

Regierungsratsbeschluss

vom 25. November 2014

Nr. 2014/2063
KR.Nr. I 177/2014 (DDI)

Interpellation Markus Baumann (SP, Derendingen): Wirksame Kontrollen im Alters- und Pflegeheimwesen (12.11.2014); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die Reportage über das Alters- und Pflegeheimwesen der Sonntagszeitung vom 28. September zeigt, dass im Bereich der Alterspflege einiges im Argen liegt. Mit der schweizweiten Einführung der Subjektfinanzierung haben Gewinndenken und Ökonomisierung zugenommen, zudem stossen immer mehr gewinnorientierte Unternehmen in den wachsenden Markt. Um Aufwand, Ertrag und Gewinn zu optimieren bedienen sich die Heime mehrerer Tricks: der Höhereinstufung von Bewohnern und Bewohnerinnen, der Überbelegung oder der Einsparung beim Personal, indem die Personalschlüssel unterschritten werden. Die Verantwortung für die Vorgaben im Rahmen der Betriebsbewilligung und die Kontrolle der Einhaltung dieser liegt beim Amt für soziale Sicherheit.

Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Hat der Regierungsrat detaillierte Kenntnisse über die Arbeitsbedingungen in Alters- und Pflegeheimen, v.a. betreffend Lohnniveau, Überstunden und Überzeit, Personalfluktuations-, Krankheitsausfällen beim Pflege-, Reinigungs- und Hotelleriepersonal sowie beim Kader?
2. Was unternimmt der Regierungsrat, um gute Arbeitsbedingungen und eine hohe Qualität der Pflege und Betreuung zu gewährleisten?
3. Wie, wann und durch wen werden die Kontrollen durchgeführt?
4. Reichen die jetzigen Ressourcen für eine umfassende Kontrolle aus?
5. Welche Sanktionsmöglichkeiten bestehen bei Verletzung der Vorgaben, insbesondere bei Nichteinhaltung der Stellenschlüssel oder Überbelegungen und genügen diese aus Sicht des Regierungsrats?
6. Wie viele Verletzungen wurden 2013 festgestellt und wie wurden diese sanktioniert?
7. Sind die Kontrollen genügend, um systematische Verstösse festzustellen?
8. Welche zusätzlichen Massnahmen sind nötig, um die Transparenz der Pflegeheime gegenüber der Öffentlichkeit und Gesellschaft zu stärken?
9. Wie steht der Regierungsrat zu einer allfälligen Einführung eines spezialisierten Kontrollteams, welches systematisch unangekündigte Kontrollen durchführt, wie dies im Kanton Waadt seit 2008 umgesetzt wird?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

3.1.1 Bewilligung und Aufsicht sozialer Institutionen

Nach Art. 101 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) stehen alle privaten und öffentlichen Heime unter der Aufsicht des Kantons. Das Departement des Innern, vertreten durch das Amt für soziale Sicherheit (ASO), bewilligt und beaufsichtigt gestützt auf die §§ 21 und 22 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) den Betrieb sozialer Institutionen, die Leistungen nach dem Sozialgesetz erbringen und/oder Beiträge der öffentlichen Hand erhalten. Die solothurnischen Alters- und Pflegeheime unterstehen somit alle einer Bewilligungspflicht und der Aufsicht durch den Kanton.

Bevor eine Betriebsbewilligung erteilt oder erneuert werden kann, werden gestützt auf die gesetzlichen Vorgaben folgende Punkte geprüft:

- Der Bedarfsnachweis liegt vor;
- das Grundangebot wird in geforderter Basisqualität erbracht;
- ein Betriebskonzept und/oder ein Leistungsauftrag liegen vor;
- die Leistungen werden wirtschaftlich erbracht;
- die Bereitschaft zur Zusammenarbeit und Vernetzung besteht;
- die Eignung des Personals in fachlicher und persönlicher Hinsicht ist gegeben;
- es erfolgt die nötige Begleitung, Betreuung und Behandlung der betroffenen Menschen;
- die bauliche Gestaltung erscheint für den vorgesehenen Betrieb geeignet;
- die Betriebsführung und die Organisation sind genügend geklärt;
- die Taxgestaltung entspricht den regierungsrätlichen Vorgaben;
- die obligatorischen Versicherungen sind abgeschlossen;
- es erfolgt eine angemessene Beteiligung an der Ausbildung der Berufe im Gesundheitswesen.

In den Richtlinien des ASO vom 1. Juli 2013 werden die Bewilligungsvoraussetzungen und Rahmenbedingungen für die stationäre Langzeitpflege näher konkretisiert. In diesen wird u.a. darauf hingewiesen, dass sich die Basisqualität nach Qualivista, dem Qualitätsmanual für Alters- und Pflegeheime der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Solothurn richtet. Qualivista wurde von den zuständigen Behörden sowie von den Alters- und Pflegeheimverbänden gemeinsam erarbeitet. So ist gewährleistet, dass alle Beteiligten das gleiche Verständnis über die Anforderungen und die Qualität in den Alters- und Pflegeheimen haben.

Grundsätzlich werden Betriebsbewilligungen durch das ASO immer für eine Dauer von sechs Jahren ausgestellt. Für neue Organisationen gilt die Praxis, dass eine Art „Probezeit“ zu beste-

hen ist. So werden diese vorerst auf zwei Jahre befristet zugelassen. Werden diese zwei Jahre erfolgreich „bestanden“, kann eine Erneuerung der Bewilligung beantragt werden. In der Regel und bei Erfüllung aller Voraussetzungen wird diese dann für eine Dauer von sechs Jahren ausgestellt. Sollte eine Organisation die genannten Bewilligungsvoraussetzungen nicht erfüllen, wird keine Betriebsbewilligung erteilt; es ergeht eine ablehnende Entscheidung. Ist dieser Schritt nicht angemessen, bestehen aber doch Vorbehalte, kann die Betriebsbewilligung mit Auflagen verbunden werden. Sollte sich zum Zeitpunkt der Erneuerung oder während der Laufzeit einer Betriebsbewilligung herausstellen, dass elementare Voraussetzungen nicht (mehr) erfüllt werden, kann die Bewilligung entschädigungslos entzogen werden.

3.2 Steuerung über Taxen

Alters- und Pflegeheime unterliegen nicht nur einer Bewilligungspflicht und einer staatlichen Aufsicht. Sie erfahren auch eine Steuerung bei der Abgeltung ihrer Dienstleistungen. Gemäss § 144^{quater} SG liegt es in regierungsrätlicher Kompetenz, das jeweilige Modell für die Pflegefinanzierung zu bestimmen. Im Weiteren legen wir für anerkannte Institutionen Höchsttaxen fest (§ 52 SG).

Das Modell für die Pflegefinanzierung haben wir mit Beschluss vom 16. September 2014 (RRB Nr. 2014/1628) mit Geltung ab dem Jahr 2015 neu geregelt. Die Grundlagen für das Modell wurden in einer Arbeitsgruppe entwickelt, in welche Vertreterinnen und Vertreter des Verbandes Solothurnischer Einwohngemeinden (VSEG), der Gemeinschaft solothurnischer Alters- und Pflegeheime (GSA) und der Fachkommission Alter Einsitz nahmen. Die möglichen Modelle wurden zudem in eine Vernehmlassung gegeben und damit einer breiten Beurteilung unterzogen.

Die Höchsttaxen werden jährlich neu festgelegt und mittels Regierungsratsbeschluss für verbindlich erklärt. Dies erfolgt abgestützt auf das geltende Modell bei der Pflegefinanzierung; im Rahmen der Taxermittlung wird zusätzlich die wirtschaftliche Lage der Heime miteinbezogen. Dazu erstellen die Einrichtungen in einem ersten Schritt ihre Voranschläge. Diese Budgets werden hernach beim Departement des Innern zusammen mit einem Taxgesuch eingereicht. Die Summe aller Budgets und Gesuche ermöglicht einen ersten Überblick dazu, welche Höchsttaxen für das kommende Jahr angemessen erscheinen. Für die weitere Beurteilung werden aber auch konkrete Erfahrungswerte und die vorhandenen Jahresrechnungen hinzugezogen. Gestützt auf die geltende Höchsttaxe werden hernach pro Institution individuelle Taxverfügungen erlassen. Darin wird für die einzelne Institution geregelt, welche Taxe sie pro Person und bezogene Leistung verlangen darf. Allerdings wurden die Taxen für Alters- und Pflegeheime im Rahmen des Massnahmenplanes 2014 (RRB Nr. 2013/2281 vom 9. Dezember 2013) für die Jahre 2014 bis und mit 2017 plafoniert. Entsprechend führt das beschriebene Verfahren aktuell zu keinen Taxerhöhungen; ermöglicht aber weiterhin eine gute Übersicht über die Kostenentwicklung in der stationären Betreuung und Pflege von betagten Personen.

Das Prinzip, über Höchsttaxen zu steuern, hat eine stark kostenbasierte Komponente. Grundsätzlich wird den Institutionen ein angemessener Preis für ein definiertes Grundangebot bezahlt. Gleichzeitig wird ihnen, insbesondere bei der Abgeltung für Hotellerie und Betreuung, eine gewisse unternehmerische Freiheit darin gewährt, wie sie die erhaltenen Mittel im Detail einsetzen wollen. Dieser Rahmen ermöglicht Innovation und ebenso eine Weiterentwicklung des Leistungsangebotes trotz Regulierung und Bedarfsplanung. Vor diesem Hintergrund wurde u.a. darauf verzichtet, bei den Arbeitsbedingungen Vorgaben zu machen. Wir sind der Auffassung, dass es Aufgabe der Sozialpartner wäre, weitere Regulierungen in der Branche über Gesamtarbeitsverträge zu erreichen.

3.3 Zu den Fragen

3.3.1 Zu Frage 1:

Hat der Regierungsrat detaillierte Kenntnisse über die Arbeitsbedingungen in Alters- und Pflegeheimen, v.a. betreffend Lohnniveau, Überstunden und Überzeit, Personalfluktuation, Krankheitsausfällen beim Pflege-, Reinigungs- und Hotelleriepersonal sowie beim Kader?

Nein. Das ASO überprüft im Rahmen der Betriebsbewilligung standardisiert vor allem die Stellenpläne (Anwesenheit von genügend und ausreichend qualifiziertem Personal) sowie die Betreuungsqualität. Der Focus der Aufsicht liegt beim Wohlergehen der Heimbewohnenden. Dabei werden die Arbeitsbedingungen des Personals nur insoweit kontrolliert, als diese unmittelbar mit dem Erreichen einer guten Betreuungsqualität zusammenhängen. Wir sehen grundsätzlich die Trägerschaften und Heimleitungen als eigenständige Organisationen in der Pflicht, für gute Arbeitsbedingungen zu sorgen. Sollte sich allerdings im Einzelfall zeigen, dass das Personalmanagement Ursache für eine unzureichende Betreuung der Heimbewohnenden ist, wird dieser Punkt mit der in der Pflicht stehenden Heimleitung thematisiert. Ebenso ist es möglich, diesbezüglich spezifische Auflagen oder Weisungen zu erteilen.

3.3.2 Zu Frage 2:

Was unternimmt der Regierungsrat, um gute Arbeitsbedingungen und eine hohe Qualität der Pflege und Betreuung zu gewährleisten?

Wir sind der Ansicht, dass das aktuelle Bewilligungs- und Aufsichtssystem gewährleistet, dass betagte Menschen in Institutionen eine professionelle Pflege, eine gute Betreuung und menschliche Zuwendung erhalten sowie vor Übergriffen und Vernachlässigungen geschützt sind. Im Bewusstsein, dass die Heime mehr als 70% ihres Budgets für Lohnkosten aufwenden, haben wir uns zudem bei der kürzlich erfolgten Anpassung der Pflegefinanzierung aufgrund der Sparvorgaben im Einverständnis mit dem Verband Solothurer Einwohnergemeinden (VSEG) dazu entschlossen, dem Antrag der Heimverbände und der Fachkommission Alter zu folgen und jenes Modell gewählt, welches die Heime weniger stark belastet. Darüber hinaus zeigt die Erfahrung, dass Trägerschaften und Heimleitungen ihre Dienstleistungen in aller Regel mit hohem Qualitätsbewusstsein erbringen und darauf bedacht sind, Heimbewohnenden eine gute Lebensqualität zu ermöglichen. Entsprechend liegt ihnen auch daran, mit den Behörden partnerschaftlich zusammen zu arbeiten und in die Weiterentwicklung ihrer Strukturen und Angebote zu investieren.

3.3.3 Zu Frage 3:

Wie, wann und durch wen werden die Kontrollen durchgeführt?

Ordentliche Aufsichts- und Kontrollbesuche werden in einer Kadenz von drei Jahren pro Heimbetrieb vorgenommen. In der Regel werden Aufsichtsbesuche anhand der vorgängig von den Institutionen eingereichten Unterlagen und mitsamt ausgefüllter Selbstdeklarationsliste vorbereitet. Bei Neubauten und Erstbewilligungen wird alles vor Ort geprüft; bei Erneuerungen werden häufig einzelne Themenschwerpunkte vor Ort besprochen und überprüft. Die Aufsichtsbesuche erfolgen in der Regel durch zwei Fachexpertinnen bzw. -experten der Fachstelle Betreuung-Pflege des ASO. Es wird darauf geachtet, dass die Besuche nicht immer in derselben Team-Zusammensetzung vorgenommen werden. So soll Betriebsblindheit und dem möglichen Entstehen von Nähe infolge langer Bekanntschaft mit Heim- und Pflegedienstleitungen entgegengewirkt werden. In Fällen, bei denen von groben Verstössen ausgegangen werden muss, nimmt die Abteilungsleiterin zusammen mit den Fachexpertinnen oder Fachexperten den Aufsichtsbe-

such vor. Das gleichzeitige Beiziehen anderer Kompetenzen (z.B. Lebensmittelkontrolle, kantonsärztlicher Dienst, Baubehörde, Gebäudeversicherung) bleibt stets vorbehalten.

In aller Regel werden Aufsichtsbesuche angekündigt. Unangemeldete, ausserordentliche Aufsichtsbesuche werden nur dann vorgenommen, wenn gestützt auf eine Aufsichtsbeschwerde oder Gefährdungsmeldung eine akute Gefahr für das Wohl von Heimbewohnenden droht. Zudem zeigt die Erfahrung, dass nur schon das Verkürzen der Besuchskadenz kombiniert mit einer Bewilligungsfrist von unter sechs Jahren die nötigen positiven Effekte hat.

3.3.4 Zu Frage 4:

Reichen die jetzigen Ressourcen für eine umfassende Kontrolle aus?

Die durch das ASO erfolgenden Kontrollen wären für sich alleine nicht ausreichend, um das Einhalten der Voraussetzungen für eine Betriebsbewilligung dauerhaft und über alle Organisationen hinweg zu beaufsichtigen. Dafür müssten unverhältnismässig viele Ressourcen aufgebaut werden. Deshalb wurde seit jeher darauf geachtet, dass Kontrolle nicht nur von einer Behörde ausgeübt wird, sondern ein genügend dichtes Netz aus verschiedenen Systembeteiligten aufgebaut wird, in welchem Störungen auffallen und zuverlässig dem ASO gemeldet werden. Die Meldewege sind gut bekannt und werden auch genutzt. Zu nennen sind:

- Ombudsstelle für Menschen in sozialen Institutionen im Kanton Solothurn: Der Betrieb dieser Ombudsstelle basiert auf einer Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und der Patientenstelle Aargau Solothurn (Trägerschaft). Nach den erwähnten Richtlinien des ASO ist jedes Heim verpflichtet, Bewohnerinnen und Bewohner sowie deren Angehörige darauf hinzuweisen, dass Beschwerden im Bereich der stationären Betreuung und Pflege an diese Stelle gerichtet werden können. Entsprechende Flyer werden den Organisationen zur Verfügung gestellt. Die Ombudsstelle prüft eingehende Anliegen, führt das Gespräch mit den Beteiligten und vermittelt in Konflikten. Kann keine gütliche Lösung gefunden werden, weist die Ombudsstelle die Betroffenen auf das mögliche weitere Vorgehen hin, insbesondere auch darauf, dass allenfalls eine Aufsichtsbeschwerde beim ASO eingereicht werden kann.
- Behörden der Einwohnergemeinden: Beim Alters- und Pflegeheimbereich handelt es sich um eine historisch gewachsene kommunale Aufgabe. Oft sind in den Heimträgerschaften Mitglieder der beteiligten Einwohnergemeinden vertreten. Die Einwohnerinnen und Einwohner richten sich bei auftauchenden Fragen oder Problemen oft an die Behörden der Standortgemeinde oder an den regionalen Sozialdienst.
- Ärztenschaft: durch die freie Arztwahl in den solothurnischen Pflegeheimen erhalten ausserstehende Ärzte bei ihren Visiten Einblick in den Betrieb und die Pflege. Sie melden allfällige Mängel nach Entbinden von der Schweigepflicht durch die Patientinnen und Patienten dem Kantonsarzt. Der Kantonsarzt kommt nötigenfalls auf das ASO zu. Der Informationsfluss funktioniert zuverlässig.
- Lebensmittelinspektorat: nach Kontrollen gibt das Lebensmittelinspektorat bei Bedarf Rückmeldungen über angetroffene Situationen.
- Gebäudeversicherung/Brandschutz: Die Gebäudeversicherung kommt insbesondere dann auf das ASO zu, wenn Auflagen nur zögerlich erfüllt werden. Dieser Umstand kann auf Probleme in der Heimführung hinweisen.
- Krankenversicherer: Diese überprüfen regelmässig die Pflegeeinstufungen, verlangen die Pflegedokumentation und nehmen Hinweise von Versicherten entgegen. Ungeheimheiten werden nötigenfalls dem ASO mitgeteilt.

- Heimbewohnende, Angehörige und Personal: Defizite bei den Leistungen sowie organisatorische Mängel werden am häufigsten von den Heimbewohnenden selbst sowie von den Angehörigen erkannt. Sie wenden sich denn auch am häufigsten mit Anfragen und Beschwerden an Behörden und Ombudsstelle. Mit Einführung der Subjektfinanzierung, nach welcher die Heimbewohnenden bzw. ihre Angehörigen die Heimrechnung zu den ausgewiesenen Vollkosten erhalten, stieg das Bewusstsein der Heimbewohnenden bzw. der Angehörigen als zahlende Kundschaft, dass für den verrechneten Preis auch eine adäquate Leistung verlangt werden kann. Im Weiteren hat aber auch das Personal einer Organisation diese Kompetenz. Es kommt immer wieder vor, dass sich Angestellte von Heimen bei gravierenden Mängeln in der Betriebsführung oder in der Pflege bei der Ombudsstelle oder beim ASO melden.

Wir sind überzeugt, dass dieses System zusammen mit den Ressourcen für Bewilligung und Aufsicht für eine angemessene Kontrolle genügen. Sollte sich in Zukunft zeigen, dass mehr Ressourcen bei Bewilligung und Aufsicht einzusetzen sind, werden rechtzeitig die erforderlichen Aufstockungen beim Personaletat des ASO beantragt.

3.3.5 Zu Frage 5:

Welche Sanktionsmöglichkeiten bestehen bei Verletzung der Vorgaben, insbesondere bei Nichteinhaltung der Stellenschlüssel oder Überbelegungen und genügen diese aus Sicht des Regierungsrats?

Die Betriebsbewilligungen können mit Auflagen, Bedingungen oder Empfehlungen verknüpft werden. Werden Auflagen oder Bedingungen erteilt, wird gleichzeitig der Entzug der Betriebsbewilligung angedroht. Ob Auflagen und Bedingungen erfüllt werden, wird streng überprüft. Unter Umständen wird eine Einrichtung mehrmals im Jahr aufgesucht oder die Institution hat unter Fristansetzung über die getroffenen Massnahmen schriftlich zu informieren. Im Sinne einer „ultima ratio“ wird die Betriebsbewilligung entschädigungslos entzogen. Hernach muss der Betrieb eingestellt werden.

Nach den Erfahrungen des ASO gründet ein Nicht-Einhalten des Stellenschlüssels meist nicht auf Profitüberlegungen: Vielmehr ist dies Folge vorübergehender Krisensituationen im Personalkörper. So kann beispielsweise der Wechsel einer Pflegedienstleitung bei einem eingespielten Team zu Folgekündigungen führen, welche schliesslich eine vorübergehende Unterdotierung des Pflegepersonals verursachen. Gleiches kann eintreten, wenn Rekrutierungen nicht genügend rasch erfolgen können, weil ein Mangel an Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt herrscht. Die betroffenen Trägerschaften melden solche Umstände meist zuverlässig und weisen nach, dass an einer Behebung des Problems gearbeitet wird.

Eine Ergänzung oder Veränderung des Sanktionssystems erachten wir nicht als notwendig.

3.3.6 Zu Frage 6:

Wie viele Verletzungen wurden 2013 festgestellt und wie wurden diese sanktioniert?

Im Jahr 2013 wurden zusätzlich zu den Vermittlungen, welche die Ombudsstelle erreichen konnte, vier Aufsichtsbeschwerden bearbeitet. Davon wurden zwei Aufsichtsbeschwerden keine Folge geleistet. In zwei Fällen wurden Auflagen erteilt, die in enger Begleitung durch die Fachstelle Betreuung-Pflege bereits erledigt werden konnten. In einem dieser Fälle ist das Heim aber nach wie vor gehalten, die bereits getroffenen Massnahmen zu intensivieren. Aufgrund der guten Kooperation der Institutionen musste kein Bewilligungsentzug geprüft werden.

Darüber hinaus wurden im Jahr 2013 20 Aufsichtsbesuche vorgenommen. Diese führten in sechs Fällen zu Auflagen. In keinem dieser Fälle waren die Auflagen Folge von gravierenden Mängeln.

3.3.7 Zu Frage 7:

Sind die Kontrollen genügend, um systematische Verstösse festzustellen?

Ja.

3.2.8 Zu Frage 8:

Welche zusätzlichen Massnahmen sind nötig, um die Transparenz der Pflegeheime gegenüber der Öffentlichkeit und Gesellschaft zu stärken?

Keine. Die Pflegeheime sind meist einer breiten Öffentlichkeit zugänglich. Viele verfügen über einen frei zugänglichen Restaurantbetrieb und führen regelmässig öffentliche Veranstaltungen wie Vorträge, Lesungen, Konzerte, Flohmärkte und Festivitäten für Heimbewohnende, Angehörige und Bekannte durch. Teilweise erlauben sie externen Vereinen und Organisationen, für ihre Versammlungen und Aktivitäten die Räumlichkeiten des Heims zu nutzen. In der Regel sind die Heime auch gut in den Regionsgemeinden verankert; nicht selten nehmen die angeschlossenen Gemeinden durch politische Vertretungen selbst Einsitz in die Trägerschaften. Darüber hinaus sorgt die Gemeinschaft Solothurnischer Alters- und Pflegeheim (GSA) für die nötige allgemeine Öffentlichkeitsarbeit.

Mit der Einführung der Subjektfinanzierung und dem aktuellen System der Taxbewilligung ist zudem auch in finanzieller Hinsicht für Transparenz und Kostenwahrheit gesorgt.

3.3.8 Zu Frage 9:

Wie steht der Regierungsrat zu einer allfälligen Einführung eines spezialisierten Kontrollteams, welches systematisch unangekündigte Kontrollen durchführt, wie dies im Kanton Waadt seit 2008 umgesetzt wird?

Angesichts des in den letzten Jahren erreichten Qualitätsstandards in den solothurnischen Alters- und Pflegeheimen, des dargestellten wirksamen Gesamtsystems von Bewilligung und Aufsicht sowie der wenigen aufsichtsrechtlichen Vorkommnisse erachten wir die Einführung eines spezialisierten Kontrollteams (Sozialinspektoren) für nicht nötig. Sollten sich die Verhältnisse ändern, dann wäre dies eine der Möglichkeiten, die Aufsicht zu stärken.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); HAN, BRU, BOR (2014/092)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat