



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Dafflon Hubert / Schwaller-Merkle Esther

2020-CE-12

Betreuungstarife in Pflegeheimen, Verwaltungsaufwand für die periodische Beurteilung des Betreuungsbedarfs der Bewohnerinnen und Bewohner, Ausbildung und Personalbedarf

I. Anfrage

Die Tarife für die Lang- und Kurzzeitbetreuung von Bewohnerinnen und Bewohnern der Freiburger Pflegeheime wird durch das Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) vom 12. Mai 2016 und das Reglement über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLR) vom 23. Januar 2018 geregelt. Die Leistungsbezüger/innen beteiligen sich je nach ihrer Finanzkraft ganz oder teilweise an den Betreuungskosten.

Im aktuellen System werden die Bewohnenden entsprechend ihrem Bedarf, den die Freiburger Pflegeheime in regelmässigen RAI-Bewertungen (Resident Assessment Instrument) ermitteln, in zwölf Tarifstufen eingeteilt. Beim Betreuungspreis gibt es für die zwölf Stufen zwei Tagestarife:

- > RAI 1 und 2: Fr. 8.50
- > RAI 3 bis 12: 76 Franken

Bewohnerinnen und Bewohner in den RAI-Stufen 1 und 2 bedürfen keiner Betreuung und könnten im Grunde zu Hause wohnen. Zehn bis 15 Minuten individuelle Betreuung pro Tag genügen, damit ein Bewohner in die Stufe RAI 3 fällt, zum Tarif von 76 Franken pro Tag – sprich ein sprunghafter Anstieg der Betreuungskosten um 850 %, zulasten des Leistungsbezügers oder seiner Ausgleichskasse! Diese Erhöhung entspricht über 2000 Franken pro Monat. Das System unterscheidet nicht zwischen den tatsächlichen Betreuungskosten einer Person in der RAI-Stufe 3 und einer anderen in der RAI-Stufe 12, die einer ständigen und personalintensiven Betreuung bedarf. Das System bestraft Personen in der RAI-Stufe 3 und entspricht nicht dem Grundsatz der Kausalität und Verhältnismässigkeit von Preis und erbrachten Leistungen. Dies ist umso ungerechter, als die Bewohnerinnen und Bewohner in der RAI-Stufe 4 Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV haben. Der Betreuungstarif darf kein Solidaritätsprinzip umfassen, das nachgelagert im Bereich der Subventionen und der Beteiligungen der Leistungsbezügerinnen und -bezüger abhängig von ihrer Beitragsfähigkeit eintritt. Vor Inkrafttreten des Gesetzes vom 12. Mai 2016 waren die Betreuungstarife mit sechs Tarifstufen progressiv aufgebaut.

Das RAI-Tarifsystem stützt sich auf regelmässige Beurteilungen, die mindestens zweimal jährlich mit einem hohen Verwaltungsaufwand durchgeführt werden (17–20 % der Arbeitszeit, d. h. ein Tag pro Woche). Zusätzlich wird die RAI-Einstufung bei jeder Änderung des Gesundheitszustands der Bewohnerinnen und Bewohner neu beurteilt, wodurch die Einschränkung der Kontrollen auf eine Beurteilung pro Jahr gerechtfertigt ist. All diese Bewertungen wirken sich nachteilig auf den

Kontakt und die zwischenmenschliche Beziehung zwischen Personal und Bewohnenden bei ihren täglichen Pflege- und Betreuungsaufgaben aus. Das Pflegepersonal moniert absolut gerechtfertigt den zeitraubenden administrativen Aufwand. Eine Lockerung ist wünschenswert und würde sowohl den Einrichtungen als auch den Bewohnerinnen und Bewohnern zugutekommen.

