Geschäft Nr. 175

Reglement über die Entlastung an die Pflege und Betreuung zu Hause

Bericht der Spezialkommission Reglement Entlastungleistungen

1 Ausgangslage

Mit Motion G. 67 vom 24. Mai 2013 beauftragte Ph. Schaub (parteilos) den Gemeinderat, ein Reglement für die Entschädigung von Entlastungsleistungen bei der Pflege zu Hause zu erstellen.
Die Motion wurde an der Einwohnerratssitzung vom 9. Dezember 2013 in ein Postulat umgewandelt und an den Gemeinderat überwiesen. Der Gemeinderat hat in der Folge ein Reglement erarbeitet und dem Einwohnerrat vorgelegt. Die in der Einwohnerratssitzung vom 4. Mai 2015 aufgetretenen Fragen wurden entgegengenommen und vom Gemeinderat beantwortet. Aufgrund zu bereinigender Widersprüche zog daraufhin der Gemeinderat das Geschäft Nr. 67 zurück. Die Fragen und Anregungen wurden in das überarbeitete Reglement aufgenommen und am 26.Oktober 2015 mit Geschäftsnummer 175 dem Einwohnerrat vorgelegt. Die Stossrichtung des Reglements war unbestritten. Es galt noch Unklarheiten zu beseitigen, deshalb wurde das Geschäft an eine Spezialkommission überwiesen.

2 Organisation

Kommissionsmitglieder:
Beatrice Büschlen, Grüne, Präsidium
Peter Heiz, FDP
Sven Inäbnit, FDP
Brigitte Strondl, SP
Gabi Vetsch, SP (Ersatz: Simone Abt)
Urs Weber, SVP
Silvia Winkelmann, CVP

Verwaltung:
Nicolas Schmid, Abteilungsleiter SDG
Karin Rennard, Protokoll, Leitung Fachstelle Alter und Gesundheit

Fachpersonen:
Herr Titus Natsch, Gemeinde Reinach, Direktor Spitex Reinach GmbH
Frau Tamara Bracher, Gemeinde Allschwil, Sachbearbeiterin Sozialhilfe KESR
Herr Ulrich Weyermann, Gemeinde Allschwil, Abteilungsleiter Soziale Dienste

Die Kommission hat während 7 Sitzungen beraten.
Die Kommission verzichtete auf ein nochmaliges Eintreten zum vorliegenden Geschäft, da bereits an der ER-Sitzung vom 4. Mai 2015 und vom 26. Oktober 2015 das Geschäft ausführlich diskutiert wurde. Die in den entsprechenden Einwohnerrats-Protokollen aufgeführten Fragen wurden in die Kommissionsberatung mit einbezogen.

Bereits im Einwohnerrat wurde die Grundsatzfrage diskutiert, ob die Betreuten oder die Betreuenden die Entlastung erhalten sollen.

Um diese und weitere Fragen auch besser beurteilen zu können, wurden Fachpersonen aus Gemeinden mit unterschiedlichen Reglementen eingeladen.

3 Befragung Fachpersonen Gemeinden Allschwil und Reinach

Das Allschwiler Reglement stammt aus dem Jahre 1991. Im Vordergrund stand die Anerkennung der unentgeltlich geleisteten Arbeit der pflegenden Angehörigen. Die Erfahrungen zeigten, dass Heimeintritte nicht alleine durch diese Beiträge verzögert oder verhindert werden, dazu braucht es ein Massnahmenpaket. Der Zugang zum Alters- und Pflegeheim (APH) wird gesteuert. Anfragen werden koordiniert und durch die „Fachstelle Alter“ nach Abklärung durch die Spitex entschieden. Es findet eine ganzheitliche Abklärung statt. Eintritte in eine Pflegeeinrichtung werden in der Regel erst ab Pflegestufe 4 vorgenommen.
Die Gemeinde übernimmt die administrative Abrechnung für die pflegende Person.
Im Jahr 2015 wurden ca. CHF 290‘000.00 ausbezahlt. Für administrative Kosten bei durchschnittlich 46 Fällen im Jahr und quartalsweiser Abrechnung werden ca. 5 Stellenprozente in der „Fachstelle Alter“ und 2 Stellenprozente in der Steuerabteilung gerechnet.

Ziel des Reinacher Reglements ist es, pflegende Angehörige zu entlasten bzw. die Entlastung zu fördern. Inwiefern diese Beiträge stationäre Eintritte verzögern oder verhindern, kann die Gemeinde Reinach nicht beziffern. Die Fälle sind über die letzten 2 Jahre konstant geblieben.
Der Antrag wird von den pflegenden/betreuenden Personen gestellt. In der Regel sind dies Angehörige, was aber im Reglement nicht vorgeschrieben ist. Die Zahlung geht an die pflegebedürftige Person.
Personen, die nicht im gleichen Haushalt leben (z.B. Kinder), sind nicht anspruchsberechtigt.
Bei dieser Regelung handelt es sich um einen Grundsatzentscheid, der auch anders gefällt werden könnte. Reinach wollte eine schlanke Regelung mit einer genau definierten Anspruchsgruppe.
Steuertechnische Fragen stellen sich nicht, da die Beiträge in der Form einer Rückerstattung für kostenpflichtige Entlastungsleistungen ausgerichtet werden (Auszahlung nach Vorlage Quittung).
Die Kosten im Jahr 2015 beliefen sich auf ca. CHF 52‘000.00. Der zeitliche Aufwand für die Administration durch die Mitarbeitenden der Spitex beträgt bei 20-30 Gesuchen ca. 30 Std. pro Jahr.

Von den Vergleichsgemeinden bezahlt nur Reinach an pflegebedürftige Personen. Die Gemeinden Arlesheim, Allschwil und Riehen entschädigen die pflegenden Angehörigen oder zahlen Beiträge an Tagesstätten.

4 Beratung

Die Kommission würdigt den bereits auf hohem Niveau ausgearbeiteten Entwurf des Reglements und das Konzept, welches der Intention des Postulanten und des ER entspricht.
In der Grundsatzdiskussion anhand des Fragenkatalogs kristallisierten sich die folgenden Schwerpunkte heraus:

Grundsatz/Definition/Zweck

- Beitrag an pflegende Angehörige (Entgelt) oder als Reduktion an Rechnungen für Entlastungsleistungen?

- Muss die Pflegeperson im gleichen Haushalt mit der pflegebedürftigen Person leben?
- Altersbeschränkung?

Finanzen

- Beitragshöhe: pro Std./Tag? Betrag? Zeitliche Begrenzung/Monat? Erfahrungswerte anderer Gemeinden?
- Steuerliche Seite: Wer muss was versteuern?

Administration/Regelung des Ablaufs

- Wer entscheidet/beurteilt Anträge?
- Wer kontrolliert Berechtigung?
- Wer verfügt?

Grundsatz/ Definition/ Zweck

Die Frage nach der Wahl des Entlastungssystems musste zuerst geklärt werden. Je nachdem ob das Reglement die Betreuenden oder betreuten Personen berücksichtigen soll, müsste das Reglement komplett überarbeitet werden. Die Mehrheit der Kommission hat sich entschieden am vorliegenden Konzept fest zu halten.
Die Vorgabe, dass pflegende Personen im gleichen Haushalt mit den zu Pflegenden leben müssen, wie das Modell Reinach dies vorsieht, würde die Anspruchsgruppe zu stark einschränken.
Weil in der Definition von „Angehörigen“, Nachbarn oder Nachbarschaftshilfe nicht ausgeschlossen werden, hat die Kommission den Begriff „oder Dritte“ im § 1gestrichen.
In der Diskussion mit den Gemeindevertretern wurde klar, dass der Zweck, eine Verminderung des Bedarfs an Pflegebetten nur mit Entlastungsleistungen zu Hause, nicht erreicht werden kann. Die Zielsetzung ist zu hoch angesetzt. Deshalb wurde in §2 der letzte Absatz gestrichen. Es wären noch weitere Massnahmen nötig. Solche Massnahmen müssen im Gesamtkontext eines Alterskonzepts angeschaut werden. Die Kommission empfiehlt deshalb das Alterskonzept aus dem Jahr 2012 in naher Zukunft zu überarbeiten.

