

Regierungsratsbeschluss

vom 28. Mai 2013

Nr. 2013/948

KR.Nr. A 197/2012 (DDI)

Auftrag Fränzi Burkhalter (SP, Biberist): Bezahlbare Aufenthalte in Tagesheimen/Tagesstätten für alle (12.12.2012); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Änderung des Sozialgesetzes zu unterbreiten, welche sicherstellt, dass sich die öffentliche Hand angemessen an den Aufenthalts- und Pflegekosten von pflegebedürftigen Erwachsenen in Tagesheimen/Tagesstätten beteiligt.

2. Begründung

Im Kanton Solothurn leben viele ältere Menschen zu Hause, die täglich Betreuung und Pflege benötigen. Demenz kann eine Ursache sein, warum Hilfe benötigt wird. Die Schweizerische Alzheimervereinigung sagt, dass rund 3500 Menschen mit Demenz im Kanton Solothurn leben. Nur 40% dieser Menschen sind in Pflegeheimen. Das heisst mehr als 2000 Personen leben zu Hause. Die Hälfte davon braucht täglich Hilfe und Unterstützung und wird von ihren Angehörigen betreut. Diese Betreuung kann für pflegende Angehörige zu einem 24 Stunden Job werden. Sie laufen Gefahr, selber unter dieser belastenden Situation krank zu werden resp. können Beruf und Betreuung nicht mehr miteinander verbinden. Nebst der Unterstützung durch die ambulanten Pflegeanbieter, sind eine weitere Entlastungsmöglichkeit Aufenthalte in Tagesheimen/Tagesstätten. Im Kanton Solothurn hat es ca. 90 Tagesheimplätze für Erwachsene. Diese Institutionen können aber den Bedarf an Entlastungsplätzen nicht decken. Die Finanzierung der meisten Tagesheime ist nicht gesichert, sie können nur dank der Mitarbeit von Freiwilligen betrieben werden. Die Besucherinnen und Besucher erhalten Fr. 24.00 pro Tag von den Krankenversicherern, den Rest der Tagespauschale müssen sie selber bezahlen. Gemäss einer Studie der Schweizerischen Alzheimervereinigung verursacht ein Heimeintritt 87% mehr direkte Kosten. Es braucht eine finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand zur Finanzierung der ambulanten Betreuungsplätze. Immer wieder wird der Grundsatz „ambulant vor stationär“ betont. Durch die Förderung und den Ausbau von Tagesheimen können Menschen mit Demenz und andere Erwachsene die Pflege und Betreuung brauchen, länger zu Hause leben. Durch die Entlastung der pflegenden Angehörigen kann ein Heimeintritt herausgeschoben oder ganz vermieden werden. Es braucht ein flächendeckendes und bezahlbares Angebot an temporären Entlastungsmöglichkeiten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Tagesstätten

Die Tagesstätte ist ganz allgemein eine teilstationäre Einrichtung, die für die Gäste oder Besucherinnen/Besucher Leistungen der Betreuung, Beschäftigung, Pflege, Therapie oder sozialen Rehabilitation anbietet.

Der Begriff „Tagesstätten“ ist dabei grundsätzlich „erweitert“ anzusehen und zwar im Sinne von Art. 7a Abs. 4 der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 29. September 1995 (SR 832.112.31; Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV), wonach Leistungen für **Tages- und Nachtstrukturen** von den Krankenversicherern übernommen werden und zwar über Art. 7 Abs. 2^{ter} KLV nach demselben Finanzierungssystem, das für die Pflegeheime gilt.

3.1.1 Tagesstrukturen

Schwerpunktmässig wird eine Tagesstruktur mit Verpflegung angeboten, in der entweder familienergänzende Unterstützung (zum Beispiel in Kindertagesstätten) gegeben oder ein Umfeld zum Wiederaufbau sozialer Kontakte geschaffen wird oder die der Entlastung betreuender und pflegender Angehörigen dient (Tagesstätten für Menschen mit einer Behinderung, Tagesstätten für Seniorinnen und Senioren), oder die zum Teil verlorengegangene alltagspraktische Fähigkeiten (Rehabilitation) wieder aufbaut.

Die Betreuung und Förderung ist auf das Alter, den Bedarf, die Bedürfnisse und die Fähigkeiten der entsprechenden Personen abgestimmt und soll, je nach Ausprägung, die persönliche Entwicklung fördern, Chancengerechtigkeit herstellen oder vor allem die soziale Teilhabe im Alltagsleben ermöglichen.

3.1.2 Nachtstrukturen

Nachtstrukturen dienen in erster Linie der Entlastung von Angehörigen. Gerade bei demenzkranken Menschen kann es zudem vorkommen, dass diese die Nacht zum Tag machen. Aufgrund ihres Krankheitsbildes nehmen sie keine Rücksicht auf die Bedürfnisse anderer Menschen und halten diese ebenfalls wach. Die Nachtstruktur in einer geschützten Umgebung ist für die Angehörigen eine Möglichkeit, sich während einer bestimmten Zeit zu entlasten und zur Ruhe zu kommen.

Die demenzkranken Personen können im Gegenzug nachts ungehindert „wandern“, im Nachtcafé etwas zu sich nehmen oder sich mit etwas beschäftigen. Wenn sie müde werden, können sie sich hinlegen und ausruhen. Selbstverständlich steht das notwendige Pflegefachpersonal für die Begleitung und Betreuung zur Verfügung.

3.2 Bedeutung von Tagesstätten in Zusammenhang mit der Pflege

Wenn im Rahmen der Langzeitpflegeversorgung sozialpolitisch hauptsächlich die häusliche Pflege und Betreuung gefördert werden soll, muss auch ein Bindeglied zwischen dieser häuslichen Pflege und einem allfälligen Heimeintritt geschaffen werden.

Tagesstätten im pflegerischen Bereich (Seniorentagesstätten –SeTa) haben – entsprechend der Definition – denn auch folgende Ziele:

- Die ergänzende Pflege und Betreuung ermöglicht den betroffenen Personen, so lange als möglich in ihrer eigenen häuslichen Wohnumgebung zu leben.
- Angehörige, welche die Betreuung und Pflege zu Hause übernehmen, werden tages- respektive nachtweise entlastet, die Gefahr ihrer eigenen Überforderung wird gemindert und das familiäre Betreuungsnetz gestärkt.
- Tagesstätten in Heimen bieten zusätzlich breitgefächerte Aktivierungsangebote, Coiffeur- und Pedicurebesuche vor Ort, etc. an. Zudem können in einzelnen Heimen die Heimbewohnerinnen und -bewohner von der Tagesstruktur einer Tagesstätte profitieren.

ren, indem sie das Heim verlassen und zur Aktivierung ausser Haus gehen, auch wenn es sich nur um einen kurzen Spaziergang handelt.

- Die angebotene Tagesstruktur mit handwerklichen, geistigen, motorischen, musischen und geselligen Aktivitäten hilft mit, die körperlichen und geistigen Kräfte aufrecht zu erhalten und insbesondere auch die Lebenslust und Lebensfreude zu fördern.
- Menschen mit wenig sozialen Kontakten haben die Möglichkeit, der Gefahr der Isolation „in den eigenen vier Wänden“ zu entgehen, um Neues zu erleben und die fehlenden sozialen Kontakte aufzubauen.

Tages- und Nachtstrukturen dienen nicht nur demenzkranken Menschen und ihren Familien, sondern sie sollen offen sein für alle langzeitpflege- und betreuungsbedürftigen Menschen. Im Kanton Solothurn gibt es gegenwärtig 10 Tagesstätten mit 88 – 92 Plätzen.

3.3 Tagesstätten für demenzkranke Menschen im besondern

Von den bestehenden 10 Tagesstätten sind zwei „private“ Tagesstätten mit 15 – 17 Plätzen auf Demenz spezialisiert. Dazu kommen Tagesangebote in einzelnen Pflegeheimen mit ungefähr der gleichen Zahl. Die Zahl der Plätze lässt sich aber nicht genau beziffern, da sich die Anzahl der effektiven Plätze nach den jeweiligen Anfragen von Angehörigen richtet.

Ein konkreter Bedarf an Plätzen in Tagesstätten – spezifisch für demenzkranke Menschen – kann kaum festgelegt werden. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Demenz zeigt nämlich, dass konkrete Aussagen zur effektiven Anzahl von Demenzerkrankungen heute nicht möglich sind. Geht man nach François Höpflinger, Lucy Bayer-Ogelsby und Andreas Zumbrunn (Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege im Alter, aktualisierte Szenarien von Bern, Verlag Hans Huber, 2011), lebten Stand 2010 im Kanton Solothurn rund 3'000 Personen, die an Alzheimer oder einer anderen Form von Demenz erkrankt sind oder erkrankt sein können.

Nach Schätzung von Höpflinger et al., 2011, leben 60 % der demenzkranken Menschen zu Hause und werden von Angehörigen, Nachbarn, Spitex und privaten Organisationen betreut und begleitet. Das ist auf lange Sicht gesehen eine anspruchsvolle und aufreibende Aufgabe. Damit Angehörige und ihr Umfeld bereit sind, die Betreuungsaufgaben über eine längere Zeit hinaus zu übernehmen, braucht es Entlastungsmöglichkeiten, sei dies in Form von Tages- oder Nachtstrukturen, aber auch von Wochenend- oder Ferienaufenthalten.

3.4 Bedarf an Tagesstätten

Von geschätzten 3'000 demenzkranken Menschen im Kanton Solothurn leben 60 % oder rund 2'000 Personen zu Hause. Schätzungsweise 500 Personen benötigen eine Tages- oder Nachtstruktur und dies meistens mehr als einmal pro Woche. Ein Tagesplatz wird von mehreren Personen genutzt, weshalb es effektiv etwa 200 Plätze brauchen würde. Da bereits 90 Plätze bestehen, müssten weitere 100 – 120 Plätze geschaffen werden.

3.5 Bewilligung von Tagesstätten

Nach § 21 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) und gestützt auf RRB Nr. 2009/2434 vom 15. Dezember 2009 werden Tagesstätten formell bewilligt. Die Krankenversicherer richten eine Tagespauschale an Tagesgäste/-besucher aus, sofern eine Betriebsbewilligung des Kantons vorliegt und die Einrichtung von einer diplomierten Pflegefachperson auf Tertiärstufe geführt und begleitet wird.

3.6 Heutige Finanzierung von Tagesstätten Kanton Solothurn

Seit 2009 legt der Regierungsrat eine Höchsttaxe für Tagesstätten fest. Diese betrug bis Ende 2012 Fr. 120.00 und wurde per 01.01.2013 auf Fr. 125.00 angehoben. Von zehn Tagesstätten schöpfen nur zwei, und das nur bei einem sehr hohen Betreuungsaufwand, den Taxrahmen von Fr. 125.00 aus. Vier Tagesstätten verrechnen einen Tagesansatz von Fr. 120.00, die übrigen liegen bei Fr. 100.00 und weniger.

In einem Vertrag vom 19. Mai 2010 zwischen santésuisse einerseits und Spitex Verband Kanton Solothurn und der Gemeinschaft solothurnische Alters- und Pflegeheime andererseits wurde festgehalten, dass die Krankenversicherer eine Tagespauschale von Fr. 24.00 pro Tag und Tagesgast bezahlen. Bei Ergänzungsleistungsbezügerinnen und –bezügern übernimmt die Ergänzungsleistung zusätzlich einen Teil der Kosten.

Kanton und Gemeinden erbringen grundsätzlich keine finanziellen Leistungen. Eine Gemeinde richtet objektbezogene Beiträge aus; die Tagesgäste dieser Gemeinde profitieren von einer tieferen Tagestaxe.

3.7 Finanzierung von Tagesstätten ausserkantonal

Ein Vergleich mit einigen anderen Kantonen zeigt keine Einheitlichkeit. Ein Grossteil der Kantone richtet – wie der Kanton Solothurn – keine Beiträge an Tagesaufenthalte aus.

In den Kantonen Bern, Zug und Thurgau werden Tagespauschalen zwischen Fr. 30.00 und Fr. 80.00 ausgerichtet, unabhängig davon, ob es sich um Pflege nach KLV oder Betreuung handelt. Der Kanton Bern unterstützt allerdings nur Tagesstätten, die Personen mit einem psychogeriatrischen Betreuungsaufwand aufnehmen.

In den Kantonen Aargau, Nidwalden, St. Gallen, Uri und Zürich werden die Tagesstätten gleich finanziert wie stationäre Angebote. Allerdings müssen diese an eine bestehende Pflegeeinrichtung angeschlossen sein. Gleiche Finanzierung wie stationäre Angebote bedeutet Restfinanzierung durch die öffentliche Hand analog der Pflegeheime. Im Kanton Zug gibt es eine Einrichtung, die Beiträge der öffentlichen Hand erhält, es handelt sich dabei um ein Tagesheim in der Langzeitpflege. Alle anderen Tagesstätten erhalten keine Gelder.

3.8 Mögliche Mitfinanzierung von Tagesstätten Kanton Solothurn

Bei einem rund achttündigen Aufenthalt in einer Tagesstätte dürften die reinen Pflegeaufwendungen wohl zwischen einigen Minuten bis zu höchstens 1,5 Stunden liegen (analog der Pflegeaufwendungen zu Hause oder allenfalls im Heim); ein Grossteil der Zeit ist für Betreuungsleistungen aufzuwenden. Zudem fallen Kosten für die Infrastruktur und die Verpflegung an.

Eine mögliche Unterstützung durch die öffentliche Hand könnte entweder an der Verpflegung/Infrastruktur, an der Betreuung oder an der Pflege festgemacht werden.

Die einfachste Lösung wäre eine Objektfinanzierung der Infrastruktur unabhängig von Betreuungs- und Pflegeleistungen, welche den Vollkostenpreis verbilligen würde. Eine andere Möglichkeit wäre das Ausrichten einer noch zu bestimmenden Pauschale an die Betreuungskosten pro Person. Dabei könnte unterschieden werden zwischen allgemeinen und spezialisierten Tagesstätten für demenzkranke Menschen und/oder Menschen mit einem psychogeriatrischen Krankheitsbild.

Bei näherer Betrachtung rechtfertigt sich allerdings eine mögliche Beteiligung der öffentlichen Hand an den Pflegeleistungen. Es liegt dabei auf der Hand, das gewählte Modell der Pflegefinanzierung in Pflegeheimen heranzuziehen. Aufgrund der bisherigen pauschalen Leistung der Krankenversicherer von Fr. 24.00 pro Tag hätte somit das Gemeinwesen einen Beitrag in gleicher Höhe von ca. Fr. 600'000.00 zu leisten (100 Tagesplätze, 5 Tage pro Woche geöffnet).

Ein Unsicherheitsfaktor ist das zukünftige Finanzierungssystem der Krankenversicherer. Es ist davon auszugehen, dass 2014 der Administrativvertrag, welcher 2011 auf Bundesebene zwischen santésuisse einerseits und dem Spitex Verband Schweiz und Association Spitex Privée Suisse (ASPS) andererseits, abgeschlossen wurde, in Kraft treten wird. Dieser Vertrag regelt die Finanzierung und die administrativen Abläufe für die ambulanten Pflegeleistungen im Sinne von Art. 25a KVG, Art. 51 KVV und Art. 7ff KLV. Er unterscheidet zwischen Pflegeleistungen, die mehrheitlich bei Patientinnen und Patienten zuhause und Pflegeleistungen, die in Tages- und Nachtstrukturen erbracht werden. Die Pflegeeinstufung der Tagesgäste nach Bedarfserfassungssystem RAI/RUG analog der Pflegeheime hätte zur Folge, dass auch in Tagesstätten rein rechnerisch Pflegebeiträge der Krankenversicherer von Fr. 9.00 bis Fr. 108.00 pro Tag und Gast geleistet würden. Faktisch entfallen aber die oberen Pflegestufen, da die verlangte Pflegeintensität wohl nur in Pflegeheimen erbracht werden könnte. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die Beteiligung der Krankenversicherer für Pflegeaufwendungen von einigen Minuten bis zu 90 Minuten im Umfang von rund Fr. 9.00 bis Fr. 45.00 pro Tag bewegen dürfte. Die Beteiligung der Krankenversicherer und der öffentlichen Hand würde bei 5 Tagen auf 200 Tagesplätze hochgerechnet rund 1,7 Mio. Franken betragen (1/3 Tagesgäste à Fr. 9.00 und 2/3 à max. Fr. 45.00 pro Tag).

Es wäre auch vorstellbar, dass nur Ergänzungsleistungsbezügerinnen und –bezüger Anspruch auf einen Beitrag hätten. Das würde die berechneten Kosten mindestens halbieren (850'000 Franken), oder gar auf einen Drittel (565'000 Franken) reduzieren.

Im Gegensatz zu den pflegerischen Spitexleistungen zu Hause liessen sich gleich wie bei den Kindertagesstätten Modelle mit „Betreuungsgutscheinen“ und/oder Sozialtarifen diskutieren.

3.9 Bezug auf die Pflegeheimplanung 2020

Der Vernehmlassungsentwurf zur Pflegeheimplanung 2020 geht davon aus, dass die Zahl der Menschen, die älter als 80 Jahre alt sind, in absoluten Zahlen und im Verhältnis zu den jüngeren Altersgruppen überproportional zunimmt. Lebten im Jahre 2012 noch rund 13'000 Personen im Alter von 80 Jahren und älter (80+) im Kanton Solothurn, werden es im Jahre 2020 rund 16'500 oder 3'500 mehr sein. Dadurch steigt auch der Bedarf an ambulanten und stationären Langzeitpflegeangeboten. Modellrechnungen zeigen, dass im Kanton Solothurn in den nächsten Jahren unter Berücksichtigung der demenziellen Erkrankungen zwischen 550 und 750 Betten neu geschaffen werden müssten, sofern die bisherige Praxis fortgeschrieben würde.

Die Pflegeheimplanung 2020 will aber die Bettenzahl insgesamt nur um 300 Betten erhöhen. Diese moderate Erhöhung der Bettenzahl in Pflegeheimen ist aber nur möglich, wenn einerseits bestehende Betten für Menschen mit geringer oder leichter Pflege in Betten für Menschen mit höherem Pflegebedarf umgewandelt werden. Damit dies gelingt, sind andererseits flankierende Massnahmen im ambulanten Bereich zu treffen. Eine zentrale Massnahme sind Tagesstätten für ältere pflegebedürftige Menschen, welche vor allem als Entlastungsmassnahme für pflegenden Angehörige dienen und ermöglichen, dass ein Heimeintritt hinausgezögert werden kann. Ein Gespräch mit dem Präsidium des Verbandes solothurnischer Einwohnergemeinden zeigte, dass für das Anliegen ein gewisses Verständnis vorhanden ist; es sei aber die Beratung der Pflegeheimplanung 2020 im Kantonsrat in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen.

3.10 Gesetzliche Grundlage

Aufgrund der geltenden Regelung nach Zuständigkeit wären die Einwohnergemeinden zur Finanzierung dieser neuen Leistung zu verpflichten. Diese wäre ausdrücklich in das Sozialgesetz aufzunehmen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Unter dem Vorbehalt der Beratungen und des Beschlusses des Kantonsrates über die Pflegeheimplanung 2020 wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Änderung des Sozialgesetzes zu unterbreiten, welche sicherstellt, dass sich die öffentliche Hand angemessen an den Aufenthalts- und Pflegekosten von pflegebedürftigen Erwachsenen in Tagesheimen/Tagesstätten beteiligt.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO)

Verteiler

Amt für soziale Sicherheit (5); CHA, BRU, RYS, BOR, Ablage
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat
Mitglieder der Fachkommission Alter; elektronischer Versand durch ASO/PRO