1. Befürwortet der Staatsrat eine Überprüfung der Tarifgestaltung des Betreuungspreises in Pflegeheimen, um das aktuelle, unverhältnismässige System durch ein gerechtes und progressives Tarifsystem entsprechend der erbrachten Leistung zu ersetzen?
2. Befürwortet der Staatsrat eine Überarbeitung der Bewertungen, insbesondere die Verminderung ihrer Häufigkeit, um den Kontakt und die zwischenmenschlichen Beziehungen zwischen Pflegepersonal und Bewohnenden zu fördern?
3. Der Einbezug der Pflegeheime in die allgemeine Politik der Betreuung älterer Menschen erlebte in den letzten Jahren beträchtliche Anpassungen. Befürwortet der Staatsrat eine Revision oder Teilrevision des Gesetzes vom 12. Mai 2016 (SmLG), um es den Entwicklungen der Pflegenetze, der Spitex-Dienste und dem Wunsch nach weniger administrativem Aufwand anzupassen?
4. Ausbildung und Bedarf von Pflege- und Betreuungspersonal sind ständige Herausforderungen. Für die Jahre 2025–2030 wird ein Mangel an ausgebildetem Personal angekündigt. Ist der Staatsrat gewillt, eine neue Bildungsstrategie und neue spezialisierte Bildungsgänge (Pflegeheim) einzuführen, die den Anforderungen für die Betreuung älterer Menschen besser entsprechen?

31. Januar 2020

II. Antwort des Staatsrats

Allgemeine Bemerkungen

Grossrat Hubert Dafflon und Grossrätin Esther Schwaller-Merkle beziehen sich auf die Einteilung der in Pflegeheimen wohnenden Personen in 12 *Pflegestufen*, wie sie in der Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (KVG) vorgesehen sind. Diese Zuweisung wird abhängig von den Pflegeminuten vorgenommen, die pro Tag für eine Person aufgewendet werden. Ihre Spanne geht von «0 bis 20 Minuten» für die erste Stufe bis zu über 220 Minuten pro Tag für die zwölfte Stufe. Die vom Pflegepersonal aufgewendete Zeit für die Beurteilung der Pflegestufe einer Person ist in dieser Zeiteinteilung enthalten und folglich auch in der spezifischen Pflegedotation, die für jede Stufe vorgesehen ist. Das zwölfstufige Zuweisungssystem des Pflegebedarfs wurde mit dem Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung eingeführt, das am 1. Januar 2011 in Kraft trat und folglich lange vor der Freiburger Gesetzgebung über die sozialmedizinischen Leistungen bestand.

Während sich der Begriff *Pflege* auf die gemäss KVG anerkannten Pflegeleistungen bezieht, die von den Krankenversicherern finanziert werden, bezieht sich der Begriff *Betreuung* auf die nicht pflegeabhängige Betreuung einer Person. Die Betreuung umfasst alle Handlungen, die weder zur Pflege noch zu den Beherbergungsleistungen gehören. Wie in Artikel 2 des Reglements vom 23. Januar 2018 über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLR) festgehalten, sind Betreuungsleistungen Leistungen, die zur Erhaltung und Entwicklung der physischen, psychischen, spirituellen

und sozialen Fähigkeiten der Person beitragen und die zwischen dem Pflegeheim und der leistungsbeziehenden Person oder ihrer gesetzlichen Vertreterin bzw. ihrem gesetzlichen Vertreter vereinbart wurden. Diese Leistungen, die insbesondere die Animation umfassen, beziehen sich also nicht auf Bundesregelungen.

Der Betreuungsbedarf einer Person hängt nicht von den Pflegeminuten ab, die sie benötigt, und wird nicht mit dem Instrument RAI beurteilt. So kann beispielsweise eine Person, die einer RAI-3-Pflegeleistung bedarf, einen ebenso hohen oder höheren Betreuungsbedarf haben als eine Person in der RAI-Pflegestufe 12. Manchmal braucht eine Person, die nicht gross gepflegt werden muss, gar mehr Betreuung. So ist eine abgestufte Tarifgestaltung des Betreuungspreises, die der Skala der zwölf RAI-Pflegestufen entspricht, nicht sachdienlich. Zudem sieht unseres Wissens kein Kanton eine solche Tarifgestaltung mit mehreren Stufen für die Betreuung vor. In zahlreichen Kantonen gibt es sogar neben dem Pflegetarif *einen einzigen Einheitstarif* für alle Bewohnerinnen und Bewohner eines Pflegeheims, der sowohl die Beherbergungskosten als auch die Kosten für die Betreuung der Person umfasst.

