



Finanzielle Unterstützung von Betreuung im Alter (Betreuungs- gutsprachen)

Projektbeschreibung

Herausgeberin: Direktion für Bildung, Soziales und Sport, Alters- und Versicherungsamt, Kompetenzzentrum Alter, Predigergasse 6, 3011 Bern, Telefon 031 321 63 65, alter@bern.ch, www.bern.ch/alter ●
Bern, Dezember 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
2	Projektziele	5
3	Anspruchsvoraussetzungen	6
3.1	Gesundheitliche und soziale Anspruchsvoraussetzungen	6
3.2	Finanzielle Anspruchsvoraussetzungen	7
4	Bedarfsabklärung	8
5	Finanzierte Leistungen (Module)	8
6	Ablauf / Prozess	9
6.1	Information / Zugang	9
6.2	Kostengutsprache	9
6.3	Vergütung	11
7	Kosten und Finanzierung	11
8	Projektorganisation	13
	Projektdauer	14
	Meilensteine	14
9	Gesetzliche Grundlagen	14
10	Begleitforschung	15
11	Chancen und Risiken	15
12	Beilage	16

1 Ausgangslage

Das Postulat «Fraktion SP (Katharina Altas/Marieke Kruit): Wohnen mit Dienstleistungen¹ - Stadt Bern soll die Versorgungslücke für EL-Beziehende und RentnerInnen mit bescheidenem Einkommen schliessen» vom 15. September 2016, sowie auch ein Antrag des Rats für Seniorinnen und Senioren (SeRa) vom 26. Oktober 2016 verlangen vom Gemeinderat, dass die Versorgungslücke beim Wohnen im Alter für AHV-Rentnerinnen und Rentner mit Ergänzungsleistungen (EL) geschlossen wird. Sie begründen es damit, dass betreuten Wohnformen für Personen mit EL nicht finanzierbar seien und diesen damit nicht zur Verfügung stehen. Der SeRa fordert konkret einen Pilotversuch mit Domicil oder einer anderen geeigneten institutionellen Anbieterin.

Der Kanton hat auf Ende 2012 das sogenannte «Wohnheimmodell» abgeschafft, unter anderem weil es zu wenig bedarfsorientiert ausgestaltet war. Bis Ende 2012 konnten Anbietende von betreuten Wohnformen für Mietende mit EL eine Tagespauschale von 115 Franken verrechnen, was monatlichen Einnahmen von Fr. 3'450.00 pro Mietenden mit EL entsprach. Seit 2013 werden betreute Wohnformen seitens der EL dem «normalen» Wohnen gleichgesetzt, die Miete wird lediglich mit Fr. 1'100 Franken für eine Person und 1'250 Franken für zwei Personen über die EL abgegolten. Die Einschätzung der Postulantinnen und des SeRa, dass Personen mit EL betreute Wohnformen faktisch nicht zur Verfügung stehen, ist also nicht falsch. Im Frühjahr 2017 lebten in der Stadt Bern noch ca. 100 Personen, welche EL beziehen, in einer betreuten Wohnform; bei 75% war dies aufgrund der Besitzstandswahrung, d.h. sie haben schon vor dem Regimewechsel 2013 in dieser Wohnung gewohnt und erhalten weiterhin die Differenz über die EL. Die restlichen 25 Personen schränken sich entweder in ihrem Lebensbedarf ein, Angehörige zahlen mit und/oder sie hatten das Glück eine der wenigen bezahlbaren Wohnungen in einer betreuten Wohnform mieten zu können. Für Personen mit EL stehen in der Stadt Bern nur sehr wenige betreute Wohnformen offen.

Der Gemeinderat hat das Problem erkannt und im Rahmen seiner Legislaturziele 2017 – 2020 folgende Massnahme formuliert: «Wir stellen fest, wie hoch der Bedarf an Wohnformen für ältere Menschen ist und schliessen Lücken. Insbesondere soll auch Menschen, die Ergänzungsleistungen beziehen, verschiedene Wohnformen offen stehen.» Im Rahmen eines Berichtes des Kompetenzzentrum Alters vom Juni 2018 (Beilage) konnte aufgezeigt werden, dass die Lücken tatsächlich bestehen, und es wurden verschiedene Massnahmen zu deren Schliessung formuliert, welche in die Wohnstrategie des Gemeinderats vom Oktober 2018 eingeflossen sind.

Der vorliegende Projektbeschrieb bezieht sich auf die Massnahme 2.5 der Wohnstrategie des Gemeinderats vom Oktober 2018: «Prüfen einer finanziellen Unterstützung von betreuten Wohnformen und von Betreuungsdienstleistungen zuhause für ältere Menschen.»

