

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Änderung der Verordnung über Alters- und Pflegeeinrichtungen vom 15. September 2008

Antrag:

1. Die Verordnung über Alters- und Pflegeeinrichtungen vom 15. September 2008 (SRS 8.1-1) wird mit einem 2. Nachtrag wie folgt geändert:

Art. 4 Schriftlicher Vertrag

¹ Pensions-, Betreuungs- und Pflegeverhältnisse werden durch einen schriftlichen Vertrag zwischen der Leistungsempfängerin oder dem Leistungsempfänger bzw. deren rechtmässiger Vertretung und der Einrichtung geregelt. Der Vertrag regelt insbesondere die Inanspruchnahme und Verrechnung von Leistungen, die Grundlagen der Pflegeeinstufung, die Grundlagen der ärztlichen Betreuung und den Umgang mit vertraulichen Daten sowie die Auflösungsmodalitäten des Vertrages.

Art. 5 Angebot

Abs. 1 lit. a. lautet neu wie folgt:

- a. Pensionsleistungen: Diese umfassen im Wesentlichen das Wohnen (inkl. Reinigung und Wäschebesorgung) oder den Aufenthalt und die Verpflegung.

Art. 6 Ärztliche Versorgung

¹ Die ärztliche Versorgung kann durch ein Hausarzt- oder ein Heimarztssystem erbracht werden.

Art. 7 Taxen

Abs. 2 lit. a., b. und e. lauten neu wie folgt:

- a. Pensionstaxen: Die pauschalen Pensionstaxen bemessen sich nach Beanspruchung der Infrastruktur und der dazu gehörenden Dienstleistungen.
- b. Betreuungstaxe: Es wird eine pauschale Einheits-Betreuungstaxe erhoben. Für die Betreuung von Leistungsempfängerinnen und -empfängern in Spezialabteilungen können Zuschläge erhoben werden.

e. Zusatztaxen für individuelle Leistungen.

Art. 8 Pflegebedürftigkeit

¹ Die Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger der Einrichtungen werden mittels eines anerkannten Erfassungssystems nach dem Grad ihrer Pflegebedürftigkeit eingestuft. Die Einstufung ist massgebend für den Umfang der Pflegeleistungen sowie die Höhe der Pflege- taxe, soweit nicht das übergeordnete Recht abweichende Regelungen trifft.

Art. 9 Rechtsschutz

Abs. 2 lautet neu wie folgt:

² Gegen Entscheide der Leitung der Einrichtung im Zusammenhang mit der Leistungs- und Tax- ordnung oder dem Vertrag gemäss Art. 4 kann ein Begehren um Neubeurteilung beim Stadtrat gestellt werden.

2. Der Stadtrat bestimmt die Inkraftsetzung der Änderungen gemäss Ziffer 1.

Weisung:

Zusammenfassung

Die Leistungs- und Taxordnung für die städtischen Alters- und Pflegeeinrichtungen (SRS 8.1- 1.1, nachfolgend Taxordnung) ist nicht mehr zeitgemäss. Insbesondere ist das System zur Festlegung der Betreuungstaxe nicht mehr optimal. Der Stadtrat plant deshalb, eine neue to- talrevidierte Taxordnung mit einer einheitlichen Betreuungstaxe einzuführen, welche anders als heute nicht mehr an den Pflegebedarf gekoppelt sein soll. Dafür sind auch Änderungen der entsprechenden Bestimmungen in der Verordnung über Alters- und Pflegeeinrichtungen vom 15. September 2008 (SRS 8.1-1, nachfolgend Verordnung) notwendig. Zudem wird die Gele- genheit genutzt, um einige terminologische Anpassungen an die neue Taxordnung und das übergeordnete Recht vorzunehmen.

1. Ausgangslage

Mit der gemeinderätlichen Verordnung wurde die gesetzliche Grundlage für einheitliche Ta- rifstrukturen in allen fünf städtischen Alterszentren geschaffen. Anwendung findet ein Tarif- und Leistungsmodell mit drei Arten von Leistungen bzw. Taxen, welches in der stadträtlichen Leistungs- und Taxordnung konkretisiert wird. Unterschieden wird dabei zwischen Grund-, Be- treuungs- und Pflegeleistungen respektive den entsprechenden Taxen. Die Pflegeleistungen und Pflgetaxen werden vom Bundesgesetzgeber festgelegt. Die Grundtaxen decken im We- sentlichen das Wohnen und die Verpflegung ab. Zu den Betreuungsleistungen gehören insbe- sondere eine 24-Stundenpräsenz, Unterstützung in der Alltagsgestaltung, das Bereitstellen einer Tagesstruktur, Kommunikation und Koordination. Die Taxen müssen gestützt auf das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip festgelegt werden (vgl. Art. 7 Abs. 1 Verordnung).

Bei den Betreuungstaxen handelt es sich um pauschalisierte Beiträge, deren Höhe in der Taxordnung gestützt auf die Verordnung nach dem Pflegebedarf der Bewohnenden festgelegt werden. Dabei wird in der geltenden Taxordnung davon ausgegangen, dass sich der Betreuungsbedarf bei erhöhtem Pflegebedarf nicht nur linear, sondern progressiv erhöht. Für Bewohnende ohne bzw. mit leichtem Pflegebedarf gilt eine Betreuungstaxe von 21 Franken pro Tag, für Bewohnende mit einem mittleren bis schweren Pflegebedarf je nach Einstufung 48 bzw. 87 Franken pro Tag und für Bewohnende mit einem hohen Pflegebedarf 107 Franken pro Tag.

Die geltende Taxordnung stammt aus dem Jahr 2008 und muss grundlegend überarbeitet werden. Sie entspricht weder inhaltlich noch formal den aktuellen Anforderungen und bildet auch die effektiven Kosten nicht mehr korrekt ab. Während die Erträge aus der Grundtaxe (Pensionstaxe) insgesamt zu tief sind, sind die Erträge aus der Betreuungstaxe insgesamt zu hoch, wobei mit dem Gesamtertrag von Grund- und Betreuungstaxen in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Kantons keine Gewinne erzielt werden (vgl. § 12 Abs. 2 Pflegegesetz, LS 855.1).

Das aktuelle Betreuungstaxen-Modell ist zudem schwer nachvollziehbar. Die progressive Abstufung der Betreuungstaxen führt bei einem Wechsel der BESA-Einstufung zu sprunghaften Veränderungen der Betreuungskosten, die von den Bewohnenden selber bezahlt werden müssen und häufig zu Unverständnis und zu Reklamationen führen. Auch der eidgenössische Preisüberwacher hat das Betreuungstaxen-Modell der Stadt kritisiert. Gegenstand seiner Kritik war einerseits die Grundsatzfrage der Koppelung von Betreuungstaxe und Pflegebedarf und andererseits die Bandbreite der Betreuungstaxen.

Bereits auf Januar 2014 waren deshalb Anpassungen bei den Betreuungstaxen im Sinne einer Komprimierung der Bandbreite geplant (niedrigste Taxe: 41 Franken pro Tag, höchste Taxe 98 Franken pro Tag). Die geplante Taxordnung wurde jedoch nach Rekursen vom Verwaltungsgericht aufgehoben mit der Begründung, das Kostendeckungsprinzip sei verletzt worden. So seien künftige vorhersehbare Entwicklungen wie zum Beispiel Veränderungen der Bettenzahl oder Auswirkungen von Sparmassnahmen nicht berücksichtigt worden. Nicht beanstandet wurde vom Verwaltungsgericht die Absicht, die Bandbreite der Betreuungstaxe zu verringern. Zur Frage, ob eine Koppelung von Betreuungstaxe und Pflegebedarf sachgerecht sei oder nicht, äusserte sich das Gericht nicht.

In der Zwischenzeit hat sich die betriebliche und finanzielle Situation in den städtischen Alterszentren konsolidiert. Die Kostenrechnung der städtischen Alterszentren konnten laufend weiterentwickelt und verbessert werden. Seit 2016 hat Alter und Pflege als Eigenwirtschaftsbetrieb zudem einen eigenen Rechnungskreislauf mit einer separaten Betriebs- und Investitionsrechnung. Die Kostenrechnung 2019 bildet deshalb eine valide Grundlage für die Neuberechnung der Taxen. Bezüglich der Ausgestaltung der Betreuungstaxe hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine Koppelung an den Pflegebedarf wenig sachgerecht ist und eine pauschalisierte einheitliche Betreuungstaxe den tatsächlichen Gegebenheiten und Erfordernissen am besten gerecht würde. Mit der revidierten Taxordnung soll deshalb eine pauschalisierte einheitliche, d.h. vom Pflegebedarf unabhängige Betreuungstaxe eingeführt werden.

