



Berner
Fachhochschule



Betreuungsgutsprachen in der Stadt Bern

Begleitforschung zum Pilotprojekt von Mai 2019 bis April 2022

Eva Soom Ammann & Regula Blaser

Juni 2022

Das Wichtigste in Kürze

4 Worum es geht: Finanzierungslücken bei Betreuungsbedarf im Alter

Für ein selbstbestimmtes Altern mit guter Lebensqualität brauchen Menschen nicht nur eine gute Gesundheitsversorgung, sondern auch Betreuung unterschiedlichster Art. Diese wird zu grossen Teilen von Angehörigen und informellen Netzwerken geleistet, und es stehen vielfältige kostenpflichtige Betreuungsleistungen zur Verfügung. Die Kosten für Betreuung müssen in der Schweiz grösstenteils von denjenigen, die Betreuung brauchen, selbst getragen werden. Für AHV-Rentner*innen mit bescheidenem Einkommen und Vermögen sind diese Kosten oft nicht tragbar, selbst wenn sie zum Bezug von Ergänzungsleistungen (EL) berechtigt sind. Gleichzeitig liegt in einer frühzeitigen und bedarfsgerechten Betreuung ein grosses präventives Potenzial zum Erhalt von Selbständigkeit und Lebensqualität auch im fragilen Alter. Deshalb besteht hier gesellschafts- und sozialpolitischer Handlungsbedarf.

Die Hintergründe und Dimensionen zu Betreuung im Alter und bestehenden Finanzierungslücken sowie der Handlungsbedarf werden in → **Kapitel 2** eingeführt.

Das Pilotprojekt der Stadt Bern: Betreuungsgutsprachen

Bis entsprechende Lösungen auf kantonaler oder nationaler Ebene vorliegen, ist die Stadt Bern bereits aktiv geworden. Im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojektes von Mai 2019 bis April 2022 wurde die Vergabe von Betreuungsgutsprachen an AHV-Rentner*innen mit Wohnsitz in der Stadt Bern, die über bescheidene finanzielle Mittel verfügen, getestet. Damit sollte eine bestehende Finanzierungslücke für Menschen mit Betreuungsbedarf, deren finanzielle Verhältnisse auf EL-Niveau oder knapp darüber liegen, geschlossen werden.

Die Betreuungsgutsprachen wurden breit in der Stadtbevölkerung und bei möglichen Zuweisenden bekannt gemacht. Die Pro Senectute Kanton Bern hat im Auftrag des Alters- und Versicherungsamtes der Stadt Bern die niederschwellig ausführbaren Anmeldungen entgegengenommen. Eine systematische Bedarfsabklärung durch die Pro Senectute, durchgeführt im Rahmen eines Hausbesuchs, identifizierte den Bedarf in definierten Bereichen. Davon abgeleitet formulierte die Pro Senectute eine Empfehlung an das Alters- und Versicherungsamt der Stadt Bern, welche in der Folge die finanzielle Berechtigung zum Bezug (Einkommen und Vermögen, basierend auf Steuererklärung, sowie Ausschluss subsidiärer Finanzierungsmöglichkeiten) abschliessend prüfte und daraufhin die Gutsprache ausstellte. Diese wurde den Gutsprachen-Empfänger*innen schriftlich zugestellt, zusammen mit einer Anleitung zum Bezug definierter Leistungen in den gesprochenen Betreuungsbereichen (sog. Modulen) und Angaben zu Höchstbeträgen, die rückerstattet wurden. Die Gutsprachen-Empfänger*innen konnten daraufhin in den gesprochenen Modulen aus einer Liste von finanzierten Angeboten die für sie passenden Betreuungsleistungen auswählen und beziehen und die Quittungen ohne viel administrativen Aufwand zur Rückerstattung einsenden. Der Bedarf wurde einmal jährlich überprüft und die Gutsprachen wenn nötig angepasst. Bei Eintritt in ein Heim, bei Versterben oder bei Bezug einer mittleren bis schweren Hilflosenentschädigung endeten die Gutsprachen.

Eine ausführliche Beschreibung des Gutsprachenprozesses findet sich in → **Kapitel 3** und kann als Grundlage für Multiplikationen in anderen Gemeinden oder Kantonen genutzt werden.

→ **Kapitel 4** beschreibt, wie das Pilotprojekt während 32 Monaten wissenschaftlich begleitet und dokumentiert wurde und auf welcher Grundlage Nutzung und Nutzen der Betreuungsgutsprachen im vorliegenden Bericht analysiert und beurteilt werden.

Die Begleitforschung: Nutzung und Nutzen der Betreuungsgutsprachen

Die Anzahl der Anmeldungen übertraf u.a. aufgrund der breiten Bekanntmachung des Projektes die Erwartungen. Am meisten Personen wurden durch ihre Beistand*innen, die Pro Senectute oder ihre Angehörigen auf das Projekt aufmerksam gemacht. Rund ein Viertel der Angemeldeten erfüllte aus unterschiedlichen Gründen die Zugangsvoraussetzungen für das Projekt nicht, konnte jedoch dank der Anmeldung an andere unterstützende Stellen verwiesen werden.

Die Gutsprachen-Empfänger*innen waren im Durchschnitt rund 80 Jahre alt. Die Einschränkungen in den instrumentellen Aktivitäten des täglichen Lebens waren dementsprechend bei einem Drittel der Personen wesentlich, bei einem nicht unbeträchtlichen Anteil jedoch noch sehr marginal. Frauen in Einpersonenhaushalten waren deutlich übervertreten. Viele Gutsprachen-Empfänger*innen gehörten einem niedrigen sozioökonomischen Status an. Es hatte aber auch Personen mit hohem sozioökonomischem Status unter den Angemeldeten. Personen mit Migrationshintergrund waren entsprechend ihrem Anteil an der Stadtbevölkerung vertreten.

Gutsprachen wurden am häufigsten für das Modul Integration gesprochen. Effektiv bezogene Leistungen, im Verhältnis zu den Gutsprachen, wurden am häufigsten in den Modulen Haushaltshilfe und Ernährung zurückerstattet. Letzteres war das finanziell aufwändigste Modul. Bei der Organisation des Leistungsbezugs benötigten die Gutsprachen-Empfänger*innen Unterstützung von verschiedensten Seiten. Diese Unterstützung wurde durch eine Erweiterung des Auftrags an die Pro Senectute auch ermöglicht. Die Gutsprachen wurden nur vereinzelt voll ausgeschöpft. Gründe hierfür waren folgende: Bescheidenheit der Personen; Diskrepanz zwischen ausgewiesenem Bedarf und Selbsteinschätzung des Bedürfnisses oder zwischen Anspruch und Angebot an beziehbaren Leistungen; sowie der Wunsch nach grösstmöglicher Autonomie und Selbständigkeit.

Die allgemeinen positiven Wirkungen der Gutsprachen für die Leistungsbezüger*innen zeigten sich in einer physischen und psychischen Entlastung, in einer Steigerung des physischen und psychischen Wohlbefindens und der Lebensqualität ebenso wie in einer spürbaren finanziellen Entlastung. Direkte positive und über die Zeit stabile Effekte zeigten sich beim Bezug des Moduls Ernährung auf den Ernährungszustand und beim Modul Integration auf die soziale Situation. Die vertiefte Analyse der Verläufe von Personen, die während der Projektlaufzeit verstorben oder in ein Heim eingetreten sind, zeigte, dass diese Stabilisierung bei

bereits fortgeschrittener Fragilisierung nicht mehr möglich war. Bei chronisch degenerativen (somatischen oder demenziellen) Erkrankungen konnten die Betreuungsleistungen im individuellen Fall zur Verzögerung eines Heimeintritts beitragen.

Die projektbezogenen Ressourcenaufwände sind bei der Pro Senectute und bei der AHV-Zweigstelle des Alters- und Versicherungsamtes der Stadt Bern in etwa gleich hoch. Das Kompetenzzentrum Alter und der Rechtsdienst des Alters- und Versicherungsamtes der Stadt Bern hatten deutlich geringere Aufwände. Bei einer Verstetigung des Projektes als Regelangebot ist mit einer Reduktion der Kosten zu rechnen, wobei die Überführung des einen in das andere noch Aufwände verursachen wird, die nicht unterschätzt werden sollten.

