

Protokollauszug vom

26.05.2021

Departement Soziales / Departementssekretariat:

Masterplan Pflegeversorgung: Kenntnisnahme Bericht sowie Verabschiedung der aktualisierten Pflegebettenplanung und der Massnahmen

IDG-Status: teilweise öffentlich

SR.21.387-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Berichte «Masterplan Pflegeversorgung» und «Masterplan Pflegeversorgung Kurzversion» gemäss Beilagen 1 und 2 werden zur Kenntnis genommen.
2. Die aktualisierte Pflegebettenplanung gemäss Masterplan Pflegeversorgung (Beilagen 1 und 2, je Kapitel 6) und Begründung Ziffer 4 wird verabschiedet.
3. Die Massnahmen zu «Pflege- und Betreuungsangeboten», «Information und Beratung», «Monitoring und Datengrundlagen» sowie «Kooperation, Vernetzung und Einbezug von Akteuren und betroffenen Personen» gemäss Beilage 3 werden verabschiedet.
4. Das Departement Soziales wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den beteiligten Stellen eine Umsetzungsplanung zu erarbeiten und dem Stadtrat bis spätestens am 31. Oktober 2021 zur Genehmigung vorzulegen.
5. Dieser Beschluss wird am 1. Juni 2021 veröffentlicht, zusammen mit den Berichten «Masterplan Pflegeversorgung» und «Masterplan Pflegeversorgung Kurzversion». Ebenfalls am 1. Juni 2021 wird der Masterplan Pflegeversorgung der Öffentlichkeit anlässlich einer Medienkonferenz vorgestellt. Die Medienmitteilung gemäss Beilage wird genehmigt.
6. Mitteilung an: Alle Departemente und mit Beilagen an: Departement Kulturelles und Dienste, Stadtentwicklung, Quartierentwicklung, Fachstelle Statistik, Fachstelle Integrationsförderung; Departement Finanzen, Steueramt.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Simon', with a stylized, cursive script.

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Im Jahr 2018 hat der Stadtrat das Departement Soziales beauftragt, einen Masterplan Pflegeversorgung als Grundlage der Versorgungssteuerung und der weiteren Versorgungsplanung zu erarbeiten mit folgenden Zielen (SR.18.639-1):

- Transparenz bezüglich der sich aus dem Pflegegesetz ergebenden Aufgabenstellungen und der dazu gehörenden Ziele und Leitplanken;
- Analyse der Versorgungssituation, Aktualisierung der Bedarfsplanung und daraus Ableitung von prioritären Handlungsfeldern und Massnahmen
- Zeitliche und inhaltliche Festlegung eines Monitorings und eines Überprüfungsmodus im Sinne einer rollenden Planung und Steuerung;
- Transparenz hinsichtlich der Strukturen, Instrumente und Prozesse der Planung und Steuerung der Pflegeversorgung;
- Effizienter und effektiver Einsatz der für die Versorgung und die Steuerung der Versorgung eingesetzten Steuermittel.

Der Masterplan Pflegeversorgung müsse u.a. Aussagen enthalten zum künftigen Bedarf an Pflegeplätzen, zu allfälligen Lücken in der Versorgung, zur Bedeutung der städtischen Angebote für die städtische Gewährleistungspflicht, zur Rolle der intermediären Angebote und zur Organisation der Versorgungssteuerung.

Bezüglich der Erarbeitung des Masterplans Pflegeversorgung hat der Stadtrat vorgegeben, dass die relevanten Akteure aus den Handlungsfeldern Prävention, Betreuung und Pflege einzubeziehen seien und der Prozess zur Erarbeitung des Masterplans transparent und nachvollziehbar gestaltet und dokumentiert werden müsse.

Die Erarbeitung des Masterplans Pflegeversorgung wurde als Massnahme im Rahmen des Handlungsfeldes «Sozialer Zusammenhalt» in das Legislaturprogramm 2018–2022 aufgenommen (Massnahme SZ.17.46).

