

Luzern, 24. Juni 2024

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

Umsetzungshilfe für die Gemeinden im Kanton Zürich: Handreichung zur Bezeichnung einer Bedarfsbescheinigungsstelle

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.

Jede Gemeinde hat schon heute eine Stelle zu bezeichnen, die Auskunft über das Angebot der Leistungserbringenden gemäss § 7 Abs. 1 Pflegegesetz erbringt. Diese kommunalen Informationsstellen erteilen Auskunft über das generelle und das aktuell verfügbare Angebot der Gemeinde (§ 3 Abs. 3 Verordnung über die Pflegeversorgung). Hinsichtlich der Bedarfsbescheinigung erfolgt die Bedarfsklärung der bisher vergütbaren pflegerischen und nichtpflegerischen Leistungen gemäss Verordnung über die Pflegeversorgung (vgl. § 11 a, Abs. 1 der geänderten ZLV). Die geänderte ZLV legt fest, dass für die neuen Leistungen, die über die ZLV finanziert werden, die Art und der Umfang des betreuerischen Unterstützungsbedarfs von einer geeigneten, von der Gemeinde bezeichneten Stelle festzulegen ist (vgl. § 11 a, Abs. 2 der geänderten ZLV). Falls keine Bedarfsbescheinigungsstelle vorhanden ist, kann die Notwendigkeit der Leistungen in einer Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2026 ärztlich bescheinigt werden (vgl. Abs. 3 Übergangsbestimmungen der geänderten ZLV).

Die vorliegende Handreichung wurde im Auftrag des kantonalen Sozialamts Zürich durch die Hochschule Luzern erarbeitet. Sie beinhaltet Ausführungen und Empfehlungen zu Anforderungen an eine Bedarfsbescheinigungsstelle (1), zu möglichen Organisationsformen der Bedarfsbescheinigungsstelle (2) sowie zu den jeweiligen Vor- und Nachteilen (3). Das Papier dient im Nachgang zum Vertiefungsanlass vom 30. Mai 2024 als Anregung für die Gemeinden und wird in Teilen in die Umsetzungshilfe und Weisungen des Sozialamtes einfließen, die im Herbst publiziert werden.

1) Anforderungen an eine Bedarfsbescheinigungsstelle

Der Bedarfsbescheinigungsstelle obliegt die verantwortungsvolle Aufgabe, die Notwendigkeit von Hilfe- und Betreuungsleistungen im Rahmen der geänderten ZLV zu bescheinigen. Gemäss der geänderten Zusatzleistungsverordnung setzen folgende Leistungen eine individuelle Bedarfsbescheinigung durch eine von der Gemeinde bezeichnete Stelle voraus: Hilfe und Betreuung nach §§ 11 d Abs. 4 und 11 e sowie Mehrkosten

für Mahlzeitendienste und Mittagstische nach § 11 f. Die Bedarfsbescheinigung umfasst jeweils Art und Umfang der Leistungen.

Um diese anspruchsvolle Aufgabe optimal erfüllen zu können, bedarf es personeller, fachlicher, struktureller und organisationaler Anforderungen an eine Bedarfsbescheinigungsstelle:

	<p>Fokus «Alter»</p> <p>Die Organisation, welche die Bedarfsbescheinigungsstelle führt, sollte im Thema der Hilfe, Betreuung und Pflege für das Leben im Alter zu Hause verankert sein und in der Lage sein, zusammen mit der Zielgruppe eine umfassende Erfassung und Bearbeitung individueller Lebenssituationen im Alter vorzunehmen.</p>
	<p>Fachlichkeit</p> <p>Die Bedarfsbescheinigungsstelle ist optimalerweise mit Fachpersonen aus Sozial- und/oder Gesundheitsberufen zu besetzen, welche über eine fundierte Expertise im Bereich der Hilfe, Betreuung und Pflege verfügen und Erfahrung im ressourcenorientierten Umgang mit der Zielgruppe aufweisen. Wichtig sind zudem Konzepte, Instrumente und Prozesse, welche fachlich fundiert sind und die notwendige Qualität gewährleisten.</p>
	<p>Kritische Grösse</p> <p>Zentral ist eine ausreichende personelle Ressourcenausstattung, um eine umfassende Abklärung und Begleitung der Antrag stellenden Personen sicherzustellen und einen nachhaltigen Beziehungs- und Vertrauensaufbau zu ermöglichen. Nur eine bestimmte Grösse der Bedarfsbescheinigungsstelle bzw. genügend hohe Fallzahlen ermöglichen den Aufbau einer fachlichen Routine und eine effiziente Arbeitsweise. Empfohlen wird mindestens eine volle Stelle (1 VZÄ), die auf zwei Personen verteilt wird, damit interner Fachaustausch und gegenseitige Stellvertretung möglich wird.</p>
	<p>Vernetzung</p> <p>Die Abklärungsstelle muss auf Ebene der Gemeinde enge Kontakte mit der Informationsstelle, der Durchführungsstelle ZL und den für die Alterspolitik zuständigen Behörden (Alterskommission, Gemeinderat) pflegen. Darüber hinaus ist die Vernetzung mit und zwischen den verschiedenen leistungserbringenden Organisationen wichtig, um über aktuelle Informationen über die Angebotsentwicklung zu verfügen.</p>
	<p>Unabhängigkeit</p> <p>Die Tätigkeit in einer Bedarfsbescheinigungsstelle stellt eine Fachaufgabe dar, bei der es um die Klärung eines individuellen Bedarfs geht, die unabhängig von allfälligen (finanz-) politischen Vorgaben vorzunehmen ist. Es wird zudem nicht empfohlen, dass eine Bedarfsbescheinigungsstelle zugleich auch die bescheinigten Leistungen erbringt. Bedarfsabklärung und Leistungserbringung sind bestmöglich zu trennen.</p>
	<p>Erreichbarkeit</p> <p>Die Bedarfsbescheinigungsstelle sollte für die Antrag stellenden Personen einfach und hindernisfrei zugänglich sein. Die telefonische Erreichbarkeit ist sicherzustellen und digitale Angebote sind in einfacher Sprache zu formulieren. Anzustreben sind schnelle Reaktionszeiten bei Anfragen sowie die Möglichkeit von Hausbesuchen.</p>

2) Mögliche Organisationsformen der Bedarfsbescheinigungsstelle

Die geänderte Zusatzleistungsverordnung macht keine spezifischen Vorgaben zur organisationalen Verortung der von der Gemeinde zu bezeichnenden Bedarfsbescheinigungsstelle. Somit stehen den Gemeinden verschiedene organisationale Möglichkeiten offen. Im Sinne einer Übersicht sind nachfolgend drei mögliche Ansätze von Organisationsformen der Bedarfsbescheinigungsstelle aufgeführt. Diese orientieren sich einerseits an der Grundidee, dass für die Bedarfsbescheinigungsstelle keine neue, isolierte Stelle geschaffen werden soll, sondern dass diese einer bestehenden Stelle zugeordnet werden soll. Andererseits sollte die bestehende Stelle eine gewisse thematische Nähe zu Altersthemen und zu Themen der sozialen Sicherung aufweisen.

Kommunale Verwaltungslösung	Inter-/überkommunale Verwaltungslösung	Beauftragung von privaten Dritten
<p><i>Die Bedarfsbescheinigungsstelle ist kommunal organisiert und innerhalb der Gemeindeverwaltung angesiedelt.</i></p>	<p><i>Die Bedarfsbescheinigungsstelle ist regional organisiert und innerhalb einer Gemeindeverwaltung oder bei einem Gemeindeverband angesiedelt.</i></p>	<p><i>Die Bedarfsbescheinigungsstelle ist bei einer kommunal oder regional organisierten leistungserbringenden Organisation oder selbständigen Fachperson angesiedelt.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> - Informationsstelle (gemäss Pflegegesetz) - Altersfachstelle - Sozialdienst - gemeindeeigene öffentlich-rechtliche Spitex - ZL-Durchführungsstelle - u.a. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informationsstelle (gemäss Pflegegesetz) - Altersfachstelle - Sozialdienst - regionale öffentlich-rechtliche Spitex - ZL-Durchführungsstelle - Sozialversicherungsanstalt - u.a. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alters- / Pflegeheim - gemeinnützige oder profitorientierte private Spitexorganisation - Pro Senectute - SRK - selbständige Fachpersonen - u.a.

3) Beurteilung der Organisationsformen für die Bedarfsbescheinigungsstelle

Die nachfolgende Tabelle bezieht sich auf die unter Ziffer 2) beschriebenen möglichen Organisationsformen der Bedarfsbescheinigungsstelle und nimmt vor dem Hintergrund der formulierten Anforderungen (Ziffer 1) eine Bewertung der verschiedenen Optionen vor, indem jeweils mögliche **Vorteile** und **Nachteile** aufgeführt werden.

Verortung der Bedarfsbescheinigungsstelle	Kommunal organisiert	Regional organisiert	Empfehlung
<p>Informationsstelle (gemäss Pflegegesetz)</p>	<p></p> <ul style="list-style-type: none"> - Erfahrung mit der Zielgruppe und deren Bedürfnissen - etablierte Anlaufstelle - Information und Bedarfsabklärung an einer Stelle (Synergie) - fachliche Expertise zu Pflege Themen - Kenntnisse des Pflegeangebots - bestehende Vernetzung im Altersbereich - meist keine Leistungserbringung im Betreuungsbereich 	<p></p> <ul style="list-style-type: none"> - Erfahrung mit der Zielgruppe und deren Bedürfnissen - etablierte Anlaufstelle - Information und Bedarfsabklärung an einer Stelle (Synergie) - fachliche Expertise zu Pflege Themen - Kenntnisse des Pflegeangebots - bestehende Vernetzung im Altersbereich - meist keine Leistungserbringung im Betreuungsbereich - kritische Grösse kann besser erreicht werden - regionale Zusammenarbeit stärkt die Professionalität 	<p>Sofern die Gemeinde bereits über eine leistungsfähige <i>kommunale</i> Informationsstelle verfügt, ist die Zuordnung der Bedarfsabklärung eine naheliegende Option.</p> <p>Eine <i>regionale</i> Lösung ist anzustreben, wenn die kritische Grösse nicht allein erreicht werden kann.</p>
	<p></p> <ul style="list-style-type: none"> - bisher stärker auf Pflege ausgerichtet, möglicherweise weniger Kompetenzen für den Betreuungsbereich - in kleinen Gemeinden: kritische Grösse wird nicht erreicht 	<p></p> <ul style="list-style-type: none"> - bisher stärker auf Pflege ausgerichtet, möglicherweise weniger Kompetenzen für den Betreuungsbereich - höherer Koordinationsaufwand mit den Gemeinden im Regionalverbund - je nach Geografie bzw. Verkehrerschliessung: evtl. Erreichbarkeit für Senior:innen nicht optimal 	

Verortung der Bedarfsbescheinigungsstelle	Kommunal organisiert	Regional organisiert	Empfehlung
Altersfachstelle	 <ul style="list-style-type: none"> - Fokus auf alterspolitische Themen - etablierte Anlaufstelle - Altersfragen und Bedarfsabklärung an einer Stelle (Synergie) - fachliche Expertise zu Altersthemen - Vernetzung im Altersbereich - meist keine Leistungserbringung im Bereich Betreuung und Pflege 	 <ul style="list-style-type: none"> - Fokus auf alterspolitische Themen - etablierte Anlaufstelle - Altersfragen und Bedarfsabklärung an einer Stelle (Synergie) - fachliche Expertise zu Altersthemen - Vernetzung im Altersbereich - meist keine Leistungserbringung im Bereich Betreuung und Pflege - kritische Grösse kann besser erreicht werden - regionale Zusammenarbeit stärkt die Professionalität 	<p>Sofern die Gemeinde bereits über eine leistungsfähige <i>kommunale</i> Altersfachstelle verfügt, ist die Zuordnung der Bedarfsabklärung eine sehr gute Option.</p> <p>Eine <i>regionale</i> Lösung ist anzustreben, wenn die kritische Grösse nicht allein erreicht werden kann.</p>
	 <ul style="list-style-type: none"> - in kleinen Gemeinden: kritische Grösse wird nicht erreicht 	 <ul style="list-style-type: none"> - höherer Koordinationsaufwand mit den Gemeinden im Regionalverbund - je nach Geografie bzw. Verkehrerschliessung: evtl. Erreichbarkeit für Senior:innen nicht optimal 	

Verortung der Bedarfsbescheinigungsstelle	Kommunal organisiert	Regional organisiert	Empfehlung
Sozialdienst	 <ul style="list-style-type: none"> - etablierte Anlaufstelle - Existenzsicherung und Bedarfsabklärung an einer Stelle (Synergie) - fachliche Expertise für individuelle Situationserhebung - meist keine Leistungserbringung im Betreuungsbereich 	 <ul style="list-style-type: none"> - etablierte Anlaufstelle - Existenzsicherung und Bedarfsabklärung an einer Stelle (Synergie) - fachliche Expertise für individuelle Situationserhebung - meist keine Leistungserbringung im Betreuungsbereich - kritische Grösse kann besser erreicht werden - regionale Zusammenarbeit stärkt die Professionalität 	<p>Polyvalente Sozialdienste könnten zwar die Bedarfsabklärung sinnvoll in ihren Strukturen integrieren. Sozialdienste haben aber in der Regel keine spezifische Ausrichtung auf Altersfragen und könnten für die Zielgruppe zu hochschwellig sein.</p>
	 <ul style="list-style-type: none"> - evtl. hochschwelliger Zugang (Stigma Sozialhilfe) - kein spezifischer Fokus auf Altersthemen - in kleinen Gemeinden: kritische Grösse wird nicht erreicht 	 <ul style="list-style-type: none"> - evtl. hochschwelliger Zugang (Stigma Sozialhilfe) - kein spezifischer Fokus auf Altersthemen - höherer Koordinationsaufwand mit den Gemeinden im Regionalverbund - je nach Geografie bzw. Verkehrerschliessung: evtl. Erreichbarkeit für Senior:innen nicht optimal 	

Verortung der Bedarfsbescheinigungsstelle	Kommunal organisiert	Regional organisiert	Empfehlung
ZL-Durchführungsstelle	 <ul style="list-style-type: none"> - etablierte Anlaufstelle - Zusatzleistungen und Bedarfsabklärung der Krankheits- und Behinderungskosten an einer Stelle (Synergie) - fachliche Expertise zu Sozialversicherungsthemen - keine Leistungserbringung im Betreuungsbereich 	 <ul style="list-style-type: none"> - etablierte Anlaufstelle - Zusatzleistungen und Bedarfsabklärung der Krankheits- und Behinderungskosten an einer Stelle (Synergie) - fachliche Expertise zu Sozialversicherungsthemen - keine eigene Leistungserbringung im Betreuungsbereich - kritische Grösse kann besser erreicht werden - regionale Zusammenarbeit stärkt die Professionalität 	<p>Durchführungsstellen sind sozialversicherungsrechtliche Vollzugsorgane und keine Fachstellen für Hilfe, Pflege und Betreuung im Alter zuhause. Für die Bedarfsabklärung sind sie aufgrund ihrer bisherigen Ausrichtung weniger geeignet.</p>
	 <ul style="list-style-type: none"> - kein Fokus auf Hilfe, Pflege und Betreuung im Alter zuhause - in der Regel kein Personal aus Sozial- oder Gesundheitsberufen - keine Vernetzung mit leistungserbringenden Organisationen - in kleineren Gemeinden: kritische Grösse wird nicht erreicht 	 <ul style="list-style-type: none"> - kein Fokus auf Hilfe, Pflege und Betreuung im Alter zuhause - in der Regel kein Personal aus Sozial- oder Gesundheitsberufen - keine Vernetzung mit leistungserbringenden Organisationen - höherer Koordinationsaufwand mit den Gemeinden im Regionalverbund - je nach Geografie bzw. Verkehrerschliessung: evtl. Erreichbarkeit für Senior:innen nicht optimal 	

Verortung der Bedarfsbescheinigungsstelle	Kommunal organisiert	Regional organisiert	Empfehlung
gemeindeeigene öffentlich-rechtliche Spitex	 <ul style="list-style-type: none"> - vertraut im Umgang mit der Zielgruppe - etablierte Anlaufstelle - fachliche Expertise im Bereich Pflege - vorhandene Infrastruktur für die Organisation von Hausbesuchen 	 <ul style="list-style-type: none"> - vertraut im Umgang mit der Zielgruppe - etablierte Anlaufstelle - fachliche Expertise im Bereich Pflege - kritische Grösse kann besser erreicht werden - vorhandene Infrastruktur für die Organisation von Hausbesuchen - regionale Zusammenarbeit stärkt die Professionalität 	<p>Die Ansiedlung der Bedarfsabklärung in einer Spitexorganisation ist nicht optimal, weil die Spitex selber Leistungen im Bereich der Pflege erbringt. Bedarfsabklärung und Leistungserbringung müssten auf jeden Fall – sofern das überhaupt möglich ist – sauber getrennt werden.</p>
	 <ul style="list-style-type: none"> - bisheriger Fokus primär auf Pflege und nicht auf Betreuung und Hilfe im Alter - Eigeninteressen durch eigene Leistungserbringung und Konkurrenz zu anderen leistungserbringenden Organisationen 	 <ul style="list-style-type: none"> - bisheriger Fokus primär auf Pflege und nicht auf Betreuung und Hilfe im Alter - Eigeninteressen durch eigene Leistungserbringung und Konkurrenz zu anderen leistungserbringenden Organisationen - höherer Koordinationsaufwand mit den Gemeinden im Regionalverbund 	

Verortung der Bedarfsbescheinigungsstelle	Kommunal organisiert	Regional organisiert	Empfehlung
Sozialversicherungsanstalt	--	 <ul style="list-style-type: none"> - etablierte Anlaufstelle - Zusatzleistungen und Bedarfsabklärung der Krankheits- und Behinderungskosten an einer Stelle (Synergie) - fachliche Expertise zu Sozialversicherungsthemen - keine eigene Leistungserbringung im Betreuungsbereich - kritische Grösse wird erreicht - regionale Zusammenarbeit stärkt die Professionalität 	<p>Die Zürcher SVA ist ein sozialversicherungsrechtliches Vollzugsorgan und keine Fachstelle für Hilfe, Pflege und Betreuung im Alter zuhause.</p> <p>Für die Bedarfsabklärung ist sie aufgrund ihrer bisherigen Ausrichtung weniger geeignet.</p>
	--	 <ul style="list-style-type: none"> - kein Fokus auf Hilfe, Pflege und Betreuung im Alter zuhause - keine Vernetzung mit leistungserbringenden Organisationen - höherer Koordinationsaufwand mit den Gemeinden im Regionalverbund - je nach Geografie bzw. Verkehrerschliessung: evtl. Erreichbarkeit für Senior:innen nicht optimal 	

Verortung der Bedarfsbescheinigungsstelle	Kommunal organisiert	Regional organisiert	Empfehlung
Leistungserbringende Organisationen	 <ul style="list-style-type: none"> - je nach Organisation: fachliche Expertise im Altersbereich - je nach Organisation: Vertrautheit mit der Zielgruppe - je nach Organisation: Vernetzung im Altersbereich 	 <ul style="list-style-type: none"> - je nach Organisation: fachliche Expertise im Altersbereich - je nach Organisation: Vertrautheit mit der Zielgruppe - je nach Organisation: Vernetzung im Altersbereich - kritische Grösse kann besser erreicht werden - regionale Zusammenarbeit stärkt die Professionalität 	<p>Die Ansiedlung der Bedarfsabklärung in einer leistungserbringenden Organisation ist nicht optimal, weil diese selbst Leistungen im Bereich der Hilfe, Pflege und Betreuung erbringen. Bedarfsabklärung und Leistungserbringung müssten auf jeden Fall – sofern das überhaupt möglich ist – sauber getrennt werden.</p>
	 <ul style="list-style-type: none"> - in kleinen Gemeinden: kritische Grösse wird nicht erreicht - Einbindung in gemeindliche Strukturen aufwendiger - Eigeninteressen durch eigene Leistungserbringung und Konkurrenz zu anderen leistungserbringenden Organisationen 	 <ul style="list-style-type: none"> - höherer Koordinationsaufwand mit den Gemeinden im Regionalverbund - Eigeninteressen durch eigene Leistungserbringung und Konkurrenz zu anderen leistungserbringenden Organisationen - je nach Geografie bzw. Verkehrerschliessung: evtl. Erreichbarkeit für Senior:innen nicht optimal 	

Verortung der Bedarfsbescheinigungsstelle	Kommunal organisiert	Regional organisiert	Empfehlung
Selbständige Fachpersonen	 <ul style="list-style-type: none"> - je nach Fachperson: fachliche Expertise im Altersbereich - je nach Fachperson: Vertrautheit mit der Zielgruppe - Unabhängigkeit von leistungserbringenden Organisationen 	 <ul style="list-style-type: none"> - je nach Fachperson: fachliche Expertise im Altersbereich - je nach Fachperson: Vertrautheit mit der Zielgruppe - kritische Grösse kann besser erreicht werden - Unabhängigkeit von leistungserbringenden Organisationen 	Diese Lösung ist zwar denkbar, aber das Fachwissen wird ausserhalb der öffentlichen Strukturen aufgebaut und die Vernetzung ist für eine aussenstehende Stelle aufwendiger und anspruchsvoller. Sollte die Fachperson selber Betreuungsleistungen erbringen, gelten die gleichen Vorbehalte, wie für leistungserbringende Organisationen.
	 <ul style="list-style-type: none"> - je nach Gemeinde: kritische Grösse wird nicht erreicht - Vernetzung mit Stellen der Gemeinden und leistungserbringenden Organisationen aufwändiger - Fach- und Netzwerkwissen wird ausserhalb der öffentlichen Strukturen aufgebaut - Legitimation gegenüber der Öffentlichkeit allenfalls schwierig 	 <ul style="list-style-type: none"> - Vernetzung mit Stellen der Gemeinden und leistungserbringenden Organisationen aufwändig - Fach- und Netzwerkwissen wird ausserhalb der öffentlichen Strukturen aufgebaut - Legitimation gegenüber der Öffentlichkeit allenfalls schwierig 	

Donat Knecht, Dozent und Projektleiter
Gena Da Rui, Senior wissenschaftliche Mitarbeiterin