Bedarfsgerechte Wohnformen «zwischen ambulant und stationär» fehlen. Fragilität und Vulnerabilität führen in hohem Alter zu Betreuungsbedarf. Zum Erhalt von Lebensqualität, Selbstän-

¹ Es gibt gesamtschweizerisch keine einheitlichen Begriffsdefinitionen. Mit «Wohnen mit Dienstleistungen» sind hier «betreute Wohnformen» von institutionellen Anbietern gemeint, die entweder fixe oder variabel einkaufbare Dienstleistungen beinhalten. Andere Begriffe sind «Service-Wohnen», «Wohnen+» und mehr. Pflegeheime sind nicht mitgemeint. Im Folgenden werden wir in diesem Bericht den Begriff «betreute Wohnform» verwenden.

digkeit und Autonomie sowie sozialer Teilhabe braucht es deshalb Wohnformen, in denen Betreuungsleistungen bedarfs- und bedürfnisgerecht zur Verfügung stehen. Dies sind nicht zwingend institutionelle Angebote, sondern Betreuung kann auch in der angestammten Wohnung erbracht werden.

Es soll deshalb geprüft werden, wie sogenannte «**Betreuungsgutsprachen**» an Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen abgegeben werden können, um den Verbleib in der eigenen Wohnung zu ermöglichen oder in einer betreuten Wohnform zu unterstützen.

Die Erkenntnisse sind von grundsätzlichem gerontologischem und alterspolitischen Interesse für alle Staatsebenen. Der Bedarf nach Betreuung im Alter ist wissenschaftlich erwiesen und die ungenügende Finanzierung wurde festgestellt². Die Interessenverbände der Altersorganisationen fordern eine Regelung auf Bundesebene, und das eidgenössische Parlament sucht im Rahmen der Revision des Ergänzungsleistungsgesetzes nach Lösungen³. Auch der Kanton Bern hat bereits 2011 die Zusatzfinanzierung von Modulen für Betreuungsdienstleistungen geprüft, die Idee aber wieder fallengelassen.

2 Projektziele

Das Projekt soll eine Lücke in der heutigen Finanzierung von Betreuung im Alter schliessen. Die Betreuung von älteren Personen, die (noch) nicht pflegebedürftig sind, ist heute auch bei ausgewiesenem Bedarf unterfinanziert. Die Hilflosenentschädigung (HE) greift zu spät⁴, da sie bereits einen Pflegebedarf voraussetzt und die Krankenversicherung knüpft ebenfalls nur am Pflegebedarf an.

Für Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen⁵ mit einem Betreuungsbedarf⁶ werden sogenannte Gutsprachen für konkrete Hilfen abgegeben. Mit den Kostengutsprachen können die vorhandenen Angebote in der Stadt Bern genutzt werden, welche den selbstbestimmten Verbleib in einer Wohnung ermöglichen und dem Erhalt der eigenen Ressourcen der Leistungsempfänger dienen. Es sind dies Leistungen

- für Wohnanpassungen (Hindernisfreiheit)
- zur Erhöhung der Sicherheit (Notrufsysteme)
- zur Verbesserung der Ernährung (Mahlzeitendienste, Mittagstische)
- zur sozialen Integration / Vermeidung von Isolation (Besuchs- und Entlastungsdienste, Teilnahme an sozialen Aktivitäten)
- zur Unterstützung der selbständigen Haushaltsführung (Haushalts- und Alltagshilfen)
- zur Entlastung von betreuenden Angehörigen

Die Gutsprache werden immer subsidiär gesprochen.⁷

² Knöpfel et al. «Gute Betreuung im Alter in der Schweiz; eine Bestandesaufnahme»; Seismo-Verlag, Zürich 2018

³ Motion der Kommission für Soziales und Gesundheit des Nationalrates vom 31. August 2018

⁴ siehe auch Büro BASS «Untersuchung zum betreuten Wohnen - Einsparpotential, Ausmass der Hilfsbedürftigkeit, Höhe des EL-Pauschalbeitrags – Schlussbericht» vom 8. März 2018

⁵ siehe auch Kapitel 3.2 «Finanzielle Anspruchsvoraussetzungen»

⁶ Als Abgrenzung zu den Pflegeleistungen werden diejenigen Betreuungsleistungen finanziert, die nicht von der Krankenversicherung übernommen werden.

⁷ siehe auch Kapitel 3.2 «Finanzielle Anspruchsvoraussetzungen»

Die Anspruchsgruppen erhalten die Unterstützungsbeiträge, wenn sie einen ausgewiesenen Bedarf an Betreuung aufweisen⁸, unabhängig davon, ob sie in einer an eine Einrichtung angegliederte Wohnung oder in ihrer eigenen Wohnung leben.

Im Rahmen des Projektes sollen folgende Fragen geklärt werden:

1. Können Gutsprachen für Betreuung einen Beitrag leisten zum Erhalt der Lebensqualität zuhause oder in einer betreuten Wohnform?
2. Kann die Zielgruppe (ältere, fragile Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen) mit dieser Massnahme erreicht werden?
3. Steht der Aufwand des Betriebs eines solchen Systems mit dem beabsichtigten Nutzen in einem adäquaten Verhältnis?
4. Können Heimeintritte im individuellen Fall verzögert oder ganz verhindert werden?

Das Projekt wird durch die Berner Fachhochschule begleitet und evaluiert. (siehe Beilage)

3 Anspruchsvoraussetzungen

Der Zugang zu den Gutsprachen soll niederschwellig sein. Keine bürokratischen Hürden sollen Menschen davon abhalten, eine Beratung in Anspruch zu nehmen und einen Antrag zu stellen. Im Pilotversuch soll Bedarf und Passung der vorgesehenen Leistungen entwickelt und getestet werden können. Die Formalisierung soll nur soweit zwingend nötig erfolgen.

3.1 Gesundheitliche und soziale Anspruchsvoraussetzungen

In folgenden Situationen können Gutsprachen für die nötigen Leistungen gesprochen werden:

- Wohnung ist nicht hindernisfrei, was für die Autonomie und Selbstbestimmung der betroffenen Person jedoch zwingend ist.
- Unterstützungsbedarf wegen einem erhöhten subjektiven oder objektivem Sicherheitsbedürfnis⁹
- Unterstützungsbedarf von pflegenden und betreuenden Angehörigen.
- Unterstützungsbedarf in der Alltagsbewältigung, bei Mangelernährung und Gefahr von sozialer Isolation

Die Übernahme von Kosten für die Wohnung einer betreuten Wohnform wird geprüft, falls die ursprüngliche Wohnung nicht hindernisfrei ist und nicht angepasst werden kann sowie ein erhöhtes Sicherheitsbedürfnis¹⁰ besteht. Es sind auch Kostengutsprachen für Personen möglich, die bereits in einer betreuten Wohnform sind. Dies unter der Voraussetzung, dass sie den finanziellen Anspruchsvoraussetzungen genügen und einen zusätzlichen Bedarf an Dienstleistungen haben.

⁸ siehe Kapitel 3.1 «Gesundheitliche und soziale Anspruchsvoraussetzungen»

⁹ Im Vordergrund stehen Personen mit psychischen Problemen (Depressionen, Angst, panische Zustände), motorischen Einschränkungen, Seh- und Hörbehinderungen oder kognitiven Einschränkungen.

¹⁰ In einer betreuten Wohnform ist in der Regel innerhalb einiger Minuten jemand bei einem Notfall vor Ort.

Wird eine Kostengutsprache erteilt, werden die gesundheitlichen und sozialen Anspruchsvoraussetzungen mindestens einmal jährlich überprüft.

3.2 Finanzielle Anspruchsvoraussetzungen

In den Genuss von Betreuungsgutsprachen sollen Personen kommen, die EL anspruchsberechtigt sind oder knapp keinen Anspruch auf EL haben und deshalb netto weniger Geld zur Verfügung haben als EL-Beziehende (Schwelleneffekt). Um die Berechtigung bei Personen ohne EL zu prüfen, soll auf das steuerbare Einkommen und Vermögen abgestellt werden. Die Eintrittsschwelle sind wie folgt festgelegt:

	Einzelpersonen	Ehepaare
Maximales Einkommen gemäss Steuerveranlagung (EL-Schwelle + 15%)	Fr. 32'000	Fr. 48'000
Maximales Vermögen gemäss Steuerveranlagung ¹¹ (vor Abzügen)	Fr. 30'000	Fr. 50'000

Die Betreuungsgutsprachen sollen schwerpunktmässig die Lücke in den Angeboten zwischen Fragilität und Pflegebedürftigkeit füllen. Personen mit einer Entschädigung für eine mittlere oder schwere Hilflosigkeit erhalten deshalb keine Betreuungsgutsprachen, da die Betreuung bereits durch die HE gedeckt wird und das Ausmass an Pflegebedürftigkeit bereits KVG-pflichtige Leistungen der Betreuung¹² miteinschliesst. Jedoch sollen Personen mit einer leichten Hilflosigkeit auch Gutsprachen erhalten können¹³.

Beziehende von EL mit einer leichten Hilflosigkeit und einem Arztzeugnis, welches den Bedarf nach Hilfe und Betreuung zu Hause gemäss Artikel 16 EV ELG bestätigt, erhalten für diese Leistungen keine Betreuungsgutsprachen.

Beziehende von EL und einem Arztzeugnis, welches den Bedarf nach hauswirtschaftlichen und sozialbetreuerischen Dienstleistungen gemäss Artikel 17 EV ELG bestätigt, erhalten für diese Leistungen keine Betreuungsgutsprachen.

¹¹ Die Vermögensschwellen lehnen sich an die Schwellen an, welche zurzeit im Rahmen der EL-Reform auf Bundesebene beraten werden und voraussichtlich ab 2020 in Kraft sind.

¹² Die Begrifflichkeit im KVG unterscheidet nicht klar zwischen Pflege und Betreuung.

¹³ Wer bei alltäglichen Lebensverrichtungen wie Ankleiden, Aufstehen, Absitzen, Essen, Körperpflege etc. die Hilfe anderer Menschen benötigt, ist im Sinne der IV «hilflos» und kann eine HE erhalten. Je nach Ausmass der Hilflosigkeit werden drei Schweregrade - leicht, mittel und schwer - unterschieden. Unabhängig von Einkommen und Vermögen erhalten Personen mit AHV-Rente bei einer leichten Hilflosigkeit Fr. 235.-, einer mittleren Fr. 588.- und einer schweren Fr. 940.-. Der Betrag kann nach eigenem Gutdünken eingesetzt werden.

