



Regierungsrat

Luzern, 23. August 2016

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 120

Nummer: P 120
Eröffnet: 14.03.2016 / Gesundheits- und Sozialdepartement
Antrag Regierungsrat: 23.08.2016 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 813

Postulat Müller Guido und Mit. über die Sistierung der kostentreibenden Ausbildungsverpflichtungen für Spitex-Organisationen (§ 13 PFG und § 5a, b usw. PFV)

A. Wortlaut des Postulats

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Verordnung zum Pflegefinanzierungsgesetz (PFV) für Spitex-Organisationen auf den nächstmöglichen Termin ausser Kraft zu setzen und unter Einbezug möglichst vieler Marktteilnehmer Lösungsalternativen für die Finanzierung auszuarbeiten.

Begründung:

Gut ausgebildetes, qualifiziertes Personal in genügender Anzahl soll die Pflege und Betreuung auch in Zukunft sicherstellen. Darum wurde im PFG festgelegt, dass die Gemeinden dafür zu sorgen haben, dass in der ambulanten Krankenpflege und in der Krankenpflege der Pflegeheime genügend Pflegepersonal ausgebildet wird.

Das eingeführte Bonus-Malus-System nimmt auch auf die besonderen Ausbildungsverhältnisse in einer Spitex-Organisation zu wenig Rücksicht und hat bisher auch nicht den gewünschten Erfolg gebracht. Das aktuell angewandte System führt zu einer starken Erhöhung der Pflegevollkosten in den ausbildenden Organisationen, denn die Ausbildung zur FaGe muss in einer Spitex-Organisation stets mit einer 1:1-Begleitung durch eine qualifizierte Pflegefachfrau sichergestellt werden. Neben diesen Lohnkosten entstehen zusätzliche Aufwendungen für die Anreise zu den Klienten usw., die ebenfalls in die Vollkostenrechnung einer Spitex einfließen. Für die Ausbildung zu Pflegefachpersonen HF/FH sind in den meisten Spitex-Organisationen keine Ausbildungsplätze vorhanden, da solche erst ab einer bestimmten Betriebsgrösse realisiert werden können. Bedauerlicherweise nimmt diese Verpflichtung auch keine Rücksicht auf die Befindlichkeiten der zu pflegenden Personen.

Während die gesetzliche Vorgabe von den Gemeinden in den gemeindeeigenen Heimen beeinflusst und auch effektiv und kostengünstig umgesetzt werden kann, wurde die Aufgabe für die ambulante Pflege per Ausbildungsverpflichtung an die Spitex-Organisationen delegiert.

Organisationen, die nicht oder zu wenig ausbilden, haben einen Malus zu leisten, der auf der Basis der abgerechneten Stunden für pflegerische Leistungen errechnet wird. Dabei wird keine Rücksicht auf die Grösse einer Organisation genommen. Selbständige Pflegefachfrauen/-männer, die sogar zu den höchsten bewilligten Stundenansätzen als private Anbieter abrechnen, sind von dieser Verpflichtung sogar ausgenommen. Spitex-Organisationen, die

die Möglichkeit einer In-House-Spitex besitzen, können durch diese Möglichkeit eher Lehrstellen anbieten. Alle diese Punkte führen zu marktverzerrenden Ungerechtigkeiten. Die Finanzierung der Ausbildungsverpflichtung geht somit eindeutig auf Kosten von kleineren und kostengünstigeren Spitex-Organisationen, die auch ihren Beitrag zur Gesundheitsversorgung leisten. Es besteht auch keine Garantie, dass alle geschaffenen Lehrstellen durch geeignete Bewerber besetzt werden können.

In allen Fällen werden die anfallenden Kosten dieser kostenintensiven Lösung über die Restfinanzierung durch die Gemeinden übernommen, was diese unterschiedlich belastet.

Müller Guido	Graber Toni
Pfäffli-Oswald Angela	Frank Reto
Meister Beat	Keller Daniel
Arnold Robi	Müller Pirmin
Troxler Jost	Zanolla Lisa
Winiger Fredy	Bucher Hanspeter
Müller Pius	Haller Dieter
Zimmermann Marcel	Knecht Willi
Steiner Bernhard	Graber Christian
Bossart Rolf	Gisler Franz
Lang Barbara	Stöckli Ruedi
Furrer-Britschgi Nadia	Thalmann-Bieri Vroni
Schärli Thomas	Wolanin Jim
Camenisch Räto B.	Dubach Georg
Schurtenberger Helen	Dickerhof Urs

B. Begründung Antrag Regierungsrat

1. Vorbemerkung

Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Pflegepersonalmanagements hat der Regierungsrat zur Förderung der Ausbildung in der Langzeitpflege auf den 1. Januar 2014 die so genannte Ausbildungsverpflichtung in Kraft gesetzt. Ziel ist neben der Ausbildung von mehr Pflegepersonal auch die Beseitigung der so genannten "Trittbrett-Fahrer-Problematik", d.h. die einseitige Verteilung der Ausbildungslasten auf in der Regel öffentliche Anbieter, deren ausgebildetes Personal danach von Anbietern, welche kein Personal ausbilden und damit ihre Kosten tief halten können, abgeworben wird.

Das Konzept der Ausbildungsverpflichtung sieht vor, dass für jede Spitex-Organisation und jedes Pflegeheim auf der Basis der im Vorjahr erbrachten Pflegeleistungen nach KVG ein Ausbildungs-Soll ermittelt wird. Dieses Ausbildungs-Soll wird jährlich der effektiv erbrachten Ausbildungsleistung gegenübergestellt. Leistungserbringer, welche das Ausbildungs-Soll nicht erfüllt haben, haben einen Malus zu leisten. Die Summe aller Mali wird an jene Leistungserbringer verteilt, welche ihr Ausbildungs-Soll übererfüllt haben.

Die Ausbildungsverpflichtung wird nicht vom Kanton oder den Gemeinden vollzogen, sondern von der LAK Curaviva für den Bereich Pflegeheime (öffentliche und private) und dem Spitex Kantonalverband SKL für den Bereich Spitex (öffentliche und private). Der Kanton gibt in der Pflegefinanzierungsverordnung die massgebenden Parameter vor. Dabei wurde auf effiziente und schlanke Strukturen und Abläufe viel Wert gelegt. Die Aufsicht über die Durchführung der Ausbildungsverpflichtung erfolgt durch eine Kommission, welcher die Gemeinden (VLG), das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD), die LAK Curaviva, der SKL und der Privatspitex-Verband ASPS angehören.

2. Zum Anliegen des Postulats

Nachdem das Konzept der Ausbildungsverpflichtung namentlich unter Einbezug des SKL erarbeitet wurde, können wir die im Postulat vertretene Auffassung, dass es auf die besonderen Bedürfnisse einer Spitex-Organisation keine Rücksicht nimmt, nicht nachvollziehen. Die Ausbildungsverpflichtung sieht zudem eine Gleichbehandlung aller Spitex-Organisationen vor. Sie kann nicht darauf Rücksicht nehmen, ob eine Spitex-Organisation unter öffentlicher oder privater Trägerschaft steht oder ob eine Organisation vorwiegend im Bereich der Grundstätt in der Behandlungspflege tätig ist. Andernfalls würde die angestrebte Verteilung der Ausbildungslast auf alle Anbieter unterlaufen. Die Teilnahme an der Pflegefinanzierung, welche massgeblich von der öffentlichen Hand finanziert wird, beinhaltet nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Auch für viele öffentliche Spitex-Organisationen erfordert die Erfüllung der Ausbildungsverpflichtung aufgrund ihrer Grösse eine grosse Anstrengung. Das Konzept sieht jedoch zur Erleichterung vor, dass die Spitex-Organisationen selbst bestimmen können, in welchen Pflegeberufen (Sekundarstufe II oder Tertiärstufe) sie Personal ausbilden, um die geforderte Ausbildungsleistung zu erbringen. Die Spitex-Organisationen können somit die geforderte Ausbildungsleistung auch ausschliesslich mit der Ausbildung von Personal auf der Sekundarstufe II (FAGE) erbringen und sind nicht gezwungen, Personal auf der Tertiärstufe (HF/FH) auszubilden. Auch können sie namentlich Ausbildungsverbände mit anderen Spitex-Organisationen, mit Pflegeheimen oder gar mit Spitälern eingehen. Schliesslich sieht das Konzept Übergangsfristen in dem Sinne vor, dass bis 2016 nur 50 Prozent der eigentlichen Ausbildungsleistung zu erbringen sind, bis 2019 nur 75 Prozent. Dies ermöglicht es den Leistungserbringern, ihre Strukturen sukzessive anzupassen.