In → **Kapitel 5** sind die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Erhebungen hinsichtlich der Zielgruppenerreichung und der Nutzung und Wirkung der Betreuungsgutsprachen dargestellt sowie bezüglich ihres Potenzials zur Verzögerung von Heimeintritten im individuellen Fall beurteilt.

Das Fazit: Empfehlungen für Verstetigung und Multiplikation

Das Projekt Betreuungsgutsprachen hat sich in seiner Grundkonzeption und mit Anpassungen im Laufe der Pilotierung insgesamt bewährt. Es steht einer definierten Zielgruppe zur Verfügung und basiert auf einer klaren Orientierung an systematisch erhobenem Bedarf. Das Festlegen der Bezugsberechtigung, basierend auf finanziellen Verhältnissen, deren Obergrenze knapp über der EL-Berechtigung liegt, entspricht dem Bedarf nach finanzieller Unterstützung beim Bezug von Betreuungsleistungen. Der Zugang zum Angebot konnte so gestaltet werden, dass die Zielgruppe erreicht wird; allerdings ist damit auch ein gewisser Aufwand verbunden. Ebenso ist die Bedarfsabklärung aufwändig, sie braucht Zeit und Expertise, konnte aber für die Nutzenden niederschwellig gestaltet werden und ist die Basis für eine systematische Gutsprachenpraxis.

Neben dem Prinzip der Bedarfsorientierung wurde dem Prinzip der Selbstbestimmung beim Bezug von Leistungen hohes Gewicht beigemessen. Hier hat die Pilotumsetzung deutlich gezeigt, dass ein beträchtlicher Teil der Gutsprachen-Empfänger*innen zusätzlich Unterstützung braucht, um sich zu organisieren, Leistungen auszuwählen, diese dann kontinuierlich zu beziehen und die Belege zur Rückerstattung einzusenden. Diese Unterstützung muss initial Bestandteil des Angebots Betreuungsgutsprachen sein (erweiterter Leistungsauftrag an bedarfsabklärende Stelle) und des Weiteren bei Bedarf als rückerstattbare Leistung gesprochen werden. Bezüglich der verfügbaren und bezogenen Angebote hat die Pilotierung aufgezeigt, dass – neben teilweise nicht als Bedürfnis empfundenen Bedarfen – Leistungen z.T. nicht bezogen werden, weil sie nicht bedürfnisgerecht ausgestaltet sind resp. gewünschte Leistungen nicht über die Gutsprache abrechenbar sind. Hier besteht einerseits ein Anpassungspotenzial in der Auswahl von Leistungen durch die Trägerschaft, die innerhalb der Module abgerechnet werden können. Andererseits kann und muss gegebenenfalls auch in die Entwicklung von fehlenden Angeboten investiert werden, die Bedarfe und Bedürfnisse besser integrieren.

Damit hat die Pilotumsetzung des Angebots Betreuungsgutsprachen ihre Ziele erreicht: Die Zielgruppe konnte besser als erwartet erreicht werden, die Gutsprachen konnten einen Beitrag leisten zum Erhalt von Lebensqualität und Selbständigkeit, in gewissen Situationen durch Stabilisierung auch Heimeintritte verzögern helfen. Der Aufwand für die Finanzierung von Gutsprachen und die Abwicklung der Prozesse entsprach den Erwartungen, konnte in der Pilotumsetzung optimiert werden und kann für eine allfällige Verstetigung noch reduziert werden.

Die Beobachtungen und daraus abgeleiteten Empfehlungen für eine Verstetigung und Multiplikation des Projektes Betreuungsgutsprachen sind in → **Kapitel 6** aufgeführt.

Insgesamt erreichen die Gutsprachen die Zielgruppe und tragen zum selbstbestimmten Bezug von bedarfsorientierten Leistungen bei. Dafür ist ein relativ komplexer Prozess auf Seiten der finanzierenden und bedarfsabklärenden Stellen notwendig, der sich nicht substantiell vereinfachen lässt, aber bei guter Koordination und Absprache als Regelangebot ressourcenschonend umsetz- wie auch multiplizierbar ist.