

Richtlinien zur Basisqualität

Qualitätsvorgaben und deren Überprüfung in Alters- und Pflegeheimen
sowie in Tages- und Nachtstrukturen

Januar 2016



Impressum

Kanton Appenzell Ausserrhoden
Departement Gesundheit und Soziales
Amt für Soziales
Kasernenstrasse 17
9102 Herisau

www.ar.ch/soziales



Inhalt

1. Ausgangslage und rechtliche Grundlagen	1
2. Einleitung	2
3. Anforderungen und Kriterien	3
3.1 Alters- und Pflegeheime	3
3.2 Tages- und Nachtstrukturen	3
4. Aufgaben bei der Qualitätsprüfung im Überblick	4
4.1 Die Verantwortungs- bzw. Aufsichtsebenen	5
4.1.1 Individuelle Aufsicht: Pflegebedürftige Menschen; allenfalls Angehörige oder die gesetzlichen Vertretungen	5
4.1.2 Fachspezifische Aufsicht: Personal und Institutionsleitung	5
4.1.3 Interne Aufsicht: Oberstes Leitungsorgan	6
4.1.4 Behördliche Aufsicht: Amt für Soziales	6
4.2 Grundsätze beim Zusammenwirken der Aufsichtsebenen	6
5. Vor Betrieb einer Institution: Das Betriebsbewilligungsverfahren	7
6. Aufgaben der Institution	8
6.1 Kurz und knapp	8
6.2 Qualitätsmanagement	8
6.3 Periodische Selbstbewertung und Berichterstattung	8
6.3.1 Alters- und Pflegeheime	8
6.3.2 Tages- und Nachtstrukturen	9
6.4 Meldung von Veränderungen	9
6.5 Meldung besonderer Vorkommnisse	9
7. Aufgaben des Amtes für Soziales	10
7.1 Kurz und knapp	10
7.2 Aufsichtsrechtliche Hinweise	10
7.3 Angemeldete Aufsichtsbesuche	10
7.4 Unangemeldete Kontrollbesuche	11
7.5 Strafrechtliche Verfahren	11
8. Beilagen	13
9. Vollzugsbeginn	14

1. Ausgangslage und rechtliche Grundlagen

Staatliche Bewilligung und Aufsicht ist dort notwendig, wo pflegebedürftige Menschen auf institutionelle Pflege und Betreuung angewiesen sind und dadurch in Abhängigkeitsverhältnissen stehen. Der Kanton hat demnach im Bereich der Qualitätssicherung einen doppelten Auftrag:

· **Schutzauftrag:** Der Kanton hat gegenüber Menschen, welche in Alters- und Pflegeheimen sowie in Tages- und Nachtstrukturen¹ gepflegt und betreut werden, eine Schutzpflicht. Der Schutz der Persönlichkeit und die Unversehrtheit ist in vielen Tätigkeitsbereichen dieser Institutionen² von Belang, beispielsweise der Schutz der Intimsphäre; der Umgang mit freiheitsbeschränkenden Massnahmen; die Prävention sexueller Übergriffe; die fachliche und persönliche Eignung von Mitarbeitenden. Die staatliche Bewilligung und Aufsicht soll dazu beitragen, das Wohl und den Schutz der pflegebedürftigen Menschen in Alters- und Pflegeheimen sowie in Tages- und Nachtstrukturen zu gewährleisten.

· **Sicherstellungsauftrag:** Im Bereich Pflegeheime hat der Kanton für seine Wohnbevölkerung eine hinreichende Versorgung mit Pflegeheimen zu gewährleisten. Die Steuerung des Angebots erfolgt nach den Kriterien Bedarf, Qualität und Wirtschaftlichkeit. Auf seiner Pflegeheimliste führt er die Pflegeheime auf, die notwendig sind, um den ermittelten Bedarf sicherzustellen. Für die Zulassung (Aufnahme in die Pflegeheimliste) haben die Pflegeheime zudem die Vorgaben bezüglich Qualität und Wirtschaftlichkeit zu erfüllen. Im Bereich der Tages- und Nachtstrukturen erfolgt keine kantonale Planung. Die Zulassung erfolgt mit der Erteilung der Betriebsbewilligung.

Die Qualitätsvorgaben für Alters- und Pflegeheime stützen sich auf das Qualitätsmanual «qualivista» – ehemals Grundangebot und Basisqualität. «qualivista» ist die Fortsetzung einer konsequenten Aufbauarbeit von Leistungsanforderungen für Alters- und Pflegeheime – geltend für die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Solothurn. Eine Steuergruppe von Verbands-, Behörden- und Gemeindevertreter/innen engagiert sich seit 2001 für deren Weiterentwicklung. «qualivista» konkretisiert in Appenzell Auser- und Oberrhodens die Voraussetzungen für die Erteilung einer

Betriebsbewilligung für Alters- und Pflegeheime. Ebenso werden damit die qualitativen Vorgaben für die Zulassung definiert.

Die Qualitätsvorgaben für Tages- und Nachtstrukturen wurden in Anlehnung zu «qualivista» definiert.

Die Basisqualität ist kein punktueller Zustand, sondern sie ist fortlaufend sicherzustellen.

Das Departement Gesundheit und Soziales erlässt die vorliegenden Richtlinien zur Basisqualität in Ausführung folgender Rechtsgrundlagen:

· Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210);

· Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10);

· Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (KVV; SR 832.102);

· Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 29. September 1995 (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31);

· Gesundheitsgesetz vom 25. November 2007 (GG; bGS 811.1);

· Verordnung zum Gesundheitsgesetz vom 11. Dezember 2007 (bGS 811.11);

· Verordnung über die Heimaufsicht vom 11. Dezember 2007 (Heimverordnung; bGS 811.14);

· Vorläufige Verordnung über die Pflegefinanzierung vom 22. Juni 2010 (bGS 812.115).

¹ Tages- und Nachtstrukturen werden in der Praxis oft als Tages- und Nachtstätten bezeichnet.

² «Institution» schliesst sowohl Alters- und Pflegeheime als auch Tages- und Nachtstrukturen ein.

2. Einleitung

Lebensqualität von Menschen, die in Alters- und Pflegeheimen sowie in Tages- und Nachtstrukturen gepflegt und betreut werden, entsteht nicht allein durch Grundlagen und Konzepte. Die Verantwortlichen und Mitarbeitenden, die Trägerschaften sowie das Amt für Soziales bemühen sich um Qualität. Was zu einer hohen Zufriedenheit der gepflegten und betreuten Menschen führt, ist nicht immer eindeutig. Wie bemisst sich die Selbstbestimmung der betreuten Menschen? Woran ist erkennbar, dass die Persönlichkeit und die Unversehrtheit von pflegebedürftigen Menschen geschützt sind? Wann sind sie es nicht? Darauf Antworten zu finden ist nicht immer einfach.

Dadurch, dass Bewohnerinnen und Bewohner³ in Institutionen auf dauerhafte oder länger dauernde Pflege und Betreuung angewiesen sind, entstehen erhebliche Abhängigkeitsverhältnisse. Deshalb haben neben dem Leitungs- und Pflegepersonal auch die Trägerschaften und der Staat ihren Beitrag zu leisten, damit das Wohl und der Schutz der pflegebedürftigen Menschen gewährleistet sind. Diese Richtlinien definieren dazu einen allgemeinen Rahmen. Innerhalb dieses Rahmens wird viel Arbeit geleistet, vor Ort und von vielen verschiedenen Menschen.

Qualität ist mehrheitlich nicht messbar. Das Bemühen um Qualität ist aber überprüfbar. Es ist notwendig, diese Prüfung nicht dem Zufall zu überlassen, sondern sie auf allen Ebenen in die Prozesse und die Zusammenarbeit zu implementieren: in die Zusammenarbeit von Institutionsleitungen mit ihren Trägerschaften, von Trägerschaften mit dem Amt für Soziales.

Qualität und deren Prüfung können nicht an eine einzige Stelle delegiert werden. Die vorliegenden Richtlinien umfassen deshalb Aufgaben der Institutionen mit ihren Trägerschaften als auch Aufgaben des Amtes für Soziales. Damit wird deutlich, dass für die Erreichung der Basisqualität in Alters- und Pflegeheimen sowie in Tages- und Nachtstrukturen ein Miteinander gefordert ist, indem jede Ebene Aufgaben und Verantwortung wahrnimmt mit dem Ziel, eine hohe Zufriedenheit und Lebensqualität sowie die Unversehrtheit von pflegebedürftigen Menschen zu gewährleisten.

Das tägliche Engagement lässt sich nicht in staatlichen Vorgaben darstellen, ist aber unabdingbar für eine hohe Qualität zugunsten der Menschen, die in Alters- und Pflegeheimen oder in Tages- und Nachtstrukturen gepflegt und betreut werden. In diesem Sinn definieren die Richtlinien zur Basisqualität einen allgemeinen Rahmen.

³ «Bewohnerinnen und Bewohner» schliesst auch Gäste (Leistungsnutzende) der Tages- und Nachtstrukturen ein.

3. Anforderungen und Kriterien

3.1 Alters- und Pflegeheime

Als Grundlage für die Qualitätsvorgaben dient das vom Branchenverband CURAVIVA Schweiz empfohlene Qualitätsmanual «qualivista». Es baut inhaltlich auf den langjährig geltenden Qualitätsnormen «Grundangebot und Basisqualität» auf.

Das Qualitätsmanual «qualivista» wurde unter Mitwirkung von zwei Vertretern des Branchenverbandes CURAVIVA Appenzellerland sowie von zwei Bereichsleiterinnen Pflege und Betreuung auf die Rahmenbedingungen und Anforderungen von Appenzell Ausserrhoden angepasst: Ilir Selmanaj, Christoph Fuhrer, Ulla Ahmann und Karin Schiess.

Die Anforderungen und Kriterien nach «qualivista» und die dazugehörigen Anhänge sind in der Beilage 1 zu den Richtlinien zur Basisqualität aufgeführt.

Die Anforderungen und Kriterien nach «qualivista» werden in Zusammenarbeit mit den beteiligten Kantonen stets den neuen Erkenntnissen und Erfordernissen angepasst.⁴

«qualivista» wird den Alters- und Pflegeheimen als internes Mess- und Bewertungssystem dienen. Das Amt für Soziales wird mit «qualivista» die Leistungen der Institutionen quantitativ und qualitativ prüfen.

«qualivista» ist in drei Bereiche gegliedert: **Führungsprozesse, Kernprozesse und Unterstützungsprozesse**. Es besteht aktuell aus 37 Leistungsanforderungen und zugeordneten Kriterien, welche die Leistungsanforderungen spezifizieren und überprüfbar machen.

3.2 Tages- und Nachtstrukturen

Tages- und Nachtstrukturen bieten pflegebedürftigen Menschen an einzelnen oder mehreren Tagen bzw. Nächten in der Woche und während einer festgelegten Zeit je Tag bzw. Nacht Betreuung und Pflege an. Den Tages- und Nachtgästen wird zudem ein aktivierendes Programm inklusive Mahlzeiten angeboten.

Tages- und Nachtstrukturen dienen insbesondere der Entlastung der pflegenden Angehörigen. Sie können Heimeintritte verhindern oder verzögern und ermöglichen den Tages- und Nachtgästen eine Abwechslung und soziale Kontakte. Der Tagesaufenthalt kann auch zur Durchführung von therapeutischen Massnahmen genutzt werden.

Tages- und Nachtstrukturen sind im Regelfall in ein Alters- und Pflegeheim integriert. Sie können aber auch als eigenständiges Angebot betrieben werden. Ein Kriterium für die Abgrenzung zum Aufenthalt im Alters- und Pflegeheim ist die Dauer des Aufenthaltes. In Tages- und Nachtstrukturen erfolgt der Aufenthalt ausschliesslich während des Tages oder der Nacht, d.h. er dauert weniger als 24 Stunden.

In Abgrenzung dazu stehen Angebote der ambulanten Spitalversorgung wie z.B. psychogeriatrische Tagesstätten der Psychiatrie.

Als Grundlage für die Qualitätsvorgaben für Tages- und Nachtstrukturen dient das Qualitätsmanual «qualivista». Die Anforderungen und Kriterien wurden unter Mitwirkung von zwei Vertretern des Branchenverbandes CURAVIVA Appenzellerland sowie von einer Bereichsleiterin Pflege und Betreuung definiert: Christoph Fuhrer, Ilir Selmanaj und Karin Schiess.

Die Anforderungen und Kriterien für Tages- und Nachtstrukturen sind in der Beilage 2 zu den Richtlinien zur Basisqualität aufgeführt.

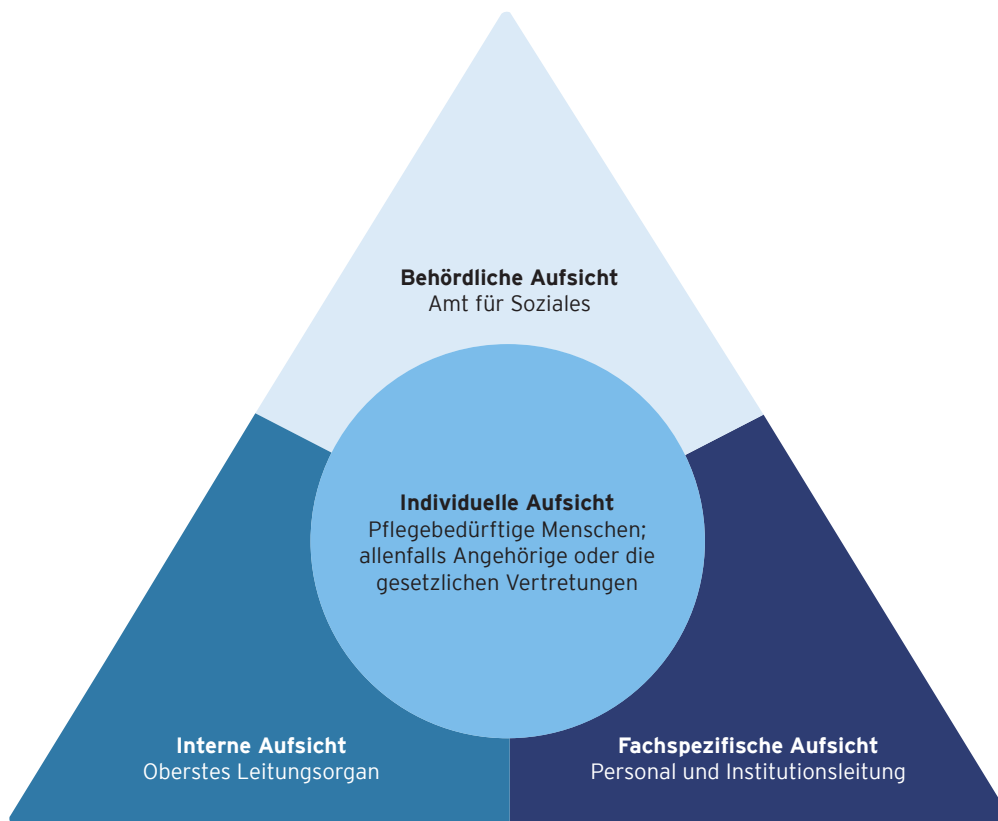
⁴ Auf www.qualivista.ch/downloads/appenzell-ausserrhoden kann jederzeit die aktuelle Version der Anforderungen und Kriterien nach «qualivista» eingesehen werden.

4. Aufgaben bei der Qualitätsprüfung im Überblick

Die Prüfung, ob und wie die Pflege-, Betreuungs- und Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner sichergestellt sind, ist Aufsichtsarbeit. Aufsicht, also Prüfung, kann aber nicht allein an staatliche Stellen delegiert werden. Sie ist vielmehr das Zusammenwirken von verschiedenen Beteiligten unter Einsatz unterschiedlicher Instrumente mit dem Ziel, das Wohl und den Schutz von pflegebedürftigen Menschen zu gewährleisten. Aufgabe der Verantwortlichen der verschiedenen Aufsichtsebenen ist es, sich für die Lebensqualität im Alters- und Pflegeheim sowie in Tages- und Nachtstrukturen einzusetzen, allfällige Mängel zu erkennen und, wenn nötig, unverzüglich zu handeln. Die Institutionen und das Amt für Soziales müssen Mängel und Missstände thematisieren und die Behebung konkret angehen. Dazu sind Fachlichkeit, Reflexion und gemeinsames Abwägen notwendig. Definierte Abläufe erleichtern es den Verantwortlichen in den Institutionen sowie im Amt für Soziales, der Situation angemessene Entscheide zu treffen.

Mit zunehmender Nähe zu den Bewohnerinnen und Bewohnern steigen die Verantwortung und die Möglichkeiten, konkrete, griffige Massnahmen zugunsten einer guten Lebens- und Betreuungsqualität umzusetzen. Die behördliche Aufsicht wirkt übergeordnet und handelt in der Regel indirekt. Sie nimmt den Verantwortlichen in den Institutionen die Entscheide nur dann ab, wenn kantonale Vorgaben nicht erfüllt sind. Die Umsetzung von Massnahmen liegt stets in den Händen der strategischen und operativen Führung der Institutionen. Bei gravierenden Mängeln muss das Amt für Soziales, um die pflegebedürftigen Menschen verzögerungsfrei zu schützen, als einschneidendste Massnahme die Betriebsbewilligung entziehen oder, wenn Gefahr im Verzug ist, die verzögerungsfreie Schliessung der Institution anordnen. Dennoch verbleibt auch dann die Umsetzung in der Verantwortung der Institution.

4.1 Die Verantwortungs- bzw. Aufsichtsebenen



4.1.1 Individuelle Aufsicht: Pflegebedürftige Menschen; allenfalls Angehörige oder die gesetzlichen Vertretungen

Urteilsfähige pflegebedürftige Menschen nehmen ihre Rechte und Pflichten selbstständig wahr. Dabei werden sie üblicherweise auch von ihren Angehörigen unterstützt.

Im Fall einer gesetzlichen Vertretung eines pflegebedürftigen Menschen wahrt diese dessen Rechte und stellt den Schutz in der gewählten Institution sicher. Bevor ein pflegebedürftiger Mensch in eine Institution eintritt, klärt er oder seine gesetzliche Vertretung die Eignung der Institution ab. Eine umfassende und transparente Darstellung der Leistungen des Alters- und Pflegeheims oder der Tages- und Nachtstruktur ist dafür notwendig. Auf dieser Basis kann geklärt werden, ob das Leistungsangebot den individuellen Bedürfnissen des pflegebedürftigen Menschen im Grundsatz entspricht. Nach Eintritt überwacht und begleitet die gesetzliche Vertretung die institutionelle Pflege- und Betreuungssituation.

4.1.2 Fachspezifische Aufsicht: Personal und Institutionsleitung

Die Institutionsleitung ist verantwortlich für die gesamte operative Führung, d.h. für eine gezielte und fachlich fundierte Leistungserbringung sowie für deren Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Sie sorgt für Planung, Koordination, Umsetzung und Evaluation der Qualitätsvorgaben sowie der vereinbarten Leistungen und stellt in Zusammenarbeit mit den Mitarbeitenden die Pflege- und Betreuungsqualität sowie das Wohlergehen der Bewohnerinnen und Bewohner sicher. Die Umsetzung erfolgt durch die Mitarbeitenden. Diese unterstützen die Leitungspersonen zudem in der Reflexion und der Prüfung der Ziele. Sie erkennen aus ihrer Optik sowohl Chancen als auch Probleme in der Pflege und Betreuung und der Umsetzung der Ziele in der alltäglichen Pflege- und Betreuungsarbeit.

Die Institutionsleitung ist verantwortlich für das frühzeitige Erkennen des Handlungsbedarfs innerhalb der Institution und für deren Bearbeitung. Sie informiert das oberste Leitungsorgan im Rahmen eines institutionsinternen Verfahrens über Ergebnisse, Fortschritte und Problemstellungen der Pflege- und Betreuungsleistung im Allgemeinen sowie über besondere Vorkommnisse.

Die Institutionsleitung erstattet, in Absprache mit dem obersten Leitungsorgan, dem Amt für Soziales Bericht über Ergebnisse, Problemstellungen im Allgemeinen und über besondere Vorkommnisse.

4.1.3 Interne Aufsicht: Oberstes Leitungsorgan

Das oberste Leitungsorgan⁵ ist verantwortlich für die strategische Ebene und damit für die Realisierung des von der Trägerschaft bestimmten Zwecks der Institution und der vereinbarten Ziele. Es trägt die Gesamtverantwortung und sorgt für das Funktionieren der Institution, insbesondere für die Umsetzung und Überprüfung der kantonalen Leistungsanforderungen und der eigenen Qualitätsbestimmungen. Das oberste Leitungsorgan kontrolliert die Institutionsleitung bezüglich pflegerischer, betreuender, struktureller, betrieblicher, personeller und finanzieller Belange. Es erstattet dem Amt für Soziales Bericht über Ergebnisse, Problemstellungen im Allgemeinen und über besondere Vorkommnisse, welche nicht bereits von der Institutionsleitung gemeldet worden sind.

4.1.4 Behördliche Aufsicht: Amt für Soziales

In den kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren wird geprüft, ob die Voraussetzungen für die Erteilung bzw. die Aufrechterhaltung der Betriebsbewilligung erfüllt sind und die damit verbundenen Auflagen und Bedingungen eingehalten werden. Die zuständigen Fachmitarbeitenden des Amtes für Soziales verschaffen sich einen Eindruck darüber, wie sich die Institution organisiert und nach welchen Grundsätzen sie das Wohlergehen der pflegebedürftigen Menschen gewährleistet. Diese Überprüfung geschieht auf Basis von «qualivista». Das Qualitätsmanual ermöglicht es, die Leistungen der Institutionen auf-

grund von Gesprächen und angemeldeter oder unangemeldeter Kontrollbesuche quantitativ und qualitativ zu prüfen.

4.2 Grundsätze beim Zusammenwirken der Aufsichtsebenen

Die verschiedenen Funktionen der Aufsicht sind abhängig voneinander bzw. stützen sich je aufeinander ab. Die verschiedenen Ebenen zeigen auch auf, dass unterschiedliche Perspektiven auf dieselbe Fragestellung bestehen. Aus den unterschiedlichen Perspektiven und Aufgaben ergeben sich auch unterschiedliche Verantwortungen. Es ist deshalb besonders darauf zu achten, dass die Verantwortung nicht weiterdelegiert wird, sondern jede Ebene die ihre wahrnimmt bzw. wahrnehmen kann.

Der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsebenen kommt für die Qualitätssicherung also besondere Bedeutung zu. Bereits ein gutes und klares Zusammenwirken fördert Qualität. Das Amt für Soziales richtet die Zusammenarbeit mit den Institutionen nach folgenden Grundsätzen aus:

- Das Amt für Soziales strebt eine Zusammenarbeit an, die von gegenseitigem Vertrauen und transparenter Kommunikation mit stetigem Blick auf das Wohl der Bewohnerinnen und Bewohner geprägt ist.
- Die Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Soziales und der strategischen und operativen Führung der Institution ist partnerschaftlich: Die Aufsichtsebenen teilen das gemeinsame Anliegen, die Basisqualität zu gewährleisten.
- Das Vorgehen des Amtes für Soziales bei der Qualitätsprüfung ist festgelegt und gegenüber den Leistungserbringenden transparent.
- Die Kriterien und Ergebnisse der Beurteilung werden gegenüber den Institutionen nachvollziehbar erläutert, sind entwicklungsorientiert formuliert und dienen der Qualitätsentwicklung in der Institution.
- Das Amt für Soziales handelt bei der Ausübung seiner Aufsichtspflicht hoheitlich.

⁵ Als oberstes Leitungsorgan wird jenes Organ einer Trägerschaft (z.B. Verein, Stiftung, Gemeinde) bezeichnet, das für diese rechtskräftig handelt (z.B. Vorstand, Stiftungsrat, Gemeinderat).

5. Vor Betrieb einer Institution: Das Betriebsbewilligungsverfahren

Im Bewilligungsverfahren prüft das Amt für Soziales das Vorhaben, ein Alters- und Pflegeheim und/oder eine Tages- und Nachtstruktur zu betreiben, bevor der Betrieb aufgenommen wird. Es prüft also vorgängig die Vereinbarkeit mit den gesetzlichen Vorgaben. Das Bewilligungsverfahren erfüllt somit eine präventive Aufsichtsfunktion. Das Betriebsbewilligungsverfahren ist aus der Perspektive des Amtes für Soziales demnach immer die erste Phase behördlicher Aufsicht. Die Aufsicht setzt nicht erst während des laufenden Betriebs (begleitende Aufsicht), sondern bereits im Vorfeld ein. Mit der Betriebsbewilligung wird einer Trägerschaft die Berechtigung erteilt, in ihrer Institution eine bestimmte Anzahl pflegebedürftiger Menschen dauerhaft oder vorübergehend aufzunehmen und zu betreuen.

Die Erteilung einer Betriebsbewilligung richtet sich im Grundsatz nach dem Gesundheitsgesetz. Sie verlangt insbesondere, dass:

- a. ein Leitbild über Werte und Haltung der Institution vorliegt;
- b. das Alters- und Pflegeheim mit oder ohne Angliederung einer Tages- und Nachtstruktur oder die selbstständige Tages- und Nachtstruktur über ein Betriebskonzept⁶ verfügt, welches:
 - auf die Sicherstellung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner ausgerichtet ist;
 - die Qualitätssicherung und -entwicklung unterstützt;
- c. Leitung und Personal persönlich und fachlich geeignet sind;
- d. die Zahl der Mitarbeitenden den Anforderungen der Pflege und Betreuung entspricht;
- e. Gebäude und Ausstattung zweckmässig sind und den Bedürfnissen der betreuten Personen entsprechen;
- f. der Betrieb wirtschaftlich gesichert erscheint;
- g. die interne Aufsicht sichergestellt ist.

Die Anforderungen gemäss Beilage 1 und Beilage 2 dieser Richtlinien sind massgebend, um die Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen darzulegen.

⁶ Als Betriebskonzept wird die Gesamtkonzeption der Institution bezeichnet. Es beschreibt und regelt den Auftrag und besteht aus den Elementen Leistungskonzept sowie Führungs- und Organisationskonzept. Feinkonzepte oder Prozessbeschreibungen orientieren sich am Betriebskonzept und konkretisieren das Vorgehen in der Umsetzung, sind jedoch nicht Bestandteile des Betriebskonzepts. Tages- und Nachtstrukturen müssen zusätzlich die Öffnungsdauer je Woche sowie die minimale Aufenthaltsdauer je Tag ausweisen.

Dies ist Aufgabe der Trägerschaft, die ein Alters- und Pflegeheim und/oder eine Tages- und Nachtstruktur betreiben will. Aufgabe des Amtes für Soziales ist es, dies zu verifizieren. Die aufgeführten Kriterien geben Anhaltspunkte dafür, ob die jeweilige Voraussetzung erfüllt ist.

Die mit dem Gesuch um Erteilung einer Betriebsbewilligung einzureichenden Unterlagen bilden die Grundlage der Überprüfung:

- a. Statuten oder Stiftungsurkunde der Trägerschaft sowie Auszug aus dem Handelsregister;
- b. Leitbild;
- c. Betriebskonzept, das die Einhaltung der Basisqualität sicherstellt;
- d. Anzahl der angebotenen Plätze im Alters- und Pflegeheim und/oder in Tages- und Nachtstrukturen;
- e. Muster des Aufenthaltsvertrags beim Alters- und Pflegeheim bzw. Betreuungsvertrag bei einer Tages- und Nachtstruktur, der die Rechte und Pflichten der betreuten Personen festhält;
- f. Personalien der Mitglieder des obersten Leitungsorgans;
- g. Angaben über die interne Organisation sowie Personalien und Qualifikation der Institutionsleitung und der Leitung Pflege und Betreuung, insbesondere Lebenslauf, Ausbildungsnachweise und Privatauszug aus dem Schweizerischen Zentralregister;
- h. Stellenplan, Musterarbeitsvertrag, Name und Qualifikation der Mitarbeitenden;
- i. Angaben über Gebäude und Ausstattung sowie Verwendung der Räumlichkeiten;
- j. Nachweis über Massnahmen zur Qualitätssicherung und -entwicklung;
- k. Angaben über die interne Aufsicht und deren Unabhängigkeit sowie fachliche Eignung;
- l. Voranschlag und Finanzplan für die nächsten drei Jahre;
- m. Haftpflichtversicherung mit Deckungssumme;
- n. Angaben zur Revisionsstelle.

Das Amt für Soziales prüft die mit dem Gesuch eingereichten schriftlichen Nachweise der Trägerschaft. Die Prüfung erfolgt teilweise vor Ort und im Gespräch mit der Trägerschaft.

6. Aufgaben der Institution

6.1 Kurz und knapp

Die Institutionsleitung (fachspezifische Aufsicht) sorgt für die Implementierung und Umsetzung der Qualitätsvorgaben und prüft kontinuierlich, ob und wie diese umgesetzt werden. Sie führt periodisch eine Selbstbewertung aller Anforderungen und Kriterien nach «qualivista» gemäss Beilage 1 oder Beilage 2 dieser Richtlinien zuhanden des Amtes für Soziales durch. Die Institutionsleitung oder das oberste Leitungsorgan informiert das Amt für Soziales über meldepflichtige Veränderungen sowie besondere Vorkommnisse.

6.2 Qualitätsmanagement

Grundsätzlich liegt die Verantwortung für die Erbringung der Basisqualität bei der Institution, wobei die strategische Ebene in den Regelkreis einzubeziehen ist.

Qualitätsmanagement (nachfolgend QM) bedeutet die Implementierung der Qualitätsbelange in die Managementprozesse einer Institution. QM ist deshalb Teil der strategischen und operativen Führung. Konkret werden unter QM alle organisatorischen Massnahmen zur Umsetzung, Prüfung und Weiterentwicklung von Leistungsanforderungen zusammengefasst. QM ist demnach kontinuierlich und nicht punktuell. Es umfasst eine systematisierte Sorge um die Leistungsqualität einer Institution im folgenden Regelkreis:

- Definition von Anforderungen und Kriterien;
- Planung und Umsetzung der Anforderungen (Strukturen, Prozesse);
- Überprüfung (Controlling, Evaluation usw.);
- Weiterentwicklung.

Es steht den Institutionen frei, ihr Qualitätsmanagementsystem (nachfolgend QMS) zu bestimmen. Die Institutionen müssen jedoch die Anforderungen und Kriterien nach «qualivista» gemäss Beilage 1 oder Beilage 2 zu den Richtlinien zur Basisqualität in ein QM-System implementieren. Zudem sind die nachfolgenden Aufgaben in das QM-System zu übertragen: periodische Selbstbewertung, Meldung besonderer Vorkommnisse sowie Meldung von bewilligungsrelevanten Veränderungen.

Bei Vorliegen eines zertifizierten QMS bietet «qualivista» für die Alters- und Pflegeheime eine Referenzierungstabelle, welche die Bezüge zu den Qualitätsvorgaben von «qualivista» und den vorhandenen QMS ISO 9001, ISO 14001, EFQM herstellt, um diese möglichst wirtschaftlich miteinander zu verknüpfen. Die Referenzierungstabelle befindet sich auf der Website von «qualivista».

6.3 Periodische Selbstbewertung und Berichterstattung

Zur Überprüfung und Sicherstellung der Basisqualität (Anforderungen und Kriterien nach «qualivista» gemäss Beilage 1 und Beilage 2) ist eine periodische Selbstbeurteilung aller Anforderungen und Kriterien erforderlich.

Die periodische Selbstbewertung und Berichterstattung dient einer systematischen Qualitätssicherung und -weiterentwicklung. Gegenüber dem Amt für Soziales als staatliche Aufsichtsbehörde erbringen das oberste Leitungsorgan und die Institutionsleitung den Nachweis über die Qualitätssicherungsprozesse und die Einhaltung der kantonalen Anforderungen. Mit der Selbstbewertung bestätigen das interne Aufsichtsorgan und die Institutionsleitung somit neben der Erfüllung der Betriebsbewilligungsvoraussetzungen auch, dass sie die Überprüfung vorgenommen haben.

6.3.1 Alters- und Pflegeheime

Als Bewertungsinstrument wurde eine datenbankgestützte Online-Plattform erarbeitet, in welche die Institutionen eine Selbstbewertung und das Amt für Soziales die Ergebnisse ihrer Aufsichtsbesuche eintragen und dokumentieren können. Die Institution erhält vom Amt für Soziales einen elektronischen Zugang zum Bewertungsformular. Jedem Bewertungsschwerpunkt können Kommentare der Bewertenden hinzugefügt werden. Die Bewertung erfolgt auf einer Skala von «erfüllt, teilweise erfüllt, nicht erfüllt und nicht bewertet». Die Ergebnisdarstellung wird automatisch bei Bewertungsabschluss aufbereitet und den Bewertenden zum Download bereitgestellt. Die Selbstbewertung muss mindestens alle 3 Jahre wiederholt werden. Zusätzlich wird eine externe Bewertung durch das Amt für Soziales durchgeführt. Die Terminvorgabe erfolgt durch das Amt für Soziales.

6.3.2 Tages- und Nachtstrukturen

Als Grundlage zur Selbstbewertung der Basisqualität dienen der Institution die Anforderungen und Kriterien gemäss Beilage 2 zu den vorliegenden Richtlinien. Für die Überprüfung und Selbstbewertung der einzelnen Anforderungen und Kriterien sowie zur Berichterstattung wird vom Amt für Soziales ein Formular zur Verfügung gestellt. Die Selbstbewertung muss mindestens alle 3 Jahre wiederholt werden. Zusätzlich wird eine externe Bewertung durch das Amt für Soziales durchgeführt. Die Terminvorgabe erfolgt durch das Amt für Soziales.

6.4 Meldung von Veränderungen

Zusätzlich zur periodischen Berichterstattung an das Amt für Soziales meldet die Trägerschaft dem Amt für Soziales laufend und unaufgefordert bewilligungsrelevante Veränderungen (siehe Kapitel 5).

Dies ist notwendig, da diese Änderungen die Betriebsbewilligung tangieren und aus rechtlichen Gründen eine Anpassung zu prüfen ist.

6.5 Meldung besonderer Vorkommnisse

Auch grösstmögliche Sorgfalt bei der Qualitätssicherung vermag nicht gänzlich zu verhindern, dass sich in Alters- und Pflegeheimen und Tages- und Nachtstrukturen besondere Vorkommnisse zutragen. Besondere Vorkommnisse sind Ereignisse, die eine ausserordentliche Situation in der Institution darstellen und mögliche negative Auswirkungen auf die Bewohnerinnen und Bewohner oder den Betrieb haben können, wie beispielsweise Suizide, Brände, ansteckende Krankheiten, sexuelle Ausbeutung und andere Grenzverletzungen, Freistellung von Personal oder sofortige Auflösung eines Betreuungsverhältnisses. Wer welche Kompetenzen in der Institution hat und wie besondere Ereignisse bearbeitet werden, ist in der Konzeption der Institution geregelt. Allerdings gibt es auch Vorkommnisse, auf die sich eine Institution konzeptionell nicht vorbereiten kann. Generelle Kompetenz- und Kommunikationsregelungen sowie ein sorgsames Krisenmanagement, das auch kommunikativen Aspekten besonders Rechnung trägt, erleichtern die Bearbeitung von seltenen und besonderen Vorkommnissen.

Zur Kommunikation gehört auch die unaufgeforderte und verzögerungsfreie Meldung des Vorkommnisses an das Amt für Soziales durch die Trägerschaft. Dabei ist dem Amt für Soziales mitzuteilen:

- Was ist konkret geschehen?
- Wer ist wie betroffen?
- Was haben die Verantwortlichen bereits unternommen?
- Was ist noch geplant?
- Sind Angehörige und/oder gesetzliche Vertretungen informiert worden?

Das Amt für Soziales begleitet und berät die Verantwortlichen in den Institutionen. Zudem können weitere Absprachen erfolgen (z.B. Medienarbeit). Das Amt für Soziales beurteilt in seiner Aufsichtsfunktion zusätzlich, ob und wie die strategische und die operative Führung der Institution das Ereignis bearbeiten und ob aufsichtsrechtliche Massnahmen notwendig sind.

7. Aufgaben des Amtes für Soziales

7.1 Kurz und knapp

Das Amt für Soziales (behördliche Aufsicht) prüft periodisch, ob die Bewilligungsvoraussetzungen bzw. die Anforderungen und Kriterien nach «qualivista» erfüllt sind und die damit verbundenen Auflagen und Bedingungen eingehalten werden. Die Selbstbewertung der Institution ist Basis für die Fremdbewertung durch das Amt für Soziales. Gespräche, Aufsichtsbesuche sowie die Bearbeitung von besonderen Vorkommnissen und aufsichtsrechtlichen Hinweisen wirken ergänzend. Ergebnis sind auch hier kurze Berichte und, falls notwendig, Vereinbarungen oder Anweisungen zur Behebung von Mängeln mittels Verfügung. Falls notwendig, informiert das Amt für Soziales die betroffenen Personen und/oder deren gesetzliche Vertretung, wenn deren Wohl und Schutz gefährdet sind bzw. erscheinen.

7.2 Aufsichtsrechtliche Hinweise

Das Amt für Soziales hat alle Informationen, die auf negative Auswirkungen für die Bewohnerinnen und Bewohner in Alters- und Pflegeheimen und Tages- und Nachtstrukturen schliessen lassen, als aufsichtsrechtliche Hinweise zu werten. Jeder Hinweis wird dazu vorab auf Zuständigkeit, Gehalt und Dringlichkeit hin geprüft. Das Amt für Soziales entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, ob es tätig werden muss und ob Massnahmen (in Form einer Verfügung) notwendig sind. Der aufsichtsrechtliche Hinweis oder die Anzeige lösen somit nicht zwingend ein förmliches Aufsichtsverfahren aus.

Zur Prüfung des Hinweises werden das oberste Leitungsorgan und/oder die Institutionsleitung zur schriftlichen Stellungnahme eingeladen. Dabei können der Aufsichtsbehörde folgende Fragestellungen Aufschluss über die Ereignisse geben:

- Wie hat sich der geschilderte Vorfall aus Sicht der Institution zugetragen?
- Wie wurde das Vorkommnis in der Institution aufgearbeitet?
- Welche Massnahmen wurden im dargelegten Fall ergriffen?
- Welche generellen Schlussfolgerungen bezüglich Betreuung und Pflege sowie deren Qualität wurden aus den Vorfällen abgeleitet und in den konzeptionellen Grundlagen festgehalten?

Alle aufsichtsrechtlichen Hinweise und die daran anschliessenden Verfahren des Amtes für Soziales werden durch dieses dokumentiert. Sind der Schutz und das Wohl der Bewohnerinnen und Bewohner gefährdet oder bestehen Mängel in der Betriebsführung, werden entsprechende Massnahmen vereinbart oder angeordnet bzw. die Behebung der Mängel verfügt.

Im Unterschied zur Beschwerde nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1) ist der aufsichtsrechtliche Hinweis kein förmliches Rechtsmittel und dient nicht der Anfechtung eines behördlichen Entscheids (i.d.R. eine Verfügung). Der aufsichtsrechtliche Hinweis kann im Verwaltungsverfahren als Rechtsbehelf bezeichnet werden, um die Aufsichtsinstanz dazu anzuhalten, in Ausübung ihrer Aufsichtsrechte und -pflichten die administrativ unterstellte Behörde oder Private, die unter einer staatlichen Aufsicht stehen, zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen. Die meldende bzw. anzeigende Person hat dabei keinen Erledigungs- oder Rechtsschutzanspruch.

Das Amt für Soziales hat die Pflicht, meldende Personen darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit einer strafrechtlichen Anzeige besteht, falls sie Vorkommnisse mit strafrechtlicher Relevanz melden. Falls die Person davon keinen Gebrauch machen will, muss das Amt für Soziales sie darüber informieren, dass nach Kenntnisnahme und Abklärung des Sachverhalts unter Umständen eine Anzeigepflicht seitens der Aufsichtsbehörde besteht.

7.3 Angemeldete Aufsichtsbesuche

Das Amt für Soziales führt wenigstens alle drei Jahre einen angemeldeten, strukturierten und vorbereiteten Aufsichtsbesuch durch. Ziel des Besuchs ist es, sich neben schriftlichen Unterlagen auch vor Ort einen Eindruck über die Umsetzung der Basisqualität zu verschaffen. Die Basisqualität wird also aufgrund der Anforderungen und Kriterien nach «qualivista» überprüft. Das Amt für Soziales kann bei der Institutionsleitung die Selbstbewertung sowie Konzepte und weitere Dokumente im Voraus anfordern. Je Aufsichtsbesuch können Schwerpunktthemen und die dazu zu überprüfenden Bereiche definiert werden. Das Amt für Soziales informiert die Institution frühzeitig darüber und stellt ihr vorgängig den detaillierten Ablaufplan des Aufsichtsbesuchs zu.

Der Aufsichtsbesuch kann beispielsweise eine Aktenanalyse, Interviews und eine Besichtigung der Institution umfassen. In der Regel gehören Gespräche mit Bewohnerinnen/Bewohnern und/oder Mitarbeitenden dazu. Der Aufsichtsbesuch dauert in der Regel zwischen einem halben bis zu einem ganzen Tag. Das Amt für Soziales gibt am Ende des Besuchs eine erste mündliche Rückmeldung an die Institutionsleitung. Es stellt der Institutionsleitung und der Trägerschaft in der Folge den Ergebnisbericht mit Empfehlungen zum Entwicklungsbedarf sowie mit allfälligen umzusetzenden Massnahmen schriftlich zu. Dieser Ergebnisbericht dient der Institution als Basis für die Qualitätssicherung und -entwicklung.

Stellt das Amt für Soziales erhebliche Mängel fest, ordnet es deren Behebung mittels Verfügung an. Diese wird der Trägerschaft und der Institutionsleitung in der Regel im Gespräch erläutert, stets zum rechtlichen Gehör zugestellt und anschliessend mit Rechtsmittelbelehrung eröffnet.

7.4 Unangemeldete Kontrollbesuche

Ein unangemeldeter Kontrollbesuch erfolgt, wenn aufgrund eines aufsichtsrechtlichen Hinweises eine Gefährdung des Wohls der Bewohnerinnen und Bewohner vermutet wird oder wiederkehrend aufsichtsrechtliche Hinweise eingehen. Das Amt für Soziales kontrolliert unangemeldet vor Ort, wenn die aufgeworfenen Fragen nicht anders geprüft werden können. Die Instrumente beim Besuch (Besichtigung der Institution, Akteneinsicht, Gespräche, Interviews) müssen der jeweiligen Fragestellung angepasst sein.

Das Amt für Soziales bestätigt der Trägerschaft, wie bei angemeldeten Aufsichtsbesuchen, den Besuch und allfällige Vereinbarungen zum Entwicklungsbedarf schriftlich (Ergebnisbericht). Der Ergebnisbericht dient der Institution ebenfalls als Basis für die Qualitätssicherung und -entwicklung.

Stellt das Amt für Soziales erhebliche Mängel fest, ordnet es deren Behebung mittels Verfügung an. Diese wird der Trägerschaft und der Institutionsleitung in der Regel im Gespräch erläutert, stets zum rechtlichen Gehör zugestellt und anschliessend mit Rechtsmittelbelehrung eröffnet.

7.5 Strafrechtliche Verfahren

Auch grösstmögliche Sorgfalt bei der Qualitätssicherung vermag nicht gänzlich zu verhindern, dass sich in Institutionen Vorfälle mit strafrechtlicher Relevanz zutragen. Dann liegt die Aufklärung des Sachverhalts nicht mehr in der Kompetenz des Amtes für Soziales als Aufsichtsbehörde, sondern bei den Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Staats- und Jugendanwaltschaft), die für die Untersuchung zuständig sind.

Erhält das Amt für Soziales Kenntnis von einer von Amtes wegen zu verfolgenden strafbaren Handlung (nur Offizial-, keine Antragsdelikte), ist es stets berechtigt, Anzeige zu erstatten. Bei der Prüfung, ob Anzeige zu erstatten ist, hat das Amt für Soziales die Opferinteressen besonders zu würdigen.

Für Behörden und Mitarbeitende des Kantons gilt nach Art. 79 des Justizgesetzes eine Anzeigepflicht bei Kenntnis einer schwerwiegenden strafbaren Handlung. Liegt eine Anzeigepflicht nach Art. 79 des Justizgesetzes vor, besteht für das Amt für Soziales kein Ermessenspielraum. Das Amt für Soziales und/oder seine einzelnen Mitarbeitenden sind zur Anzeige verpflichtet.

Sobald durch die Aufsichtsbehörde der Staatsanwaltschaft das Vorkommnis angezeigt worden ist, liegen weitere Abklärungen in Bezug auf den Einzelfall nicht mehr in der Zuständigkeit des Amtes für Soziales, sondern in der alleinigen Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden.

Das aufsichtsrechtliche Verfahren ist für das Amt für Soziales aufgrund der Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden nicht abgeschlossen, sondern läuft parallel zum Strafverfahren so lange weiter, bis die aufsichtsrechtlichen Fragen geklärt sind, auch im Hinblick auf die Verhinderung solcher Fälle in der Zukunft (z.B. Notwendigkeit konzeptioneller Anpassungen oder Optimierung der internen Aufsicht).

8. Beilagen

- Beilage 1: «qualivista» – Anforderungen und Kriterien für Alters- und Pflegeheime
- Beilage 2: Anforderungen und Kriterien für Tages- und Nachtstrukturen

Diese Beilagen bilden einen integrierenden Bestandteil der vorliegenden Richtlinien.

9. Vollzugsbeginn

Diese Richtlinien treten am 1. Januar 2016 in Vollzug.

Departement Gesundheit und Soziales
Der Vorsteher:

A handwritten signature in black ink, reading 'Weishaupt'.

Dr. Matthias Weishaupt
Landammann