Es ist hier zu betonen, dass der Kanton Freiburg jeder Person, die in einem Pflegeheim wohnt, unabhängig von ihrer Pflegestufe (RAI 1 bis 12) eine *Grunddotations* von 0,05 VZÄ für die Betreuung garantiert. Dies gilt folglich auch für Personen, die der Pflegestufe RAI 1 oder 2 entsprechen. Für Personen, die in Pflegeheimen wohnen, weil sie mehr Pflege benötigen (ab RAI 3), sieht der Staat eine *zusätzliche Betreuungspersonaldotation* von 0,23 VZÄ pro Person vor (das heisst mehr als 1,12 Betreuungsstunden pro Tag und nicht 10 bis 15 Minuten; Verordnung vom 3. Dezember 2013 über die Ermittlung des Pflege- und Betreuungsbedarfs). Diese Betreuung ist personalisiert und der daraus entstehende Personalaufwand wird für Personen, die nicht über die entsprechenden Finanzmittel verfügen, von der öffentlichen Hand subventioniert (über individuelle Beteiligungen an den Betreuungskosten mit 200 000 Franken Franchise auf das Vermögen).

Die Tatsache, dass für Personen in der Pflegestufe RAI 1 oder 2 keine personalisierte Betreuungsdotation gewährt wird – und diese Betreuung folglich nicht subventioniert wird –, entspricht dem politischen Willen, für die Aufnahme dieser Personen in Pflegeheime keine Anreize zu schaffen. Tatsächlich sollten diese Personen im Prinzip von Diensten für Hilfe und Pflege zu Hause oder von selbstständigen Pflegefachpersonen zu Hause gepflegt werden, da sie einen Pflegebedarf von höchstens 40 Minuten pro Tag haben. Einige dieser Personen finden sich manchmal in Pflegeheimen wieder, weil sie vielleicht ihrem Partner oder ihrer Partnerin folgen oder weil sie aufgrund der schwierigen Einbindung in die Gesellschaft durch ihre Lebensform oder aufgrund mangelnder bedarfsgerechter Infrastrukturen und Dienstleistungen nicht mehr zu Hause wohnen können. Aus diesem Grund verlangt das Gesetz vom 12. Mai 2016 über die Seniorinnen und Senioren von den Gemeinden, sich mit den Bedürfnissen ihrer älter werdenden Bevölkerung auseinanderzusetzen und bis Ende Juni 2021 ein Gemeindekonzept zu erarbeiten, in der ihre Aktionsbereiche (wie Infrastrukturen, Dienstleistungen, Betreuung) priorisiert werden.

Aufgrund ihrer noch grossen Autonomie benötigen Personen in Pflegeheimen mit einer Pflegestufe RAI 1 oder 2 eine Infrastruktur (Wohnung und andere Unterkunfts- und Verpflegungsleistungen) und Unterstützung bei der Strukturierung ihres Tagesablaufs (zum Beispiel mit Mahlzeiten). Diese Personen können zudem die allgemeinen, in Pflegeheimen angebotenen Animationen nutzen (die 0,5 Vollzeitäquivalenten pro Person entsprechen, das heisst Fr. 8.50 pro Tag).

Es ist hingegen nicht notwendig, ihnen für die Betreuung im Alltag eine zusätzliche Personaldotation zuzuweisen. Zudem ist anzumerken, dass Personen, die aufgrund fehlender Autonomie zusätzliche personalisierte Betreuung benötigen, einer Pflegestufe über RAI 12 zugewiesen sind. Zusätzlich zur vorgesehenen Dotation für die allgemeine Animation haben sie so Anspruch auf eine personalisierte Betreuung, die einer Dotation von 0,23 VZÄ entspricht und kommen so auf ein Total von 0,28 VZÄ.

Es ist anzumerken, dass sich nur 141 der Bewohnerinnen und Bewohner, die 2019 eines der 2586 anerkannten Betten in den Pflegeheimen für Langzeitaufenthalte belegten, in den Pflegestufen RAI 1 und 2 befanden, was 5,5 % entspricht.

