



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2022-CE-323

Unterstützung der Pflegeheime bei der Rekrutierung und bei der Aus- und Weiterbildung von Personal

Verfasser/in:	Stöckli Markus/ Mäder-Brühlhart Bernadette
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	20
Einreichung:	07.09.2022
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	08.09.2022
Antwort des Staatsrats:	25.04.2023

I. Anfrage

Die Personalsituation in den Pflegeheimen des Kantons Freiburg ist prekär. Um die momentane Stimmung auszudrücken, hat sich die Stiftung St. Wolfgang bereits dazu entschlossen, die Angehörigen in einem Schreiben auf diese Situation aufmerksam zu machen. Darin wird unter anderem über Erschöpfung und Ermüdung des Personals und die grosse Herausforderung der Heime, Fachpersonal zu finden, berichtet.

Weiter werden die Angehörigen aufgefordert, zu lernen mit Änderungen und vermutlich auch mit organisatorischen Anpassungen umzugehen. Damit werden Angehörige mit unbefriedigenden Situationen konfrontiert, auf welche sie keinen Einfluss haben und die sie verunsichern.

Es wird noch einige Zeit dauern, bis die Pflegeinitiative vom Juni 2022 umgesetzt und erste Auswirkungen zeigen wird. Zwischenzeitlich droht das Personalmanco sich zu akzentuieren und die aufzufangende Lücke zu erweitern. Zusätzlich geht die Babyboomer-Generation in Rente und wird in wenigen Jahren die Pflegeheime zusätzlich bevölkern. Auch steigt die durchschnittliche Lebenserwartung der Menschen weiter an.

Daher sind unverzüglich erste Schritte einzuleiten, um dem zurzeit herrschenden Personalnotstand entgegenzuwirken.

Das Pflegeheim St. Martin Tafers hat per Stelleninserat einen Aufruf für QuereinsteigerInnen gestartet. Dieser Aufruf hat erste positive Reaktionen gezeitigt.

Das Pflegeheim Maggenberg Tafers hat sich per Inserat und persönliche Schreiben an pensionierte und ausgestiegene Fachkräfte gewendet, um Unterstützung in der prekären Situation zu erhalten. Für diese Personalgruppen sind Sonderkonditionen möglich, so etwa die Wahl des Pensums und der Arbeitstage. Auch dieser Aufruf zeitigt erste Früchte.

Schritte, wie diese, nützen jedoch wenig, wenn nicht flankierende Massnahmen zur Unterstützung erfolgen. Die Kernaufgabe des Pflege- und Betreuungspersonals ist die Pflege und Betreuung direkt bei den BewohnerInnen. Zusätzliche Aufgaben müssen auch zusätzlich mit Personaldotationen abgedeckt werden.

Wir sind überzeugt, dass unkomplizierte, rasche Unterstützungsmassnahmen zur Rekrutierung, gezielte und fachgerechte Aus- und Weiterbildung als Einstiegs- und Umstiegsmotivatoren sowie die dadurch ausgesprochene Wertschätzung der Arbeitsleitungen von Pflege- und Betreuungspersonal in der Langzeitpflege breiten Anklang finden und kurzfristig mithelfen, den Personalnotstand zu lindern.

Aus dieser Optik stellen wir folgende Fragen:

1. Um künftig über genügend Pflege- und Betreuungspersonal in der Langzeitpflege zu verfügen, muss vermehrt in die Berufs-Einführung sowie Aus- und Weiterbildung investiert werden. Ist der Staatsrat bereit, zusätzliche Dotationen zur Begleitung von Lernenden, Quer- und WiedereinsteigerInnen zu sprechen, damit eine zielorientierte Nachwuchsförderung und Personalergänzung möglich ist?
2. Quereinsteigerinnen (besonders Frauen nach der Familienpause) sind sehr motiviert, können und wollen jedoch nicht erst Zeit und Finanzen investieren, um langfristig in ein neues Berufsfeld einzusteigen. Sie brauchen eine optimale Berufseinführung, eine engmaschige Begleitung sowie eine Perspektive auf eine möglichst baldige fachliche und praxisnahe berufsbegleitende Ausbildung. Ist der Staatsrat bereit, einer Ausbildungsinstitution (z. B. Rotes Kreuz) ein Mandat zu erteilen und die Ausbildungen für künftiges «quereinsteigendes» Pflege- und Betreuungspersonal kostenlos (mit Verpflichtung zur Weiterarbeit nach erfolgter Ausbildung) oder zu einem Spezialtarif zu ermöglichen?
3. Mit dem Auftrag, in der Langzeitpflege pro Pfleginstitution eine hygieneverantwortliche Person einzusetzen (was gerade in Pandemiezeiten sehr sinnvoll ist), wird wiederum Personalsubstanz von der eigentlichen Kernaufgabe abgezogen. Ist der Staatsrat bereit, für die Aufgaben der Hygieneverantwortlichen (aufgabenbezogene Aus- und Weiterbildung, Konzepterarbeitung und -steuerung, hausinterne Aus- und Weiterbildung) zusätzliche Dotationen zu sprechen?
4. Hat der Staatsrat Sofortmassnahmen in Planung, um dem akuten Fachkräfte- sowie Pflege- und Betreuungsmangel in der Langzeitpflege entgegenzuwirken?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend stimmt der Staatsrat mit der Grossrätin und dem Grossrat in der Frage der Wichtigkeit überein, dass auf allen Ebenen genügend Pflegepersonal zur Verfügung steht, um die Versorgungsqualität und die Sicherheit der Bewohnenden zu gewährleisten, insbesondere vor dem aktuellen Hintergrund der demografischen Entwicklung. Die Annahme der eidgenössischen Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» entspricht den diesbezüglichen Überlegungen des Kantons. Die Umsetzung der Initiative ist in zwei Schritten vorgesehen. Der erste Schritt betrifft eben die Ausbildung. Der Kanton Freiburg verfolgt die damit zusammenhängende Entwicklung aufmerksam.

Der Staatsrat betont, dass die Stärkung der Pflegeberufe nicht nur auf der Anstellung beruht – dabei spielt es keine Rolle, ob infolge einer Ausbildung oder einer beruflichen Wiedereingliederung –, sondern breiter ausgerichtet sein muss, indem namentlich die Fragen der Attraktivität und der Personalbindung anzugehen sind.

Der Staatsrat weist auch darauf hin, dass der Kanton Freiburg der Frage des Pflegepersonalmangels seit mehreren Jahren besondere Aufmerksamkeit schenkt, insbesondere seit der Veröffentlichung des OBSAN-Berichts im Jahre 2016.

Schon vor der Abstimmung über die eidgenössische Volksinitiative im November 2021 wurden demnach mehrere kantonale Massnahmen in den oben genannten Bereichen ergriffen. Der Kanton hat im Rahmen der Umsetzung der Initiative eine von der Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR) durchgeführte Studie über die Gründe für das vorzeitige Ausscheiden aus den Pflegeberufen in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse werden bis zum Frühling 2023 vorliegen, die abgegebenen Empfehlungen einer Analyse unterzogen. Eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Gesundheitsamts, des Sozialvorsorgeamts und der HfG-FR arbeitet seit mehreren Jahren daran, Praktikumsplätze in den Institutionen des Gesundheitswesens des Kantons zu finden, um die Zahl der Ausbildungsplätze zu erhöhen. Darüber hinaus laufen im Rahmen der Umsetzung der zuvor genannten Initiative Gespräche zwischen den betroffenen Direktionen des Staates (GSD, VWBD, BKAD) und den verschiedenen Partnern im Gesundheitsbereich, namentlich der HfG-FR und dem Amt für Berufsbildung (BBA), um die Prioritäten bei der Optimierung der Deckung des Bedarfs an Pflegepersonal festzulegen. U. a. wurde eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, welche die Umsetzung der Initiative begleiten soll.

Somit folgt der Staatsrat zwar dem vorgegebenen eidgenössischen Rahmen im Bereich der Pflege, entwickelt aber gleichzeitig eine umfassende Umsetzungsstrategie, welche die verschiedenen in diesem Bereich tätigen Fachpersonen umfasst.

- 1. Um künftig über genügend Pflege- und Betreuungspersonal in der Langzeitpflege zu verfügen, muss vermehrt in die Berufs-Einführung sowie Aus- und Weiterbildung investiert werden. Ist der Staatsrat bereit, zusätzliche Dotationen zur Begleitung von Lernenden, Quer- und WiedereinsteigerInnen zu sprechen, damit eine zielorientierte Nachwuchsförderung und Personalergänzung möglich ist?*

Aus Gründen der Gleichbehandlung mit allen Berufsbildnerinnen und Berufsbildnern bietet der Staatsrat derzeit keine Sonderkonditionen für die Begleitung der Lernenden Fachangestellte Gesundheit EFZ (FaGe) oder des Personals in Ausbildung zur Assistentin oder zum Assistenten Gesundheit und Soziales EBA (AGS) an.

Um das Ausbildungsniveau in den Pflegeheimen zu erhöhen, hat der Staatsrat jedoch mehrfach besondere Unterstützung angeboten, insbesondere für die Passerellen in die FaGe- oder AGS-Ausbildung. Im Rahmen der FaGe-Ausbildung stellt die Berufsfachschule Soziales-Gesundheit (ESSG) in Posieux über ihr System «Schule-Praktikum» jährlich ca. 16 Personen ein.

Des Weiteren finanziert der Staatsrat gemeinsam mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ein berufliches Wiedereingliederungsprogramm für das Pflegepersonal.¹ Der erste Jahrgang dieses Programms wurde 2019 von der HfG-FR betreut. Von acht Personen, die an diesem Programm teilgenommen hatten, nahmen zwei nach Abschluss des Programms wieder eine Tätigkeit im Pflegebereich auf. Das wegen COVID-19 unterbrochene Programm wurde 2022 nach einigen Anpassungen wieder aufgenommen.

¹ <https://www.heds-fr.ch/fr/formations/soins-infirmiers/programmes-de-reintegration/>.

Schliesslich unterstützt der Staat die Weiterbildungen für das Pflege- und Betreuungspersonal in den Alters- und Pflegeheimen in erheblichem Masse, indem er im Rahmen seiner üblichen Subventionierung ein Gesamtbudget von fast 1,4 Millionen Franken pro Jahr bewilligt.

Im Allgemeinen ermöglicht das Weiterbildungsangebot der HfG-FR die Entwicklung spezifischer Kompetenzen in diesem Bereich, und eine Ausbildung in Partnerschaft mit der AFISA-VFAS ermöglicht es den Neudiplomierten, den Karrierestart im Umfeld der Langzeitpflege zu favorisieren.

Abschliessend plant der Staatsrat nicht, individuell eine Massnahme umzusetzen, wie diejenige, die in der Anfrage vorgeschlagen wird. Das Thema Aus- und Weiterbildung steht jedoch, wie einleitend erwähnt, im Mittelpunkt der laufenden umfassenden Überlegungen.

- 2. Quereinsteigerinnen (besonders Frauen nach der Familienpause) sind sehr motiviert, können und wollen jedoch nicht erst Zeit und Finanzen investieren, um langfristig in ein neues Berufsfeld einzusteigen. Sie brauchen eine optimale Berufseinführung, eine engmaschige Begleitung sowie eine Perspektive auf eine möglichst baldige fachliche und praxisnahe berufsbegleitende Ausbildung. Ist der Staatsrat bereit, einer Ausbildungsinstitution (z. B. Rotes Kreuz) ein Mandat zu erteilen und die Ausbildungen für künftiges «quereinsteigendes» Pflege- und Betreuungspersonal kostenlos (mit Verpflichtung zur Weiterarbeit nach erfolgter Ausbildung) oder zu einem Spezialtarif zu ermöglichen?*

Der Staatsrat ist sich des grossen Einsatzes bewusst, den Personen leisten, die sich beruflich umorientieren möchten. Derzeit läuft eine Revision des Berufsbildungsgesetzes, die dazu beitragen soll, diese Personen besser zu unterstützen.

Aktuell ist es für die in diesem Bereich tätigen Personen möglich, im Sinne von Artikel 31 der Verordnung über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV) über eine Validierung von Bildungsleistungen ihre Kompetenzen anerkennen zu lassen und ein EFZ zu erlangen.

Um dem steigenden Bedarf an Fachpersonen in der Pflege gerecht zu werden, wird die HfG-FR ab Herbst 2023 zudem eine Teilzeitausbildung anbieten, die es ermöglicht, einen individuellen und flexiblen Studiengang über vier bis fünf Jahre zu absolvieren und damit denselben Ausbildungsgang zu durchlaufen wie bei einem Vollzeitstudium.

Zudem sind im Rahmen des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege spezifische Ausbildungsbeiträge vorgesehen. Es wurde eine spezielle Arbeitsgruppe eingerichtet, um die Bedingungen für den Zugang, den Umfang der Unterstützung und das Verfahren für die Gewährung festzulegen, insbesondere für Personen, die sich in der beruflichen Umorientierung befinden.

Es wird daran erinnert, dass es bereits möglich ist, bis zum Alter von 40 Jahren Stipendien oder Studiendarlehen für zertifizierende Ausbildungen zu erhalten, wie die Eidgenössischen Fachzeugnisse Fachperson Gesundheit (FaGe), die EBA Assistentin bzw. Assistent Gesundheit und Soziales (AGS) oder die HF- oder FH-Bildungsgänge in Pflege. Ausbildungszulagen (Stipendien und Darlehen) sind jedoch bedarfsabhängige Leistungen, was bedeutet, dass die Personen, die sich für eine Ausbildung entscheiden, keine Garantie haben, eine finanzielle Unterstützung zu erhalten.

Schliesslich wurde – wie in der vorherigen Frage bereits erwähnt – von der HfG-FR mit Unterstützung der GSD ein Programm eingerichtet, das es Pflegefachpersonen ermöglicht, mit einer gezielten, auf die Bedürfnisse von Personen, die in den Pflegebereich zurückkehren möchten, ausgerichteten Ausbildung wieder in die Berufspraxis einzusteigen.

Abschliessend plant der Staatsrat nicht, individuell eine Massnahme umzusetzen, wie diejenige, die in der Anfrage vorgeschlagen wird. Das Thema Aus- und Weiterbildung steht jedoch im Mittelpunkt der laufenden umfassenden Überlegungen. Zu beachten ist, dass das Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege – dieses soll 2024 in Kraft treten – im Rahmen des ersten Teils der Umsetzung der Pflegeinitiative vorsieht, dass Kantone und Bund Finanzhilfen an Personen in Ausbildung im Bereich Pflege gewähren.

3. *Mit dem Auftrag, in der Langzeitpflege pro Pfleginstitution eine hygieneverantwortliche Person einzusetzen (was gerade in Pandemiezeiten sehr sinnvoll ist), wird wiederum Personalsubstanz von der eigentlichen Kernaufgabe abgezogen. Ist der Staatsrat bereit, für die Aufgaben der Hygieneverantwortlichen (aufgabenbezogene Aus- und Weiterbildung, Konzepterarbeitung und -steuerung, hausinterne Aus- und Weiterbildung) zusätzliche Dotationen zu sprechen?*

Zunächst stellt der Staatsrat fest, dass das Kantonsarztamt (KAA) seit 2019 über eine Referenz-Pflegefachperson im Bereich Hygiene, Infektionsprävention und -kontrolle (HPCI) verfügt, die vorrangig die Pflegeheime unterstützt. So beteiligt sie sich unter anderem an der Entwicklung von Konzepten zur Verhütung und Bekämpfung von healthcare-assoziierten Infektionen, erstellt HPCI-Referenzdokumente und unterstützt das Pflegepersonal bei der Betreuung und Begleitung aller Patientinnen und Patienten, die besondere HPCI-Massnahmen benötigen.

Die Erfahrungen mit COVID-19 haben leider gezeigt, dass die HPCI-Kompetenzen in einigen Pflegeheimen lückenhaft sind. Bereits in den ersten Monaten der Corona-Krise wurden entsprechende Schulungen angeboten, insbesondere über die HfG-FR oder mit Unterstützung des HFR; in der Folge boten die Dienste des mobilen Teams der kantonalen Gesundheits-Taskforce ihre Unterstützung an, um diese Lücken zu schliessen. Während der gesamten Pandemie war für die Pflegeheime vonseiten des Sektors Risikoinstitutionen der Gesundheits-Taskforce und später durch die dem KAA angegliederte COVID-19-Gesundheitseinheit Unterstützung verfügbar.

Um die angesprochenen Lücken zu beheben und die Zahl der healthcare-assoziierten Infektionen zu reduzieren, hat der Kanton auf Grundlage der Nationalen Strategie zur Überwachung, Verhütung und Bekämpfung von healthcare-assoziierten Infektionen (Strategie NOSO) das kantonale HPCI-Programm entwickelt und setzt dieses um. Die Bedingungen dieses Programms verlangen, dass in jedem Pflegeheim eine verantwortliche Person ernannt wird (wie in der Frage erwähnt). Eine solche Link Nurse Infektionsprävention zu haben, bedeutet Qualität und Sicherheit für die Bewohnenden und ihre Angehörigen und ist integraler Bestandteil des Auftrags der Pflegeheime. Der Aufwand wird mit 0,2 VZÄ pro 100 Betten beziffert, was für den gesamten Kanton rund 5,5 VZÄ entspricht. Die Link Nurse Infektionsprävention verfügt über eine staatlich finanzierte Zusatzausbildung. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass die HPCI-Aufgaben schon immer mit der Pflege verbunden waren. Ausserdem werden sie im Rahmen der Beurteilung des Pflegebedarfs (Instrument RAI) in Minuten bewertet. Demnach handelt es sich – abgesehen von den Aspekten der Ausbildung und der Teilnahme an einer kantonalen Plattform – nicht um neue Aufgaben. Folglich ist auch keine zusätzliche Dotation für die Einsetzung der Link Nurse Infektionsprävention vorgesehen.

4. Hat der Staatsrat Sofortmassnahmen in Planung, um dem akuten Fachkräfte- sowie Pflege- und Betreuungsmangel in der Langzeitpflege entgegenzuwirken?

Der Mangel an Arbeitskräften in der Pflege – nicht nur in der Langzeitpflege – ist kein kantonales Problem, sondern betrifft die ganze Schweiz wie auch die angrenzenden Länder.

Wie zuvor erwähnt, hat der Kanton bereits verschiedene Massnahmen im Bereich der Pflege und Betreuung ergriffen, die zum Teil seit mehreren Jahren umgesetzt werden.

Zudem hat der Staatsrat am 29. November 2022 per Beschluss die vorübergehende Wiederanstellung von Pflegepersonal im vollständigen oder teilweisen Ruhestand akzeptiert, indem er bis zum 30. Juni 2023 auf die in Artikel 37b des Reglements über das Staatspersonal vorgesehenen Kürzungen des Betrags der Beteiligung des Staates an der Rückerstattung des AHV-Vorschusses verzichtet.

Schliesslich sucht die GSD nach innovativen Lösungen. Mit den einschlägigen Partnern (sozialmedizinische Netzwerke, Pflegeheime, AFISA-VFAS, Ausbildungsstrukturen) und den Ausbildungsstätten im Bereich Gesundheit (HfG-FR u. a.) wird derzeit über ein Projekt für spezifische Pflegeabteilungen nachgedacht, das es ermöglichen würde, neben der Aufnahme von Bewohnenden auch an einer stärkeren Einbindung von Personal in Ausbildung sowie am Aufbau der Teams in den Pflegeheimen der Zukunft zu arbeiten.

Im Übrigen und in Übereinstimmung mit den Antworten auf die Fragen 1 und 2 hat der Staatsrat keine weiteren neuen Sofortmassnahmen vorgesehen, vielmehr wird er dies im Anschluss an die bereits laufenden allgemeinen Überlegungen tun, insbesondere im Anschluss an die Analyse der Empfehlungen des vom Kanton bei der HfG-FR in Auftrag gegebenen Berichts über die Gründe für die vorzeitigen Abgänge in den Pflegeberufen. Schliesslich ist noch zu beachten, dass laut Medienmitteilung des Bundesrats vom 25. Januar 2023 der erste Teil der eidgenössischen Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)», insbesondere das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und der entsprechenden Verordnungen, für Mitte 2024 geplant ist. Wie eingangs erwähnt, verfolgt der Staatsrat eine umfassende Strategie, um den Mangel an medizinisch-pflegerischem Personal zu beheben, wobei sich diese Strategie in die neuen bundesgesetzlichen Bestimmungen einfügen wird.