt ab und ergreift die notwendigen Massnahmen.

Das ALBA steht ausserdem in regelmässigem Kontakt mit den Heimen, um deren Entwicklung zu verfolgen und ihnen bei fachlichen Fragen zur Seite zu stehen.

Erfüllt ein Heim die Vorgaben nicht oder hält es sich trotz Mahnung wiederholt nicht an die Vorgaben, so kann das ALBA

- Auflagen zur Betriebsbewilligung erteilen, die innerhalb einer gegebenen Frist umgesetzt werden müssen,
- die Betriebsbewilligung befristen oder
- die Betriebsbewilligung entziehen und auf diese Weise die Schliessung des Heims veranlassen.

3 Personalschlüssel und Bewohnereinstufungen

Die Motionärin verweist in ihrer Begründung auf die Statistik des Bundesamtes für Gesundheit (SOMED-Statistik). Der Regierungsrat nimmt hinsichtlich dieser Daten zur Kenntnis, dass Abweichungen zu den Daten bestehen, welche dem zuständigen Alters- und Behindertenamt angegeben wurden. Um seine Aufsichtspflicht erfüllen zu können, ist das ALBA auf aktuelle Daten angewiesen und erhebt deshalb laufend die relevanten Grössen. Eine Evaluation der Daten der SOMED-Statistik der kritisierten Heime macht deutlich, dass die Heime die Daten nicht mit der genügenden Sorgfalt eingegeben haben. In einer schriftlichen Stellungnahme erläuterten die betroffenen Institutionen insbesondere Abweichungen in Bezug auf den Stellenschlüssel und die Auslastung der Heime. Dies wird zum Anlass genommen, auf Kantonsebene den Prozess der Eingabe und der Validierung der Daten für die SOMED-Statistik zu überprüfen.

Die Aussage der Motionärin, zwanzig Alters- und Pflegeheime im Kanton Bern hätten den geforderten Personalschlüssel missachtet, kann der Regierungsrat nicht nachvollziehen, da dazu in der SOMED-Statistik keine Aussagen gemacht werden.

Das ALBA überprüft jährlich per 1. Januar den Stellenplan aller Alters- und Pflegeheime. Die Überprüfung der Stellenpläne per 1.1.2013 – deren Zahlen zeitlich am nächsten bei den in der SOMED-Statistik publizierten Zahlen aus dem Jahr 2012 liegen – ergab folgendes Bild:

- Von 303 bewilligten und betriebenen Institutionen haben zwei den Mindeststellenplan quantitativ unterschritten, d.h. insgesamt war nicht genügend Pflegepersonal angestellt.
- 14 Heime haben den qualitativen Mindeststellenplan für das diplomierte Pflegepersonal nicht erfüllt, jedoch deutlich mehr Fachpersonal wie z.B. Fachangestellte Gesundheit (FAGE) angestellt als erforderlich und damit die Stellenplanvorgaben quantitativ erfüllt; d.h. insgesamt war genügend Pflegepersonal angestellt, jedoch nicht genügend diplomiertes Pflegepersonal.

Heime, die den Stellenplan nicht erfüllt haben – sei dies quantitativ und/oder qualitativ – erhalten eine Frist von maximal sechs Monaten zur Erfüllung des Mindeststellenplans. Wird der Stellenplan danach immer noch nicht erfüllt, wird ein Aufnahmestopp für neue Bewohnende verfügt und/oder die Betriebsbewilligung befristet. Falls notwendig kann dem Heim die Betriebsbewilligung ganz entzogen werden. Dies ist bisher noch nicht vorgekommen, weil die Heime den Stellenplan jeweils innert Frist erfüllen konnten.

Die Überprüfung der Einstufungen der Bewohnenden ist Aufgabe der Krankenversicherer, die ein entsprechendes Controlling aufgebaut haben. Würde der Kanton Bern zusätzliche Kontrollen von den Krankenversicherern erwarten, müssten diese durch den Kanton abgegolten werden. Zwi-

schen 2004 und 2007 wurden tripartite Pflegecontrollings durch Vertretungen der Krankenversicherer, des Kantons und des Verbands Bernischer Pflege- und Betreuungszentren (vbb-abems) durchgeführt. Diese Vereinbarung wurde durch die Krankenversicherer jedoch einseitig gekündigt.

Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat verschliesst sich dem grundsätzlichen Anliegen der Motionärin nicht. Die Wahrnehmung der Heimaufsicht im Kanton Bern ist jedoch nicht direkt mit dem Modell des Kantons Waadt vergleichbar. Die Auswirkungen einer solchen Änderung müssen eingehend geprüft werden. Dies insbesondere auch in Bezug auf die Strukturen und die entsprechenden Folgekosten für die Schaffung zusätzlicher Personalressourcen, welche verstärkte Aufsicht und Kontrollen vor Ort ermöglichen. Ebenfalls bedarf es Abklärungen, ob für eine allfällige Organisation der Heimaufsicht nach dem Vorbild des Kantons Waadt eine Gesetzesänderung notwendig ist oder eine Umsetzung auf Verordnungsstufe möglich wäre.

Für den Bereich der Kinder- und Jugendheime wird zudem bereits im Rahmen des laufenden Projektes „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ unter Federführung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion an der Harmonisierung der Aufsicht gearbeitet. Dieses Projekt hat zum Ziel, die im März 2012 vom Grossen Rat angenommene Motion Kneubühler (Motion 221-2011) umzusetzen, welche unter anderem eine Vereinfachung der direktionalen Zuordnung der Aufsicht für die Institutionen der stationären Jugendhilfe fordert.

Der Regierungsrat beantragt deshalb die Motion als Postulat anzunehmen.

An den Grossen Rat