

# Pflegeleistungen zwischen staatlicher Steuerung und freiem Markt

Pflegeorganisationen brauchen in der Ausgestaltung ihrer Angebote und Leistungen Handlungsspielräume, die für das Bestehen in einem marktähnlichen Umfeld notwendig sind. Gleichzeitig ist die Leistungserbringung durch das Krankenversicherungsgesetz angeordnet und reguliert. Daraus resultiert ein Spannungsfeld, das es systematisch zu entlasten gilt. Ein erfolgreiches Beispiel ist das Instrument zur Qualitäts- und Leistungssteuerung der Alters- und Pflegeversorgung im Kanton Aargau.



Prof. Dr. Christoph Gehrlach  
Dozent  
christoph.gehrlach@bfh.ch



Markus Iff  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
markus.iff@bfh.ch



Felix Bader  
Leiter Sektion Langzeitversorgung  
des Kantons Aargau  
felix.bader@ag.ch

Wir alle profitieren im Verlaufe unseres Lebens mehr oder weniger oft von sozialversicherungspflichtigen, bzw. öffentlich finanzierten Leistungen – je nachdem an welcher Stelle wir auf Hilfe aus den solidarisch finanzierten Systemen angewiesen sind. Dies können Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Unfall sein. Da diese Leistungen über Steuern, Prämienzahlungen, bzw. Direktzahlungen finanziert sind und die Leistungen zumeist im Auftrag des Staates erbracht werden, definiert die kantonale Steuerungsinstanz für gesetzliche Angebote Anforderungen hinsichtlich der Qualität der Leistungen.

Durch Reformvorhaben wie etwa das «New Public Management», dessen grundlegende Ideen die Versorgungslandschaft nachhaltig prägten, wurde mehr Verantwortung an die Leistungserbringer delegiert, nicht zuletzt auch in Bezug auf die Verwendung der begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel. Allerdings sind die angebotenen Leistungen für den Laien zu einem grossen Teil intransparent und in ihrer Qualität nur bis zu einem gewissen Grad durch die Klientel beurteilbar.

## Kanton muss Qualität der Leistungen gewährleisten

Aus diesen Gründen obliegt dem Staat (im konkreten Fall dem Kanton) die Aufsicht über die öffentlich finanzierten Leistungen, damit die Leistungsfähigkeit und die erreichte Wirkung einem gewissen Mindestlevel entsprechen. Der Staat übernimmt gegenüber dem Bürger

eine Art Garantiefunktion in der Sicherung einer Minimalqualität der angebotenen (Dienst-)Leistungen. Um diesem Auftrag gerecht werden zu können, drängen sich systematische Instrumente auf, die es erlauben, die Qualität der Leistungserbringer objektiv und regelmässig einschätzen zu können. Nur so kann der Staat im Falle von Qualitätsdefiziten intervenieren.

Die Sicherung von Qualität bildet zwar einen zentralen Grundstein, um hochstehende Leistungen garantieren zu können, es bedarf aber auch der massvollen, kontinuierlichen Entwicklung von Qualität – im Sinne der Anpassung der Leistungen und Angebote an sich verändernde Bedarfe und Bedürfnisse. Dies sowohl aus Sicht der Klientinnen und Klienten wie auch aus Sicht von Gesellschaft und Politik. Aus diesem Grund ist es zur Erreichung hochstehender Leistungen dringend notwendig, dass jeder Leistungserbringer, der im öffentlichen Auftrag Leistungen erbringt, eine aktive Qualitätsentwicklung entlang der relevanten Kern-Leistungsprozesse betreibt.

## Unterschiedliche Erwartungen an die Leistungserbringer

Im Hinblick auf die Verantwortungsübernahme der bereitgestellten öffentlichen sozialen Dienstleistungen besteht eine wechselseitige Verpflichtung und Abhängigkeit zwischen Leistungsbesteller (Kanton) und Leistungserbringer (z.B. Alters- und Pflegeheim). Das Ma-

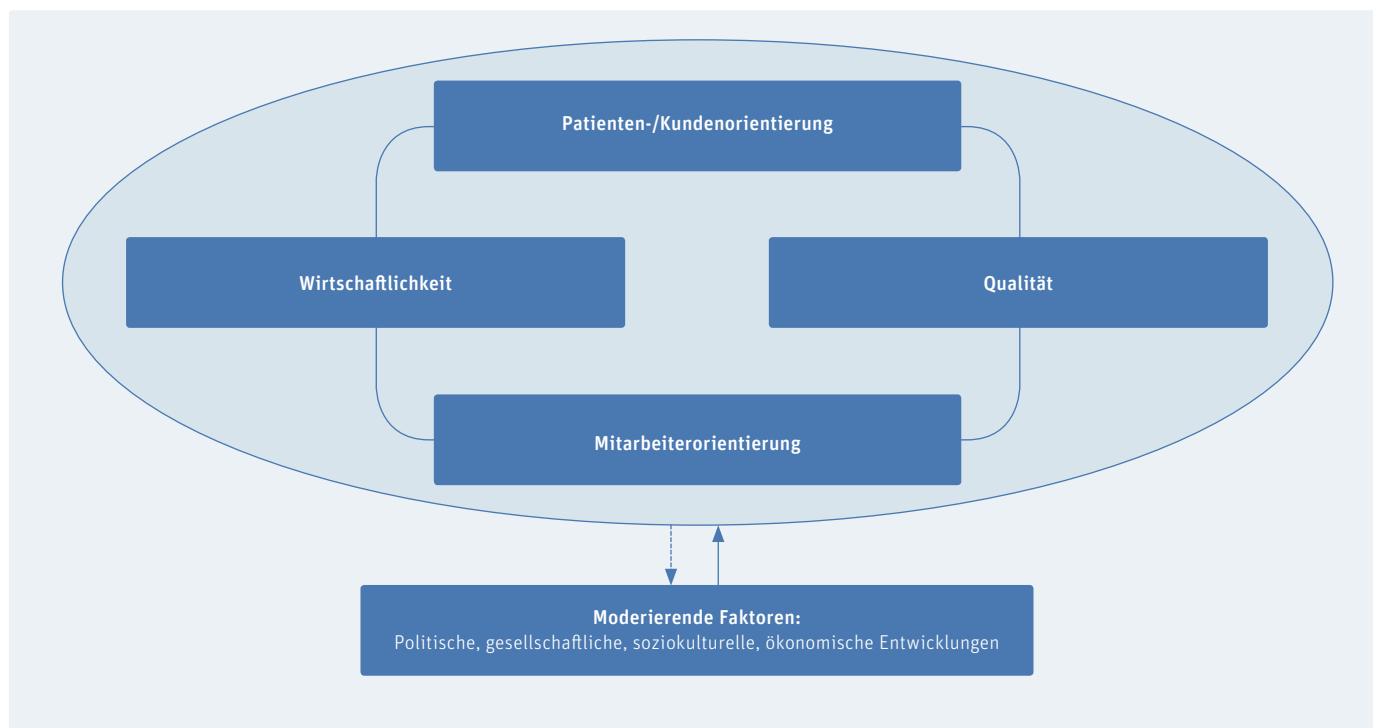


Abbildung 1: Konkurrierende Ansprüche innerhalb der Organisation (Ellipse) und Faktoren, die von aussen einwirken, machen das Spannungsfeld aus, in dem sich ein Leistungserbringer (im öffentlichen Dienstleistungsbereich) bewegt.

nagement in einer Organisation bewegt sich immer innerhalb eines Spannungsgflechts zwischen verschiedenen Polen. Es gilt nicht zuletzt auch den von extern an die Organisation gerichteten Ansprüchen gerecht zu werden.

Abbildung 1 zeigt, dass die konkrete Klientin oder der einzelne Pflegebedürftige nur ein Teil einer Anspruchsgruppe ist, mit denen sich ein Leistungserbringer konfrontiert sieht. Dazu kommen zahlreiche weitere: Ansprüche stellen etwa auch politische Gremien, die dafür besorgt sind über Gesetze und Verordnungen die normativen Vorgaben bereitzustellen, um ein effizientes, wirtschaftliches Angebot mit möglichst hohem Nutzen (bzw. hoher Wirksamkeit) für Bürgerinnen und Bürger zu erwirken. Anforderungen an die Ausgestaltung sozialer Organisationen ergeben sich zudem über gesellschaftliche, soziokulturelle wie auch ökonomische Entwicklungen im weiteren Sinne. Auch sie fliessen schliesslich in entsprechende politische Ansätze und in Gesetze ein.

### Grundlagen für ein Qualitäts-Reporting im Kanton Aargau

Innerhalb dieses Kontextes arbeitet die BFH bereits seit über zehn Jahren mit dem Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau zusammen. Der Kanton schuf in der Anfangsphase die rechtlichen Grundlagen im Gesundheitsgesetz und den entsprechenden Verordnungen. Diese verpflichteten die Leistungserbringer im Bereich der Alters- und Pflegeheime, aber auch die Spitex-Organisationen an einem entsprechenden Qualitäts-Reporting teilzunehmen. Die jährlichen Reportings umfassen beispielsweise Qualitätskriterien in den Bereichen Steuerung, Dienstleistung, Mitarbeitende, Evaluation, Organisation. Konkret geht es dabei

(beispielhaft) um Themen wie Absenzen und Fluktuation von Mitarbeitenden, unerwünschte, vermeidbare Ereignisse bei Bewohnerinnen und Bewohnern wie etwa Stürze oder deren gesundheitsbezogene Lebensqualität.