2. Zur Begründung einer einheitlichen Betreuungstaxe

Für eine einheitliche Betreuungstaxe und damit die Entkoppelung von Betreuungstaxe und Pflegebedarf sprechen verschiedene Gründe:

Es gibt keine objektive bzw. valide Begründung für eine Verknüpfung von Betreuungstaxe und Pflegebedarf: In einem Schreiben vom 28. Februar 2018 hat der Preisüberwacher entsprechend festgehalten, dass der Betreuungsbedarf der Bewohner «in der Regel in keinem direkten Zusammenhang mit dem Pflegebedarf» stehe. Jedenfalls sei der empirisch belegte Beweis einer solchen Beziehung bisher nicht erbracht worden. Es sei sogar zu vermuten, dass «Personen mit einem geringen Pflegebedarf oft mehr Betreuungsleistungen in Anspruch nehmen, gerade weil sie gesundheitlich dazu in der Lage» seien.

Die betrieblichen Erfahrungen der letzten Jahre bestätigen diese Vermutung. Personen mit niedrigem Pflegebedarf nehmen oft mehr Betreuungsleistungen in Anspruch als angenommen, u.a. gerade auch deshalb, weil sie gesundheitlich dazu in der Lage sind (z.B. Teilnahme an Ausflügen). Personen mit einem sehr hohen Pflegebedarf weisen demgegenüber in der Regel einen geringeren Betreuungsbedarf aus als angenommen. Dass eine Koppelung der Betreuungstaxe an den Pflegebedarf nicht sachgerecht ist, wird auch durch die Ergebnisse der Arbeitszeiterfassungen, die ein externer Spezialist im Frühling 2020 im Auftrag von Alter und Pflege durchgeführt hat, bestätigt. So wurde im Alterszentrum Adlergarten, einem Standort mit einer durchschnittlich hohen Pflegeintensität der Bewohnenden, nicht mehr Zeit für die Betreuung aufgewendet als am Standort Neumarkt mit einer durchschnittlich tieferen Pflegeintensität der Bewohnenden.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass ein Teil der Betreuungskosten auf das allgemeine Bereitstellen von Leistungen (z.B. 24h-Präsenz, Alltagsgestaltung, Kommunikation) und nicht auf die individuelle Inanspruchnahme von Betreuungsleistungen (z.B. Erledigung von Post, Begleitung zu Terminen) zurückzuführen ist.

Für Bewohnende hat eine einheitliche Betreuungstaxe den Vorteil, dass sie ab Eintritt Kostensicherheit haben, da ihr Anteil über den ganzen Heimaufenthalt weitgehend gleichbleibt. Aus betrieblicher Sicht wird die Einführung einer einheitlichen Betreuungstaxe zu einer administrativen Entlastung führen. Entlastet wird auch die Pflege, weil die bislang notwendige parallel geführte Einstufung des Pflegebedarfs (Einstufung für Betreuungstaxe nach altem BESA-System) entfällt.

Für eine einheitliche Betreuungstaxe sprechen neben den verschiedenen sachlichen Gründen – namentlich der Verursachergerechtigkeit – auch Überlegungen aus Sicht der Steuerung der Pflegeversorgung. Nach Möglichkeit sollen stationäre Aufenthalte möglichst vermieden oder hinausgezögert werden (Grundsatz ambulant vor stationär, vgl. § 1 Abs. 2 lit b Verordnung über die Pflegeversorgung, LS 855.11). Zu tiefe Betreuungstaxen für Personen mit leichtem Pflegebedarf setzen allenfalls (falsche) Anreize für einen verfrühten Heimeintritt.

Das Modell einer einheitlichen Betreuungstaxe wird aus den oben ausgeführten Gründen vom Preisüberwacher und von CURAVIVA als Standard empfohlen. In der Zwischenzeit haben rund 70 % der Pflegeinstitutionen in der Schweiz eine einheitliche Betreuungstaxe eingeführt. Für betreuungsintensive Angebote wird i.d.R. ein Zuschlag erhoben. Die privaten Alters- und Pflegezentren in Winterthur haben in Anlehnung an die geltende städtische Taxordnung aktuell mehrheitlich nach Pflegebedarf abgestufte Betreuungstaxen (z.B. Wiesengrund, St. Urban).

Der Stadtrat geht davon aus, dass die städtische Taxordnung Vorbildwirkung hat und die genannten Institutionen ihre Taxordnungen bezüglich der Ausgestaltung der Betreuungstaxen ebenfalls längerfristig anpassen werden.

Die Einführung einer einheitlichen Betreuungstaxe wird bei Bewohnenden mit hohem Pflegebedarf zu einer erheblichen finanziellen Entlastung führen. Umgekehrt werden Bewohnende mit niedrigem Pflegebedarf stärker belastet, was mit einer Übergangs- bzw. Härtefallregelung abgemildert werden soll.

3. Anpassungsbedarf bei der Verordnung über Alters- und Pflegeeinrichtungen vom 15. September 2008

Wie bereits ausgeführt, findet sich die gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Taxen in den städtischen Alterszentren in der vorliegenden Verordnung. Entsprechend sind die Grundzüge der Taxerhebung auf Verordnungsstufe geregelt (Art. 7), während die Detailregelung an den Stadtrat delegiert ist (Art. 10). Da durch die geplante Einführung einer einheitlichen Betreuungstaxe das System der Festlegung der Betreuungstaxe grundsätzlich geändert werden soll, ist dafür auch eine Anpassung auf Verordnungsstufe nötig (Art. 7 und 8). Ausserdem erfolgen einige begriffliche Anpassungen, um eine einheitliche Terminologie in der gemeinderätlichen Verordnung und der stadträtlichen Taxordnung zu gewährleisten. Schliesslich wird die Rechtsmittelbezeichnung dem neuen Gemeindegesetz angepasst.

4. Zu den einzelnen Artikeln

Art. 4 bleibt inhaltlich unverändert. Es erfolgt in Übereinstimmung mit der neuen Taxordnung lediglich eine begriffliche Anpassung: Neu wird von «Pensionsverhältnissen» anstelle von «Wohnverhältnissen» gesprochen.

In **Art. 5** Abs. 1 lit. a wird zur Vereinheitlichung der Terminologie ebenfalls von «Pensionsleistungen» gesprochen anstatt von «Grundleistungen».

Art. 6 Abs. 1 Satz 1 bleibt unverändert. Satz 2, wonach der Stadtrat das System in der Taxordnung festlegt, wird gestrichen, da die Form der ärztlichen Versorgung nichts mit den Taxen zu tun hat und deshalb inhaltlich auch nicht Taxordnung gehört. Bei der Wahl des Systems der ärztlichen Versorgung geht es vielmehr um einen Entscheid, der nahe an der operativen Ebene – d.h. in Absprache mit der Departementsleitung im Bereich selbst – gefällt werden können muss.

Art. 7 enthält mehrere Anpassungen: In Abs. 2 lit. a wird wiederum der Begriff «Grundtaxe» durch «Pensionstaxe» ersetzt. Abs. 2 lit. b enthält die wesentliche inhaltliche Neuerung der Vorlage: Die Umstellung auf eine einheitliche Betreuungstaxe (vgl. dazu vorne Ziff. 2). In Abs. 2 lit. e erfolgt lediglich eine redaktionelle Anpassung zwecks begrifflicher Übereinstimmung mit der Taxordnung: Anstelle von «Taxen für Einzelleistungen» wird von «Zusatztaxen für individuelle Leistungen» gesprochen.

Art. 8 muss angepasst werden, weil für die Betreuung neu eine pauschale Einheitstaxe gilt und keine Abhängigkeit vom Pflegebedarf mehr besteht. Der Pflegebedarf ist deshalb nur noch für die Pflegeleistungen und die Pflegegetaxen relevant.

Art. 9 Abs. 2 enthält eine begriffliche Anpassung an das neue Gemeindegesetz. Das gemeindeinterne Rechtsmittel heisst nicht mehr «Einsprache», sondern «Begehren um Neubeurteilung».

5. Finanzielle Auswirkungen

Die von den Gemeinden betriebenen oder beauftragten Pflegeheime dürfen den Einwohnerinnen und Einwohnern dieser Gemeinden für Unterkunft, Verpflegung und Betreuung höchstens kostendeckende Taxen verrechnen (§ 12 Abs. 2 Pflegegesetz). Gemäss Art. 7 Abs. 2 der vorliegenden Verordnung werden die Taxen gestützt auf betriebswirtschaftliche Grundsätze und das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip festgelegt. Diese Vorgaben werden auch mit der neuen Taxordnung eingehalten. Für die Finanzen der Stadt ergeben sich deshalb kaum nennenswerte Auswirkungen.

6. Weiteres Vorgehen

Für die geplante Einführung einer einheitlichen Betreuungstaxe ist sowohl eine Änderung der Verordnung wie auch der Taxordnung notwendig. Die Inkraftsetzung beider Erlasse muss darum koordiniert, d.h. auf den gleichen Zeitpunkt zu erfolgen. Der Stadtrat hat deshalb nach Eintritt Rechtskraft der vorliegenden Verordnungsänderung sowie nach Eintritt der Rechtskraft der totalrevidierten Taxordnung das Datum der Inkraftsetzung der beiden Erlasse zu bestimmen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Soziales übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon