

Arbeitspapier 1 Care-Migration

Entwicklung eines FairCare Tandem-Modells

Konzept «FairCare Tandem-Modell»

Biedermann, Andreas; van Holten, Karin & Salis Gross, Corina (2021): Konzept „FairCare Tandem-Modell“. In: Biedermann, Andreas; van Holten, Karin & Corina Salis Gross (2021). Care-Migration: Entwicklung eines FairCare Tandem-Modells. Gesamtbericht. Bern/Zürich: PHS, Careum, S. 5-11.

09.02.2021

Inhalt

1. Ausgangslage	6
2. Vision und Ziele	6
3. Problemanalyse: Ist-Zustand und Lösungsansätze.....	7
4. Modellskizze: das FairCare Tandem-Modell	8
5. Weiteres Vorgehen zur Umsetzung des Tandem-Modells.....	10

1. Ausgangslage

Immer mehr ältere Menschen suchen nach bezahlbarer Unterstützung in Betreuung und Pflege, um möglichst lange selbstbestimmt zuhause wohnen zu können. Sogenannte Care-Migrant*innen decken in zunehmendem Masse dieses Bedürfnis: in der Regel Frauen, oft aus ost-europäischen Ländern. Viele von ihnen arbeiten unter prekären, ungeschützten Bedingungen in einem rechtlichen Graubereich. Soziale Isolation, hohe Arbeitsbelastung bei gleichzeitig niedrigen Löhnen, ungenügende soziale Absicherung und Abhängigkeit von Personalverleih- oder -vermittlungsunternehmen und Betreuungs-Setting sind häufige Probleme. Bis es in der Schweiz eine staatliche Absicherung für diese Art von Dienstleistungen geben wird, müssen Modelle der Care-Arbeit entwickelt werden, welche den Care-Migrant*innen faire Arbeitsbedingungen sichern und gleichzeitig verhindern, dass Betreuung zuhause nur den sozioökonomisch besser gestellten Personen offensteht, welche sich teure Lösungen leisten können.

Als Schlüssel-Stakeholder sind in dieses Projekt involviert:

- Projektträger, Fachorganisationen: Public Health Services, Careum Hochschule
- Care-Migrant*innen : Lena Czeneova, Viera Bodorova
- Vertretung der älteren Menschen: Schweizerischer Seniorenrat
- Vertretung von Einsatzorganisationen: Caritas, Care Work
- Vertretung der stationären Betreuung und Pflege: Curaviva Schweiz, Besa Care, Alterszentrum Spycher Roggwil
- Vertretung der ambulanten Pflege/Spitex: Spitex Schweiz, Spitex Bern, Spitex Ostermundigen, Spitex Zürich Limmat

2. Vision und Ziele

Längerfristig sollen:

- Menschen mit Betreuungsbedarf, die zuhause wohnen, bei entsprechendem Bedürfnis qualitativ gute, bezahlbare Betreuung durch Care-Migrant*innen erhalten.
- Care-Migrant*innen, welche über das Tandem-Modell zum Einsatz kommen, faire Arbeitsbedingungen vorfinden.

Konkretes Ziel ist, mit Einbezug von relevanten Stakeholdern, ein Betreuungsmodell zu entwickeln, welches den Bedürfnissen älterer Menschen entspricht, faire Einsatzbedingungen für Care-Migrant*innen schafft, die finanzielle Schwelle für Einsätze senkt, die Übergänge von ambulant zu stationär sowie von Betreuung zu Pflege fließender macht.

Das im Projekt entwickelte neue Modell für die Betreuung zuhause mit Care-Migrant*innen soll wegweisenden Charakter haben und sich, basierend auf einer Pilotierung mit wissenschaftlicher Begleitevaluation, mittelfristig auf dem Markt als bevorzugte Form für den Einsatz von Care-Migrant*innen etablieren.

3. Problemanalyse: Ist-Zustand und Lösungsansätze

Das gängige Betreuungsmodell mit Care-Migrant*innen ist die sogenannte «24-Stunden-Betreuung». Der Begriff weist auf eine zentrale Schwierigkeit des Modells, indem er eine durchgängige Betreuung über 24 Stunden durch eine Person insinuiert, welche rechtlich nicht zulässig ist. In diesem Projekt sprechen wir, im Sinne einer Abgrenzung, anstelle einer 24-Stunden-Betreuung von einer live-in Betreuung.

Häufige Probleme in einer live-in-Betreuung mit Care-Migrant*innen

- Das Modell der live-in-Betreuung im ambulanten Setting mit einer Care-Migrant*in ist arbeitsrechtlich problematisch, da es im praktischen Alltag schwierig ist, die maximal zulässige Arbeitszeit, die Nachtruheregeln, die Freizeitvorgaben einzuhalten.
- Die Monatskosten für die Betreuung sind erheblich (i.d.R. zwischen rund CHF 5'000 und über 8'000 plus Kost & Logis). Der Monatsertrag der Betreuungspersonen liegt i.d.R. bei weniger als CHF 2'500. Die Kostentransparenz fehlt weitgehend. (Weshalb die grosse Differenz zwischen Kosten der Betreuung und Nettolohn der Betreuungspersonen?)
- Die Belastungen der Care-Migrant*innen sind erheblich (zeitliche, psychische, physische Belastungen). Ihr Schutz ist gering und ihre Möglichkeiten, sich zur Wehr zu setzen, sind eingeschränkt.
- Aufgrund unterschiedlicher, z.T. überlappender und meist nicht klar definierter und abgegrenzter Zuständigkeiten leiden Qualität und die Effizienz der Betreuung.

Mögliche Verbesserungen im gängigen Einsatzmodell von Care-Migrant*innen

Diskussionen unter den am Projekt Beteiligten haben folgendes Optimierungspotenzial ergeben:

- Der Einsatz von Care-Migrant*innen erfolgt in einem Dreieck Betreuungsperson – Betreute Person/Angehörige – Einsatzorganisation/Agentur. Eine Klärung der Anforderungen an die drei verschiedenen Gruppen von Akteuren und ein Beschrieb der Aufgaben, inklusive der Eingrenzungen und der Abgrenzungen, der Spielräume und des nötigen Schutzes sowie ein Beschrieb des Zusammenspiels zwischen den Akteuren – unter der Prämisse einer fairen Aufgaben- und Lastenverteilung – dürften hilfreich sein.
- Ebenfalls von Nutzen wäre ein Instrument zur Erhebung der Arbeitslast. Von der Betreuungsperson werden Leistungen in den Bereichen «Betreuung», «Grundpflege» und «Hauswirtschaft» gefordert. Der Aufwand hängt somit vom z.T. subjektiven, z.T. objektiven Betreuungsbedarf, vom objektiven Pflegebedarf sowie vom objektivierbaren Bedarf an hauswirtschaftlichen Leistungen ab. Vor allem in den Bereichen Betreuung und Grundpflege kann sich der Aufwand über die Zeit ändern. Diese Veränderungen nachvollziehbar darstellen und dadurch nötige Anpassungen in der Betreuung ableiten zu können, wäre wichtig. Gewisse Kriterien sprechen zudem grundsätzlich gegen eine live-in-Betreuung. Dazu gehören eine Unfähigkeit der betreuten Person, während beispielsweise zwei Stunden allein sein zu können oder zu viele Nachteile.
- Weiter wären beispielhafte «FairCare»-Verträge zwischen Agentur und Betreuungsperson und zwischen Spitex-Organisation und Kund*in hilfreich als Orientierung für die praktische Anwendung/Umsetzung.

- Eine detaillierte, realistische Kostenrechnung stellt zudem Transparenz her und zeigt den Handlungsspielraum auf.

Trotz dieser Optimierungsmöglichkeiten wird der Schutz der Betreuungspersonen vor Überlastung und Ausnutzung im gängigen Einsatzmodell von Care-Migrant*innen mittels Personalverleih- oder Personalvermittlungsagentur¹ schwierig bleiben und werden die Kosten für die betreuten Personen/Angehörigen oft eine zu hohe Hürde bilden.

4. Modellskizze: das FairCare Tandem-Modell

Die nachstehenden Ausführungen skizzieren ein Betreuungsmodell, welches oben aufgeführte Schwierigkeiten zu weiten Teilen begegnen kann.

Beschrieb

- Eine Spitex-Organisation² und eine Personalverleihagentur gehen eine Kooperation ein.
- Die Personalverleihagentur rekrutiert potenzielle Betreuungspersonen aus dem Ausland und stellt diese an. Sie stellt dabei sicher, dass diese einem definierten Katalog von Anforderungen (sprachliche Kompetenzen, berufliche Kompetenzen, Ausweis als Pflegehelfer*in etc.) entsprechen (siehe Arbeitspapier: «Betreuungspersonen im Privathaushalt: Aufgaben & Anforderungen»).
- Die Personalverleihagentur ist auch zuständig für administrative Aufgaben im Zusammenhang mit der Anmeldung der ausländischen Betreuungspersonen und der korrekten und fairen Behandlung und Bezahlung der Betreuungsperson.
- Die Personalverleihagentur vermittelt die Betreuungspersonen an die Spitex-Organisation. Diese schliesst einen Vertrag mit der Kund*in für eine live-in Betreuung ab.
- Die Spitex integriert die Betreuungsperson in das Care-Team. Sie verantwortet den Einsatz der Betreuungspersonen und sichert die Qualität. Sie überprüft den Grad der Belastung durch die Kund*in und greift bei Bedarf korrigierend ein. Sie stellt sicher, dass die Betreuungspersonen die ihnen zustehende Freizeit erhalten und dass die Angehörigen – wenn nötig – die Betreuung in dieser Zeit sicherstellen.
- Die Spitex rechnet die Leistungen in der Grundpflege der Betreuungspersonen, welche über einen anerkannten Ausweis als Pflegehelfende (vom SRK oder ein entsprechendes Äquivalent) verfügen, über das KVG bei den Krankenversicherern ab.
- Bei einer Verschlechterung des Zustands der Kund*in stellt die Spitex sicher, dass die Betreuungspersonen Entlastung erhalten, indem die Spitex selbst ihren Einsatz verstärkt oder Tagesstrukturen oder (temporäre) stationäre Angebote zur Entlastung einschaltet.

¹ Grundsätzlich sind zwei Modelle denkbar: Personalverleih und Personalvermittlung. In der Folge wird das Tandem-Modell mit Einsatz von Personalverleihagenturen dargestellt. Personalvermittlung bleibt jedoch eine Option.

² In der Folge wird das Tandem-Modell am Beispiel einer Partnerschaft zwischen Spitex und Agentur skizziert. Wünschenswert ist auch eine Erweiterung des Modells hin zu Partnerschaften zwischen Agentur und einer stationären Betreuungs- und Pflegeeinrichtung. Es bleibt zu klären, ob auch in dieser Konstellation die Leistungen der Betreuungsperson in der Grundpflege über das Krankenversicherungsgesetz bzw. die entsprechende Verordnung abgerechnet werden können.

Vorteile

... für die Spitex-Organisation

- Die Spitex-Organisation muss sich nicht um Fragen der Rekrutierung und der Administration kümmern. Sie kann sich auf ihr Kerngeschäft fokussieren.
- Das führt auch dazu, dass kleine Spitex-Organisationen in ländlichen Gebieten – und deren Kund*innen – ebenfalls davon profitieren können.

... für die Betreuungspersonen

- Die Betreuungspersonen werden von einer grösseren Organisation mit professioneller Arbeitsweise betreut und dadurch besser geschützt.
- Sie sind mit Unterstützung der Spitex schneller in das professionelle betreuersch-pflegerische aber auch in das (lokale) soziale Netz eingebunden und dadurch weniger auf sich allein gestellt.
- Die Zusammenarbeit zwischen der Spitex und den Betreuungspersonen kann durch eine geeignete Arbeitsplanung und Aufgabenteilung optimiert werden.
- Die Möglichkeiten von Arbeitseinsätzen für die Betreuungspersonen, die temporär unterbeschäftigt sind, nimmt zu, da sie weitere Einsätze bei der Spitex leisten können.
- Die Dienstleistung «Betreuung» wird professionalisiert und erhält mehr Anerkennung.

... für die Kund*in

- Kund*innen dürfen davon ausgehen, dass die Qualität der Betreuung verbessert wird.
- Die Kosten für die Betreuung können durch eine Abrechnung der pflegerischen Leistungen über das Krankenversicherungsgesetz KVG verringert werden.

... für die Gesellschaft

- Die Qualität der Betreuung und das effiziente Zusammenspiel der beteiligten Akteure sollten durch die Nutzung von verschiedenen Synergiepotenzialen gesteigert werden können.