Der Ablauf eines solchen Reportings gestaltet sich mehrstufig. In einer ersten Phase bereiten Qualitätsbeauftragte die Erhebung durch Schulungen und die Erstellung von detaillierten Unterlagen zur Messung vor. Darauf folgt die Erhebungsphase, in der die Qualitätsbeauftragten gewisse Indikatoren in einer Online-Plattform erfassen (beispielsweise die während eines gewissen Zeitraums erhobenen Sturzraten der betreuten Patientinnen und Patienten). In der Auswertung werden die erhobenen Qualitätsindikatoren deskriptiv ausgewertet, wobei die eigenen Werte dem Mittelwert aller Organisationen gegenübergestellt werden. Dieser Vergleich erlaubt dem Management der Pflegeheime, die Ausprägung seiner Kennzahlen zu interpretieren und daraus Konsequenzen für die Leistungsverbesserung abzuleiten. Das System dieser Qualitäts-Reportings wurde vom Departement für Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau über mehrere Jahre mit nuancierten Anpassungen betrieben. Im Jahr 2014, zehn Jahre nach der Einführung, unterzog der Kanton das bestehende Qualitätssystem einer Evaluation. Daraus resultierte, dass Entwicklungsbedarf besteht. Ein Weiterentwicklungsprozess wurde unter Beteiligung der verschiedenen Anspruchsgruppen aufgenommen. Heute ist dieser Prozess abgeschlossen. Er mündete in eine neue Systematik.

### Neues Modell schafft Klarheit für beide Seiten

Während die bisherigen Qualitätskennzahlen von allen betroffenen Anspruchsgruppen inhaltlich als über-

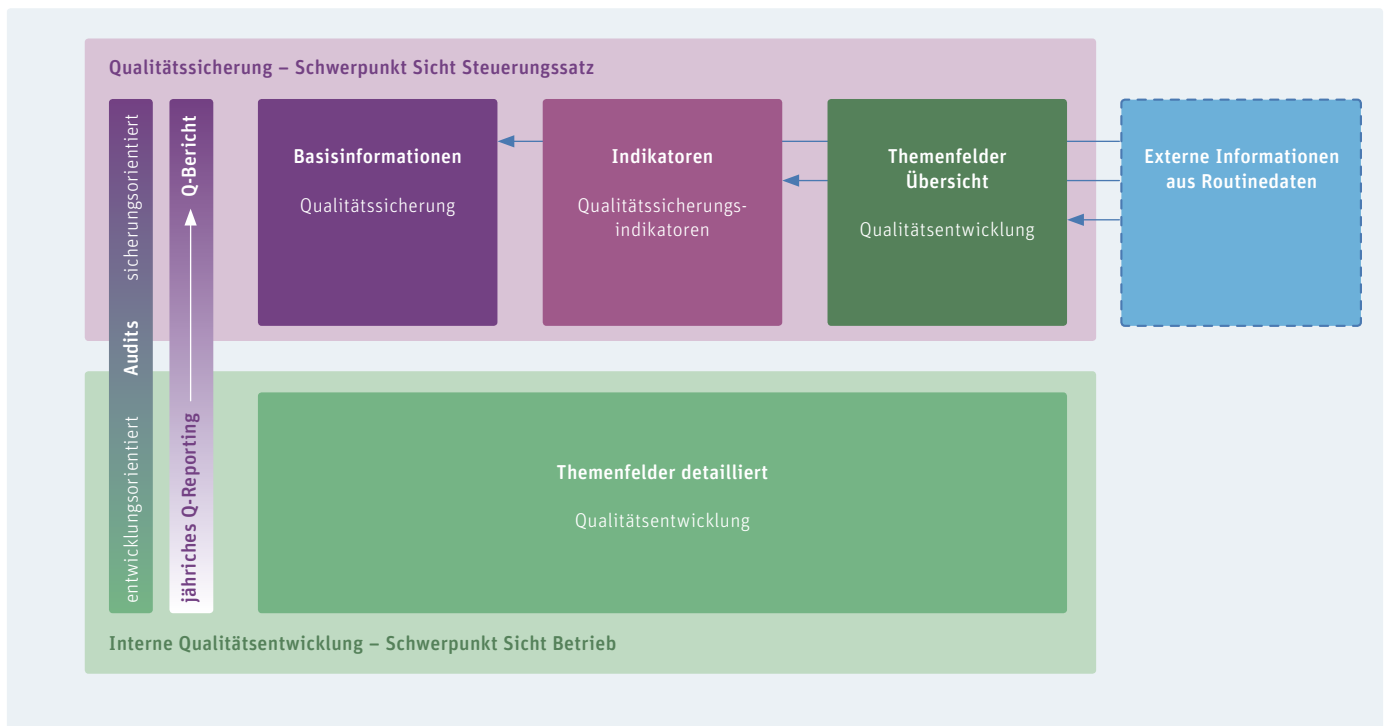


Abbildung 2: Die neue Qualitätssteuerung in der Langzeitpflege des Kantons Aargau

wiegend adäquat beurteilt wurden, gab es bzgl. der Form und Ausrichtung der Grundstruktur Anpassungen vorzunehmen. Das neue Modell unterscheidet zwei Bestandteile deutlich: Einerseits gliedert es sich in einen Teil der «externen Qualitätssicherung» und andererseits in einen Teil der «organisationsinternen Qualitätsentwicklung». Durch diese Segmentierung wird im Vergleich zu den früheren Systemen differenziert aufgezeigt, welche Indikatoren der Kanton im Rahmen seiner Aufsichtspflicht für externe Qualitätssicherung verwendet und anhand welcher Themenfelder er eine Beurteilung der internen Qualitätsentwicklung der Leistungserbringer vornimmt. Damit wurde Klarheit und Transparenz hinsichtlich der «bewertungsrelevanten Indikatoren» geschaffen.

Der Bestandteil der internen Qualitätsentwicklung nimmt demgegenüber die Leistungserbringer selbst in die Pflicht, Qualität – über die kantonalen Indikatoren hinaus – regelmässig zu prüfen und zu entwickeln. Die Arbeit innerhalb der internen Qualitätsentwicklung orientiert sich dabei an zentralen, für alle Heime gleichermaßen relevanten Themenfeldern, die anhand von Fragen die relevanten Aspekte – beispielsweise im Bereich der Versorgung von dementen Personen – in den Fokus rücken. Dabei wird für die Heime in der Wahl der Entwicklungsthemen Entscheidungsfreiraum geschaffen, damit Schwerpunkte und die inhaltliche Ausgestaltung der Qualitätsentwicklungsmassnahmen selbst festgelegt werden können. In der Qualitätsentwicklung nimmt der Kanton jedoch weder eine Prüfung noch eine Bewertung der Massnahmen vor.

Regelmässige Audits durch eine unabhängige Stelle helfen den Leistungserbringern, ihren eigenen Entwick-

lungsstand zu reflektieren und gezielt Verbesserungen einzuleiten. Lediglich der Fakt, dass die Heime sich mit der kontinuierlichen Qualitätsentwicklung auseinandersetzen wird innerhalb der Reporting-Systeme anhand einer Selbsteinschätzung des Heimes abgefragt und gegenüber dem Kanton berichtet. Damit richtet der Kanton den Fokus neben der Momentaufnahme der Indikatoren vermehrt auf die kontinuierliche Arbeit der Qualitätsentwicklung.

Bezüglich der Datenerfassung konnten zukunftsweisende Prozesse installiert werden: So werden aus bestehenden Datensätzen, d.h. anhand von Routinedaten (z.B. SOMED), gewisse Indikatoren berechnet, was die Anzahl der bisher im Reporting abgefragten Kennzahlen reduziert. Damit entfällt ein zusätzlicher Aufwand, weil gewisse Informationen nicht mehr doppelt erfasst werden müssen. Dies vereinfacht das Ausfüllen des Reportings und erhöht die Akzeptanz des Systems.

Insgesamt konnten mit dem neuen System in Bezug auf die Verantwortlichkeiten, die Abgrenzung und Klärung der Aufträge (Qualitätssicherung vs. Qualitätsentwicklung) und der Transparenz deutliche Fortschritte gemacht werden. Eine Reduktion auf zentrale Indikatoren, die stellvertretend die Beurteilung gewisser Themenfelder erlauben, hat das Reporting darüber hinaus verschlankt und vereinfacht. Es wurde ein Grundraster entwickelt, das sich grundsätzlich – nach einer Überarbeitung der inhaltlichen Anteile – auch für andere Angebote an der Schnittstelle zwischen staatlicher Steuerung und marktwirtschaftlich ausgerichteter Dienstleistung einsetzen lässt. ■