



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5165.02

GD/P085165
Basel, 4. August 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 3. August 2010

Anzug Greta Schindler und Konsorten betreffend Qualitätssicherung bei der spitalexternen Kranken- und Gesundheitspflege (Spitex)

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. September 2008 den nachstehenden Anzug Greta Schindler und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Die Rekrutierungsmöglichkeiten von qualifizierten Pflegefachleuten sind zurzeit dramatisch, da der Arbeitsmarkt in diesem Bereich total ausgetrocknet ist. Dieser Mangel hat zu Engpässen bei der Betreuung von neuen Kundinnen und Kunden geführt und wird sich sicher noch akzentuieren durch den früheren Austritt der Patientinnen und Patienten aus den Akutspitälern. Dadurch besteht die Gefahr, dass für anspruchsvolle pflegerische Tätigkeiten Personal eingesetzt wird, dem die nötige Qualifikation für anspruchsvolle Pflege fehlt. Ein weiterer Punkt ist die Vernachlässigung der für diesen Beruf nötigen Aus-, Fort- und Weiterbildung. So bietet der SBK, als Vertragspartner der santésuisse, zur Sicherung der freiberuflich tätigen Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner obligatorische "Qualitätstage" zu aktuellen fachspezifischen Themen an. Dieses Angebot wird jedoch nur von einem Teil des freiberuflich tätigen Pflegefachpersonals besucht.

Im Spitexgesetz werden die zu erfüllenden Kriterien für die Bewilligung zur Führung eines Spitexdienstes aufgeführt, unter anderem die Gewährleistung der Aus-, Fort- und Weiterbildung des Personals. Ebenfalls ist die Aufsicht über die Anbieter geregelt. Dieses Aufsichtsrecht wurde im März 2008 mit einer Verordnung präzisiert. Jedoch fehlt nach wie vor eine regelmässige Kontrolle der im Spitexbereich tätigen Institutionen sowie des freiberuflich tätigen Pflegefachpersonals.

Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob es in diesem Bereich nicht unumgänglich ist, mit regelmässigen Kontrollen die Qualität zu sichern.

Im Vordergrund stehen dabei:

- die regelmässige Kontrolle aller Spitex-Organisationen im Abstand von 2 bis 3 Jahren
- das Einfordern einer Teilnahmebestätigung an den vom SBK jährlich durchgeführten obligatorischen Qualitätstagen für freiberuflich tätige Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner
- die regelmässige Kontrolle aller freiberuflich tätigen Pflegefachpersonen im Abstand von 5 Jahren.

Greta Schindler, Michael Martig, Felix W. Eymann, Christine Locher-Hoch, Gabriele Stutz-Kilcher, Heiner Vischer, Annemarie Pfister, Annemarie Pfeifer, Philippe Pierre Macherel, Stephan Maurer“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Leistungsangebot der spitalexternen Kranken- und Gesundheitspflege (Spitex) im Kanton Basel-Stadt

1.1 Ausgangslage

In den Leitlinien des Regierungsrates für eine umfassende Alterspolitik ist festgehalten, dass der ältere Mensch (mit Unterstützung durch Angehörige und Spitex-Dienste) so lange wie möglich zu Hause leben können soll. Dies bedingt u.a. ein gut ausgebautes Spitex-Angebot.

Spitex Basel ist mit jährlich rund 5800 Kundinnen und Kunden der grösste Anbieter von spitalexternen Leistungen in der Stadt Basel. Eine ähnlich wichtige Rolle kommt in den Landgemeinden der Spitex Riehen/Bettingen zu. Nebst diesen beiden, bisher stark subventionierten Anbietern, ist in den letzten Jahren eine deutliche Zunahme von nicht subventionierten Spitex-Organisationen (mit unterschiedlichen Betriebsgrössen) und von freiberuflichen Pflegefachfrauen und -männern festzustellen.

So gibt es im Kanton Basel-Stadt derzeit 20 nicht subventionierte Spitex-Organisationen und 39 freiberufliche Pflegefachpersonen die über eine kantonale Spitex-Bewilligung verfügen und Spitex-Leistungen anbieten. Zusätzlich haben elf Pflegeheime eine Spitex-Bewilligung, die auf Spitex-Leistungen zugunsten von Bewohnerinnen und Bewohner eigener Alterswohnungen beschränkt ist.

Diese zahlreichen, nicht subventionierten Spitex-Anbieter leisten einen wichtigen Beitrag zur Versorgung mit spitalexternen Pflegeleistungen, indem sie z. B. auch sehr individuelle Kundenwünsche und -bedürfnisse abdecken können.

1.2 Entwicklung der Leistungsangebote

In den Jahren 2007/2008 manifestierten sich bei Spitex Basel grosse Nachfrageschwankungen, die im Frühjahr 2008 wegen mangelnden Personalkapazitäten zu Wartefristen für Spitex-Leistungen führten. Von diesem Engpass bei Spitex Basel konnten viele nicht subventionierte Spitex-Anbieter profitieren, da z. B. die Sozialdienste von Spitälern vermehrt auf deren Angebote hinwiesen und diese auch aktiv vermittelten. Mit dieser Entwicklung dürfte auch zusammenhängen, dass im Zeitraum 2007-2009 besonders viele neue Spitex-Bewilligungen, vor allem von freiberuflichen Pflegefachfrauen und Pflegefachmännern, beantragt und erteilt wurden.

Erteilung von Spitex-Bewilligungen an:

	Bis 2000	2000- 2006	2007	2008	2009
Spitex-Organisationen	6	11	1	4	0
Freiberufliche Personen	3	14	6	3	10

2. Aufsichtstätigkeit und Qualitätssicherung der Abteilung Langzeitpflege in Bezug auf Spitex-Anbieter

Angesichts der steigenden Anzahl und der Heterogenität der Spitex-Leistungserbringer wurde schon vor einigen Jahren offensichtlich, dass eine verstärkte und systematische Aufsichts- und Kontrolltätigkeit des Gesundheitsdepartements auch im Bereich der Spitex-Anbieter angezeigt und erforderlich ist. Die Abteilung Langzeitpflege (ALP) des Gesundheitsdepartements hat deshalb bereits im Jahr 2005 ein Aufsichtskonzept mit Überprüfungs-kriterien erarbeitet und die entsprechenden, systematischen Kontrollen im Jahr 2006 aufgenom-men.

Das Spitex-Aufsichtskonzept sieht eine periodische Kontrolle aller Spitex-Organisationen und freiberuflichen Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner vor. Dies geschieht sowohl mittels ordentlicher und gelegentlich auch mittels ausserordentlicher Kontrollen, wie sie nachfolgend beschrieben werden.

Die Aufsichtstätigkeit und die Qualitätskontrollen der Spitex-Organisationen und der freibe-rufliehen Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner erfolgt gestützt auf das Gesetz betreffend die spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege (Spitexgesetz) vom 5. Juni 1991¹ und der zugehörigen Spitexverordnung vom 1. Februar 1994².

2.1 Aufsichtsbesuche

Bei den Spitex-Organisationen und den freiberuflichen Pflegefachfrauen und Pflegefach-männern des Kantons Basel-Stadt werden von der Abteilung Langzeitpflege periodische Aufsichtsbesuche durchgeführt. Der erste Aufsichtsbesuch findet in der Regel ein Jahr nach Bewilligungserteilung statt.

Im Rahmen dieser Aufsichtbesuche werden anhand einer Checkliste zum einen die Einhal-tung und die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen, zum andern die konkrete Umset-zung der fachgerechten Pflege in Form von Stichproben bei den Kundinnen und Kunden zu Hause, d.h. vor Ort, überprüft. Nach Prüfung der schriftlichen Unterlagen und aufgrund der Ergebnisse der praktischen Überprüfungen wird ein strukturierter Bericht erstellt. Werden gravierendere Mängel festgestellt, werden die Anbieter mittels terminierter Weisungen ver-pflichtet, entsprechende Verbesserungen und Korrekturen vorzunehmen.

In einem Turnus von ca. drei Jahren werden entsprechende Aufsichtsbesuche wiederholt. Die Überprüfung der Spitex-Anbieter erfolgt teils durch spezialisierte Pflegefachfrauen der ALP, teils durch beauftragte, externe Expertinnen.

In Jahren, in welchen kein Aufsichtsbesuch durchgeführt wird, müssen die Spitex-Organisationen und die freiberuflichen Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner die gemäss Spitexverordnung vorgeschriebenen Unterlagen einreichen. So sind die Spitex-Anbieter auf-gefordert, nebst anderen einzureichenden Unterlagen auch die geforderte fachspezifische

¹ SG 329.100.

² SG 329.110.

Weiterbildung nachzuweisen. Bei den Spitex-Organisationen müssen alle Mitarbeiterinnen, die in der Pflege tätig sind, eine für den beruflichen Alltag nutzbringende Weiterbildung absolvieren.

Die Spitex-Organisationen müssen eine verantwortliche, pflegerische Fachperson bezeichnen. Wechselt die verantwortliche Person die Stelle oder die Funktion, muss dies der ALP innerhalb von 30 Tagen gemeldet und über die Nachfolgeregelung informiert werden.

Die meisten freiberuflichen Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner sind bisher dem Vertrag zwischen dem Konkordat der Schweizerischen Krankensversicherer (santésuisse) und dem Schweizerischen Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger (SBK) angeschlossen. Gemäss diesem Vertrag müssen die Leistungserbringer im Rahmen des SBK-Qualitätsprogramms jährlich eine Selbstevaluation durchführen.

2.2 Weiterbildung

Im Rahmen des Aufsichtsverfahrens hat die Abteilung Langzeitpflege bereits im Jahr 2006 Kontakt mit dem Schweizerischen Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger Schweiz (SBK Schweiz) aufgenommen, um die Kompatibilität der Qualitätskontrolle des SBK mit dem Aufsichtsverfahren des Kantons Basel-Stadt zu prüfen. Der SBK führt gesamtschweizerisch mit der Firma Concret bei den freiberuflichen Pflegefachfrauen und Pflegefachmännern lediglich stichprobenweise Qualitätskontrollen vor Ort durch (ca. 2%). Da diese Quote für eine wirksame Kontrolle zu tief liegt, müssen in Basel-Stadt auch die freiberuflichen Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner die Nachweise der besuchten Weiterbildungen bei der Abteilung Langzeitpflege einreichen.

Das Qualitätsprogramm des SBK schreibt jährlich drei Weiterbildungstage vor. Diese Vorgabe wurde von der Abteilung Langzeitpflege übernommen. Die freiberuflichen Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner müssen die Weiterbildungsnachweise auf Jahresende der Abteilung Langzeitpflege einreichen. Bei Nichteinhaltung der Anforderungen werden die Betroffenen schriftlich, wo nötig unter Androhung eines möglichen Bewilligungsentzugs, gemahnt.

Im Rahmen der erstmaligen Durchführung des Aufsichtsverfahrens wurden in den Jahren 2006-2009 zahlreiche Bewilligungen gelöscht. Fast alle Löschungen erfolgten einvernehmlich, weil längere Zeit gar keine Spitextätigkeit mehr ausgeübt worden ist. Nur bei einer Person musste die Bewilligung wegen Nichterfüllung der Voraussetzungen entzogen werden.

2.3 Qualitätsbericht Spitex Basel

Gemäss Subventionsvertrag 2009 – 2011 erstellt Spitex Basel z. Hd. der Abteilung Langzeitpflege einen jährlichen Qualitätsbericht, welcher systematisch Auskunft über Stand und Weiterentwicklung des betrieblichen Qualitätsmanagements sowie über ergriffene Massnahmen und resultierende Ergebnisse gibt. Spitex Basel führt ausserdem periodisch Mitarbeiter- und Kundenbefragungen durch. Der Qualitätsbericht von Spitex Basel ist inhaltlich mit

dem Qualitätsmonitoring, wie es für die Basler Akutspitäler aufgebaut wird (QuBA), abgestimmt und koordiniert.

2.4 Beschwerdemanagement

Beschwerden und Reklamationen von Patientinnen und Patienten, von Angehörigen oder von anderen involvierten Personen zur Pflege- oder Dienstleistungsqualität von Spitex-Anbietern können sowohl bei der ALP wie auch bei der Ombudsstelle für Altersfragen und Spitex eingehen. Die formelle Zuständigkeit für die Pflegequalität liegt bei der ALP, die Ombudsstelle ist für Fragen aus dem Bereich Rechnungsstellung/Administration zuständig. Nicht immer sind die Anfragen und Reklamationen ganz eindeutig zuordenbar, weshalb zwischen der Ombudsstelle und der ALP ein regelmässiger fachlicher Austausch und, wo angezeigt, eine pragmatische Abstimmung der Zuständigkeit im Einzelfall erfolgt. Die Abteilung Langzeitpflege hat im Jahre 2009 insgesamt sechs Reklamationen zur Spitex registriert. Im gleichen Jahr hat die Ombudsstelle acht Spitex-Anbieter betreffende Fälle behandelt.

Die systematische Behandlung von Beschwerden umfasst, wo angezeigt, eine Abklärung des Sachverhaltes vor Ort. Alle Beteiligten bzw. Involvierten erhalten Gelegenheit, die jeweilige Sicht der Dinge darzulegen. Die Behandlung und Erfassung der Beschwerden gibt der ALP oftmals Hinweise auf Entwicklungen und Themen, die im Rahmen der systematischen Aufsichtstätigkeit besonders zu beachten sind.

Wenn Beschwerden gehäuft einen bestimmten Anbieter betreffen, werden die Verantwortlichen seitens der ALP (in Ergänzung zur Behandlung der einzelnen Beschwerden) auch zur Besprechung möglicher struktureller Mängel oder personeller Schwierigkeiten eingeladen. Dies erweist sich erfahrungsgemäss in manchen Situationen als hilfreich und erfolgt auch mit einer präventiven Absicht.

2.5 Ausserordentliche Kontrollen

Bei Bedarf, insbesondere bei Hinweisen auf Qualitätsdefizite (z. B. Reklamationen, unerwartete Ereignisse), nimmt die ALP nebst den periodischen Kontrollen im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht zusätzliche, falls angezeigt auch unangemeldete Überprüfungen vor. Entsprechende Besuche werden situativ organisiert und durchgeführt. Fachexpertinnen und Fachexperten können bei Bedarf beigezogen werden.

3. Zusammenfassung

Im Kanton Basel-Stadt sind im Vergleich zu anderen Kantonen viele Spitex Anbieter tätig. Um eine gute Qualität bei den Leistungserbringern sicherzustellen, wurde in den letzten Jahren ein systematisches Kontrollsystem aufgebaut. Der regelmässige Kontakt zu den Leistungserbringern ermöglicht einen Einblick in deren Tätigkeitsfeld und den damit verbundenen Herausforderungen. Oftmals ist die ALP auch in einer beratenden und unterstützenden Funktion tätig.

Die regelmässigen Kontrollen, die immer auch unter dem Aspekt einer Momentaufnahme gesehen werden müssen, sind wichtige Kriterien, um die Qualität bei den Spitex-Anbietern zu erfassen und wenn nötig geeignete Massnahmen zu veranlassen. Trotzdem kann fehlbares Verhalten nicht völlig ausgeschlossen werden. Die systematischen Überprüfungen leisten jedoch einen wichtigen Beitrag zur gegenseitigen Vertrauensbildung und Transparenz. Dadurch können Probleme in einem konstruktiven Rahmen angegangen und Massnahmen konsequent ergriffen werden.

4. Antrag

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass es zur Sicherung der Qualität im Bereich der Spitex-Anbieter derzeit keiner zusätzlichen Kontrollen bedarf. Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Greta Schindler und Konsorten betreffend Qualitätssicherung bei der spitalexternen Kranken- und Gesundheitspflege (Spitex) als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin