

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
zum Stand der Arbeiten zur Verbesserung der Aufsicht über die
Pflegeheime im Kanton Schaffhausen (Orientierungsvorlage)**

23-101

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht und Antrag zum Stand der Arbeiten zur Verbesserung der Aufsicht im Altersbereich - speziell für die Aufsicht der Pflegeheime im Kanton Schaffhausen. Die zusätzlich erforderlichen Personalressourcen werden im Rahmen des Oktoberbriefes 2023 beim Kantonsrat beantragt. Dem Bericht der Firma dB dynamica vom 22. August 2023 im Anhang schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1 Ausgangslage

Der Kanton hat eine gesundheitspolizeiliche Aufsichtspflicht für Alters- und Pflegeheime, welche Leistungen gemäss Krankenversicherungsgesetz vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10) erbringen. Diese Aufsichtspflicht ist abgestützt auf die folgenden kantonalen Rechtsgrundlagen: Art. 6, 19 und 20 Gesundheitsgesetz vom 21. Mai 2012 (GesG, SHR 810.100), Art. 4 Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 2. Juli 2007 (AbPG, SHR 813.500) i.V.m. §§ 5 bis 10 Verordnung zum Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 10. Februar 2009 (AbPV, SHR 813.501).

Diese Aufsichtspflicht konnte im Gesundheitsamt bisher aufgrund Ressourcenmangels nicht zufriedenstellend wahrgenommen werden. Rechtsanwalt Markus Bischoff hält in seinem Untersuchungsbericht zum Pflegeheim Hand in Hand in Hemmental als Empfehlung fest (Kapitel 10.1, Seite 78): *"Es ist eine Heimaufsicht, basierend auf regelmässigen Berichterstattungen seitens der Institutionen und auf regelmässigen Besuchen in den Heimen, zu implementieren. Die Aufsicht hat über die privaten und öffentlichen Heime aus einer Hand zu erfolgen. Ebenso sind für diese Heimaufsicht die erforderlichen Personalressourcen zu veranschlagen (vgl. Punkt 4.4). Dem Departement des Innern wird empfohlen, dafür zu sorgen, dass aufgrund der bestehenden gesetzlichen Regelungen, soweit dies möglich ist, bis zum Inkrafttreten einer allfälligen gesetzlichen Änderung die Heimaufsicht im geforderten Rahmen eingeführt wird. Dafür sind ebenfalls die erforderlichen personellen Ressourcen einzufordern (vgl. 3.10.1)."*

Weiter empfiehlt Markus Bischoff (Kapitel 10.2), *"abzuklären, ob heute im Gesundheitsamt genügend personelle Ressourcen vorhanden sind, um die gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen (vgl. 3.2.2)".*

Das Departement des Innern hat Ende 2022 das Projekt "Aufsicht der Pflegeheime im Kanton Schaffhausen" gestartet, in welchem die dringend nötigen Aufsichtsmaßnahmen geprüft und festgehalten werden. In dieses Projekt sind sowohl die Gemeinden (Vertretungen des Verbandes der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten des Kantons Schaffhausen, vggsh), als auch Vertretungen der Heime (Verband Artiset SH) einbezogen. Als zentrales Dokument wurde ein Rahmenkonzept erarbeitet und der notwendige Ressourcenbedarf erhoben. Die zusätzlichen Ressourcen sind mit dem Oktoberbrief 2023 für das Budget 2024 beantragt.

2 Bericht der Firma dB dynamica

2.1 Projektorganisation

Für das Aufsichtsprojekt wurde im November 2022 ein externer Leistungsauftrag vergeben. Das Projekt wird seither geleitet von Denise Bürkler von der Firma dB dynamica, die in Zusammenarbeit mit Ingrid Hosch und Margrit Østergaard vom kantonalen Gesundheitsamt die Arbeitsgruppe bilden. Denise Bürkler bringt Erfahrungen im Bereich der Heimaufsicht mit. Eine Projektgruppe und ein Ausschuss begleiteten das Projekt.

| Arbeitsgruppe | Projektgruppe | Ausschuss |
|---|--|--|
| Denise Bürkler externe Projektleitung | Daniel Gysin Artiset, Pflegeheim Ruhesitz, Beringen | Walter Vogelsanger Regierungsrat |
| Ingrid Hosch Interne Projektleitung GA | Sylvana Gläser Artiset, Alterszentrum Breite, StSH | Reto Mittler Leiter Gesundheitsamt |
| Margrit Østergaard Protokoll, Koordination | Ruedi Vögele Gemeinde Neunkirch | Christine Thommen Stadträtin Stadt Schaffhausen |
| | Christian di Ronco Gemeinde Neuhausen a.Rhf. | Marcel Fringer Gemeindepräsident Thayngen |

Tabelle: Projektorganisation

Zwischenzeitlich fanden mehrere Sitzungen der Arbeits- und Projektgruppe statt, in denen die Inhalte der Aufsicht vertieft diskutiert wurden. Zudem wurden zwei Workshops abgehalten zu den Themen Personal und Qualitätssicherung, zu denen alle Heime und Gemeinden eingeladen wurden. Die Ergebnisse der jeweiligen Projektetappen wurden dem strategischen Ausschuss jeweils zeitnah zur Kenntnisnahme bzw. zur Genehmigung vorgelegt. Bisher fanden zwei Ausschusssitzungen statt. Zudem wurde die Gesundheitskommission in den Sitzungen vom 11. Mai 2023 und vom 18. September 2023 sowie die Geschäftsprüfungskommission in der Sitzung vom 26. Juni 2023 über das Projekt informiert.

Um die notwendigen Personalressourcen ab Januar 2024 beantragen zu können, sind die wesentlichen Komponenten der Aufsicht im vorliegenden Bericht der Firma dB dynamica vom 22. August 2023 zusammengefasst. Der Bericht enthält das zentrale Dokument der Aufsicht - das Rahmenkonzept - sowie den Ressourcenbedarf. Anfangs 2024 soll dem Ausschuss ein Gesamtbericht vorgelegt

werden, in dem die empfohlenen Massnahmen in den verschiedenen Aufsichtsbereichen detailliert zusammengefasst sind.

2.2 Rahmenkonzept (Teil 1 im Bericht der Firma dB dynamica)

Das Rahmenkonzept gibt - wie der Namen schon sagt - den Rahmen für die Aufsichtstätigkeiten vor.

Das Rahmenkonzept macht Aussagen zu folgenden Themen:

- Geltungsbereich und Grundsätze der Aufsichtstätigkeit
- Rechtliche Grundlagen
- Aufsichtsorgane
Unterscheidung in übergeordnete staatliche Aufsicht, Aufsicht der Trägerschaft, fachspezifische Aufsicht im Heim (Heimleitung, Pflegeleitung, Abteilungsleitungen), individuelle Aufsicht durch Angehörige, Bewohnerinnen und Bewohner
- Systematik der Aufsicht
Detaillierte Gliederung der Aufsichtsbereiche; Kernbereiche sind Trägerschaft/interne Aufsicht, konzeptionelle Grundlagen, Leitung/Personal, Finanzen, Räumlichkeiten/Infrastruktur; Flussdiagramm für Bewilligungsverfahren und KVG-Heimlistenzulassung
- Ordentliche Aufsichtstätigkeit
Bewilligungsverfahren, Kennzahlenanalysen, Auswertung Berichte, Audits
- Ausserordentliche Aufsichtstätigkeit
Handeln bei Beschwerden oder sonstigen Ereignissen und Veränderungen
- Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung

Das Rahmenkonzept ist kein statisches Dokument, es soll vielmehr turnusmässig auf Aktualität und sinnvolle Anpassungen überprüft und ergänzt werden. Auf diese Weise wird ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess gewährleistet.

Das Rahmenkonzept wurde vom Projektausschuss am 10. Mai 2023 genehmigt.

2.3 Personeller Ressourcenbedarf für die Aufsichtstätigkeit (Teil 2 im Bericht der Firma dB dynamica)

Im Projekt wurden die verschiedenen Aufgaben der Aufsicht im Detail dargestellt und in einer Tabelle der jeweilige quantifizierte Zeitaufwand zugeordnet (siehe Bericht der Firma dB dynamica, Tabelle im Anhang 1 "Aufsichtsaufgaben"). Involviert waren bei der Ressourcenerhebung langjährige erfahrene Mitarbeiterinnen im Bewilligungswesen: Denise Bürkler (Kanton NW), Ingrid Hosch (Kanton SH) und Ursula Leu (Kanton TG). Zur Berechnung der für die Gewährleistung der Aufgaben benötigten Personalressourcen wurde die Jahresarbeitszeit im Kanton herangezogen. Die folgende Tabelle zeigt den so berechneten Ressourcenbedarf:

| Ressourcenbedarf Aufsicht Heime | Erforderliche Stunden | | | Erforderliche Stellen VZÄ* | | |
|------------------------------------|-----------------------|----------|-------|----------------------------|---------|-------|
| | Sachb.* | Wiss.MA* | Total | Sachb. | Wiss.MA | Total |
| Total einmalig für Aufbau | 280 | 1'345 | 1'625 | 0.20 | 0.80 | 1.00 |
| Jährlich wiederkehrend | 422 | 1'639 | 2'061 | 0.30 | 0.90 | 1.20 |

Tabelle: Ressourcenbedarf

*Sachbearbeitung, Wissenschaftlich Mitarbeitende, VZÄ = 1 Vollzeitkraft 100% entspricht 1'790 Arbeitsstunden pro Jahr; Beträge sind gegenüber dem Bericht der Firma dB dynamica, Seite 29, gerundet.

Vorgesehen ist, dass die erforderlichen Stunden für den Aufbau (1'625 Stunden) über zwei Jahre verteilt werden (2024 und 2025). Dies führt zu einem Ressourcenbedarf von 0.5 Vollzeitäquivalent (VZÄ) für die Jahre 2024 und 2025.

Parallel zu den Bautätigkeiten soll per 1. Januar 2024 ebenfalls mit den jährlich wiederkehrenden Aufsichtstätigkeiten begonnen werden. So müssen z.B. sämtliche Bewilligungen aus dem Jahr 2002 erneuert werden. Zudem sollen frühzeitig die im Rahmenkonzept aufgeführten Themenbereiche Schritt für Schritt bearbeitet werden. Das konkrete Vorgehen werden die neu einzustellenden Fachpersonen festlegen. Sollten die Heime Hilfe bei der Umsetzung neuer Aufsichtsmassnahmen benötigen, werden sie durch die neuen Fachpersonen unterstützt. Dadurch wird eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung und -verbesserung in den Heimen angestossen. Als Nebenprodukt einer guten Aufsicht werden zukünftig statistische Auswertungen vorliegen, die den strategischen Entscheidungsebenen für die Steuerung von Nutzen sind (u.a. Vergleichswerte aus den Kostenrechnungen der Heime).

Beantragter Ressourcenbedarf pro Jahr für die Aufsicht der Pflegeheime

Konkret werden im Rahmen des Oktoberbriefes 2023 folgende Personalressourcen beantragt:

| Ressourcen Aufsicht total pro Jahr | Erforderliche Stunden | | | Erforderliche Stellen VZÄ | | |
|---------------------------------------|-----------------------|---------|-------|---------------------------|---------|-------|
| | Sachb. | Wiss.MA | Total | Sachb. | Wiss.MA | Total |
| Jahr 2024 | 562 | 2'312 | 2'874 | 0.40 | 1.30 | 1.70* |
| Jahr 2025 | 562 | 2'312 | 2'874 | 0.40 | 1.30 | 1.70* |
| ab Jahr 2026 ff. | 422 | 1'639 | 2'061 | 0.30 | 0.90 | 1.20 |

*0.50 Aufbau Aufsicht + 1.20 wiederkehrende Aufsicht

Ein Vergleich mit den Personalressourcen anderer Kantone ist nur beschränkt möglich, da die Strukturen und Aufgabenverteilungen in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich sind. Viele Kantone haben aber spezielle Abteilungen mit mehreren Fachpersonen für die Aufsicht sowie für die Finanz- und Statistikauswertungen (bspw. Kanton TG eine Person für Finanzen, zwei Personen für Aufsicht), während im Kanton Schaffhausen nur eine Person mit 80 Stellenprozenten für den gesamten Altersbereich inkl. Aufsicht für Heime und Spitex zuständig ist.

Der Projektausschuss hat den Ressourcenbedarf zustimmend zur Kenntnis genommen.

2.4 Gesetzesrevision (Teil 3 im Bericht der Firma dB dynamica)

Im Bericht von Markus Bischoff wird empfohlen (Kapitel 10.1, Seite 78), die nötigen gesetzlichen Änderungen betreffend Heimaufsicht in die Wege zu leiten. Der Rechtsdienst des Gesundheitsamtes empfiehlt ebenfalls eine Überarbeitung der Rechtsgrundlagen (insbesondere AbPG und AbPV) und erläuternde Ausführungsbestimmungen in Form von Richtlinien oder Merkblättern zu etablieren. Zusätzliche Ressourcen für den Rechtsdienst des Gesundheitsamtes werden vorerst nicht beantragt. Bis zur Einführung neuer Rechtsgrundlagen werden, abgestützt auf die bestehenden Rechtsgrundlagen, die im Bericht der Firma dB dynamica beschriebenen Massnahmen ergriffen, um die Heimaufsicht zeitnah zu verbessern (z.B. Aktualisierung der Bewilligungen, Einführung eines Mindeststellenplans, Verbesserung der Finanzdatenanalysen etc.).

Der Projektausschuss hat dieses Vorgehen zustimmend zur Kenntnis genommen.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Bei der Wahrnehmung der Aufsicht handelt es sich um eine Aufgabe, zu der der Kanton gemäss den vorher genannten Rechtsgrundlagen im GesG und AbPG verpflichtet ist. Bei der Umsetzung der Aufsicht besteht jedoch Handlungsfreiheit. Der Bericht von Rechtsanwalt Markus Bischoff zeigt die Lücken des heutigen Aufsichtswesens auf und empfiehlt Ressourcen zu sprechen, um diese Lücke zu schliessen. Bei quantitativ ungenügenden Ressourcen kann das Gesundheitsamt wie bisher nur reaktiv auf Beschwerden reagieren, jedoch keine Qualitätskontrolle vornehmen oder eine Qualitätsentwicklung in zufriedenstellendem Ausmass anstossen. Auch würden die notwendigen Ressourcen für die Erstellung von Benchmarkvergleichen fehlen.

Die benötigten Ressourcen betragen gemäss Ressourcenerhebung für den Aufbau der Aufsicht initial je 50 Stellenprozent für das Jahr 2024 und für das Jahr 2025. Für die fortlaufende, wiederkehrende Aufsichtstätigkeit werden ab 2024 jährlich 120 Stellenprozent benötigt. Es wird mit Personalkosten für die Jahre 2024 und 2025 von je ca. CHF 230'000 und ab 2026 wiederkehrend je mit CHF 160'000 pro Jahr gerechnet. Der Ressourcenbedarf für die jeweilige Tätigkeit wurde im vorgelegten Bericht der Firma dB dynamica vom 22. August 2023 detailliert aufgeführt. Werden weniger Ressourcen gesprochen, müssen notwendige Aufsichtstätigkeiten gekürzt werden. Die zusätzlichen Stellen sollen im Rahmen des Oktoberbriefs beim Kantonsrat beantragt werden.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir, den beiliegenden Bericht der Firma dB dynamica zur Kenntnis zu nehmen.

Schaffhausen, 3. Oktober 2023

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dino Tamagni

Der Staatsschreiber-Stv.:

Christian Ritzmann

Anhang:

Bericht dBdynamica zum Projekt «Aufsicht der Pflegeheime im Kanton Schaffhausen» vom 22. August 2023 (samt Auszug Ressourcenplanung Aufsicht)

AUFSICHTSKONZEPT PFLEGEHEIME



Bericht zum Projekt «Aufsicht der Pflegeheime im Kanton Schaffhausen»

vom 22. August 2023

Denise Bürkler
lic. phil. I, MAS in Gesundheits- Sozialmanagement



dynamica

denise@dbdynamica.ch

www.dbdynamica.ch

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----------------|
| TABELLENVERZEICHNIS..... | 2 |
| ABBILDUNGSVERZEICHNIS..... | 2 |
| 1. AUSGANGSLAGE..... | 3 |
| 2. PROJEKTORGANISATION..... | 3 |
| 2.1 AUFTRAG GESAMTPROJEKT..... | 3 |
| 2.2 PROJEKTZIELE GESAMTPROJEKT..... | 4 |
| 2.3 PROJEKTSTRUKTUR..... | 4 |
| 3. GRUNDSATZ AUFSICHT..... | 5 |
| 4. ZUSAMMENFASSUNG BERICHT ZUR GENEHMIGUNG / KENNTNISNAHME..... | 6 |
| 4.1 RAHMENKONZEPT AUFSICHT KANTON SCHAFFHAUSEN..... | 6 |
| 4.2 PERSONELLER RESSOURCENBEDARF..... | 7 |
| 4.3 GESETZESREVISION..... | 9 |
| TEIL 1 RAHMENKONZEPT AUFSICHT | 10 - 25 |
| TEIL 2 PERSONELLER RESSOURCENBEDARF DER AUFSICHTSTÄTIGKEIT..... | 26 - 31 |
| TEIL 3 GESETZESREVISION..... | 32 - 39 |
| ANHANG 1 AUFSICHTSAUFGABEN | I |
| ANHANG 2 STELLENPROZENTBERECHNUNG | III |
| GLOSSAR | III |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Projektstruktur | 5 |
| Tabelle 2: Aufsichtshandlungen und -instrumente | 16 |
| Tabelle 3: Arbeitsaufwand Aufsicht in Stunden | 29 |
| Tabelle 4: Basis Jahresarbeitszeit | 30 |
| Tabelle 5: Stellenprozente Aufsicht | 31 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Modell Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung | 12 |
| Abbildung 2: Aufsichtsebenen | 13 |
| Abbildung 3: Aufsichtsbereiche | 15 |
| Abbildung 4: Bewilligungsverfahren | 20 |
| Abbildung 5: Zulassungsverfahren Pflegeheimliste | 21 |
| Abbildung 7: Verwaltung Personalaufwand 2008 - 2020 | 28 |

1. Ausgangslage

Im Kanton Schaffhausen kam es aufgrund der Zulassung eines kleinen Spezialheims zu zahlreichen Beschwerden. Das aufsichtsrechtliche Vorgehen wurde dabei sehr situativ gehandhabt. Um diese Angelegenheit zu klären, setzte sich die Geschäftsprüfungskommission (GPK) im Jahr 2021 für eine unabhängige, externe Untersuchung ein. Der Untersuchungsbericht von Rechtsanwalt Markus Bischoff vom 12. August 2022 enthüllte, dass systematische Aufsichtsinstrumente und -kontrollen fehlten. Als Reaktion darauf initiierte das Gesundheitsamt im Dezember 2022 das Projekt «Aufsicht der Pflegeheime im Kanton Schaffhausen».

Um frühzeitig im Rahmen der jährlichen Budgetierung Stellenanträge stellen zu können, werden die Projektergebnisse in zwei Etappen unterteilt. Dank dieser strukturierten Herangehensweise kann das Gesundheitsamt rechtzeitig für 2024 zusätzliche Personalressourcen für die notwendigen Massnahmen zur Aufsicht beantragen. Gleichzeitig ist es ebenso wichtig, die dringenden Gesetzesanpassungen voranzutreiben. Diese bilden die rechtliche Grundlage für ein systematisches Bewilligungs- und Aufsichtswesen.

Der erste Etappenbericht liegt nun in Form eines Berichts vor. Der Bericht informiert über folgende Ergebnisse:

- **Rahmenkonzept zur Aufsicht**
- **Ressourcenbedarf zur Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit**
- **Gesetzlicher Anpassungsbedarf**

Für die Schnellleserin / den Schnellleser sind die wichtigsten Informationen und Ergebnisse dazu in Kapitel vier zusammengefasst. Im Anschluss sind die Details im vorliegenden Dokument unter «Teil 1 bis 3» ausgeführt und können somit einfacher in den Schlussbericht übernommen werden.

Der Schlussbericht ist für Ende Januar 2024 geplant. Dieser wird den Handlungsbedarf der Aufsicht konkretisieren und verschiedene Verbesserungsempfehlungen zur Umsetzung formulieren.

2. Projektorganisation

2.1 Auftrag Gesamtprojekt

Der Auftrag besteht darin, ein Grobkonzept zu erstellen, das verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigt, Anspruchsgruppen analysiert, Einflussfaktoren und Zusammenhänge ermittelt, Schwachstellen aufzeigt und Risiken lokalisiert. Als Quellen dienen der Untersuchungsbericht von Rechtsanwalt Markus Bischoff und ergänzende Unterlagen wie Bewilligungsformulare, Angaben zu Bewilligungs-, Kontroll- und Auditprozessen, rechtliche Grundlagen und vorhandene Richtlinien. Im

Umsetzungskonzept (Rahmenkonzept Aufsicht) ist festzulegen, welche Elemente der Bewilligung und Aufsicht von Pflegeheimen berücksichtigt werden müssen. Für die Themen Personal und Qualitätssicherung erfolgte die Erarbeitung von Lösungsvarianten in zwei Workshops mit Betroffenen (Pflegeheime, Gemeinden) sowie in Zusammenarbeit mit der Projektgruppe.

Der Abschlussbericht fasst die wichtigsten Feststellungen im Abgleich zum IST-Zustand zusammen. Es werden Vorschläge für fachliche, organisatorische und weitere sachliche Massnahmen vorgestellt, welche für eine qualitativ hochwertige Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit notwendig sind.

2.2 Projektziele Gesamtprojekt

Um eine effektive und strukturierte Aufsicht im Kanton Schaffhausen sicherzustellen, folgt das Projekt zusammenfassend folgenden Inhalten und Zielen:

- **Aufsichtsverständnis verbessern:** Das Projekt zielt darauf ab, ein klar definiertes und einheitliches Verständnis der Aufsichtsrolle zu entwickeln.
- **Empfehlungen zum Aufsichtsbereich ermitteln:** Es sollen klare Empfehlungen erarbeitet werden, welche Bereiche und Aspekte im Bewilligungs- und Aufsichtswesen von Pflegeheimen einbezogen werden sollen, um die geforderte Aufsichtstätigkeit als Aufsichtsbehörde zu gewährleisten.
- **Empfehlungen zu einzusetzenden Personalressourcen geben:** Ziel des Projekts ist es, Empfehlungen zu geben, welche Personalressourcen festgelegt werden sollten, um die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeiten angemessen wahrnehmen zu können.
- **Empfehlungen zu rechtlichen Grundlagen erarbeiten:** Das Projekt hat das Ziel, Empfehlungen für notwendige Anpassungen oder Ergänzungen der rechtlichen Grundlagen zu erarbeiten, um eine effektive und sachgerechte Aufsichtstätigkeit sicherzustellen.
- **Empfehlungen zur Aufsichtssystematik entwickeln:** Das Projekt bezweckt, eine effiziente und systematische Vorgehensweise für die Aufsichtstätigkeiten zu erarbeiten.

2.3 Projektstruktur

Das Projekt ist folgendermassen aufgebaut:

Tabella 1: Projektstruktur

| Auftraggeber | |
|---|--|
| <i>Departement des Innern:</i> | RR Walter Vogelsanger |
| Projektausschuss | |
| <i>Vorsitz:</i> | RR Walter Vogelsanger |
| <i>Vertretung Gesundheitsamt:</i> | Reto Mittler (Leiter GA) |
| <i>Vertretung Gemeinde, vggsh:</i> | Christine Thommen (Stadt SH) |
| <i>Vertretung Gemeinde, vggsh:</i> | Marcel Fringer (Gemeinde Thayngen) |
| Projektleitung | |
| <i>Externe Projektleitung:</i> | Denise Bürkler, lic. phil. I |
| Arbeitsgruppe Gesundheitsamt | |
| <i>Interne Projektleitung Gesundheitsamt:</i> | Ingrid Hosch, Dr. |
| <i>Gesundheitsamt:</i> | Margrit Østergaard, Protokoll, Koordination |
| <i>Externe Fachperson:</i> | Denise Bürkler, lic. phil. I |
| Projektgruppe | |
| <i>Vertretung Pflegeheim, Artiset:</i> | Daniel Gysin (Pflegeheim Ruhesitz, Beringen) |
| <i>Vertretung Pflegeheim, Artiset:</i> | Sylvana Gläser (Alterszentrum Breite, StSH) |
| <i>Vertretung Gemeinde, vggsh:</i> | Ruedi Vögele (Gemeinde Neunkirch) |
| <i>Vertretung Gemeinde, vggsh:</i> | Christian di Ronco (Gemeinde Neuhausen a.Rhf.) |
| <i>Vertretung Gesundheitsamt:</i> | Ingrid Hosch, Dr. |
| <i>Vertretung Gesundheitsamt:</i> | Margrit Østergaard, Protokoll |
| <i>Externe Projektleitung</i> | Denise Bürkler, lic. phil. I |
| Arbeitsgruppe Recht | |
| <i>Rechtsdienst Gesundheitsamt:</i> | Maureen Engeler, lic. iur. |
| <i>Arbeitsgruppe Gesundheitsamt:</i> | Siehe oben |

3. Grundsatz Aufsicht

Die Rechtsaufsicht erfüllt zwei Funktionen, nämlich die Rechtsbewahrungsfunktion und die Schutzfunktion (Patienten- bzw. Bewohnersicherheit). Eine Aufsichtsbehörde muss für eine gesetzeskonforme Erfüllung öffentlicher Aufgaben einschliesslich präventiver Aufsicht durch Beratung und Kommunikation sowie Kontrolle der Wirtschaftlichkeit sorgen. Ein frühzeitiges Erkennen von Fehlentwicklungen verhindert repressives Eingreifen.

Der Untersuchungsbericht von Rechtsanwalt Marus Bischoff zeigt deutlich auf, dass im Gesundheitsamt kein systematisches Bewilligungs- und Aufsichtswesen vorliegt. Das Gesundheitsamt ist nun gefordert, die notwendigen Vorgaben und Richtlinien zu erarbeiten. Zudem ist nicht zu unterschätzen, dass das Amt sich in seiner Aufsichtsrolle über das behördliche Handeln in seinen Rechten und Pflichten noch finden muss.

Die folgenden fünf Grundprinzipien gelten generell für die gesamte Verwaltungstätigkeit. Jedes gesundheitspolizeiliche Handeln bedarf einer gesetzlichen Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Daneben muss die Rechtsgleichheit beachtet werden und darf nicht gegen Treu und Glauben verstossen.

- Das Gesetzmässigkeitsprinzip bedeutet insbesondere, dass alle Verfügungen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen müssen.
- Nach dem Grundsatz des öffentlichen Interesses muss jedes staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen. Allerdings können private und öffentliche Interessen entgegenstehen. Bei Interessenkollision ist eine wertende Gegenüberstellung und eine Interessenabwägung unabdingbar.
- Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahme zur Zielerreichung geeignet ist und in einem vernünftigen Verhältnis zwischen angestrebtem Ziel und dem Eingriff steht.
- Der Anspruch auf Gleichbehandlung verlangt, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach gleichem Massstab festgesetzt werden.
- Der Grundsatz des Treu und Glaubens verbietet sowohl den Behörden als auch den Privaten, sich in öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten. So dürfen die Behörden insbesondere einen einmal eingenommenen Standpunkt in einer bestimmten Angelegenheit nicht ohne sachlichen Grund wechseln.

Das Projekt «Aufsicht der Pflegeheime im Kanton Schaffhausen» legt den Fokus auf die stationäre Langzeitpflege. Die Aufsichtspflicht gilt aber selbstverständlich auch für Institutionen der ambulanten Pflege (Spitex).

4. Zusammenfassung Bericht zur Genehmigung / Kenntnisnahme

Im Folgenden wird das «Rahmenkonzept Aufsicht Kanton Schaffhausen» präsentiert, ebenso «Informationen zum personellen Ressourcenbedarf» und den «gesetzlichen Anpassungsbedarf» kompakt dargestellt. Detailliertere Ausführungen zu den genannten Themen finden sich in den Abschnitten Teil 1 bis 3.

4.1 Rahmenkonzept Aufsicht Kanton Schaffhausen

Eine hinlängliche Aufsicht ist in Einrichtungen erforderlich, in denen vulnerable fragile Menschen auf institutionelle Pflege, Betreuung und Unterstützung angewiesen sind und dadurch Abhängigkeitsverhältnisse entstehen. Die Sicherheit der Bewohnerinnen und Bewohner steht im Mittelpunkt. Die im Rahmenkonzept skizzierte Aufsicht bezieht sich auf Schaffhauser Pflegeheime. All diese Heime sind auf der Heimliste des Kantons aufgenommen.

Das Rahmenkonzept bildet eine wesentliche Grundlage im Bewilligungs- und Aufsichtswesen. Es definiert die Aufsichtsorgane, die Systematik der Aufsicht, den Ablauf einer ordentlichen und ausserordentlichen Aufsichtstätigkeit sowie die Evaluation und somit Qualitätsentwicklung der Tätigkeiten in den Heimen. Es skizziert somit alle notwendigen Voraussetzungen und Prozesse für eine zeitgemässe Aufsicht auf Basis der gesetzlich vorgegebenen Grundlagen.

Die im Rahmenkonzept beschriebenen Aufsichtsorgane und Zuständigkeiten sind auf verschiedenen Ebenen verteilt. Es gibt die übergeordnete staatliche Aufsicht, unter der Verantwortung des Kantons Schaffhausen, die Aufsicht der Trägerschaft, die fachspezifische Aufsicht im Pflegeheim (Heimleitung, Fachleitungen) und die individuelle Aufsicht durch die Betroffenen und deren Angehörigen. Diese Instanzen sind bei Unstimmigkeiten zu berücksichtigen und der vorgegebene Beschwerdeweg einzuhalten.

Das Rahmenkonzept unterscheidet fünf Aufsichtsbereiche: konzeptionelle Grundlagen, Trägerschaft / interne Aufsicht, Leitung / Personal, Finanzierung und Räumlichkeiten / Infrastrukturen. Für diese fünf Bereiche werden jeweils die einschlägigen Handlungsfelder festgelegt. Eine detaillierte Kontrolle ist somit sichergestellt.

Am Ende des Rahmenkonzeptes wird die Qualitätssicherung und -entwicklung thematisiert. Eine systematische Aufsicht gewährleistet die Qualität in definierten Bereichen und sorgt für eine rechtliche Gleichbehandlung. Die Aufsichtsbehörde agiert auf Augenhöhe mit den Heimen, um gemeinsam eine Weiterentwicklung in Richtung hoher Qualität zu fördern.

- ⇒ Der Projektausschuss hat das vorliegende Rahmenkonzept Aufsicht Kanton Schaffhausen diskutiert und genehmigt.
- ⇒ Das Rahmenkonzept für die Aufsicht im Kanton Schaffhausen wird dem Regierungsrat und Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

4.2 Personeller Ressourcenbedarf

Die Analyse des Ressourcenbedarfs beschäftigen sich mit den notwendigen personellen Ressourcen für die Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit über Pflegeeinrichtungen im Kanton Schaffhausen. Dabei zeigt sich, dass die aktuelle Personalsituation im Gesundheitsamt unzureichend ist, was zu einer latent zu hoher Arbeitsbelastung und einer eingeschränkten Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit führt. Die Verwaltungsstatistik des Bundes unterstützt diese Erkenntnis und zeigt, dass die Schaffhauser Personalausgaben im Gesundheitsbereich über die Jahre konstant geblieben sind, obwohl neue Aufgaben hinzugekommen sind.

Die Ressourcenplanung für den Aufbau und die Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit sind auf der Grundlage des Rahmenkonzepts Aufsicht erstellt. Die Aufgaben und Arbeitsaufwände sind detailliert erfasst und die benötigten Stellenprozente berechnet. Dabei wird deutlich, dass sowohl für die Erarbeitung der Aufsichtsgrundlagen als auch für die eigentliche Aufsichtstätigkeit zwingend zusätzliche personelle Ressourcen benötigt werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass der errechnete Personalbedarf sich aktuell ausschliesslich auf den Bereich Pflegeheime bezieht. Die Aufsichtspflicht des Gesundheitsamtes erstreckt sich jedoch auch auf ambulante Dienstleister wie Spitex, für die bisher ebenfalls aus Ressourcenmangel keine umfassenden Aufsichtsmaßnahmen umgesetzt werden konnten und daher ein Nachholbedarf besteht.

- ⇒ Zur Implementierung und Wahrnehmung der Aufsichtspflicht in der stationären Langzeitpflege sind **insgesamt 160 Stellenprozente** notwendig (30 – 35 % Sachbearbeitung; 120 – 130 % Fachexpertin bzw. Wiss. Mitarbeit).
- ⇒ Der Projektausschuss hat die Herleitung der Personalressourcen und Bedarf diskutiert und seine politische Einschätzung dargelegt.
- ⇒ Der Ressourcenbedarf zur Wahrnehmung der Aufsichtspflicht im Kanton Schaffhausen wird dem Regierungsrat und Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt.

4.3 Gesetzesrevision

Der Untersuchungsbericht von Rechtsanwalt Markus Bischoff und die Analyse des Rechtsdienstes des Gesundheitsamtes zeigen, dass die Rechtsgrundlagen unzureichend sind und einer Anpassung

bedürfen. Bemängelt werden zudem fehlende Ausführungsrichtlinien und Weisungen, um eine einheitliche klare Handhabung der Aufsicht zu gewährleisten. Die Aufsichtskompetenzen und Zuständigkeiten des Kantons und der Trägergemeinden sind im Gesetz unklar und verwirrend definiert (Aufsicht/Oberaufsicht). Dies führt zu Unsicherheiten und Interpretationsspielräumen. Das Aufsichtsverfahren und die Sanktionen sind nur oberflächlich in den gesetzlichen Bestimmungen erwähnt. Es fehlen klare Regelungen für das Administrativverfahren und die periodische Prüfung von Heimbewilligungen. Auch im ambulanten Bereich besteht Handlungsbedarf. Zu empfehlen wäre deshalb, dass gleichzeitig die Rechtsgrundlagen für die Pflegeheime und die Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex) revidiert werden, um einheitliche Strukturen, Begrifflichkeiten und Massnahmen beider Bereiche zu gewährleisten.

Für die Klärung der rechtlichen Vorgaben und Gesetzesrevision sind ein grober Zeitplan von 2-3 Jahren vorgesehen, abhängig von den verfügbaren Ressourcen im Rechtsdienst. Bis zur Einführung der neuen Regelung sollten Massnahmen auf aktuellen gesetzlichen Grundlagen ergriffen werden. Hierfür sind daher schnellstmöglich personellen Ressourcen für eine effektive Aufsichtstätigkeit einzusetzen.

- ⇒ Der Projektausschuss hat die rechtliche Beurteilung hinsichtlich Bewilligung und Aufsicht diskutiert und zur Kenntnis genommen.
- ⇒ Die rechtliche Beurteilung für die Aufsicht im Kanton Schaffhausen wird dem Regierungsrat und Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

TEIL 1 RAHMENKONZEPT AUFSICHT

Inhaltsverzeichnis

- 1. EINLEITUNG RAHMENKONZEPT AUFSICHT**
- 2. GELTUNGSBEREICH UND GRUNDSÄTZE**
 - 2.1 GELTUNGSBEREICH
 - 2.2 GRUNDSÄTZE UND ZIELE DER AUFSICHTSTÄTIGKEIT
- 3. RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND RAHMENVORGABEN**
- 4. AUFSICHTSORGANE**
 - 4.1 INDIVIDUELLE AUFSICHT
 - 4.2 FACHSPEZIFISCHE AUFSICHT
 - 4.3 INTERNE AUFSICHT (TRÄGERSCHAFT)
 - 4.4 STAATLICHE AUFSICHT
- 5. SYSTEMATIK DER AUFSICHT**
 - 5.1 AUFSICHTSHANDLUNGEN UND -INSTRUMENTE
 - 5.2 BEWILLIGUNGSVERFAHREN
 - 5.3 ZULASSUNGSVERFAHREN UND PFLEGEHEIMLISTE
- 6. ORDENTLICHE AUFSICHTSTÄTIGKEIT**
 - 6.1 ABLAUF GEPLANTES AUDIT
 - 6.2 GRUNDLAGEN AUDIT
- 7. AUSSERORDENTLICHE AUFSICHTSTÄTIGKEIT**
 - 7.1 FORMLOSE AUFSICHTSRECHTLICHE ABKLÄRUNGEN
 - 7.2 FORMELLES AUFSICHTSRECHTLICHES VERFAHREN
 - 7.3 VERFAHRENSABLAUF BEI FESTGESTELTLEM HANDLUNGSBEDARF
- 8. QUALITÄTSSICHERUNG UND QUALITÄTSENTWICKLUNG**

1. Einleitung Rahmenkonzept Aufsicht

Bewilligung und Aufsicht ist dort notwendig, wo Menschen auf institutionelle Pflege, Betreuung und Unterstützung angewiesen sind und dadurch Abhängigkeitsverhältnisse entstehen. Die Sicherheit der Bewohnerinnen und Bewohner muss jederzeit gewährleistet sein. Das Rahmenkonzept Aufsicht legt fest, welche Elemente im Rahmen der Bewilligung und Aufsicht von Pflegeheimen berücksichtigt werden müssen.

2. Geltungsbereich und Grundsätze

Rechtsgrundlagen, Leitbilder und strategischen Grundsätze bilden die Grundlage, nach welcher das Departement des Innern (DI) sein Handeln ausrichtet. Die Aufsichtsbehörde agiert dabei auf Augenhöhe mit den Heimen, so dass es nicht nur um Kontrolle geht, sondern um eine gemeinsame Weiterentwicklung einer guten Qualität.

2.1 Geltungsbereich

Das Rahmenkonzept Aufsicht konkretisiert gesetzliche und aufsichtsrechtliche Vorschriften und ergänzt diese. Grundsätzlich bezieht sich die Aufsicht auf die Alters- und Pflegeheime, welche auf der Heimliste des Kantons ausgewiesen sind.

Der kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtspflicht unterstehen somit nach aktuellem Stand:

- Alle Alters- und Pflegeheime auf der Liste B der Heimliste sowie deren temporären (Ferienplätze) und teilstationären Angebote (Tages-/Nachtplätze).
- Sonderheime mit spezialisierter Ausrichtung (Heimliste A2 / A3 / A5) gelten die Aufsichtsvorgaben der Alters- und Pflegeheime sowie die Bestimmungen der Leistungsvereinbarung.

Die Art und der Umfang der Aufsichtspflicht des Gesundheitsamtes bezüglich der Langzeitpflegeabteilungen der Spitäler Schaffhausen ist zu klären (Schnittstelle QS der Spitäler Schaffhausen). Die Qualitätssicherung über die IFEG-Heime ist mit dem kantonalen Sozialamt abzustimmen.

2.2 Grundsätze und Ziele der Aufsichtstätigkeit

Es wird von der Grundannahme ausgegangen, dass Trägerschaften und Leitung von Pflegeheimen gemeinsam gewährleisten, dass ihr Angebot am Wohle der Bewohnerinnen und Bewohner entsprechend der gesetzlichen Vorgaben ausgerichtet ist und die Bewohner-Sicherheit jederzeit gewährleistet ist. Bei Abweichungen reagieren sie fachlich angemessen, leiten notwendige Massnahmen zeitnah ein und ziehen Fachstellen und Fachpersonen zur Beratung hinzu.

Das Aufsichtsverständnis und das Aufsichtshandeln sind im Kanton Schaffhausen eng verknüpft mit Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung. Der Auftrag dazu liegt im Krankenversicherungsgesetz (KVG), im Gesundheitsgesetz (GesG) sowie im Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (AbPG) und deren Ausführungsbestimmungen begründet. Die staatliche Aufsicht umfasst neben der periodischen Überprüfung der Bewilligungsvoraussetzungen (Qualitätssicherung) auch die Sicherstellung einer kontinuierlichen Qualitätsentwicklung.

Die folgende Darstellung zeigt den Zusammenhang:

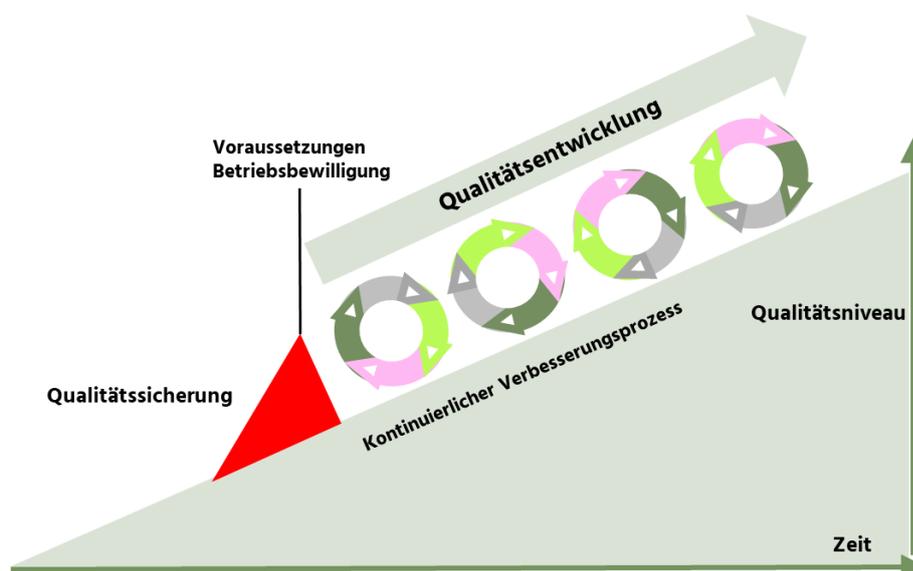


Abbildung 1: Modell Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung

3. Rechtliche Grundlagen und Rahmenvorgaben

Massgeblich für die Bewilligung der Heime und die Aufsicht sind aktuell folgende Grundlagen:

- Krankenversicherungsgesetz vom 18. März 1994 und den dazugehörigen Verordnungen (KVG, SR 832.10)
- kantonalen Gesundheitsgesetz vom 21. Mai 2012 (GesG, SHR 810.100)
- Verordnung zum Gesundheitsgesetz vom 26. Februar 2013 (GesV, SHR 810.102)
- Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 2. Juli 2007 (AbPG, SHR 813.500)
- Verordnung zum Altersbetreuungs- und Pflegegesetz vom 10. Februar 2009 (AbPV, SHR 813.501)
- Altersleitbild Kanton Schaffhausen vom 31. Januar 2006 und Bericht zur Umsetzung vom 26. Februar 2013

4. Aufsichtsorgane

Für die Verantwortung und Zuständigkeiten der Aufsicht ist nicht alleine der Kanton zuständig. Die Aufsicht – und damit die verbunden Aufgaben – ist verschiedenen Ebenen zuzuordnen. Das Rahmenkonzept fokussiert sich auf die staatliche Aufsicht, welche in der Zuständigkeit des Kantons liegt.

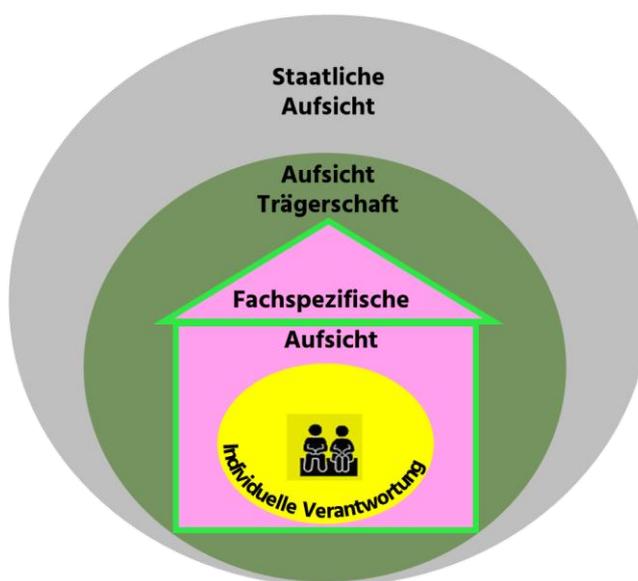


Abbildung 2: Aufsichtsebenen

Bei Beschwerden sind die vorgesehenen Instanzen, d.h. der Beschwerdeweg, einzuhalten. Erst wenn für die Beschwerdeführerin bzw. den Beschwerdeführer keine zufriedenstellende Lösung gefunden wird, soll die nächste Instanz kontaktiert werden.

4.1 Individuelle Aufsicht

Betagte Menschen haben das Recht und die Pflicht, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln und ihre Rechte wahrzunehmen. Besteht jedoch eine gesetzliche Vertretung (Vorsorgeauftrag, Einbezug der Angehörigen, Beistandschaft, KESB), übernimmt diese die Aufgabe, die Rechte und den Schutz des betagten Menschen in der gewählten Pflege- oder Betreuungseinrichtung sicherzustellen. Es ist wichtig, dass das Leistungsangebot des Pflegeheims dem Bedarf des betagten Menschen und deren Angehörigen entspricht, um eine angemessene Betreuung und Pflege zu gewährleisten.

4.2 Fachspezifische Aufsicht

Die Geschäftsleitung ist verantwortlich für die Planung, Durchführung und Überwachung aller operativen Aktivitäten. Dabei sorgt sie für die Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit dieser Tätigkeiten. Sie arbeitet mit den Mitarbeitenden zusammen, um die Pflegequalität und das Wohlergehen der betagten Menschen zu gewährleisten. Die Leitung ist auch verantwortlich für das Erkennen und Lösen von betrieblichen Problemen innerhalb der Institution und informiert die Trägerschaft über Fortschritte und Probleme.

4.3 Interne Aufsicht (Trägerschaft)

Die Trägerschaft (z.B. Gemeinde-/Stadtrat, Stiftungsrat, Heimkommission, Vorstand, Verwaltungsrat) entscheidet bei normativen und strategischen Fragen und sichert die Zukunft „ihrer“ Institution. Sie verantwortet die finanzielle Aufsicht und steuert die Weiterentwicklung des Betriebs nach Innen und nach Aussen. Die Trägerschaft regelt Aufgaben, Kompetenzen sowie die Kommunikation zwischen der strategischen und operativen Ebene (Geschäftsleitung).

4.4 Staatliche Aufsicht

Die kantonale Aufsicht hat das Ziel, die Qualität der Pflege und Betreuung wie auch Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Dazu werden betreuerrische, strukturelle, betriebliche, personellen, fachliche und finanzielle Rahmenbedingungen vorgegeben und überprüft. Zum einen ist die Aufsicht an die Erteilung einer institutionellen Betriebsbewilligung geknüpft. Zum anderen soll das Aufsichtshandeln Handlungsbedarf innerhalb einer Institution aufdecken, diesem nachhaltig entgegenwirken und eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung anstreben.

5. Systematik der Aufsicht

Das oberste Ziel des Aufsichtshandeln ist es, sowohl eine gute Pflege- und Betreuungsqualität, Schutz und Sicherheit der Bewohnerinnen und Bewohner als auch eine stetige Qualitätsentwicklung sicherzustellen.

Die Aufsicht legt ihren Fokus auf folgende Bereiche:



Abbildung 3: Aufsichtsbereiche

5.1 Aufsichtshandlungen und -instrumente

Für die Wahrnehmung der Aufsichtspflicht stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Eine Übersicht je Aufsichtsbereich gibt folgende Zusammenstellung:

Tabelle 2: Aufsichtshandlungen und -instrumente

| | | Gesetz | Beschreibung | Prüfkriterium | Prüfmethode | Unterstützende Mittel |
|---------------------|----|--------------------------------------|--|---|--|--------------------------------|
| Trägerschaft | T1 | AbPG Art. 4d AbPV §7e AbPV §8g | unabhängiges Aufsichtsorgan: übergeordnet, fachlich qualifiziert mindestens 3 Mitglieder (bei Gemeindeheimen politische Instanz), Aufgaben sind definiert; | Statuten, Reglemente, Handelsregisterauszug, Offenlegung der Interessensbindung, Ggf. Einsicht in Protokolle der Aufsichtsorgane | Unterlagenstudium | Richtlinie BB |
| | T2 | Rechtsgrundlage fehlt bisher | Trägerschaft muss "grundsätzlich" eine juristische Person sein (Gemeinde, Stiftung, AG, GmbH...) | Statuten | Unterlagenstudium | |
| | T3 | AbPG Art. 4d AbPV §8g | Umgang Beschwerden | internes Konzept, Beschwerdemanagement mit Angabe zu uba (unabhängige Beschwerdestelle Alter) und/oder Ombudsstelle | Unterlagenstudium, Gespräch, Audit | |
| | T4 | GesV §27 GesV §32 AbPV §10 | ausserordentliche Ereignisse, Meldepflicht, Überweisungspflicht im Rahmen der gesetzlichen Pflicht | Eingang Meldung, Dokumentation der Ereignisse | Audit, Gespräch | Berichtswesen |
| | T5 | AbPV §8ed | ausreichende finanzielle Grundlage, Gewährleistung der Rechnungsführung und -prüfung nach anerkannten Regeln (bei Gemeinden: politische Instanz) | Businessplan und finanzielle Grundlage | Controlling, Gespräch | Handbücher Curaviva/Artiset |

| | | | | | | |
|-------------------|----|--|---|---|--|--|
| Grundlagen | G1 | AbPG Art. 4c GesG Art. 20d | Einwandfreie Betriebsführung, klare Verantwortlichkeiten aller relevanten Leistungsbereiche | Organigramm, Personalreglemente, Stellenbeschreibungen | Unterlagenstudium, Audit | Richtlinie BB |
| | G2 | AbPV §8f | Haftpflichtversicherung | Police | Unterlagenstudium | Richtlinie BB |
| | G3 | GesG Art. 20a AbPV §7/8 | Umschreibung der örtlichen, zeitlichen, sachlichen und personellen Tätigkeitsbereiche | Betriebskonzept, Leitbild, Unternehmensstrategie | Unterlagenstudium, Audit | Richtlinie BB Richtlinie Richtstellenplan |
| | G4 | GesG Art. 35/ 38/40/43/44 GesV §39-42 ZGB | Urteilsfähigkeit, Patientenrechte, ZGB, Behandlung ohne Zustimmung, Erwachsenenschutz | Heim-/Pensionsvertrag, Beratung / Informationsbroschüre zum Thema etc., Konzept wie Erwachsenenschutz gehandhabt und wie mit Patientenverfügung und Vorsorgeauftrag umgegangen wird | Unterlagenstudium, Audit, Gespräch | |
| | G5 | AbPV §29a | Pflegeleistungen BESA | Pflegekonzept, Konzept Palliative Care, Demenzkonzept, Stellenbeschreibungen | Unterlagenstudium, Audit, Weiterbildungs- nachweise | |
| | G6 | GesG Art. 41 GesV §35/36 | Dokumentation, Aufbewahrungspflicht | Pflegedokumentation | Unterlagenstudium, Audit | Richtlinie BB |
| | G7 | AbPV §7d GesV §8 | Pharmazeutische Betreuung | Umgang mit Medikamenten ist gesetzeskonform geregelt (Medikationskonzept separat oder integriert im Pflegekonzept) | Unterlagenstudium, Audit | Vorgaben Heilmittel- kontrolle (Merkblatt, Richtlinie) |

| | | | | | | |
|--------------------|----|--|--|---|---|----------------|
| | G8 | GesV §28 AbPV §8c | Pflicht Massnahmen QSS, Qualitätssicherung nach branchenüblichen standardisierten Normen | Konzepte: Qualität (inkl. EKAS), Sicherheits-, Ernährungs-, Hauswirtschaft, Datenschutz, Hygiene, Aus- und Weiterbildung, Aktivierungs- und Alltagsgestaltung, Betreuung Prozessbeschreibung | Unterlagenstudium, Audit | Richtlinie BB |
| | G9 | KVG QS | Qualitätsindikatoren Pflege | Resultate QS | Unterlagenstudium, Gespräch, Audit | Berichtswesen |
| Leitung / Personal | P1 | GesG Art. 20e AbPV § 7a | Geschäftsführung fachliche, persönliche Qualifikation | Lebenslauf, Diplome, Weiterbildungen, Strafregisterauszug, Privatauszug / Sonderauszug | Unterlagenstudium | Richtlinie BB |
| | P2 | GesG Art. 7 GesV §29 AbPV § 7b | Leitung Pflege fachliche, persönliche Qualifikation; Stellvertretung | Bewilligung als fachliche Leitung, Kompetenzüber- tragung; Qualifizierte StV muss sichergestellt sein (Pflegediplom) | Unterlagenstudium | Richtlinie BB |
| | P3 | GesG Art. 20c,e,f AbPG Art. 4b AbPV § 7c AbPV §8b | Zahl, Qualifikation im Verhältnis zum Pflege- und Betreuungsbedarf, Verfügbarkeit erforderliches Fachpersonal / Pikett | Nachweis Stellenplan Richt-/Mindeststellenplan: Gegenüberstellung Pflegetiminuten zu Arbeitszeit Pflegepersonal, Einsicht in Einsatzpläne letzte 3 Monate bei Bedarf | Unterlagenstudium, Audit, Gespräch, | Richtlinie BB, |
| | P4 | AbPV §9 | Ärztliche / pharmazeutische Versorgung, Sicherstellung Notfalldienst, ärztlicher Dienst, Überwachung Pflegeeinstufung und pharmazeutische Versorgung (siehe G7) | Bezeichnung Heimarzt/-in Heimarztbestätigung mit Aufgabenübernahmezusicherung, Konzept ärztliche Notfallversorgung | Unterlagenstudium, Audit | Richtlinie BB |

| | | | | | | |
|----------------------|----|---|--|---|--|--|
| Infrastruktur | I1 | GesG Art. 20b AbPV §6a | Zweckentsprechende Räumlichkeiten und Einrichtungen: Anzahl, Grösse, Art entsprechen der Zweckbestimmung | SIA 500, Spezialbauten Merkblatt 065 | Unterlagenstudium, Gespräch, Audit | Richtlinie BB |
| | I2 | AbPV §6b | bau-, feuer-, gesundheits-polizeiliche Vorschriften | Prüfbericht des jeweiligen Amtes | Unterlagenstudium | Berichtswesen |
| Finanzierung | F1 | AbPG Art. 8 AbPV §27abce AbPV §32 | Berichterstattung: Leistungen, Kosten, Erträge; Finanzierung und aufsichts- sowie planungsrelevante Angaben | Revisionsbericht, Betriebserfolgsrechnung / KORE, Jahresabschluss, Anlagebuchhaltung, Taxordnung, Statistiken | Unterlagenstudium, Gespräch | Handbücher Curaviva/Artiset Richtlinie KORE Berichtswesen |
| | F2 | AbPG Art. 10b | KORE nach betriebswirtschaftlichen Kriterien als Grundlage für Restkosten- und Ergänzungsleistungsobergrenzen-Berechnungen | Statistiken, KORE | Unterlagenstudium, Gespräch | Richtlinie KORE mit Vorgaben Kanton zu Abschreibung und Zins |

5.2 Bewilligungsverfahren

Der Betrieb eines Pflegeheims bedarf einer gesundheitspolizeiliche Betriebsbewilligung, damit Pflegeleistungen erbracht werden dürfen. Dabei gelten Institutionen ab einer Kapazität von fünf im Jahresmittel belegten Plätzen als Pflegeheime. Für die Erteilung der Betriebsbewilligung ist das Departement des Innern des Kantons Schaffhausen zuständig. Die Bewilligungspflicht gilt unabhängig davon, ob Leistungen zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung erbracht werden oder nicht (Pflegeheimliste).

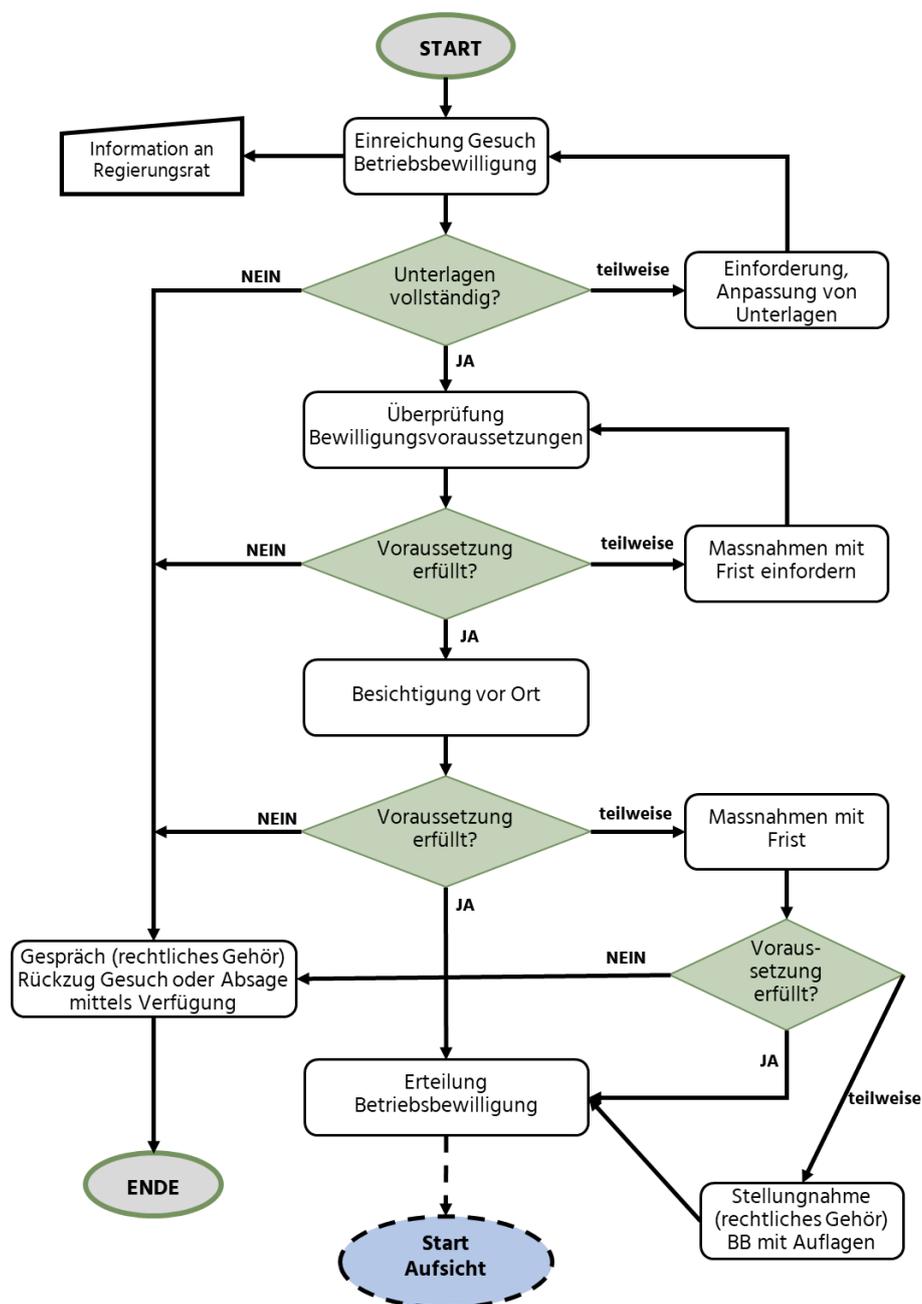


Abbildung 4: Bewilligungsverfahren

5.3 Zulassungsverfahren und Pflegeheimliste

Betriebe, welche zulasten der obligatorischen Krankenpflegeverordnung (OKP) Leistungen erbringen wollen, müssen dies über ein separates Zulassungsverfahren beantragen. Der Kanton überprüft bei der Gesuchstellung, ob die vom Bundesrat festgelegten Zulassungsvoraussetzungen im Sinne der Krankenversicherungsverordnung (KVV, SR 832.102) erfüllt werden.

Der Zulassungsprozess ist folgendermassen gestaltet:

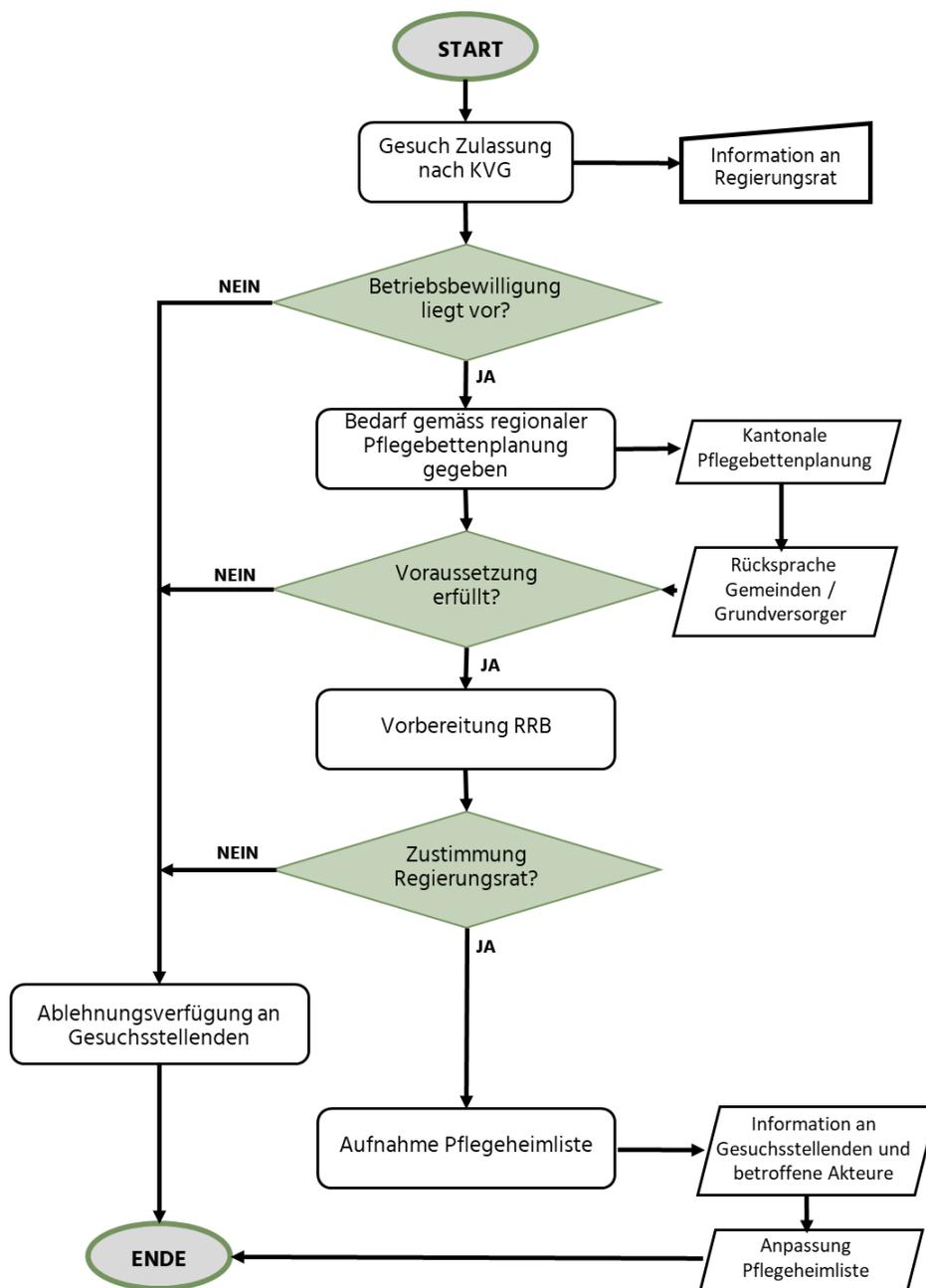


Abbildung 5: Zulassungsverfahren Pflegeheimliste

6. Ordentliche Aufsichtstätigkeit

Zur ordentlichen Aufsichtstätigkeit gehören folgende Bereiche:

- Betriebsbewilligung (inkl. einzureichender Materialien)
- Analyse von Kennzahlen und Statistiken (jährlich)
- Analyse von Berichten / Berichterstattung (jährlich)
- Aufsichtsgespräche / Beratung
- Geplante Audits

6.1 Ablauf geplantes Audit

Die Institutionen sind so oft wie nötig, wenigstens aber alle 3 Jahre zu besuchen. Anlässlich dieser Besuche werden die betrieblichen, personellen, strukturellen und finanziellen Aspekte überprüft und in einem Ergebnisbericht dokumentiert. Nach der Terminvereinbarung für den Auditbesuch stellt das Gesundheitsamt der Trägerschaft sowie der Geschäftsleitung den Ablauf mit Angaben zu Zeiten, Inhalten, Methodik und der Beanspruchung des Personals (Gespräch mit der Leitung, den Mitarbeitenden und einer Vertretung der Trägerschaft) zu. Nach erfolgtem Audit erhält die Geschäftsleitung den Entwurf des Ergebnisberichts zur Stellungnahme.

6.2 Grundlagen Audit

Für die Vorbereitung und Durchführung des Besuchs werden entsprechende Unterlagen einverlangt. Dabei sind auch die eingereichten Unterlagen zur Betriebsbewilligung relevant.

7. Ausserordentliche Aufsichtstätigkeit

Es gibt verschiedene Auslöser für ausserordentliche Audits bzw. Inspektionen. Nach Meldung des Auslösers werden umgehend geeignete Massnahmen geplant und durchgeführt. Dabei können Audits auch unangekündigt erfolgen. Auslöser für Inspektionen sind z.B.:

- Audit infolge eines Ereignisses (z.B. Hinweise auf akute Probleme, aufsichtsrechtliche Anzeigen, Missstände, unerlaubte Tätigkeiten usw.)
- Grundlegende strukturelle Veränderungen in der Führung und/oder Organisation eines Betriebes
- Nachinspektion zur Kontrolle der verfügbaren Massnahmen (v.a. bei mehreren, kritischen Mängeln)

7.1 Formlose aufsichtsrechtliche Abklärungen

Das Gesundheitsamt klärt den Sachverhalt ab, triagiert die verschiedenen Zuständigkeiten und definiert Massnahmen. Die Vorgaben müssen klare Handlungsanweisungen mit Fristsetzung enthalten.

7.2 Formelles aufsichtsrechtliches Verfahren

Bei einem formellen Verfahren übernimmt der Rechtsdienst den Lead. Dabei definieren das Gesundheitsamt und der Rechtsdienst zusammen das genaue Vorgehen. Aspekte bei der Verfahrenseröffnung, die Beweismassnahmen und Beweismittel, die Beweiswürdigung und der Verfahrensabschluss sind zu beachten. Das Gesundheitsamt ist bei schwerwiegenden Straftaten zur Strafanzeige verpflichtet (Art. 70 Justizgesetz, JG, SHR 173.200). Bei einem vermuteten Straftatbestand ist das weitere Vorgehen mit der Staatsanwaltschaft frühzeitig abzusprechen und zu koordinieren.

Insbesondere weitreichenden Massnahmen wie Bewilligungsentzug oder Schliessung müssen zwingend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen:

- Massnahme muss geeignet sein (Wirkung)
- Massnahme muss erforderlich sein (mildeste Massnahme zur Erreichung des Ziels)
- Massnahme muss zumutbar sein (vernünftiges Verhältnis zwischen Zielerreichung und Rechte der betroffenen Partei)

Zur Behebung von Missständen sind konkrete Massnahmen und angemessene Fristen zu verfügen.

7.3 Verfahrensablauf bei festgestelltem Handlungsbedarf

Festgestellte Abweichungen, Hinweise auf Mängel oder Beschwerden im Zusammenhang der qualitativen Mindestanforderungen setzen den kantonalen Aufsichtsprozess in Gang. Die kantonale Aufsicht lässt sich dabei vom Prinzip der Subsidiarität leiten:

a) Passiver Ansatz: Die Trägerschaft / Heimkommission wird auf Missachtungen von gesetzlichen Bestimmungen oder kantonalen Vorgaben aufmerksam gemacht.

b) Offensiver Ansatz: Das Gesundheitsamt prüft offensiv und systematisch die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen und kantonalen Vorgaben (Kontaktaufnahme Institution, Einverlangen von Unterlagen, Stichproben usw. Es erlässt Massnahmen in Form einer Verfügung. Eine Verfügung ist eine rechtswirksame Anordnung der Behörde und regelt den Einzelfall. Dabei zeigt diese sowohl den rechtlichen Rahmen und die eingeräumten Rechte (z.B. Möglichkeit zum Rekurs) auf, wie auch die Verpflichtung, die auferlegten Massnahmen zu erfüllen. Zudem wird auf Art. 292 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) hingewiesen (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen). Dabei geht die Aufsichtsbehörde gemäss nachfolgendem Leitfaden vor:

1. Die Aufsichtsbehörde legt zunächst der Trägerschaft und der Leitung den festgestellten Mangel und Handlungsbedarf schriftlich dar.
2. Im Austausch wird die Situation näher geklärt und schriftlich vereinbart, wie die qualitativen Mindestanforderungen wiederhergestellt werden können.

3. Es wird ein schriftlicher Massnahmenplan mit Fristen zur Behebung der Mängel festgelegt.
4. Die kantonale Aufsichtsbehörde überprüft die Erfüllung der Massnahmen sowie Einhaltung der festgesetzten Frist(en).
5. Sofern die bemängelte Situation sich nicht verbessert oder die Fristen nicht eingehalten werden, nimmt die kantonale Aufsichtsbehörde erneut den Kontakt zur Institution auf und erhebt schriftlich die Gründe für die Nichterfüllung.
6. Unter Beachtung der Verhältnismässigkeit werden neue Massnahmen und Fristen schriftlich verfügt.

Folgende Sanktionsmöglichkeit steht zur Verfügung:

- Entzug Bewilligung, wenn Voraussetzung für Bewilligung nicht mehr gegeben sind (Art. 4 Abs. 4 AbPG)

8. Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung

Evaluationen und kritische Selbstbeurteilungen sind grundlegende Bestandteile der qualitativen Umsetzung des Rahmenkonzepts Aufsicht. Ziel ist es, den Verbesserungsbedarf zu identifizieren und die Umsetzung der Aufsichtsmassnahmen anzupassen. Dazu können verschiedene Elemente genutzt werden. Nachfolgend sind (nicht abschliessend) mögliche Beispiele genannt:

- Periodische Reviews
- Gute Dokumentation
- Regelmässige Evaluation des Rahmenkonzepts Aufsicht, zusammen mit Artiset Schaffhausen

TEIL 2 PERSONELLER RESSOURCENBEDARF DER AUFSICHTSTÄTIGKEIT

Inhaltsverzeichnis

- 1. EINLEITUNG RESSOURCENBEDARF AUFSICHT**
- 2. AKTUELLE PERSONALSITUATION IM GESUNDHEITSAMT**
 - 2.1 LEISTUNGSERFASSUNG IM GESUNDHEITSAMT
 - 2.2 VERWALTUNGSSTATISTIK BUND
- 3. RESSOURCENPLAN UND PERSONALBEDARF**
 - 3.1 ARBEITSAUFWAND AUFSICHT IM STATIONÄREN LANGZEITBEREICH
 - 3.2 BERECHNUNG STELLENPROZENTE
- 4. FAZIT RESSOURCENBEDARF**

1. Einleitung Ressourcenbedarf Aufsicht

Die vorliegende Analyse und Ressourcenplanung beschreiben die personellen Ressourcen, die für die Erarbeitung der nötigen Arbeitsgrundlagen (z.B. Richtlinien) sowie die Wahrnehmung der direkten Aufsicht (z.B. Audits) und der indirekten Aufsicht (z.B. datenbasiertes Controlling) erforderlich sind. Der Ressourcenplan bietet die Grundlage für die Budgetierung der finanziellen Personalressourcen zur Genehmigung durch den Kantonsrat (Oktoberbrief 2023).

2. Aktuelle Personalsituation im Gesundheitsamt

Der Untersuchungsbericht Bischoff zeigt, dass die Ausgestaltung der Aufsichtspflicht im Gesundheitsamt unzureichend ist. Hierbei verweist der Autor nicht nur auf fehlende Kenntnisse im Bewilligungsverfahren und Aufsichtswesen, sondern stellt auch eine latent zu hohe Arbeitsbelastung des Personals fest. Das Gesundheitsamt hat reagiert: Es konnte eine personelle Aufstockung im Rechtsdienst erreicht werden, seit 2020 besitzt das Amt eine juristische Beratung. Zusätzlich wurde das Pensum des kantonsärztlichen Dienstes erhöht. In einem weiteren Schritt ist zu klären, ob die vorhandenen personellen Ressourcen des Gesundheitsamts für den Aufbau und eine Umsetzung einer adäquat funktionierenden Aufsicht hinreichend sind.

2.1 Leistungserfassung im Gesundheitsamt

Das Personal des Kantons Schaffhausen erfasst zwar die Arbeitszeit, weist jedoch keine Angaben über erbrachte Leistungen aus. Die betrieblichen Leistungen, die Mitarbeitende in einem bestimmten Zeitraum für bestimmte Aufgaben erbringen, werden nicht systematisch erfasst. Somit besteht kein Einblick in die beanspruchten Arbeitsstunden. Ebenso können Leistungen und Tätigkeiten gegenüber dem Arbeitgeber und der öffentlichen Hand nicht nachgewiesen werden.

2.2 Verwaltungsstatistik Bund

Zur Klärung der Ressourcenfrage wird daher die Verwaltungsstatistik des Bundes beigezogen. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) erfasst detaillierte Zahlen u.a. über kantonale und kommunale Finanzen. Dabei erfasst die EFV alle kantonalen Personalausgaben der Verwaltungen und stellt u.a. die Personalausgaben pro Kopf im Gesundheitsbereich zur Verfügung. Wie sich die verwaltungsinternen Personalausgaben im Bereich der Gesundheit des Kantons Schaffhausen entwickelt haben, zeigt die folgende Grafik:

**Personalaufwand Verwaltung Gesundheitsbereich pro Kopf des
Kantons Schaffhausen**

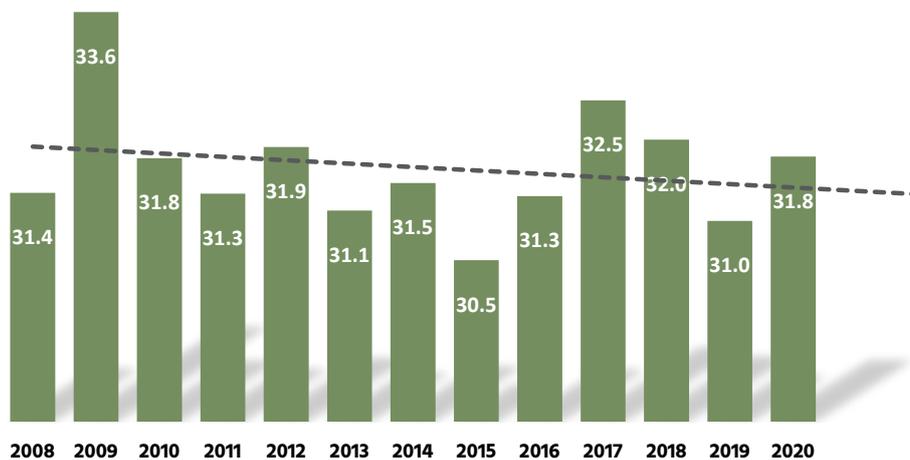


Abbildung 6: Verwaltung Personalaufwand 2008 – 2020 (Quelle: EFV 2021)

Die Personalausgaben im Gesundheitsbereich bleiben über die Jahre 2008 und 2020 auf konstantem Niveau, obwohl der Bund den Kantonen verschiedene neue Aufgaben zugewiesen hat. Beispielsweise haben die Kantone und Gemeinden mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung vor rund 12 Jahren die Restfinanzierung in der stationären und ambulanten Langzeitpflege zu regeln. Zudem haben Bund und Kantone im Rahmen der Plattform «Dialog Nationale Gesundheitspolitik» beschlossen, Palliative Care und Demenz in der Schweiz zu fördern. Den gesetzlichen Auftrag und die Verantwortung für eine flächendeckende Gesundheitsversorgung liegen bei den Kantonen. Die neu bewilligten Stellenprozente im Gesundheitsamt (juristische Beratung, kantonsärztlicher Dienst) haben nur am Rande mit der Umsetzung dieser Versorgungsthemen zu tun.

Die Ergebnisse der Verwaltungsstatistik unterstützen die im Untersuchungsbericht Bischoff monierte Arbeitsbelastung. Dasselbe ist im aktuellen Projekt «Aufsicht der Pflegeheime im Kanton Schaffhausen» feststellbar: Die zeitlichen Ressourcen können nicht in ausreichendem Masse zur Verfügung gestellt werden. Die Folgen von überbeanspruchten Ressourcen sind unter anderem Projektverzögerungen, schlechte Produktivität und steigende Kosten. Die aktuellen Personalressourcen im Gesundheitsamt sind für die Wahrnehmung der Aufsichtspflicht unzureichend.

3. Ressourcenplan und Personalbedarf

In einem zweiten Schritt wurden auf der Grundlage des Rahmenkonzepts Aufsicht alle notwendigen Aufgaben für den Aufbau und die Wahrnehmung erfasst und mit Erfahrungswerten aus anderen Kantonen und dem Gesundheitsamt abgeglichen (NW, TG). Die Ressourcenplanung unterscheidet zwischen den Tätigkeiten des Aufbaus (Erarbeitung Grundlagen) und der Wahrnehmung der Aufsicht

im stationären Langzeitbereich sowie den Qualifikationen für Wissenschaftliche Mitarbeit / Fachexpertise und Sachbearbeitung. Eine detaillierte Auflistung der Aufgaben, die Zuordnung der Qualifikationen und die eingeschätzte Arbeitsbelastung sind im Anhang 1.

3.1 Arbeitsaufwand Aufsicht im stationären Langzeitbereich

Für die Erarbeitung von Grundlagen der Aufsichtstätigkeit sind zusammenfassend 1'625 Arbeitsstunden notwendig, wovon 1'345 Std. der Wissenschaftlichen Mitarbeit (Wiss. MA) und 280 Std. der Sachbearbeitung zugewiesen sind. Diese Arbeitsstunden werden auf zwei Jahre verteilt. Im Hinblick, dass die kantonale Aufsichtspflicht auch in der ambulanten Pflege gilt und verbessert werden muss, werden diese Stellenprozente langfristig notwendig sein.

Die eigentliche Aufsichtstätigkeit umfasst 2'061 Arbeitsstunden pro Jahr (1'639 Std. Wiss. MA / 422 Std. Sachbearbeitung). Insgesamt ist für die Aufsichtstätigkeit pro Jahr aufgerundet mit 2'874 Arbeitsstunden zu rechnen.

Tabelle 3: Arbeitsaufwand Aufsicht in Stunden

| | Sachbearbeitung | Wiss. MA/ Fachexpertise | TOTAL Arbeitsstunden |
|--|-----------------|----------------------------|-------------------------|
| Aufbau / Erarbeitung Aufsicht Grundlagen | 280 Std. | 1'345 Std. | 1'625 Std. |
| Jährliche Aufsichtstätigkeit / pro Jahr | 422 Std. | 1'639 Std. | 2'061 Std. |
| Zwischentotal Arbeitsstunden | 702 Std. | 2'984 Std. | 3'686 Std. |
| TOTAL Arbeitsstunden PRO JAHR und Qualifikation | 562 Std. | 2'312 Std. | 2'874 Std. |

3.2 Berechnung Stellenprozente

Es ist notwendig, die Arbeitszeitregelungen des Personalamts zu berücksichtigen, einschliesslich der Arbeitszeit pro Monat sowie der Regelungen für Feiertage, Ferien, Weiterbildungstage und Krankheitstage. Um die jährlichen Schwankungen der Feiertage auszugleichen, wurde der Durchschnittswert der letzten drei Jahre verwendet. Dadurch wurden die jährlichen Unterschiede in der Anzahl der Feiertage berücksichtigt und ein Mittelwert berechnet, der eine gleichmässige Verteilung der Feiertage über den betrachteten Zeitraum ermöglicht. In der folgenden Tabelle sind die Werte zur Berechnung zusammengestellt:

Tabelle 4: Basis Jahresarbeitszeit

| Basis Berechnung Jahresarbeitszeit | |
|------------------------------------|------------|
| Bezeichnung | Wert |
| Stunden pro Woche | 42 |
| Stunden pro Monat | 180.6 |
| Tage Jahr | 365 |
| Tage Wochenende | 104 |
| Feiertage | 9 |
| Arbeitstage | 252 |
| Urlaubstage | 24 |
| Krankheitstage | 10 |
| Fortbildungstage | 5 |
| Anwesenheitstage | 213 |
| Verfügbare Arbeitsstunden | 1'790 |

Die Berechnung von Stellenprozenten unter Berücksichtigung von nicht anwesenden Tagen (Feiertage, Ferien, Krankheitstage usw.) beruht auf der effektiven Anwesenheit und Arbeitszeit einer Person im Vergleich zur Arbeitszeit einer Vollzeitstelle. Die Ermittlung der Stellenprocente (siehe auch Anhang 2) erfolgte durch Gegenüberstellung des Aufsichtsaufwand mit den erforderlichen Ressourcen.

Das Vollzeitäquivalent (VZÄ) beschreibt die Mitarbeiterkapazität, wobei ein VZÄ der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft entspricht. Gestützt auf die kantonale Arbeitszeit von 8.4 Stunden pro Tag und 213 Anwesenheitstage ergeben ein VZÄ von 1790 Stunden pro Jahr verfügbare Arbeitszeit. Die Aufgaben der Sachbearbeitung werden mit 30 – 35 Stellenprozenten veranschlagt, während für die Fachperson mit 120 – 130 Stellenprozenten zu rechnen ist. Eine zusammenfassende Auflistung der notwendigen Stellenprocente zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 5: Stellenprozentage Aufsicht

| | Sachbearbeitung | Wiss. MA/ Fachexpertise |
|--|------------------|----------------------------|
| Aufbau / Erarbeitung Aufsicht Grundlagen | 9 % | 37 % |
| Jährliche Aufsichtstätigkeit | 24 % | 89 % |
| <i>Zwischentotal</i> | <i>33 %</i> | <i>126 %</i> |
| TOTAL Stellenprozentage Aufsicht | 30 – 35 % | 120 – 130 % |

4. Fazit Ressourcenbedarf

Um seiner Aufsichtspflicht nachkommen zu können, ist eine Personalaufstockung im Gesundheitsamt unumgänglich. Ausreichende Personalressourcen wurden auch im Untersuchungsbericht von Rechtsanwalt Markus Bischoff gefordert. Es ist sinnvoll und wirtschaftlich, die verschiedenen Aufgaben unterschiedlichen Qualifikationen zuzuweisen, da nicht alle Tätigkeiten der Aufsicht eine hochqualifizierte Fachperson erfordern. Das berechnete Stellenetat von 30 – 35 % für die Sachbearbeitung und 120 – 130 % für Fachpersonen bezieht sich auf die Aufsicht von Pflegeheimen. Jedoch erstreckt sich die Aufsichtspflicht auch auf ambulante Dienstleistungserbringer (Spitex). Der Aufbau der ambulanten Aufsicht ist in der Berechnung nicht berücksichtigt. Ebenso wurde der personelle Mehraufwand für die juristische Beratung nicht einbezogen.

Im Gesamtkontext der Aufsicht und Qualitätsverbesserung in Pflegeheimen wird die Zusammenarbeit zwischen Institutionen und dem Gesundheitsamt gestärkt. Dies geschieht durch fachliche Unterstützung bei der Umsetzung von Aufsichtsmassnahmen und regelmässigen Aufsichtsaktivitäten, was insgesamt zur Steigerung der Qualität in den Institutionen beiträgt. Dazu gehören auch Analysedaten, die nachvollziehbar und plausibel sind. Diese Daten sind auf der strategischen Ebene entscheidend, fehlen jedoch gegenwärtig noch.

TEIL 3 GESETZESREVISION

Inhaltsverzeichnis

- 1. EINLEITUNG BEDARF GESETZESREVISION**

- 2. GESETZLICHE GRUNDLAGEN IM BEWILLIGUNGSVERFAHREN**
 - 2.1 PROBLEMBESCHREIBUNG
 - 2.2 EMPFEHLUNGEN

- 3. GESETZLICHE GRUNDLAGEN FÜR PFLEGEHEIMAUF SICHT**
 - 3.1 PROBLEMBESCHREIBUNG
 - 3.2 EMPFEHLUNGEN

- 4. AUFSICHTSKOMPETENZ DES KANTONS**
 - 4.1 PROBLEMBESCHREIBUNG
 - 4.2 EMPFEHLUNGEN

- 5. AUFSICHTSKOMPETENZ DER GEMEINDEN**
 - 5.1 PROBLEMBESCHREIBUNG
 - 5.2 EMPFEHLUNGEN

- 6. INTERNE PFLEGEHEIMAUF SICHT**

- 7. AUFSICHTSVERFAHREN**
 - 7.1 PROBLEMBESCHREIBUNG
 - 7.2 EMPFEHLUNGEN

- 8. GROBER ZEITPLAN**

1. Einleitung Bedarf Gesetzesrevision

Das Gesundheitsamt hat im Projekt «Aufsicht der Pflegeheime im Kanton Schaffhausen» in enger Zusammenarbeit mit der juristischen Beratung des Gesundheitsamtes, lic. iur. Maureen Engeler, und der Arbeitsgruppe des Gesundheitsamtes die rechtliche Situation der gesundheitspolizeilichen Aufsicht im Kanton Schaffhausen analysiert. Zudem wurden die Empfehlungen von Rechtsanwalt Markus Bischoff einbezogen, welcher eine unabhängige Untersuchung zur Aufsicht des Gesundheitsamtes durchgeführt hat und einen ausführlichen Bericht am 12. August 2022 vorlegte, welcher am 5. Dezember 2022 vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen wurde.

Die Analyse ergab, dass die Heimaufsicht einer neuen gesetzlichen Regelung bedarf. Die heutigen Vorgaben sind in verschiedenen Gesetzen verstreut (GesG, AbPG) und dadurch unübersichtlich, lückenhaft und intransparent. Bis neue Rechtsgrundlagen geschaffen und in Kraft sind, sollen Massnahmen ergriffen werden, um die Heimaufsicht vorläufig innerhalb der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen einzuführen. Die Ergebnisse des Untersuchungsberichts und Erkenntnisse zu weiteren festgestellten Problemstellungen wurden in die folgenden Kapitel eingearbeitet.

2. Gesetzliche Grundlagen im Bewilligungsverfahren

Die gesetzlichen Voraussetzungen in räumlicher, personeller und betrieblicher Hinsicht für die Erteilung einer Bewilligung eines Alters- und Pflegeheimes sind detailliert umschrieben (Art. 20 Abs. 3 GesG mit Verweis auf AbPG; i.V. Art. 4 Abs. 3 AbPG sowie §§ 5 ff. AbPV).

2.1 Problembeschreibung

Für die Prüfung von Bewilligungsgesuchen bedarf es Fachpersonal mit umfassendem Wissen. Das blosses Einholen der erforderlichen Gesuchsunterlagen — wie bis dato der Fall — entspricht nicht einer gesetzeskonformen Prüfung.

Die Bewilligungsvoraussetzungen sind gesetzlich verankert. Jedoch sind Richtlinien bzw. Weisungen zu erlassen. Diese haben den Zweck, eine einheitliche, sachgerechte und transparente Anwendung der gesetzlichen Vorgaben zu gewährleisten. Entsprechende Ausführungsvorgaben fehlen im heutigen Bewilligungsverfahren.

Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens hat das Gesundheitsamt (GA) die Pflegeheime hinsichtlich ihrer Massnahmen zur standardisierten Qualitätssicherung (§ 8 AbPV) zu prüfen. Das Gesundheitsamt hat bislang die Qualitätsmassnahmen von Pflegeheimen nicht kontrolliert. Die Gemeinden regeln ebenfalls Massnahmen der Qualitätssicherung in ihren Leistungsaufträgen und Verträgen mit ihren Pflegeheimen (Art. 6 Abs. 2 Bst. d AbPG). Es gibt jedoch keine Festlegung oder Abgrenzung bezüglich des Inhalts dieser Massnahmen.

Die rechtlichen Voraussetzungen und Anforderungen für Pflegeheime und Spitex-Organisationen sollten möglichst vereinheitlicht gestaltet sein, um eine gerechtere und transparentere Regelung beider Bereiche zu erreichen (z.B. Ausbildungsplätze, Weiterbildungspflicht).

2.2 Empfehlungen

| Empfehlungen Bewilligungsverfahren | |
|------------------------------------|---|
| RD1 | Die Bewilligungsvoraussetzungen (inkl. Qualitätssicherung und -entwicklung) sind in Richtlinien bzw. Weisungen näher zu beschreiben. |
| RD2 | Das Bewilligungsverfahren hat sich an einheitlichen Prüfungskriterien zu halten. |
| RD3 | Die rechtlichen Voraussetzungen und Anforderungen für Pflegeheime und Spitex-Organisationen sollten möglichst vereinheitlicht werden. |

3. Gesetzliche Grundlagen für Pflegeheimaufsicht

Gemäss Art. 1 regelt das AbPG in Ergänzung zum GesG die Aufgaben und Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden bezüglich der medizinischen Behandlung und Pflege von Betagten in Spitälern und Heimen sowie bezüglich der Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex-Dienste) für Personen aller Altersgruppen.

3.1 Problembeschreibung

Im GesG sind keine konkreten Bestimmungen im Zusammenhang mit der Heimaufsicht zu finden. Art. 48 GesG besagt lediglich, dass für behördliche Verrichtungen (z.B. bei der Erteilung von Bewilligungen, Inspektionen etc.) Gebühren erhoben werden können. In Art. 49 GesG (Rechtsschutz) wird generell auf die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes verwiesen. In der Verordnung zum Gesundheitsgesetz (GesV) sind hauptsächlich die Zuständigkeiten des Departementes des Inneren (DI) und des Gesundheitsamtes bezüglich der Heimaufsicht geregelt.

3.2 Empfehlungen

| Empfehlung gesetzliche Grundlagen für Pflegeheimaufsicht | |
|--|---|
| RD4 | Allfällige Gesetzesanpassungen betreffend die Aufsicht von Alters- und Pflegeheimen, aber auch bezüglich Aufsicht über Institutionen der Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex), sind möglichst im AbPG bzw. der AbPV vorzunehmen. Dadurch werden diese Vorgaben transparenter und sind nicht über Gesetze hinweg verteilt. |

4. Aufsichtskompetenz des Kantons

Bei der Aufsichtstätigkeit wird zwischen «Oberaufsicht» und «Aufsicht» unterschieden. Der Kanton bzw. das Departement des Innern (DI) nimmt die Oberaufsicht über die Institutionen der stationären und teilstationären Pflege (Spitäler und Heime) sowie der Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause wahr (Art. 2 Abs. 1 AbPG i.V.m. § 2 lit. a AbPV). Über privat geführte Institutionen hat der Kanton die Aufsicht (!) inne (Art. 2 Abs. 1bis AbPG). Das Gesundheitsamt nimmt die Aufgaben zur Vorbereitung aller Geschäfte des Vollzugs des AbPG zuhanden des DI wahr (§ 3 lit. a AbPV und § 3 Abs. 1 GesV). Die Aufgaben und Zuständigkeiten der «Oberaufsicht» über kommunale Heime sind nicht näher definiert.

Heime und Organisationen, welche sich über Kostenbeiträge von Sozialversicherungen, Kanton oder Gemeinden finanzieren, haben dem Kanton jährlich über die erbrachten Leistungen, die Kosten, die Finanzierung und weitere für die Aufsicht und Planung relevanten Faktoren zu berichten. Den mit der Aufsicht betreuten Stellen (d.h. Gesundheitsamt, Kantonsärztlicher Dienst und Kantonale Heilmittelkontrolle) sind auf Anfrage alle erforderlichen Angaben zu machen (Art. 8 Abs. 1 und 2 AbPG). Weiter sind Kontrollen der Räumlichkeiten und Einrichtungen erlaubt, Unterlagen und Aufzeichnungen dürfen eingesehen sowie Kopien erstellt und Proben gezogen werden (§ 10 AbPV und § 1 Abs. 4 GesV).

4.1 Problembeschreibung

Der Unterschied zwischen «Oberaufsicht» und «Aufsicht» ist nicht nachvollziehbar. Weder die konkreten Aufsichtskompetenzen der «Oberaufsicht» noch diejenigen der «Aufsicht» sind ausdrücklich normiert. Was die Oberaufsicht des Kantons über die kommunalen Heime gemäss Art. 2 Abs. 1 AbPG beinhaltet, ist nicht näher geregelt. Auch unklar ist, weshalb private Heime nicht unter der «Oberaufsicht», sondern lediglich unter der «Aufsicht» stehen. Zudem ist gesetzlich nicht geregelt, dass für privat geführte Heime - wovon bisher offenbar ausgegangen wurde - ebenfalls das DI und somit das Gesundheitsamt zuständig sind.

Aus Gründen der Governance ist es unangemessen, dass die Gemeinden ihre eigenen Heime im Rahmen der gesundheitspolizeilichen Aufsicht kontrollieren. Als Träger sind sie zwar für die strategische Führung des Heimes verantwortlich und haben die Aufgabe, eine ordnungsgemässe Betriebsführung in personeller, räumlicher, betrieblicher und finanzieller Hinsicht sicherzustellen und bei Bedarf bei der Heimleitung zu intervenieren.¹ Die Überprüfung, ob die gesetzlichen Voraussetzungen des Kantons erfüllt sind, kann jedoch nicht vom Träger selbst durchgeführt werden. Eine klare und eindeutige Gesetzgebung in diesem Bereich ist anzustreben, um für alle Beteiligten klare Zuständigkeiten und Anforderungen zu schaffen.

¹ Siehe auch Untersuchungsbericht Bischoff; Seite 52

4.2 Empfehlungen

| Empfehlungen Aufsichtskompetenz Kanton | |
|--|---|
| RD5 | Die gesetzlichen Grundlagen sind dahingehend anzupassen, dass die gesundheitspolizeiliche Aufsicht über alle Heime, unabhängig ob eine kommunale oder private Trägerschaft besteht, durch den Kanton ausgeübt wird. |
| RD6 | Die gesundheitspolizeiliche Aufsicht soll innerhalb des Kantons einheitlich geregelt sein. Die Unterscheidung zwischen «Oberaufsicht» und «Aufsicht» ist aufzuheben und die sachlichen Zuständigkeiten sind neu zu formulieren. |

5. Aufsichtskompetenz der Gemeinden

Die Gemeinden beaufsichtigen kommunale Heime. Im Kanton Schaffhausen überwiegt die Anzahl kommunaler Pflegeheime (Stadt Schaffhausen, Stein am Rhein, Thayngen, Ramsen) bzw. Heime mit kommunaler Trägerschaft oder kommunalem Leistungsauftrag. Diese setzen eigens dafür bezeichnete Organe oder Personen ein (§ 4 lit. b AbPV). Bei kommunalen Pflegeheimen kann der Gemeinde- bzw. Stadtrat als Aufsichtsorgan eingesetzt werden, welches durch die Trägerschaft des Heimes bestellt werden muss (§ 7 Abs. 2 AbPV). In derselben Verordnung wird konkretisiert, dass das durch die Trägerschaft bestellte Aufsichtsorgan mit mindestens drei qualifizierten und von der Betriebsleitung unabhängigen Mitgliedern bestellt wird (§ 7 Abs. 1 lit. e AbPV). Weiter bestimmt das GesG, dass das Aufsichtsorgan der operativen Geschäftsleitung übergeordnet ist und deren Geschäftsführung überwacht (Art. 4 Abs. 3 lit. d AbPG). Die Aufgaben des Aufsichtsorgans bestehen gemäss § 8 lit. g AbPV neben der Überwachung der Geschäftsführung auch darin, allfällige Beschwerden gegen die Heimleitung entgegenzunehmen.

Die kommunale Aufsicht wird über Leistungsaufträge oder Verträge (sofern externe oder private Partner involviert sind) geregelt (Art. 6 Abs. 1 lit. j AbPG). Die Gemeinden reichen die Entwürfe der Leistungsaufträge und Verträge vor der Beschlussfassung dem DI zur Prüfung und Stellungnahme ein (§ 26 Abs. 1 AbPV).

5.1 Problembeschreibung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Aufsichtsorgan für die ordnungsgemässe Betriebsführung von Pflegeheimen in personeller, räumlicher, betrieblicher und wirtschaftlicher Hinsicht (nach dem WZW-Prinzip: Wirksamkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit) verantwortlich ist und bei Bedarf in die Leitung des Heims eingreifen kann. Das Gesetz verwendet den Begriff "Trägerschaft", jedoch ohne konkrete Erläuterung oder Vorgabe, ob es sich um eine juristische Person handeln muss, was vor allem für die Nachfolgeregelung relevant wäre.

Die vorliegenden Regelungen und Vorschriften bieten keine klaren und spezifischen Bestimmungen über den genauen Umfang und die Art der Aufsicht, die von den Gemeinden ausgeübt werden soll. Es fällt grundsätzlich auf, dass die Bestimmungen bezüglich kommunaler Heimaufsicht - insbesondere die Zuständigkeiten und Kompetenzen des Aufsichtsorgans - in den einschlägigen Gesetzesbestimmungen stark verzettelt sind und einen unübersichtlichen Eindruck für den Rechtsanwender hinterlassen. Die fehlende Klarheit und Präzision in den gesetzlichen Bestimmungen führen zu Unsicherheiten, Ungleichbehandlungen und Interpretationsspielräumen. Eine genauere Definition und Erklärung der Begriffe sowie klare Regelungen für die Trägerschaft sind wünschenswert, um eine reibungslose Umsetzung der Aufsicht und Betriebsführung zu gewährleisten.

5.2 Empfehlungen

| Empfehlungen Aufsichtskompetenz Gemeinden | |
|---|---|
| RD7 | Die spezifischen Aufsichtskompetenzen, Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde des Kantons und der Trägerschaft sind zu klären und festzulegen (siehe auch Empfehlung RD6). |

6. Interne Pflegeheimaufsicht

Die interne Heimaufsicht liegt beim Leitungsgremium eines Pflegeheimes. Grundsätzlich gilt auch hier die Kontrolle der Einhaltung der räumlichen, personellen und betrieblichen Bewilligungsvoraussetzungen. Die Verantwortung und Aufgaben zu einer einwandfreien Führung der Organisation bzw. Institution liegen bei der Trägerschaft. Es ist Aufgabe der Trägerschaft, diese Führung zu gewährleisten.

7. Aufsichtsverfahren

Das Aufsichtsverfahren resp. die Sanktion eines solchen ist lediglich in einer Bestimmung, nämlich Art. 4 Abs. 4 AbPG erwähnt (Entzug der Betriebsbewilligung bei Wegfall einer Bewilligungsvoraussetzung). Grundsätzlich muss ein sog. Administrativverfahren durchgeführt werden, welches die Prüfung der Voraussetzungen für eine Betriebsbewilligung zum Inhalt hat. Das GesG regelt das Aufsichtsverfahren gegen Medizinalpersonen oder Gesundheitsfachpersonen, jedoch ist das Verfahren für weitere Institutionen nicht ausdrücklich normiert.

Die Kontrollmittel für die Aufsicht sind in § 10 AbPV und § 1 Abs. 4 GesV gesetzlich geregelt. Ebenso ist die Meldepflicht der Heime gegenüber dem Gesundheitsamt festgelegt. Alle Veränderungen, die die Grundlagen der Bewilligung betreffen, müssen umgehend gemeldet werden. Zudem besteht eine Auskunftspflicht auf Rückfrage des Gesundheitsamtes.

Die Aufsichtstätigkeit muss sowohl eine schriftliche wie auch eine direkte (d.h. vor Ort und nicht rein schriftliche) Kontrolle der Tätigkeit der zu beaufsichtigenden Institution beinhalten. Diese Kontrolle muss so weit gehen, dass die gesetzlichen Bewilligungsvoraussetzungen in räumlicher, personeller, betrieblicher und wirtschaftlicher Hinsicht gewährleistet sind. Diese Prüfung hat periodisch zu erfolgen (§ 28 Abs. 2 GesV). Die Zuständigkeit für diese Aufsichtstätigkeit liegt innerhalb des Gesundheitsamtes.

7.1 Problembeschreibung

Das Administrativverfahren (Auflagen, Fristen, Entzug) für Heimbewilligungen selber ist - analog dem Aufsichtsverfahren gegen Medizinalpersonen oder Gesundheitsfachpersonen - nicht ausdrücklich normiert. Zudem ist die periodische (zumindest alle 10 Jahre) Prüfung der bestehenden Bewilligungen in GesV lediglich für Institutionen (Arztpraxen), jedoch nicht für Pflegeheime geregelt.

Eingereichte Bewilligungsgesuche sind fachlich und mit festgelegten Kriterien zu qualifizieren. Mit Audits bzw. Inspektionen ist zu kontrollieren, ob die Bewilligungsangaben auch zutreffen und die Leistungen den qualitativen Ansprüchen entsprechen. Regelmässige Kontrollbesuche helfen, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen. Sie haben somit auch eine Coaching-Funktion und beinhalten eine qualitätssteigernde Komponente. Zudem dienen sie dazu, dass innerkantonale gleich gemessen wird, und ähnliche Standards gelten. Sie tragen somit zu mehr Transparenz und Fairness bei.

Die erforderliche Aufsichtstätigkeit und die kantonale Kontrolle der jährlich einzureichenden Unterlagen durch die Heime können aufgrund mangelnder personeller Ressourcen nicht im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen vollständig durchgeführt werden. Das Gesundheitsamt muss sich in seiner neuen Rolle als aktive Aufsichtsbehörde über das behördliche Handeln in seinen Rechten und Pflichten noch finden. Bisher wurde zwar auf Beschwerden unmittelbar reagiert, künftig sollen die Aufsichtsmassnahmen aber aktiv periodisch etabliert werden.

7.2 Empfehlungen

| Empfehlungen Aufsichtsverfahren | |
|---------------------------------|---|
| RD8 | Um eine effektive und gesetzeskonforme Aufsichtstätigkeit sicherzustellen und die reibungslose Umsetzung von Administrativverfahren für Heimbewilligungen zu gewährleisten, sind die notwendigen personellen Ressourcen und Expertise im Amt zu schaffen. |
| RD9 | Die rechtlichen Grundlagen sind in Bezug auf das Administrativverfahren für Heime zu klären und anzupassen. |
| RD10 | Die gesetzlichen Grundlagen sind so auszugestalten, dass eine periodische Prüfung (zumindest alle 10 Jahre) ermöglicht wird. |

8. Grober Zeitplan

Bis zum Inkrafttreten einer möglichen gesetzlichen Änderung muss die Heimaufsicht im geforderten Rahmen eingeführt werden. Der Zeitplan sieht vor, dass für die Gesetzesrevision voraussichtlich 2 – 3 Jahre eingeplant werden müssen. Es sind grundlegende Themen wie «Oberaufsicht» und «Aufsicht» mit den Gemeinden zu klären. Ausserdem hängt der Zeitplan von den verfügbaren Ressourcen im Rechtsdienst ab.

Anhang 1 Aufsichtsaufgaben

Zeitlich begrenzte Aufsichtsaufgaben

| AUFGABEN / TÄTIGKEITEN | AUFWANDS- | Ressourcen in Bezug | |
|---|--------------------|---------------------|----------------|
| | 31.07.2023 STUNDEN | auf Kompetenzen | |
| | | Sachbear- | Wiss. MA |
| | | bearbeitung | |
| Erarbeitung Grundlagen Bewilligung | | | |
| Erarbeitung Richtlinie Betriebsbewilligung APH (inkl. Infrastruktur / Bau) | 170.00 | 30.00 | 140.00 |
| Erst- und Folgebetriebsbewilligung inhaltlich und rechtlich anpassen und aktualisieren | 165.00 | 35.00 | 130.00 |
| Erarbeitung bzw. Anpassung Antragsformular, Checkliste Betriebsbewilligung APH | 35.00 | 10.00 | 25.00 |
| Pflichtkonzepte (Prüfkriterien / Konzeptstruktur, ggf. Musterkonzepte) | 190.00 | 40.00 | 150.00 |
| Mitarbeit rechtliche Anpassungen (inkl. Betäubungsmittel Kt.Apo) | 70.00 | 20.00 | 50.00 |
| | | | |
| Umsetzung Massnahmen Aufsicht APH | | | |
| Einführung einheitliches QSS (Projekt) | 290.00 | 40.00 | 250.00 |
| Erarbeitung Richtlinie Mindeststellenplan | 146.00 | 20.00 | 126.00 |
| Audit: Erarbeitung Grundlagen | 110.00 | 10.00 | 100.00 |
| Erarbeitung Richtlinie jährliches Berichtswesen (Jahreszahlen, Berichte, QS ...) | 94.00 | 10.00 | 84.00 |
| Festlegung Zusammenarbeit IVSE mit KVG-Heime (2 Heime) | 45.00 | 5.00 | 40.00 |
| Richtlinie KORE und Rechtliche Grundlagen für KORE, Finanzen (Abschreibung und kalk. Zinsen fixieren) | 190.00 | 40.00 | 150.00 |
| Erarbeitung Grundlagen Benchmark | 120.00 | 20.00 | 100.00 |
| | | | |
| Total Stundenumfang Aufsicht Aufbau | 1625.00 | 280.00 | 1345.00 |
| | | | |

Regelmässige Aufsichtstätigkeit

| AUFGABEN / TÄTIGKEITEN | AUFWANDS- 31.07.2023 STUNDEN | Ressourcen in Bezug auf Kompetenzen | |
|---|------------------------------------|--|----------------|
| | | Sachbear- beitung | Wiss. MA |
| Aufsicht ordentlich | | | |
| Audit Organisation, Durchführung, Bericht (18 Häuser, alle 3 Jahre = 2 Häuser pro Jahr + SSH) | 105.00 | 20.00 | 85.00 |
| Audit Mitwirkung IVSE mit KVG (2 Heime, alle 3 Jahre, 8.4 h Audit pro Heim) | 8.00 | 2.00 | 6.00 |
| Überwachung und Controlling jährliches Berichtswesen (Jahreszahlen, Personal, Belegung, Berichte, QS ...) | 213.00 | 40.00 | 173.00 |
| Überwachung und Controlling Finanzen Pflegeheime (KORE, Pflorgetaxe, SOMED, Tarife Pflegekosten, EL) | 275.00 | 45.00 | 230.00 |
| Benchmarkvergleich, Umgang Abweichung (im Kanton und kantonsübergreifend) | 87.00 | 3.00 | 84.00 |
| Überwachung Pflege (Amtsblatt:Neubau, Umbauten, Inserate usw.) | 5.00 | 5.00 | 0.00 |
| Aktualisierung Bewilligungen APH (alle 10 Jahre: 16 Erneuerungen Total 50/250) | 30.00 | 5.00 | 25.00 |
| | | | |
| Aufsicht ausserordentlich | | | |
| Überwachung und Änderungen bestehende Bewilligungen (z.B. neue BAB, neuer Heimarzt, Neubau usw.) | 133.00 | 40.00 | 93.00 |
| Abklärungen Abweichungen Controlling Berichtswesen (1/2 Tg pro APH) | 81.00 | 5.00 | 76.00 |
| Abklärungen Abweichungen Controlling Finanzen (1/2 Tg pro APH) | 81.00 | 5.00 | 76.00 |
| Abklärungen Erneuerungsbewilligungen Pflegeheime | 25.00 | 5.00 | 20.00 |
| Entgegennahme und Bearbeitung von Beschwerden | 25.00 | 5.00 | 20.00 |
| Ausserordentliche Audits | 15.00 | 0.00 | 15.00 |
| | | | |
| Unterstützende Fachleistungen | | | |
| Weiterentwicklung Pflegeheimliste | 130.00 | 10.00 | 120.00 |
| Pflegeheimliste Leistungsverträge / Zulassungsverträge | 140.00 | 20.00 | 120.00 |
| Pflegeinitiative unterstützend (Schnittstelle APH) | 100.00 | 20.00 | 80.00 |
| Gesetzgebung / Mitarbeit | 43.00 | 3.00 | 40.00 |
| | | | |
| Übrige Leistungen | | | |
| Sitzungen, Rapporte (inkl. MA-Gespräch, Planung, Protokolle) | 122.00 | 61.00 | 61.00 |
| Arbeitsgruppen (ERFA interkantonal), Konferenzen, Fachtagungen | 50.00 | 5.00 | 45.00 |
| Vernehmlassungen, Stellungnahmen | 33.00 | 3.00 | 30.00 |
| Administratives / Ablage / Office (inkl. IT) | 180.00 | 100.00 | 80.00 |
| Beantwortung Umfragen | 20.00 | 0.00 | 20.00 |
| Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation | 88.00 | 8.00 | 80.00 |
| Auskünfte / Fragen Institutionen und Bevölkerung | 50.00 | 10.00 | 40.00 |
| Jährlicher Verwaltungsbericht | 22.00 | 2.00 | 20.00 |
| | | | |
| Jährlicher Aufwand Aufsichtstätigkeit | 2061.00 | 422.00 | 1639.00 |
| | TOTAL STUNDEN PRO RESSOURCE | 702.00 | 2984.00 |

Anhang 2 Stellenprozentberechnung

| | 286 | 3'432 | | | | 2'877 | |
|---|-------------|---------------|------------------|---------------------|-------------|---------------|---------------------|
| Qualifikation | Sollzeit MT | Sollzeit % VZ | Urlaubstage % VZ | Krankheitstage % VZ | Fortbildung | Sollzeit Jahr | Anwesenheitsstunden |
| Sachbearbeitung Aufsichtstätigkeit | 43 | 24% | 6 | 2 | 3 | 516 | 425 |
| Wiss, MA Aufsichtstätigkeit | 160 | 89% | 22 | 9 | 5 | 1'920 | 1'632 |
| Sachbearbeitung Aufsicht Aufbau / 2 Jahre | 16 | 9% | 2 | 1 | 3 | 192 | 143 |
| Wiss, MA Aufsicht Aufbau / 2 Jahre | 67 | 37% | 9 | 4 | 3 | 804 | 676 |

Die 2'877 erfassten Anwesenheitsstunden weisen geringfügige Rundungsdifferenzen zu den im Kapitel 3.1 beschriebenen 2'874 Arbeitsstunden auf.

Glossar

| | |
|--------------|--|
| AbPG | Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (SHR 813.500) |
| AbPV | Verordnung zum Altersbetreuungs- und Pflegegesetz (SHR 813.501) |
| BB | Betriebsbewilligung |
| DI | Departement des Innern |
| EFV | Eidgenössische Finanzverwaltung |
| GA | Gesundheitsamt |
| GesG | Gesundheitsgesetz (SHR 810.100) |
| GesV | Verordnung zum Gesundheitsgesetz (SHR 810.102) |
| KVG | Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10) |
| KVV | Krankenversicherungsverordnung (SR 832.102) |
| OKP | Obligatorische Krankenversicherung |
| QS | Qualitätssicherung |
| uba | Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter |
| VZÄ | Vollzeitäquivalenz (1 = Personalpensum 100%) |
| Wiss. MA | Wissenschaftliche/r Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter |
| WZW- Prinzip | Art. 32 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung hält fest, dass alle Leistungen, die von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung übernommen werden, wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein müssen. |

| AUFGABEN / TÄTIGKEITEN | | Sachbear- beitung | Wiss. MA |
|---|----------------|----------------------|----------------|
| Erarbeitung Grundlagen Bewilligung | | | |
| Erarbeitung Richtlinie Betriebsbewilligung APH (inkl. Infrastruktur / Bau) | 170.00 | 30.00 | 140.00 |
| Erst- und Folgebetriebsbewilligung inhaltlich und rechtlich anpassen und aktualisieren | 165.00 | 35.00 | 130.00 |
| Erarbeitung bzw. Anpassung Antragsformular, Checkliste Betriebsbewilligung APH | 35.00 | 10.00 | 25.00 |
| Pflichtkonzepte (Prüfkriterien / Konzeptstruktur, ggf. Musterkonzepte) | 190.00 | 40.00 | 150.00 |
| Mitarbeit rechtliche Anpassungen (inkl. Betäubungsmittel Kt.Apo) | 70.00 | 20.00 | 50.00 |
| Umsetzung Massnahmen Aufsicht APH | | | |
| Einführung einheitliches QSS (Projekt) | 290.00 | 40.00 | 250.00 |
| Erarbeitung Richtlinie Mindeststellenplan | 146.00 | 20.00 | 126.00 |
| Audit: Erarbeitung Grundlagen | 110.00 | 10.00 | 100.00 |
| Erarbeitung Richtlinie jährliches Berichtswesen (Jahreszahlen, Berichte, QS ...) | 94.00 | 10.00 | 84.00 |
| Festlegung Zusammenarbeit IVSE mit KVG-Heime (2 Heime) | 45.00 | 5.00 | 40.00 |
| Richtlinie KORE und Rechtliche Grundlagen für KORE, Finanzen (Abschreibung und kalk. Zinsen fixieren) | 190.00 | 40.00 | 150.00 |
| Erarbeitung Grundlagen Benchmark | 120.00 | 20.00 | 100.00 |
| Total Stundenumfang Aufsicht Aufbau | 1625.00 | 280.00 | 1345.00 |
| Aufsicht ordentlich | | | |
| Audit Organisation, Durchführung, Bericht (18 Häuser, alle 3 Jahre = 2 Häuser pro Jahr + SSH) | 105.00 | 20.00 | 85.00 |
| Audit Mitwirkung IVSE mit KVG (2 Heime, alle 3 Jahre, 8.4 h Audit pro Heim) | 8.00 | 2.00 | 6.00 |
| Überwachung und Controlling jährliches Berichtswesen (Jahreszahlen, Personal, Belegung, Berichte, QS ...) | 213.00 | 40.00 | 173.00 |
| Überwachung und Controlling Finanzen Pflegeheime (KORE, Pflgetaxe, SOMED, Tarife Pflegekosten, EL) | 275.00 | 45.00 | 230.00 |
| Benchmarkvergleich, Umgang Abweichung (im Kanton und kantonsübergreifend) | 87.00 | 3.00 | 84.00 |
| Überwachung Pflege (Amtsblatt:Neubau, Umbauten, Inserate usw.) | 5.00 | 5.00 | 0.00 |
| Aktualisierung Bewilligungen APH (alle 10 Jahre: 16 Erneuerungen Total 50/250) | 30.00 | 5.00 | 25.00 |
| Aufsicht ausserordentlich | | | |
| Überwachung und Änderungen bestehende Bewilligungen (z.B. neue BAB, neuer Heimarzt, Neubau usw.) | 133.00 | 40.00 | 93.00 |
| Abklärungen Abweichungen Controlling Berichtswesen (1/2 Tg pro APH) | 81.00 | 5.00 | 76.00 |
| Abklärungen Abweichungen Controlling Finanzen (1/2 Tg pro APH) | 81.00 | 5.00 | 76.00 |
| Abklärungen Erneuerungsbewilligungen Pflegeheime | 25.00 | 5.00 | 20.00 |
| Entgegennahme und Bearbeitung von Beschwerden | 25.00 | 5.00 | 20.00 |

| | | | |
|--|----------------|---------------|----------------|
| Ausserordentliche Audits | 15.00 | 0.00 | 15.00 |
| | | | |
| Unterstützende Fachleistungen | | | |
| Weiterentwicklung Pflegeheimliste | 130.00 | 10.00 | 120.00 |
| Pflegeheimliste Leistungsverträge / Zulassungsverträge | 140.00 | 20.00 | 120.00 |
| Pflegeinitiative unterstützend (Schnittstelle APH) | 100.00 | 20.00 | 80.00 |
| Gesetzgebung / Mitarbeit | 43.00 | 3.00 | 40.00 |
| | | | |
| Übrige Leistungen | | | |
| Sitzungen, Rapporte (inkl. MA-Gespräch, Planung, Protokolle) | 122.00 | 61.00 | 61.00 |
| Arbeitsgruppen (ERFA interkantonal), Konferenzen, Fachtagungen | 50.00 | 5.00 | 45.00 |
| Vernehmlassungen, Stellungnahmen | 33.00 | 3.00 | 30.00 |
| Administratives / Ablage / Office (inkl. IT) | 180.00 | 100.00 | 80.00 |
| Beantwortung Umfragen | 20.00 | 0.00 | 20.00 |
| Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation | 88.00 | 8.00 | 80.00 |
| Auskünfte / Fragen Institutionen und Bevölkerung | 50.00 | 10.00 | 40.00 |
| Jährlicher Verwaltungsbericht | 22.00 | 2.00 | 20.00 |
| | | | |
| Jährlicher Aufwand Aufsichtstätigkeit | 2061.00 | 422.00 | 1639.00 |
| | | | |
| TOTAL STUNDEN PRO RESSOURCE | | 702.00 | 2984.00 |

| | | | |
|---|---------------|--|--------|
| Individuelle Abwesenheiten | | | |
| Ferien (PPG: 5 Wochen: 210h) | 210.00 | | 210.00 |
| jährliche Weiterbildungen (5 Tage=42h bei 100%) | 42.00 | | 42.00 |
| Durchschnitt Krankheitstage / Abwesenheitstage (10 Tage=84h bei 100%) | 84.00 | | 84.00 |
| Durchschnitt Feiertage SH (2023: 9 / 2024: 10 / 2025: 9=76h bei 100%) | 76.00 | | 76.00 |