4 Bedarfsabklärung

Aufgrund eines von der Pro Senectute Kanton Bern im Rahmen des Programms «Zwäg ins Alter» (ZiA)¹⁴ entwickelten Bedarfsabklärungsinstrumentes werden die gesundheitlichen und sozialen Anspruchsvoraussetzungen überprüft. Die Bedarfsabklärung lehnt sich an ein im Jahr 2011 im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion entwickeltes und von der Berner Fachhochschule Gesundheit überprüfetes Instrument an. Es wird den spezifischen Bedürfnissen des vorliegenden Projektes angepasst und soll ein Abbild der vorhandenen Fähigkeiten, Ressourcen und Defiziten der Person ergeben, um einschätzen zu können, auf welche Leistungen ein Anspruch besteht. Die Auswertung der Abklärung und der darauf basierende Bericht der Pro Senectute begründen den Anspruch und sind die Grundlage für die Auslösung der Leistung.

Im Rahmen der Bedarfsabklärung überprüft die Fachperson des ZiA, ob aufgrund des Gesundheitszustandes eventuell ein Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung besteht. Wenn die Abklärung einer Hilflosenentschädigung angezeigt ist, wird dies im Bericht vermerkt.

Die Bedarfsabklärung wird nach einem Jahr in einer angepassten und vereinfachten Form wiederholt.

5 Finanzierte Leistungen (Module)

Die finanzierten Leistungen entsprechen dem abgeklärten Bedarf und dem Bedürfnis der abgeklärten Person. Finanziert werden maximal Fr. 500 pro Monat / Fr. 6'000 pro Jahr. Es werden die tatsächlichen Kosten vergütet, und untenstehende Beträge sind als Maximalvergütungen zu verstehen.

Massnahmen für kleinere Wohnanpassungen , einmalig	Fr. 6'000.00
Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit (Notrufsysteme)	
• Installation (einmalig)	Fr. 150.00
• Betrieb (monatlich)	Fr. 70.00
Massnahmen zur Verbesserung der Ernährung	
• Mahlzeitendienst der Pro Senectute (monatlich)	Fr. 300.00
• Mittagstisch in einer Altersinstitution	Fr. 360.00
Massnahmen zur sozialen Integration / Vermeidung von Isolation	
Besuchs- und Begleitdienste	Fr. 200.00
Teilnahme an sozialen Aktivitäten	Fr. 40.00
Massnahmen zur Unterstützung der selbständigen Haushaltsführung (Haushalts- und Alltagshilfen, Wäsche- und Flickdienst etc., Administrationsdienst)	Fr. 250.00

¹⁴ Pro Senectute Kanton Bern engagiert sich mit dem Programm «ZiA» (Zwäg ins Alter) im Themenfeld Gesundheitsförderung und Prävention im Alter und führt Veranstaltungen und Beratungen zu diesen Themenfeldern durch. Sie verfügen über grosses Knowhow zur Beratung von älteren Menschen in Fragen zur sozialen Integration und zu Gesundheit.

Kostenbeitrag an eine betreute Wohnform inkl. 24-Stunden-Bereitschaftsdienst, soziale Aktivitäten, Ansprechperson	Fr. 500.00
--	------------

- Wenn möglich und sinnvoll, sollen die anspruchsberechtigten Personen an Angebote der Freiwilligenarbeit in der Stadt Bern verwiesen werden (z.B. «Nachbarschaft Bern» für Alltagshilfen und Besuche in der direkten Nachbarschaft).
- Die Dienstleistungen sind in der Regel bei gemeinnützigen Organisationen in der Stadt Bern zu beziehen (z.B. Schweizerisches Rotes Kreuz Bern Mittelland, Pro Senectute Region Bern, Entlastungsdienst Bern usw.).
- Die Finanzierung ist auf ein Jahr beschränkt, anschliessend findet eine erneute Überprüfung der gesundheitlichen und sozialen Anspruchsvoraussetzungen statt.
- Falls eine Abklärung der Hilfslosenentschädigung angezeigt ist, wird die Finanzierung der Leistungen auf 6 Monate befristet und in Abhängigkeit eines Entscheids betreffend Hilfslosenentschädigung neu entschieden.
- Die Leistungen sind in begründeten Fällen kumulierbar bis zu Fr. 500.00 pro Monat bzw. Fr. 6000.00 pro Jahr.
- Es besteht im Rahmen des Pilotprojektes kein Rechtsanspruch auf die Leistungen.

6 Ablauf / Prozess

6.1 Information / Zugang

Damit die Zielgruppe erreicht werden kann, ist Information und Vernetzung in diesem Projekt von besonderer Bedeutung. Insbesondere müssen Spitäler, Arztpersonen, Sozialdienste, Pflegeheime, Spitex, Entlastungs- und Unterstützungsdienste, Beratungsstellen, die Akteure in den Quartieren, Erwachsenen- und Kinderschutzbehörden und der Gesundheitsdienst der Stadt Bern über das Angebot informiert sein und die Informationen an ihre Kundinnen und Kunden weitergeben. Weiter können potentiell Interessierte über das Magazin 60+, die EL-Infoveranstaltungen und brieflich informiert werden.

