

Luzern, 13. Juni 2024

Änderung der Zusatzleistungsverordnung (ZLV): Stärkung der Betreuung im Alter

Umsetzungshilfe für die Gemeinden im Kanton Zürich: Überlegungen zu Kriterien für leistungserbringende Organisationen

Einleitung

Im Zuge der Anpassung der Zusatzleistungsverordnung (ZLV; Änderung vom 22. Mai 2024, in Kraft ab 1. Januar 2025) durch den Kanton Zürich soll die Betreuung im Alter gestärkt werden. Ziel ist es, dass Personen im AHV-Alter, die Zusatzleistungen beziehen, möglichst lange selbstbestimmt und eigenständig wohnen und leben können. Die Massnahmen beinhalten die Erweiterung des Leistungskatalogs für Hilfe und Betreuung zu Hause, die Anerkennung von zusätzlichen Leistungsanbietenden und die Erhöhung der Stundenansätze für private Hilfe und Betreuung sowie die Festsetzung der Stundenansätze nach Angebotstyp.

In der neuen ZLV ist die Vergütung verschiedener Leistungsbereiche geregelt:

- Ambulante Pflege (vgl. § 11 c)
- Nichtpflegerische Spitex-Leistungen (Hilfe und Betreuung) (vgl. § 11 d)
- Weitere Hilfe- und Betreuungsleistungen für Personen mit Leistungen der AHV (vgl. § 11 e)
- Mittagstische und Mahlzeitendienste für Personen mit Leistungen der AHV (vgl. § 11 f)
- Leistungen durch Tages- oder Nachtheime, Tagesspitäler und Ambulatorien (vgl. § 11 g)
- Leistungen durch Familienangehörige (vgl. § 12)
- Leistungen nach §§ 11 c Abs. 1 und 11 d Abs. 1 durch direkt angestelltes Pflege- und Betreuungspersonal (vgl. § 13)
- Vorübergehende Heimaufenthalte (vgl. § 13a)
- Transporte (vgl. § 15)

In drei dieser Leistungsbereiche **können die Gemeinden für die Leistungserbringung geeignete Organisationen bezeichnen**:

- *Nichtpflegerische Spitex-Leistungen (Hilfe und Betreuung) (vgl. § 11 d)*
- *Weitere Hilfe- und Betreuungsleistungen für Personen mit Leistungen der AHV (vgl. § 11 e)*
- *Mittagstische und Mahlzeitendienste für Personen mit Leistungen der AHV (vgl. § 11 f)*

Die vorliegende Handreichung soll den Zürcher Gemeinden als **Umsetzungshilfe für die Bezeichnung von leistungserbringenden Organisationen** dienen und wurde im Auftrag des Kantonalen Sozialamts Zürich durch die Hochschule Luzern erarbeitet. Die Umsetzungshilfe beinhaltet möglichen Kriterien für die Bezeichnung von leistungserbringenden Organisationen durch die Gemeinden (1) sowie Hinweise zur Überprüfung der Qualitätsstandards für bezeichnete Organisationen (2).

1) Mögliche Kriterien für die Bezeichnung von leistungserbringenden Organisationen

Um grundlegende Qualitätsstandards bei der Erbringung von Leistungen im Rahmen der neuen ZLV zu gewährleisten, sind für die Bezeichnung von leistungserbringenden Organisationen durch die Gemeinden ähnliche Standards wie bei Organisationen ohne erforderliche Bezeichnung (siehe mittlere Spalte in der Tabelle oben) gefragt. Um die Gemeinden bei der Bezeichnung von leistungserbringenden Organisationen zu unterstützen, sind nachfolgend mögliche Qualitätskriterien aufgeführt, an denen sich die Gemeinden orientieren können. Es handelt sich dabei um Orientierungspunkte, die jeweils mit Augenmass anzuwenden sind, um vergleichbare Standards wie bei Organisationen ohne erforderliche Bezeichnung zu erreichen.