2. Projektorganisation und Erarbeitungsprozess

Auftraggeber des Masterplans Pflegeversorgung war wie ausgeführt der Gesamtstadtrat. Für die strategische Steuerung des Projekts wurde ein stadträtlicher *Projektausschuss* eingesetzt, bestehend aus dem Vorsteher DSO, dem Vorsteher DFI, dem Stadtpräsidenten sowie dem Stadt-

schreiber. Insgesamt wurden mit dem Projektausschuss in der Zeit von Dezember 2019 bis Dezember 2020 drei Sitzungen durchgeführt. Gegenstand der Sitzungen waren Entscheide zu einzelnen zentralen Fragestellungen sowie die Präsentation und Freigabe von Arbeitsergebnissen für die Weiterarbeit. Am 4. Dezember 2020, der letzten Sitzung des Projektausschusses, hat dieser vorgeschlagenen Massnahmen diskutiert und zuhanden des Gesamtstadtrats verabschiedet. Die Ergebnisse des Masterplans Pflegeversorgung wurden dem Stadtrat an der Donnerstagsitzung vom 17. Dezember 2020 vorgestellt.

Die Erarbeitung der Grundlagen, die Aufbereitung von Fragestellungen und Lösungsvorschlägen erfolgte – nach Vorbereitungsarbeiten im Jahr 2018 und im ersten Halbjahr 2019 – ab Mitte 2019 im *Kernteam*, bestehend aus der Stabschefin DSO (Projektleitung), dem Leiter Finanzen DSO, der Leiterin Fachstelle Alter und Gesundheit, der Leiterin Wohnberatung und einer punktuell beigezogenen externen Fachberatung. Mittels einer systematischen Analyse von Forschungsliteratur, Studien und Rechtsgrundlagen wurden in einem ersten Schritt die aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen und Trends im Altersbereich aufgearbeitet sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen der Steuerung der Pflegeversorgung dargestellt. In einem zweiten Schritt wurde die Planung der Pflegebetten, ausgehend von der Pflegebettenprognose von Obsan (Schweizerisches Gesundheitsobservatorium) und einer Analyse der aktuellen Versorgungssituation, neu konzeptualisiert und Handlungsbedarf identifiziert.

An einem halbtägigen Workshop wurden im Juli 2020 mit einer *Spurgruppe* ausgewählte Arbeitsergebnisse des Kernteams besprochen und reflektiert. Zur Spurgruppe gehörten der Leiter Alter und Pflege, der Leiter der Unternehmensentwicklung von Alter und Pflege, die Leiterin Stadtentwicklung a.i., die Geschäftsführerin der Geschäftsstelle Pro Senectute Winterthur Andelfingen (und Präsidentin des Altersforums), eine Vertreterin der sozialen Arbeit der Landeskirchen sowie der Geschäftsführer der Gaiwo (Genossenschaft für Alters- und Invalidenwohnungen).

Weitere Akteure aus Betreuung, Pflege und Prävention sowie Betroffene wurden als *Resonanzgruppe* im Rahmen eines ganztägigen Workshops im August 2020 einbezogen. Teilgenommen haben insgesamt 41 Personen aus dem Alters- und Sozialbereich (u.a. Alters- und Pflegezentren, Spitex-Organisationen, Pro Senectute, Landeskirchen, Entlastungsdienst), der Politik (GGR-Mitglieder) und der Forschung (ZHAW). Betroffene waren vertreten durch Mitglieder des Vereins «Senioren für Senioren» und des regionalen Seniorinnen- und Seniorenverbandes Winterthur. Im Zentrum des Workshops stand die Auseinandersetzung mit ausgewählten Fragestellungen wie etwa «Was braucht es, damit ältere Menschen möglichst lange zu Hause wohnen können?» oder «Wie sehen attraktive und wettbewerbsfähige stationäre Pflegeinstitutionen der Zukunft

aus?» Die zentralen Erkenntnisse aus den Diskussionen sind bei der Weiterarbeit am Masterplan Pflegeversorgung eingeflossen.

3. Aufbau Bericht «Masterplan Pflegeversorgung» und Kurzversion

Der rund 120 Seiten umfassende Bericht «Masterplan Pflegeversorgung» dokumentiert sämtliche Arbeitsergebnisse aus dem Projekt entlang seinen Zielsetzungen und den darin definierten Meilensteinen (Beilage 1). In der *Kurzversion* des Berichts (rund 40 Seiten) werden pro Kapitel die wichtigsten Arbeitsergebnisse und Erkenntnisse zusammengefasst dargestellt (Beilage 2). Die Massnahmen (inkl. Beschreibung) werden in der Kurzversion des Berichts ungekürzt abgebildet. Der entsprechende Auszug ist dem vorliegenden Beschluss auch separat beigelegt (vgl. Beilage 3).

Im Bericht werden zuerst die gesellschaftlichen Trends und Entwicklungen im Altersbereich beschrieben (Kapitel 2) und die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Steuerung der Pflegeversorgung aufgezeigt (Kapitel 3). Im Kapitel 4 erfolgt eine Beschreibung der Organisation und der Instrumente der Versorgungssteuerung.

Auf die aktuelle Versorgungssituation in Winterthur sowie die heutigen Nutzungsmuster stationärer und ambulanter Pflege wird im Kapitel 5 detailliert eingegangen. Danach werden die Ergebnisse der aktualisierten Bettenbedarfsplanung erörtert (Kapitel 6). Im Kapitel 7 werden – ausgehend von den zentralen gesetzlichen Aufgaben – Ziele der Pflegeversorgung formuliert und es wird analysiert, inwiefern die Ziele erreicht bzw. nicht erreicht sind. Bei festgestelltem Handlungsbedarf werden Massnahmen zur Erreichung der Ziele festgelegt. Die Massnahmen werden im abschliessenden Kapitel 8 den Themenbereichen «Pflege- und Betreuungsangebote», «Information und Beratung», «Monitoring und Datengrundlagen» sowie «Kooperation, Vernetzung und Einbezug» zugeordnet und detailliert beschrieben.

Der Bericht ist so aufgebaut, dass jedes Kapitel grundsätzlich auch einzeln gelesen werden kann. An diversen Stellen kommt es deshalb zu Wiederholungen, insbesondere im Kapitel 7, wo analysiert wird, inwiefern Handlungsbedarf besteht. Teilweise werden die wichtigsten Ergebnisse und Erkenntnisse am Ende eines Kapitels nochmals zusammengefasst.

4. Bedarfsplanung Pflegebetten

a) Abstellen auf das Szenario «Verlagerung»

Bis 2040 wird die ältere Bevölkerung um über 60 Prozent zunehmen. Voraussichtlich werden in Winterthur über 25 000 Personen 65 Jahre oder älter sein und 8600 Personen werden 80-jährig oder älter sein.

Für die Prognose der künftig benötigten Pflegeplätze werden im Masterplan Pflegeversorgung zwei Szenarien gerechnet. Das Szenario «Verlagerung» geht davon aus, dass der Anteil der mittel bis schwer pflegebedürftigen Personen in stationären Institutionen (Pflegestufen 3–12) um 10 Prozent und der Anteil der nicht bis leicht Pflegebedürftigen (Pflegestufen 0–2) um 50 Prozent sinkt. Das Szenario «Konstant» geht davon aus, dass die Nutzung stationärer Institutionen gleichbleibt wie im Referenzjahr 2016.

Die grosse Mehrheit der älteren Bevölkerung möchte so lange wie möglich selbstständig wohnen und erst in ein Alters- oder Pflegezentrum ziehen, wenn «es unbedingt nötig ist». Auch das kantonale Pflegegesetz gibt vor, dass Pflegeheimeintritte möglichst vermieden oder verzögert werden sollen. Die Stadt Winterthur strebt deshalb eine Verlagerung vom stationären zum ambulanten Bereich an und stuft das Szenario «Verlagerung» in Anlehnung an die Einschätzung der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich als realistisch ein. Damit die Verlagerung tatsächlich stattfindet, braucht es aber gezielte Anstrengungen – etwa einen Ausbau des Angebots an Wohnungen mit Service oder die Förderung der Rückkehr nach Hause nach stationären Aufenthalten.

b) Bettenbedarf gedeckt bis 2040

Im Jahr 2019 gab es in Winterthur 1014 Pflegeplätze. Mit der Eröffnung des Seniorenzentrums Vivale Ende August 2020 sind 121 zusätzliche Plätze hinzugekommen. In Wülflingen wird voraussichtlich im Februar 2022 das Tertianum Gartenhof eröffnet, das weitere 87 Pflegeplätze anbietet. Es wird dann 1222 stationäre Pflegeplätze in Winterthur geben.

Die Bettenprognose zeigt, dass die Versorgung der Bevölkerung mit den ab 2022 verfügbaren Pflegeplätzen bis ins Jahr 2040 sichergestellt ist – vorausgesetzt, die angestrebte Verlagerung von stationärer zu ambulanter Pflege kann erreicht werden. Das Bettenangebot reicht auch dann aus, wenn die Eintritte in stationäre Institutionen ausserhalb von Winterthur zurückgehen und künftig mehr Menschen als heute in Winterthur bleiben. In den nächsten zwanzig Jahren besteht somit voraussichtlich kein zusätzlicher Bedarf an Pflegeplätzen. Ein Kapazitätsausbau im stationären Bereich ist daher nach heutiger Einschätzung nicht notwendig (vgl. Beilagen 1 und 2, je Kapitel 6).

c) Regelmässige Aktualisierungen der Bedarfsplanung

Die Bettenplanung soll künftig mindestens alle 5 Jahre aktualisiert werden. Im Rahmen der Aktualisierungen soll insbesondere auch überprüft werden, ob die angestrebte Verlagerung von stationär zu ambulant im erwarteten Umfang auch effektiv stattfindet. Die Ergebnisse der Bedarfspla-

nung werden publiziert und proaktiv kommuniziert. Damit sollen sich vor allem auch privaten Alterszentren und potentielle Investoren jederzeit über den aktuellen Planungsstand informieren können.

5. Massnahmen, Verantwortlichkeiten und Umsetzungsplanung

Im Masterplan Pflegeversorgung werden ausgehend von den gesetzlichen Aufgaben, den Wirkungs- und Steuerungszielen und einer Analyse der aktuellen Versorgungssituation 35 Massnahmen festgelegt (vgl. Beilage 3), die den folgenden Kategorien zugeordnet werden: Massnahmen im Bereich Pflege- und Betreuungsangebote (A), Massnahmen zur Information und Beratung (I), Massnahmen zu Datengrundlagen und Monitoring (M) sowie Massnahmen zu Kooperation, Vernetzung und Einbezug von Akteuren und betroffenen Personen (K).

Jede der 35 Massnahmen wird kurz beschrieben. Bei sämtlichen Massnahmen sind für die Umsetzung Organisationseinheiten aus dem Departement Soziales in der primären Verantwortung:

- Die zum Departementssekretariat DSO gehörende Fachstelle Alter und Gesundheit ist für die Umsetzung von 22 Massnahmen zuständig (vgl. Massnahmen A.5, A.7, I.1–3, I.5–7, M.1–8, K.1–6).
- In die Verantwortung des Departementssekretariats fällt die Umsetzung von sechs Massnahmen. Dabei geht es vor allem um Massnahmen, denen mit Blick auf die Sicherstellung der Pflegeversorgung eine besondere Bedeutung zukommt (vgl. Massnahmen A.2, A.3, A.6, A.11, K.7 und K.8).
- Bei fünf Massnahmen aus der Kategorie Pflege- und Betreuungsangebote (vgl. Massnahmen A.1, A.4, A.8, A.10) liegt die Verantwortung für die Umsetzung beim Bereich Alter und Pflege.
- Für die Umsetzung von zwei Massnahmen ist die städtische Wohnberatung verantwortlich (vgl. Massnahmen I.4 und M.9), die organisatorisch ebenfalls zum Departementssekretariat DSO gehört.

Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt in Zusammenarbeit mit weiteren Stellen aus dem DSO, dem Altersforum Winterthur und der Pro Senectute. Bei der Umsetzung der folgenden Massnahmen ist zudem die Beteiligung von Organisationseinheiten aus anderen Departementen vorgesehen:

- Aufbau niederschwelliger ambulanter Betreuungs- und Dienstleistungsangebote in den städtischen Alterszentren (Massnahme A.9): Beteiligung Quartierentwicklung
- Regelmässige Bedarfsplanung (Massnahme M.4): Beteiligung Fachstelle Statistik
- Aufbau Monitoring zu Wohnen im Alter (Massnahme M.5): Beteiligung Fachstelle Statistik und Einwohnerkontrolle

- Möglichkeit eines Monitorings der finanziellen Situation der älteren Bevölkerung mit den Daten des Steueramts prüfen (M.7): Beteiligung Steueramt

Die genannten Stellen wurden über die geplanten Massnahmen und den Einbezug informiert.

Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen unter der Verantwortung des Departement Soziales im Laufe der nächsten 6 Jahre umgesetzt bzw. etabliert werden. Das Departement Soziales, Fachstelle Alter und Gesundheit, ist zu beauftragen, unter Einbezug der beteiligten Stellen eine Umsetzungsplanung zu erarbeiten (inkl. Monitoring und Ausführungen zur Berichterstattung an den Stadtrat) und diese dem Stadtrat bis spätestens am 31. Oktober 2021 vorzulegen.

6. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die im Masterplan Pflegeversorgung vorgeschlagenen Massnahmen haben nach heutiger Einschätzung keine zusätzlichen finanziellen Kosten zur Folge. Grundsätzlich ist vorgesehen, dass sie im Rahmen des ordentlichen Budgets und des Finanz- und Aufgabenplans (FAP) bearbeitet werden können. Sollte sich im Verlaufe der Umsetzung der Massnahmen ein darüber hinaus gehender Finanzierungsbedarf zeigen, wird dafür bei den zuständigen Stellen Antrag gestellt.

Zwei Massnahmen haben die Prüfung einer städtischen Mitfinanzierung von Betreuungsleistungen zum Gegenstand. Dabei geht es einerseits um die Prüfung der Mitfinanzierung von Aufhalten im städtischen Tageszentrum (vgl. Massnahme A.6) und andererseits um die Prüfung von Möglichkeiten der Mitfinanzierung von Betreuungsleistungen zu Hause (vgl. Massnahme A.11). Auch hier gilt, dass allfällige städtische Finanzierungen (inkl. entsprechende Entscheide) bei den dafür zuständigen Instanzen beantragt werden.

7. Veröffentlichung und Kommunikation

Der vorliegende Beschluss ist am 1. Juni 2021 zu veröffentlichen. Am gleichen Tag führt das Departement Soziales eine Medienkonferenz durch, an der die wichtigsten Ergebnisse des Masterplans Pflegeversorgung vorgestellt werden. Gleichentags wird eine Medienmitteilung versandt (vgl. Beilage 4), die zu genehmigen ist.

Sowohl der Masterplan Pflegeversorgung als auch die Kurzversion sind nach der Durchführung der Medienkonferenz im Internet zu publizieren. Der mehr als 120 Seiten umfassende Masterplan Pflegeversorgung richtet sich in erster Linie an interessierte Fachpersonen, die sich vertiefter mit der Materie oder einzelnen Aspekten davon auseinandersetzen möchten. Die Kurzversion richtet

sich an Personen, die sich schnell einen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse und Arbeitsergebnisse verschaffen möchten. Zur Verbesserung der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit wird die Kurzversion noch grafisch gestaltet werden.

Beilagen:

- Beilage 1: Bericht «Masterplan Pflegeversorgung»
- Beilage 2: Bericht «Masterplan Pflegeversorgung Kurzversion»
- Beilage 3: Massnahmen Masterplan Pflegeversorgung
- Beilage 4: Medienmitteilung