

Sitzung vom 25. September 2013

1092. Interpellation (Sicherstellung der Aufsicht über Heime und betreutes Wohnen durch Bezirksrätinnen und Bezirksräte)

Kantonsrätin Erika Ziltener, Zürich, und Kantonsrat Peter Stutz, Embrach, haben am 8. Juli 2013 folgende Interpellation eingereicht:

Bezirksrätinnen und Bezirksräte bedürfen für die Aufsicht über die ihnen anvertrauten verschiedenen Heime, inklusive betreutes Wohnen, die entsprechende Aus- und Weiterbildung. Sie sind in diesem Bereich zumeist Laien und haben eine anspruchsvolle Aufgabe zu erfüllen, die sich ohne entsprechende fachliche Kenntnisse nicht ausüben lässt. Die Erfahrung aus dem Alltag der Bezirksrätinnen und Bezirksräte lässt den Schluss zu, dass die Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung und die zur Verfügung gestellten zeitlichen und finanziellen Ressourcen nicht ausreichen und demzufolge dringender Handlungsbedarf besteht. Offen ist auch, ob die Bewohnerinnen, Bewohner und die Angehörigen über den Bezirksrat als Aufsichtsorgan informiert sind.

Wir fragen den Regierungsrat:

1. Wie stellt der Regierungsrat die Heimaufsicht grundsätzlich sicher?
2. Wie ist die Berichterstattung der Bezirksrätinnen und Bezirksräten ausgestaltet? Genügt sie?
3. Von welchem Aufwand (Std./Jahr) für die Ausübung der Aufsicht über eine Institution geht der Regierungsrat aus? Wie verteilt sich dieser Aufwand auf die Bereiche Medizin, Pflege und Betreuung, Betriebswirtschaft sowie Trägerschaft?
4. Welche fachlichen Hilfestellungen und Unterstützungen stehen den Bezirksrätinnen und Bezirksräten zur Verfügung?
5. Gibt es Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung? Wenn ja, welche?
6. Machen die Bezirksrätinnen und Bezirksräte davon Gebrauch?
7. Welche zeitlichen und finanziellen Ressourcen stehen den Bezirksrätinnen und Bezirksräten zur Ausübung ihrer Tätigkeit zur Verfügung? Wie schätzt der Regierungsrat diese Ressourcen ein?
8. Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf bezüglich der Information der Bewohnerinnen, Bewohner sowie der Angehörigen über den Bezirksrat als Aufsichtsorgan?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Erika Ziltener, Zürich, und Peter Stutz, Embrach, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Heimaufsicht der Bezirksräte bezieht sich auf Alters- bzw. Pflegeheime und Spitex-Institutionen (§ 37 Abs. 1 Gesundheitsgesetz, GesG; LS 810.1), Sozialhilfeeinrichtungen (§ 8 Abs. 3 Sozialhilfegesetz, SHG; LS 851.1), Invalideneinrichtungen (§ 12 Abs. 1 Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen, IEG; LS 855.2) sowie übrige Wohn- und Pflegeeinrichtungen gemäss Art. 387 ZGB (§ 14 Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, EG KESR; LS 232.3; d. h., Alters- bzw. Pflegeheime und Invalideneinrichtungen, in denen fünf oder weniger Personen betreut werden).

Die Einrichtungen, die unter die Aufsichtsregelungen des GesG, SHG oder IEG fallen, benötigen eine Betriebsbewilligung der Gesundheitsdirektion (Alters- bzw. Pflegeheime und Spitex-Institutionen) oder der Sicherheitsdirektion (Sozialhilfe- und Invalideneinrichtungen). Die gesetzlichen Voraussetzungen für den Betrieb einer solchen Einrichtung werden somit schon vor deren Eröffnung genau geprüft.

Bei den Kontrollen durch den Bezirksrat im Rahmen der laufenden Aufsicht über diese Einrichtungen spielen der Gesamteindruck und die organisatorischen Vorkehren eine zentrale Rolle (Leitung, Stellvertretungen, Ausbildungsnachweise, standardisierte Abläufe bei Heimeintritt und Vorkommnissen, ärztliches Konzept, Vorhandensein von Pflege- und Medikationsdokumentation, Sicherheitskonzept, Fehlermeldesystem usw.). In besonderen Situationen, etwa bei Verdacht auf Mängel, werden auch unangemeldete Kontrollen vorgenommen. Je nach Bedarf werden dabei Fachleute beigezogen (z. B. Pflegefachpersonen oder Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure). Ob die Besuche an- oder unangemeldet erfolgen, liegt im Ermessen der zuständigen Bezirksrätin oder des zuständigen Bezirksrats.

