

Zürich,  
6. Juni 2012

## **Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat**

---

### **Städtische Gesundheitsdienste, definitive Einführung der Fachstelle für präventive Beratung im Alter, Bewilligung jährlich wiederkehrender Ausgaben ab 2013**

#### **1. Ausgangslage**

Der Stadtrat hat auf Antrag des Gesundheits- und Umweltsportdepartements mit STRB Nr. 826/2008 einen dreijährigen Pilotbetrieb für eine Fachstelle für präventive Beratung im Alter beschlossen. Deren Ziel ist es, die Selbständigkeit und Lebensqualität der zuhause lebenden älteren Bevölkerung zu verbessern und damit die Einweisung in ein Pflege- oder Altersheim hinauszuzögern. Die gezielten individuellen Beratungen wurden von der Fachstelle für präventive Beratung im Alter, welche bei Spitex Zürich angesiedelt wurde, durchgeführt. Die Fachstelle unterstützt und berät vor Ort Seniorinnen und Senioren, sie vermittelt ihnen verschiedene Angebote und arbeitet eng mit Spitex, Pro Senectute, weiteren Gesundheitsligen und sozialen Institutionen sowie Hausärztinnen und Hausärzten zusammen. Die Leistungen der Fachstelle werden subsidiär angeboten. Sie steht auch nach Abschluss der Beratung für mögliche neue Problemstellungen als Anlaufstelle zur Verfügung und bietet so zusätzliche Sicherheit. Seit Mitte 2008 wurden in mehr als 3000 Beratungen über 1300 Seniorinnen und Senioren der Stadt Zürich in ihrem Bestreben, ihre Selbständigkeit zu erhalten, unterstützt. Das Pilotprojekt ist von der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaft (zhaw) evaluiert worden. Die Evaluation hat gezeigt, dass die individuellen Hausbesuche der Fachstelle für präventive Beratung die Gesundheitskompetenz stärken, zu nachhaltigen Verhaltensänderungen führen und von den Teilnehmenden sehr geschätzt werden.

Zweck dieser Vorlage ist es, die präventive Beratung als ständiges Angebot für die ältere Bevölkerung der Stadt Zürich einzuführen.

#### **2. Die Fachstelle für präventive Beratung**

##### **2.1. Organisation und Ablauf der Beratung**

Die Fachstelle für präventive Beratung ist Spitex Zürich mit dem Standort Spitex Zürich Limmat angegliedert. Spitex Zürich ist eine Institution mit kommunalem Leistungsauftrag. Sie schreibt jeweils die 70-, 75- und 80-jährigen Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt an. Der beigelegte Fragebogen zu physischen, psychischen und sozialen Themen wird von den interessierten Personen ausgefüllt und retourniert. Die Teilnahme ist freiwillig. Die Auswertung des Fragebogens ergibt Hinweise darauf, ob ein Beratungsbedarf vorliegt. Trifft dies zu, nimmt die Fachstelle für präventive Beratung Kontakt auf und vereinbart einen Termin für einen individuellen Hausbesuch. Die Beratungen werden von drei Pflegefachpersonen mit Zusatzausbildung durchgeführt. In der Beratung werden gemeinsam Strategien zur Lösung der individuellen Problemstellung entwickelt und ein Massnahmenplan zur Umsetzung erarbeitet. Die Themen der Beratung sind individuell und sehr vielfältig. Sie reichen von Sturzprophylaxen über die praktische Anwendung und Verträglichkeit von Medikamenten, den Umgang mit Schmerzen, über weitere Problemfelder, wie die Analyse der psychischen und sozialen Situation bis hin zu Ernährungs- und Bewegungsfragen. Die Fachstelle nimmt oft auch eine Triage-Funktion wahr, indem sie weitere Angebote vermittelt oder zusammen mit

den Teilnehmenden Massnahmen zu Verhaltensänderungen einleitet.

## **2.2. Ziele der präventiven Beratung**

Das Ziel der präventiven Beratung ist der Erhalt der Selbständigkeit und Gewährleistung der Selbstbestimmung auch bei (altersbedingten) Einschränkungen. Dadurch wird die Lebensqualität erhöht. Langfristig soll mit der präventiven Beratung der Eintritt in eine stationäre Einrichtung verhindert oder hinausgezögert werden. Dies wird erreicht mittels:

- Hilfe zur Selbsthilfe, damit die Seniorinnen und Senioren den Alltag positiv verändern können.
- Unterstützung bei gesundheitlichen Fragestellungen, bevor Spitex benötigt wird.
- Soziale Integration, bevor die Personen ganz vereinsamen.
- Stärken und Unterstützung der eigenen Ressourcen und Eigenverantwortung.

Der Erfolg der präventiven Beratung liegt in der Ausrichtung auf die individuellen Lebenssituationen und der Motivation, die gemeinsam vereinbarten Massnahmen erfolgreich umzusetzen, womit nachhaltige Verhaltensänderungen herbeigeführt und die Gesundheitskompetenz erhöht werden.

## **2.3. Zusammenarbeit mit Helsana**

In Zusammenarbeit mit der Krankenkasse Helsana entwickelte die Fachstelle für präventive Beratung ein Pilotprojekt zur Sturzprävention. Helsana rekrutierte die Teilnehmenden, welche anschliessend von der Fachstelle beraten wurden. Helsana übernahm die Entwicklungs- und Beratungskosten. Dieses Projekt erhielt im Oktober 2010 den 1. Preis im Projektwettbewerb des Vereins Gesundheitsnetz 2025 für innovative Projekte der integrierten Versorgung. In der Zwischenzeit wurde das Projekt Sturzprävention als definitives Angebot von Helsana aufgenommen und wird von den örtlichen Spitex-Organisationen durchgeführt.

## **2.4. Bisherige Weiterentwicklung**

Das Angebot der präventiven Beratung hat sich in den letzten vier Jahren immer weiterentwickelt. So wurde insbesondere der Fragebogen neu konzipiert, sodass sich jetzt vermehrt die vulnerablen Personen mit komplexen Situationen an die Fachstelle wenden. Dank dem Austausch mit ähnlich gelagerten Projekten konnten weitere wertvolle Erfahrungen in die Beratungen einfließen. Schliesslich werden mit weiteren Kooperationen, wie z. B. mit der ETH Zürich neue Kommunikationsmittel (iPad) in der Beratung erprobt.

## **3. Beurteilung des Pilotbetriebs**

### **3.1. Wissenschaftliche Einbettung**

Seit den letzten zwei bis drei Jahrzehnten werden präventive Hausbesuche, Gesundheitsberatung, Prävention oder Gesundheitsförderung im Alter intensiv erforscht. Infolge der vielversprechenden Resultate und der im Zuge des demografischen Wandels in unserer Gesellschaft aufgeworfenen Fragen wurden auch in der Schweiz verschiedene Projekte mit positiven Ergebnissen lanciert. Eine Übersicht der laufenden Projekte erstellte das Büro Bass 2010 im Auftrag des Spitex Verbands Schweiz: «Prävention und Gesundheitsförderung im Alter – Übersicht über Projekte unter Leitung oder Beteiligung der Spitex». Die präventive Beratung entspricht den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Verbesserung bzw. Stärkung der Gesundheit der älteren Bevölkerung. Das Zentrum für Gerontologie der Universität Zürich (ZfG) prognostiziert «der Lebensphase Alter ein beachtliches Potenzial an gesundheitsfördernden und präventiven Interventionsmöglichkeiten (...), das noch kaum ausgeschöpft wird». Das optimale Instrument, um dieses Potential auszuschöpfen, sieht das Zentrum für Gerontologie in der auf das Individuum fokussierten persönlichen Beratung, wie sie die Fachstelle für präventive Beratung durchführt, weil dabei der Heterogenität des Alters

Rechnung getragen werden kann.

### **3.2. Externe Evaluation der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (zhaw)**

Für die externe Evaluation wurden die Daten der ersten 500 Teilnehmenden ausgewertet. Das Durchschnittsalter betrug 71,9 Jahre. Die Teilnehmenden hatten mehrheitlich eine gute Ausbildung, 57 Prozent waren Frauen, und 41 Prozent lebten alleine. Bei den Gesundheitsproblemen überwogen Themen in den Bereichen Bewegung, Ernährung, Schmerz und Hören. Am häufigsten wurden konkrete Handlungspläne erstellt, gefolgt von den Massnahmen, mit denen professionelle Hilfe organisiert werden konnte. Wirksamkeit und Durchführbarkeit der gemeinsam mit der Pflegefachperson erarbeiteten Massnahmen wurden mit gut bis ausgezeichnet beurteilt.

Fazit der zhaw: Die angebotene individuelle Beratung hat sich bewährt. Präventive Massnahmen im weitesten Sinne, die den Alltag der Klientinnen und Klienten positiv veränderten, konnten gemeinsam mit den Betroffenen formuliert und umgesetzt werden. Das Ziel, Hilfe zur Selbsthilfe, wurde erreicht. Dies forderte von den beratenden Pflegepersonen ein hohes Mass an Fachwissen, Erfahrung und sozialer Kompetenz. Eine spezialisierte Ausbildung in diesem Bereich ist daher notwendig und hat sich bewährt. Der Evaluationsbericht kam zum Ergebnis, das Programm sei nicht nur weiterzuführen, sondern auf die Bevölkerungsgruppe der über 80-Jährigen auszudehnen, da diese Altersgruppe zahlenmässig am schnellsten zunehmen wird. Zudem sei ein niederschwelliger Zugang für schlechter versorgte Bevölkerungsgruppen zu entwickeln. Daraufhin wurde Anfang 2011 ein kürzerer Fragebogen konzipiert. Es zeigte sich, dass sich jetzt vermehrt Personen mit einem erhöhten Bedarf an präventiver Beratung an die Fachstelle wenden. Allerdings konnte das Angebot bis jetzt aus Kapazitätsgründen nicht auf die über 80-Jährigen ausgedehnt werden. Mit der definitiven Einführung der Fachstelle für präventive Beratung in der Stadt Zürich soll jedoch auch dieser Empfehlung Rechnung getragen werden.

### **3.3. Kennzahlen Betrieb vom 1. Juli 2008 – 30. Juni 2011**

Angeschriebene Personen	16 600
Anzahl Teilnehmende mit mindestens einer Beratung in Prozent der angeschriebenen Personen	1 000 6 %
Anzahl Beratungen (Hausbesuche und tel. Beratungen)	2 900
Anzahl Beraterinnen	3
Anzahl Stellenprozente vom 1. Juli 2008 bis 31. Mai 2010	180
Anzahl Stellenprozente ab 1. Juni 2010	190

### **3.4. Verlängerung des Pilotbetriebs**

Nach Ablauf der vom Stadtrat bewilligten Pilotphase (STRB Nr. 826/2008) mit bewilligten Bruttoausgaben von Fr. 1 089 000.– wurde aufgrund der Verzögerung in der Erarbeitung der Altersstrategie eine Verlängerung notwendig. Für den Zeitraum vom 1. Juli 2011 bis 31. Juni 2012 übernahmen die drei Spitex-Organisationen Fr. 162 000.–, Fr. 178 000.– wurden über den Allgemeinen Fonds PZZ/SGD/SAD (neu Fonds Alter und Gesundheit) finanziert. Die Restfinanzierung in der Höhe von Fr. 170 000.– bis Ende 2012 wird gemäss separater Weisung an den Stadtrat ganz aus dem Fonds Alter und Gesundheit finanziert. Im ordentlichen Budget wurden für 2012 keine Mittel eingestellt, da die definitive Finanzierung lange Zeit unklar war und sich der Wechsel der Zuordnung von der Spitex Zürich zu den Städtischen Gesundheitsdiensten erst in den letzten Monaten abzeichnete.

## 4. Definitives Angebot

### 4.1. Einbettung in die strategische Ausrichtung der Stadt Zürich

Die Stadt Zürich hat die präventive Beratung bereits im Rahmen der Spitex Strategie 2014 als wichtiges strategisches Projekt definiert (STRB Nr. 1541/2005). Mit STRB Nr. 1253/2006, «Gesunde Stadt Zürich, Strategie zur Gesundheitsförderung in der Stadt Zürich», wurde zudem «die Integration von präventiven und gesundheitsfördernden Angeboten in ihre Dienstleistungen» als übergeordnetes Ziel definiert. Mit der definitiven Einführung der Fachstelle für präventive Beratung wird diesem Ziel Rechnung getragen. Das Gleiche gilt für die vom Stadtrat in den «Strategien Zürich 2025 – Ziele und Handlungsfelder für die Entwicklung der Stadt Zürich» (Aktualisiert 2011) auf Seite 42 formulierte Strategie: «Die Stadt etabliert sich als Kompetenzzentrum für ältere Menschen und fördert den Erhalt der Selbstständigkeit sowie das Wohlbefinden im Alter mit geeigneten Angeboten».

### 4.2. Einbettung in die geplante Altersstrategie des GUD

Im Gesundheits- und Umweltdepartement wird derzeit eine Altersstrategie entwickelt. Bereits jetzt zeigt sich klar, wie wichtig in diesem Zusammenhang eine präventive Beratung der Seniorinnen und Senioren ist. Dieses Angebot ist ein zentrales Element oder Handlungsfeld in der Umsetzung der Alterspolitik, hilft es doch, die Selbstständigkeit zu fördern und damit den Verbleib in den eigenen vier Wänden zu ermöglichen.

## 5. Kosten

### 5.1. Personalkosten

Die Beratungen erfordern ein hohes Mass an Fachwissen, Erfahrung und sozialer Kompetenz von den beratenden Pflegepersonen. Gemeinsam mit den Seniorinnen und Senioren sind Strategien zur Lösung der individuellen Problemstellung zu entwickeln. Dies erfordert eine spezialisierte Ausbildung. Dabei kann auf die Erfahrungen der bisherigen Mitarbeiterinnen zurückgegriffen werden. Im Unterschied zum Pilotprojekt sollen diese jedoch ab dem 1. Januar 2013 in die Dienstabteilung Städtische Gesundheitsdienste, Spitex Kontraktmanagement, integriert werden. Damit auch die über 80-jährigen Einwohnerinnen und Einwohner (2010: 21 544 Personen) in den Genuss des Beratungsangebots kommen, wie es der Evaluationsbericht vorschlägt, sollen die Stellenwerte leicht erhöht werden auf insgesamt 2,6 Stellen (verteilt auf vier Personen). Details können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

Funktionsbezeichnung	Funktionskette	Funktionsstufe	Soll-Stellenwert	Jahressalär inkl. Sozialversicherungsbeiträge in Fr.
Fachbereichsleiterin oder Fachbereichsleiter	1601	11	0.8	119 800
Casemanagerin oder Casemanager	1404	10	1.8	246 300
Total			2.6	366 100

Die entsprechenden Stellen sind, vorbehältlich der Zustimmung des Gemeinderates zum vorliegenden Ausgabenbeschluss, durch den Stadtrat zu bewilligen.

### 5.2. Infrastruktur und Sachaufwand

Die Fachstelle wird örtlich weiterhin bei Spitex Zürich Limmat angesiedelt bleiben. Für die Infrastruktur, Raumkosten und sonstige Sachaufwände werden Spitex Zürich Limmat pro Jahr Fr. 40 000.– vergütet.

### 5.3. Gesamtaufwand

Da die Büroarbeitsplätze mit der jährlichen Pauschalvergütung von Fr. 40 000.– voll abgegolten werden, beziffert sich der Gesamtaufwand auf insgesamt Fr. 406 100.–.

#### **5.4. Einnahmen**

Die Beratungen der Seniorinnen und Senioren durch die Fachstelle sind kostenlos. Da das KVG für diese Art von Beratungen keine Abrechnung vorsieht, können sie auch nicht den Krankenkassen in Rechnung gestellt werden. Die Fachstelle kann somit keine Einnahmen generieren.

#### **5.5 Voranschlag, AFP**

Die maximalen Ausgaben von Fr. 406 100.– für das Jahr 2013 werden ins Budget 2013 eingestellt und sind im AFP 2013 bis 2016 berücksichtigt (Konto Städtische Gesundheitsdienste (Institution 3010), Spitex Kontraktmanagement (Buchungskreis 3115)).

#### **6. Zusammenfassender Antrag**

Die Evaluation hat gezeigt, dass die Fachstelle für präventive Beratung die Seniorinnen und Senioren erfolgreich ansprechen und gemeinsam mit diesen Verhaltensänderungen initiieren und umsetzen kann, welche die Selbständigkeit und Lebensqualität der zuhause lebenden älteren Bevölkerung nachhaltig verbessern kann. Damit werden nicht zuletzt auch Kosten für Hospitalisierungen, wenn nicht verhindert, so doch zumindest hinausgeschoben und damit Einsparungen erzielt. Das bewährte Team von Pflegefachpersonen garantiert eine effiziente Umsetzung. Als Bestandteil der städtischen integrierten Versorgung und um die Vernetzung weiter zu fördern, ist die Fachstelle in die Städtischen Gesundheitsdienste einzugliedern.

#### **7. Zuständigkeit (Kompetenzordnung)**

Die Beschlussfassung für jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 50 000.– bis maximal Fr. 1 000 000.– liegt in der Kompetenz des Gemeinderates. Dieser ist damit zuständig für die Bewilligung der jährlich wiederkehrenden Ausgaben von Fr. 406 100.– für die Fachstelle präventive Beratung.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

**Für die Fachstelle für präventive Beratung im Alter werden ab 1. Januar 2013 jährlich wiederkehrende Bruttoausgaben von höchstens Fr. 406 100.– bewilligt.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrates  
die Stadtpräsidentin  
**Corine Mauch**  
die Stadtschreiberin  
**Dr. Claudia Cuche-Curti**