Grundlage für das Reglement ist das Postulat Ph. Schaub, das eindeutig die ältere Bevölkerung anspricht. Aus diesem Grund wurden Pflegebedürftige unter der AHV-Grenze von Entlastungsleistungen ausgeschlossen, da für diese Personengruppe andere Finanzierungs- und Betreuungsmöglichkeiten vorhanden sind. Zudem ist in §9 eine Härtefallregelung definiert.
Die Aufzählung der Lebensaktivitäten unter §3 Abs. 2 entspricht den Pflegestufen der Spitex und wurde so belassen. Die Kommission hat, zwecks besserer Verständlichkeit, einzig den Punkt h „Kontaktaufnahme mit der Umwelt“ angepasst. Die Formulierung ist zu unspezifisch. Verständlicher und viel wichtiger ist aber die Pflege regelmässiger sozialer Kontakte.
Eine ständige Anleitung von mindestens zwei der Lebensaktivitäten unter § 3 Abs. 2 dauert stets länger als 90 Minuten pro Tag. Bereits mehrmaliges An- und Auskleiden kann nicht in ein paar Minuten erledigt werden. Absatz 3 und 7 wurden deshalb ersatzlos gestrichen.
Da „die pflegebedürftige Person“ schon in der Einleitung dieses Paragraphen erwähnt wird, ist in Abs. 6 dieser Begriff nicht mehr nötig und deshalb gestrichen worden.

In § 6 „Antragsberechtigung“ wurde diskutiert, ob die Definition der Antragsberechtigten zu Missbrauch Anlass geben könnte. Die Kommission kommt zum Schluss, dass dem nicht so ist. Im Antragsformular sollten die Hauptbetreuungspersonen vermerkt werden, so ist die Kontrolle gewährleistet.
Die Paragraphen 5, und 7 – 9 sind nicht bestritten.

Finanzen

Die Begrenzung von monatlich max. 20 Stunden Entlastungsleistungen entspricht z.B. 5x 4 h SRK-Betreuung (Schweizerisches Rotes Kreuz) oder 5x 4 h Betreuung in einer Tagesstätte. Der im Reglementsentwurf vorgeschlagene Stundensatz von CHF 30.—lehnt sich an das

Reglement der Gemeinde Reinach an und wurde, auf Grund der Teuerung, für das Binninger Reglement höher angesetzt. Die Diskussion in der Spezialkommission drehte sich um das Ausmass der Entschädigung. Ein Teil der Kommission wünschte aus finanziellen Gründen eine Begrenzung auf monatlich max.12 Stunden. Eine Minderheit war gegen diese Kürzung. Hilfreicher für eine wirksame Entlastung der Pflegenden ist, die Dauer zu belassen. Als Kompromiss wurde daher die Höhe der Entschädigung gekürzt. Eine Mehrheit der Kommission beschloss, in § 4 Abs. 3 folglich den Entlastungsbetrag auf CHF 20.00 anzupassen und dafür den maximalen Anspruch pro Monat bei 20 Stunden zu belassen.
Wollte man Beiträge direkt als Entgelte an die pflegenden Angehörigen bezahlen, müssten diese eine AHV-pflichtige Abrechnung erstellen. Deshalb hat die Kommission entschieden, dass die Abrechnung und Auszahlung an die Person oder Stelle, welche die Entlastungsleistung erbracht hat, erfolgt.

Steuerliche Aspekte
Auslagen- resp. Aufwandersatz ist im Grundsatz nicht zu versteuern. Gemäss Auskunft der kantonalen Steuerverwaltung müssten aber die Entlastungsbeiträge steuertechnisch bei den steuerlichen Abzügen für selbst getragenen Krankheitskosten (Steuererklärung Ziff. 720) berücksichtigt bzw. in Abzug gebracht werden (GS 38.0209 Steuergesetz BL § 23 Abs. 1 und § 28). Die daraus allenfalls resultierende höhere Steuerbelastung (Steuerprogression) reduziert den bezweckten Anreiz, Entlastungsangebote zu nutzen. Um die bürokratischen Hürden und allfällige Zusatzbelastungen für die anspruchsberechtigte Person zu senken, sollen daher die Auszahlungen an die Stellen/Personen, welche die Entlastungsleistungen erbringen, direkt überwiesen werden. Diese müssten dann diese Leistung versteuern. Diese Abläufe sind in der geplanten Verordnung einfach und ressourcenschonend zu regeln. Diesbezüglich wurde § 12 Abs. 2 entsprechend angepasst. In § 10 und 11 sind nur redaktionellen Änderungen vorgenommen worden. In § 11 ist Abs.1 gestrichen worden, da die Antragsbegründung in § 10 Abs. 1 mit den geforderten amtlichen Formularen sicher gestellt ist.

Administration
Für das Verfahren unter C. §10-12 müssen noch Umsetzungsregelungen getroffen werden. Darunter fallen:

- Eine vom Gemeinderat zu bestimmende Dienst- und Bewilligungsstelle; Für die Spezialkommission ist eine kleine Kommission (Spitex-Fachperson, LeiterIn Fachstelle, zuständige/r GR) vorstellbar.
- Ausarbeitung des Antragsformulars; letzteres sollte kurz und für medizinische Laien verständlich gehalten werden.
- Periodische Kontrolle der Anspruchsberechtigung: Wie und in welchem zeitlichen Abstand die Kontrollen durchgeführt werden sollen und ob die Anspruchsberechtigung noch besteht.

Die SpezKo empfiehlt dem Gemeinderat diese Anregungen in die Verordnung aufzunehmen. Zudem müssen die geschätzten Personalkosten von CHF 6000.-- in die Kostenstellen der Verwaltung integriert werden.

In der Einwohnerratsdebatte wurden regelmässige Berichte zur Entwicklung der Entlastungsleistungen gefordert. Die Spezialkommission stellt daher den Antrag, zwei Jahre nach Inkrafttreten des Reglements einen Bericht zu Handen des Einwohnerrates zu erstellen. Anschliessend ist im Rahmen des Leistungsberichts oder der Rechnung darüber zu informieren.
Die Kommission empfiehlt weiter, mittelfristig das Alterskonzept der Gemeinde zu überprüfen und den neuen Angeboten und Gegebenheiten im Altersbereich anzupassen.

7 Dank

Die Kommission dankt der Verwaltung, insbesondere Frau K. Rennard und Herrn N. Schmid, für die fachkundigen Auskünfte, das Verfassen der Protokolle, die Zusammenstellung der Fragen und der Organisation der Sitzungsräumlichkeiten. Ein grosser Dank geht zudem an die Fachpersonen von Reinach und Allschwil, welche mit ihren Erfahrungen und Erläuterungen viel zur Meinungsbildung in der Kommission beigetragen haben.

8 Anträge Spezialkommission

Die Spezialkommission Reglement Entlastungsleistungen stellt dem Einwohnerrat folgende Anträge:

- 8.1 Der Einwohnerrat genehmigt das Reglement über die Entschädigung von Entlastungsleistungen an die Pflege und Betreuung zu Hause mit den beantragten Änderungen der Spezialkommission gemäss Synopse.
- 8.2 Der Gemeinderat legt dem Einwohnerrat einen ersten Bericht nach 2 Jahren vor.
- 8.3 Das Postulat Ph. Schaub wird als erledigt abgeschrieben.

Für die Spezialkommission Reglement Entlastungsleistungen
Beatrice Büschlen

Binningen, den 2. Mai 2016