

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mercredi (après-midi) 21 janvier 2015

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale

20 2014.RRGR.1137 Motion 219-2014 Schöni-Affolter (Bremgarten, pvl) Création d'une inspection des EMS

N° de l'intervention: 219-2014
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 17.11.2014
Déposée par: Schöni-Affolter (Bremgarten, pvl) (porte-parole)
Cosignataires: 0
Urgence: accordée le 20.11.2014
N° d'ACE: 1507/2014 du 17 décembre 2014
Direction: SAP

Création d'une inspection des EMS

Le Conseil-exécutif est chargé, lors de la révision de la loi sur l'aide sociale (LASoc), de créer les bases légales pour que puisse être créée une inspection indépendante des établissements médico-sociaux comme cela existe dans le canton de Vaud.

Développement :

Selon les statistiques officielles de l'Office fédéral de la santé, de nombreux établissements médico-sociaux du canton de Berne dépassent le nombre de lits permis. Certains EMS semblent aussi contrevenir aux prescriptions des autorités en ce qui concerne les qualifications du personnel. Selon les statistiques, le personnel représentant un poste de coûts important, 20 EMS seraient en sous-effectif. La classification des pensionnaires semble également être sujette à tromperie. Les premiers lésés sont les pensionnaires, sur le dos desquels on fait souvent de juteux bénéfices.

Bien que la responsabilité suprême de faire respecter les normes nécessaires revienne à l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH), dans de nombreux EMS, cela semble ne pas fonctionner. De toute évidence, les contrôles sont parfois confiés à des personnes de la localité, tout sauf indépendantes. C'est pourquoi il faut instaurer une inspection indépendante qui mènera des contrôles fiables et indépendants et surtout réguliers dans les établissements concernés. Il est important à cet égard que l'autorisation d'exploiter ne soit octroyée ou renouvelée qu'en présence d'un plan d'exploitation indiquant notamment le nombre de lits exploités, la distribution des pensionnaires en fonction des niveaux de soins et la dotation en personnel en fonction du niveau de qualification. Le canton de Vaud dispose d'un tel plan depuis des années, ce qui lui a permis de minimiser les abus et le népotisme dans ce domaine sensible, à l'avantage des pensionnaires.

Réponse du Conseil-exécutif

La motionnaire charge le gouvernement de créer, dans le cadre de la révision de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc¹), les bases légales pour que puisse être mise en place une inspection indépendante des établissements médico-sociaux comme cela existe dans le canton de Vaud. Se fondant sur la statistique SOMED de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), elle estime que la surveillance exercée actuellement par l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH) n'est ni suffisante ni vraiment impartiale.

Le canton de Berne compte 320 EMS, 130 institutions pour adultes handicapés et quelque 60 foyers et écoles spécialisées pour enfants et adolescents handicapés. Il revient à l'OPAH

¹ RSB 860.1

d'octroyer les autorisations et d'exercer la surveillance sur ces établissements. Pour ce faire, il se fonde sur la LASoc et l'ordonnance du 18 septembre 1996 sur les foyers et les ménages privés prenant en charge des personnes tributaires de soins (OFoy)².

Le Conseil-exécutif est d'avis que la surveillance des foyers bernois est fiable et neutre. Elle sera néanmoins examinée lors de la révision de la LASoc en cours et, en particulier, durant celle de l'OFoy. Il y a lieu de relever que le personnel chargé de la surveillance exerce ses fonctions uniquement dans les institutions dans lesquelles il n'a pas de parenté, que ce soit comme pensionnaires ou comme collaboratrices ou collaborateurs, et où il n'a pas été lui-même employé par le passé. Cela permet d'assurer l'impartialité requise pour cette tâche. Il n'est toutefois pas exclu que le personnel en question réside dans la région où se trouve l'établissement dans lequel il travaille.

La surveillance des foyers dans le canton de Berne se fait à deux niveaux : par l'examen de la conformité de l'institution aux conditions requises avant l'octroi de l'autorisation d'exploiter et par le contrôle périodique de l'institution.

1 Autorisation d'exploiter

Compte tenu des conditions d'octroi énoncées aux articles 7 à 12 OFoy, les points suivants sont examinés :

Direction du foyer et direction des soins infirmiers

Tout foyer dispose d'une direction opérationnelle et d'une direction des soins infirmiers (direction pédagogique ou sociopédagogique). Les responsables de la première bénéficient au moins d'une formation initiale du degré secondaire II, d'une expérience professionnelle ainsi que d'un titre postgrade en gestion ; les responsables de la seconde requièrent en plus une autorisation d'exercer la profession conformément à la loi sur la santé publique. Les qualifications nécessaires dans le domaine Enfants et adolescents sont définies ; elles seront revues.

Personnel

L'OPAH vérifie que l'institution dispose de l'effectif requis en matière de prise en charge et de soins du point de vue tant quantitatif que qualitatif. Compte tenu du fait que la prise en charge et les soins peuvent varier durant le séjour des pensionnaires, la dotation type du personnel est conçue en fonction des besoins de ces derniers. Dans le domaine des soins, le besoin est calculé sur la base du degré de soins des pensionnaires. Des instruments de classement spécifiques sont mis en place dans les foyers pour adultes handicapés. Dans les institutions pour enfants et adolescents, deux tiers du personnel doivent bénéficier d'une formation sociopédagogique.

Infrastructure

D'une manière générale, il faut que l'établissement soit doté d'une infrastructure suffisante (locaux, disposition et distribution des pièces, équipement et environnement) pour répondre aux besoins de ses pensionnaires en termes de prise en charge et de soins médicaux et infirmiers. Un contrôle est effectué sur place pour vérifier que l'EMS met à la disposition des pensionnaires, l'espace individuel approprié ainsi que des salles d'eau assez grandes, des salles de séjour et des bureaux pour le personnel, le tout en nombre suffisant.

Les informations et les plans concernant l'infrastructure doivent être présentés à l'OPAH dans le cadre de l'examen des projets de construction, de transformation ou de rénovation. En cas de changement de locaux, ces derniers sont contrôlés pour que l'autorisation d'exploiter puisse être renouvelée.

Prise en charge médicale

Elle est assurée par le médecin de l'institution. Un contrat est établi à cet effet et doit être présenté à titre de preuve.

Programme d'exploitation

Tout foyer dispose d'un programme d'exploitation décrivant les prestations de prise en charge et de soins ainsi que les groupes cibles. Il doit en outre indiquer comment l'EMS assure la qualité de ces prestations ainsi que les structures de direction et d'organisation dont il dispose.

² RSB 862.51

L'organigramme doit représenter la structure de l'institution ; les relations hiérarchiques doivent être visibles, de l'organisme responsable jusqu'aux différents secteurs.

L'établissement obtient une autorisation d'exploiter à condition de satisfaire aux exigences susmentionnées. S'il ne remplit pas (encore) les exigences minimales, l'OPAH peut lui délivrer une autorisation d'exploiter assortie de charges pour une durée déterminée. En pareil cas, l'organisme responsable se voit accorder préalablement le droit d'être entendu.

2 Surveillance

Contrairement au canton de Vaud, Berne ne confie pas la surveillance des EMS à une unité spéciale créée à cet effet, mais à des collaboratrices et collaborateurs de l'autorité de surveillance, l'OPAH précisément. Dans le canton de Vaud, l'équipe mandatée effectue les contrôles sur place et remet un rapport à l'office compétent. L'octroi de l'autorisation et la surveillance, c'est-à-dire la mise en œuvre des mesures ou l'application de sanctions relèvent de l'office compétent et de son personnel. Dans le canton de Berne, l'OPAH peut décider de mesures, prononcer des sanctions dans le cadre d'une inspection et imposer la fermeture immédiate de l'institution s'il y a mise en danger directe des pensionnaires.

La surveillance permet de contrôler le respect des conditions d'octroi, la garantie de la bonne gestion de l'établissement, la qualité des soins et la sécurité des pensionnaires. L'OPAH vérifie que la direction opérationnelle et la direction des soins satisfont aux exigences requises pour l'exercice de leur fonction, que les programmes sont mis en œuvre, que la dotation type quantitative et qualitative et le nombre maximal de places autorisées sont respectés. La surveillance s'exerce aussi au niveau de la direction de l'établissement et de l'organisme responsable. L'OPAH met à la disposition des institutions des documents pour l'autocontrôle, par exemple la check-list *Gestion des médicaments* ou *Mesures limitatives de liberté en institution: normes de qualité*.

La surveillance est exercée de plusieurs manières.

Documents à fournir

Dans le domaine des personnes âgées, l'établissement doit présenter chaque année à l'OPAH le plan des postes et l'OPAH contrôle le respect de la dotation en personnel par rapport au nombre de pensionnaires et à leur degré de soins.

Annonce de changements importants pour l'autorisation

Les institutions bénéficiant d'une autorisation d'exploiter sont tenues de signaler tout changement immédiatement par écrit à l'autorité de surveillance. Il peut s'agir par exemple du changement de direction de l'établissement ou des soins, de l'offre, du nombre de places, de l'organisme responsable, de locaux, de mesures de transformation ou de rénovation. Toute modification des conditions influe sur la procédure d'octroi de l'autorisation et implique un réexamen complet du respect des consignes.

Inspections

Les inspections ont lieu suite à un risque ou à une dénonciation à l'autorité de surveillance. Les établissements sont contrôlés en moyenne tous les cinq ans. Les inspections sont annoncées en général pour s'assurer que les responsables sont sur place et peuvent fournir les renseignements nécessaires. A noter que dans le cas de signalement ou de dénonciation à l'autorité de surveillance, la visite peut se faire à l'improviste.

Dénonciation à l'autorité de surveillance

Conformément à l'article 27 OFoy, les faits qui justifient l'appel à l'autorité de surveillance peuvent lui être annoncés en tout temps. En pareille situation, celle-ci examine le cas et prend les mesures qui s'imposent.

L'OPAH est en outre régulièrement en contact avec les institutions pour suivre leur développement et les soutenir en cas de problème.

Si la ou le titulaire d'une autorisation d'exploiter ne remplit pas les conditions d'octroi ou qu'en dépit d'un avertissement, il contrevient de manière répétée aux charges définies par l'OPAH, ce dernier peut

- assortir l'autorisation de charges à mettre en œuvre dans un délai défini,

- limiter l'autorisation d'exploiter dans le temps ou
- lui retirer l'autorisation et décider la fermeture immédiate de l'institution.

3 *Dotation type en personnel et classement des pensionnaires*

La motionnaire renvoie, dans le développement de son intervention, à la statistique SOMED de l'OFSP. Le Conseil-exécutif relève qu'il existe des écarts par rapport aux données fournies à l'OPAH. Or, pour pouvoir exercer sa fonction d'autorité de surveillance, l'OPAH a besoin de chiffres récents. C'est pourquoi il effectue régulièrement un relevé des données importantes. Une évaluation de la statistique SOMED des établissements critiqués montre clairement que ceux-ci n'ont pas saisi les données avec le soin requis. Les institutions concernées ont expliqué par écrit les écarts par rapport à la dotation type et à l'occupation. Ces indications incitent à contrôler au niveau cantonal la manière dont les données sont saisies et validées pour la statistique SOMED. Le Conseil-exécutif ne s'explique pas l'affirmation de la motionnaire selon laquelle 20 EMS n'auraient pas respecté la dotation en personnel, d'autant que la statistique SOMED ne fournit aucune indication à ce sujet.

L'OPAH vérifie chaque année le plan des postes de tous les EMS au 1^{er} janvier. Le contrôle effectué au 1^{er} janvier 2013, dont les chiffres se rapprochent le plus de ceux publiés dans la statistique SOMED 2012, permet d'avancer les éléments suivants :

- Deux des 303 institutions sont dotées d'un effectif insuffisant en personnel soignant (dotation quantitative).
- 14 foyers n'ont pas rempli les exigences quant à la dotation minimale en personnel soignant diplômé (dotation qualitative), mais engagé un nombre d'assistantes et assistants en soins et santé communautaire (SSC) plus élevé que nécessaire. Il en résulte que les consignes en matière de dotation sont remplies puisque l'effectif de personnel soignant est suffisant même si ce dernier n'est pas suffisamment qualifié.

Les institutions qui ne satisfont pas à la dotation en personnel, que ce soit quantitativement ou qualitativement, ont six mois pour y remédier. Si, passé ce délai, les conditions ne sont toujours pas remplies, l'autorité de surveillance prononce un gel des admissions ou limite l'autorisation d'exploiter dans le temps. Et si nécessaire, l'autorisation peut être même retirée, ce qui ne s'est jamais produit vu que les établissements ont pu remédier aux défauts dans le délai imparti.

Il revient aux assureurs, qui ont mis en place un controlling, de vérifier la répartition des assurés dans les niveaux de soins. Si le canton de Berne exigeait qu'ils effectuent des contrôles supplémentaires, ces derniers devraient être rétribués. Un controlling des soins a été effectué entre 2004 et 2007 par les assureurs, le canton et l'Association bernoise des établissements médico-sociaux (vbb-abems). L'accord tripartite qui les liait a toutefois été résilié unilatéralement par les assureurs.

Proposition du Conseil-exécutif

Le gouvernement ne se ferme pas aux revendications de la motionnaire. Il estime néanmoins que la conception de la surveillance des foyers dans le canton de Berne n'est pas comparable au modèle appliqué dans le canton de Vaud. Les répercussions d'un changement doivent être examinées minutieusement, notamment quant aux structures et aux coûts induits par la mise en place de ressources humaines supplémentaires pour renforcer la surveillance et les contrôles sur place. Il y a également lieu de voir si une organisation de la surveillance des foyers selon le modèle vaudois exige une modification de la loi ou si une mise en œuvre pourrait être envisageable au niveau de l'ordonnance.

En ce qui concerne les enfants et adolescents, un projet intitulé *Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne* a été lancé par le gouvernement afin d'unifier la surveillance de toute la chaîne des aides éducatives complémentaires. Placé sous la houlette de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, le projet réalise la motion Kneubühler 221-2011 adoptée en mars 2012 par le Grand Conseil, qui demandait notamment une simplification de la structure des institutions résidentielles d'aide à la jeunesse.

Proposition du Conseil-exécutif :
Adoption sous forme de postulat

La présidente. J'aimerais vous prier de prendre place, M. le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale est déjà là, je vous souhaite la bienvenue. Nous passons tout de suite à l'affaire 20, c'est une motion de Mme Schöni, Création d'une inspection des EMS. Vous pouvez vous annoncer Mme Schöni. *(La présidente agite sa cloche.)* La séance est ouverte, Madame, c'est à vous.

Franziska Schöni-Affolter, Bremgarten (pvl). Ich beginne bei dieser Motion für einmal von hinten. Als erstes möchte ich auf das grosse Plädoyer eingehen, das uns die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) geliefert hat; ein Plädoyer für das Alters- und Behindertenamt (Alba), in welchem alles ins beste Licht gestellt wurde. Da muss man sich fragen, was man hier eigentlich falsch gemacht hat. Im Herbst hat die Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (Somed) etwas an den Tag gelegt, das seit längerem im Raum steht. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat detaillierte Zahlen betreffend das Jahr 2012 über die Heime publiziert. Erstmals wurde damit eine Transparenz im Pflegemarkt an den Tag gelegt. Das hat verdeutlicht, dass gewisse Heime ihre Betriebe mit regelwidrigen Tricks systematisch wie eine Zitrone auspressen. Und das meist zulasten des Personals und der Patienten.

Rapportiert werden erstens Überbelegungen. Solche sind nicht gesetzeskonform. Mit den Löhnen wird zweitens das Personal geschröpft. Die Anstellung von qualifiziertem Pflegepersonal wird umgangen oder missachtet. Im Kanton Zürich waren 30 Heime und im Kanton Bern deren 20 betroffen. Drittens können Betagte falsch eingestuft werden. Auch das ist offensichtlich weit verbreitet. Hier zeigt sich die Verherrlichung des Albas gegenüber der Realität, die jetzt einmal ans Licht gekommen ist. All diese Tricks und Gewinnoptimierungen werden in erster Linie auf dem Buckel der Alten, der Fragilen, der vulnerablen Patienten und Heimbewohner ausgetragen. Wir müssen daher dafür sorgen, dass die geltende Ordnung besser durchgesetzt wird.

Daher komme ich mit meinem Anliegen. Es soll ein Instrument etabliert oder verstärkt werden, das die Qualitätsstandards in diesem Bereich durchsetzt. Das Altersheiminspektorat muss erreichen, dass alle Anforderungen immer garantiert und durchgesetzt werden. Ziel muss sein, mittels Prävention solche Tricks zu verhindern. Missstände müssen frühzeitig aufgedeckt werden. Ich sitze wahrscheinlich mit vielen unter Ihnen im gleichen Boot und sage: «Jawohl, Wettbewerb ist gut, auch in diesem Bereich.» Die Marktwirtschaft ist jedoch kein Naturgewächs, liebe Kolleginnen und Kollegen, sondern ein fragiles Kunstprodukt der Zivilisation. So paradox das klingen mag: Auch der Wettbewerb muss auf einer gewissen Transparenz beruhen. Diese Transparenz muss durch eine minimale staatliche Ordnung erreicht werden. Sonst geschieht eine Gewinnoptimierung zulasten einer Bevölkerungsgruppe, die sich nicht wehren kann. Das hat in diesem Bereich, bei den alten Leuten, nichts zu suchen.

Die Regierung verschliesst sich meinem Anliegen gegenüber nicht. Das hat mich positiv gestimmt. Ich habe jedoch den Eindruck, das Papier sei geduldig, und wir müssten etwas mehr Druck aufsetzen. Es muss auch der zweite Schritt gemacht und das Anliegen in die Realität umgesetzt werden. Ich hoffe, das Alba könne sich das einmal auf die Fahnen schreiben und sagen: «Jawohl, wir machen ein gutes Altersinspektorat. Wir gehen hin und schauen, dass alle Qualitätsstandards erreicht sind.» Ich hoffe, meine Motion finde bei Ihnen Unterstützung. Eine Gewinnoptimierung – und da bin ich nicht dagegen – muss fair sein. Sie darf nicht auf dem Buckel einer Bevölkerung stattfinden, die sich nicht wehren kann. Übrigens habe ich noch ein Lob des liberalsten Gesundheitsökonom, Heinz Locher, erhalten. Er sagte: «Jawohl. Da müssen wir durch.»

Natalie Imboden, Berne (Les Verts). Ich beginne mit einer wichtigen Vorbemerkung. Es geht nicht darum, die weit über 500 Heime im Bereich Alter, Behinderung oder Pflege, die es im Kanton Bern gibt, unter einen Generalverdacht zu stellen. Es gibt sehr viele Heime, die gut arbeiten. Das akzeptieren und sehen wir auch. Aber, liebe Kolleginnen und Kollegen, es gibt Handlungsbedarf, und das seit längerem. Ich erinnere daran, dass die Grünen bereits im Jahr 2011 mit einem Postulat die Qualitätssicherung und den Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen in den Berner Alters- und Pflegeheimen diskutieren und verbessern wollten. Leider wurde dieses Postulat vom Rat sehr knapp abgelehnt.

Es geht um Personengruppen, die sehr sensibel sind. Es geht um Menschen im Alter, die nicht

mehr alleine zuhause leben können, und um Behinderte. Hier ist die Qualitätssicherung ein extrem hohes Gut. Ich denke, das ist uns allen ein grosses Anliegen. Dazu braucht es genügend und gut qualifiziertes Personal. Die grüne Fraktion unterstützt das vorliegende Anliegen sehr klar. Eine Mehrheit unserer Fraktion unterstützt auch die Motion, denn es ist uns wichtig, hier genauer hinzuschauen. Es besteht Handlungsbedarf. In den letzten Monaten und Jahren standen mehrere Institutionen im Kanton Bern in einem schlechten Licht. Man kann sagen, das seien einzelne Beispiele. Das trifft wohl nicht ganz zu. Auch wenn es Einzelbeispiele sind, so reicht es nicht, lediglich die Feuerwehr zu senden. Ein Präventionssystem ist notwendig, eine Feuerprävention, und darum geht es im vorliegenden Vorstoss.

Der Regierungsrat schreibt in seiner Antwort, bei 5 Prozent der 300 Alters- und Pflegeheimen würden die minimalen Anforderungen, die der Kanton Bern bezüglich der Qualität des Betreuungspersonals stellt, nicht eingehalten. Das ist doch erschreckend, wenn man bedenkt, dass mehrere hundert Personen in den Heimen betroffen sind.

Den zweiten Handlungsbereich hat die bereits von der Vorrednerin erwähnte schweizerische Statistik Samed aufgezeigt. So erstaunt es, wenn die Regierung in der Antwort schreibt, die Berner Heime hätten die Umfrage nicht richtig ausgefüllt. Ich glaube, das reicht nicht als Antwort. Ich nehme an, es sei in Zürich gleich kompliziert wie in Bern, eine solche Umfrage auszufüllen. So gesehen kann man nicht sagen, die Berner hätten die Umfrage nicht richtig ausgefüllt, wenn einem die Resultate nicht passen. Die von der interkantonalen Vergleichsstudie gezeigten Resultate sind für den Kanton Bern kein Ruhmesblatt. Wir sind der Meinung, jetzt müsse man genauer hinschauen. Die Regierung hat gesagt, man könne nur alle fünf Jahre bei den Heimen vorbeigehen, um die Kontrollen vorzunehmen. Uns ist sehr bewusst, dass die Ressourcen, welche die Direktion zur Verfügung hat, zu gering sind. Ich appelliere an uns alle, daran zu denken: Will man genauer hinschauen, so braucht es auch Ressourcen. Die grüne Fraktion ist klar der Meinung, dass wir die Aufsichtsfunktion des Kantons gegenüber den Heimen verstärken müssen. Wir sind auch bereit, die dazu notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, und wir hoffen, die Regierung werde in diese Richtung gehen.

Eine letzte Bemerkung. Wir wissen, dass immer mehr Heime von profitorientierten Unternehmen im Markt betrieben werden. Auch da gibt es schwarze Schafe, welchen die Rendite wichtiger ist als die Betreuung unserer älteren Mitmenschen. Das ist bestimmt ein Punkt, wo wir genauer hinschauen müssen. Wettbewerb um jeden Preis ist bestimmt kein Anliegen, das wir unterstützen können. Wir hoffen, der Vorstoss finde im Rat Unterstützung.

Christine Schnegg-Affolter, Lyss (PEV). «Millionengewinne auf Kosten der Betagten» oder: «Altersheime bereichern sich auf Kosten ihrer Bewohner» – solche Artikel schrecken auf und lassen auch die EVP nicht kalt. Wäre es nämlich so, dass getrickst, betrogen und geschummelt würde, und müssten betagte und pflegeabhängige Menschen dafür überrissene Beiträge bezahlen, so wäre das sicher nicht rechtens. Da müsste dringend genauer hingeschaut werden. Eine Änderung im Kontroll- und Sanktionssystem wäre notwendig.

In meinem Votum ist es mir ein grosses Anliegen, den Einsatz aller Heimleiter und Heimleiterinnen sowie der unzähligen Betreuerinnen und Betreuer, die in der Alterspflege tätig sind, zu würdigen. Unter zum Teil sehr herausfordernden Arbeitsbedingungen arbeiten hunderte von Betreuungspersonen in unserem Kanton in öffentlichen und privaten Altersheimen und geben dabei ihr Bestes. Die Herausforderung im Bereich Altersbetreuung ist nämlich wirklich gross. Immer ältere und meistens mehrfach kranke oder körperlich eingeschränkte Betagte treten immer später in ein Heim ein. Das ist zwar wünschenswert; das wollten wir. Es erfordert jedoch eine komplexe Pflege, die möglichst günstig sein und mit genügend, tipptopp ausgebildetem Personal bewältigt werden sollte. Das ist wirklich keine einfache Aufgabe. Als Gesellschaft sind wir sehr froh, dass diese Aufgabe erfüllt wird. Und wer weiss – vielleicht sind wir später einmal persönlich und mehr oder weniger freiwillig froh um die Dienste in der Altersbetreuung.

Nichtsdestotrotz darf kritisch hingeschaut werden, besteht ein Verdacht auf Missbrauch. Und dass das geschehen könnte, schliesst ja auch die GEF nicht aus. Die GEF hat in ihrer Antwort aufgezeigt, wie der mehrstufige Kontrollmechanismus des Kantons funktioniert. Leider haben sich zwei unstimmgerechte Antworten in die Ausführungen eingeschlichen. Erstens ist es selbstverständlich nicht so, dass die Pflegestufe die Grundlage für den Bedarf bietet. Vielmehr wird beim Bewohner der Pflegebedarf festgestellt, und dieser bildet dann die Grundlage für die Berechnung der Pflegestufe. Das halte ich für einen ziemlich «wüsten Bock» in der Antwort. Zweitens heisst es, die Regierung könne die Aussage, wonach 20 Heime den geforderten Stellenplan nicht eingehalten

hätten, nicht nachvollziehen. In der Antwort auf meine Interpellation zu demselben Thema aus dem Jahr 2012 steht aber, im Jahr 2011 hätten 19 Heime im Kanton Bern den Mindeststellenplan nicht eingehalten.

Im Weiteren ist für uns auch die Tatsache fragwürdig, dass die Aufsichtspersonen von den Heimen selbst bestimmt werden. Ob so die Unabhängigkeit immer gewährt ist, darf zumindest in Frage gestellt werden. Störend ist für uns auch die Tatsache, dass das Einstufungs- und Abrechnungssystem Möglichkeiten zu ungerechten Rechnungsstellungen bietet. Pro Pflegestufe hat der Heimbewohner Anrecht auf 20 Minuten Pflege pro Tag. Kann diese Zeit jedoch aus irgendwelchen Gründen nicht geleistet werden, wird sie trotzdem in Rechnung gestellt. Der Patient, die Krankenkasse und der Kanton bezahlen auch die nicht geleistete Zeit. Aus all diesen Gründen – es wurden verschiedene Punkte genannt, die auch bei der EVP ein etwas ungutes Gefühl hinterlassen – unterstützen wir den Antrag des Regierungsrats, das Kontrollsystem zu überprüfen. Dabei sollen die angesprochenen, verschiedenen Umstände und Optionen geprüft werden. Ebenso sollen Vergleiche mit andern Kantonen angestellt werden. In diesem Sinne unterstützt unsere Fraktion das Postulat.

Anita Luginbühl-Bachmann, Krattigen (PBD). Der Titel dieser Motion ist gut. Und alles, was dazu beiträgt, das Wohl der Heimbewohner von Langzeitpflegeinstitutionen zu gewährleisten oder zu verbessern, müsste man ohne Wenn und Aber unterstützen. Im Vorstoss wird kritisiert, die Heime im Kanton Bern würden mehr Betten als erlaubt belegen. Weiter würden die Heime die geforderten Personalschlüssel missachten. Aus Kostengründen stellten sie weniger gut qualifiziertes Personal an. Die Einstufung von Betagten sei ein mögliches Feld für Betrügereien. Diese Begründung des Vorstosses und entsprechend die Kritik und Vorwürfe gegenüber den Arbeiten des Alba sind für uns von der BDP doch etwas heftig. Man könnte meinen, im Kanton Bern herrsche in den Langzeitpflegeinstitutionen ein genereller Notstand, und die Heime würden nicht gut funktionieren.

Die Motionärin beruft sich auf die offiziellen Statistiken des Bundesamtes. Ich berufe mich auf meine langjährige Tätigkeit innerhalb der «Solina» Spiez und Steffisburg. Aus meiner Sicht hat sich der Regierungsrat in seiner Antwort sehr deutlich und ausführlich geäußert. Er hat umfangreich argumentiert und die angesprochenen Punkte sehr gut beleuchtet. Sehr ausführlich werden diverse Punkte betreffend die Betriebsbewilligung beschrieben. Die Ausführungen der Regierung zeigen auf, welche Anforderungen an eine Heimleitung gestellt werden – an das Personal, die Infrastruktur, die ärztliche Versorgung und das Betriebskonzept. Das ist mir nur zu gut bekannt. Im Herbst 2014 haben die Sonntagszeitungen zur Thematik des Vorstosses ausführlich geschrieben. Einige Heime werden beschrieben, welche die Patienten zu hoch einstufen, wodurch mehr Geld vom Kanton fliesse. Konkret war zu lesen: Ist ersichtlich, dass die Budgetzahlen nicht erreicht werden, werden die Einstufungen erhöht, um die Zahlen zu erreichen.

Die Motionärin unterstellt nun quasi dem Alba, es würden zu wenige Kontrollen in Heimen durchgeführt, und der Kanton bezahle de facto zu viel Geld an die Heime. Wie immer: Ausreisser nach oben und nach unten sind schlecht. Das ist schlecht für alle Beteiligten, jedoch gut für die Medien. Jede Heimleitung, die sich so verhält, wie es im Text beschrieben ist, ist eine schlechte Heimleitung, und eine schlechte zu viel. Ich finde es jedoch äusserst heikel, wenn wegen etwelchen Einzelfällen, die vielleicht durchaus auch im Kanton Bern angesiedelt sind, eine neue Organisation aufgezogen werden soll. Diese würde dann die gleiche Arbeit verrichten, die heute vom Alba geleistet wird, nämlich die Arbeiten der Aufsichtsbehörde auszuführen.

Die Verantwortung für die Führung eines Heimes in der Langzeitpflege liegt bei der Heimleitung und der Trägerschaft. Die Aufsicht liegt beim Kanton. Die Kompetenzen für die Überprüfung der Belegung der Betten wie auch bei der Anstellung von geeignetem Personal sind klar geregelt und definiert. Bei der Einstufung wird das Controlling durch den Kanton und den Verband Berner Pflege- und Betreuungszentren (VBB) durchgeführt. Bei all den aktuellen Änderungen – ich verzichte darauf, diese aufzuführen – kommen die Leitungen und das Personal an die Grenze der Belastbarkeit. Weiter sind die Lebensbilder der Bewohner alles andere als einfach. Wie die Gesellschaft als Ganzes, so haben sich auch die Lebensbilder der Bewohner stark verändert und bedeuten für das Pflegepersonal eine hohe Belastung und eine grosse Herausforderung.

Sollte die Neubildung eines Inspektorats tatsächlich den betrieblichen Ablauf vereinfachen und die Heimleitungen und die Angestellten entlasten, und würde der Titel der Motion, «Zum Wohle der Heimbewohner», Tatsache, so wäre der Vorstoss sicherlich zu unterstützen. Aber die BDP sieht weder eine Entlastung, noch eine spürbare Verbesserung des Wohls der Heimbewohner durch die Neubildung eines so genannten unabhängigen Inspektorats. Sie lehnt den Vorstoss ab. Gegenüber

einer Optimierung der Abläufe des jetzigen Systems verschliessen wir uns nicht. Dazu müssen wir jedoch keine neuen Strukturen schaffen. Und es müssen keine neuen Gesetze und Verordnungen geschaffen werden. Die GEF hat im Moment sonst noch genug zu tun.

Eva Desarzens-Wunderlin, Boll (PLR). Ich kann jedes Wort von Anita unterschreiben – sensationell gut. Ich stehe auch als Mitglied des Verwaltungsrates eines Heimes mit 204 Plätzen am Rednerpult. Keine Heimführung hat ein Interesse daran, in der Zeitung zu landen. Wenn sie betrügen will, muss sie es so machen, dass niemand aus dem Betrieb ein Interesse daran hat, dass es in der Zeitung kommt. Es ist genau so, wie Anita Luginbühl es gesagt hat. Das Alba vereinbart mit dem Heim einen Leistungsvertrag. Darin wird der so genannte «Skill-and-grade-mix» festgehalten, der dafür erforderlich ist, dass das Heim geführt werden darf.

Ich gehe gerne davon aus, dass eventuell in gewissen Heimen Angestellte den Eindruck haben, es gebe zu wenig Mitarbeiter. Das kann gut möglich sein, und sogar über eine längere Zeit. Ist Personal krankgeschrieben, oder kommen Schwangerschaftsurlaube vor, so gibt es Probleme. Das Heim muss sich überlegen, ob genügend Finanzen vorhanden sind, um während dieser Übergangszeit jemanden anzustellen. Bei kleineren Heimen spürt man, wenn Mitarbeitende im Betrieb nicht mithelfen können. Grössere Heime sind diesbezüglich besser aufgestellt und können das einfacher abfedern. Auch das ist ein Punkt, den man bedenken muss.

Die Einstufung wird nicht durch den Kanton vorgenommen, sondern durch die Krankenkassen. Diese schauen, wie die Bewohner eingestuft sind. Das muss richtig gemacht werden, liegt es doch im Interesse aller, dass es funktioniert. Es ist gut, dass das nicht vom Alba selbst gemacht wird. Das Alba muss sich darauf verlassen können, dass das funktioniert.

Ich glaube keiner Statistik, die ich nicht selbst gefälscht habe. Ich verwende selber immer wieder Statistiken. Stammen sie vom Bund, so sehen sie garantiert nicht gleich aus wie diejenigen der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK). Sie sind niemals identisch. So gesehen ist das relativ schwierig zu beurteilen. Die Statistik zeigt eine Tendenz an, nicht jedoch, wie es effektiv aussieht. Wir erachten es nicht als zielführend, nochmals ein Inspektorat einzuführen. Einige Heime beispielsweise sind ISO-zertifiziert. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie sich ein Heim heutzutage positionieren kann. «Hey, wir leisten gute Arbeit! Angehörige, vertraut uns. Die Bewohner sind bei uns gut aufgehoben.» Ein Heim hat kein Interesse daran, dass es seinen Bewohnern schlecht geht. Denn es möchte, dass dort gerne wieder jemand wohnt, wenn ein Zimmer frei wird. Wird das Heim nicht gut geführt, geben die Angehörigen garantiert nicht die Einwilligung, dass jemand dort wohnt. Die Heimleitung hat kein Interesse daran, dass es falsch läuft – davon bin ich überzeugt. Für den Fall, dass die Angestellten ein Problem sehen, sollte jedes Heim eine Information über die Ombudsstelle gut sichtbar anbringen. So müssen sie das Problem nicht selbst benennen, sondern können über die Ombudsstelle gehen. Und dann soll man hinschauen. Die FDP ist dagegen, dass nochmals eine Instanz aufgebaut wird, die relativ viel Arbeit erfordert.

Pierre Alain Schnegg, Champoz (UDC). Nous sommes certainement tous convaincus de l'importance de pouvoir offrir de bonnes conditions dans les EMS bernois, aux plus faibles ainsi qu'à nos aînés. Les prestations fournies se doivent d'être de bonne qualité et correspondre aux attentes d'aujourd'hui. Est-ce que la création d'un inspectorat indépendant sera susceptible d'améliorer la situation dans les EMS du canton? Ce qui est certain, c'est que cette proposition apportera une fois de plus une complexification dans un système qui l'est déjà hélas trop. Il est possible qu'un inspectorat externe pourrait se montrer plus indépendant. Un meilleur contrôle pourrait éventuellement avoir des retombées positives. Tout cela sans avoir la certitude que les coûts supplémentaires induits par cette demande amélioreront la situation des pensionnaires des EMS bernois. Et le risque est également grand qu'une fois de plus la charge administrative pour ces institutions soit notablement augmentée, alors que la plupart font d'ores et déjà un travail remarquable. Dans sa réponse, le gouvernement bernois liste ce qui est aujourd'hui contrôlé et comment cela est effectué. Malheureusement, la qualité effective ainsi que la satisfaction des résidents et de leur famille ne font pas l'objet d'analyses approfondies et nous ne pouvons que le déplorer. Pour ce qui est de l'atmosphère, de l'animation à disposition, de la qualité perdue, etc., ce ne semble pas être une priorité pour le canton, ou alors serait-ce trop compliqué à contrôler. Le groupe UDC est persuadé que seule une bonne qualité est acceptable pour les institutions médico-sociales, mais doute de l'efficacité que pourrait avoir la démarche proposée par Mme Schöni-Affolter. C'est la raison pour laquelle une majorité de notre groupe ne soutiendra pas cette motion, ni l'éventuel postulat.

Elisabeth Striffeler-Mürset, Münsingen (PS). Selbstverständlich ist die SP auch daran interessiert, dass es den Bewohnern der Pflegeheime gut geht und dass die Mitarbeitenden in den Pflegeheimen gute Bedingungen vorfinden. Die Motionärin spricht von «vielen» Heimen, die mehr Betten belegen als bewilligt sind. Sie ist auch der Meinung, einige Heime würden aus Kostengründen kein qualifiziertes Personal anstellen, nicht weil es an diesem mangelt. Sogar bei der Einstufung nach Pflegestufen wird betrogen, und Millionengewinne werden erwirtschaftet.

Als Verwaltungsrätin eines Pflegeheims scheint mir da doch einiges entgangen zu sein. Im Gegensatz zur Motionärin weiss ich, dass das Alba rasch reagiert, sollte die Bettenbelegung einmal über 100 Prozent liegen. Den Stellenschlüssel bedarfsgerecht zu gestalten, ist nicht nur wegen des veränderten Pflegebedarfs, sondern auch wegen des Mangels an qualifiziertem Pflegepersonal äusserst schwierig. Daran kann auch der neutralste und beste Inspektor nichts ändern. Die Aufsicht und Überprüfung der Institutionen durch das Alba erachten wir von der SP-JUSO-PSA-Fraktion als genügend. Die Einstufung betreffend die Pflegestufen wird, wie bei den Spitälern auch, von den Krankenkassen überprüft. Die Installierung eines unabhängigen Inspektorats ist aus der Sicht der SP-JUSO-PSA-Fraktion nicht nötig und verursacht Mehrkosten. Kosten, die dann wahrscheinlich bei den Behinderten, bei den psychisch Kranken und bei der Spitex wieder eingespart werden müssen. Wir unterstützen die Motion nicht. Einige wenige unterstützen ein Postulat.

Patric Bhend, Steffisbourg (PS). Ich bin froh, gibt es im Rat so viel Know-how auf Stufe Trägerschaft. Ich möchte aus operativer Sicht noch etwas sagen. Ich bin Geschäftsführer von «Solina». Anita Luginbühl ist sozusagen ausserhalb dieses Ratssaals meine Chefin. Die Motionärin hat dargelegt, wir sollten auf dem Gesundheitsmarkt bei der Langzeitpflege endlich Transparenz haben. Das unterstütze ich grundsätzlich. Die Daten, die der Somed-Statistik zugrunde liegen, sind heute sehr ungenau. Es gibt kein Controlling, wonach diese genau abgeliefert werden. Ich bin froh, wenn man sein Augenmerk darauf richten kann. Die Daten sollten in Zukunft sauber ausgewertet werden können. So soll es beispielsweise Institutionen geben, die 100 Prozent ausgebildetes Pflegepersonal haben. Das ist gar nicht möglich. Führen Sie sich das einmal zu Gemüte, beispielsweise für Thun. Die Motionärin zeichnet ein düsteres Bild unserer Branche. Wie in jeder Branche gibt es überall schwarze Schafe. Ich weiss auch, wie rasch Angehörige heute reagieren und damit drohen, vor die Presse zu gehen oder direkt an die GEF zu gelangen. So einfach wäre es nicht, würden solche Zustände herrschen. Die Angehörigen würden sich sehr schnell auf die Hinterbeine stellen.

Immer wieder wird moniert, die Heime seien überreguliert. Aus eigener Erfahrung kann ich sagen, dass sehr viel unternehmerische Freiheit besteht. Was schränkt ein, welche Regulierungsmassnahmen bestehen? Das Einschneidenste ist die Bettenplanung. Es gibt so etwas wie ein Kontingent, und das finde ich durchaus sinnvoll. Denn das verhindert, dass man plötzlich grosse Leerstände hat. Die Langzeitpflege käme uns viel teurer zu stehen, wenn die Infrastruktur beispielsweise nur zu 70 Prozent belegt wäre. Das ist zum Beispiel in Deutschland der Fall. Weiter gibt es den Mindeststellenplan. Dazu kann ich Ihnen nur sagen: Seien Sie froh, haben wir diesen, auch für den Fall, dass Sie selber einmal in eine solche Institution eintreten. Wir liegen um über 20 Prozent über dem Mindeststellenplan, und unsere Leute klagen immer noch über die knappe Zeit. Würde jeder oder jede Fünfte bei uns fehlen – wir haben vorwiegend weibliche Angestellte – man könnte fast schon von gefährlicher Pflege sprechen, würde das wirklich unterschritten. Daher bin ich froh, wenn die GEF bei ihren Kontrollen dort genau hinschaut.

Schliesslich gibt es das Richraumprogramm. Dieses gibt vor, wie viele Quadratmeter notwendig sind. Es ist richtig, dass es 18 Quadratmeter sein müssen. Sie müssen mit einem Rollstuhl um das Bett herumfahren können. Es ist auch wichtig, dass die Nasszellen 4 Quadratmeter gross sind. Unser Pflegepersonal muss beim Heben einen geraden Rücken machen können. Sie sollen den Leuten nicht einfach mit Inkomaterial (Inkontinenzmaterial) versorgen, sodass diese gar nicht mehr auf die Toilette gehen müssen. Das ist nicht menschenwürdig. Darum ist es wichtig, haben wir diese Vorgaben. Und das ist es schon fast. Viel mehr Einschränkungen gibt es nicht. Ich bin froh, wenn diese auch entsprechend kontrolliert werden.

Wo haben wir denn wirklich Probleme? Wahrscheinlich ist das Problem eine Ressourcenthematik. Die Herausforderung liegt heute darin, dass wir steigende Ansprüche seitens der Bewohnerinnen und Bewohner, unseren Kunden, haben. Wir sollten die Aufgaben mit gleich viel Personal erfüllen können. Wir haben immer mehr Mühe, ausgebildetes Personal zu finden. In diese Richtung würden wir einen Vorstoss oder Unterstützung benötigen. Und wir haben wahrscheinlich auch bei der GEF

ein Problem. (*La présidente signale à l'orateur que son temps de parole est écoulé.*) Bei der GEF kümmern sich etwa 6 Personen um 300 Heime. Nun können Sie sich selbst ein Bild machen. Ich plädiere ... (*La présidente coupe le micro.*)

La présidente. Y-a-t-il encore des intervenants à titre personnel? – Ce n'est pas le cas, donc M. Perrenoud, vous avez la parole.

Philippe Perrenoud, directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale. Cette motion qui a été déposée en novembre sous la forme d'urgence suite à un article dans la presse, a engendré beaucoup d'agitation. J'ai remarqué une chose: depuis 2011, on a un nouveau financement des soins qui a été décidé au niveau fédéral, et tant au niveau fédéral que dans différents cantons beaucoup de questions restent en suspens, ne serait-ce que le financement résiduel ou alors la classification des patients ainsi que le contrôle que les assureurs doivent faire. Cela, c'est la réalité. J'ai repris les articles de presse et j'ai été déçu de l'imprécision de ces articles de presse – c'est le risque lorsque l'on dépose une motion en se basant sur un article de presse que l'on colporte les imprécisions qui sont là-dedans. Quelque chose que vous devez savoir, Mme la députée, puisque vous êtes si proche de moi et que vous me regardez d'une manière si charmante, c'est que lorsque j'ai fait ma formation professionnelle, j'ai travaillé dans le canton de Vaud, et j'ai été en contact très proche avec cet inspectorat, et quand je suis venu dans le canton de Berne, je me suis demandé pour quelle raison nous n'avions-nous pas un inspectorat? En plus, dans ma fonction de conseiller d'Etat ici à Berne, je me suis aussi posé cette question, et j'ai discuté avec mes gens, en particulier avec le chef de l'OPAH pour voir ce que l'on prenait comme mesures. Alors, c'est certain, on ne peut pas comparer le canton de Berne avec le canton de Vaud. Ce que l'on a comme système actuellement fonctionne très bien, il est certainement perfectible – on l'a déjà vu dans des situations d'abus sexuels dans des homes pour enfants et adolescents, où un travail se fait avec le directeur de la justice – mais je suis convaincu qu'un corps étranger comme un inspectorat n'amènerait certainement pas grand-chose de plus. L'OPAH s'est réorganisé actuellement, aussi pour améliorer le controlling et les contrôles dans les institutions, je crois que c'est une certitude que les choses vont mieux. Je n'ai pas envie, comme vous, de plaisanter avec la qualité des soins, quelles que soient les dimensions de cette qualité de ces soins, on ne va pas tout évoquer dans l'urgence de la réponse à faire – je réponds ici à M. Schnegg qui dit que l'on n'avait pas parlé de certaines choses, on avait une semaine pour répondre à cette motion, entre Noël et Nouvel An, c'était un peu court tout cela. À partir de 2017, il n'y aura plus de session de janvier, on sera tranquilles entre novembre et mars, on aura plus de temps pour réfléchir. Bref, blague mise à part, je suis convaincu qu'il ne s'agit pas de plaisanter avec le soin des patients, la qualité et l'encadrement, on n'est surtout pas en train de négliger cela dans le canton de Berne, on s'améliore sans arrêt. C'est pour cela que le gouvernement propose de bien vérifier que cela aille de mieux en mieux, et propose d'accepter cette motion sous forme de postulat.

Franziska Schöni-Affolter, Bremgarten (pvl). Ich muss das eine oder andere gerade stellen. Erst einmal möchte ich Folgendes ganz klar betonen: Ich weiss, dass der grösste Teil der Heime gute Arbeit leistet. Da schaue ich dich an, Anita. Ich weiss das. Aber, wie bei den Temposündern gibt es halt jene, die innerorts mit 80 anstatt mit 50 fahren oder mit 180 anstatt mit 120 auf der Autobahn. Das ist leider so. Auch bei den Heimen gibt es Ausreisser. Ich möchte das Alba stärken. Da bin ich mit dem Herrn Regierungsrat einverstanden. Ich könnte auch mit einem Postulat leben. Wichtig ist, dass wir dort weiterhin den Finger darauf halten. Wir müssen dafür sorgen, dass auch die Temposünder irgendwann einmal erwischt werden.

Es ist gut und recht, wenn man den Statistiken nicht glaubt. Aber noch viel weniger glaube ich denjenigen, die ein Eigeninteresse haben. Die Statistik versucht, alle gleich zu prüfen. Wenn jemand mit einem Eigeninteresse sagt: «Wir sind die Besten», so glaube ich ihm das. Ich möchte es jedoch auch in der Statistik abgebildet sehen. Das hat mich ein wenig gestört. Ich möchte noch meinen Dank an Patric Bhend richten. Ich bin beeindruckt, denn er ist der Chef eines solchen Heims, eines sehr guten Heims. Er verschliesst sich auch nicht gegenüber der Idee, dass man halt noch besser hinschauen muss. Offenbar hat er damit kein Problem. Und ich glaube ihm das auf Anhieb. Ich möchte das Alba stärken. Wir müssen alle Heime effizient kontrollieren. So erreichen wir, dass unsere alten Leute optimal betreut werden. Darum nochmals: Ich wandle den Vorstoss ins Postulat.

La présidente. Nous votons sur ce postulat, puisque Mme Schöni a transformé sa motion en postulat, Création d'une inspection des EMS. Ceux qui acceptent ce postulat votent oui, ceux qui refusent votent non.

Vote

Décision du Grand Conseil :

Rejet de la motion (sous forme de postulat)

Oui 59

Non 86

Abstentions 1

La présidente. Vous avez refusé ce postulat. J'aimerais ici vous donner une petite information: beaucoup de membres du Grand Conseil demandent comment l'on va traiter l'affaire 31, Stratégie de protection du patrimoine du canton de Berne. Cette information est destinée aux personnes qui doivent s'exprimer à ce moment-là, pour qu'elles sachent un petit peu comment vont se passer les débats. Tout d'abord, ce sera le rapporteur de la Commission qui s'exprimera. Puis, nous aurons tous les auteurs de déclarations de planification: si elles restent toutes, on en a 21. Et quand tout le monde aura parlé, donc le porte-parole et les auteurs des déclarations, deux heures se seront écoulées. Ensuite, nous ferons un deuxième bloc où les groupes exprimeront leur avis sur les déclarations de planification, sur la manière dont ils vont voter, et donc pourquoi aussi, en commençant d'abord par le rapporteur, puis les groupes, puis les intervenants personnels, et à la fin encore le conseiller d'Etat. Si nous procédons comme cela, j'ai calculé que l'on en avait pour trois heures. Ceux qui ont l'intention de retirer des déclarations de planification, n'hésitez pas. (*Hilarité*) Comme cela vous savez un petit peu comment cela va se passer, vous pouvez vous préparer.