



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Krattinger-Jutzet Ursula /Aebischer Eliane
OKP-Betten in Pflegeheimen

2020-CE-30

I. Anfrage

Seit einigen Jahren hat der Kanton Freiburg in den Pflegeheimen das Einstufungsmodell RAI eingeführt, welches 12 Stufen hat, um die Pflegebedürftigkeit der Heimbewohner zu bestimmen. Auch hat der Kanton Freiburg mit der Politik Senior+ einen Grundstein gelegt. Diese bezweckt die Förderung der Selbstständigkeit von Seniorinnen und Senioren und ihre Integration in die Gesellschaft genauso wie die Anerkennung ihrer Bedürfnisse und Kompetenzen. Dies alles erfolgt auch mit dem Ziel, einen Heimeintritt solange wie möglich hinauszuzögern. Nun hat der Kanton Freiburg wieder OKP-Betten (obligatorische Pflegeversicherung) eingeführt, die u.a. der RAI-Einstufung 1 bis 2 entsprechen und somit eine geringere oder gar keine Pflege nötig machen. Diese Betagten benötigen aber dringend Betreuung und diese Kosten übernimmt der Kanton bei OKP-Betten nicht (geringfügige Erhöhung des Pensionspreises mit Fr. 8.50), aber bei «Langzeitaufenthalt / anerkannte Betten» bei RAI-Einstufung 1 oder 2 schon.

Meine Fragen an den Staatsrat lauten wie folgt:

1. Wieso hat der Kanton Freiburg wieder OKP-Betten eingeführt, obwohl dies der Politik von Senior+ nicht entspricht?
2. OKP-Betten sind doch nichts Anderes als Altersheimplätze, welche der Kanton mit der Politik von Senior+ vermeiden wollte?
3. Wieso werden bei OKP-Betten keine Kosten für die Betreuung übernommen (ausser Anpassung Pensionspreis um Fr. 8.50)? Gerade Heimbewohnerinnen und Heimbewohner mit geringer Pflegebedürftigkeit benötigen mehr Betreuung.
4. Haben andere Kantone auch OKP-Betten oder ist dies nur im Kanton Freiburg so?
5. Wenn ein Pflegeheim OKP-Betten zur Verfügung stellt und die Heimbewohnerin oder der Heimbewohner dann «in stärkerem Masse» pflegebedürftig wird, muss sie oder er das Heim wechseln, weil kein anerkanntes Langzeitpflegebett in diesem Heim zur Verfügung steht bzw. frei ist?
6. Sollen die «OKP-Heimbewohnerinnen und -bewohner» von den Aktivitäten ausgeschlossen werden? Die Mitarbeiterinnen der Aktivierung werden von den «Langzeitbetten-Heimbewohnerinnen und -bewohner» bezahlt, da die OKP-Betten keine Betreuung generieren.
7. Wie sieht es mit der Personaldotation aus? Bekommt ein Pflegeheim für ein OKP-Bett die gleiche Dotation wie bei einer Langzeitaufenthalt RAI-Einstufung 1 oder 2?

12. Februar 2020

II. Antwort des Staatsrats

Allgemeine Bemerkungen

Zugelassene OKP-Betten sind Betten, deren Pflegekosten von den Pflegeheimen gemäss Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung den Krankenversicherern (Pauschale pro Pflegestufe) und den Kantonen (Pflegerestkosten) verrechnet werden können. Alle Personen, die eine Langzeitpflege benötigen, können unabhängig von ihrer Pflegestufe (RAI 1–12) ein zugelassenes OKP-Bett belegen. Ein zugelassenes OKP-Bett ist folglich nicht einzig für Personen mit Pflegestufe RAI 1 oder 2 vorgesehen. Ein zugelassenes OKP-Bett entspricht einem Bett eines «Pflegeheims» im Sinne von Artikel 39 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG). Kurz gesagt sind alle Pflegeheimbetten im Kanton Freiburg «zugelassene OKP-Betten».

Im Kanton Freiburg wird zudem ein grosser Teil der zugelassenen OKP-Betten durch den *Staat anerkannt*. Diese Anerkennung gewährleistet, dass die öffentliche Hand zusätzlich zu den Pflegekosten *die Gesamtheit der verrechneten Kosten finanziert, wenn die Person, die ein anerkanntes Bett belegt, nicht über ausreichend finanzielle Mittel (Ergänzungsleistungen und/oder Beiträge für Betreuungskosten) verfügt*. Die Anerkennung stellt folglich einerseits *eine Art Verpflichtung der Freiburger öffentlichen Hand* dar, Personen zu unterstützen, die ein Pflegeheimbett belegen und nicht über ausreichend finanzielle Mittel verfügen. Andererseits begründet sie für jede Person, die ein solches Bett belegt, weitere Ansprüche. Das heisst, sie hat über die Grunddotations für die Aktivierung von 0,05 VZÄ hinaus (entspricht den von den Grossrätinnen erwähnten Fr. 8.50) noch Anspruch auf eine *zusätzliche Dotation* von 0,23 VZÄ (entspricht durchschnittlichen Kosten von Fr. 67.50 pro Tag), *die ihnen eine personalisierte Betreuung ermöglicht* (entspricht mehr als einer Stunde pro Tag). Und hier liegt der Unterschied zwischen dem Kanton Freiburg und den anderen Kantonen.

Der Entscheid, die (bereits OKP-zugelassenen) Pflegeheimbetten zu anerkennen, ist mit den politischen Optionen in Verbindung zu bringen, die der Staatsrat für die Erreichung der Ziele der Politik Senior+ ergriffen hat. Wie dies die Grossrätinnen Krattinger-Jutzet und Aebischer richtig anführen, zielt Senior+ «darauf hin, die Selbständigkeit der Seniorinnen und Senioren zu fördern, sowie auf ihre Einbindung in die Gesellschaft und die Anerkennung ihrer Bedürfnisse und Kompetenzen zu achten». Diese Ziele sind auch in der Planung der Langzeitpflege zu berücksichtigen. So muss jede Person, die keine bedeutenden Pflegemassnahmen benötigt, bei sich zu Hause und in dem sozialen Umfeld bleiben können, in dem sie alt werden will. Diese Wahl, die eng mit dem Recht auf Selbstständigkeit und Selbstbestimmung der Person verbunden ist, wird nur durch die Unterstützung von Leistungen der Spitex einerseits und den auf Gemeindeebene ergriffenen Massnahmen andererseits ermöglicht, wobei Letztere darin bestehen, Anreize zu schaffen für die Bereitstellung von Infrastrukturen, Dienstleistungen und weiteren Leistungen zur Förderung der sozialen Integration der Person in ihrer Gemeinschaft. Aus diesem Grund wurden die Freiburger Gemeinden gebeten, bis Sommer 2021 ihre Handlungsprioritäten zugunsten ihrer älter werdenden Bevölkerung festzulegen.

Auf kantonaler Ebene bedeutet die Berücksichtigung der politischen Ziele von Senior+ in der Planung der Langzeitpflege konkret, dass der Staatsrat die «Anerkennung» auf jene zugelassenen OKP-Betten beschränkt, die notwendig sind, um die Aufnahme von Personen mit einem Pflegebedarf der RAI-Stufe 3 oder höher zu garantieren. Demzufolge sieht er auch eine entspre-

chende Erhöhung des Pflegevolumens vor, das von den ambulanten Leistungserbringern zu Hause zu erbringen ist (Spitex, selbstständig arbeitende Pflegefachpersonen). Der Staatsrat ist sich jedoch bewusst, dass die Bezirke und die Gemeinden Zeit benötigen, um die Anforderungen des Gesetzes über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG; namentlich: Schaffung von Netzwerken und Umsetzung einer Koordinations- und Informationsstruktur, Leistungsaufträge, welche die Anforderungen und Modalitäten der Finanzierung der Netzwerke in Bezug auf die beauftragten Leistungserbringer regeln) und des Gesetzes über die Seniorinnen und Senioren (SenG; namentlich: Beurteilung der Bedürfnisse der Bevölkerung und Gemeindekonzepte) umzusetzen; er hat deshalb vorgeschlagen, die offizielle Liste der OKP-zugelassenen Pflegeheime mit über hundert zusätzlichen Betten zu ergänzen.

Diese Zahl entspricht ungefähr jener der sogenannten «Altersheimbetten», die es vor dem Inkrafttreten des SmLG in unseren Pflegeheimen gab. Zur Erinnerung: Diese «Altersheimbetten» gaben keinen Anspruch auf die Übernahme der Pflegekosten, weder durch die Krankenversicherer noch durch die öffentliche Hand.

Die zusätzlichen OKP-Betten, die den Bezirken gemäss Planungsentwurf gewährt werden, sollen folglich einem möglichen Mangel an Infrastrukturen und Dienstleistungen in den Gemeinden entgegenwirken, der manchmal dazu führen kann, dass eine Person ins Pflegeheim kommt, ohne dass ihr Pflegebedarf dies erfordert.

1. Wieso hat der Kanton Freiburg wieder OKP-Betten eingeführt, obwohl dies der Politik von Senior+ nicht entspricht?

Die Zuweisung von zusätzlichen OKP-Betten an die Bezirke steht nicht im Widerspruch zu den Zielen der Politik Senior+. Im Gegenteil: Der Staatsrat berücksichtigt dadurch die Zeit, die einerseits die sozialmedizinischen Netzwerke benötigen, um sich für die Steuerung des Angebots und der Nachfrage von sozialmedizinischen Leistungen in den Bezirken zu organisieren (Pflegeheim vs. Pflege zu Hause) und andererseits die Gemeinden, um eine lokale Politik einzuführen, welche die besonderen Bedürfnisse ihrer älter werdenden Bevölkerung miteinbezieht.

