



# Planungsgrundlage für die Erstellung eines «Monitorings Pflege»

Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG)

## Executive Summary

Autorenschaft:

Prof. Dr. Maria Schubert, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW,  
Departement Gesundheit, Institut für Pflege (Projektleitung)

Dr. Marc Höglinger, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW,  
Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie

Nicole Zigan, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW, Departement  
Gesundheit, Institut für Pflege

Sarah Heiniger, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW, Winterthurer  
Institut für Gesundheitsökonomie

Auftraggeber: Bundesamt für Gesundheit (BAG)

Winterthur, 4. Oktober 2022



## Ausgangslage

Vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie setzten der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), Bundesrat Alain Berset, und der Präsident der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), Lukas Engelberger, im Frühjahr 2021 die Plattform Gesundheitspersonal ein. Die Plattform besteht aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und der GDK. Damit sind das BAG und die GDK den Erwartungen der Personalverbände nachgekommen, einen formalisierten Austausch einzurichten, um rasch auf Anliegen des Gesundheitspersonals eingehen zu können.

Am 28. November 2021 wurde die Volksinitiative «Für eine starke Pflege» (Pflegeinitiative) von Volk und Ständen angenommen. Im Anschluss an diesen Volksentscheid beschloss der Bundesrat, den neuen Artikel 117b der Bundesverfassung (BV) in zwei Etappen umzusetzen. Der Artikel verlangt, dass Bund und Kantone die Pflege als wichtigen Bestandteil der Gesundheitsversorgung anerkennen und fördern. Der Zugang zu einer Pflege von hoher Qualität soll für alle Menschen garantiert sein.

Die Wirkung der zur Umsetzung der Pflegeinitiative getroffenen Massnahmen soll regelmässig und langfristig kontrolliert werden, indem systematisch und objektiv Daten erhoben werden. Ein Monitoring würde Bund, Kantonen und Arbeitgebern ein konkretes und umfassendes Steuerungsinstrument an die Hand geben, um die Situation und die Entwicklung in den verschiedenen Pflegebereichen transparent und detailliert darzustellen.

## Ziele

Anfang 2022 beauftragte das BAG die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), eine Planungsgrundlage für die Erstellung eines «Monitorings Pflege» zu erarbeiten. Diese Planungsgrundlage wurde von den Mitgliedern der Plattform Gesundheitspersonal Ende Oktober 2022 verabschiedet. Das Monitoring soll die Zielgrössen der Pflegeinitiative mittels definierter Schlüsselindikatoren messbar machen. Weiter soll es eine detaillierte Problembestimmung und eine fortlaufende Einschätzung der Veränderungen oder Verbesserungen im Gesundheitswesen ermöglichen. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Situation des Personals.

## Ergebnisse der Planungsgrundlage

Die Mitglieder der Plattform Gesundheitspersonal, die Bildungsinstitutionen im Pflegebereich, das Schweizerische Gesundheitsobservatorium und Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bereichen (Management, Bildung, Forschung, Datenmonitoring) waren an der Erarbeitung dieser Planungsgrundlage beteiligt.

- In der Planungsgrundlage wurden acht Ziele der Pflegeinitiative, aus der sich vier Beobachtungsbereiche ergeben:
  - «Stellenwert der Pflege in der Gesundheitsversorgung»;
  - «Bildung und kompetenzgerechter Einsatz der Pflegepersonen»;
  - «Arbeitsbedingungen der Pflegepersonen»;
  - «Zugang zu / Qualität von Pflegeleistungen».



- Ein Wirkungsmodell wurde erstellt, das die Wirkung der im Rahmen des neuen Artikels 117b getroffenen Massnahmen veranschaulicht. Es stellt die acht Ziele der Pflegeinitiative gegliedert nach Beobachtungsbereich und die sich davon ableitende Wirkungslogik dar. Dieses Modell ist die Basis des Monitorings.
- Es wurden 33 für das Monitoring relevante Schlüsselindikatoren identifiziert und den verschiedenen Beobachtungsbereichen zugeordnet. Die Schlüsselindikatoren wurden mit Informationen zu den Datenquellen, zu den Erhebungsmethoden und zur internationalen Vergleichbarkeit ergänzt. Zudem wurde für jeden Indikator eine Einschätzung hinsichtlich der Akzeptanz, der Umsetzbarkeit, der Abdeckung und der Kosten / des Aufwands vorgenommen. Neben diesen Schlüsselindikatoren können zu einem späteren Zeitpunkt Zusatzindikatoren in das Monitoring aufgenommen werden.
- Eine Abschätzung der für die anfängliche Erstellung und die Umsetzung des Monitorings im Zeitraum 2023–2030 benötigten Ressourcen wurde vorgenommen. Dazu wurden verschiedene Faktoren herangezogen, die je nach Erhebungsmethode und -frequenz variieren (Nutzung bestehender Daten, Befragung von Pflegepersonen, Befragung von Betrieben). Drei Monitoring-Varianten wurden vorgestellt: Variante Mini (275 000 CHF jährlich), Variante Midi (475 000 CHF jährlich), Variante Maxi (1 093 750 CHF jährlich).

## Schlussfolgerungen

Die Einführung eines Monitorings wird sowohl von den Stakeholdern als auch von der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz begrüsst.

Seitens aller an der Erarbeitung dieser Planungsgrundlage beteiligten Akteurinnen und Akteure besteht ein breiter Konsens darin, systematisch bereits bestehende Daten und Studien zu nutzen. Damit könnten zusätzliche Datenerhebungen so weit wie möglich vermieden werden.

Beim Wirkungsmodell ist zu berücksichtigen, dass sich die vorgeschlagenen Massnahmen zur Umsetzung der Pflegeinitiative noch in der Ausarbeitungsphase befinden. Es kann also noch eine Anpassung des Modells erforderlich werden.

Für die Abschätzung der für das Monitoring Pflege benötigten Ressourcen sind neben den von den Mandatsnehmenden vorgeschlagenen drei Varianten (Mini, Midi, Maxi) je nach Ressourcen und Machbarkeit noch weitere Kombinationen möglich. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich die Ressourcenabschätzungen auf die im August 2022 verfügbaren Angaben abstützen. Die in dieser Planungsgrundlage vorgenommenen Kosteneinschätzungen sind noch im Rahmen des Umsetzungskonzepts des Obsan zu überprüfen und präzisieren.