Verbleibende Schwierigkeiten, auf die zu achten sein wird

- Die Schwierigkeit ausländische Betreuungspersonen zu rekrutieren, welche den definierten Anforderungen genügen – mit den nötigen Kompetenzen, Fähigkeitsausweisen³ und Sprachkenntnissen – wird auch mit einer Arbeitsteilung zwischen hierfür spezialisierten Personalverleihagenturen und den Spitex-Organisationen weiter bestehen.
- Auch die administrative Komplexität der Anstellung von ausländischen Betreuungspersonen mit Arbeitserlaubnis, Fluktuationen, Anerkennung des Status als Pflegehelferin etc. bleibt bestehen.
- Für die Spitex ergibt sich die neue Aufgabe des «Diversitäts-Management» im Betrieb, um Care-Migrant*innen transkulturell kompetent anzuleiten und zu begleiten.
- Die ständig variierenden Aufgabenbreite und Umfang der Betreuungsarbeit bei Kund*innen verlangt nach einem flexiblen «Change-Management» bei der Betreuung.

³ Für den Erwerb des SRK-Ausweises für Pflegehelfer*in sind 120 Stunden Theorie und 12-15 Tage Praxiseinsatz einzusetzen plus CHF 2'000-3'000 für die Kursgebühr (www.redcross-edu.ch/de/lehrgang-pflegehelfer-srk); die Anerkennung eines ausländischen Ausweises ist aufwändig.

- Bis mehr Erfahrungen mit dem Tandem-Modell vorliegen, muss auch mit einem unternehmerischen Risiko gerechnet werden.

Mögliche Spielformen

- Neben dem herkömmlichen 24-Stunden live-in Modell sind auch andere Formen denkbar, bei denen Kost und Logis für die Betreuungspersonen anders organisiert sind (siehe Arbeitspapier 9 «Transparente Plankostenrechnung»).
- Neben dem System des Personalverleihs, wie oben beschrieben, ist auch die Personalvermittlung denkbar. In diesem Fall rekrutiert die Agentur die ausländischen Betreuungspersonen. Diese werden anschliessend jedoch von der Spitex angestellt. Vor- und Nachteile eines solchen Modells werden in einem allfälligen Folgeprojekt zu prüfen sein.
- Auch stationäre Einrichtungen könnten an einer Kollaboration mit einer Verleihagentur (Vermittlungsagentur) interessiert sein, um ihr Angebot auszuweiten. Der Vorteil einer Abrechnung der Grundpflegeleistungen über das KVG ist aber nur nutzbar, wenn die Institution auch eine eigene Spitex betreibt.⁴
- Denkbar sind weitere Einsatz- und Finanzierungsformen für die Beschäftigung von ausländischen Betreuungspersonen, mit Einbezug von Kantonen und Gemeinden.

5. Weiteres Vorgehen zur Umsetzung des Tandem-Modells

Im Projekt «Migrationsgestützte Betreuungsarbeit auf partnerschaftlicher Basis» von Public Health Services und Careum Hochschule vom 1.1.2020 bis 31.12.2020 wurden theoretische Grundlagen eines FairCare-Modells für den Einsatz von Care-Migrant*innen in der live-in Betreuung in der Schweiz erarbeitet. Entstanden sind die folgenden Arbeitspapiere Care-Migration:

1. Konzept «FairCare Tandem-Modell»
2. Organisationen: Aufgaben und Verantwortungsbereiche
3. Betreuungsperson im Privathaushalt: Aufgaben und Anforderungen
4. Betreute Person und deren Angehörige: Aufgaben und Pflichten
5. Konzept «FairCare Bedarfsabklärung und Betreuungsplan»
6. Übersicht Spannungsfelder und Massnahmen
7. Elemente eines FairCare Arbeitsvertrags
8. Elemente eines FairCare Betreuungsvertrags
9. Transparente Plankostenrechnung
10. FairCare Leistungserfassung
11. FairCare Betreuungsplan (ausstehend)
12. FairCare Notfallblatt (ausstehend)

In einem Folgeprojekt ab 2021 sollen das entwickelte Tandem-Modell und die Arbeitspapiere in der Umsetzung getestet werden. Mehrere grosse und mittlere Spitex-Organisationen haben ihr Interesse und ihre Bereitschaft signalisiert, an einem solchen Test mitzuwirken. Eine wissenschaftliche Begleitevaluation wird die Stärken und Schwächen des

⁴ Ob mit der Berechtigung einer stationären Einrichtung, ihre stationäre Pflegeleistungen abrechnen zu dürfen, auch ambulante pflegerische Leistungen abrechenbar sind, wird noch geklärt werden müssen.

gewählten Vorgehens analysieren und Optimierungsmöglichkeiten im Hinblick auf eine breite Umsetzung entwickeln.

Sollte das Tandem-Modell längerfristig erfolgreich sein, werden sich Fragen der Trägerschaft und der Weiterentwicklung stellen. Diese stehen zurzeit jedoch nicht im Vordergrund.