 	<h3>Faire Anstellungsbedingungen</h3> <p>Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die von der Gemeinde bezeichneten leistungserbringenden Organisationen faire Arbeitsbedingungen gewährleisten. Das Qualitätskriterium «faire Arbeitsbedingungen» beinhaltet drei verschiedene Aspekte, die nachfolgend beschrieben werden:</p> <p>1) Gesetzliche Pflichten werden erfüllt.</p> <p>Grundsätzlich kann zur Orientierung auf folgende gesetzliche Grundlagen verwiesen werden:</p> <ul style="list-style-type: none">- Schweizerisches Obligationenrecht (OR, SR 220) vom 30. März 1911 (Stand am 1. Januar 2024)- Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft, SR 221.215.329.4) vom 20. Oktober 2010 (Stand am 1. Januar 2024)- Normalarbeitsvertrag für hauswirtschaftliche Arbeitnehmer vom 29. Mai 1991 (Kanton ZH, LS 821.12)- Gesamtarbeitsvertrag für den Personalverleih und allenfalls andere relevante Gesamtarbeitsverträge (vgl. seco.admin.ch) <p>Wesentliche Elemente einer fairen Anstellung sind nachfolgend aufgeführt (keine abschliessende Aufzählung):</p> <ul style="list-style-type: none">- Es liegt ein schriftlicher Arbeitsvertrag vor und Mindestlöhne werden eingehalten.- Die vertraglich festgelegte Arbeitszeit sowie Ansprüche auf Ferien, Urlaub, Weiterbildung, Lohn bei Verhinderung der Arbeitsleistung etc. orientieren sich an gesetzlichen Vorgaben.- Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeberin / des Arbeitgebers werden ordentlich abgerechnet.- Die berufliche Vorsorge erfolgt gemäss den gesetzlichen Vorgaben.- Krankentaggeldversicherung und Unfallversicherung erfolgen gemäss den gesetzlichen Vorgaben.- Gesetzliche Kündigungsfristen werden eingehalten. <p>Es gilt zudem sicherzustellen, dass die bezeichneten Organisationen ausschliesslich die entsprechenden Leistungen gemäss ZLV erbringen und keine bewilligungspflichtigen Pflegeleistungen übernehmen.</p> <p>2) Atypisch-prekäre Arbeitsverhältnisse werden vermieden.</p> <p>Gemäss SECO (2010) handelt es sich dann um ein atypisch-prekäres Arbeitsverhältnis, «wenn relative Unsicherheit vorhanden ist, die nicht erwünscht ist». ¹ Genannt werden drei Arten von Hauptunsicherheiten: 1) die zeitliche</p>
--	---

¹ Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2010). Definition und Identifikation atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse.

	<p>Unsicherheit (z.B. bei Temporärarbeit oder bei befristeten Arbeitsverhältnissen), 2) die ökonomische Unsicherheit (z.B. bei Arbeit auf Abruf oder Unterbeschäftigung bei Teilzeitarbeit) und 3) die Schutz-Unsicherheit (z.B. bei Scheinselbständigkeit). Das Kriterium der «Unerwünschtheit» ist an das Einkommen gebunden. Ein Arbeitsverhältnis gilt gemäss Definition des SECO (2010) als atypisch-prekär, wenn eine Form von Unsicherheit besteht und das Einkommen geringer als 60% des Medianlohns ist oder wenn mehrere Unsicherheiten gegeben sind und das Einkommen geringer ist als der Medianlohn (ebd.).</p> <p>3) Grundlegende Standards im Umgang mit Mitarbeitenden sind eingehalten.</p> <p>Hinsichtlich des Umgangs mit den Mitarbeitenden ist es zentral, dass die bezeichneten leistungserbringenden Organisationen vertraglichen Vereinbarungen zuverlässig einhalten. Ein respektvoller Umgang mit den Mitarbeitenden sowie die Sicherstellung des Gesundheitsschutzes von Mitarbeitenden werden vorausgesetzt.</p>
	<p>Kompetenzen des Betreuungspersonals</p> <p>Das Betreuungspersonal der bezeichneten leistungserbringenden Organisationen sollte über Kenntnisse und Erfahrung im Themenfeld Alter sowie insbesondere im Bereich der Hilfe und Betreuung verfügen und die Abgrenzung zum Bereich der Pflege kennen. Es ist zudem von zentraler Bedeutung, dass sich die Mitarbeitenden durch ein ressourcenorientiertes Altersbild auszeichnen und Erfahrung im Umgang mit der Zielgruppe mitbringen. Gute Umgangsformen und eine ausgeprägte Dienstleistungsorientierung zählen ebenfalls zu den erwartbaren Kompetenzen des Betreuungspersonals.</p>
	<p>Standards im Umgang mit Leistungsbeziehenden</p> <p>In Anlehnung an § 10 Abs. 1 b und c der Verordnung über die Pflegeversorgung vom 22. November 2010 zum Umgang mit Leistungsbezügerinnen und -bezügern ist es auch im Hinblick auf die Leistungsbereiche der neuen ZLV im Bereich Hilfen und Betreuung empfehlenswert, dass die Gemeinden bei der Bezeichnung von leistungserbringenden Organisationen sicherstellen, dass die Leistungserbringenden ...</p> <ul style="list-style-type: none"> b. die Persönlichkeit und die Privatsphäre der Leistungsbezügerinnen und -bezüger schützen, c. dem Recht auf Selbstbestimmung, dem Gleichbehandlungsgebot sowie dem Informations- und Sicherheitsbedürfnis der Leistungsbezügerinnen und -bezüger gebührend Rechnung tragen. <p>Von den Mitarbeitenden und Führungspersonen der bezeichneten Organisationen wird ein würdevoller, respektvoller Umgang auf Augenhöhe mit den Leistungsbeziehenden erwartet. Mit Kritik und Verbesserungsvorschlägen von Leistungsbeziehenden und deren Bezugspersonen soll professionell und sachgerecht umgegangen werden.</p>
	<p>Qualitätssichernde Kriterien</p> <p>Die bezeichneten leistungserbringenden Organisationen sollten über verschiedene qualitätssichernde Massnahmen verfügen. Beispiele könnten sein:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - In der Organisation müssen geeignete Strukturen und ausreichende Ressourcen vorhanden sein, um die zugetragenen Leistungen vollumfänglich und in hoher Qualität erbringen zu können. - Leitungspersonen verfügen über eine Ausbildung und über Erfahrung im Bereich der entsprechenden Dienstleistung - In der Organisation liegen dokumentierte Instrumente und Prozesse vor, die nachvollziehbar sind und personenunabhängig umgesetzt werden. - Die Organisation dokumentiert und evaluiert die Ergebnisse der Leistungserbringung. - Es liegen positive Leistungsausweise und Referenzen vor.
	<p>Vernetzung und Kooperation</p> <p>Die bezeichneten leistungserbringenden Organisationen sollten mit verschiedenen Akteur:innen im Feld der Altersarbeit und im Bereich der Hilfe und Betreuung gut vernetzt sein und sich als Teil eines Netzwerks integrierter Versorgung verstehen. Von zentraler Bedeutung ist die Vernetzung mit den relevanten kommunalen Stellen wie der Informationsstellen, der Bedarfsabklärungsstellen und der Durchführungsstellen ZL. Wichtig ist aber auch die Zusammenarbeit mit anderen leistungserbringenden Organisationen, z.B. in Form von Fallbesprechungen/Fallkoordination oder regelmässigem Austausch (fallunabhängig).</p>

2) Überprüfung der Qualitätskriterien für bezeichnete Organisationen

Welche leistungserbringenden Organisationen typischerweise durch die Gemeinden zu bezeichnen sind und wie häufig dies überhaupt vorkommt, ist zurzeit nicht abschätzbar. Grundsätzlich sind aber sehr unterschiedliche leistungserbringende Organisationen denkbar, beispielsweise ein privater Haushilfedienst, ein privater Begleiddienst oder die Unterstützung bei administrativen Arbeiten.

Wie gehen Gemeinden vor, wenn sie eine Organisation für die Erbringung von Leistungen im Rahmen der neuen ZLV bezeichnen möchten, und wie kann die Überprüfung der in Abschnitt (2) aufgeführten Qualitätskriterien erfolgen? Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben ein mögliches Vorgehen im Umgang mit leistungserbringenden Organisationen, an denen sich die Gemeinden orientieren können:

- a. In einem ersten Schritt gilt es durch die Gemeinde zu prüfen, welche der in Abschnitt (2) aufgeführten Qualitätsanforderungen – mit Ausnahme der gesetzlichen Verpflichtungen – für die leistungserbringende Organisation im konkreten Fall relevant und sinnvoll sind. Hier ist je nach Art der Dienstleistung eine angepasste Auswahl zu treffen. Ziel ist es immer, vergleichbare Standards zwischen den zu bezeichnenden und den nicht zu bezeichnenden Organisationen zu gewährleisten.
- b. Sind die relevanten, zu erfüllenden Qualitätsanforderungen durch die Gemeinde festgelegt, wird die Organisation entsprechend informiert und dazu aufgefordert, die Erfüllung der Anforderungen schriftlich zu bestätigen und allenfalls zu belegen.
- c. Die eingegangenen Dokumente und Belege der Organisation werden durch die Gemeinde geprüft und bei Bedarf werden Präzisierungen und/oder Ergänzungen eingefordert.
- d. Erfüllt die Organisation die von der Gemeinde festgelegten Anforderungen, wird die Organisation auf die Liste der leistungserbringenden Organisationen gesetzt und die Organisation wird entsprechend informiert. Die Regelung der Zusammenarbeit und einzelner Rahmenbedingungen könnten bei Bedarf auch in einer Vereinbarung festgehalten werden. Dieser Aufwand lohnt sich aber nur, wenn die Organisation einen wesentlichen Bestandteil der Versorgung der Bevölkerung darstellt.

- e. Erfüllt die Organisation die von der Gemeinde festgelegten Anforderungen nicht, verzichtet die Gemeinde auf eine Zusammenarbeit mit der Organisation. Sofern die Organisation anschliessend glaubwürdige Anpassungen vornimmt, um die Anforderungen zu erfüllen, kann eine erneute Prüfung durch die Gemeinde erfolgen.
- f. Die Einhaltung der Qualitätsanforderungen bei Organisationen, die auf die Liste der leistungserbringenden Organisationen gesetzt wurden, wird weiterhin vorausgesetzt. Die Erfüllung der Qualitätsanforderungen kann periodisch durch die Gemeinde überprüft werden (erneute Prüfung analog der Schritte a-c). Die Gemeinde geht allfälligen Hinweisen auf Unregelmässigkeiten nach und trifft notwendige Massnahmen (z.B. Aufforderung, die Probleme innert nützlicher Frist zu beheben oder konkrete Auflagen).
- g. Wenn die Zusammenarbeit mit der Organisation aus nachvollziehbaren Gründen nicht mehr tragbar ist, kann die Gemeinde die Organisation von der Liste der leistungserbringenden Organisationen streichen.

Abschliessende Bemerkung

Die vorliegende Handreichung dient den Gemeinden als Umsetzungshilfe für die Bezeichnung von leistungserbringenden Organisationen gemäss ZLV. Darüber hinaus ist es von zentraler Bedeutung, dass die Gemeinden Kenntnis über das gesamte zur Verfügung stehende Angebot und die entsprechenden leistungserbringenden Organisationen haben. Dies nicht zuletzt auch als Grundlage für die Informationsstellen, die Bedarfsabklärungsstellen, die Durchführungsstellen ZL und die interessierte Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, dass die Gemeinden über die Bezeichnung einzelner Organisationen hinaus eine Übersicht mit sämtlichen bestehenden Leistungsangeboten in der Gemeinde erstellen und diese fortlaufend aktualisieren.