2. OKP-Betten sind doch nichts Anderes als Altersheimplätze, welche der Kanton mit der Politik von Senior+ vermeiden wollte?

OKP-Betten sind keine «Altersheimbetten», sondern entsprechen den Betten der Pflegeheime gemäss Definition der Bundesgesetzgebung. Als solche – und im Gegensatz zu den «Altersheimbetten» – geben sie Anspruch auf eine Pflegefinanzierung durch die Krankenversicherer und die öffentliche Hand, und zwar unabhängig von der Pflegestufe (RAI 1 bis 12).

3. Wieso werden bei OKP-Betten keine Kosten für die Betreuung übernommen (ausser Anpassung Pensionspreis um Fr. 8.50)? Gerade Heimbewohnerinnen und Heimbewohner mit geringer Pflegebedürftigkeit benötigen mehr Betreuung.

Aufgrund ihrer noch grossen Selbstständigkeit benötigen die Personen in Pflegeheimen mit einer RAI-Pflegestufe 1 oder 2 eine Infrastruktur (Wohngelegenheit und andere Beherbergungsleistungen) und/oder eine Unterstützung für die Strukturierung ihres Tagesablaufs (z. B. durch die Essenszeiten). Diese Personen erhalten alle die gleiche Pflege und Betreuung, unabhängig davon, ob sie ein anerkanntes Bett oder ein zugelassenes OKP-Bett belegen. Sie können somit alle die allgemeine, in den Pflegeheimen angebotene Aktivierung in Anspruch nehmen (entspricht

0,05 Vollzeitäquivalenten pro Person, d. h. Fr. 8.50 pro Tag). Diese Fr. 8.50 sind keine Anpassung des Pensionspreises: Sie entsprechen dem Betrag, den die Person für die Nutzung dieser Aktivierungsleistung bezahlt.

Personen mit RAI-Pflegestufe 1 und 2 sind genügend selbstständig, sodass sie keine zusätzliche Personaldotation für die Betreuung in ihrem Alltag benötigen. Der Verlust an Selbstständigkeit einer Person ist eines der Elemente, die bei der RAI-Beurteilung berücksichtigt werden. So befindet sich eine Person, die ihren Alltag nicht mehr alleine meistern kann, in einer Pflegestufe, die über RAI 2 liegt. Dadurch hat sie – zusätzlich zur vorgesehenen Dotation für die allgemeine Aktivierung – Anspruch auf eine personalisierte Betreuung, die einer Dotation von 0,23 VZÄ entspricht, d. h. auf insgesamt 0,28 VZÄ.

Die Tatsache, dass Personen in der Pflegestufe RAI 1 oder 2 keine Dotation für eine personalisierte Betreuung erhalten – und diese Betreuung folglich nicht subventioniert wird –, entspricht dem politischen Willen, keine Anreize für eine Pflegeheimunterbringung dieser Personen zu schaffen. Tatsächlich sollten diese Personen im Prinzip von der Spitex oder von selbstständig arbeitenden Pflegefachpersonen zu Hause gepflegt werden, da ihr Pflegebedarf höchstens 40 Minuten pro Tag beträgt. Einige dieser Personen befinden sich jedoch manchmal in Pflegeheimen, weil sie ihrer Partnerin oder ihrem Partner gefolgt sind oder nicht mehr zu Hause wohnen können, weil ihre Lebensform oder der Mangel an bedarfsgerechten Infrastrukturen und Dienstleistungen ihre Einbindung in die Gesellschaft erschweren. Um diese Mängel auszugleichen, 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 dem ihre Aktionsbereiche (Infrastrukturen, Dienstleistungen, Betreuung usw.) priorisiert werden.

2019 wurden 47 500 Tage für anerkannte Betten verrechnet, die von Personen mit einer RAI-Pflegestufe 1 oder 2 belegt wurden, was 132 von insgesamt 2571 belegten anerkannten Betten entspricht. Die folgende Tabelle stellt für jeden Bezirk die Schätzung des prozentualen Anteils der anerkannten Betten dar, die von Personen mit RAI-Pflegestufe 1 oder 2 belegt wurden.

