

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Taxen in Winterthurer Alters- und Pflegeheimen, eingereicht von den Gemeinderäten W. Schurter (CVP) und K. Cometta (GLP)

Am 19. September 2011 reichten Gemeinderat Werner Schurter namens der CVP Fraktion und Gemeinderätin Katrin Cometta namens der GLP/Piratenpartei mit 27 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

"Ein Vergleich der Taxen von städtischen Alters- und Pflegeheimen zeigt, dass die Ansätze der Winterthurer Heime mit Abstand die höchsten im Kanton Zürich sind (siehe Anhänge). Es ist uns bewusst, dass die verschiedenen Kostensätze aufgrund von unterschiedlichen Leistungen, Qualitätsniveaus nicht immer voll vergleichbar sind und komplexe Zusammenhänge bestehen. Zur Klärung und zur Förderung der Transparenz der Taxenunterschiede ergeben sich folgende Fragen an den Stadtrat:

- 1) Weshalb haben die Alters- und Pflegeheimen der Stadt Winterthur, im Gegensatz zu Heimen der Stadt Zürich, höhere Ansätze? Gibt es in den Strukturkosten und in den Qualitätsniveaus Unterschiede? Mit welchen Kostenstellen gibt es interne Verrechnungen und wie viel wird an diese pro Jahr überwiesen (z.B. an die IDW)?*
- 2) Weshalb ist der Eigenanteil für die Bewohnenden in der Stadt Winterthur massiv höher als für Bewohnende der Stadt Zürich?*
- 3) Nach unserem Wissensstand arbeitet das Seniorenzentrum Wiesengrund bei hoher Qualität kostendeckend (inkl. Miete Liegenschaft). Weshalb ist dies bei den städtischen Heimen nicht der Fall (durchschnittlicher Kostendeckungsgrad von rund 86%)?*
- 4) Der Preisüberwacher empfiehlt eine Betreuungstaxe von ca. 20% der Pflegekosten. Weshalb gibt es in Winterthurer Heimen Betreuungstaxen von deutlich mehr als 20% der Pflegekosten? Was umfassen alles die Betreuungs- und die Pflegekosten?*
- 5) Im Jahresbericht 2008 empfiehlt der Ombudsmann den zusätzlichen Tagesansatz von 20 Franken für Bewohnende einer geschützten Wohngruppe abzuschaffen. Weshalb wird dieser Ansatz bis heute weiter verrechnet?"*

Anhang «Übersicht Pflege- und Betreuungskosten» siehe
<http://stadt.winterthur.ch/daten/weisungen/W11096V.pdf>

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die Alterszentren der Stadt Winterthur sind für die Zukunft gut gerüstet. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene organisatorische und strukturelle Veränderungen umgesetzt, die es ermöglicht haben, die stationären Leistungen im Pflegebereich bestmöglich zu erbringen. Dies war sinnvoll, weil einerseits die finanzielle Situation der Stadt im Rahmen der Sparpakete das Vorgehen notwendig machte und andererseits das Angebot aller Alterszentren für die rasche Aufnahme von pflege- und betreuungsbedürftigen Bewohnerinnen und Bewohnern geöffnet wurde.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Taxen der städtischen Alterszentren, ihre Systematik und die Verrechnungsgrundlagen in den letzten Jahren immer wieder an die neuen Gegebenheiten angepasst wurden.

Zu nennen sind hierbei, neben der Umsetzung der Pflegefinanzierung im letzten Jahr, die Einführung einer abgestuften Betreuungstaxe 2005, einheitliche Rechtsgrundlagen (Verordnung durch den Grossen Gemeinderat und Taxordnung durch den Stadtrat) mit der organisatorischen Aufhebung von Alters- und Pflegeheimen 2009 sowie die weitgehende Verrechnung von Vollkosten bei den Grund- und Betreuungsleistungen seit 2009 bzw. 2011.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick zu den wichtigsten Veränderungen der verschiedenen Taxarten in den letzten Jahren:

	Grundtaxe (Hotellerie)	Betreuungstaxe	Pflegetaxe
2005 - 2008	Annäherung Tagestaxen in Altersheimen und Pflegezentren	Erstmalige Einführung, Höhe abhängig von der BESA-Einstufung (Pflegebedürftigkeit)	Mehrere Anpassungen auf Grund neuer Verträge mit den Krankenversicherungen
2009	Definition von Zimmerkategorien nach m ² und Ausstattung	In allen Institutionen gleich hoch, weitgehende Verrechnung von Vollkosten, BESA 3+4 angehoben (Hilflosenentschädigung nicht mehr separat verrechnet)	dito
2010	Erhöhung in Richtung Vollkostenverrechnung (Teile der Kosten für Gebäude/Unterhalt werden verrechnet), 1. Tranche	keine Veränderung	keine Veränderung
2011	2. Tranche der Anpassung zur weitgehenden Vollkostenverrechnung	keine Veränderung, ausser für die neue Akut- und Übergangspflege	Umsetzung Pflegefinanzierung: Eigenanteil Bewohnende gemäss KVG und kantonalem Pflegegesetz im höchstmöglichen Umfang (BESA 0 = 0.-, 1 = Fr. 8.40, 2 – 4 = Fr. 21.60)
2012	keine Veränderung	keine Veränderung	Anpassung Eigenanteil Bewohnende gemäss RRB zu den Tarifen in BESA 1 = Fr. 12.15

Zuletzt wurde sowohl durch die Ombudsfrau als auch durch die Gesundheitsdirektion festgestellt, dass die Art der Verrechnung in der Taxordnung korrekt ist und keine Quersubventionierung zwischen den verschiedenen Taxarten stattfindet.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

"Weshalb haben die Alters- und Pflegeheimen der Stadt Winterthur, im Gegensatz zu Heimen der Stadt Zürich, höhere Ansätze? Gibt es in den Strukturkosten und in den Qualitätsniveaus Unterschiede? Mit welchen Kostenstellen gibt es interne Verrechnungen und wie viel wird an diese pro Jahr überwiesen (z.B. an die IDW)?"

Die Höhe der Taxen ist abhängig von der Erhebung der Vollkosten einerseits und andererseits davon, in welcher Höhe diese dann tatsächlich den Bewohnenden verrechnet werden. Ganz grundsätzlich ist zu erwähnen, dass die Vergleichbarkeit mit anderen Heimen nicht einfach ist. Dies kommt daher, dass die stationären Systeme ganz verschieden sind. Im Gegensatz zur Stadt Zürich wird in Winterthur seit 2005 keine Trennung von Alters- und Pflegezentren mehr gemacht, so dass theoretisch in jedem Alterszentrum zu jeder Zeit jeder Bewohner / jede Bewohnerin aufgenommen werden kann. Dadurch sanken die Wartezeiten und die früher häufig kritisierten Auswärtsplatzierungen wurden eine Seltenheit. Hinzu kam, dass betagte Menschen in ihrem Zimmer bleiben können, auch wenn sie pflegebedürftig werden und bei höherer Pflegebedürftigkeit im Regelfall nicht mehr das Zimmer oder gar das Alterszentrum wechseln müssen. Zürich hat etwa 5'500 stationäre Betten auf ca. 386'000 Einwohner, Winterthur kommt mit rund 1'000 Betten bei ca. 100'000 Einwohnern aus. Dies wird auch in der städtischen Altersplanung so ausgewiesen und regelmässig überprüft. Wenn man also mit Zürich einen Vergleich anstellen will, dann muss man dort die gesamten Kosten der Alters- und der Pflegezentren zusammenziehen. Diese Heime werden in Zürich ausserdem von zwei verschiedenen Dienstabteilungen geführt.

Durch die Angebotsveränderung wurde es in den städtischen Alterszentren notwendig, den "Grundstock" an Pflege- und Betreuungspersonal quantitativ und qualitativ zu erhöhen, denn für pflegebedürftige Bewohnende braucht es mehr Personal als für Plätze in Altersheimen mit geringem Pflegeaufwand. Wenn mehr Personal vor Ort ist, so wird dieses auch in Anspruch genommen, beispielsweise für Gespräche mit Bewohnenden oder Angehörigen. Dies wird von den Bewohnerinnen und Bewohnern als Qualitätsmerkmal grundsätzlich geschätzt, hat aber auch höhere Betreuungstaxen zur Folge. Die Personalstruktur in den Winterthurer Alters- und Pflegezentren ist somit eine andere als in anderen Häusern.

Hinzu kommt, dass die Stadt Winterthur entschieden hat, dass in allen Kostenarten (Grundtaxe/Hotellerie, Pflege, Betreuung) weitgehend Vollkosten erhoben und den Bewohnenden weiterverrechnet werden. Dies ist vor allem ein Bekenntnis zur Subjektfinanzierung, wie sie das KVG und das kantonale Pflegegesetz vorsehen. Das heisst, dass möglichst keine weitere Querfinanzierung durch allgemeine Steuermittel erfolgt und die Stadtkasse belastet. Allenfalls ist dies bei der Stadt Zürich noch immer der Fall. Der Kanton hat vor Erlass der neuen Pflegefinanzierung eine Studie in Auftrag gegeben, um die Vollkosten von Pflege- und nichtpflegerischen Leistungen abzuschätzen. Ganz grundsätzlich ist festzuhalten, dass - neben den bereits dargelegten systembedingten Unterschieden - die Kosten in Winterthur höher ausfallen, weil im Schnitt pro Bett eine höhere personelle Ausstattung besteht und im Vergleich zu anderen Orten dem Pflegepersonal in Winterthur auch eher höhere durchschnittliche Löhne bezahlt werden.

Interne Verrechnungen gibt es mit einer Vielzahl von Kostenstellen. Zu nennen sind dabei Umlagen innerhalb des Bereichs Alter und Pflege und des Departements Soziales, städtische Gemeinkosten z. B. für Leistungen des Finanz- oder Personalamts, aber auch direkte Verrechnungen für die Leistungen der IDW. All diesen Kosten stehen allerdings Leistungen gegenüber, welche auch in anderen stationären Pflegeeinrichtungen auf die eine oder andere Weise direkt oder indirekt verrechnet werden. Allerdings dürfte es da schon noch Ver-

zerrungen geben, da es wohl noch einige Zeit braucht, bis alle stationären Pflegeinstitutionen die Vorgaben der Kostenrechnungen im Rahmen der Pflegefinanzierung umsetzen und so Vergleiche aussagekräftig sind. Im Jahr 2010 wurden den Alterszentren interne Kosten von insgesamt Fr. 7'952'861 belastet. Davon entfielen auf Zinsen und Abschreibungen Fr. 4'079'229 und auf übrige interne Kosten Fr. 984'432.- (vor allem Umlage Departementssekretariat). Der Rest in Höhe von Fr. 2'889'200 (v.a. für Informatik, Telekommunikation und Energie) ist enthalten in den gesamten Sachkosten (Fr. 14'155'410).

Zur Frage 2:

"Weshalb ist der Eigenanteil für die Bewohnenden in der Stadt Winterthur massiv höher als für Bewohnende der Stadt Zürich?"

Zu differenzieren sind bei dieser Frage die drei Kostenarten Pflegekosten, Betreuungskosten und Kosten für die Hotellerie (Grundtaxe) mit den entsprechenden Taxen. Geändert hat per 1. Januar 2011 durch die Einführung der neuen Pflegefinanzierung die Verrechnung der Pflegekosten. Mit der neuen Finanzierung gehen nun die Kosten für die Pflege anteilmässig zu Lasten der Krankenkassen und der Gemeinden sowie der Leistungsbeziehenden selbst (Selbstbehalt von max. Fr. 21.60 pro Tag). Die Betreuungskosten müssen grundsätzlich von den Betroffenen übernommen werden. Neben der Betreuung fallen auch die Kosten für Kost und Logis an, die von den Bewohnerinnen und Bewohnern über die Grundtaxe zu übernehmen sind.

Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen kantonalen Pflegefinanzierung hat die Stadt Winterthur eine neue Leistungs- und Taxordnung für die städtischen Alters- und Pflegeeinrichtungen erlassen, die in wesentlichen Punkten bereits der vorgängigen Verordnung und den entsprechenden Nachträgen entspricht. Beispielsweise wurden die Kosten für die Pension bereits in den beiden Jahren zuvor schrittweise jeweils auf den 1. Januar angepasst, so dass seit 2011 den Bewohnerinnen und Bewohnern weitgehend Vollkosten mit voller Kostendeckung verrechnet werden.

Da die Kosten, die von den Krankenkassen für die Pflege übernommen werden, und der Anteil des Selbsthalts der Leistungsbeziehenden vom Bund verbindlich festgelegt sind (vgl. oben), steht die Unterstellung im Raum, dass die von der öffentlichen Hand zu bezahlenden restlichen Pflegekosten auf andere Kostenarten - insbesondere die Betreuungskosten - überwältzt werden. Um dies zu verhindern, hat der Kanton die Hotellerie- und Betreuungstaxen auf kostendeckende Tarife beschränkt und schreibt den Gemeinden ein Kostenrechnungsmodell (sog. "Müller-Modell") vor, in welchem die Kosten der verschiedenen Leistungsarten getrennt ausgewiesen werden.

Die Rechnung der Stadt Winterthur für die massgeblichen Jahre 2009 und 2010 weist jeweils bei den Hotellerie- und Betreuungskosten eine leichte Unterdeckung auf. Diese fällt im Vergleich zur Unterdeckung bei den Pflegekosten bescheiden aus. Da somit bei keiner Kostenart die Vollkosten bei der Verrechnung überschritten werden, sind die Tarife in dieser Höhe berechtigt.

Die Struktur des Pflege- und Betreuungspersonal in den städtischen Alterszentren ist minim höher als vom Kanton vorgeschrieben. Konkret heisst das, dass bei einem Stand von 662 Bewohnenden (Juli 2011) in den Alterszentren 15 Pflegekräfte mehr tätig waren, als nach den minimalen kantonalen Vorgaben. Dies ist auch eine Folge des oben erwähnten Konzepts, das in allen Einrichtungen die Aufnahme von pflegebedürftigen Personen möglich macht. Die leicht höhere personelle Ausstattung pro Bett führt zu mehr Kosten, steigert aber auch die Pflege- und Betreuungsqualität. Wenn mehr Mitarbeitende vor Ort sind, hat das

Pflege- und Betreuungspersonal auch mehr Zeit für die einzelnen Bewohnerinnen und Bewohner zur Verfügung.

Darüber hinaus handelt es sich um einen politischen Entscheid, ob den Bewohnenden Vollkosten verrechnet oder ob zusätzlich Steuergelder zur Unterstützung eingesetzt werden. Die bisherige Praxis war aufgrund der schwierigen finanziellen Situation der Stadt Winterthur klar so, dass die Vollkosten möglichst weiterzuerrechnen sind. Durch die neue Pflegefinanzierung wurde die Subjektfinanzierung der Bewohnenden eingeführt, so dass bei allen Kostenarten Vollkosten weiterverrechnet werden und gezielt diejenigen Bewohnenden unterstützt werden, deren finanzielle Möglichkeiten zu Finanzierung nicht ausreichen. Insbesondere geschieht dies über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, bei denen man in den vergangenen Jahren einen entsprechenden Kostenanstieg beobachten konnte.

Zur Frage 3:

"Nach unserem Wissensstand arbeitet das Seniorenzentrum Wiesengrund bei hoher Qualität kostendeckend (inkl. Miete Liegenschaft). Weshalb ist dies bei den städtischen Heimen nicht der Fall (durchschnittlicher Kostendeckungsgrad von rund 86%)?"

Wie oben bereits dargestellt ist der Vergleich der Kosten unter verschiedenen Institutionen schwierig, weil keine einheitlichen Vorgaben bestehen und die Sachverhalte stark variieren. Dies ist auch gegenüber dem Seniorenzentrum Wiesengrund der Fall.

Zur Frage 4:

"Der Preisüberwacher empfiehlt eine Betreuungstaxe von ca. 20 % der Pflegekosten. Weshalb gibt es in Winterthurer Heimen Betreuungstaxen von deutlich mehr als 20 % der Pflegekosten? Was umfassen alles die Betreuungs- und die Pflegekosten?"

Die Betreuungskosten in den Alterszentren sind im Vergleich hoch, aber eine erhebliche Unterdeckung bei den Pflegekosten und eine Unterdeckung auch bei den Betreuungskosten sprechen deutlich gegen eine Quersubventionierung. Eine solche wäre eher zu vermuten, wenn die Pflegekosten zu tief ausgewiesen würden, was aber nicht der Fall ist. Dies zeigen auch die jüngsten Ausführungen der städtischen Ombudsfrau und eine Stellungnahme der Gesundheitsdirektion zum gleichen Thema.

Die Aussage des Preisüberwachers bezieht sich vor allem auf die Personalkosten des Pflege- und Betreuungspersonals, die nicht zu mehr als ca. 20 % in die Betreuungskosten einfließen sollen. Hier wird gemäss den gesetzlichen Vorgaben wieder zwischen nicht-KVG-pflichtigen Leistungen in der Grund- und Betreuungstaxe sowie den (Pflege-) Leistungen nach KVG unterschieden. Die Pflege ist selbstverständlich am personalintensivsten, weshalb als gewichtetes Mittel 74 % der Löhne dem Pflegebereich zugeordnet werden. Die Personalstruktur (Anteil Pflegefachpersonal mit verschiedenen Ausbildungsgraden und der Anteil übriges Personal) ist in den städtischen Alterszentren nur geringfügig höher als üblich.

Die Stadt Winterthur hat bei der Einführung der Betreuungstaxe versucht, die Leistungen in einem Katalog zu umschreiben (Art. 1.2.1 der Leistungs- und Taxordnung). Als Pflegekosten gelten alle Leistungen, die in Art. 7 Krankenpflege-Leistungsverordnung des Bundes (KLV) festgehalten sind. Alle weiteren Kosten gelten als nicht-KVG-pflichtige Leistungen. Für die Erfassung der Betreuungskosten bestehen derzeit keine verbindlichen Vorgaben. Die Stadt Winterthur hat sich entschieden, die Betreuungskosten analog zu den Pflegekosten gemäss der BESA-Einstufung (Bewohner/Bewohnerinnen-Einstufungs- und Abrechnungssystem) zu behandeln. Dieses System ist nach wie vor praktikabel, sinnvoll und nachvollziehbar, weil

der Betreuungsaufwand gemäss den Leistungen des Katalogs bei schwerer Pflegebedürftigkeit auch eine vermehrte "Eins zu Eins" Betreuung erfordert, welche personalintensiv ist.

Dies hat eine stichprobenartige Erhebung der Betreuungsleistung in einer Wohngruppe bestätigt, die auf der Grundlage des Leistungskataloges durchgeführt wurde. Die Untersuchung hat ergeben, dass eine Bewohnerin oder ein Bewohner in der BESA Stufe 0 und 1 lediglich ca. 15 Minuten Betreuung pro Tag in Anspruch nimmt. In der BESA Stufe 2, sind es ca. 1 Stunde, in der BESA Stufe 3 ca. 1,5 Stunden und in der BESA Stufe 4 ca. 3 Stunden. Auch wenn die Abgrenzung zu den Pflegeleistungen nicht einfach ist, bestätigen diese Angaben die Annahme, dass die Betreuung mit der Pflegebedürftigkeit steigt und zeitintensiver wird. Die entsprechende Erhebung wurde auch in einer geschützten Wohngruppe gemacht. Hier ist insbesondere die ständige Kontaktaufnahme zur Vermittlung von Sicherheit und Geborgenheit nötig.

Dadurch, dass die vom Grossen Gemeinderat erlassene städtische Verordnung über die Alters- und Pflegeeinrichtungen vom 15. September 2008 diese Berechnungsart in Art. 7 in Verbindung mit Art. 8 vorschreibt, besteht eine genügende gesetzliche Grundlage für die Betreuungstaxe. So lange keine übergeordneten Definitionen bestehen, kann nicht geltend gemacht werden, dass die Erfassungsart unzulässig ist. Es ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren eine Angleichung der Leistungen in den verschiedenen Institutionen erfolgen wird oder gar übergeordnete Definitionen erlassen werden. Derzeit bestehen noch keine solchen und zudem schreibt der Kanton den Gemeinden keine maximalen Betreuungskosten vor.

Zur Frage 5:

"Im Jahresbericht 2008 empfiehlt der Ombudsmann den zusätzlichen Tagesansatz von 20 Franken für Bewohnende einer geschützten Wohngruppe abzuschaffen. Weshalb wird dieser Ansatz bis heute weiter verrechnet?"

Die Verordnung über Alters- und Pflegeeinrichtungen und hierzu ausführend die Leistungs- und Taxordnung regelt für die städtischen Alters- und Pflegeeinrichtungen ab 1. Januar 2011, dass in geschützten Wohneinheiten, also in speziellen Abteilungen, für die Betreuung ein Zuschlag von Fr. 20.- pro Tag erhoben wird. Die Bestimmung knüpft den Zuschlag von Fr. 20.- nicht direkt an die Krankheit "Demenz", sondern an die Betreuung in einer geschützten Wohneinheit. Dies, weil nachgewiesen werden kann, dass ein erhöhter Betreuungsaufwand in geschützten Wohneinheiten vorliegt. Demenzkranke Menschen bedürfen häufig einer besonderen Beaufsichtigung und Betreuung.

Auf den zwei spezialisierten Wohngruppen für Menschen mit Demenz in den Alterszentren Adlergarten und Oberi, die jeweils über ca. 15 Betten verfügen, liegt der Stellenplan des Pflege- und Betreuungspersonals über demjenigen für "übliche" Wohngruppen. Dies, weil ein höherer "Eins zu Eins" Betreuungsaufwand geleistet werden muss. Somit kann der höhere Aufwand nachgewiesen werden. Im Übrigen zeigen auch die neuen Leistungsvereinbarungen mit anderen spezialisierten Anbietern für dementiell erkrankte Personen, dass die Vollkosten für die Betreuung sich in ähnlichem Rahmen bewegen und so verrechnet werden.

Ausblick:

Der Bereich der Langzeitpflege ist in einem raschen Wandel begriffen, z. B. durch Gesetzesänderungen, dies hat in den vergangenen Jahren zu zahlreichen Veränderungen und Reorganisationen geführt. Deshalb ist im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Pflegefinanzierung vieles im Umbruch und Vergleiche äusserst schwierig. Um seriöse Analysen an-

stellen zu können, muss zuerst abgewartet werden, bis die Pflegefinanzierung durch alle Akteure im Bereich der Langzeitpflege vollumfänglich umgesetzt ist. Gemäss dem Pflegegesetz ist drei Jahre nach Einführung, also 2014, eine Überprüfung der finanziellen Entwicklungen vorgesehen. Dies wird Gelegenheit bieten mit den danach vorhandenen Datengrundlagen aussagefähige Vergleiche anzustellen und auch die Auswirkungen der in Winterthur erfolgten Reorganisationen zu überprüfen.

Der Stadtrat ist sich der gesellschaftlichen Sensibilität für den Zusammenhang von Taxen und Qualität in den Alterszentren bewusst. Bis zum genannten Zeitpunkt wird der Bereich Alter und Pflege laufend diverse weitere Aspekte, die in Diskussion stehen, untersuchen: Die Rechtmässigkeit der erhobenen und weiterverrechneten Vollkosten (bereits erfolgt durch Bericht Ombudsperson und Gesundheitsdirektion), die Höhe der Löhne, eine vertiefte Auseinandersetzung über geeignete Verfahren zur Erhebung von Qualitätskennziffern und die Art der Verrechnung der Betreuungsleistungen.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder