



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Bericht zum Postulat von Marie-Theres Beeler: "Für eine echte Qualitätssicherung in Spitex-Organisationen und Alters- und Pflegeheimen" ([2011/360](#))

Datum: 28. Januar 2014

Nummer: 2014-044

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat von Marie-Theres Beeler: "Für eine echte Qualitätssicherung in Spitex-Organisationen und Alters- und Pflegeheimen" ([2011/360](#))

vom 28. Januar 2014

1. Text des Postulats

Am 15. Dezember 2011 reichte Marie-Theres Beeler das Postulat "Für eine echte Qualitätssicherung in Spitex-Organisationen und Alters- und Pflegeheimen" (2011/360) mit folgendem Wortlaut ein:

Gemäss Gesundheitsgesetz erteilt der Kanton den Alter- und Pflegeheimen sowie den Spitex-Organisationen eine Betriebsbewilligung. Diese ist Voraussetzung dafür, dass sie Ihrer Pflegeleistungen über die obligatorische Krankenversicherung abrechnen können.

Um die Qualität dieser Institutionen nachhaltig sicherzustellen, ist es unbedingt notwendig, dass die Erteilung der Betriebsbewilligung an die Einhaltung von kantonal definierten Qualitätsstandards geknüpft wird, welche periodisch überprüft werden.

Eine entsprechende Bestimmung ist ins Gesundheitsgesetz aufzunehmen.

Der Landrat hat den Vorstoss an seiner Sitzung vom [29. November 2012](#) als Postulat überwiesen.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Mit Inkrafttreten des Gesundheitsgesetzes¹ 2009 wurde für die staatlichen Organe die Verpflichtung geschaffen, das Angebot von ambulanter oder stationärer Pflege zu regeln und auf eine gute Pflegequalität hinzuwirken. Die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion erteilt den Alters- und Pflegeheimen und den Spitex-Organisationen Betriebsbewilligungen. Die APH erhalten diese durch Aufnahme auf die Pflegeheimliste². Die Qualitätssicherung ist im Gesetz³ detailliert geregelt und zum grössten Teil in den Aufgabenbereich der Gemeinden.

Die Bewilligungserteilung für Spitex-Organisationen stützt sich auf Bundesrecht ab. Das Gesundheitsgesetz regelt in § 38, dass die Bewilligung erteilt wird, wenn die Spitex-Organisationen die Voraussetzungen erfüllen, um Leistungen zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zu erbringen.

¹ Gesundheitsgesetz vom 21. Februar 2008, SGS 901

² Verordnung über die Pflegeheimliste, SGS 854.13

³ Gesetz über die Betreuung und Pflege im Alter vom 20. Oktober 2005, SGS 854

2.2 Allgemeines zur Festlegung von Qualitätsstandards in gesetzlichen Normen

Qualitätsnormen im Gesundheitsbereich sind keine rein technischen Normen, wie sie etwa im Umweltbereich, in der Bauwirtschaft oder in der Elektrobranche üblich sind. Sie beinhalten auch personelle, strukturelle und finanzielle Vorgaben, nicht zuletzt aber Verhaltens-Vorgaben. Die Standards sind einer laufenden Evolution unterworfen. Für die Überprüfung der Normen eignen sich Zertifizierungsprozesse durch anerkannte Zertifizierer.

Werden Qualitätsnormen des Gesundheitsbereiches gesetzlich verankert, so muss auf eine bestimmte Ausgabe dieser Norm (Publikationsdatum) verwiesen werden. Aktualisierungen werden nicht automatisch übernommen. Vielmehr ist bei einer Neuanpassung auch eine Gesetzesänderung erforderlich. Wird dies unterlassen oder verspätet durchgeführt, so verweist der Gesetzestext auf veraltete Normen, was neue Probleme verursacht: Soll der gesetzlichen Vorgabe oder der aktuellen Norm Folge geleistet werden? Beispiel: In der Mammographie-Verordnung des Bundes⁴ wird in Art 4 auf die Leitlinien der Europäischen Union von 1996 (European Guidelines for quality assurance in mammography screening, 2nd edition) verwiesen. Diese sind nicht aktuell. Heute gelangt die Version 4 von 2006 zur Anwendung. Ein aktualisierender Annex ist für 2014 in Vorbereitung.

Aufgrund der geschilderten Problematik wird im Gesundheitsbereich die Festlegung der Qualitätsnormen häufig den Berufsverbänden überlassen. Typische Beispiele sind das Rettungswesen, wo die Normen im Auftrag der Kantone durch den Interverband für das Rettungswesen IVR festgelegt werden, oder die Fortpflanzungsmedizin, wo das Bundesgesetz⁵ nur die organisatorischen Rahmenbedingungen regelt und sich zu den technischen Bereichen der Qualität nicht äussert.

2.3 Gesetzliche Grundlagen der Qualitätssicherung

Das Gesundheitsgesetz erhebt in § 1 den Anspruch, „das Verantwortungs-, Kosten- und Qualitätsbewusstsein der im Gesundheitswesen tätigen Fachpersonen und der Bevölkerung“ zu fördern. Die Aufgabe, Spitex-Dienstleistungen sicherzustellen, wird in §79 des gleichen Gesetzes ausdrücklich den Gemeinden zugeordnet, wobei es in Bezug auf die Qualitätssicherung in Absatz 3 heisst: „Der Regierungsrat erlässt unter Mitwirkung der Gemeinden die erforderlichen Standards für eine kantonsweit einheitliche Qualitätssicherung. Er kann diesbezüglich bereits bestehende Qualitätsstandards von Fachorganisationen als verbindlich erklären.“

Für die Alters- und Pflegeheime sind die Pflichten der Gemeinden umfassender definiert. Den Gemeinden war die eigene Zuständigkeit bei der Erarbeitung des Gesetzes über die Betreuung und Pflege im Alter (GeBPA)⁶ sehr wichtig. In § 4, Generelle Aufgaben der Gemeinden, heisst es, dass sie „für alle stationären Alters- und Pflegeeinrichtungen gemeinsam die Qualitätskontrolle“ regeln und „die für die Durchführung der Kontrollen zuständige Organisation“ festlegen. Die Qualitätssicherung muss laut § 16 in den Leistungsvereinbarungen der Gemeinden mit den APH geregelt werden. Der Kanton „übt die gesundheitspolizeiliche Aufsicht über die stationären Alters- und Pflegeeinrichtungen aus“ (§ 3).

⁴ Verordnung vom 23. Juni 1999 über die Qualitätssicherung bei Programmen zur Früherkennung von Brustkrebs durch Mammographie, SR 832.102.4

⁵ Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung, FMedG, SR 810.11

⁶ Gesetz über die Betreuung und Pflege im Alter vom 20. Oktober 2005, SGS 854

2.4 Im Kanton Basel-Landschaft verwendete Qualitätsnormen im Pflegebereich

Im Januar 2006 publizierte eine trikantonalen Arbeitsgruppe BS, BL und SO, bestehend aus Vertretungen der Trägerschaften und der APH (Trägerschaftsvertretungen für BS und SO waren die dort zuständigen kantonalen Ämter, für BL Delegierte des VBLG) das Dokument „Grundangebot und Basisqualität in Alters- und Pflegeheimen“. Damit stand erstmals eine Qualitätsnorm zur Verfügung, die einzuhalten die Heime sich verpflichteten. Das Dokument führt aus, dass zu Grunde liegender Gedanke gewesen sei, „Standards sowohl in Bezug auf das Leistungsangebot als auch auf die Qualität der Dienstleistung zu formulieren, die alle Heime mindestens erbringen müssen“. Das Niveau der einzelnen Standards war so angesetzt, dass 80% der Heime den betreffenden Standard ohne ausserordentliche Anstrengungen erreichen konnten. Die Norm umfasste Bestimmungen zu den Bereichen Grundlagen, Führung und Organisation, Pflege und Betreuung, Alltagsgestaltung und Aktivierung, Ärztlicher Dienst, Freiheit und freiheitsbeschränkende Massnahmen, Sterbebegleitung und Todesfall, Essen und Trinken, Hauswirtschaft, Sicherheit und Bauliche Voraussetzungen.

2012 wurde „Grundangebot und Basisqualität in Alters- und Pflegeheimen“ durch ein grundlegend überarbeitetes Qualitätsdokument namens „Qualivista“ ersetzt. Die neue Norm orientiert sich am St. Galler Managementmodell (Rüegg-Stürm 2003) und ist ISO 9001-kompatibel. Die Darstellung von Kern- und Unterstützungsprozessen ist im Vergleich zur früheren Norm stark ausgebaut. Die Einhaltung der Norm wird durch eine Paritätische Qualitätskommission BAP/VBLG überprüft.

Bei der Bewilligungserteilung für Spitex-Organisationen muss die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion wie unter 2.1 ausgeführt, die Vorgaben des Bundesrechts in Art. 51 KVV⁷ überprüfen. Die Organisation muss für die Zulassung „an Massnahmen zur Qualitätssicherung nach Artikel 77 teilnehmen, die gewährleisten, dass eine dem Tätigkeitsbereich entsprechende, qualitativ hoch stehende und zweckmässige Krankenpflege erbracht wird.“

Der Beitritt zu einem Tarifvertrag mit santésuisse belegt die Teilnahme an Massnahmen der Qualitätssicherung (Art 77 KVV): „Die Leistungserbringer oder deren Verbände erarbeiten Konzepte und Programme über die Anforderungen an die Qualität der Leistungen und die Förderung der Qualität. Die Modalitäten der Durchführung (Kontrolle der Erfüllung und Folgen der Nichterfüllung der Qualitätsanforderungen sowie Finanzierung) werden in den Tarifverträgen oder in besonderen Qualitätssicherungsverträgen mit den Versicherern oder deren Verbänden vereinbart. Die Bestimmungen haben den allgemein anerkannten Standards zu entsprechen, unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit der Leistungen.“ Die Direktion fordert deshalb von jeder SpiteX-Organisation einen Beitritt, wenn dieser bei Bewilligungserteilung nicht schon vorliegt.

In der Selbstdeklaration, welche SpiteX-Organisationen zusammen mit dem Bewilligungsantrag einreichen müssen, wird erhoben, ob

- die Qualitätsnormen gemäss Qualitätsmanual des SpiteXverbandes Schweiz vom August 2000 und der Ausführungen über die Leistungserbringung vor Ort des SVBL vom 26. Januar 2005 eingehalten werden.
- der Beitritt zu einem Tarifvertrag mit santésuisse erfolgt ist.
- schriftliche Stellenbeschreibungen für die Mitarbeiter/innen sowie ein Hygienekonzept vorhanden sind.
- welches Instrument zur Bedarfsabklärung verwendet wird.
- eine schriftliche Pflegedokumentation mit integrierter Hilfs- und Pflegeplanung geführt wird.
- eine Bewilligung der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion für den Betrieb einer Hausapotheke erforderlich ist.

⁷ Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) vom 27. Juni 1995, SR 832.102

2.5 Massnahmen von Gemeinden und Kanton zur Überprüfung der Qualitätssicherungsprozesse

Den Gemeinden kommt wie erwähnt die Aufgabe zu, mit den Leistungserbringern Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Für Alters- und Pflegeheime wird darin die Regelung der Qualitätssicherung gefordert. Ein APH kann ohne Leistungsauftrag einer Gemeinde nicht auf die Pflegeheimliste aufgenommen werden (Ausnahme: Pflegebetten von Spitälern). Spitex-Organisationen können hingegen eine Betriebsbewilligung erlangen, auch wenn sie über keinen Leistungsauftrag einer Gemeinde verfügen. Die Qualitätsüberprüfung im Spitexbereich kann daher nur zum Teil durch die Gemeinden erfolgen. VBLG und SVBL prüfen derzeit, ob bzw. wieweit die schweizerischen Qualitätsnormen für die in den Baselbieter Gemeinden tätigen öffentlichen Spitex-Organisationen noch zu spezifizieren sind. Private Spitex-Organisationen müssen durch die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion im Rahmen ihres „gesundheitspolizeilichen“ Auftrages überprüft werden. Sie orientiert sich dabei an den Normen für öffentliche Spitexdienste.

Die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion verfügt mit einer qualifizierten Pflegeperson in der Hauptabteilung Gesundheit über fachliche Kompetenz zur Kontrolle der Qualitätsprozesse, soweit dies ihrem Auftrag entspricht. Sie kann hingegen nicht selbst einen Qualitätssicherungs-Prozess durchführen oder begleiten. Diese komplexe Aufgabe muss durch entsprechende Fachorganisationen sichergestellt werden. Die Direktion hat 2012 begonnen, die Eckwerte der Qualitätsüberprüfung mit einem Protokoll zu erarbeiten. Gestützt darauf ist ein erster Qualitätsbesuch in einem APH noch im selben Jahr erfolgt. Die geteilte Zuständigkeit machte vor der breiten Anwendung eine Klärung der Situation mit dem Verband der Basellandschaftlichen Gemeinden erforderlich. In der Folge wurde festgelegt, dass ausschliesslich die paritätische Qualitätskommission VBLG/BAP die Durchführung der QS-Prozesse überprüft. Die VGD beschränkt sich auf die Entgegennahme eines jährlichen Berichtes⁸ der paritätischen Kommission und auf gesundheitspolizeiliche Aufsicht im engeren Sinn. Darunter werden neben der Lebensmittel- und Arzneimittel-Sicherheit auch die Beobachtung und Bekämpfung aller anderen internen und externen Faktoren verstanden, welche die Gesundheit von Betreuten, Personal oder Dritten beeinträchtigen können. Seit Sommer 2013 führt die Direktion zudem Besuche in den APH durch, mit denen sie ihre Mitarbeiter vorstellt und den Rahmen der gesundheitspolizeilichen Aufsicht absteckt. Für die Spitex-Organisationen ist ein ähnliches Prozedere der Direktion ab 2014 vorgesehen, wobei zunächst gemeindeeigene Spitex-Organisationen besucht werden sollen (nach Absprache mit dem VBLG), anschliessend die privaten Organisationen. Im Rahmen der in Angriff genommenen Totalrevision des Gesetzes über die Betreuung und Pflege im Alter (GeBPA)⁹ wird die Aufgabenteilung mit den Gemeinden aufgrund der gemachten Erfahrungen nochmals überprüft werden.

Zu den Massnahmen der Qualitätssicherung gehört eine Ombudsstelle für das Alter, wie sie im Postulat [2012/048](#)¹⁰ von Georges Thüning „Schaffung einer Baselbieter Ombudsstelle für Heim-, Spitex- und Altersfragen sowie für Menschen mit Behinderungen“ gefordert wird. In dem vom Landrat genehmigten Leitbild „Älter werden gemeinsam gestalten“¹¹ ist das Wirkungsziel verankert. Die VGD wirkt in Zusammenarbeit mit dem VBLG auf die Realisierung dieses Zieles im Laufe des Jahres 2014 hin. Über die Ergebnisse dieser Arbeit wird in der Beantwortung der Interpellation [2013/373](#)¹², betitelt „Ombudsstelle für Altersfragen und Spitex?“, ebenfalls von Georges Thüning, berichtet.

⁸ Vereinbarung zwischen VBLG und VGD am 13. Juni 2013

⁹ SGS 854

¹⁰ <http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-ik/vorstoesse/2012/2012-048.pdf>

¹¹ [2013-043](#)

¹² <http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-ik/vorstoesse/2013/2013-373.pdf>

2.6 Zusammenfassung

Die Einhaltung der bestehenden Qualitätsnormen für Alters- und Pflegeheime wird heute von den Gemeinden überprüft, welche die Leistungsaufträge erteilen. Der Gemeindeverband erstattet der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion darüber Bericht. Spitex-Organisationen werden mit der Bewilligungserteilung auf die Qualitätsverträge mit den Krankenversicherern verpflichtet. Die Kontrolle durch Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion und VBLG ist in Vorbereitung. Ebenso ist die Einrichtung einer Ombudsstelle für das Alter durch Gemeinden und Leistungserbringer im Jahr 2014 vorgesehen.

3. Antrag

Der Regierungsrat beantragt, das Postulat [2011/360](#) von Marie-Theres Beeler "Für eine echte Qualitätssicherung in Spitex-Organisationen und Alters- und Pflegeheimen", als erledigt abzuschreiben.

Liestal, 28. Januar 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Urs Wüthrich-Pelloli

Die 2. Landschreiberin:

Andrea Mäder