- 1. Befürwortet der Staatsrat eine Überprüfung der Tarifgestaltung des Betreuungspreises in Pflegeheimen, um das aktuelle, unverhältnismässige System durch ein gerechtes und progressives Tarifsystem entsprechend der erbrachten Leistung zu ersetzen?*

Der Staatsrat zieht keine Überprüfung der Tarifgestaltung der Betreuungspreise zugunsten eines progressiven Systems gestützt auf die RAI-Stufen in Erwägung. Der Betreuungsdotationsbedarf ist nicht mit der Progression der Pflegestufe der Person verbunden, was einer solchen Tarifgestaltung die Berechtigung entzieht.

- 2. Befürwortet der Staatsrat eine Überarbeitung der Bewertungen, insbesondere die Verminderung ihrer Häufigkeit, um den Kontakt und die zwischenmenschlichen Beziehungen zwischen Pflegepersonal und Bewohnenden zu fördern?*

Die Anforderung, den Pflegebedarf einer Person mit dem Instrument RAI oder einem der anderen beiden eidgenössisch anerkannten Instrumente zu beurteilen, ergibt sich aus der Bundesgesetzgebung (KVG). Der Staatsrat verfügt folglich nicht über die Kompetenz, davon abzuweichen. Indessen führen die Dienststellen der GSD und die Vertreterinnen und Vertreter der Pflegeheime regelmässig Diskussionen mit den grössten Krankenversicherern unseres Kantons, um die Verwaltungsaufgaben in Verbindung mit der Zuweisung der Pflegestufen möglichst zu senken.

- 3. Der Einbezug der Pflegeheime in die allgemeine Politik der Betreuung älterer Menschen erlebte in den letzten Jahren beträchtliche Anpassungen. Befürwortet der Staatsrat eine Revision oder Teilrevision des Gesetzes vom 12. Mai 2016 (SmLG), um es den Entwicklungen der Pflegenetze, der Spitex-Dienste und dem Wunsch nach weniger administrativem Aufwand anzupassen?*

Die Schaffung von sozialmedizinischen Netzwerken mit sämtlichen Zuständigkeiten und Aufgaben ist im SmLG verankert und stellt eine wichtige Grundlage der neuen Freiburger Politik für die Seniorinnen und Senioren dar. Diese Netzwerke spielen namentlich für die Koordination der in einem Bezirk aktiven Leistungserbringer (Pflegeheime und Dienste für Hilfe und Pflege zu Hause), für die Erarbeitung des Leistungsangebots dieser Leistungserbringer sowie für die Information der Bevölkerung eine wichtige Rolle. Für die Anforderungen an die Pflege zu Hause und die Pflege in den Pflegeheimen hingegen findet die Bundesgesetzgebung und nicht das SmLG Anwendung.

4. *Ausbildung und Bedarf von Pflege- und Betreuungspersonal sind ständige Herausforderungen. Für die Jahre 2025–2030 wird ein Mangel an ausgebildetem Personal angekündigt. Ist der Staatsrat gewillt, eine neue Bildungsstrategie und neue spezialisierte Bildungsgänge (Pflegeheim) einzuführen, die den Anforderungen für die Betreuung älterer Menschen besser entsprechen?*

Der Staatsrat ist sich der Herausforderung bewusst, der sich die Leistungserbringer in den nächsten 20 Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung gegenübersehen werden. Er nahm die Empfehlungen einer Studie der OrTra Gesundheit und Soziales Freiburg zur Kenntnis, die von der GSD in Auftrag gegeben und 2017 veröffentlicht wurde (*Studie zum Bedarf an Pflege- und Betreuungspersonal im Kanton Freiburg: Heutige Situation und Perspektiven bis 2025*). Der Staat unterstützt bereits heute verschiedene Massnahmen, die einerseits darauf abzielen, die Zahl der auszubildenden Fachleute zu erhöhen, und andererseits die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt von im Pflegebereich ausgebildeten Personen zu fördern.

Bezüglich Ausbildung des Pflege- und Betreuungspersonals in unseren Pflegeheimen ist der Staatsrat der Meinung, dass die derzeit im Kanton Freiburg angebotenen Ausbildungen im Pflege- und Betreuungsbereich (insbesondere: FaGe, FaBe, Dipl. Pflegefachfrau/Pflegefachmann FH, Soziokulturelle/r Animator/in FH) den künftigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unserer Pflegeheime die verlangten Kenntnisse und Kompetenzen vermitteln, und die Qualität bei der Betreuung von älteren Menschen damit gewährleistet ist.

Die Ausbildungsstufe FH wird den Qualifikationen gerecht, die für den Umgang mit klinischen Fällen von Bewohnenden, die an Multimorbiditäten leiden oder am Lebensende stehen, verlangt werden. Sowohl durch die Grundausbildung in Pflege, ausgerichtet auf Pflegequalität und Sicherheit von Patientinnen und Patienten, als auch durch die Nachdiplomstudiengänge im Kanton erhalten die Fachpersonen die notwendigen Praxiskompetenzen. Die Herausforderungen in Verbindung mit chronischen Erkrankungen und der gesteigerten sozialmedizinischen Komplexität von Pflegeheimbewohnenden verlangen hochwertige klinische Ausbildungen, sowohl im Medizinal- als auch im Pflegebereich. Dies ist umso wichtiger, da der Kanton einem grossen Mangel an Allgemeinmedizinerinnen und Geriatern gegenübersteht. Der Kanton Freiburg unterstützt auch die Weiterbildung des Pflege- und Betreuungspersonals im Pflegeheim durch Übernahme der Weiterbildungskosten bis zu 0,5% der Lohnsumme des Pflege- und Betreuungspersonals von Pflegeheimen. Zu bemerken gilt, dass die Studierendenzahl in der Pflege von 125 im Jahr 2016 auf 150 im Jahr 2019 gestiegen ist. Eine zweite Ausgabe des Programms zur beruflichen Wiedereingliederung im Pflegebereich ist für Herbst 2020 geplant und das berufsbegleitende Programm wird im 2021 neu aufgelegt (in Zusammenarbeit mit den Partner-HF).

Neben dem HF-qualifizierten Personal werden Personen mit EFZ Fachperson Gesundheit (FaGe) sowohl in den Pflegeheimen als auch in den Spitex-Diensten künftig eine immer wichtigere Rolle spielen. Dasselbe gilt für die Assistenten/Assistentinnen Gesundheit und Soziales (AGS), für die es die Schaffung von Ausbildungsplätzen auf EBA-Stufe zu fördern gilt. Die FaGe-Grundausbildung entspricht den meisten Grundbedürfnissen von älteren Personen. Die neue Bildungsverordnung, in Kraft getreten im 2017, ermöglicht die Entwicklung der kurz- und mittelfristig nötigen Kenntnisse. Bei den Pflegeheimen ist die Rolle der Fachpersonen Betreuung (FaBe) auch nicht zu vernachlässigen. Für diesen Beruf wird 2021 eine neue Bildungsverordnung in Kraft treten.

Nachfolgende Tabelle informiert über die Entwicklung der Anzahl FaGe (EFZ) und AGS (EBA), die ihre Berufslehre in den letzten Jahren in einer Einrichtung für ältere Personen absolviert haben oder noch absolvieren.

Lernende (französisch- und deutschsprachig) in einer Einrichtung für ältere Menschen				
Schuljahre	2019 - 2020	2018 - 2019	2017 - 2018	2016 - 2017
Fachperson Betreuung EFZ	106	85	92	86
Assistent/in Gesundheit und Soziales (AGS) EBA	27	21	25	22

Zusammenfassend ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Einführung eines neuen Bildungsgangs für die Pflegefachpersonen in der Langzeitpflege (Pflegeheime) in den Freiburger Ausbildungseinrichtungen keinen Mehrwert für die Freiburger Pflegeheime schaffen würde. Die Anstellung von Personal mit einer derartigen Ausbildung würde die Organisation der Pflege in den Pflegeheimen verkomplizieren. Denn damit die angemessene Betreuung der Pflegeheimbewohnenden gewährleistet ist, müssen Rollen und Verantwortlichkeiten jeder Art von Fachperson klar definiert sein.

21. April 2020