Saane	4,4 %	Glane	0,7 %
Sense	7,2 %	Broye	6,1 %
Greyerz	4,8 %	Vivisbach	2,4 %
See	9,6 %	kantonaler Durchschnitt	5,1 %

4. Haben andere Kantone auch OKP-Betten oder ist dies nur im Kanton Freiburg so?

Wie bereits in den allgemeinen Bemerkungen dargelegt, entsprechen die zugelassenen OKP-Betten den Pflegeheimbetten gemäss Definition der Bundesgesetzgebung und geben Anspruch auf die Finanzierung der Pflegekosten. Abgesehen von den Pflegekosten können die Kantone selber bestimmen, wie sie die weiteren Kosten eines Pflegeheimaufenthalts finanzieren wollen, und sie legen auch fest, welchen Pflegeheimen oder Pflegeheimbetten sie für die Deckung dieser Kosten Beiträge entrichten wollen. In den meisten Kantonen erhalten Personen, die nicht über ausreichend Mittel für die Finanzierung ihres Pflegeheimaufenthalts verfügen, ausschliesslich Ergänzungsleistungen. In diesen Kantonen gibt es keine Beiträge an die Betreuungskosten, wie wir sie im Kanton Freiburg kennen, und auch keinen Vermögensfreibetrag für den Anspruch auf solche Beiträge. Im Kanton Waadt wird zwischen «EMS reconnu d'intérêt public» und «EMS non reconnu d'intérêt

public» unterschieden. Erstere entsprechen unseren anerkannten Pflegeheimen, die anderen den zugelassenen OKP-Pflegeheimen.

5. *Wenn ein Pflegeheim OKP-Betten zur Verfügung stellt und die Heimbewohnerin oder der Heimbewohner dann «in stärkerem Masse» pflegebedürftig wird, muss sie oder er das Heim wechseln, weil kein anerkanntes Langzeitpflegebett in diesem Heim zur Verfügung steht bzw. frei ist?*

Nein. Ein Pflegeheim ist in der Lage, beim Wechsel einer Person von einer RAI-Stufe in eine andere die Dotation seines Pflegepersonals entsprechend anzupassen; dasselbe gilt auch für die Betreuungsdotation. Wechselt eine Person mit RAI -Stufe 2 in eine höhere RAI-Stufe, wird ihr *de facto* ein «anerkanntes» Pflegeheimbett zugewiesen, wenn sie nicht über ausreichend Mittel verfügt, um selber für ihre Betreuungskosten aufzukommen. Kommt sie selber für ihre Betreuung auf, ist keineswegs ausgeschlossen, dass ihre Tage im Pflegeheim weiterhin als OKP-Tage verbucht werden. Sind zwei von 40 Betten eines Pflegeheims OKP-Betten, bedeutet dies im Grunde genommen, dass das Pflegeheim 2 x 365 Tage für «OKP-Betten» (folglich ohne subventionierte Betreuung) verrechnen darf sowie 38 x 365 Tage für «anerkannte Betten» (mit oder ohne subventionierte Betreuung).

Anders ist die Lage für Pflegeheime, die einzig über OKP-Betten verfügen. Da diese Pflegeheime keine subventionierte Betreuung anbieten, müssen Personen, die nicht über ausreichend Mittel für die Zahlung ihrer Betreuungskosten verfügen, in ein Pflegeheim verlegt werden, das über anerkannte Betten verfügt.

6. *Sollen die «OKP-Heimbewohnerinnen und -bewohner» von den Aktivitäten ausgeschlossen werden? Die Mitarbeiterinnen der Aktivierung werden von den «Langzeitbetten-Heimbewohnerinnen und -bewohner» bezahlt, da die OKP-Betten keine Betreuung generieren.*

Diese Personen können an den allgemeinen Aktivierungstätigkeiten im Pflegeheim teilnehmen, da hierfür eine Dotation von 0,05 VZÄ pro Person vorgesehen ist (entspricht Fr. 8.50 pro Tag). Sie sind jedoch nicht auf eine personalisierte Betreuung angewiesen.

7. *Wie sieht es mit der Personaldotation aus? Bekommt ein Pflegeheim für ein OKP-Bett die gleiche Dotation wie bei einer Langzeitaufenthalt RAI-Einstufung 1 oder 2?*

Alle Personen mit RAI 1 oder 2 werden gleichbehandelt, unabhängig davon, ob sie ein zugelassenes OKP-Bett oder ein anerkanntes Bett belegen.

Diese Personen haben alle Anspruch auf die gleiche Pflegepersonaldotation. Was ihre Betreuung betrifft, verfügen sie alle über eine Dotation von 0,05 VZÄ für die Nutzung des allgemeinen Aktivierungsangebots des Pflegeheims. Das Pflegeheim verrechnet allen Personen mit einer RAI-Pflegestufe 1 oder 2 einen Betrag von Fr. 8.50 pro Tag, der bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen berücksichtigt wird. Für eine Abteilung von 10 Personen verfügt das Pflegeheim folglich zusätzlich zur personalisierten Betreuung über eine Dotation von 0,5 VZÄ für die Durchführung der Aktivierungstätigkeiten im Pflegeheim.

21. April 2020