Bei der Information der Öffentlichkeit wird darauf hingewiesen, dass die Stadt Bern für Personen mit einem Einkommen und einem Vermögen unter einer gewissen Schwelle für die Kosten des Betreuungsbedarfs teilweise aufkommt.

Die Zuweisung für eine Abklärung der Anspruchsvoraussetzungen erfolgt über Fachpersonen, Angehörigen, die AHV-Zweigstelle der Stadt Bern oder aber die Zielgruppe meldet sich selbst.

6.2 Kostengutsprache

Auf der Grundlage der Anmeldung und des Nachweises (Veranlagungsverfügung der Steuerbehörde), dass die finanziellen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, melden sich interessierte Personen bei «ZiA» an. Die Fachpersonen von «ZiA» führen die Abklärung durch. Die Abklä-

ung wird in einem kurzen Bericht festgehalten, welcher wiederum zusammen mit der Veranlagungsverfügung an das AVA gesendet wird. Der Bericht beinhaltet die Empfehlung für Betreuungsdienstleistungen für ein bestimmtes Modul und äussert sich zu einer allfälligen Anspruchsberechtigung für eine Hilflosenentschädigung. Anschliessend folgen je nachdem, was die Abklärung ergeben hat, folgende weiteren Schritte:

Keine Empfehlung für ein Modul

Die Person braucht oder will keinerlei anderweitige Unterstützung.	Der Prozess ist abgeschlossen.
Nach Einschätzung der Fachperson kann die Person mit gezielten Massnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention selbst in hohem Masse zur Selbstbestimmtheit und Lebensqualität beitragen.	Der Person wird eine Gesundheitsberatung von ZiA empfohlen.
Die Person möchte Unterstützung in der Organisation von Betreuungs- und Finanzierungsfragen.	Die Person wird von ZiA an die Sozialberatung der Pro Senectute oder an die AHV-Zweigstelle verwiesen.

Empfehlung für ein Modul

Die Person ist EL-Beziehende oder nicht EL anspruchsberechtigt, eine HE ist nicht angezeigt.	Das AVA erteilt eine befristete Kostengutsprache für ein Jahr. Der/die Leistungsempfänger/in wird nach einem Jahr von ZiA für das Folgegespräch aufgeboten. Bei EL-Beziehenden wird zusätzlich geprüft, ob die Kosten allenfalls über die EL finanziert werden können.
Die Person ist EL-Beziehende oder nicht anspruchsberechtigt. Im Bericht ist festgehalten, dass möglicherweise ein HE beantragt werden kann.	Das AVA erteilt eine befristete Kostengutsprache für drei Monate und sendet die Anmeldeunterlagen für HE. <ul style="list-style-type: none"> • Wird eine mittlere oder schwere HE attestiert, wird die Kostengutsprache bis zum Zeitpunkt der Anspruchsberechtigung gewährt. • Wird bei EL-Beziehenden eine leichte HE attestiert, wird von der AHV-Zweigstelle geklärt, ob die Leistungen nach Art. 16 EV ELG mit einem Arztzeugnis über die EL abgegolten werden können.

Die Person bezieht keine EL ist aber möglicherweise anspruchsberechtigt.	Das AVA erteilt eine befristete Kostengutsprache für sechs Monate, sendet der Person die Anmeldeunterlagen für EL und lädt sie zu einem Gespräch ein. Nach der Überprüfung der Anspruchsberechtigung wird entweder die Kostengutsprache verlängert, oder/und die Betreuungsdienstleistung wird neu über die EL finanziert.
--	--

Die Kostengutsprache gibt Auskunft darüber, welche Leistung vergütet wird und welche Leistungserbringer in Frage kommen.

Auch wenn eine Kostengutsprache erfolgt, kann es sinnvoll und von der gesuchstellenden Person erwünscht sein, dass sie zusätzlich an ein Beratungsangebot, wie unter «keine Empfehlung für ein Modul» aufgeführt, weiterverwiesen wird.

6.3 Vergütung

Das Alters- und Versicherungsamt vergütet die effektiven Kosten bis zum in Kapitel 5 festgehaltenen Maximalbetrag. Die Kopien der Rechnungen können dem AVA eingereicht werden, der Betrag wird an die berechtigten Personen bezahlt.

7 Kosten und Finanzierung

Es ist nicht abzuschätzen, wie viele Personen sich auf das Angebot melden. Gemäss einer von Statistik Bern durchgeführten Auswertung der Steuerdaten 2015 gibt es in der Stadt Bern +/- 4'000 Personen 65+, deren Einkommen und Vermögen unter den definierten Schwellen liegt und damit die finanziellen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Gemäss Gesundheitsbefragung 2014 des Bundesamt für Statistik¹⁵ brauchen jedoch nur 14% der 65-79 – Jährigen und 38% der 80 – Jährigen und Älteren Unterstützung in der Bewältigung instrumenteller Aktivitäten des täglichen Lebens (IADL)¹⁶. Ca. 840 Personen könnten in der Stadt also möglicherweise von den Gutsprachen profitieren. Diese sind bereits in über 50% der Fälle in informelle Hilfsnetzwerke¹⁷ oder nicht kostenpflichtige Angebote von gemeinnützigen Organisationen eingebunden oder sind gleichzeitig in den Alltagsaktivitäten (ADL)¹⁸ eingeschränkt. Bei Einschränkungen in den

¹⁵ BFS 2014, BFS Aktuell (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.349311.html> -gefunden am 5.11.2018)

¹⁶ Selbstständig Essen zubereiten, telefonieren, einkaufen, Wäsche waschen, Hausarbeiten erledigen, sich um Finanzen kümmern, öffentliche Verkehrsmittel benutzen.

¹⁷ Da das Projekt auch betreuende Angehörige entlasten soll, werden deren Leistungen möglicherweise aber auch teilweise substituiert bzw. ergänzt.

¹⁸ Im Gegensatz zu den IADL bedeuten die ADL grundlegende Einschränkungen in den Alltagsaktivitäten, wie beim selbständig essen, beim in und aus dem Bett steigen, beim an- und auskleiden, bei der Körperhygiene etc.

ADL erhalten sie bereits KVG-pflichtige Leistungen und / oder haben zusätzlich eine Hilflosenentschädigung, und sind nicht anspruchsberechtigt oder auf Betreuungsgutsprachen angewiesen.

Kostenschätzung:

Für das Pilotprojekt (2019 – 2021) wird die Teilnahmezahl von Anspruchsberechtigten auf vorerst maximal 100 Abklärungen und 70 Überprüfungsgespräche geschätzt. 70 Personen erhalten eine Kostengutsprache. Diese wird mit durchschnittlich Fr. 300 pro Monat geschätzt. Es werden 2019 40 und 2020 60 Abklärungen gemacht, Zweitgespräche werden 2020 30 und 2021 40 geführt. 30 Personen erhalten 2019 eine Kostengutsprache, der Beginn ist auf acht Monate verteilt. Im Jahr 2020 erhalten diese 30 Personen eine Kostengutsprache von Anfang an, bei weiteren 40 verteilt sich der Start der Finanzierung wiederum auf das ganze Jahr. Im Jahr 2021 werden für 70 Personen das ganze Jahr durchschnittlich Fr. 300 pro Monat ausgegeben.

	2019	2020	2021
PS Kanton Bern: Anpassung Bedarfsabklärungsinstrument und Projektmitarbeit	14'400	4'800	4'800
Davon Eigenleistung: 8'400	Davon Eigenleistung: 8'400	Davon Eigenleistung: 4'800	Davon Eigenleistung: 4'800
2019: 120 Stunden à Fr. 120 2020: 40 Stunden à Fr. 120 2021: 40 Stunden à Fr. 120			
PS Kanton Bern: Bedarfsabklärungen			
1. Abklärung à Fr. 360	14'400	21'600	
2. Überprüfung à Fr. 210		6'300	8'400
3. Evaluationsinterview		1'800	2'400
Finanzierung Gutsprache	38'400	181'200	252'000
Begleitforschung	25'000	25'000	25'000
Eigenleistung AVA ab 2019 Steuerung, Projektleitung und-mitarbeit, Umsetzung Schätzung 20 Stellenprozent (Mischrechnung Löhne inkl. AG und AN-Beiträge)	40'000	40'000	40'000
Total	132'200	280'700	332'600
Abzüglich Eigenleistung AVA und PS	48'400	44'800	44'800
Abzüglich finanzielle Mittel Stadt Bern	100'000	200'000	200'000
Total Überschuss (-) /Defizit (+)	-16'200	35'900	87'800

Die Stadt Bern hat in ihrem ordentlichen Budget im Jahr 2019 100'000 und ab 2020 jeweils Fr. 200'000 für dieses Projekt eingestellt. Die restliche Finanzierung von rund Fr. 100'000 muss über Drittmittel sichergestellt werden. Finanzierungsgesuche an diverse Stiftungen und an die kantonalen Behörden sind deshalb vorgesehen. Die Einbindung des Kantons Bern mit der Option, das Projekt zu multiplizieren, auf andere Gemeinden auszudehnen und eine Grundlage zu schaffen, wie das Projekt in ein Regelangebot überführt werden kann, sind ein wichtiges Anliegen des Projektes. Die Erkenntnisse aus dem Projekt sind aber auch von gesamtschweizerischem Interesse.

Falls sich mehr Personen melden als die geschätzten 100 Personen und die finanziellen Mittel nicht ausreichen, wird während der Projektlaufzeit zu entscheiden sein, ob weitere Finanzierungsquellen gesucht werden oder die Neuaufnahmen für Kostengutsprachen gestoppt werden. Dies ist im Rahmen des Pilotprojektes möglich, da kein Rechtsanspruch besteht. Eine wichtige Erkenntnis aus dem Projekt wird sein, ob wir die Zielgruppe erreichen bzw. wie viele Personen auch tatsächlich ihre Ansprüche geltend machen.

Es ist ein erklärtes Ziel der Projektverantwortlichen, die Erkenntnisse des Projektes zu nutzen, um die Finanzierung von Betreuung in ein Regelangebot zu überführen. Aus diesem Grund hat auch die Begleitforschung eine sehr wichtige Bedeutung. Sollte wider Erwarten keine Anschlusslösung gefunden werden, wird mit den teilnehmenden Personen eine individuelle, finanzielle Anschlusslösung gesucht. Für Personen die in eine betreute Wohnform umgezogen sind, würde die Besitzstandwahrung gelten. Kosten würden deshalb auch teilweise in den Folgejahren anfallen und durch Todesfälle, Wegzüge oder Heimeintritte langsam abnehmen. Die Kosten einer Anschlusslösung sind nicht bezifferbar. Deren Ausgestaltung und deren Finanzierung wird sich auf die Erfahrungen im Pilot abstützen.

8 Projektorganisation

Auftraggeberin	Direktorin für Bildung, Soziales und Sport, Franziska Teuscher
Auftragnehmerin	Leiterin AVA, Regula Unteregger
Steuergruppe	Leiterin AVA, Vertretung kantonale Behörde, PS Kanton Bern <i>Verabschiedung von Meilensteinen, Weichenstellungen</i>
Projektteam	KoA, Bereich Leistungen AVA, Rechtdienst AVA, Vertretung Begleitforschung, Vertretung PS Kanton «ZiA» <i>Ausarbeitung und Umsetzung des Projektes; monatliche Treffen ab November 2018, alle 2 Monate ab April 2019</i>
Begleitgruppe:	Vertretung Kanton, Vertretung Institutionen, Gesundheitsdienst, EKS, Sozialamt, Vertretung SeRa und FAK <i>Stellungnahme zum Projekt, kritische Begleitung der Umsetzung; halbjährliche Treffen</i>

Projektdauer

1.5.2019 – 30.4.2022 (3 Jahre)

Meilensteine

Projektantrag an Gemeinderat	Ende 2018
Finanzierungsgesuche GEF und Stiftungen	Anfang 2019
Finanzierung gesichert	März 2019
Abklärungsinstrument fertig gestellt	März 2019
Beginn Bedarfsabklärungen	Mai 2019
Erster Zwischenbericht Begleitforschung	Dezember 2020
Bericht Begleitforschung	November 2021
Entscheid Gemeinderat weiteres Vorgehen	Januar 2022

9 Gesetzliche Grundlagen

Artikel 11 der Gemeindeordnung (GO, SSSB 101.1) hält fest, dass die Stadt die Vorsorge und Selbsthilfe der Einwohner und Einwohnerinnen fördert. Zusammen mit öffentlichen und privaten Organisationen sorgt die Stadt für hilfsbedürftige Menschen, schützt sie und fördert ihre soziale Integration. Das AVA kommt dieser Aufgabe nach, indem es sich für einen altersfreundlichen Lebensraum einsetzt, insbesondere bezüglich Wohnen und Versorgungssicherheit (Artikel 31 Organisationsverordnung, OV, SSSB 152.01). Das Pilotprojekt kann mit Einverständnis des finanzkompetenten Organs - in diesem Fall des Gemeinderats – auf diesen Gesetzesgrundlagen durchgeführt werden.

Seit dem 1. Januar 2012 ist der Kanton alleine zuständig für die Bereitstellung von Angeboten zugunsten von Menschen mit einem altersbedingten Pflege- und Betreuungsbedarf (Artikel 67 des Sozialhilfegesetzes, SHG, BSG 860.1).

Die Finanzierung von Betreuung ist gesamtschweizerisch ein brennendes Thema. So hat ein Team von Forschenden unter der Leitung von Prof. Carlo Knöpfel aufgezeigt, dass Betreuung nicht finanziert wird und wir Gefahr laufen, in diesem Bereich eine Zweiklassengesellschaft zu werden. Vorgeschlagen wird unter anderem eine Ausweitung des Geltungsbereichs der HE. Am 31. August 2018 ist eine Motion der Kommission für Soziales und Gesundheit des Nationalrats eingereicht worden, mit welcher der Bundesrat beauftragt werden soll, dem Parlament eine Gesetzesänderung vorzulegen, welche die Finanzierung von betreutem Wohnen über Ergänzungsleistungen zur AHV sicherstellt, so dass Heimeintritte für betagte Menschen verzögert oder vermieden werden können.

Der Nationalrat hat am 10. September 2018 beschlossen, dem Ständerat zu folgen und die Mietzinsmaxima für EL-Beziehende zu erhöhen. Eine Anpassung ist frühestens auf 2020 zu erwarten. In den Räten ist ausserdem eine Motion der Kommission für Soziales und Gesundheit des Nationalrates hängig, welche die Finanzierung von betreutem Wohnen über die EL fordert.

Im Verlaufe des Projektes wird es wichtig sein, den Bemühungen und Veränderungen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene Rechnung zu tragen und diese adäquat in die Ausgestaltung einzubeziehen. Es wird zu prüfen sein, wie die Leistungen – wenn sie sich bewähren – auf kommunaler und / oder kantonaler Ebene verankert werden können.

10 Begleitforschung

Das Projekt wird Erkenntnisse generieren, die weit über die Stadt Bern hinaus von Interesse sind. Das Projekt wird deshalb zur Überprüfung der Zielerreichung wissenschaftlich begleitet. Insbesondere sollen folgende Fragen geklärt werden:

- Sind die definierten Anspruchsvoraussetzungen geeignet, eine bedürfnisgerechte Allokation zu unterstützen?
- Konnten Heimeintritte im individuellen Fall verhindert oder verzögert werden?
- Konnten die Massnahmen (Organisation, Finanzierung von Betreuung, Beratung und Befähigung zu einem gesunden Lebensstil) die Lebensqualität der teilnehmenden Personen verbessern? Welche Massnahmen haben am meisten Wirkung?
- Steht der administrative Aufwand mit dem erreichten Nutzen in einem sinnvollen Verhältnis?
- Mit welchen Kosten muss bei einer Öffnung des Angebots gerechnet werden?

Für die Durchführung der Begleitforschung wurde der Berner Fachhochschule BFH, Department Gesundheit in Kooperation mit dem BFH-Institut Alter der Zuschlag gegeben (Beilage 2). Im Projektteam werden die Forschungsfragen und die entsprechenden Methoden definitiv formuliert.

11 Chancen und Risiken

Chancen

1. Eine bessere Versorgung von älteren Menschen mit einer bedarfs- und bedürfnisgerechte Betreuung und damit die Erreichung von sozial – und gesundheitspolitischen Zielen.
2. Durch die Abklärungen kommen Personen mit einem Bedürfnis nach Betreuung in Kontakt mit Gesundheitsfachpersonen und können entsprechend ihren Bedürfnissen an die richtige Stelle für Beratungs- und Unterstützungsleistungen weiterverwiesen werden. Dadurch wird die Vernetzung zwischen den Anbietenden optimiert, die Anspruchsgruppen werden frühzeitig den passenden präventiven und gesundheitsfördernden Angeboten zugeführt.
3. Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen, bei der Restfinanzierung bei der ambulanten und stationären Pflege durch den Kanton, sowie bei den Leistungen der Krankversicherer:
 - Durch die Schliessung der Lücken bei der Betreuung, tritt ein allfälliger Pflegebedarf verzögert ein, und es können Kosten für ambulante und stationäre Pflege gespart werden.
 - Auch wenn bereits ein Pflegebedarf vorhanden ist, können die zusätzlichen Betreuungsdienstleistungen voraussichtlich einen Heimeintritt verzögern oder unnötig machen.
 - Betreuungsdienstleistungen wirken präventiv und gesundheitsfördernd für die betroffene Person, aber auch für die betreuenden Angehörigen. Erkrankungen und Arbeitsausfälle können vermieden, und Krankheitsverläufe verzögert werden.

4. Durch die Möglichkeit auch Gutsprachen in einer betreuten Wohnform zu sprechen, wird der Zugang zu diesen Wohnformen verbessert, und es gibt eine bedarfsgerechte Allokation.
5. Die Einführung von Betreuungsgutsprachen ist mit vielen Unsicherheiten behaftet bezüglich Zahl der Anspruchsberechtigten, Wirksamkeit, den konkreten Bedürfnissen etc.. Dieses Projekt ermöglicht es mit seiner Flexibilität in der Umsetzung, wichtige Erfahrungen zu sammeln.

Risiken

1. Die Zielgruppe wird nicht oder nicht im erwünschten Ausmass erreicht, da die Klärung der Anspruchsberechtigungen mit einigem administrativen Aufwand verbunden und die Klientel grundsätzlich schwer erreichbar ist. Es wird im ganzen Projektverlauf darum gehen müssen, die Administration insbesondere für die Zielgruppe auf ein Minimum zu beschränken und die Kommunikation und Information gut zu planen. Der wichtigste Erfolgsfaktor ist dabei die gute Zusammenarbeit mit Schlüsselpersonen und –organisationen.
2. Es melden sich viel mehr potentiell Anspruchsberechtigte als erwartet. Da die finanziellen Mittel beschränkt sind, müssen im Rahmen des Pilotprojekts Personen eventuell ausgeschlossen werden.
3. Insbesondere bei der Unterstützung von betreuten Wohnformen muss vermieden werden, dass die Möglichkeit der Betreuungsgutsprachen Anreize schafft, die Preisgestaltung der Institutionen gegen oben anzupassen. Dies wird im Rahmen von Absprachen mit den wichtigsten Anbietenden gewährleistet.
4. Der administrative Aufwand seitens der ausführenden Behörden ist hoch und übertrifft den Nutzen der Gutsprachen.
5. Obwohl das Projekt die erwünschte Wirkung zeigt, kann es nicht in ein Regelangebot überführt werden, da die notwendigen finanziellen Mittel nicht zur Verfügung gestellt werden.

12 Beilage

Projektplan Begleitforschung «Finanzielle Unterstützung von Betreuung im Alter», Berner Fachhochschule – Gesundheit, 12. November 2018