

**Der Grosse Rat Le Grand Conseil
des Kantons Bern du canton de Berne**

Dienstag (Abend), 9. Juni 2015

Gesundheits- und Fürsorgedirektion

**64 2014.RRGR.1161 Postulat 243-2014 Imboden (Bern, Grüne)
Betreuungsqualität sicherstellen und Wirksamkeit von Kontrollen im Alters- und Pflegeheimwesen erhöhen**

Vorstoss-Nr.: 243-2014
Vorstossart: Postulat
Eingereicht am: 17.11.2014

Eingereicht von: Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 12

RRB-Nr.: 439/2015 vom 22. April 2015
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion

Betreuungsqualität sicherstellen und Wirksamkeit von Kontrollen im Alters- und Pflegeheimwesen erhöhen

Der Regierungsrat wird gebeten zu prüfen,

- mit welchen Instrumenten die Wirksamkeit von Kontrollen im Kanton Bern in Alters- und Pflegeheimen erhöht werden kann
- wie im Kanton Bern die Qualität der Betreuung in Alters- und Pflegeheimen sichergestellt, gemessen und verbessert werden kann
- unter welchen Bedingungen im Kanton Bern die Einführung eines grösseren, spezialisierten Kontrollteams möglich wäre, das systematisch unangekündigte Kontrollen durchführt, wie dies im Kanton Waadt seit 2008 umgesetzt wird

Begründung:

Im Kanton Waadt sind seit 2008 Inspektorinnen/Inspektoren unangemeldet unterwegs, um – selbst um sechs Uhr früh – Pflege- und Altersheime und -residenzen vor Ort zu inspizieren. Seither hat sich die Qualität der Versorgung in diesem Westschweizer Kanton verbessert. Die Inspektionen finden pro Heim im Durchschnitt alle zwei Jahre statt, doch allein das Risiko eines unangemeldeten Besuchs hat gewirkt: 2008, im ersten Jahr dieser unangemeldeten Besuche, wurden noch 24 Waadtländer Betriebe erwischt, die zu wenig Personal angestellt hatten, 2014 sind es bis heute nur deren vier. Im Kanton Waadt sind heute zehn Inspektorinnen und Inspektoren permanent unterwegs, darunter Pflegefachleute, Physiotherapeutinnen/Physiotherapeuten, Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter, Ernährungsspezialistinnen/Ernährungsspezialisten und drei Buchhalterinnen/Buchhalter. Die Zahl der festgestellten Unterschreitungen der Stellenschlüssel in den besuchten Heimen sank um 80 Prozent.

In der Waadt ist die Frequenz der Besuche vor Ort doppelt so hoch wie im Kanton Bern. «Dem ALBA stehen für die Aufsicht und Kontrolle von 320 Alters- und Pflegeheimen derzeit 400 Stellenprozent zur Verfügung. Mit diesen Ressourcen können die Institutionen im Alters- und Pflegebereich nur ca. alle 4–5 Jahre vor Ort umfassend und vertieft geprüft werden.» Dies die Antwort auf die Frage nach den Ressourcen in der Antwort zum Vorstoss «Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Berner Alters- und Pflegeheimen notwendig» (Postulat 313-2011 vom 2. 5. 2012).

Antwort des Regierungsrates

Die Postulantin fordert, dass die Betreuungsqualität in Alters- und Pflegeheimen sichergestellt sowie

die Wirksamkeit von Kontrollen in diesen Institutionen erhöht werden soll. Zur Erreichung dieser Ziele wird die Schaffung eines spezialisierten Kontrollteams vorgeschlagen, ähnlich wie es seit einer Weile im Kanton Waadt existiert.

Zu Punkt 1:

Die Kontrolle von Alters- und Pflegeheimen im Kanton Bern findet im Rahmen der Aufsicht statt. Die Aufsicht erfolgt mittels verschiedener Instrumente und unterschiedlicher Handlungsmöglichkeiten:

- Selbstevaluation der Heime:
Das Amt stellt den Heimen als Hilfsmittel Unterlagen zur Verfügung, z. B. die Checkliste im Umgang mit Arzneimitteln oder Qualitätsstandards zum Umgang mit freiheitsbeschränkenden Massnahmen.
- Einfordern von Unterlagen:
Durch das Amt wird jährlich der Stellenplan Pflege (Stellenschlüssel) 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/Kontrolle 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.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die Wirksamkeit der Kontrollen heute bereits gegeben ist; die rechtlichen Grundlagen bestehen und die erforderlichen Massnahmen können durchgesetzt werden (Auflagen erteilen, Bussen aussprechen, befristete Betriebsbewilligungen ausstellen oder die Betriebsbewilligung entziehen). Für die Aufsicht über 320 Institutionen im Altersbereich stehen dem zuständigen Alters- und Behindertenamt der Gesundheits- und Fürsorgedirektion heute rund 450 Stellenprozente zur Verfügung. Diese bescheidene Aufstockung der Personalressourcen reflektiert die Prioritätensetzung zugunsten der Aufsicht im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten. Mit diesen Personalressourcen wird die Aufsicht so effizient und wirkungsvoll wie möglich vorgenommen. Für häufigere und intensivere Kontrollen vor Ort reicht der heutige Stellenetat jedoch nicht aus, dazu ist mehr Personal erforderlich.

Zu Punkt 2:

Grundsätzlich ist die kontinuierliche Sicherstellung der Qualität und deren Messung und Verbesserung Aufgabe der Trägerschaften und der operativen Leitung der Institutionen. Sie sind verantwortlich dafür, dass ihre Institution die Qualitätsanforderungen erfüllt. Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung¹ fordert von jeder Institution ein systematisches Qualitätsmanagement und den Nachweis der Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der erbrachten Leistungen.

Die gesetzlichen Vorgaben der Heimverordnung² zur Qualität erachtet der Regierungsrat als ausreichend, um eine Mindestqualität in den Pflegeheimen zu gewährleisten. Die Vorgaben beziehen sich auf die Struktur- und Prozessqualität, z. B. den Stellenplan des Pflegepersonals (geprüft wird dessen quantitative und qualitative Erfüllung), das Pflegekonzept (Pflegequalität) und das Betriebskonzept (Lebens- und Alltagsqualität der Bewohnenden), auf die Qualifikation der operativen Leitung und der Fachleitung Pflege sowie auf die Infrastruktur und das Raumprogramm einer Institution (Wohnqualität der Bewohnenden).

¹ Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG); SR 832.10

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

Das ALBA als zuständige Behörde überprüft laufend die kantonalen Vorgaben und passt sie bei Bedarf an. So werden im Juli 2015 die Betriebsbewilligungsstandards in Kraft treten, welche transparente Minimalanforderungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung festlegen und für alle Institutionen im Alters-, Behinderten- und Suchtbereich verbindlich sind, die eine Bewilligung gemäss Heimverordnung benötigen.

Zu Punkt 3:

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 vor Ort einer Institution direkt Massnahmen im Sinne von Sanktionen verfügen und bei einer unmittelbaren Gefährdung der Bewohnenden ein Heim sofort schliessen.

Die Auswirkungen einer Änderung hin zu einem spezialisierten Kontrollteam müssten 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 bedürfte es Abklärungen, ob für eine allfällige Organisation der Heimaufsicht nach dem Vorbild des Kantons Waadt eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen notwendig ist.

Der Regierungsrat verschliesst sich dem grundsätzlichen Anliegen der Postulantin nicht. Es liegt im Interesse der Aufsichtsbehörde, wirksame Kontrollen durchzuführen und die Qualität der Betreuung regelmässig zu überprüfen. Optimierungen im Kontrollprozess werden bereits heute fortlaufend vorgenommen, um die Wirksamkeit der Aufsicht zu stärken.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Instrumente der Kontroll- und Aufsichtsfunktionen im Bereich der Alters- und Pflegeheime auf einem guten Stand sind und die heutige Aufsicht unter Berücksichtigung der mangelnden Personalressourcen so effizient wie möglich wahrgenommen wird. Eine Änderung der Organisation der Aufsicht würde finanzielle und personelle Ressourcen benötigen. Zudem war die Motion 219-2014, welche zur Steigerung der Qualität der Aufsicht ebenfalls die Schaffung eines unabhängigen Inspektorats für Alters-, Pflege- und Behindertenheime nach dem Beispiel des Kantons Waadt forderte, in der Januarsession 2015 vom Grossen Rat abgelehnt worden. Aufgrund dieser Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat die Ablehnung des Postulats.

Der Regierungsrat beantragt:

Ablehnung

Präsident. Das Postulat wurde zurückgezogen.