

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 051-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.185

Eingereicht am: 19.03.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Striffeler-Mürset (Münsingen, SP) (Sprecher/in)
Junker Burkhard (Lyss, SP)
Ruchonnet (St-Imier, SP)

Weitere Unterschriften: 25

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 22.03.2018

RRB-Nr.: 542/2018 vom 16. Mai 2018
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1: Ablehnung
Ziffer 2: Annahme als Postulat
Ziffer 3: Annahme als Postulat und Abschreibung
Ziffer 4: Annahme als Postulat und Abschreibung
Ziffer 5: Annahme als Postulat



Zukunft Gesundheit: Förderung einer starken ambulanten Versorgung

Der Regierungsrat wird beauftragt, bei der Neugestaltung der Abgeltung im Spitexbereich die Fehlanreize zu beheben und die öffentliche Spitex nicht weiter zu schwächen.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung muss bei allen Spitex-Organisationen durchgesetzt werden:

1. Alle Spitex-Organisationen müssen das Komplettangebot an Pflegedienstleistungen anbieten (inkl. aller Spezialleistungen).
2. Für alle Spitex-Organisationen gilt die Aufnahmepflicht für neue Kunden (alle müssen Kurzeinsätze übernehmen, inkl. Einsätze mit langer Anfahrt).
3. Alle Spitex-Organisationen stellen ihr Personal gemäss kantonalen Richtlinien ein.

4. Für alle Spitex-Organisationen besteht Aus- und Weiterbildungspflicht (der Freikauf von dieser Verpflichtung entfällt).
5. Die Kantonsbeiträge für freiberufliche Pflegefachpersonen entfallen.

Begründung:

Die ambulante Versorgung steht vor einer grossen Herausforderung. Die Zunahme alter und hochaltriger Menschen und der Wunsch, möglichst lange in der vertrauten Umgebung zu bleiben, führen zu einem grossen Wachstum der Nachfrage nach ambulant-medizinischen und pflegerischen Leistungen. Dem steht der wachsende Mangel an Pflegefachpersonen gegenüber. Die Spitex mit ihrer ambulanten Pflege ist das wichtigste Element für eine nachhaltige Versorgung der älteren Bevölkerung. Sie ermöglicht den Menschen den Erhalt der Selbstständigkeit zu Hause.

Als das KVG 2012 eingeführt wurde, übernahm der Kanton die Restfinanzierung der Spitexleistungen. In mehreren Schritten hat er die Unterstützung der Pflege und Betreuung zu Hause nun wieder gekürzt und abgebaut. Wichtige Eckpfeiler wie die Förderung des Mahlzeitendienstes oder die hauswirtschaftliche Unterstützung wurden ebenfalls Opfer des Abbaus. Mit den erneuten Einsparungen (EP 2017) besteht die Gefahr, dass die Leistungsfähigkeit der ambulanten Pflege stark geschwächt wird. Dies besonders, wenn die Umsetzung nicht gleichzeitig bewirkt, dass bestehende Mängel in der bisherigen Ausgestaltung der Leistungsverträge zwischen der GEF und den Leistungserbringern behoben werden.

Die heutige Regelung der Restfinanzierung und andere Abgeltungen in der Spitex führen zu unerwünschten Wirkungen. So erhalten gewinnorientierte Anbieter und freiberufliche Fachpersonen dieselben Abgeltungen wie die öffentliche Spitex (mit Ausnahme der Vergütung der Versorgungspflicht), ohne dabei Auflagen zum Leistungsspektrum erfüllen zu müssen. Dies führt zu Fehlanreizen.

Private Spitex bieten jene Dienstleistungen an, die für sie am rentabelsten sind: Die Grundpflege kann von minimal ausgebildetem Personal geleistet werden. Komplexere Situationen und Behandlungspflege werden oft nicht angenommen, weil diplomierte Pflegefachpersonen fehlen. Ebenso werden Kurzeinsätze oder weite Wege zu den Einsätzen abgelehnt. Das heisst, dass nicht rentable Einsätze von der öffentlichen Spitex mit Versorgungspflicht übernommen werden müssen. Dieses System ermöglicht es den privaten Spitex-Organisationen, sich vorwiegend den wirtschaftlich interessanten Einsätzen anzunehmen. Zudem werden Wegentschädigungen von privaten Organisationen zum Teil nicht an Mitarbeitende weitergegeben. Der Vorteil, keine wesentlichen Auflagen bezüglich des Dienstleistungsspektrums erfüllen zu müssen, überwiegt den Nachteil, weniger Kantonsbeiträge als die öffentliche Spitex zu erhalten, bei weitem. So entsteht der besagte Fehlanreiz für private Spitex-Organisationen. Durch den Fokus auf Grundpflege und den Verzicht auf ein Gesamtangebot wird eine eigentliche Abschöpfungsstrategie unter Verwendung von öffentlichen Geldern ermöglicht.

Mit der Berufsausübungsbewilligung erhalten freiberufliche Pflegefachpersonen das Recht, mit dem Kanton einen Leistungsvertrag abzuschliessen. Dieser gibt ihnen denselben Zugang zu den exakt gleichen Abgeltungen wie sie die privaten Spitex-Organisationen erhalten. Es können vom Kanton Gelder in Anspruch genommen werden, ohne dass dafür nennenswerte strukturelle Kosten anfallen.

Dies führt dazu, dass es für die Organisationen mit Versorgungsauftrag zunehmend schwieriger wird, qualifiziertes diplomiertes Personal zu rekrutieren.

Eine starke und nachhaltige ambulante Grundversorgung bedingt u. a. ein sinnvolles Zusammenspiel der einzelnen Gruppen von Leistungserbringern. Damit sind Hausärzte, die ambulante Pflege und weitere ambulante Versorgungseinrichtungen (wie spezialisierte Ambulatorien) und teilstationäre Einrichtungen (wie Tageskliniken) gemeint.

Eine nachhaltige ambulante Grundversorgung bedingt auch eine Gleichbehandlung der beteiligten Spitex-Organisationen. Alle Organisationen müssen alle Dienstleistungen anbieten und haben eine allgemeine Aufnahmepflicht für neue Kunden. Dies führt dazu, dass alle Organisationen auch Kleinsteinsätze und Einsätze mit längerem Anfahrtsweg übernehmen müssen. Analog zur Langzeitpflege muss auch bei der Spitex die Aus- und Weiterbildungspflicht eingeführt werden. Zudem sollen die Angestellten gemäss kantonalen Richtlinien bezahlt und eingestellt werden.

Damit die ambulante Grundversorgung nachhaltig bleibt, sollten nur diejenigen Spitex-Organisationen Kantongelder erhalten, welche die Grundbedingungen einhalten.

Begründung der Dringlichkeit: Derzeit laufen die Verhandlungen zur Neugestaltung der Leistungsverträge zwischen der GEF und den verschiedenen Vertragspartnern. Die Verpflichtung zur Umsetzung der im Antrag formulierten Grundsätze ist deshalb unmittelbar nötig.

Antwort des Regierungsrates

Die Motionärinnen und Motionäre beauftragen den Regierungsrat, die Abgeltung der Versorgungspflicht neu zu gestalten.

Mit der Versorgungspflicht wird gewährleistet, dass alle Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Bern, unabhängig von Wohnort oder Bedarf, Zugang zu ambulanten Pflegeleistungen haben. Dieser Auftrag ergeht aktuell nur an die gemeinwirtschaftlichen Spitex-Organisationen, die dazu verpflichtet sind, jederzeit alle Klientinnen und Klienten in einem festgelegten Perimeter anzunehmen. Für die Wahrnehmung dieses Auftrags werden den gemeinwirtschaftlichen Spitex-Organisationen vom Kanton Bern zusätzlich eine Pauschale pro Einwohnerin und Einwohner im jeweiligen Gebiet sowie ein Zuschlag pro erbrachte Leistungsstunde abgegolten.

Zu Ziffer 1

Als Leistungen gemäss Artikel 7 der Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; BSG 832.112.31) gelten Leistungen im Bereich Abklärung, Beratung und Koordination sowie Leistungen im Bereich der Behandlungs- und Grundpflege. Als Spezialleistungen gelten die Pflege von kranken Kindern oder Kindern mit einer Behinderung (Kinder-Spitex), die psychiatrische Pflege, die spezialisierte onkologische und spezialisierte palliative Pflege sowie die Wundexpertise.

Werden diese Spezialleistungen durch diplomiertes Pflegefachpersonal mit Berufserfahrung und spezifischen Grund- und Weiterbildungen erbracht, vergütet der Kanton Bern einen Beitrag pro Stunde. Nicht alle Spitex-Organisationen verfügen über solch spezialisiertes Fachpersonal. Um die Klientinnen und Klienten mit diesen Pflegeleistungen versorgen und den fachlichen Support der Mitarbeitenden gewähren zu können, arbeiten die verschiedenen Spitex-Organisationen zusammen. Diese Form der Zusammenarbeit hat sich bis anhin bewährt.

Aufgrund der hohen Zahl an Spitex-Organisationen erachtet es der Kanton als nicht zielführend, wenn alle Organisationen über spezialisiertes Fachpersonal verfügen müssten. Um diese Leistungen jederzeit anbieten zu können, bedarf es einer gewissen Anzahl an Mitarbeitenden. Aufgrund des Fachkräftemangels wäre es schwierig, das nötige Fachpersonal zu rekrutieren. Zudem ist der Bedarf nicht gegeben, der einen solchen Ausbau des Angebots begründen würde.

Aus den genannten Gründen beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Ziffer 1.

Zu Ziffer 2

Seit Beginn dieses Jahres erarbeitet die Gesundheits- und Fürsorgedirektion in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern von Spitex-Organisationen und freiberuflichen Pflegefachpersonen verschiedene Varianten, um den bestehenden Abgeltungsmechanismus bedarfsgerechter und leistungsorientierter zu gestalten. In diesem Rahmen werden verschiedene Ansätze geprüft, unter anderem die Ausdehnung der Versorgungspflicht auf alle Vertragsnehmenden.

Zu Ziffer 3

Alle Spitex-Organisationen, die einen Leistungsvertrag mit der GEF betreffend Pflegeleistungen in der Hilfe und Pflege zu Hause abschliessen, sind verpflichtet, die orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen sowie allfällige Gesamtarbeitsverträge einzuhalten. Auch die Lohngleichheit zwischen Mann und Frau müssen die Organisationen gemäss Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1) gewährleisten. Das im Rahmen der Abgeltung vom Kanton gewährte Lohnsummenwachstum ist an die Mitarbeitenden weiterzugeben.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die vorhandenen Vorgaben genügen.

Zu Ziffer 4

Seit 2014 besteht für die gemein- und erwerbswirtschaftlichen Spitex-Organisationen die Ausbildungsverpflichtung. Mit Zustimmung zum Leistungsvertrag verpflichten sich die Trägerschaften im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu praktischen Ausbildungsleistungen in den nichtuniversitären Gesundheitsberufen. Damit leisten die Spitex-Organisationen einen wichtigen Beitrag zur Versorgungssicherheit mit qualifiziertem Personal in diesem Bereich.

Damit eine qualitativ gute Ausbildung gewährleistet werden kann, muss eine Spitex-Organisation über eine gewisse Betriebsstruktur verfügen. So kann es für Betriebe aufgrund ihrer Betriebsstruktur sinnvoll sein, die Erbringung der verfügbaren Ausbildungsleistungen an andere Spitex-Organisationen auszulagern, die sich dafür besser eignen und mehr Ausbildungsleistungen erbringen können als verfügt. Bis anhin hat sich diese Regelung der Ausbildungsverpflichtung in Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause bewährt. So haben die Spitex-Organisationen im Jahr 2015 die gesamthaft verordnete Ausbildungsleistung mit 105.9% übertroffen.

Zu Ziffer 5

Im Vergleich zu anderen Kantonen ist die ambulante Pflege im Kanton Bern sehr heterogen organisiert und der Anteil freischaffender Pflegefachpersonen ist hoch. Insgesamt haben aktuell 52 gemeinwirtschaftliche und 38 erwerbswirtschaftliche Spitex-Organisationen sowie rund 260 freischaffende Pflegefachpersonen einen Leistungsvertrag mit dem Kanton Bern. Die Restkosten Pflege der von den genannten Akteuren erbrachten Pflegeleistungen werden durch den Kanton Bern abgegolten.

Im Rahmen der Prüfung der Versorgungspflicht steht auch die heutige Gleichbehandlung der Vergütung ambulanter Pflegeleistungen, die durch eine Spitex-Organisation oder eine freischaffende Pflegefachperson erbracht werden, zur Diskussion.

Seit Beginn dieses Jahres wird gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der ambulanten Pflege und Betreuung ein neues Abgeltungssystem erarbeitet, damit zukünftig die Versorgung der Bevölkerung des Kantons Bern bedarfsgerechter und leistungsorientiert gewährleistet werden kann. Ungeachtet der Auswirkungen des Entlastungspakets 2018 muss eine leistungsorientierte Stärkung der Versorgungsstrukturen angestrebt werden. Im Rahmen dieser Überprüfung zeigt sich der Regierungsrat bereit, die unter Ziffer 2 und 5 genannten Anliegen der Motionärinnen und Motionäre zu berücksichtigen und als Postulat anzunehmen. Gleichzeitig beantragt er, Ziffer 3 und 4 als Postulat anzunehmen und abzuschreiben, da die Vorgaben genügen und sich die Umsetzung bewährt hat. Hingegen beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Ziffer 1, da das Erbringen der Spezialleistungen durch alle Spitex-Organisationen weder zielführend noch erforderlich ist.

Verteiler

Grosser Rat