Im Bereich der *Alters- und der Pflegeheime und Spitex-Institutionen* meldet die Gesundheitsdirektion dem Bezirksrat regelmässig die Einrichtungen, die seiner Aufsicht unterstehen, und jeweils umgehend auch Mutationen (Änderungen bei der Trägerschaft, bei der Leitung, beim Pflegedienst, bei der Anzahl Betten usw.). Stellt der Bezirksrat fest, dass weitere solche Einrichtungen für die Aufsicht infrage kommen, nimmt

er mit der Gesundheitsdirektion Rücksprache. Innerhalb der Gesundheitsdirektion ist der Kantonsärztliche Dienst für den Bereich Bewilligungswesen zuständig. Dieser erstattet dem Bezirksrat Mitteilung über die erteilten Bewilligungen und Bewilligungsmutationen. Beschwerden, die bei der Gesundheitsdirektion eingehen, werden zuständigkeitshalber an den Bezirksrat weitergeleitet. So ist eine lückenlose Aufsicht gewährleistet. Die mit der Heimaufsicht betrauten Bezirksrätinnen und Bezirksräte («Heimreferentinnen und Heimreferenten») besuchen jede Einrichtung jährlich oder mindestens alle zwei Jahre. Gestützt auf diese Visitationen, erstattet der Bezirksrat der Gesundheitsdirektion Bericht. Ergeben sich Anhaltspunkte für Mängel, werden zusätzliche Kontrollen in Absprache mit der Direktion vorgenommen. Die Aufsicht durch den Bezirksrat unterscheidet sich je nachdem, ob ein Altersheim ohne pflegerische Leistungen, ein Heim mit pflegerischen Leistungen oder eine Spitex-Institution vorliegt:

- Bei *Altersheimen ohne pflegerische Leistungen* wird insbesondere überprüft, ob das Altersheim für eine zweckmässige und dauernde Unterbringung, Verpflegung und persönliche Betreuung eingerichtet ist und über eine eigene Dienstleistungs- und Infrastruktur sowie über das notwendige Personal verfügt.
- Bei *Heimen mit pflegerischen Leistungen* wird zusätzlich überprüft, ob das Heim für eine zweckmässige und fachgerechte Pflege, Behandlung und Unterbringung der Bewohnerinnen und Bewohner eingerichtet ist und jederzeit über das der Anzahl sowie der Pflegebedürftigkeit der Bewohnerinnen und Bewohner entsprechende Fachpersonal verfügt. Weiter wird überprüft, ob die Notfalldienst leistenden Ärztinnen und Ärzte jederzeit erreichbar sind und innert angemessener Frist bei der Bewohnerin oder beim Bewohner sein können, sowie ob lebensrettende Massnahmen jederzeit erbracht werden können.
- Bei *Spitex-Institutionen* wird insbesondere überprüft, ob die Spitex-Institution den angebotenen Leistungen entsprechend eingerichtet ist und jederzeit über das für eine fachgerechte Versorgung der Patientinnen und Patienten notwendige Personal verfügt.

Im Bereich der *Sozialhilfe- und Invalideneinrichtungen* ist die Zusammenarbeit der Heimreferentinnen und -referenten des Bezirksamtes mit der Sicherheitsdirektion (bzw. dem Kantonalen Sozialamt) ebenso eng. Die Sozialhilfe- und Invalideneinrichtungen müssen überdies zertifiziert sein. Die entsprechenden Unterlagen werden von den Heimreferentinnen und -referenten einverlangt und geprüft. Die Aufsichtstätigkeit der Bezirksrätinnen und Bezirksräte wird ergänzt durch die vom Kantonalen Sozialamt vorgegebenen internen Aufsichtsstrukturen in den einzelnen Einrichtungen und die vom Kantonalen Sozialamt vorgeschrie-

benen Qualitätsprüfungen durch Dritte. Zudem führt das Kantonale Sozialamt eigene Qualitätsprüfungen durch, insbesondere im Zusammenhang mit der Erteilung und Überprüfung von Betriebsbewilligungen und mit der Gewährung von Betriebs- und Investitionsbeiträgen.

Ob und wie viele *Wohn- und Pflegeeinrichtungen mit höchstens fünf betreuten Personen* gestützt auf die Auffangregelung von § 14 EG KESR der Aufsicht des Bezirksrates unterstehen, entzieht sich der Kenntnis des Regierungsrates, da für solche Einrichtungen keine Meldepflicht besteht. Es ist deshalb zu überlegen, ob diesbezüglich eine Regelung getroffen werden soll.

Zu Frage 2:

Für die Berichterstattung der zuständigen Bezirksrätinnen und Bezirksräte haben sowohl die Gesundheitsdirektion als auch die Sicherheitsdirektion, teilweise zusammen mit den Bezirksräten, ein Prüfraster in der Form eines ausführlichen Formulars erarbeitet. Diese Prüfraster werden regelmässig in gemeinsamer Beratung neuen Gegebenheiten angepasst. Änderungen sind dabei häufig auf Rückmeldungen und Verbesserungsvorschläge der Heimreferentinnen und -referenten zurückzuführen. In Ergänzung dazu stehen den Mitgliedern des Bezirksrates ausführliche Wegleitungen der Gesundheitsdirektion und der Sicherheitsdirektion über die Heimaufsicht sowie ein ständig aktualisierter «Heimordner» mit zahlreichen für die Aufsicht massgeblichen Dokumenten zur Verfügung (vgl. dazu auch die Beantwortung der Frage 4).

Die vom Bezirksrat genehmigten Berichte der Heimreferentinnen und -referenten werden der Gesundheitsdirektion bzw. der Sicherheitsdirektion (d. h. dem Kantonalen Sozialamt) eingereicht und von diesen geprüft.

Die zuständigen Direktionen werden umfassend informiert. So umfasst beispielsweise die Vorlage für den Jahresbericht des Bezirksrates zur Aufsicht über Alters- und Pflegeheime unter anderem die Themen Organisation des Heimeintritts, Information der Bewohnerin oder des Bewohners über Rechte und Pflichten, Vorhandensein des schriftlichen Betreuungsvertrags bei urteilsunfähigen Bewohnenden, Vorhandensein von Patientenverfügungen oder Vorsorgeaufträgen, Beschwerdemanagement, schriftliche Bekanntgabe der zuständigen Aufsichtsbehörde, Aus- und Weiterbildung des Personals, Pflegekonzepte (z. B. Pflege und Betreuung sterbender Menschen), Hygiene, Meldesystem für kritische Vorfälle, bei denen Bewohnende bzw. Patientinnen und Patienten potenziell zu Schaden kommen könnten (z. B. falsches Medikament, falsche Dosierung, falsche Pflege, Notrufanlage nicht eingeschaltet und/oder in Griffnähe, mangelnde Hygiene usw.), Pflege- und Betreuungsdokumentation, Datenschutz, bauliche Massnahmen, Sicherheitskonzept sowie besondere Vorkommnisse.

Der Regierungsrat erachtet diese Berichterstattung der Heimreferentinnen und -referenten als genügend.

Zu Frage 3:

Der zeitliche Aufwand für die Ausübung der Aufsicht pro Einrichtung ist unterschiedlich, je nach Grösse und Art der Einrichtung. Bei grösseren Einrichtungen zeigt die Erfahrung, dass sie einen hohen Organisationsgrad aufweisen und auch unter ständiger Aufsicht ihrer privaten oder öffentlichen Trägerschaft stehen. Kleinere Einrichtungen sind naturgemäss eher übersichtlich gestaltet. Der Aufwand für die Ausübung der Aufsicht über eine Einrichtung hängt sodann von den besonderen Umständen des Einzelfalls ab.

Durchschnittlich kann von einem Aufwand von etwa einem halben Tag pro Heim und Jahr ausgegangen werden. Eine prozentuale Verteilung des Aufwands auf die Bereiche Medizin, Pflege und Betreuung, Betriebswirtschaft sowie Trägerschaft ist nicht möglich. Die fachgerechte Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner bzw. der Patientinnen und Patienten mit dem dafür notwendigen Personal steht im Vordergrund der Aufsichtstätigkeit.

Zu Frage 4:

Den Mitgliedern der Bezirksräte stehen ausführliche Wegleitungen der Gesundheitsdirektion und der Sicherheitsdirektion über die Heimaufsicht sowie ein ständig aktualisierter «Heimordner» mit zahlreichen für die Aufsicht massgeblichen Dokumenten (Gesetzen, Richtlinien usw.) zur Verfügung.

Bei Fragen können die Bezirksrätinnen und Bezirksräte zudem jederzeit die Unterstützung der zuständigen Direktionen und Verwaltungseinheiten (insbesondere des Kantonsärztlichen Diensts und des Kantonalen Sozialamts) beanspruchen. Die Zusammenarbeit mit diesen Stellen wird vonseiten der Bezirksräte als unkompliziert, ergebnisorientiert und erfreulich beurteilt. Bei Bedarf können in Zusammenarbeit mit den Direktionen auch Fachleute beigezogen werden (z. B. die Bezirksärztin oder der Bezirksarzt, eine Pflegeexpertin oder ein Pflegeexperte oder eine andere Fachleute, beispielsweise aus der Heilmittelkontrolle oder der Lebensmittelkontrolle). Die Gesundheitsdirektion und die Sicherheitsdirektion führen zudem regelmässig Informationsveranstaltungen durch (vgl. dazu die Beantwortung der Frage 5).

Zu Frage 5:

Eine systematische Ausbildung von neu gewählten Bezirksrätinnen und Bezirksräten besteht nicht. Gleichwohl führen sowohl die Gesundheitsdirektion als auch die Sicherheitsdirektion regelmässig Informationsveranstaltungen durch. Diese sind zwar nicht obligatorisch, werden

aber rege besucht. So organisierte beispielsweise der Kantonsärztliche Dienst im Oktober 2012 eine Veranstaltung mit den zwei Schwerpunktthemen «Qualitätsreporting Curaviva Kanton Zürich – Nutzen für die bezirksrätliche Aufsichtstätigkeit» und «Änderungen durch das neue Erwachsenenschutzrecht für Pflegeheime und Spitex-Institutionen».

Im Weiteren sind die Mitglieder der Bezirksräte in der Vereinigung der Bezirksräte des Kantons Zürich (VBRZ) organisiert und können auf diesem Weg Erfahrungen austauschen. Die VBRZ organisiert auch Weiterbildungsveranstaltungen und Vorträge mit Fachleuten. Sie kann zu diesem Zweck die zuständigen Direktionen für Vorträge anfragen. So fand beispielsweise im Juni 2013 auf Einladung des Vorstands der VBRZ ein Vortrag zum Thema «Erwartungen der Gesundheitsdirektion an die Bezirksräte bezüglich der Heimaufsicht» statt.

Zu Frage 6:

Von den bestehenden Aus- und Weiterbildungsangeboten wird Gebrauch gemacht. Die Bezirksrätinnen und Bezirksräte stellen sich einer Volkswahl, weisen naturgemäss eine hohe Motivation für die Ausübung ihres Amtes auf und sind auch entsprechend gewillt, sich aus- und weiterzubilden.

Zu Frage 7:

Den Beschäftigungsgrad der Bezirksrätinnen und Bezirksräte setzte der Regierungsrat letztmals mit Beschluss vom 22. Januar 1997 fest. Für die Tätigkeit der Fürsorge- und Heimreferentinnen bzw. -referenten wurde dabei pro Behörde ein (Gesamt-)Zuschlag für die betreffenden Bezirksrätinnen und Bezirksräte festgesetzt, der somit gegebenenfalls auf mehrere Mitglieder des Bezirksrats zu verteilen ist. Diese Festsetzungen erfolgten je nach Bezirk unterschiedlich.

Die Bezirksrätinnen und Bezirksräte sind mit ihrem Teilpensum in der Lage, die Geschäfte des Bezirksrates und die Heimaufsicht ohne zeitlichen Druck auszuüben, und werden dafür auch angemessen entschädigt. Bei der Verteilung des Aufwands innerhalb des Teilpensums haben sich in den vergangenen Jahren Verschiebungen ergeben. So sind gewisse Aufgaben weggefallen (z. B. Aufsicht über Kirchgemeinden sowie Aufsicht, erstinstanzliche Entscheide und Berichtsprüfungen im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz); umgekehrt hat der Aufwand für die Heimaufsicht zugenommen. Die Aufstellung über die Anteile der Tätigkeit der Bezirksräte im erwähnten Regierungsratsbeschluss entspricht insofern nicht mehr vollständig den heutigen Gegebenheiten.

Zu Frage 8:

Der Regierungsrat sieht keinen ergänzenden Handlungsbedarf bezüglich der Information der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Angehörigen über den Bezirksrat als Aufsichtsorgan.

Die Heimleitung ist beim Eintritt einer Person verpflichtet, diese sowie die Angehörigen und die vertretungsbefugten Personen schriftlich über die Adresse der zuständigen Aufsichtsbehörde zu informieren. In der Regel erfolgt dies mit der Abgabe der allgemeinen Dokumentation zum Heimeintritt.

Die Erfahrung zeigt, dass Angehörige und Mitarbeitende problematische Situationen der zuständigen Heimreferentin oder dem zuständigen Heimreferenten melden, sodass davon auszugehen ist, dass die Informationspflicht ordnungsgemäss erfüllt wird. Die Heimreferentin oder der Heimreferent geniesst eine Vertrauensstellung und gelangt dadurch häufig zu Informationen, die im Rahmen einer förmlichen Beschwerde nicht offengelegt würden. Selbstverständlich ist es in der Folge Sache des Bezirksrats, gemeinsam mit der zuständigen Direktion dafür zu sorgen, dass die Informationen in einem rechtsstaatlich korrekten Verfahren weiter behandelt werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion, die Gesundheitsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi