

Nürnberger Initiative zur Qualitätssicherung und -Verbesserung in stationären Einrichtungen der Altenpflege

Eckpunktepapier

I. Ausgangslage

Stationäre Altenpflegeeinrichtungen befinden sich in einem sowohl regionalen als auch bundesweiten Diskurs über die Qualität der dort geleisteten Arbeit. Einzelne nicht zu entschuldigende Vorkommnisse dienen als Anlass, skandalisierend das ganze Sorgesystem in Frage zu stellen und führen zu einer erheblichen Verunsicherung der Bevölkerung. Unzureichende Qualitätsvergleiche der Medizinischen Dienste der Krankenkassen erschweren für die Bürgerinnen und Bürger ihre Entscheidungen hinsichtlich geeigneter Pflegeeinrichtungen.

Es ist festzuhalten, dass die gegenwärtigen Berichts- und Informationssysteme keine belastbaren Daten liefern, um verlässliche Aussagen zur Pflegequalität zu erhalten. Auch die bisherigen bundesweiten und europäischen Initiativen zur Beurteilung der Ergebnisqualität in der stationären Altenhilfe führten nicht zu einem anerkannten Ergebnis. Die gesetzgeberische Vorgabe des PSG II, bis Oktober 2017 auf Bundesebene ein indikatorengestütztes Verfahren zur Qualitätsprüfung und Qualitätsdarstellung zu entwickeln, verzögert sich mindestens bis ins Jahr 2019.

Einzelereignisse, Prüfberichte der Heimaufsicht und Feststellungen der medizinischen Dienste der Krankenkassen zeigen jedoch regelmäßig Anhaltspunkte auf, die weitere Bemühungen zur Qualitätsverbesserung erforderlich machen.

Es wird daher vorgeschlagen, einen Nürnberger Aktionsplan zu entwickeln, für dessen Umsetzung alle Betreiber stationärer Altenhilfeeinrichtungen gewonnen werden sollen. Dieser „Nürnberger Weg“ zielt auf das freiwillige Engagement aller Beteiligten ab und setzt auf die unmittelbaren Wirkungen der Selbstverpflichtung der Akteure.

II. Veränderungsperspektiven

Qualitätssicherung ist nicht nur eine Frage einer ausreichenden Kontrolle der am Markt tätigen Heimbetreiber. Sie muss auf alle Faktoren ausgerichtet sein, die in ihrer Gesamtwirkung ein bestimmtes Ergebnis produzieren. In Qualitätsmanagement unterscheidet man daher die Perspektiven der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualitäten. Man versucht tiefer in die Ursachenanalysen nicht gewünschter Ergebnisse, Maßnahmenableitungen und Umsetzungsstrategien einzusteigen. Eine alleinige Betrachtung einer nur nachgehenden Kontrolle wird als nicht ausreichend befunden. Die Handlungsperspektive muss daher erweitert werden. .

Folgende schematische Übersicht macht deutlich, wer die Adressaten unterschiedlicher Handlungsschwerpunkte sein können:



(Quelle: Arbeitsgruppe Erfolgsindikatoren NürnbergStift 2016)

Die Übersicht verdeutlicht, dass für substantielle Verbesserungen unterschiedliche Verantwortlichkeiten bestehen. Grundsätzlich müssen folgende Fragen beantwortet werden:

1. Wie kann es gelingen ausreichende Transparenz über die Pflegesituation in den Nürnberger Alten- und Behindertenheime zu erhalten?
2. Sind die gegenwärtigen Kontroll- und Prüfmechanismen geeignet, gravierende Fehlentwicklungen zu vermeiden?
3. Welche alternativen Qualitätssicherungssysteme können vorgehalten werden?
4. Welche Maßnahmen sind hierzu erforderlich?

III. Handlungsfelder des Aktionsplanes

A. Schaffung von Transparenz

1. Veröffentlichung der Prüfberichte der FQA

Jeder einzelne Pflegefehler muss vermieden werden, da er das Wohlbefinden und die Gesundheit pflegebedürftiger Personen beeinträchtigt. Dies kann aber nur gelingen, wenn die relevanten Ursachen dafür identifiziert werden können. Diese reichen von individuellem Fehlverhalten bis hin zu gravierenden organisatorischen bzw. systemischen Mängeln. Es wird daher vorgeschlagen, dass sich alle Nürnberger Altenheime einer Selbstverpflichtung unterziehen, die erstellten Einzelberichte der FQA der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dabei muss sichergestellt werden, dass durch die Benennung von einzelnen Vorfällen nicht vorschnell auf den Gesamtzustand eines Sorgesystems zurückgeschlossen wird, wie das sehr oft in der skandalisierenden öffentlichen Darstellung deutscher Pflegesituationen passiert. Dies würde nicht nur die oft aufopferungsvolle Arbeit aller Pflegemitarbeiterinnen und -mitarbeiter diskreditieren, sondern auch zu einer weiteren nicht angebrachten Verunsicherung der Bevölkerung führen. Um einen schnellen Überblick über die Prüfergebnisse zu erhalten, wird angeregt, dass die FQA für jede einzelne Prüfung eine Kurzzusammenfassung erstellt, die mit der jeweiligen Einrichtung abgestimmt nach jeder Begehung erstellt und gezeichnet wird. Ein Muster als Diskussionsgrundlage für eine Veröffentlichung ist der Anlage beigelegt. Gleichzeitig können Stellungnahmen der geprüften Heimbetreiber beigelegt werden.

2. Durchführung von standardisierten Kundenbefragungen

Entscheidend ist, wie wohl sich die Nürnberger Bürgerinnen und Bürger in Ihren Pflegeheimen fühlen. Das kann man erfragen. Daher wird durch die Stadt Nürnberg ein Vorschlag für eine standardisierte Kundenbefragung gemacht, die in die Diskussion eingebracht und allen Beteiligten zur Verfügung gestellt wird.

B. Alternative Qualitätssicherungssysteme

Alle reinen Prüfinstanzen stehen vor dem gleichen Problem: Als externe Kontrolleure haben sie es schwer, wirkliche Ursachen für Fehlentwicklungen zu identifizieren. Fehler und Unzulänglichkeiten können nur zum Teil oberflächlich benannt werden. Die kontrollierten Einrichtungen und Personen müssen bei negativen Ergebnissen oder kritischen Prüffeststellungen mit Konsequenzen rechnen. Bei den zu prüfenden Personen besteht daher eher die Tendenz der Verschleierung, des Verharmlosens und des Widerstandes. Dieses Grundproblem kann auch nicht dadurch gelöst werden, dass die Kontrolleure sich beratend verhalten. Solange in irgendeiner Form die Wahrscheinlichkeit von negativen Konsequenzen für die geprüfte Person oder Institution vorhanden ist, erscheint es nur rational, möglichst wenig vorhandene Probleme zu benennen und Schwächen zuzugeben. Folge ist, dass die wirklichen Ursachen für Pflegefehler und mögliche Gefährdungen der Bewohner nicht erkannt werden können. Notwendig ist deshalb auch eine veränderte Fehlerkultur in der Pflege.

Viele Prüfinstitutionen und Unternehmen in Deutschland haben dieses Dilemma bereits erkannt und reagieren mit modernen und klaren Beratungsansätzen darauf.

Es werden im Vorfeld klare Rollen und Beratungsbedingungen definiert, die sich deutlich von intransparenten Soll-Ist Feststellungen unterscheiden.

Es wird daher vorgeschlagen, in der Stadt Nürnberg eine Beratungseinheit für die Nürnberger Altenheime unabhängig von der FQA einzurichten, die den Grundsätzen der Vertraulichkeit und Freiwilligkeit verpflichtet ist. Nürnberg könnte hierzu in Bayern eine Vorreiterfunktion übernehmen, mit dem Ziel, den möglicherweise erfolgreichen externen Beratungsansatz auf ganz Bayern auszudehnen.

Adressat des Beratungsangebotes sind die Geschäftsführungen/ ggfs. Leitungen des Qualitätsmanagements aller Nürnberger Träger der stationären Altenhilfe. Die Beratungsleistung wird durch qualifizierte externe Beratungsunternehmen zur Verfügung gestellt, das über eine Ausschreibung von der Stadt Nürnberg beauftragt wird. Die Beratungsleistung kann beim Seniorenamt der Stadt Nürnberg im Rahmen der zur Verfügung stehenden Finanzmittel beantragt werden. Gedacht ist an eine anteilige Anschubfinanzierung. Anteilig bedeutet, dass seitens der Stadt ein Teil des Beratungsumfangs oder ein finanzieller Anteil übernommen wird. Anschubfinanzierung bedeutet, dass mit dieser Anteilsfinanzierung ein Impuls und Anreiz gesetzt werden soll, einen solchen Weg gemeinsam zu bestreiten. Dafür stehen einmalig bis zu 100.000 Euro zur Verfügung, die durch Umschichtungen und Haushaltsreste des Geschäftsbereichs gedeckt werden können. Die Beratungsinhalte können sich sowohl auf grundsätzliche Fehleranalysen, Entwicklung von Verbesserungsansätzen oder die Begleitung von Umsetzungsempfehlungen beziehen. Die näheren Modalitäten sollen unmittelbar nach der Befassung im Sozialausschuss mit den Verbänden der Wohlfahrtspflege erarbeitet und abgestimmt werden. Auf dieser Grundlage erfolgt dann die erforderliche Ausschreibung.

C. Einrichtung von trägerübergreifenden Qualitätszirkeln

Die Betreiber stationärer Altenheime befinden sich auf dem Pflegemarkt im Wettbewerb, Marktmechanismen greifen und Gewinnerzielungsabsichten haben für unternehmerische Entscheidungen eine große Bedeutung. Gleichwohl ist der Pflegemarkt ein regulierter Markt, an den gesetzgeberisch hohe Qualitätsanforderungen gestellt sind. Diese beziehen sich nicht nur auf die pflegerischen Prozesse, sondern auch auf die Qualität des Personals. Um diese zu verbessern, wird vorgeschlagen, strukturierte Austauschprozesse zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzelner Träger zu organisieren. Durch dieses „Lernen von den anderen“ kann erreicht werden, dass eingeübte fehlerhafte Pflegepraktiken hinterfragt und ggfs. korrigiert werden können. Die Federführung der Organisation übernimmt das Seniorenamt der Stadt Nürnberg.

D. Anregungen zur Neuausrichtung der Prüfpraxis der FQA

Die Berichte der FQA wiederholen regelmäßig Mängel, die bereits in den Vorjahren beschrieben wurden. Dies impliziert, dass die bestehenden Prüf- und Kontrollmechanismen nicht ausreichend gegriffen haben, um für Abhilfe zu sorgen. Es ist zweifelhaft, ob ausschließlich personelle Verstärkungen zielführend sind, da selbst schwerwiegende körperliche Schädigungen, die z.B. in baulichen

Unzulänglichkeiten lagen (z.B. fehlende Absicherung von Treppenstufen), nicht vermieden werden konnten. Nicht jeder Mangel bzw. Fehler wiegt gleich viel, er ist hinsichtlich der unmittelbaren negativen Auswirkungen auf das Leben jedes einzelnen zu beurteilen. Dennoch gibt es unterschiedliche Risiken hinsichtlich der Größe des persönlichen Schadens bzw. der Gefahr ihres Eintritts. In einem Dialog mit der FQA sollte geprüft werden, inwieweit die FQA von einer pauschalen, beobachtenden Prüfroutine Abstand nehmen und Ihre Prüftätigkeit nach Risikogesichtspunkten organisieren kann. Ordnungsrechtliche Fragestellungen, die ja dem unmittelbaren Schutz anvertrauter Personen dienen, sollten hierbei im Vordergrund stehen. Klare Ursachenanalysen und Handlungsempfehlungen bis hin zu verbindlichen Terminsetzungen zur Abhilfe sollten geschärft werden.

Die FQA der Stadt Nürnberg könnte hierbei eine Vorreiterrolle in der Neuausrichtung der Prüfpraxis der Heimaufsichten in Bayern übernehmen, wie sie von Staatsministerin Huml angekündigt wurde. Wichtig dabei wäre den hermeneutischen, beraterischen Prüfansatz zugunsten eines auf Zahlen und Fakten basierten Ansatzes aufzugeben. Generell müssten hierzu die Prüfziele, die Auswahl der Prüfgebiete (Risikoanalyse!!), Prüfmethode, Auswertungs- und Evaluationspraktiken verändert werden.

IV. Vorschläge zum weiteren Vorgehen

Referat V/Seniorenamt wird noch vor der Sommerpause alle Wohlfahrtsverbände zu einem Runden Tisch Pflegequalität unmittelbar nach der Sommerpause einladen. Dabei sollen die Aspekte

- Kundenbefragung
- Alternative Qualitätssicherungssysteme und
- Einrichtung von trägerübergreifender Qualitätszirkel

beraten werden. Ref. V/Seniorenamt wird hierfür Vorschläge als Diskussionsgrundlage vorlegen.

Außerdem sollen die im Papier genannten Vorschläge zur Schaffung von mehr Transparenz (freiwillige Veröffentlichung von Prüfberichten, Muster für eine Kurzfassung „Pflegequalität auf einen Blick“), beraten, das dann mit der FQA abgestimmt werden soll. Insgesamt soll der Prozess in enger Abstimmung mit dem Gesundheitsamt erfolgen. Über die Beteiligungsform soll in der ersten Sitzung des Runden Tisches beraten werden. In der nächsten Pflegekonferenz am 6.11.17 wird über das Verfahren berichtet und über geeignete Beteiligungsformen der weiteren Einrichtungen beraten.

Das Ausschreibungsverfahren für den externen Beratungsdienstleister soll nach den Beratungen des Runden Tisches mit den Wohlfahrtsverbänden im Herbst erfolgen mit dem Ziel, noch Ende des Jahres mit den Beratungen zu starten.

Über die weitere Entwicklung der „Nürnberger Initiative“ wird im Sozialausschuss berichtet.