Die Förderung der Ausbildung in den Pflegeheimen erfolgt nach demselben Konzept. Unterschiede finden sich nur darin, dass die Ausbildungsverpflichtung durch den Pflegeheimverband Curaviva Luzern statt durch den SKL durchgeführt wird und dass bei den Pflegeheimen auch Ausbildungsleistungen auf der Assistenzstufe anrechenbar sind. Letzteres hat damit zu tun, dass Personen mit dieser Ausbildung in der Spitex (aktuell) nicht eingesetzt werden können. Auf den Einbezug der selbständig tätigen Pflegefachpersonen in die Ausbildungsverpflichtung wurde bewusst verzichtet, da diese gerade keine Organisationen sind, sondern begriffsnotwendig als Einzelpersonen tätig sind.

Den Befindlichkeiten der pflegebedürftigen Person ist zwar so weit als möglich Rechnung zu tragen. Diese müssen jedoch allfällige mit der Ausbildung von Personal zusammenhängende Einschränkungen akzeptieren. Letztlich ist es im Interesse jedes Einzelnen, dass auch in Zukunft genügend Pflegepersonal vorhanden ist. Erfahrungen aus den Spitälern oder den Pflegeheimen zeigen, dass die pflegebedürftigen Personen in der Regel grosses Verständnis aufbringen.

Die den Leistungserbringern entstehenden Ausbildungskosten können - soweit sie mit der Pflege in einem Zusammenhang stehen - in die Kosten der Pflege und damit in die von den Gemeinden zu tragende Restfinanzierung der Pflegekosten eingerechnet werden. Auch in der Privatwirtschaft ist es üblich, dass die Ausbildungskosten als Personalkosten in die Produktionskosten einfließen. Die Ausbildungsverpflichtung in der bestehenden Form wurde zusammen mit den Gemeinden ausgearbeitet und wird von diesen unterstützt. Es liegen uns weder objektive Daten noch Klagen der Gemeinden vor, nach welchem das Kostenwachstum in der Spitex massgeblich durch die Ausbildungsverpflichtung verursacht wäre. Die Gründe dafür dürften neben der allgemeinen demografischen Entwicklung (Alterung) und dem Pflegepersonalmangel (Lohndruck) namentlich in der mit der Pflegefinanzierung einhergehenden Öffnung des Pflegemarktes für private Anbieter liegen. So zeigen statistische Erhebungen, dass der zeitliche Pflegeaufwand pro Person bei den privaten Anbietern mehr als drei Mal so hoch ist wie bei einer öffentlichen Spitex.

Nachdem die Ausbildungsverpflichtung erst auf 2014 in Kraft getreten ist, erachten wir es als verfrüht, ihren Erfolg zu beurteilen. Die der Kommission Förderung der Ausbildung in der Langzeitpflege vorliegenden Informationen zeigen, dass die Zahl der in Spitex-

Organisationen ausgebildeten Personen in den ersten beiden Jahren zugenommen hat. Im Jahr 2015 bildeten die Spitex-Organisationen insgesamt 87 Lernende auf Sekundarstufe II und 23 Lernende auf Tertiärstufe aus (2014: 79 respektive 20). Für die Jahre 2017/2018 ist zudem eine Evaluation der Ausbildungsverpflichtung durch die Kommission Förderung der Ausbildung in der Langzeitpflege vorgesehen, in welcher neben dem VLG, dem GSD, der Curaviva Luzern, dem SKL und dem ASPS, mithin alle betroffenen Parteien, vertreten sind. Diese Evaluation wird einen allfälligen, grundsätzlichen Anpassungsbedarf aufzeigen.

Vor diesem Hintergrund erachten wir ein Aussetzen der Ausbildungsverpflichtung für den Spitex-Bereich als nicht angezeigt. Sie würde zudem die gerade erst aufgebauten Strukturen gefährden und die Bemühungen von Kanton, Gemeinden und Verbänden für die Ausbildung von mehr Pflegepersonal zurückwerfen. In diesem Sinne beantragen wir die Ablehnung des Postulats.