

Regierungsratsbeschluss

vom 25. November 2014

Nr. 2014/2060

KR.Nr. K 168/2014 (DDI)

Kleine Anfrage Hardy Jäggi (SP, Rechterswil): Bewilligungs- und Überprüfungspraxis des ASO gegenüber öffentlichen und privaten SPITEX-Anbietern (12.11.2014); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Im Spitex-Bereich gibt es zwei Entwicklungen:

1. Die öffentlichen SPITEX-Organisationen sind alle dem Spitex-Administrativ-Vertrag unterstellt und erfüllen eine von Bund und Kantonen geforderte Versorgungspflicht.
2. Im Gegensatz dazu stossen viele private, gewinnorientierte Firmen mit Angeboten der Hilfe und Pflege zu Hause auf den Markt. Sie haben keine Versorgungspflicht. Sie übernehmen nur die lukrativen Einsätze und nur solange bei den Klienten Geld vorhanden ist. Die teuren, komplexen Einsätze überlassen sie den öffentlichen SPITEX-Organisationen.

Dies hat zur Folge, dass die öffentliche Spitex teurer wird, da sie mehr und höher qualifiziertes Personal benötigt und häufigere Einsätze zu mehr unbezahlten Fahrten führen. Die von den Gemeinden finanzierten öffentlichen SPITEX-Organisationen befürchten zudem, dass Betriebsbewilligungen an private SPITEX-Organisationen vergeben werden, die nicht alle notwendigen Voraussetzungen erfüllen. Die öffentlichen SPITEX-Organisationen wünschen eine Klärung ihrer Position bezüglich dem in der Heimplanung 2020 erwähnten Handlungsfeld 3: Pflege und Betreuung zu Hause 4.3.3./4.3.4.

Ich bitte deshalb die Regierung, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie geht das ASO bei der Prüfung von Gesuchen und bei der Erteilung von Betriebsbewilligungen vor?
2. Gibt es dabei Unterschiede, ob ein Gesuch von einer öffentlichen oder einer privaten SPITEX-Organisation eingereicht wird?
3. Wie prüft das ASO die in der Betriebsbewilligung geforderte Basis-Qualität?
4. Wie kontrolliert das ASO nach Erteilung der Betriebsbewilligung deren Einhaltung?
5. Verlässt sich das ASO bei privaten SPITEX-Organisationen auf bereits erteilte Betriebsbewilligungen anderer Kantone? Wenn ja, warum?
6. Wie stellt das ASO sicher, dass Heime, welche Spitex-Leistungen erbringen, dieselben Betriebsbewilligungsaufgaben erfüllen wie SPITEX-Organisationen?
7. Wie geht das ASO mit der Ausbildungsverpflichtung bei privaten SPITEX-Organisationen um?
8. Erfüllen die privaten SPITEX-Organisationen die Voraussetzungen/Auflagen des Administrativ-Vertrages, dem die öffentlichen SPITEX-Organisationen unterstellt sind?
9. Hat das ASO genügend Ressourcen, um die Prüfung und Kontrolle aller SPITEX-Organisationen vollumfänglich und seriös vorzunehmen?
10. Wenn nein, könnten Ressourcen vom Heimbereich (oder einem anderen Bereich) in den Spitexbereich verschoben werden?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Gemäss § 100 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) fördert der Kanton zusammen mit den Einwohnergemeinden die gesundheitliche Vorsorge und Fürsorge sowie die Haus- und Krankenpflege (Spitex). Nach Abs. 3 übt er die Aufsicht über die Berufe der Gesundheitspflege aus.

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 Spitexorganisationen unterstehen somit, unabhängig von ihrer Ausrichtung als Profit- oder Non-Profit-Organisation, allesamt einer Bewilligungspflicht und der Aufsicht durch den Kanton. Allerdings ist es gemäss § 142 SG Sache der Einwohnergemeinden, dafür zu sorgen, dass die nötigen ambulanten Dienste erbracht werden.

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

- Das Grundangebot wird in geforderter Basisqualität erbracht;
- ein Betriebskonzept und/oder ein Leistungsauftrag liegen vor;
- 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 Betriebsführung und die Organisation sind genügend geklärt;
- 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 (RL-SIO-2013) werden die Bewilligungsvoraussetzungen und Rahmenbedingungen für die ambulante Hilfe, Betreuung und Pflege zu Hause (Spitex) näher konkretisiert.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie geht das ASO bei der Prüfung von Gesuchen und bei der Erteilung von Betriebsbewilligungen vor?

Das ASO bzw. dessen Fachstelle Betreuung-Pflege prüft anhand eines spezifischen Rasters, ob alle für eine Betriebsbewilligung nötigen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Nachweis ist Sache der Gesuchstellenden; entsprechend ist eine vollständige Dokumentation zusammen mit dem Bewilligungsgesuch einzureichen. Nebst dem Betriebskonzept und weiteren relevanten Unterlagen

wird insbesondere die eingereichte Mitarbeiter(innen)-Liste hinsichtlich der Qualifikationen vertieft geprüft. Die gesuchstellende Organisation hat dabei das Vorhandensein der nötigen Ausbildungsabschlüsse durch Diplome und Ausweise zu belegen. Die aufgeführten Mitarbeitenden haben bei der Ausbildung allesamt einen Mindeststandard zu erfüllen; es muss jedenfalls der Grundkurs SRK im Umfang von 120 Stunden absolviert worden sein. Darüber hinaus muss die gesuchstellende Organisation einen vorgegebenen Mix an Qualifikationen nachweisen können. Es gilt folgender Personalschlüssel: 20 % Ausbildungen auf Tertiärstufe, 20 % auf Sekundarstufe II und 60 % auf Stufe Assistenz- oder Attestausbildung. Es wird im Weiteren durch das ASO geprüft, ob Bestrebungen vorhanden sind, das Konzept „Ausbildungsverpflichtung für nicht-universitäre Gesundheitsberufe im Kanton Solothurn“ vom 2. Mai 2013 zu erfüllen.

Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, wird keine Betriebsbewilligung erteilt; es ergeht ein ablehnender Entscheid. Ist dieser Schritt nicht angemessen, bestehen aber doch Vorbehalte, kann die Betriebsbewilligung mit Auflagen verbunden werden. Generell gilt die Praxis, dass eine neue Organisation eine Art „Probezeit“ zu bestehen hat. So werden neue Organisationen vorerst auf zwei Jahre befristet zugelassen. Werden diese zwei Jahre erfolgreich „bestanden“, kann eine Erneuerung der Bewilligung beantragt werden. In aller Regel und bei Vorliegen aller Voraussetzungen wird diese dann für eine Dauer von sechs Jahren ausgestellt. 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.

3.2.2 Zu Frage 2:

Gibt es dabei Unterschiede, ob ein Gesuch von einer öffentlichen oder einer privaten SPITEX-Organisation eingereicht wird?

Organisationen mit Sitz im Kanton Solothurn werden stets gleich geprüft, unabhängig davon, ob es sich um Non-Profit-Organisationen oder Profit-Organisationen handelt. Unterschiede bestehen nur dann, wenn eine Organisation bereits eine Erstbewilligung eines anderen Kantons vorweisen kann (beachte dazu die weiteren Ausführungen unter Frage 5).

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie prüft das ASO die in der Betriebsbewilligung geforderte Basis-Qualität?

Die Basis-Qualität wird in erster Linie anhand der eingereichten Unterlagen überprüft. Non-Profit sowie Profit-Organisationen werden zudem Stichprobeweise auch vor Ort überprüft. Dabei haben sie eine saubere bzw. qualitätskonforme Fallführung unter anderem via ihr Management-System nachzuweisen.

Non-Profit-Organisationen richten sich beim Erbringen ihrer Dienstleistungen nach dem Qualitätsmanual des Spitex Verbandes Schweiz. Über das Einhalten der Qualitätsvorgaben ist dabei direkt an den Spitex Verband Kanton Solothurn (SVKS) zu rapportieren. In diesem Sinne kontrollieren sich die angeschlossenen Mitglieder auch selbst. Früher galt dieses System flächendeckend. Seit der Neuordnung der Pflegefinanzierung müssen private Leistungsanbieter nicht mehr dem Tarifvertrag des SVKS beitreten und senden demzufolge auch keine solchen Rapporte mehr ein. Private Leistungserbringer haben mittlerweile eigene Qualitätssicherungs-Systeme. Die Tauglichkeit dieser Systeme und ob diese eingehalten sind, wird im Rahmen der Aufsicht, teilweise vor Ort, geprüft.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie kontrolliert das ASO nach Erteilung der Betriebsbewilligung deren Einhaltung?

Die durch das ASO erfolgten Kontrollen wären für sich alleine nicht ausreichend, um das Einhalten der Voraussetzungen für eine Betriebsbewilligung permanent 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. Für Non-Profit-Organisationen gilt darüber hinaus, dass diese über eine Leistungsvereinbarung mit einer oder mehreren Einwohnergemeinden verbunden sind. Im Rahmen dieser Verbindung, werden die Organisationen und das Erbringen der Dienstleistungen regelmässig geprüft. Diese Kontrolle besteht für Profit-Organisationen nicht. Allerdings sind diese zusammen mit den Non-Profit-Organisationen Teil des nachfolgend beschriebenen Netzwerkes, welches ergänzend zum ASO eine Kontrolle ausübt:

- Ombudsstelle für Menschen in soziale 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 jede Spitex-Organisation verpflichtet, Klientinnen und Klienten sowie deren Angehörige darauf hinzuweisen, dass Beschwerden im Bereich der ambulanten 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: Bei der ambulanten Betreuung und Pflege handelt es sich um eine historisch gewachsene, kommunale Aufgabe. Die Einwohnerinnen und Einwohner richten sich deshalb bei auftauchenden Fragen oder Problemen oft an die Behörden der Standortgemeinde oder an den kommunalen Sozialdienst. Von dort gelangen die nötigen Informationen auch an das ASO.
- Ärztenschaft: Für jede Pflegeleistung, die eine Spitex-Organisation erbringt, braucht es eine ärztliche Verordnung. In diesem Zusammenhang erhalten Ärztinnen und Ärzte einen detaillierten Einblick in den Betrieb einer Spitex-Organisation und die erbrachte Pflege. Sie melden allfällige Mängel nach Entbindung von der Schweigepflicht durch die Patientinnen und Patienten dem Kantonsarzt. Dasselbe gilt für die Spitäler. Der Kantonsarzt kommt nötigenfalls auf das ASO zu. Der Informationsfluss funktioniert zuverlässig.
- Krankenversicherer: Diese überprüfen regelmässig, ob die veranschlagten Pflegestunden eingehalten werden. Sie verlangen dazu die Pflegedokumentationen und nehmen Hinweise von Versicherten entgegen. Ungereimtheiten werden nötigenfalls dem ASO mitgeteilt.
- Klientinnen/Klienten, Angehörige und Personal: Defizite bei den Leistungen sowie organisatorische Mängel werden am häufigsten von den Klienten und Klientinnen selbst, sowie von den Angehörigen erkannt. Sie wenden sich denn auch am häufigsten mit Anfragen und Beschwerden an Behörden und die Ombudsstelle. Im Weiteren hat aber auch das Personal einer Organisation diese Kompetenz. Es kommt immer wieder vor, dass sich

Angestellte von Spitex-Organisationen bei gravierenden Mängeln in der Betriebsführung oder in der Pflege bei der Ombudsstelle oder beim ASO melden.

Das ASO kann im Rahmen dieses Netzwerkes seine Prüfungshandlungen auf das Ausstellen und das Erneuern von Betriebsbewilligungen sowie auf Stichprobekontrollen konzentrieren. Fehlentwicklungen werden zuverlässig gemeldet. Den gemeldeten Sachverhalten wird in jedem Falle vertieft auf den Grund gegangen.

3.2.5 Zu Frage 5:

Verlässt sich das ASO bei privaten SPITEX-Organisationen auf bereits erteilte Betriebsbewilligungen anderer Kantone? Wenn ja, warum?

Bis November 2012 mussten Non-Profit-Organisationen und Profit-Organisationen unabhängig davon, in welchem Kanton diese ihren Hauptsitz hatten, dieselben Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen.

Die Wettbewerbskommission der Schweizerischen Eidgenossenschaft (WEKO) überwacht als unabhängige Behörde die Einhaltung und den Vollzug des Binnenmarktgesetzes (BGBM, SR 943.02). Im November 2012 gelangte die WEKO an den Kanton Solothurn und wies darauf hin, dass der Gesetzgeber mit der Teilrevision des BGBM im Jahre 2005 eine behördliche Mitteilungspflicht eingeführt habe (Art. 10a Abs. 2 BGBM). Demnach seien Behörden und Gerichte verpflichtet, der WEKO alle Verfügungen und Urteile, die in Anwendung des Binnenmarktgesetzes ergehen, unaufgefordert zuzustellen. Aufgrund dieser Mitteilung wurden der WEKO u.a. die obenerwähnten Richtlinien des ASO zur Überprüfung zugestellt. Die WEKO stellte daraufhin fest, dass die vorgesehenen gleichen Bewilligungsvoraussetzungen für ausserkantonale und innerskantonale Organisationen binnenmarktrechtlich problematisch seien. Im Rahmen der Teilrevision des Binnenmarktgesetzes sei es ein zentrales Anliegen des Gesetzgebers gewesen, die gewerbliche Niederlassungsfreiheit im Gesetz zu verankern. Entsprechend sehe die Bestimmung in Art. 2 Abs. 4 des BGBM vor, dass Personen, die eine Erwerbstätigkeit rechtmässig ausübten, das Recht hätten, sich zwecks Ausübung dieser Tätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz niederzulassen und diese Tätigkeit unter Vorbehalt von Art. 3 nach den Vorschriften des Ortes der Erstniederlassung auszuüben. Dies gelte selbst dann, wenn die Tätigkeit am Ort der Erstniederlassung aufgegeben werde. Ausserkantonale Spitex Organisationen würden grundsätzlich über einen Anspruch verfügen, ihre Tätigkeit nach den Bewilligungsvoraussetzungen ihres Herkunftskantons im Kanton Solothurn auszuüben. Gemäss WEKO seien die Bewilligungsvoraussetzungen des Kantons Solothurn in solchen Fällen nur ausnahmsweise anzuwenden. Abschliessend forderte die WEKO dazu auf, die Richtlinien des ASO anzupassen. In der Folge wurden die Richtlinien überarbeitet und der WEKO noch einmal zur Prüfung vorgelegt. Es erging ein positiver Entscheid.

Seither können wegen des Binnenmarktgesetzes die sonst üblichen Prüfungshandlungen bei Organisationen, welche bereits über eine Betriebsbewilligung eines anderen Kantons verfügen, in welchem sie ihren Hauptsitz verzeichnen, und keinen eigenen Stützpunkt im Kanton Solothurn betreiben, nicht mehr vollumfänglich durchgeführt werden. Es ergeht aber in jedem Falle eine summarische Prüfung und der Nachweis einer Basisqualität ist erforderlich. Zudem ist darzulegen, dass im Herkunftskanton die Betriebsbewilligung nicht infrage gestellt ist. Im Weiteren hat das ASO entschieden, ohne Einschränkung weiterhin für alle ausserkantonalen Organisationen eine individuelle Betriebsbewilligung auszustellen, in welcher die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Qualitätserfordernisse abgebildet sind. Dies entspricht auch dem Vorgehen in anderen Kantonen und wurde von der WEKO nicht bemängelt.

