



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## Stellungnahme

zum

### Postulat 222

Martin Wyss namens der SP/JUSO-Fraktion  
vom 6. August 2018

(StB 543 vom 26. September 2018)

**Wurde anlässlich  
Ratssitzung vom  
25. Oktober 2018  
entgegen dem Antrag des  
Stadtrates abgelehnt.**

## Transparenz bei der Pflegequalität in Altersheimen

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

Der Postulant bittet den Stadtrat, «...auf der Grundlage bereits bestehender Instrumente und Qualitätsreportings für Institutionen der geriatrischen Langzeitpflege die Grundlage für einen in Luzern jährlich durchzuführenden Nachweis der Qualitäts- und Leistungsfähigkeit der Leistungserbringer in der Langzeitpflege zu entwickeln. Die Ergebnisse sollen der Öffentlichkeit in einem synthetisierten Bericht zugänglich gemacht werden, so dass sich die Bevölkerung ein Bild über die oben erwähnten Themenfelder der Pflegequalität in den betreffenden Heimen bilden kann. Ausserdem soll die Richtigkeit der Angaben in unangemeldeten, jährlich in zufällig ausgewählten Institutionen erfolgenden Kontrollen überprüft werden». Die geforderten Qualitätsüberprüfungen würden gemäss Postulat sowohl den stationären als auch den ambulanten Bereich betreffen. Da im Kanton Luzern gemäss Gesundheitsgesetz vom 13. September 2005 (GesG; SRL Nr. 800) die Zuständigkeiten für die Aufsicht und Bewilligung von stationären (Kanton) und ambulanten Angeboten (Gemeinden) unterschiedlich geregelt sind (§ 39), muss die Beurteilung differenziert vorgenommen werden.

### Situation in den Heimen in der Stadt Luzern

Als Begründung wird im Postulat die Berichterstattung des «Tages-Anzeigers» vom 2. April 2018 angeführt, nach welchem die «...Qualität in der Pflege und der Betreuung alter Leute messbar» abnimmt. Wenn man den Artikel des «Tages-Anzeigers» und die zugrunde liegenden Daten des Bundesamts für Gesundheit (BAG) jedoch näher anschaut, stellt man fest, dass die Heime in der Stadt Luzern bei der Personalsituation (Personal pro Pflegeplatz, Anteil höher qualifiziertes Personal) gut abschneiden, teilweise mit deutlich überdurchschnittlichen Werten, insbesondere was die Heime der Viva Luzern AG betrifft. Auch wenn die Institutionen auf dem Platz Luzern vom Pflegepersonal-mangel und von den damit zusammenhängenden Herausforderungen nicht verschont werden, kann von einem «Pflegetotstand» keine Rede sein. Der Stadtrat vertritt die Meinung, dass sich die Pflegequalität in den Heimen der Stadt Luzern auf einem guten bis sehr guten Niveau befindet, was sich auch in den vom BAG erhobenen und vom «Tages-Anzeiger» verwendeten Daten widerspiegelt.

In Bezug auf die Zuständigkeit ist bereits eingangs erwähnt worden, dass gemäss GesG der Kanton für die Aufsicht und Bewilligung von stationären Pflegeeinrichtungen zuständig ist. Dies beinhaltet gemäss Betreuungs- und Pflegegesetz vom 13. September 2010 (BPG; SRL Nr. 867) und

der dazugehörigen Verordnung vom 30. November 2010 (BPV; SRL Nr. 867a) auch die Kontrolle von Qualitätskennzahlen, welche vom Kanton auch veröffentlicht werden können.

Die zuständige Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) bestätigt, dass «...die im Postulat aufgeführten Forderungen bereits weitgehend durch das Krankenversicherungsgesetz (KVG) und das Betreuungs- und Pflegegesetz (BPG) abgedeckt sind und von den darin benannten Vollzugsstellen praktiziert werden». Konkret prüft die DISG die im Postulat aufgeführten Themenfelder alle vier Jahre wie folgt (alle nachfolgenden Angaben durch die DISG):

#### **Themenfelder**

- Steuerung, Instrumente und Profil der Qualitätsentwicklung
- Bekanntgabe und Überprüfung der Erreichung von strategischen Zielen sowie der mittelfristigen Planung und Jahresziele der Organisationen und der Führung

Die DISG prüft, ob die Einrichtungen eine prozessorientierte Qualitätssicherung eingerichtet haben, die Aussagen über die Qualität der Betriebsstruktur, der Arbeitsabläufe und der Dienstleistungen ermöglicht (§ 1a Abs. 2 BPV).

#### Überprüfung der Dokumentationen sowie deren Umsetzung im Alltag

- Qualitätsmanagementsystem (Dokumentation und Angaben; evtl. Definition von Mini-, Midi- oder Maxi-Set im Pflegeheimbereich)
- Operative und strategische Qualitätsberichte
- Aktionspläne/Massnahmenkataloge zur Umsetzung der Qualitätssicherung
- Berichte über stattgefundene Audits in Bezug auf die Qualitätssicherung
- Angaben zu Zertifizierungen, Rezertifizierungen, Label

#### **Themenfeld**

Instrumente zur Ressourcenerfassung der Bewohnenden, zum Erhalt und zur Verbesserung ihrer Lebensqualität, sowie die Sicherstellung, dass wichtige Prozesse, Standards und Abläufe im Pflegeprozess definiert sind und eingehalten werden

Die DISG prüft, ob für eine den Bedürfnissen der beherbergten, betreuten und gepflegten Personen angemessene Betreuung und Pflege gesorgt ist (§ 1a Abs. 1 lit. f BPV).

#### Überprüfung der Dokumentationen sowie deren Umsetzung im Alltag

- Betreuungs- und Pflegekonzept
- Demenzkonzept
- Konzept bewegungseinschränkende Massnahmen und den Umgang mit urteilsunfähigen Personen
- Konzept Alltagsgestaltung und Aktivierung (A+A-Konzept)
- Dokumente zum Aufnahmeverfahren
- Dokumentation der Pflege und Betreuung (Kartex, Förderplanung)
- Betreuungsplan (Betreuungszeiten, Betreuungsschlüssel in Bezug auf Anzahl Gäste/Bewohnende, Organisation von Stellvertretungen)

#### **Themenfeld**

Instrumente zur Sicherung der kontinuierlichen fachlichen Weiterentwicklung des Personals sowie der Umsetzung einer entwicklungsorientierten Personalführung

Die DISG prüft, ob die Betriebe über das für die Erbringung der Leistungen erforderliche Fachpersonal verfügt (§ 1a Abs. 1 lit. e BPV).

#### Überprüfung der Dokumentationen sowie deren Umsetzung im Alltag

- Regelungen in Bezug auf Fort- und Weiterbildung (Fort- und Weiterbildungskonzept)
- Ausbildungskonzept
- Praktikumskonzept
- Angaben zum Skill- und Grademix

#### **Themenfeld**

Instrumente zur Sicherstellung der Hygiene und der Sicherheit der Bewohnenden (Medikation, Sturz, Dekubitus etc.)

Die DISG prüft, ob die ärztliche Versorgung gewährleistet ist (§ 1a Abs. 1 lit. f BPV).

#### Überprüfung der Dokumentationen sowie deren Umsetzung im Alltag

- Leitfaden zur medizinischen Versorgung (Aufbewahrung und Abgabe von Medikamenten, Hausapotheke, Regelung zur Zuständigkeit für die medizinische Versorgung, Aussagen zur freien Arztwahl)
- Leitfaden «Vorgehen im Notfall» (Pandemiefall, insbesondere Norovirus)
- Angaben zur Zusammenarbeit mit Ärzten

#### **Themenfeld**

Überprüfung der Qualitätsanforderungen an die Ernährung und Verpflegung der Bewohnenden

Die DISG prüft, ob für eine angemessene Ernährung gesorgt ist (§ 1a Abs. 1 lit. f BPV).

#### Überprüfung der Dokumentationen sowie deren Umsetzung im Alltag

- Ernährungskonzept
- Menüpläne
- Inspektionsprotokoll der Dienststelle Lebensmittelkontrolle und Verbraucherschutz

#### **Themenfeld**

Erhebung wichtiger Führungskennzahlen, Zahlen zur Personalentwicklung und -weiterbildung, über die Personalfuktuation, Kurz- und Langzeitabsenzen, sowie über die Zufriedenheit der Mitarbeitenden

Das Bundesamt für Gesundheit BAG ist gemäss KVG beauftragt, Betriebskennzahlen der Schweizer Pflegeheime zu veröffentlichen. Sie basieren auf den Daten der Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SO-MED), welche das Bundesamt für Statistik jährlich erhebt:

<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/service/zahlen-fakten/zahlen-fakten-zu-pflegeheimen.html>.

#### **Betriebsvergleiche nach BPG – Datenschutz:**

Wir weisen auf § 3c BPG hin, in welchem auf Betriebsvergleiche eingegangen wird:

##### *§ 3c \* Betriebsvergleiche*

<sup>1</sup> Die Gemeinden und die zuständige kantonale Behörde können Betriebsvergleiche durchführen, insbesondere zu den Kosten und der Qualität der Leistungserbringung. Sie dürfen das Ergebnis der Betriebsvergleiche veröffentlichen.

<sup>2</sup> Sie können Dritte mit der Durchführung von Betriebsvergleichen beauftragen.

Die Datenschutzbestimmungen sind einzuhalten.

Die Stadt Luzern prüft im Rahmen der jährlichen Tarifverhandlungen mit allen Heimen der Stadt Luzern zusätzlich die Personalkennzahlen. Ab 2019 ist zudem vorgesehen, dass die Institutionen gewisse Qualitätskennzahlen dem Bundesamt für Gesundheit melden müssen.

### **Situation im ambulanten Bereich**

Im ambulanten Bereich sind die jeweiligen Gemeinden für die Aufsicht und Bewilligung zuständig, in welchen die Organisation ihren Sitz hat (§ 39 GesG). Zudem übernehmen Krankenversicherer im Rahmen ihrer Überprüfungstätigkeit gewisse qualitätssichernde Aufgaben. Die Aufsichts- und Bewilligungspflicht wird von der Stadt Luzern seit einigen Jahren nicht nur für die Spitex-Organisationen auf dem eigenen Gemeindegebiet übernommen, sondern – gegen eine angemessene Entschädigung – auch für andere Gemeinden im Kanton, welche nicht über das nötige Fachwissen verfügen. Die Dienstabteilung Alter und Gesundheit (AGES) hat sich in den letzten Jahren das nötige Know-how angeeignet und sich zu einem Kompetenzzentrum entwickeln können. Dabei standen bisher Abklärungen und Überprüfungen für die Erstbewilligung und die Bewilligungserneuerung im Vordergrund. Eigentliche Aufsichtstätigkeiten konnten aus Ressourcengründen nur in sehr beschränkter Masse, beispielsweise bei Beschwerden, übernommen werden. Hinzu kommt, dass der Anbietermarkt im ambulanten Bereich viel unruhiger ist. Es kommt immer wieder zu Neugründungen, zu Sitzwechseln, zu Fusionen oder zu Übernahmen, welche alle Bewilligungs- und Aufsichtsmassnahmen zur Folge haben.

Für die Bewilligungserteilung und die Bewilligungserneuerung werden durch AGES unter anderem nachfolgende qualitätsrelevante Angaben überprüft (eine Zuordnung zu den im Postulat aufgeführten Themenfeldern ist nur teilweise möglich, da nicht alle auf den ambulanten Bereich zutreffen):

### **Organisation und Trägerschaft**

- Konzept Hilfe und Pflege zu Hause mit Aussagen zu:
  - Leitbild/Strategie
  - Wirkungsziele gemäss den allgemeinen Grundsätzen des Verbands Luzerner Gemeinden
  - Zielgruppen
  - Leistungsangebot mit Bezug zu KLV
  - Betrieb
  - Qualitätsmanagement
  - Zusammenarbeit mit andern Dienstleistern
- Organigramm mit Namen und Funktion
- Eröffnungsbilanz und Budget für 12 Monate (gemäss geplantes Personal und Leistungsmenge)
- SOLL-Stellenplan gemäss Angaben zu Personal und Dienstleistungen (vgl. 2.2. und 3.1.) *Exceldatei erhältlich*
- Handelsregisterauszug (beglaubigte Kopie) oder/und Statuten bei Vereinsform
- Mietvertrag für Büroräumlichkeiten (Kopie)
- Betriebshaftpflichtversicherung über mind. 5 Mio. Franken (Kopie)
- Pflegeleitung (verantwortliche Fachperson)
  - Kantonale Bewilligung zur Berufsausübung gemäss § 16 Gesundheitsgesetz des Kantons Luzerns
  - GLN
  - Berufs- und Lebenslauf
  - Pflegediplom/e mit SRK-Registriernummer und Arbeitszeugnisse (Kopien)
  - Sonderprivatauszug (Auszug aus dem Strafregister)

### **Personal**

- Angaben zu Pensionskasse, Unfallversicherung, Krankentaggeldversicherung (falls vorhanden)
- Organigramm mit Namen und Funktion
- Ausgefülltes Formular Stellenplan mit allen Mitarbeitenden, die Leistungen nach KLV7 erbringen (vgl. auch 1.5.)
- Nachweis Bildungsabschlüsse gemäss Stellenplan/Personalliste

- Zusätzliche Nachweise Bildungsabschlüsse Spezial-Fachausbildung (z.B. Psychiatrische Pflege, Wundmanagement)
- Muster-Stellenbeschreibungen für alle Funktionen von Mitarbeitenden, die bei den Klienten im Einsatz stehen (auch Betreuung und Hauswirtschaft)
- Muster Anstellungsvertrag

#### **Leistungsangebot und Einsatzbereich**

- Ausgefülltes Formular geplante Dienstleistungen
- Informationsmaterial und Broschüren für Zielgruppe, welche Auskunft geben über das Dienstleistungsangebot

#### **Qualitätssicherung**

- Angaben zum Bedarfsabklärungsinstrument, zum Pflegemodell, zum Arbeitsarzt und den Qualitätsmassnahmen gemäss KVV Art. 77
- Einrichtung/Räumlichkeiten entsprechen den gesetzlichen Anforderungen
- Hygienekonzept(e) mit Aussagen zu:
  - Instandhaltung der Medizintechnik
  - Persönliche Hygiene (Haare, Fingernägel, Schmuck, Berufskleidung, Schuhe),
  - Hygiene im Umgang mit Klientinnen/Klienten (Händehygiene),
  - Personenschutz, auch von Angehörigen (Handschuhe, Schutzbrillen, Überschürzen, Masken),
  - Aseptische Arbeitstechnik (Non-Touch-Technik),
  - Haut-, Schleimhaut- und Wunddesinfektion,
  - Desinfektion von Geräteteilen,
  - Massnahmen bei Verletzungen mit kontaminierten Gegenständen,
  - Entsorgung (Abfall, Wäsche, Körperflüssigkeiten),
  - Besondere Hygienemassnahmen in hochkontaminiertem Umfeld (Massnahmen für Umfeld).
- Medikamentenmanagement mit Aussagen zu
  - Verordnungsprozess
  - Prozesse betreffend Richten und Verabreichen
- Beschwerdemanagement
- CIRS (Critical incident reporting) resp. Fehlermeldeprozess
- Aus- und Weiterbildungsreglement mit Aussagen zu
  - obligatorischer und individueller Weiterbildung
  - vorhandener Fachliteratur resp. Zeitschriftenabonnemente (Liste)
- Richtlinien zur Personalselektion und Einführung mit Aussagen zu
  - Berufliche Vertrauenswürdigkeit
  - Fachkompetenz
  - Einführungsprozess
- Muster-Klientendossier mit Anleitung und Musterpflegedokumentation für die korrekte Führung der Pflegedokumentation (Unterlagen zum Pflegeprozess wie Abklärungsformulare, Pflegeplanung, Verlaufsdocumentation und Leistungsvereinbarung mit Klient und AGB)

#### **Themenfelder und Überprüfungsfrequenz**

Die im Postulat detailliert aufgeführten Themenfelder sind für eine Überprüfung in einem jährlichen Rhythmus viel zu umfangreich. Die erforderlichen Tätigkeiten könnten von der zuständigen Dienstabteilung Alter und Gesundheit nicht mit dem heutigen Personal bewältigt werden und würden zu jährlichen Mehrkosten im sechsstelligen Bereich führen. Der Stadtrat ist der Auffassung, dass angesichts der bereits bestehenden Instrumente weitere Auflagen vonseiten der Stadt Luzern nicht zielführend sind. Es werden schon ausreichende Qualitätsindikatoren erhoben, und der Stadtrat möchte die heutige Belastung des Pflegepersonals nicht durch weitere administrative Aufgaben zu-

sätzlich erhöhen. Die dafür aufzuwendende Zeit würde letztlich bei der Betreuung der Bewohnenden bzw. der Klientinnen und Klienten eingespart werden müssen, was der Qualität von Betreuung und Pflege mehr schadet als nützt.

### **Öffentlichkeit**

Inwieweit und in welchem Umfang Qualitätsindikatoren der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können und sollen, ist für den Stadtrat noch zu klären. Einerseits anerkennt er das Interesse der Öffentlichkeit an der in den Heimen und durch die Spitex-Organisationen erbrachten Pflegequalität. Andererseits besteht wie erwähnt die Gefahr, dass der administrative Aufwand dafür sehr gross werden kann und die tägliche Pflege- und Betreuungsarbeit eher behindert als unterstützt. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass es im Interesse einer Institution liegt, sich mit guten Kennzahlen der Öffentlichkeit zu präsentieren und damit Werbung zu machen. Unterschreiten die Qualitätsindikatoren hingegen über längere Zeit die fachlichen Anforderungen, wird die Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde ohnehin eingreifen müssen und auch die Öffentlichkeit informieren. Ob der Nutzen, die dazwischenliegenden, oftmals kleineren Qualitätsunterschiede zwischen den einzelnen Institutionen aufzuzeigen, den dafür erforderlichen Aufwand und die Kosten rechtfertigt, bleibt für den Stadtrat fraglich.

### **Fazit**

Die vom Postulanten gestellten Forderungen zur Qualitätsüberprüfung werden weitestgehend durch die gesetzlich bezeichneten Stellen bereits heute erfüllt. Handlungsbedarf besteht bei der Koordination und der Klärung von Schnittstellen in der Zusammenarbeit mit dem Kanton, dem Bund und den Krankenversicherungen sowie bei der geforderten Veröffentlichung von Ergebnissen. Eine Verschärfung der Auflagen, wie sie im Postulat bezüglich Ausführlichkeit und Frequenz verlangt werden, betrachtet der Stadtrat als unverhältnismässig und kontraproduktiv, da sie im Pflegealltag zu Mehrbelastungen mit administrativen Tätigkeiten führen, die den betreuten Personen mehr schaden als nützen, da der erforderliche Zeitaufwand bei der ohnehin knapp bemessenen Betreuungszeit kompensiert werden müsste. Den beschriebenen Handlungsbedarf versteht der Stadtrat als Optimierung von bereits gut funktionierenden Systemen.

**Der Stadtrat nimmt das Postulat teilweise entgegen.**

Stadtrat von Luzern