3.2.6 Zu Frage 6:

Wie stellt das ASO sicher, dass Heime, welche Spitex-Leistungen erbringen, dieselben Betriebsbewilligungsaufgaben erfüllen wie SPITEX-Organisationen?

Es gelten dieselben Voraussetzungen für eine Betriebsbewilligung wie bei den übrigen Spitex-Organisationen. Ein ungeklärter Punkt in diesem Zusammenhang ist lediglich, nach welchem Einstufungssystem künftig Heime, die eigene Spitex-Betriebe führen, mit den Krankenkassen die erbrachten Leistungen abrechnen können. Gegenwärtig rechnen diese „Inhouse-Spitex-Organisationen“ gleich ab wie alle übrigen Spitex-Organisationen. Im Rahmen eines Gerichtsverfahrens zwischen einem Heim und einem Krankenversicherer wird nun geklärt, ob zukünftig gleich abgerechnet werden muss, wie dies für stationär erbrachte Leistungen von Heimen gilt. Je nach Ausgang des Urteils werden hernach die Richtlinien des ASO angepasst.

3.2.7 Zu Frage 7:

Wie geht das ASO mit der Ausbildungsverpflichtung bei privaten SPITEX-Organisationen um?

Wir erachten es als unverzichtbar, dass Spitex-Organisationen ihren Beitrag zur Sicherung des Nachwuchses in der Gesundheitsversorgung leisten. Das Einhalten der Ausbildungsverpflichtung muss zur Selbstverständlichkeit werden. Entsprechend werden diesbezüglich Profit-Organisationen mit Sitz im Kanton Solothurn gleich behandelt wie Non-Profit-Organisationen. Grundsätzlich sind wir auch der Meinung, dass Organisationen mit Niederlassung und Erstabteilung in einem anderen Kanton hier in der Pflicht sind. Allerdings bestehen aktuell noch rechtliche Unsicherheiten in der Durchsetzung dieser Pflicht. Es ist deshalb Gegenstand laufender Abklärungen, ob eine rechtliche Lücke besteht und wie diese zu schliessen ist.

3.2.8 Zu Frage 8:

Erfüllen die privaten SPITEX-Organisationen die Voraussetzungen/Auflagen des Administrativ-Vertrages, dem die öffentlichen SPITEX-Organisationen unterstellt sind?

Der Administrativvertrag wurde auch von der Association Spitex Privée Suisse (ASPS) unterschrieben. Organisationen, die Mitglied der ASPS sind, sind verpflichtet, die Regeln dieses Administrativvertrages einzuhalten. Gegenwärtig sind uns nur fünf Spitex-Organisationen bekannt, welche Dienstleistungen im Kanton Solothurn erbringen und nicht diesem Administrativvertrag angeschlossen sind. Diese Organisationen verfügen jedoch über eigene Qualitätsmanagement-Systeme. Bis dato sind zudem keine Hinweise bekannt, dass die von diesen erbrachten Dienstleistungen nicht der nötigen Qualität entsprochen hätten.

3.2.9 Zu Frage 9:

Hat das ASO genügend Ressourcen, um die Prüfung und Kontrolle aller SPITEX-Organisationen vollumfänglich und seriös vorzunehmen?

Ja, dank des oben beschriebenen Netzwerkes sind die knappen Ressourcen ausreichend. Sollte sich aber in Zukunft zeigen, dass mehr Ressourcen bei Bewilligung und Aufsicht eingesetzt werden müssen, werden rechtzeitig die erforderlichen Aufstockungen beim Personaletat des ASO beantragt.

3.2.10 Zu Frage 10:

Wenn nein, könnten Ressourcen vom Heimbereich (oder einem anderen Bereich) in den Spitexbereich verschoben werden?

Dies ist weder notwendig noch möglich.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); HAN, BRU, BOR (2014/089)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat