



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 5. April 2017 (StB 197)

B+A 11/2017

Selbstbestimmtes Wohnen im Alter II

- Netzwerk Alter Luzern
- Anlaufstelle für Altersfragen
- Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen

**Mediensperfrist
1. Mai 2017
11.00 Uhr**

Bezug zur Gesamtplanung 2017–2021

Leitsatz Gesellschaft

Die Stadt Luzern zeichnet sich durch eine solidarische Gemeinschaft aus dank

- lebendiger und sicherer Quartiere mit starken Freiwilligenstrukturen und hoher Lebensqualität,
- attraktiver öffentlicher Räume und eines vielfältigen Wohnraumangebots,
- eines qualitativ hochstehenden und vielfältigen Bildungs-, Kultur-, Sport- und Freizeitangebots,
- flexibler und effizienter Beratungs-, Unterstützungs- und Betreuungsangebote,
- der Förderung der Integration aller Bevölkerungsgruppen.

Soziale Wohlfahrt

Fünfjahresziel 5.1 Basierend auf dem Entwicklungskonzept „Altern in Luzern“ sind die Massnahmen für die Generation 60 plus umgesetzt. Als neuer Schwerpunkt in der städtischen Alterspolitik ist das Thema „selbstbestimmtes Wohnen mit Dienstleistungen“ bearbeitet. Die Angebote in diesem Bereich sind koordiniert, und deren Finanzierung ist geklärt.

Fünfjahresziel 5.3 Basierend auf der Umsetzungsstrategie zur Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“ sind zwischen 2015 und 2020 600 zusätzliche gemeinnützige Wohnungen verfügbar oder im Bau. Die städtische Wohnraumpolitik trägt zur Erhaltung der hohen Lebensqualität und des vielfältigen Wohnungsangebots bei. Massnahmen für die soziale Durchmischung der Quartiere und zur Förderung von vielfältigem Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten sind eingeleitet.

Projektplan

L41520

Pflegeversorgung

I79005

Umsetzung der städtischen Wohnraumpolitik

Übersicht

Mit den beiden B+A 5/2016 „Evaluation ‚Altern in Luzern‘“ und 6/2016 „Selbstbestimmtes Wohnen im Alter“ hat der Stadtrat vor etwa einem Jahr aufgezeigt, wie er die zukünftige Alterspolitik der Stadt Luzern gestalten möchte. Beide Berichte sind vom Parlament ohne Gegenstimmen sehr gut aufgenommen worden. Als nächsten Schritt möchte der Stadtrat zwei Konkretisierungen aus den im B+A 6/2016 aufgezeigten Schwerpunkten präsentieren, mit denen er die Herausforderungen der demografischen Entwicklungen angehen möchte: den Aufbau einer „Anlaufstelle für Altersfragen“ sowie das Pilotprojekt „Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen“.

Diese beiden Massnahmen sind eingebettet in eine Strategie, deren Hauptpfeiler die Schaffung eines „Netzwerks Alter Luzern“ darstellt. Um in einem sehr dynamischen Umfeld Effizienz und Effektivität zu erreichen und zu wahren, sind eine tragende Vernetzung und eine gute Zusammenarbeit der Akteure im Altersbereich von zentraler Bedeutung. Die Stadt Luzern soll dabei die strategische Führung und die Koordinationsfunktion übernehmen.

Das Wohnen zu Hause entspricht gemäss Befragungen einerseits dem Wunsch der grossen Mehrheit der älteren Menschen. Andererseits lässt sich zeigen, dass durch eine Verzögerung von Heimeintritten Kosteneinsparungen sowohl für die Betroffenen als auch für die öffentliche Hand resultieren. Die Analyse verschiedener Wohn- und Betreuungsformen im Alter weisen darauf hin, dass die ambulante Pflege und Betreuung im eigenen Haushalt bei geringer Pflegebedürftigkeit kostengünstiger ist als die Pflege in einer Pflegeinstitution. Im Bestreben, das Wohnen zu Hause für ältere Menschen zu fördern, leistet die Stadt Luzern – neben der Sicherstellung der ambulanten Pflege – bereits heute Beiträge an hauswirtschaftliche und betreuerische Leistungen der Spitex sowie an das betreute Wohnen.

Einen wichtigen Beitrag an das selbstbestimmte Wohnen im Alter leisten Information, Beratung und Prävention. Der Stadtrat schlägt deshalb vor, eine städtische Anlaufstelle für Altersfragen aufzubauen, die allgemeine Auskünfte zu Altersfragen gibt und die einen speziellen Fokus auf selbstbestimmtes Wohnen im Alter hat. Sie soll unabhängig und neutral alle Einwohnerinnen und Einwohner bei Fragen rund um das Thema Wohnen im Alter unterstützen. Sie informiert und vermittelt, leistet Früherkennung und Prävention und wird eng mit der Spitex Stadt Luzern und mit Vicino Luzern zusammenarbeiten. Da sie präventiv ausgerichtet ist, können ältere Luzernerinnen und Luzerner erreicht werden, bevor sie eine Unterstützung im pflegerischen Bereich in Anspruch nehmen müssen.

Mit der Anlaufstelle für Altersfragen werden nicht nur bestehende Angebote ergänzt, sondern es wird auch eine strategisch nutzbare Kompetenz aufgebaut, die nach der Verselbstständigung der Viva Luzern AG an Bedeutung gewonnen hat und in einem dynamischen Umfeld weiter zunehmen wird. Nur eine unabhängige städtische Anlaufstelle hat die Möglichkeit, den Umfang subventionierter hauswirtschaftlicher Leistungen zu kontrollieren. Auch wäre es möglich, dass die Anlaufstelle Aufgaben beim Schnittstellenmanagement der Pflegeversorgung übernimmt und ältere Menschen und ihre Angehörigen beim Übergang von ambulanter Pflege zu Hause in ein Pflegeheim unterstützt. Dass die Anlaufstelle Leistungen

etwa für pflegende Angehörige sprechen kann, ist nicht zuletzt Voraussetzung für die Einführung eines Gutscheinsystems.

Die Anlaufstelle soll deshalb in einem Netzwerk eng mit bestehenden Institutionen zusammenarbeiten, die im Bereich Alter aktiv sind. Damit werden die Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung der verschiedenen Akteure optimiert und die Voraussetzungen geschaffen, um die Alterspolitik der Stadt Luzern gemeinsam weiterzuentwickeln. Die Stadt Luzern soll dabei die strategische Führung und die Koordinationsfunktion übernehmen.

Als weiteren Schritt zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens zu Hause schlägt der Stadtrat die Einführung eines Systems mit Gutscheinen für ergänzende hauswirtschaftliche Leistungen vor. Dabei geht es darum, mit einem einfachen, subjektfinanzierenden System ältere Menschen zu unterstützen, länger selbstbestimmt in ihrer gewohnten Umgebung wohnen zu können. Im Rahmen eines dreijährigen Pilotversuchs sollen die genauen Kriterien entwickelt werden, Vor- und Nachteile evaluiert und die Ausgestaltung eines allfälligen späteren Normalbetriebs konkretisiert werden. Mit dem Pilotprojekt „Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen“ würde die Stadt Luzern schweizweit eine Pionierrolle einnehmen.

Der vorliegende Bericht und Antrag wurde mit der Beteiligung der wichtigsten Akteure im Altersbereich, unter anderem in Expertengesprächen und Workshops, erarbeitet, wofür an dieser Stelle herzlich gedankt sei. Ein weiterer Dank geht an die Albert Koechlin Stiftung AKS, welche die „Machbarkeitsstudie Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen“ mitfinanziert hat, die diesem Bericht und Antrag zugrunde liegt.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Einleitung	7
1.1 Ziele des Stadtrates	7
1.1.1 Grundhaltungen und Gestaltungsgrundsätze	7
1.1.2 Finanzielle Herausforderungen	8
1.1.3 „Wohnen im Alter“ als Schwerpunkt	8
1.1.4 Vereinbarkeit mit der städtischen Wohnraumpolitik	10
1.1.5 „Förderung des Umzugs aus Gross- in Kleinwohnungen“	10
1.2 Inhalte des vorliegenden Berichtes und Antrages	11
2 Wohnen im Alter in der Stadt Luzern	11
2.1 Überblick – auch Luzern altert	12
2.2 Zukünftige Entwicklung der Altersgruppen	13
2.3 Situation der älteren Bevölkerung in den Quartieren	13
2.3.1 Altersverteilung in den Quartieren	13
2.3.2 Hochaltrigkeit in den Quartieren	14
2.3.3 Alter, Zivilstand und Geschlecht – das hohe Alter ist weiblich	15
2.4 Alter, Pflege und Versorgung	16
2.4.1 Situation in den Alters- und Pflegeheimen	16
2.4.2 Gründe für Heimeintritte	17
2.4.3 Massnahmen zur Vermeidung von Heimeintritten	18
2.4.4 Finanzierung der Versorgung zu Hause und im Heim	20
2.4.5 Schätzung des Einsparpotenzials	20
3 Institutionelle Situation und Erkenntnisse	23
3.1 Ausgangslage	23
3.1.1 Auslagerung der Abteilung Heime und Alterssiedlungen	23
3.1.2 B+A 6/2016: „Selbstbestimmtes Wohnen im Alter“	23
3.2 Bestehende Angebote im Alter in der Stadt Luzern	24
3.2.1 Spezialisierte Angebote von Leistungserbringern	24
3.2.2 Städtische Angebote	25
4 Strategie zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens	26
4.1 Netzwerk Alter Luzern	26

4.2	Anlaufstelle für Altersfragen	27
4.2.1	Weshalb braucht es eine Anlaufstelle?	27
4.2.2	Zielgruppen und Wirkungsziele	28
4.2.3	Instrumente	29
4.3	Pilotprojekt Gutscheinsystem	31
4.3.1	Zielgruppen und Wirkungsziele	32
4.3.2	Umsetzung als Pilotprojekt	33
4.4	Mögliche Weiterentwicklungen	34
5	Organisation der Anlaufstelle für Altersfragen	35
5.1	Anlaufstelle als städtische Aufgabe	35
5.2	Einbettung in die bestehenden Strukturen	36
5.3	Anforderungen	36
5.4	Stellenprozente	37
6	Ressourcen und Finanzen	37
6.1	Anlaufstelle für Altersfragen Luzern	37
6.2	Pilotprojekt Gutscheine	38
6.3	Kreditrechtliche Zuständigkeit	38
7	Antrag	39

Anhang

Stellungnahme des Forums Luzern60plus

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Einleitung

1.1 Ziele des Stadtrates

1.1.1 Grundhaltungen und Gestaltungsgrundsätze

Mit den vom Parlament einstimmig zur Kenntnis genommenen Berichten und Anträgen 11/2012: „Entwicklungsbericht zur (teil-)stationären Pflege und Betreuung“ und 20/2013: „Grundlagenbericht zur Gestaltung und Steuerung der Pflegeversorgung in der Stadt Luzern“ hat der Stadtrat bereits vor mehreren Jahren das Fundament der heutigen Alterspolitik gelegt. Die darin beschriebenen Wirkungs- und Steuerungsziele für den Pflegebereich und für weitere Aspekte der Alterspolitik orientieren sich an Grundhaltungen und Gestaltungsgrundsätzen, hinter denen ein humanitäres Menschenbild steht und die der Stadt eine aktive Rolle als Gestaltungs- und Steuerungsinstanz zuschreiben. Für den Bereich Information und Beratung wurden zwei Gestaltungsgrundsätze definiert, an denen sich der Stadtrat im vorliegenden Bericht orientiert (Gestaltungsgrundsätze 11 und 12 aus dem B+A 20/2013, S. 37):

Die Stadt sorgt für ein bedarfsgerechtes Angebot an Beratung und Information für alte und pflegebedürftige Menschen.

Es „(...) besteht in Zukunft ein erhöhter Bedarf an Information, Beratung und Begleitung. Diese stärkt die Zielgruppen in ihrer Eigenverantwortung und im Zugang zu bedarfsgerechten Leistungen. Dabei sind nebst einer zentralen Auskunfts- und Beratungsstelle weitere Angebote zu prüfen, wie beispielsweise präventive Hausbesuche oder individuelles Case-Management für komplexe Situationen.“

Die Stadt sorgt für eine Anlaufstelle für alte und pflegebedürftige Menschen.

„Die Stadt verfügt heute mit der Fachstelle Wohnen im Alter (WIA) über eine Anlauf- und Beratungsstelle für alte und pflegebedürftige Menschen, die auf die Vermittlung des stationären Pflegeangebots der HAS ausgerichtet ist. Die HAS würden bei einer Verselbstständigung diese Vermittlungstätigkeit weiterhin für ihre eigenen Betriebe wahrnehmen. Zusätzlich braucht es also eine neutrale, angebotsunabhängige Anlaufstelle für alte und pflegebedürftige Menschen. Diese orientiert über Leistungsangebote und vermittelt bei Bedarf vertiefte Beratungsangebote von Fachstellen. Diese Aufgabe soll nach der Umwandlung der HAS in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft durch die Stadt sichergestellt werden.“

Im vorliegenden Bericht wird der aktuelle Handlungsbedarf überprüft, die Strategie definiert und das Profil einer solchen Anlaufstelle vor dem Hintergrund der Herausforderungen im Alters- und Pflegebereich vorgestellt.

1.1.2 Finanzielle Herausforderungen

Einen weiteren strategisch-politischen „Treiber“ bilden die Finanzen. Die Stadt Luzern trägt zurzeit für die Bereiche Pflege und Alter Kosten in der Höhe von insgesamt über 65 Mio. Franken (Tabelle 1). Mit etwa 35,4 Mio. Franken macht die Pflegefinanzierung etwas mehr als die Hälfte dieser Kosten aus, ein weiterer grosser Teil entfällt mit 28,8 Mio. Franken auf die finanzielle Unterstützung mittels Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und die städtischen Zusatzleistungen.

Tabelle 1: Direkte Kosten für die Stadt Luzern für Pflege und Alter im Jahr 2016 (gerundet auf Fr. 1'000).

Bereich	Institution / Leistung	Fr.	Fr.	
Pflegefinanzierung	stationär	Viva Luzern AG Private Heime Stadt Luzern Private Heime ausserstädtisch	20'273'000 6'659'000 2'378'000	29'310'000
	ambulant	Spitex Stadt Luzern Pflege Private Spitex und Pflegefachleute	5'210'000 846'000	6'056'000
Hauswirtschaft Mahlzeitendienst	Spitex Stadt Luzern Hauswirtschaft Verein Haushilfe Pro Senectute Mahlzeitendienst	1'052'000 96'000 162'000	1'310'000	
Weitere Entlastung und Unterstützung	SRK Entlastungsdienst Pro Senectute Sozialberatung ¹	53'000 177'000	230'000	
Finanzielle Leistungen	Ergänzungsleistungen zur AHV/IV AHIZ Wohnungen AHIZ Heimbewohner/innen	22'742'000 870'000 5'195'000	28'807'000	
Total			65'713'000	

Das Ziel des Stadtrates ist es, die Kostenentwicklung aus zwei Seiten zu beeinflussen: Einerseits sollen durch **wirksame Prävention** die Ursachen beeinflusst werden (vgl. Ausführungen zum Einsparpotenzial in Kapitel 2.4.5 auf Seite 20). Andererseits möchte er mittels **verbesserter betriebswirtschaftlicher Steuerung und Kontrolle** die Kostenentwicklung dämpfen. Mit der präventiven Herangehensweise befasst sich der vorliegende Bericht. Die betriebswirtschaftliche Seite soll über einen moderaten Ausbau der Ressourcen im Bereich Controlling bei der Pflegefinanzierung gestärkt werden, welcher im Kompetenzbereich des Stadtrates liegt.

1.1.3 „Wohnen im Alter“ als Schwerpunkt

Nicht nur die Schaffung der gemeinnützigen Viva Luzern AG per 1. Januar 2015 hatte Auswirkung auf die städtische Alterspolitik. Bereits mit der Einführung der neuen Pflegefinanzierung im Jahr 2011 sind die Anforderungen an die Gemeinden generell stark gestiegen, insbesondere im ambulanten Bereich. Dem Stadtrat ist es wichtig, auf diese Herausforderungen reagieren zu können und die Rolle der Stadt Luzern zu stärken. Dabei legt er ein Schwergewicht auf das Thema „Wohnen im Alter“, wo die Dynamik besonders hoch ist. Das ist auch ein Grund, weshalb bereits ein knappes Jahr nach dem B+A 6/2016: „Selbstbestimmtes Wohnen im Alter“ dem Parlament erneut ein Bericht zu diesem Thema vorgelegt wird. In der nachfolgenden Übersicht wird der aktuelle Stand der elf im B+A 6/2016 definierten Schwerpunkte

¹ Inklusive Treuhanddienst.

dargelegt (s. Tabelle 2). Mit vier dieser Schwerpunkte befasst sich auch der vorliegende Bericht.

Tabelle 2: Stand der Umsetzung des B+A 6/2016: „Selbstbestimmtes Wohnen im Alter“. Grau markiert sind jene Schwerpunkte, mit denen sich der vorliegende Bericht und Antrag befasst.

Schwerpunkt B+A 6/2016	Aktueller Stand, Perspektiven
1 Standards und Empfehlungen im baulichen Bereich	Die Erarbeitung einer Informationsbroschüre für private Investoren, Immobilienfirmen, Architekturbüros usw. zu Unterstützungs- und Beratungsmöglichkeiten zu hindernisfreiem und generationengerechtem Bauen und Sanieren wurde gestartet.
2 Weiterentwicklung Quartiermonitoring	Die Weiterentwicklung des Quartiermonitorings wird erst erfolgen können, wenn die infrastrukturellen Voraussetzungen beim GIS bestehen (geeignete Web-Applikation). Einen limitierenden Faktor stellt zudem die Datenverfügbarkeit dar.
3 Stärkung der directionsübergreifenden Zusammenarbeit	Die Zusammenarbeit mit den anderen Direktionen wurde intensiviert. Im Zusammenhang mit der Reorganisation der Stadtverwaltung (Projekt REO) wird gemeinsam mit anderen Querschnittsthemen (Integration, Sicherheit, Quartierentwicklung) der neu geschaffenen Sozial- und Sicherheitsdirektion überprüft, ob weitere Instrumente zur Stärkung der intra- und interdirektionalen Zusammenarbeit geschaffen werden sollen.
4 Förderung von Nachbarschaftshilfe und Freiwilligenarbeit	Die Zusammenarbeit mit Freiwilligenorganisationen im Bereich 60 plus wurde etabliert und funktioniert sehr gut. Ein Konzept für einen Förderpreis „Zusammenleben im Quartier für Alt und Jung“ wurde entwickelt, der Preis wird erstmalig im Herbst 2017 ausgeschrieben.
5 Unabhängige Informations-, Beratungs- und Triagestelle im Alter	Mit dem vorliegenden B+A wird die Schaffung einer „Anlaufstelle für Altersfragen“ beantragt.
6 Ausbau Informationen Website der Stadt Luzern	Die „Anlaufstelle für Altersfragen“ wird die Informationen auf der Website der Stadt Luzern überarbeiten und ausbauen.
7 Machbarkeitsstudie Gut-scheine für selbstbestimmtes Wohnen	Die Machbarkeitsstudie liegt vor und bildet die Grundlage zu diesem Bericht.
8 Weiterentwicklung Strategie Alterssiedlungen der Stadt Luzern	Die strategische Weiterentwicklung der Alterssiedlungen der Stadt Luzern wird aktuell im Austausch mit der Viva Luzern AG diskutiert.
9 Weiterentwicklung Vicino Luzern	Die Stadt Luzern ist im Vorstand des Vereins „Vicino Luzern“ als Beisitzerin vertreten und steht in ständigem Austausch, sowohl auf der operativen als auch auf der strategischen Ebene. Die Rollen von Vicino Luzern und anderer wichtiger Akteure im Altersbereich der Stadt Luzern werden im vorliegenden Bericht dargelegt. Eine verstärkte Zusammenarbeit der Stadt Luzern mit diesen Organisationen wird angestrebt.
10 Überprüfung der Rolle der Quartierarbeit im Bereich Alter	Die Positionierung der Quartierarbeit der Stadt Luzern wird im Zusammenhang mit einer allfälligen Überweisung der Motion 50, Sandra Felder-Estermann und Peter Kruppenacher, Noëlle Bucher namens der G/JG-Fraktion sowie Judith Dörflinger Muff namens der SP/JUSO-Fraktion, vom 17. Februar 2017: „Quartierarbeit für alle Generationen bedarfsgerecht weiterentwickeln“, überprüft.
11 Überprüfung AHIZ-Reglement und -Verordnung	Die Überprüfung des Reglements über die städtischen Zusatzleistungen zur AHV und IV (AHIZ) konnte aus Ressourcengründen noch nicht in Angriff genommen werden.

1.1.4 Vereinbarkeit mit der städtischen Wohnraumpolitik

Die Stadt Luzern setzt sich für einen nachhaltigen Wohnflächenverbrauch ein, sie möchte aber gleichzeitig ältere Menschen dabei unterstützen, möglichst lange im gewohnten Umfeld wohnen bleiben zu können. Diese zwei Ziele müssen sich nicht widersprechen. Ältere Menschen möchten oft möglichst lange im *gewohnten Umfeld* wohnen bleiben. Dies muss aber nicht die bisherige – allenfalls zu gross gewordene – Wohnung sein.

Bei den Einflussfaktoren, welche für die Zufriedenheit mit einer Wohnsituation massgebend sind, weisen die Nachbarschaftskontakte die höchste Korrelation auf (vgl. B+A 6/2016, Abbildung 6, Seite 14). Wenn ein zwar kleinerer, aber für ältere Menschen attraktiver Wohnraum *im Quartier* zur Verfügung steht, könnten grössere Wohnflächen für Familien freigespielt werden. Angesichts der höheren Lebenserwartung und vor dem Hintergrund, dass viele Menschen im Pensionierungsalter noch sehr fit sind, hat die Umzugsbereitschaft der über 60-Jährigen deutlich zugenommen (B+A 6/2016, Kapitel 1.5). Mit der Schaffung von günstigem Wohnraum, der Aktivierung und Förderung von Nachbarschaftsnetzwerken wie Vicino Luzern (vgl. Schwerpunkt 9 des B+A 6/2016 in der Tabelle 2, Seite 9) sowie mit dem Ausbau im Bereich von „Wohnen mit Dienstleistungen“ durch privaten Wohnbauträger sind vielversprechende Entwicklungen zu beobachten.

Unabhängig davon steht aber über dem politisch Wünschbaren selbstverständlich die Freiheit des Individuums. Staatliche Massnahmen können sich nur auf die Beeinflussung des Wohnungsmarkts (Umsetzung der Initiative „Für zahlbaren Wohnraum“, städtische Alterswohnungen), gute Information und auf Anreize im Sinne von Unterstützungsleistungen beschränken (vorliegender B+A: Anlaufstelle und Gutscheinsystem).

1.1.5 „Förderung des Umzugs aus Gross- in Kleinwohnungen“

Mit der Annahme des Berichts und Antrages 23/1990 vom 6. Juni 1990: „Massnahmen zur Wohnraumverbilligung in der Stadt Luzern“ wurde neben der Stärkung der „Gemeinschaftsstiftung zur Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum“ (GSW) auch Mittel von insgesamt Fr. 500'000.– bewilligt, um den Umzug aus Gross- in Kleinwohnungen zu fördern. Dazu wurde ein eigenes „Reglement über die Förderung des Umzugs aus Gross- in Kleinwohnungen“ verabschiedet, das nach wie vor in Kraft ist.

Bereits fünf Jahre später wurden die bis dahin kaum benutzten Mittel wieder gestrichen. Der Stadtrat hielt im damaligen Entscheid fest: *„Dieser Förderungsaktion war kein Erfolg beschieden. In den letzten beiden Jahren wurde sie nicht benutzt. Die Position von bisher Fr. 10'000.– kann gestrichen werden. Falls es einmal ein Gesuch geben sollte, kann Hilfe über die Position Mietzinszuschüsse in Härtefällen geleistet werden.“* (StB 1150 vom 31. Mai 1995).

Der Stadtrat wird die Anpassung oder Aufhebung dieses Reglements im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Pilotprojekt *„Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen“* (Kapitel 4.3, Seite 31) prüfen. Unterstützungsbeiträge für Umzüge könnten über das Gutscheinsystem oder bereits bestehende Töpfe geleistet werden. Systeme für Mietzinszuschüsse existieren in anderer Form: für ältere Personen als Zusatzleistungen zur AHV/IV (AHIZ) und als Zusatzleistungen für Familien und Alleinerziehende (FAZ).

1.2 Inhalte des vorliegenden Berichtes und Antrages

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Überlegungen gestaltet sich der vorliegende Bericht und Antrag wie folgt:

- In Kapitel 2 werden die demografische Situation und ihre besonderen Herausforderungen im Bezug auf die in Kapitel 1.1.1 (Seite 7) erwähnten Gestaltungsgrundsätze und das Ziel, das „selbstbestimmte Wohnen im Alter“ zu fördern, dargelegt.
- Kapitel 3 befasst sich mit dem bestehenden Angebot in der Stadt Luzern, zeigt den Bedarf und die identifizierten Lücken auf. Diese Ausführungen stützen sich insbesondere auf die „Machbarkeitsstudie Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen“.²
- In Kapitel 4 wird die Strategie zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens dargelegt, welche drei Hauptmassnahmen vorsieht: die Schaffung eines „Netzwerks Alter Luzern“, den Aufbau einer „Anlaufstelle für Altersfragen“ sowie die Pilotierung eines subjektfinanzierenden Gutscheinsystems.
- In Kapitel 5 wird die organisatorische Einbettung der Anlaufstelle beschrieben.
- Die für die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen erforderlichen Ressourcen und Massnahmen werden in Kapitel 6 dargelegt.

2 Wohnen im Alter in der Stadt Luzern

Selbstbestimmtes Wohnen bis ins hohe Alter erfordert eine gute Versorgungssituation und den längstmöglichen Erhalt der Selbstständigkeit. Die älteren Luzernerinnen und Luzerner sollen möglichst lange im eigenen Wohnquartier leben können. Dies erfordert neben Infrastruktur, gut funktionierenden sozialen Netzwerken und Mobilität ein funktionierendes System der Finanzierung und Sicherung.

Nachfolgend wird eine Aktualisierung und Weiterführung der im B+A 6/2016: „Selbstbestimmtes Wohnen im Alter“ beschriebenen demografischen Daten vorgenommen. Dargestellt werden die wichtigsten Kenndaten wie Altersstruktur, Entwicklung der Bevölkerung, Zivilstand und Geschlecht der älteren Bevölkerung. Des Weiteren wird die Pflegeversorgung in der Stadt Luzern beschrieben, Gründe für Heimeintritte werden erläutert, Massnahmen zu deren Vermeidung und die Finanzierung der Leistungen in diesem Bereich beschrieben. Zum Schluss werden die Einsparmöglichkeiten durch präventive Massnahmen erörtert.

² Balthasar A.; Bieri O.; Gebhardt M.; Ramsden A. (2017): *Machbarkeitsstudie Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen*. Grundlagen und konzeptionelle Überlegungen zuhanden der Sozialdirektion der Stadt Luzern. Interface Institut für Politikstudien, Luzern.

2.1 Überblick – auch Luzern altert

In den letzten 150 Jahren hat sich in der Schweiz und in anderen Ländern eine frappante Entwicklung abgezeichnet. Die Menschen werden immer älter und haben immer weniger Kinder. Im Jahr 1880 wurden die Menschen in der Schweiz im Schnitt 40 Jahre alt, 2015 ist die Lebenserwartung bei den Männern auf 81 Jahre und bei den Frauen auf 85 Jahre gestiegen.

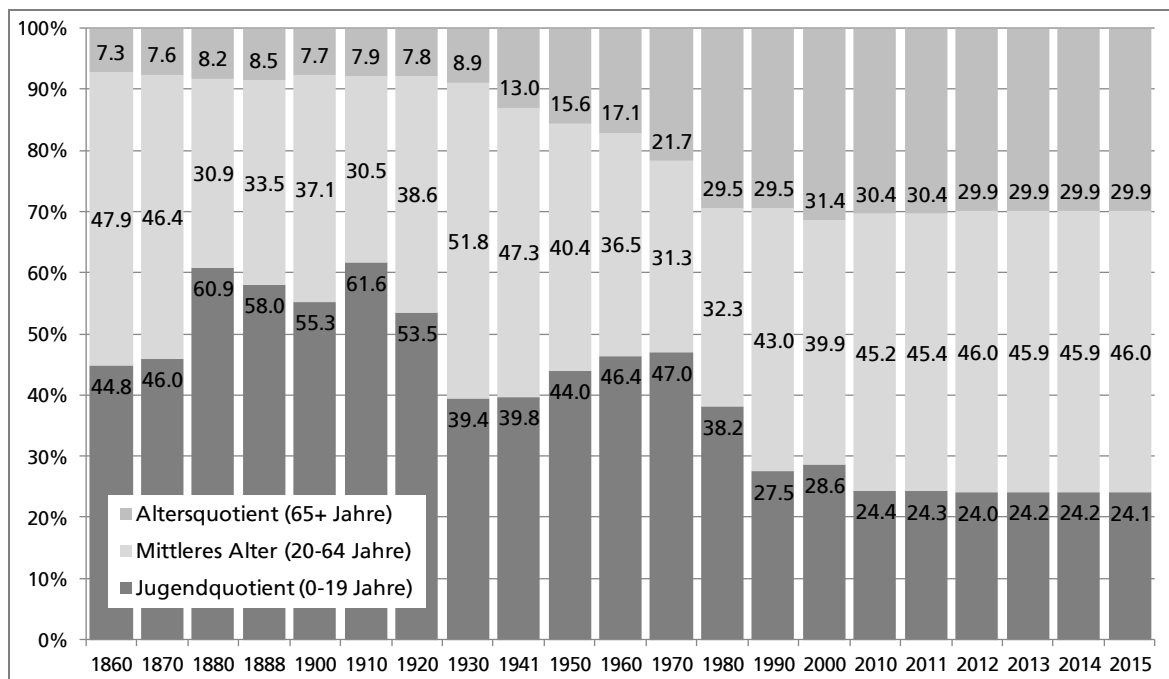


Abbildung 1: Altersstruktur der Wohnbevölkerung 1860 bis 2015, Analyseregion Stadt Luzern (in Prozent). Quelle: LUSTAT Statistik Luzern. Personen mit wirtschaftlichem Wohnsitz in der Stadt Luzern, ab 2010 ständige Wohnbevölkerung (vor 1941: Stadt Luzern ohne Littau; 1.1.2010: Fusion von Luzern und Littau). Datenquelle: Bundesamt für Statistik, STATPOP; bis 2000: Eidg. Volkszählung.

Demgegenüber ist in dieser Zeit der Jugendquotient (Verhältnis der 0- bis 19-Jährigen zu den 20- bis 64-Jährigen) von 64 % auf 33 % im Jahr 2015 gesunken, der Altersquotient (Verhältnis der über 64-Jährigen zu den 20- bis 64-Jährigen) hat von 7,3 % im Jahr 1860 auf rund 30 % im Jahr 2015 zugenommen.

In der Stadt Luzern standen 2015 30 % über 65-Jährige 24 % unter 20-Jährigen gegenüber, was dem Gesamtquotienten entspricht (Verhältnis der 0- bis 19-Jährigen und über 64-Jährigen zu den 20- bis 64-Jährigen). Erstmals ist also historisch gesehen in den letzten Jahren der Anteil der älteren Menschen grösser als derjenige der jungen.

Immer weniger junge Menschen stehen also einer wachsenden Zahl über 65-Jährigen gegenüber, was gesellschaftliche und finanzielle Herausforderungen birgt. Zugenommen hat auch die Gruppe hochaltriger Menschen, deren Selbstständigkeit erfreulicherweise auch. Viele Menschen verbringen ihr hohes Alter selbstständig, nur rund 50 % aller 90-Jährigen werden stationär betreut, oder anders gesagt: Die Hälfte der 90-Jährigen wohnt noch zu Hause. Ihre Autonomie, Mobilität und Selbstbestimmung gilt es zu fördern und zu erhalten.

2.2 Zukünftige Entwicklung der Altersgruppen

Prognostiziert wird, dass die ältere Luzerner Bevölkerung in den nächsten 30 Jahren um über 60 % zunehmen wird (von 15'882 im Jahr 2016 auf 25'549 im Jahr 2045, siehe Abbildung 2). Bei den über 85-Jährigen wird eine Zunahme von 84 % erwartet (von 2'757 auf 5'079 Personen). Die Anzahl der Kinder und Jugendlichen in der Stadt wächst im gleichen Zeitraum demgegenüber nur um zirka 29 %.

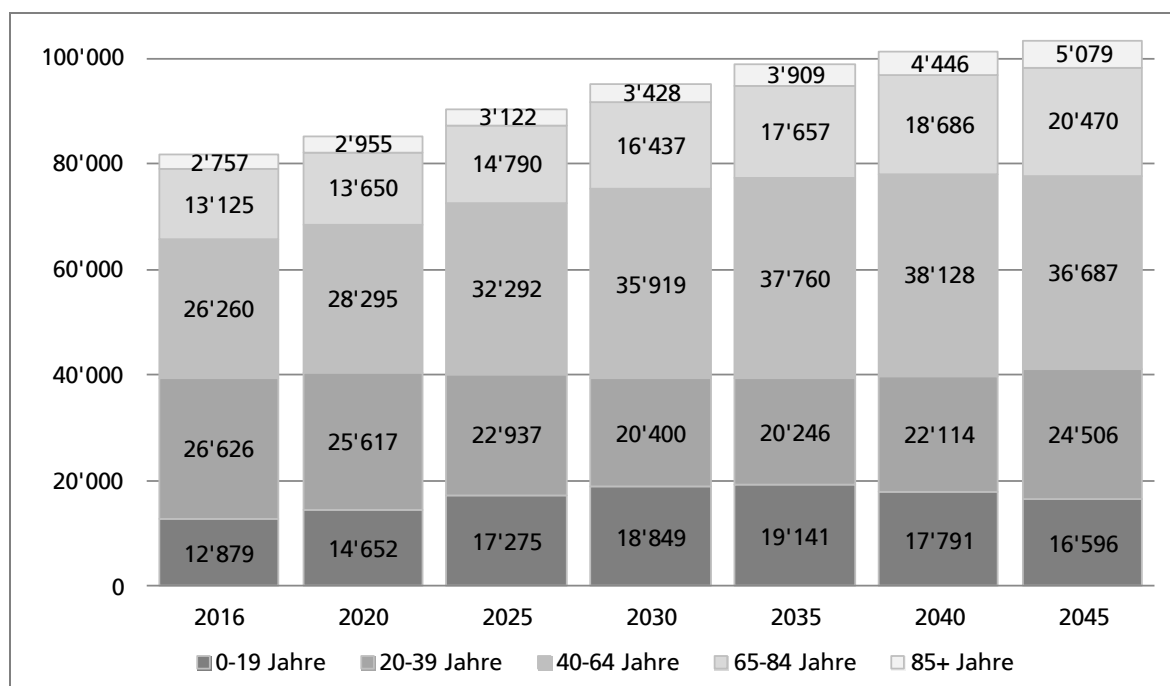


Abbildung 2: Bevölkerungsszenario zur ständigen Wohnbevölkerung nach Heimat und Altersgruppen 2016 bis 2045, Analyseregion Stadt Luzern. Quelle: LUSTAT Statistik Luzern. Bevölkerungsszenarien Stand Oktober 2016.

2.3 Situation der älteren Bevölkerung in den Quartieren

2.3.1 Altersverteilung in den Quartieren

Wie die Analyse von statistischen Daten aus dem Jahr 2015 zeigt, gibt es einen grossen Zusammenhang zwischen Quartier, Lage und Altersverteilung. In den privilegierteren Wohnlagen der Stadt Luzern ist der Altersquotient tendenziell höher als in anderen Stadtteilen. Am grössten war der Anteil der über 65-jährigen Bevölkerung in den Gebieten Halde/Lützel matt mit 34 % und Oberseeburg/Rebstock mit 29,8 % (vgl. nachfolgende Abbildung 3).

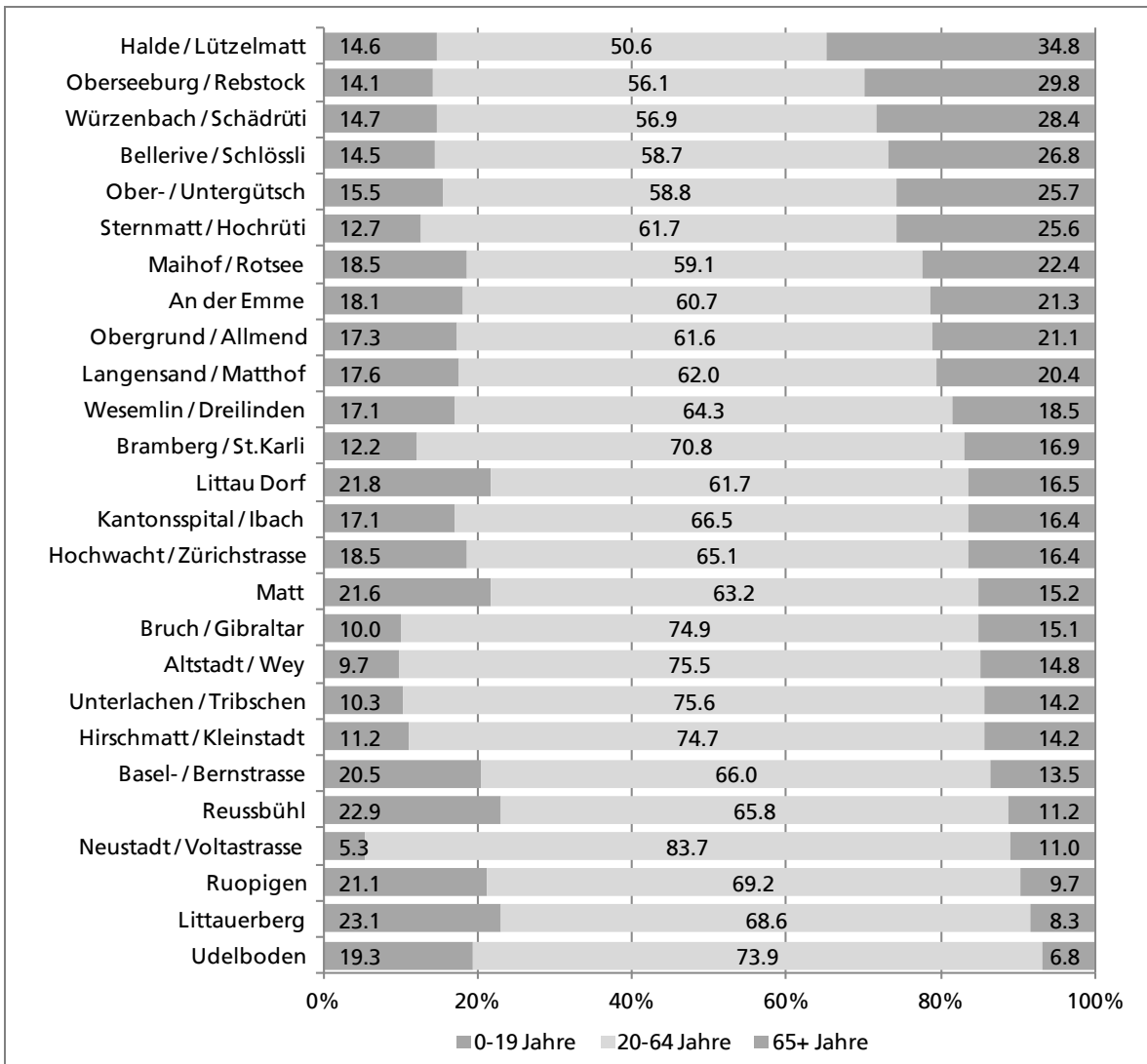


Abbildung 3: Altersstruktur nach Quartieren 2015, sortiert nach Anteil Altersquotient. Quelle: LUSTAT Statistik Luzern. Datenquelle: Bundesamt für Statistik, STATPOP; Stadt Luzern Geoinformationszentrum.

Auch in den statistischen Kreisen Bellerive/Schlössli und Ober-/Untergütsch betrug der Anteil jeweils über 25 %. Zu berücksichtigen ist die ungleiche Verteilung von Institutionen im Altersbereich, wobei dieser Einfluss je nach Einwohnerzahl im Untersuchungsgebiet unterschiedlich ist. Über eine weniger alte Bevölkerung verfügen die Quartiere, die bei jungen Leuten beliebt sind (Neustadt etwa 11 %) und solche, die einen hohen Anteil ausländischer Wohnbevölkerung aufweisen (Reussbühl 11 % oder Basel-/Bernstrasse 13,5 %).

2.3.2 Hochaltrigkeit in den Quartieren

Da die Gruppe der über 60-Jährigen sehr heterogen ist, lohnt sich eine Betrachtung mit einer Aufteilung der Altersgruppen ab 60 Jahre. Insbesondere die Gruppe der Hochaltrigen ist je nach Quartier verschieden gross. Wie nachfolgender Grafik zu entnehmen ist, waren 2015 je nach Quartier zwischen 1,0 % (An der Emme) und 15,3 % (Bellerive/Schlössli) 80-jährig oder älter. Die statistische Auswirkung der Standorte von Institutionen im Altersbereich wird insbesondere im Gebiet Ruopigen mit dem Zentrum Viva Luzern Staffelhof ersichtlich.

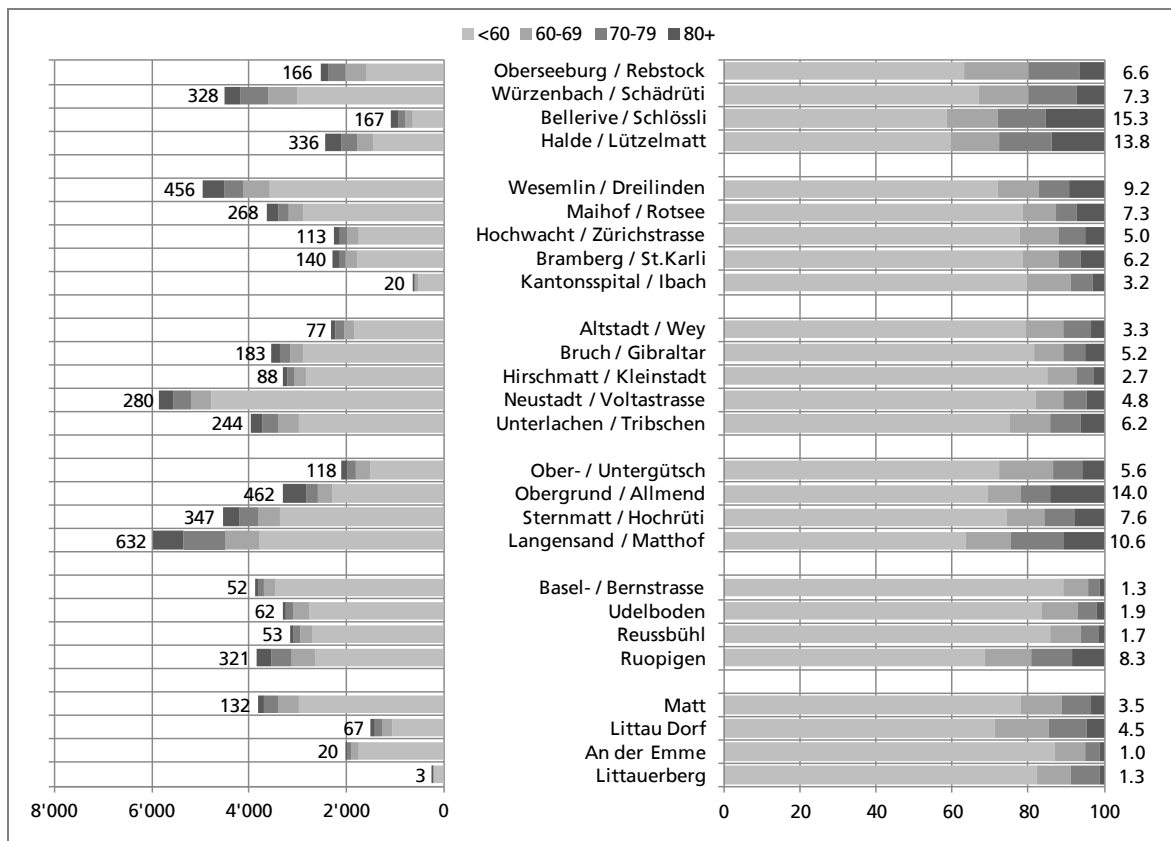


Abbildung 4: Ständige Wohnbevölkerung nach Altersgruppen in der Stadt Luzern Ende 2015. Die Balken links zeigen die absoluten Zahlen, jene rechts die prozentualen Anteile. Die Datenbeschriftungen zeigen jeweils nur die Werte für die Altersgruppe 80+ (Lesebeispiel: Im Gebiet Oberseeburg / Rebstock wohnten 166 Personen im Alter von 80 und mehr Jahren, was 6,6 % der Bevölkerung in diesem Gebiet entspricht). Quelle: LUSTAT Statistik Luzern. Datenquelle: Bundesamt für Statistik, STATPOP; Stadt Luzern Geoinformationszentrum.

2.3.3 Alter, Zivilstand und Geschlecht – das hohe Alter ist weiblich

Besonderes Augenmerk in Bezug auf die Charakterisierung der Zielgruppe ist – zusätzlich zum Alter und zur Herkunft – auf Geschlecht und Zivilstand zu legen. Ältere alleinstehende Menschen sind entsprechend vulnerabel und auf kurze Wege in der Alltagsgestaltung und eine gute Vernetzung im Kleinräumlichen angewiesen. Zu Fuss zur Post gehen, Einkäufe erledigen, sich auf ein kurzes Gespräch im Quartierladen treffen sind Aspekte des Lebens in der eigenen Umgebung, die die Lebensqualität massgeblich verbessern.

Der grosse Anteil der Hochaltrigen in Luzern ist alleinstehend und weiblich. 2016 lebten 20'147 Personen im Alter von 60 und mehr Jahren in Luzern, davon waren 4'314 verwitwet (vgl. nachfolgende Abbildung 5). 312 Personen unter ihnen waren jünger als 60 Jahre (wovon 249 Frauen und 63 Männer), was lediglich rund 7 % aller Verwitweten entspricht. Das heisst, dass 93 % aller Witwen und Witwer in Luzern über 60 Jahre alt sind. 54,5 % aller Verwitweten sind über 80-jährig, davon sind 81,5 % Frauen. Mit anderen Worten: Hochaltrige Frauen leben besonders häufig in Einpersonenhaushalten. Viele werden durch Angehörige, ambulante Pflege und weitere Dienstleistungen gut betreut. Um ihre Autonomie so lange wie möglich zu wahren, müssen sie jedoch auf gute Infrastrukturen zählen können.

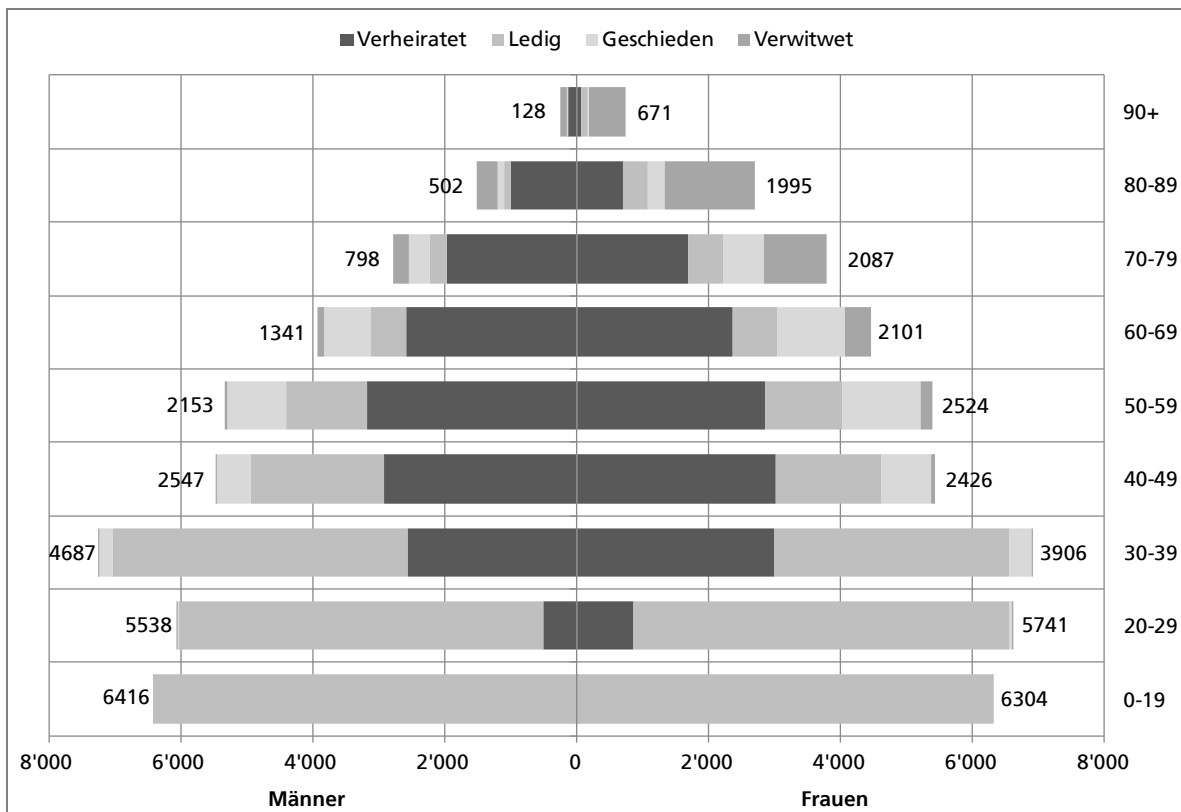


Abbildung 5: Ständige Wohnbevölkerung nach Zivilstand, Geschlecht und Alter 2016, Stadt Luzern. Die Datenbeschriftung zeigt die Summe der Personen, die nicht verheiratet sind und in keiner eingetragenen Partnerschaft leben (also alle Ledigen, Verwitweten und Geschiedenen; Lesebeispiel: bei den über 90-jährigen Frauen sind 671 Personen unverheiratet, bei den gleichaltrigen Männern sind es 128).
Quelle: LUSTAT Statistik Luzern. Datenquelle: Bundesamt für Statistik, STATPOP.

2.4 Alter, Pflege und Versorgung

Die Bevölkerung wird nicht nur immer älter, sie tut dies auch bei besserer Gesundheit. Die wichtigsten Krankheiten im Alter sind Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Krebs, Demenz, Atemwegserkrankungen, Diabetes und muskuloskeletale Erkrankungen wie Arthrose. Die Tendenz, nach Möglichkeit ambulante Massnahmen den stationären vorzuziehen, greift auch in Luzern. Die Zahl der alten Menschen in Alters- und Pflegeheimen ist in den letzten zehn Jahren zwar konstant gleich hoch geblieben, bei den über 95-Jährigen jedoch leicht zurückgegangen. Ebenso ist die Aufenthaltsdauer rückläufig und betrug 2015 noch 1,7 Jahre.³

2.4.1 Situation in den Alters- und Pflegeheimen

In der Stadt Luzern lebten 2015 1'279 Personen in einem Alters- und Pflegeheim, eine Zahl, die in den letzten zehn Jahren konstant geblieben ist (vgl. nachfolgende Tabelle 3). Auch in den Institutionen werden deutlich mehr Frauen als Männer betreut. Bei der Gruppe der über 95-jährigen Frauen ist diese Zahl in den letzten Jahren um 11 % gesunken.

³ LUSTAT-News vom 25.10.2016: https://www.lustat.ch/files/lustat/analysen/news/2016/lustatnews_2016_10_25_lu.pdf

Tabelle 3: Altersstruktur Bewohner Alters- und Pflegeheime in der Stadt Luzern von 2006 bis 2015 (absolut) und Anteil Frauen (in Prozent). Quelle: LUSTAT Statistik Luzern. Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Statistik der sozialmedizinischen Institutionen.

Jahr	Alle Altersstufen		bis 65 Jahre		65 bis 74 Jahre		75 bis 84 Jahre		85 bis 94 Jahre		95 Jahre und mehr	
	Total	% Frauen	Total	% Frauen	Total	% Frauen	Total	% Frauen	Total	% Frauen	Total	% Frauen
2006	1'281	75,2	52	44,2	126	54,8	356	75,3	633	79,5	114	87,7
2007	1'282	73,8	58	43,1	124	58,9	373	73,5	611	78,4	116	81,9
2008	1'257	74,8	47	42,6	110	62,7	383	74,7	612	78,3	105	81,9
2009	1'254	75,0	49	38,8	102	59,8	387	76,2	608	79,6	108	75,0
2010	1'239	76,4	47	40,4	97	61,9	392	76,5	589	80,6	114	81,6
2011	1'259	74,3	50	46,0	101	55,4	382	72,0	622	79,3	104	84,6
2012	1'261	74,4	52	48,1	105	54,3	373	71,6	627	79,9	104	84,6
2013	1'292	74,6	52	53,8	106	53,8	386	74,1	652	78,8	96	82,3
2014	1'295	72,6	50	50,0	115	54,8	365	68,8	664	78,2	101	81,2
2015	1'279	72,0	45	53,3	109	54,1	354	68,9	676	76,8	95	78,9

Von den 85- bis 94-Jährigen waren 2015 30,3 % der Frauen und 19,9 % der Männer stationär betreut (Abbildung 6 unten). Das heisst, dass ein grosser Anteil der älteren Bevölkerung bis ins hohe Alter selbstständig lebt. Ab 95 Jahren nimmt die Quote der in stationärem Rahmen Versorgten stark zu. 57,3 % der über 95-jährigen Frauen und 40,0 % der Männer wurden in einem Alters- und Pflegeheim betreut.

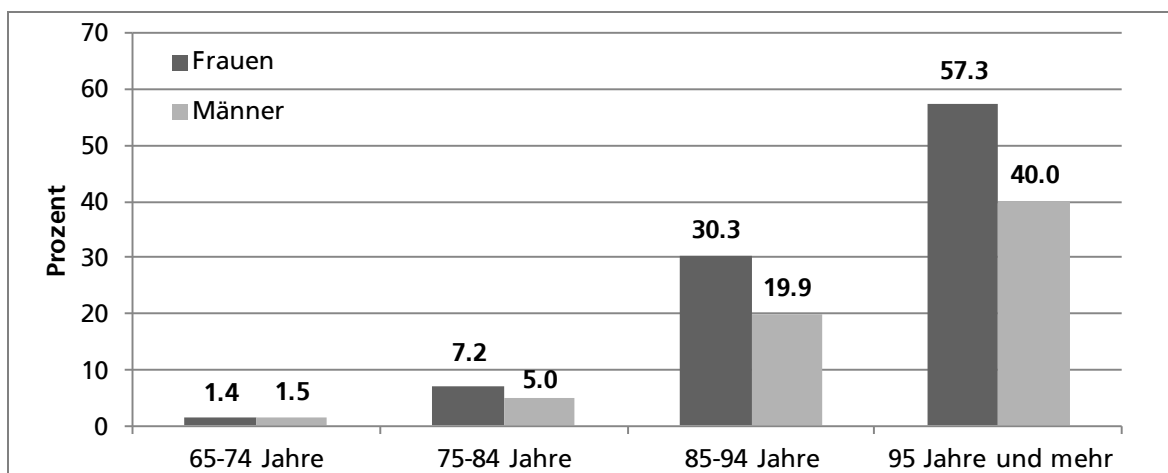


Abbildung 6: Altersstruktur Bewohnerinnen und Bewohner in Alters- und Pflegeheimen in der Stadt Luzern im Vergleich zur Wohnbevölkerung. Quelle: LUSTAT Statistik Luzern. Datenquelle: Bundesamt für Statistik – Statistik der sozialmedizinischen Institutionen.

2.4.2 Gründe für Heimeintritte

Obwohl viele alte Menschen möglichst lange in den eigenen vier Wänden leben wollen, lässt sich ein Heimeintritt nicht immer abwenden. Manchmal ist er aus sozialen und psychologischen Gründen sogar gut und sinnvoll. Das Ziel ist jedoch, möglichst allen Luzernerinnen und Luzernern, die dies wünschen, das Leben im vertrauten Umfeld so lange wie möglich zu

ermöglichen. Das Wohnen zu Hause entspricht dem Wunsch der grossen Mehrheit der älteren Menschen. Dies wird in Befragungen⁴ gesagt und äussert sich darin, dass ältere Menschen sich meist erst dann über einen Wechsel zum betreuten Wohnen Gedanken machen, wenn eine Veränderung der Lebenslage sie dazu zwingt.

Warum treten Menschen in ein Heim ein, obwohl ihr Pflegebedarf als gering eingestuft werden kann? Der wichtigste objektive Grund für einen Heimeintritt ist ein fortgeschrittenes Alter. Weitere objektive Gründe sind der Zivilstand und die Wohnsituation. Beim Zivilstand begünstigt der Status „ledig“ oder „verwitwet“ einen Heimeintritt (vgl. Abbildung 5, Seite 16). Auch der (plötzliche) Tod des Partners oder der Partnerin kann ausschlaggebend sein. Bezogen auf die Wohnsituation, sind die Gründe meist Kündigung, schlechte oder nicht mehr passende Wohnverhältnisse oder Erhöhung der Wohnungsmiete.

Zu den wichtigsten subjektiven Gründen gehören körperliche Ursachen wie eine Krankheit, ein Unfall oder andere akute Lebensereignisse. Weiter werden fehlende Unterstützung bei alltäglichen Aufgaben und fehlende Hilfe bei Pflege sowie der Wunsch nach mehr oder besserer Pflege, fehlende Hilfe im Haushalt und Einsamkeit als wichtige Gründe genannt. Seltener wird auch der Druck von Angehörigen erwähnt oder die Tatsache, dass es „normal“ sei, im höheren Alter in ein Heim zu ziehen.

Viele ältere Menschen haben den Wunsch, den Entscheid für einen Heimeintritt selbstständig, unter Berücksichtigung der Ratschläge von Spezialistinnen und Spezialisten oder Angehörigen, zu fällen. Sie treffen diesen daher zu einem Zeitpunkt, zu dem sie diese Autonomie noch besitzen. Eng mit dem Entscheid, in ein Heim einzutreten, verbunden ist oft auch der Wunsch nach Unabhängigkeit von Familienangehörigen. Ältere Menschen möchten Verwandten nicht zur Last fallen und haben das Bedürfnis, sich gegen zukünftige Risiken (Krankheit, Unfall usw.) abzusichern.

2.4.3 Massnahmen zur Vermeidung von Heimeintritten

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, dass Heimeintritte nicht immer unumgänglich sind. Mit geeigneten Massnahmen ist es durchaus möglich, Heimeintritte zeitlich zu verzögern oder sogar zu vermeiden. Dadurch sind sowohl für die Betroffenen als auch für die öffentliche Hand Kosteneinsparungen möglich. Die nachfolgende Tabelle 4 gibt eine Übersicht über die Aspekte, bei welchen man ansetzen könnte, um Heimeintritte bei Personen mit niedrigem Pflegebedarf hinauszuzögern. Eine wichtige Rolle in diesem Prozess könnten die Mitarbeiterinnen⁵ der Anlaufstelle für Altersfragen spielen. Durch vorzeitiges Erkennen, gezieltes Stützen, Informieren und Weiterweisen könnten vorzeitige Heimeintritte vermieden werden, denn es braucht manchmal wenig, damit jemand autonom weiterleben kann.

⁴ Die nachfolgenden Ausführungen stammen aus der „Machbarkeitsstudie Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen“ (vgl. Fussnote 2). Auf eine Markierung der Zitate aus der Studie wird in diesem Kapitel zugunsten der besseren Lesbarkeit verzichtet. Die Angaben zur verwendeten Literatur sind ebenfalls der Machbarkeitsstudie zu entnehmen.

⁵ Der überwiegende Teil des Personals in diesem Bereich sind Frauen. Es wird deshalb nachfolgend die weibliche Form verwendet.

Tabelle 4: Heimeintritt: Gründe und mögliche Massnahmen zur Verzögerung. Darstellung basierend auf Literatur, Expertengesprächen und Recherchen über Massnahmen in Kantonen und Gemeinden. Quelle: Balthasar et al. (2017).

Grund für Heimeintritt	Mögliche Massnahmen	Beispiele für Massnahmen
Verwitwung, Einsamkeit	Förderung und Stärkung des sozialen Netzes und des Austausches	Mittagstisch, Treffs, Klubs, Ausflüge für Senioren usw.
Wohnsituation	Infrastrukturmassnahmen bzw. bauliche Massnahmen, Beratung	Rechtsberatung (z. B. bei Kündigung), hauswirtschaftliche und handwerkliche Dienstleistungen.
Körperliche Einschränkungen	Organisations- und Koordinationsstelle, hauswirtschaftliche Leistungen, Unterstützung der Angehörigen	Betreuungs- und Unterstützungsleistungen bzw. deren Organisation und Koordination, Hilfe bei Aktivitäten wie Putzen, Kochen usw.
Wunsch nach Autonomie, Entscheidungen selber treffen wollen	Beratung und Information	In einem Beratungsgespräch analysieren, wann ein guter Zeitpunkt für einen Heimeintritt wäre.
Wunsch nach Unabhängigkeit von der Familie bzw. fehlende oder mangelnde Unterstützung durch Familienmitglieder	Beratung, hauswirtschaftliche Leistungen	Beratungsgespräch, bei dem auch Familienmitglieder hinzugezogen werden; Betreuungs- und Unterstützungsleistungen bzw. deren Organisation und Koordination, Hilfe bei Aktivitäten wie Putzen, Kochen usw.
Druck von Angehörigen	Beratung	Beratungsgespräch, bei dem auch Familienmitglieder hinzugezogen werden.
Angebot an stationären Einrichtungen, Verfügbarkeit von Heimplätzen	Analyse des Bedarfs	Analyse des Bedarfs, um das Angebot der Nachfrage anzupassen und zu verhindern, dass der Anreiz entsteht, leer stehende Zimmer oder Wohnungen zu füllen.
Unübersichtlichkeit der Unterstützungsmöglichkeiten (vor allem für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen)	Organisations- und Koordinationsstelle, Beratung	Regelung der finanziellen Unterstützung durch geeignete Stelle.

Auch bei körperlichen Einschränkungen ist das Wohnen zu Hause relativ lange möglich. Zentral ist in solchen Fällen die Organisation und Koordination von Betreuungs- und Unterstützungsleistungen. Wichtig sind neben der Unterstützung bei der Haushaltsführung auch soziale Kontakte. Eine Schlüsselfunktion kommt in diesem Zusammenhang den Angehörigen, die bei ihrem Engagement so gut wie möglich unterstützt werden sollten, damit sie auf Dauer nicht überbelastet werden, und dem guten sozialen Umfeld im unmittelbaren Wohnquartier zu. Hauswirtschaftliche Leistungen begünstigen das selbstbestimmte Wohnen und können so zu einer Verzögerung eines Heimeintritts beitragen. Dies können Hilfeleistungen wie Putzarbeiten, schwere körperliche Tätigkeiten, Mahlzeiten vorbereiten, einkaufen, Arbeiten im Garten oder administrative Tätigkeiten sein.

Auch ein geringer Betreuungs- oder Pflegebedarf kann nicht immer ausserhalb eines Heimes abgedeckt werden. Zum Beispiel gibt es physisch oder psychisch chronisch Kranke und sozial vernachlässigte Menschen, die eine Pflege und Betreuung benötigen, welche nur in statio-

nären Einrichtungen mit einer geregelten Tagesstruktur und geordneten Rahmenbedingungen geleistet werden kann. Auch der Pflege von Personen mit einer fortschreitenden Demenzerkrankung sind in der eigenen Wohnung beziehungsweise im gewohnten Umfeld Grenzen gesetzt. In manchen Fällen erfolgt durch den Heimeintritt auch eine Stabilisierung der Lebenslage oder der Gesundheit, die in der Folge zu einer Herabstufung des Pflegebedarfs führt, ohne dass eine dauerhafte Rückkehr in eine private Wohnung sinnvoll ist.

2.4.4 Finanzierung der Versorgung zu Hause und im Heim

Im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens ist es von Interesse, welche Leistungen bei der Versorgung von älteren Personen durch welche Kostenträger finanziert werden. Da sich die Finanzierung je nach Wohnsituation und Art der Leistungen unterscheidet, werden die Kostenträger bei der Situation zu Hause mit den Kostenträgern beim Heim verglichen (Tabelle 5).

Tabelle 5: Versorgungsleistungen zu Hause und im Heim. Quelle: Darstellung basierend auf Analyse von Gesetzestexten und Gesprächen mit Verantwortlichen der Stadt Luzern. Balthasar et al., 2017.

Art der Leistung	Kostenträger zu Hause und im Heim	Einsparpotenzial für die Stadt Luzern bei verzögertem Heimeintritt
Medizinische Leistungen	Krankenversicherer	keines
	Individuum (Patientenbeteiligung)	keines ⁶
	Stadt Luzern (Restkosten)	klein
Kosten für Wohnen, Verpflegung, Hauswirtschaft, Betreuung usw.	Individuum	keines
	Bund (EL, Hilflosenentschädigung)	keines
	Kanton (EL, Hilflosenentschädigung)	indirekt und daher eher kleines
	Stadt Luzern (EL, AHIZ)	gross

2.4.5 Schätzung des Einsparpotenzials

Wie in Kapitel 2.4 (Seite 16) aufgezeigt, wohnt die Mehrheit der älteren Bevölkerung nach wie vor zu Hause. Selbst bei der Altersgruppe der 85- bis 94-Jährigen sind es immer noch fast drei Viertel aller Stadtluzernerinnen und Stadtluzerner. Das ist sehr erfreulich, und das Ziel muss sein, diesen Anteil zu halten oder besser noch zu erhöhen.

Hinzu kommt, dass von den Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern rund 30 % keinen oder einen sehr geringen Pflegebedarf aufweisen (Pflegestufe 0 bis 3). Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Personengruppe unter gewissen Voraussetzungen auch zu Hause betreut werden könnte. Dies bedeutet, dass es durch geeignete Massnahmen möglich wäre, den Anteil der älteren Menschen zu erhöhen, welche selbstbestimmt wohnen können. Wird weiter berücksichtigt, dass die wirtschaftliche Situation insbesondere der älteren Bevölkerung von der Wohnform abhängig ist, kann davon ausgegangen werden, dass ein Hinauszögern oder Verhindern eines nicht erforderlichen Eintritts in eine stationäre Einrichtung nicht nur

⁶ Einschränkung: Falls die Person die Patientenbeteiligung nicht selbst finanzieren kann und auf staatliche Unterstützung angewiesen ist, entsteht auch hier ein Einsparpotenzial für die Stadt Luzern, da die Patientenbeteiligung im stationären Bereich deutlich höher ist als im ambulanten.

von den meisten Personen gewünscht, sondern auch für die Stadt Luzern finanziell attraktiv sein kann.

Die Machbarkeitsstudie beschränkt sich bei der Berechnung des Einsparpotenzials auf die Kosten für Wohnen, Verpflegung, Hauswirtschaft und Betreuung (vgl. Tabelle 5, Seite 20). Die Pflegekosten wurden aus folgenden Gründen ausgeklammert:

- Die beiden Finanzierungssysteme im ambulanten und stationären Pflegebereich sind sehr schwer vergleichbar, weil sie zu unterschiedlich sind (effektive Abrechnung im Spitex-Bereich, pauschale Pflegestufenzuordnung im stationären Bereich).
- Die möglichen gesundheitspräventiven Auswirkungen von Früherkennungsmassnahmen können kaum beziffert werden.
- Sowohl ein Verbleib in der bisherigen Wohnsituation als auch ein Heimeintritt können sich stabilisierend auf die gesundheitliche Situation auswirken.

In den nachfolgenden Berechnungen geht die Machbarkeitsstudie deshalb von Personen ohne oder mit sehr geringem Pflegebedarf aus.

Tabelle 6: Wohnsituation und Anteil der Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (Stand 2014).⁷ Quelle: Interface Politikstudien. Datenquelle: Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) und Angaben der Ausgleichskasse des Kantons Luzern.

	75–84 Jahre	85 Jahre und älter
Bevölkerung zu Hause (absolute Zahl)	5'218	1'869
– davon mit Ergänzungsleistungen	18,0 %	20,1 %
Bevölkerung im Heim (absolut)	365	765
– davon mit Ergänzungsleistungen	65,2 %	54,6 %

Während bei Personen, die zu Hause wohnen, der Anteil an Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen bei etwa 20 % liegt, ist der Anteil bei den Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern aufgrund der höheren Betreuungs- und Pflegekosten um ein Vielfaches höher (Tabelle 6).

Unter der Annahme, dass die Pro-Kopf-Beiträge des schweizerischen Durchschnittes in etwa den Beiträgen des Kantons Luzern entsprechen, beträgt die Differenz zwischen einer Person mit Ergänzungsleistungen zu Hause und einer Person mit Ergänzungsleistungen im Heim Fr. 3'828.70 für die Stadt Luzern (nachfolgende Tabelle 7, Seite 22). Die Differenz ist mit Fr. 4'427.20 noch höher, wenn angenommen wird, dass jemand erst im Heim Ergänzungsleistungen benötigt, also keine Ergänzungsleistungen benötigt, wenn sie zu Hause wohnt.

⁷ Die Zahlen 2015 weichen unwesentlich davon ab (siehe auch Tabelle 3, Seite 17).

Tabelle 7: Ergänzungsleistungen zu Hause und im Heim pro Person. Quelle: Interface Politikstudien. Datenquelle: Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2015.

EL-Betrag zur AHV pro alleinstehende Person		pro Monat und pro Person in Fr.	pro Jahr und pro Person in Fr.
zu Hause	Schweizer Durchschnitt	950.00	11'400.00
	– davon Anteil Kanton (3/8)	356.30	4'275.00
	– davon Anteil Gemeinden (70 %)*	249.40	2'992.50
	– davon Anteil Stadt Luzern (20 %)	49.90	598.50
im Heim	Schweizer Durchschnitt	3'029.00	36'348.00
	– davon Anteil Kanton (87 %)**	2'635.20	31'622.80
	– davon Anteil Gemeinden (70 %)*	1'844.70	22'135.90
	– davon Anteil Stadt Luzern (20 %)***	368.90	4'427.20
Differenz pro Person mit EL zu Hause / mit EL im Heim****		319.10	3'828.70
Differenz pro Person ohne EL zu Hause / mit EL im Heim		368.90	4'427.20

* Die Ergänzungsleistungen werden zu 30 % vom Kanton und zu 70 % von den Gemeinden getragen.

** Gemäss Angaben Ausgleichskasse Luzern.

*** Der Anteil der einzelnen Gemeinden am Aufwand berechnet sich nach Massgabe der ständigen Wohnbevölkerung. Die Stadt Luzern macht etwa 20 % der ständigen Wohnbevölkerung im Kanton Luzern aus.

**** Abweichung zu den Zwischenresultaten infolge Rundungsdifferenzen.

Gemäss Machbarkeitsstudie kann durch „*Verzögerung oder Verhinderung eines Heimeintritts von 114 Personen mit niedrigem Pflegebedarf allein bei den Ergänzungsleistungen von einem jährlichen Einsparpotenzial von knapp Fr. 500'000.– für die Stadt Luzern oder über 2,4 Mio. Franken für alle Gemeinden Luzerns, ausgegangen werden*“ (Balthasar A. et al., 2017, Seite 20, und Tabelle 8 unten).

Tabelle 8: Einsparpotenzial bei der EL durch Verzögerung oder Verhinderung eines Heimeintritts. Quelle: Interface Politikstudien.

EL-Betrag zur AHV pro alleinstehende Person	Personen	Einsparpotenzial in Fr.
Total Heimeintritte pro Jahr*	589	
Ein Drittel kaum pflegebedürftig (Verbleib zu Hause möglich)	196	
Davon 58 % EL im Heim (Einsparpotenzial total)	114	
Anzahl Personen, welche bereits EL zu Hause hatten	36	319.10
Anzahl Personen, welche die EL erst im Heim erhalten haben	78	368.90
Einsparpotenzial für die Stadt Luzern	Verzögerung 1 Monat	Verzögerung 1 Jahr
Einsparpotenzial bei 36 Personen à Fr. 319.10 (zuvor EL zu Hause)	11'484	137'808
Einsparpotenzial bei 78 Personen à Fr. 368.90 (zuvor keine EL)	28'774	345'290
Einsparpotenzial bei total 114 Personen	40'258	483'098

* Durchschnitt der Anzahl Heimeintritte für einen Langzeitaufenthalt in der Stadt Luzern. Quelle: LUSTAT, Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SOMED).

Weiter heisst es in der Studie: „*Diese Summe könnte durch zusätzliche Einsparungen im Bereich der städtischen Zusatzleistungen zur AHV/IV (AHIZ) noch vergrössert werden. Wir*

verzichten an dieser Stelle auf eine Quantifizierung des erwarteten Effekts. Es sei aber darauf hingewiesen, dass der grösste Teil der städtischen Zusatzleistungen zur AHV/IV Personen in Heimen zugutekommen. 84,5 Prozent der im Jahr 2015 ausbezahlten Zusatzleistungen gingen an Personen in Heimen. Vor diesem Hintergrund sowie in Anbetracht der Summe der Leistungen, welche im Jahr 2015 für Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen 4,9 Millionen Franken betragen, scheinen weitere Einsparung möglich.“ (ebd.)

Bei diesen Berechnungen geht es nicht um eine Prognose, wie viel Kosten tatsächlich eingespart werden könnten, sondern um die Evidenz, dass sich die Aufwendungen für eine verstärkte Prävention in Form von frühzeitiger Information, Beratung und Vermittlung bereits bei einem teilweisen Erfolg der Bemühungen lohnen.

3 Institutionelle Situation und Erkenntnisse

3.1 Ausgangslage

3.1.1 Auslagerung der Abteilung Heime und Alterssiedlungen

Wie bereits in Kapitel 1.1.1 (Seite 7) ausgeführt, wurde bereits vor der Auslagerung der Abteilung Heime und Alterssiedlungen (HAS) darauf hingewiesen, dass das HAS-Beratungsangebot primär auf die Vermittlung des stationären Pflegeangebots ausgerichtet ist und es diese Funktion auch bei einer Verselbstständigung weiterhin für die Viva Luzern AG übernehmen wird. Im B+A 11/2012: „Entwicklungsbericht zur (teil-)stationären Pflege und Betreuung“ wurde empfohlen, eine angebotsunabhängige und neutrale Anlaufstelle aufzubauen.

Das Beratungsangebot „Wohnen im Alter“ ist räumlich über die Verselbstständigung der Viva Luzern AG hinaus im Haus REX geblieben und erst jetzt im Frühling 2017 ins Gebäude des Hauptsitzes an den Kasernenplatz gezogen. Dadurch wird zukünftig eine mögliche Verwechslung dieses Angebots mit der unabhängigen Anlaufstelle der Stadt Luzern vermieden.

3.1.2 B+A 6/2016: „Selbstbestimmtes Wohnen im Alter“

Wie bereits in Kapitel 1.1.3 beschrieben, wurden im B+A 6/2016: „Selbstbestimmtes Wohnen im Alter“ verschiedene Schwerpunkte definiert und dazu Massnahmen erarbeitet (s. Seite 8, insbesondere auch Tabelle 2, Seite 9). Eine davon ist, eine Beratungsstelle im Alter zu schaffen:

Schwerpunkt 5

Ein bedarfsgerechtes und unabhängiges Angebot schaffen, das effizient und effektiv die erforderlichen Informationen vermittelt, unabhängig berät und die weiterführenden Möglichkeiten aufzeigt, damit die Kundinnen und Kunden eigenverantwortlich die erforderlichen Entscheidungen treffen können.

Bevor auf dieses Anliegen konkreter eingegangen werden kann (vgl. Kapitel 4.2 ab Seite 27), werden nachfolgend die wichtigsten bestehenden spezialisierten Beratungsangebote für die ältere Bevölkerung und deren Angehörige in der Stadt Luzern vorgestellt.

3.2 Bestehende Angebote im Alter in der Stadt Luzern

Es gibt in der Stadt Luzern viele Beratungsangebote für ältere Menschen. Trägerschaften sind private wie städtische Institutionen. Wie die nachfolgende Übersicht zeigt, gibt es jedoch keine Stelle, welche einerseits über die ganze Breite der Angebote Auskunft geben kann, und andererseits präventiv das selbstbestimmte Wohnen im Alter fördert.

3.2.1 Spezialisierte Angebote von Leistungserbringern

Die Pro Senectute des Kantons Luzern bietet im Auftrag der Stadt Luzern für die Zielgruppe älterer Menschen eine Sozialberatung sowie einen Treuhanddienst an. Beide Angebote sind über eine Leistungsvereinbarung geregelt. Kernthemen sind Budgetberatung, einfache Schuldenregulierung, Gesuchseinreichung sowie die Geltendmachung von Unterstützungsansprüchen. Im Bereich Wohnen haben Fragen zum Übergang in betreute Wohnformen und Wechsel in günstigere und kleinere Wohnungen an Bedeutung gewonnen.

Im Rahmen des Entwicklungsprojekts „Altern in Luzern“ hat die Pro Senectute des Kantons Luzern in Zusammenarbeit mit dem Forum Luzern60plus und dem Hausverein Zentralschweiz per 1. Mai 2015 die telefonische „Beratungsstelle für Wohnfragen im Alter“ geschaffen. Sie behandelt in erster Linie Fragestellungen in Bezug auf konkrete Wohnfragen wie neue Wohnformen, bauliche Veränderungen, Erbschafts- und Schenkungsfragen. Das Angebot wurde nur wenig in Anspruch genommen. Die Finanzierung läuft bis Ende 2017 – bis dann wird geklärt, ob und wenn ja, in welcher Form das Angebot weitergeführt wird.

Im Verein „Vicino Luzern“ haben sich wichtige Akteure im Alters- und Gesundheitsbereich der Stadt Luzern zusammengeschlossen.⁸ Seit Sommer 2016 betreibt der Verein im Neustadtquartier einen ersten Standort. Neben der Stärkung der informellen Nachbarschaftshilfe und der Prävention und Gesundheitsförderung werden bei Bedarf geeignete Dienstleistungen vermittelt. Vicino Luzern zeichnet sich durch seine Nähe zur älteren Bevölkerung und seinen intergenerativen Ansatz aus. Zudem sind verschiedene Institutionen durch Teilprojekte auch operativ eingebunden. Geplant sind weitere Standorte in der Stadt Luzern. Vicino Luzern soll überall dort entstehen, wo ein objektiver Bedarf besteht und die Quartierkräfte (z. B. Quartiervereine, Wohnbaugenossenschaften, Kirchen usw.) und die Stadt Luzern an einer Präsenz von Vicino Luzern interessiert sind bzw. diese unterstützen.⁹

Die Viva Luzern AG und die Spitex Stadt Luzern bieten im Rahmen ihrer Kundenbeziehungen Beratungen an. Als Grundversorgerin im stationären bzw. ambulanten Bereich sind diese Institutionen am ehesten mit einer breiten Palette von Anfragen konfrontiert, welche gar nicht ihr eigenes Angebot betreffen. In erster Linie handelt es sich aber auch hier um Situationen, bei denen ein Unterstützungs- und Pflegebedarf bereits gegeben ist.

⁸ Aktuell gehören folgende Institutionen dem Verein „Vicino Luzern“ an: Spitex Stadt Luzern, Viva Luzern AG, Katholische Kirchgemeinde Luzern, Reformierte Kirche Luzern, Pro Senectute Kanton Luzern, Allgemeine Baugenossenschaft Luzern abl, Stiftung Besuchsdienst Innerschweiz, Hochschule Luzern, Caritas Kanton Luzern, Schweizerisches Rotes Kreuz Kanton Luzern, Verein Haushilfe Luzern, Genossenschaft Zeitgut Luzern. Die Stadt Luzern ist durch die Dienstabteilung Alter und Gesundheit als Beisitzerin im Vorstand vertreten. Siehe auch www.vicino-luzern.ch.

⁹ Zur Frage, ob Vicino Luzern als Trägerschaft einer Anlaufstelle geeignet wäre, siehe Kapitel 5.1, Seite 35.

Für bestimmte Themen und Zielgruppen existieren spezialisierte Angebote der verschiedenen Ligen und anderen Vereinigungen (Rheumaliga, Lungenliga, Krebsliga, Pro Infirmis, Diabetesgesellschaft, Alzheimervereinigung, Roter Faden u.a.m.). Eine weitere spezifische Form von Beratung bietet die Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter (UBA) an. Das Angebot der UBA wird bei Konflikten rund um das Thema Alter in Anspruch genommen und versteht sich als unabhängige Beschwerdestelle. Neben den bereits erwähnten Organisationen und Institutionen erbringen diverse weitere Akteure im Altersbereich partielle Informations- und Beratungsleistungen, sei es im Zusammenhang mit einem spezifischen Unterstützungsangebot (SRK, Verein Haushilfe, SOS-Dienst) oder im Rahmen einer generellen Beratungsleistung mit einem anderen Schwerpunkt (Sozialdienste der Kirchen, FABIA, Caritas usw.).

3.2.2 Städtische Angebote

Die Sozialen Dienste beraten in der Anlaufstelle „**Sozial Info REX**“ die Einwohner und Einwohnerinnen bei sozialen und gesundheitlichen Fragestellungen, wie beispielsweise bei Sucht- oder familiären Problemen. Es gibt jedoch keine Spezialisierung auf Fragen rund ums Thema Alter oder Wohnen im Alter.

Die **AHV-Zweigstelle** ist ein Bereich der Dienstabteilung Alter und Gesundheit (AGES). Sie wirkt als Gemeindestelle der Ausgleichskasse Luzern mit bei der Erfassung der Beitragspflichtigen und informiert über die Zuständigkeiten sowie über die Verfahren zur Geltendmachung von Leistungen. Gleichzeitig ist die AHV-Zweigstelle die Durchführungsstelle für städtische Leistungen wie die Zusatzleistungen zur AHV und IV.

Die **Fachstelle für Altersfragen** ist ebenfalls Teil der Dienstabteilung Alter und Gesundheit. Sie ist Anlaufstelle für den Stadtrat, die städtische Verwaltung und das Forum Luzern60plus bei alterspolitischen Fragen. Sie berät und unterstützt bei der Initiierung und Umsetzung von Angeboten und Projekten im Altersbereich, verfolgt alterspolitische Entwicklungen und wirkt bei der Erarbeitung und Umsetzung der städtischen Alterspolitik mit, berät jedoch nicht Einzelpersonen bei persönlichen oder sozialversicherungsrechtlichen Fragen.

Eine wichtige Rolle im Altersbereich spielen auch die **Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)** und der **Erwachsenenschutz (EWS)** als ausführendes Organ. In erster Linie sind es Aufgaben für Schutzbedürftige, welche ihre Selbstbestimmung nicht mehr selbst wahrnehmen können und bei denen die erforderliche Hilfe nicht anderweitig erbracht werden kann (Familie, Verwandtschaft, Nachbarschaft, Sozialdienste usw.). Darüber hinaus ist die KESB aber auch für Vorsorgeaufträge und Patientenverfügungen zuständig.

Fazit

Bei den spezialisierten Beratungen für Personen, welche bereits Dienstleistungen in Anspruch nehmen möchten, gibt es bereits ein grosses Angebot. Auch sind die diversen Akteure meist gut vernetzt und kennen mehr oder weniger das Angebot anderer Anbieter. Was fehlt, ist eine **vorgelagerte Anlaufstelle**, welche umfassend, neutral und unabhängig Erstauskünfte erteilen, **frühzeitig und präventiv** beratend Unterstützung bei Problemstellungen bieten und das richtige Angebot vermitteln kann.

4 Strategie zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens

Um die in Kapitel 1.1, Seite 7, aufgeführten Ziele zu erreichen, empfiehlt der Stadtrat gestützt auf die „Machbarkeitsstudie Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen“ und in Absprache mit den wichtigsten Akteuren der Alterspolitik folgende Strategie:

1. Schaffung eines städtischen „Netzwerks Alter Luzern“
2. Aufbau einer Anlaufstelle für Altersfragen
3. Pilotierung eines Gutscheinsystems und Optimierung des heutigen Systems hauswirtschaftlicher Leistungen

4.1 Netzwerk Alter Luzern

Die Rolle der Stadt Luzern im Altersbereich ist einerseits durch gesetzliche Bestimmungen vorgegeben (Gesundheitsgesetz, Pflege- und Betreuungsgesetz, Sozialhilfegesetz), andererseits ergibt sie sich aus dem AKV-Prinzip (Aufgabe, Kompetenz, Verantwortung). Angesichts der Tatsache, dass die Stadt Luzern für den Alters- und Pflegebereich jährliche Kosten von über 65 Mio. Franken trägt (vgl. Tabelle 1, Seite 8), ist es unbestritten, dass die Stadtverwaltung über ein entsprechendes Know-how verfügen und eine **Führungs- und Steuerungsfunktion** übernehmen muss.

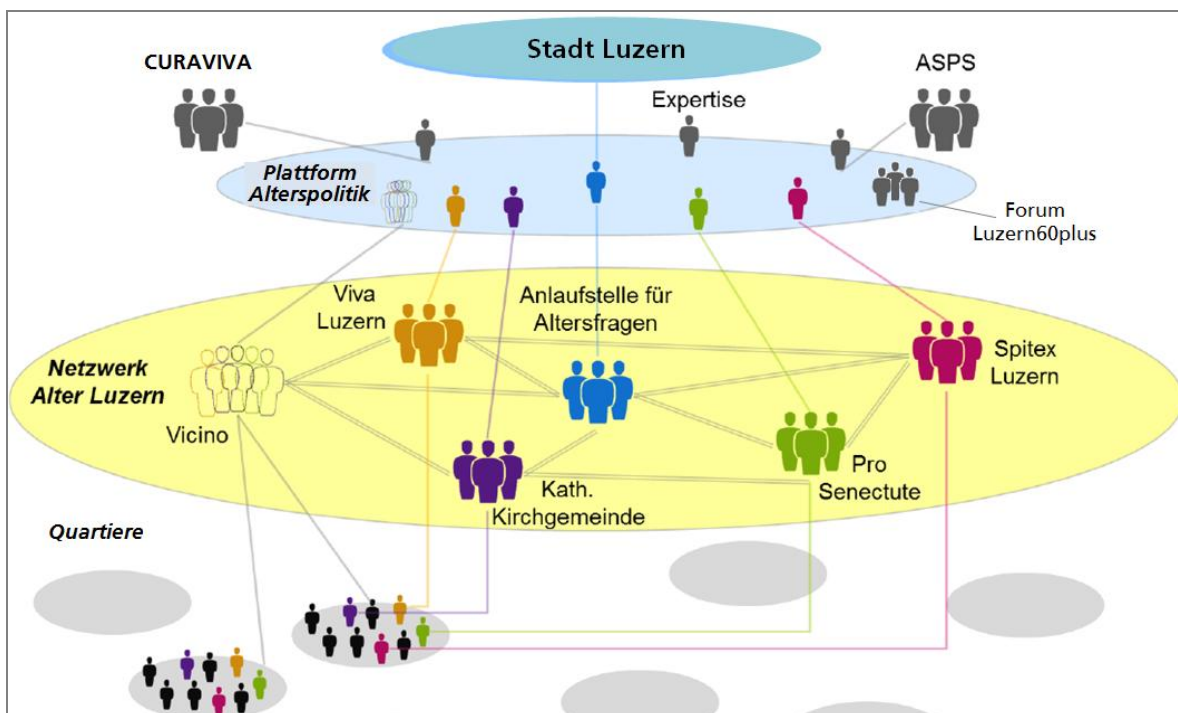


Abbildung 7: Ebenen der Vernetzung im Bereich der städtischen Alterspolitik. Die Aufzählung der Organisationen ist nicht abschliessend.

Um die Führungs- und Steuerungsfunktion in der Alterspolitik übernehmen zu können, muss die Stadt Luzern das vorhandene Know-how sichern und ausbauen. Das heisst einerseits, dass zentrale Vermittlungs- und Vernetzungsaufgaben nicht delegiert werden können. Andererseits kann die Alterspolitik nicht von der Stadt Luzern im Alleingang definiert, sondern muss

gemeinsam mit den wichtigsten Akteuren weiterentwickelt und vorangetrieben werden. Dazu soll ein **Netzwerk Alter Luzern** geschaffen werden, das alle wichtigen Akteure in der Alterspolitik umfasst (vgl. Abbildung 7, Seite 26).

Das Netzwerk Alter Luzern fördert die Zusammenarbeit der Stadt Luzern mit den Mitgliedern des Netzwerks sowie dem Forum Luzern60plus. Dazu beigezogen werden auch Vertretungen der Verbände Curaviva Luzern und ASPS.¹⁰ Die Zusammenarbeit soll sowohl auf der strategischen Ebene (in der Skizze als „Plattform Alterspolitik“ bezeichnet) als auch auf der operativen sowie der dezentralen Ebene erfolgen. Die Stadt Luzern übernimmt die Rolle als Leaderin und stellt sowohl die vertikale als auch die horizontale Vernetzung sicher. Durch die Intensivierung der Zusammenarbeit soll ein **Mehrwert** für die ältere Bevölkerung und ihre Angehörigen geschaffen werden: erleichterter Zugang zu Informationen und Dienstleistungen, bessere Ausschöpfung der bestehenden Unterstützungs- und Fördermittel, Vermeidung von unnötigen Doppelspurigkeiten und Vermittlung bei unklaren Zuständigkeiten.

Eine grosse Bedeutung hat die Vernetzung auch auf Quartierebene, da das Leben im Quartier für ältere Menschen eine sehr wichtige Funktion hat. Das gewohnte Lebensumfeld erhöht die Wahrscheinlichkeit, sich auch im hohen Alter mit möglichst viel Autonomie eine gute Lebensqualität erhalten zu können. Damit dies möglich ist, sind Impulse wichtig, welche die Gemeinschaft stärken und den Zusammenhalt der Generationen fördern. Dieser Ansatz ist auch als „Caring Community“¹¹ bekannt. Dabei wird das Versorgungsnetz, angefangen bei Verwandtschaft und Nachbarschaft mit der Pflegeversorgung bis hin zu weiteren Dienstleistungen im Quartier zusammengeführt und koordiniert. Eine wichtige Bedeutung kommt dabei auch der Freiwilligenarbeit zu. „Caring Community“ entspricht dem Wesen nach einer „Quartierarbeit für ältere Menschen“¹². Diesen Ansatz verfolgt auch der Verein „Vicino Luzern“.

4.2 Anlaufstelle für Altersfragen

4.2.1 Weshalb braucht es eine Anlaufstelle?

Wie in Kapitel 3.2 dargestellt, fehlt eine vorgelagerte Anlaufstelle, welche umfassend, neutral und unabhängig Erstauskünfte erteilen, frühzeitig und präventiv beratend Unterstützung bei Problemstellungen bieten und das richtige Angebot vermitteln kann. Aber nicht nur aus Sicht der Bevölkerung bildet die Anlaufstelle einen Mehrwert. Gemäss Machbarkeitsstudie ist die Schaffung einer „Anlaufstelle für Altersfragen“ gleichzeitig ein zentrales Element einer wirksamen städtischen Strategie: *„Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass Information, Beratung und Prävention zum Thema Alter einen wichtigen Beitrag an das selbstbestimmte Wohnen im Alter leisten. Wir schlagen daher (...) vor, eine städtische*

¹⁰ Curaviva ist der Verband der Heime und Institutionen Schweiz. Curaviva Luzern bezeichnet sich als Kantonalverband der Pflegeheime im Kanton Luzern. Siehe auch www.curaviva-lu.ch – Der ASPS (Association Spitex privée Suisse) ist der Verband der privaten Spitex-Organisationen (www.spitexprivée.swiss).

¹¹ Der siebte Altenbericht der Bundesregierung 2015 befasst sich mit der Rolle der Kommunen in dieser Frage www.dza.de/politikberatung/geschaeftsstelle-altenbericht/der-siebte-altenbericht.html.

¹² Diese Thematik wird in der Motion 50, Sandra Felder-Estermann und Peter Krummenacher, Noëlle Bucher namens der G/JG-Fraktion sowie Judith Dörflinger Muff namens der SP/JUSO-Fraktion, vom 17. Februar 2017: „Quartierarbeit für alle Generationen bedarfsgerecht weiterentwickeln“, aufgegriffen.

Anlaufstelle für Altersfragen mit speziellem Fokus auf selbstbestimmtes Wohnen im Alter einzurichten. Die städtische Anlaufstelle soll in einem Netzwerk eng mit den bestehenden Institutionen zusammenarbeiten, welche sich im Bereich Alter und Gesundheit engagieren.“ (Balthasar et al., 2017, Seite 27)

Eine „Anlaufstelle für Altersfragen“ muss ein grosses Spektrum abdecken, denn „das Alter“ ist sehr vielfältig. Wie Kindheit und Jugend lässt sich auch das Alter in verschiedene Phasen mit spezifischen Ressourcen und Bedürfnissen unterteilen. So hat eine aktive 65-jährige Frau andere Fragen und Anliegen als ein 85-jähriger Mann, der vielleicht gerade einen Sturz hinter sich hat. Die 65-jährige Luzernerin wird sich eventuell weiterbilden wollen, sich engagieren und ist damit beschäftigt, die nachberufliche Phase zu gestalten. Vielleicht kümmert sie sich auch um ihr 90-jährige Mutter und hat Fragen zur Versorgung und Betreuung. So spricht man mittlerweile nicht nur von einem dritten Lebensalter, sondern auch von einem vierten, das Gemeinden und Versorger vor andere Herausforderungen stellt. Dieser Übergang vom aktiven Alter hin zu Fragilität kann individuell sehr schnell erfolgen, zum Beispiel wegen eines Unfalls oder einer rapiden Verschlechterung des Allgemeinzustandes. Der Heterogenität dieser Lebensphase gerecht zu werden und die richtige Mischung aus Einbezug und Versorgung für die vielfältige Gruppe der rund 20'000 Luzernerinnen und Luzerner über 65 zu finden, ist die Herausforderung, der sich alle Leistungserbringer in der Altersversorgung stellen müssen.

Für die Ausgestaltung des Angebots der Anlaufstelle für Altersfragen bedeutet dies, dass auf die verschiedensten individuellen Situationen und Bedürfnisse mit unterschiedlichen Instrumenten reagiert werden muss und bei Bedarf eine vertiefte individuelle Abklärung vorgenommen wird. Das detaillierte Fachkonzept wird in Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteuren des Altersbereichs entwickelt, womit auch sichergestellt ist, dass allfällige Schnittstellenfragen frühzeitig angegangen werden können.

Nachfolgend werden Zielgruppen, Instrumente und die Organisation der Anlaufstelle für Altersfragen beschrieben. Anhand von diversen Beispielen soll die Vielfalt möglicher Interventionen dargestellt werden (graue Kästchen).

4.2.2 Zielgruppen und Wirkungsziele

Das Angebot der Anlaufstelle für Altersfragen richtet sich an alle Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Luzern, deren Angehörigen sowie interessierte Institutionen und Organisationen rund um das Thema Alter.

Die Bevölkerung der Stadt Luzern, insbesondere die älteren Luzernerinnen und Luzerner und ihre Angehörigen,

- ...haben Zugang zu einer **unabhängigen** Anlaufstelle, welche in Fragen rund ums Alter kompetent Auskunft geben und bei Bedarf an spezialisierte Beratungsstellen und weitere Leistungserbringer **vermitteln** kann.
- ...finden **Orientierung** im sich stetig wandelnden und wachsenden „Altersmarkt“.
- ...können sich darauf verlassen, dass gesundheitliche, psychische, finanzielle und soziale Probleme **frühzeitig** erkannt und individuell passende Lösungen dazu gefunden werden.

4.2.3 Instrumente

Die Anlaufstelle funktioniert sowohl im Bring- wie auch im Holprinzip (vgl. Abbildung 8 unten). Die ältere Bevölkerung, Angehörige, Freunde, Nachbarn, aber auch Institutionen können bei der Anlaufstelle persönlich anfragen, anrufen, schreiben, oder sie werden durch Dritte an die Anlaufstelle vermittelt. Die Mitarbeiterinnen stellen ihrerseits Informationen auf der Website der Stadt bereit, beteiligen sich an Veranstaltungen zu Themen, die breite Kreise der älteren Bevölkerung ansprechen und machen so auf die Anlaufstelle aufmerksam.

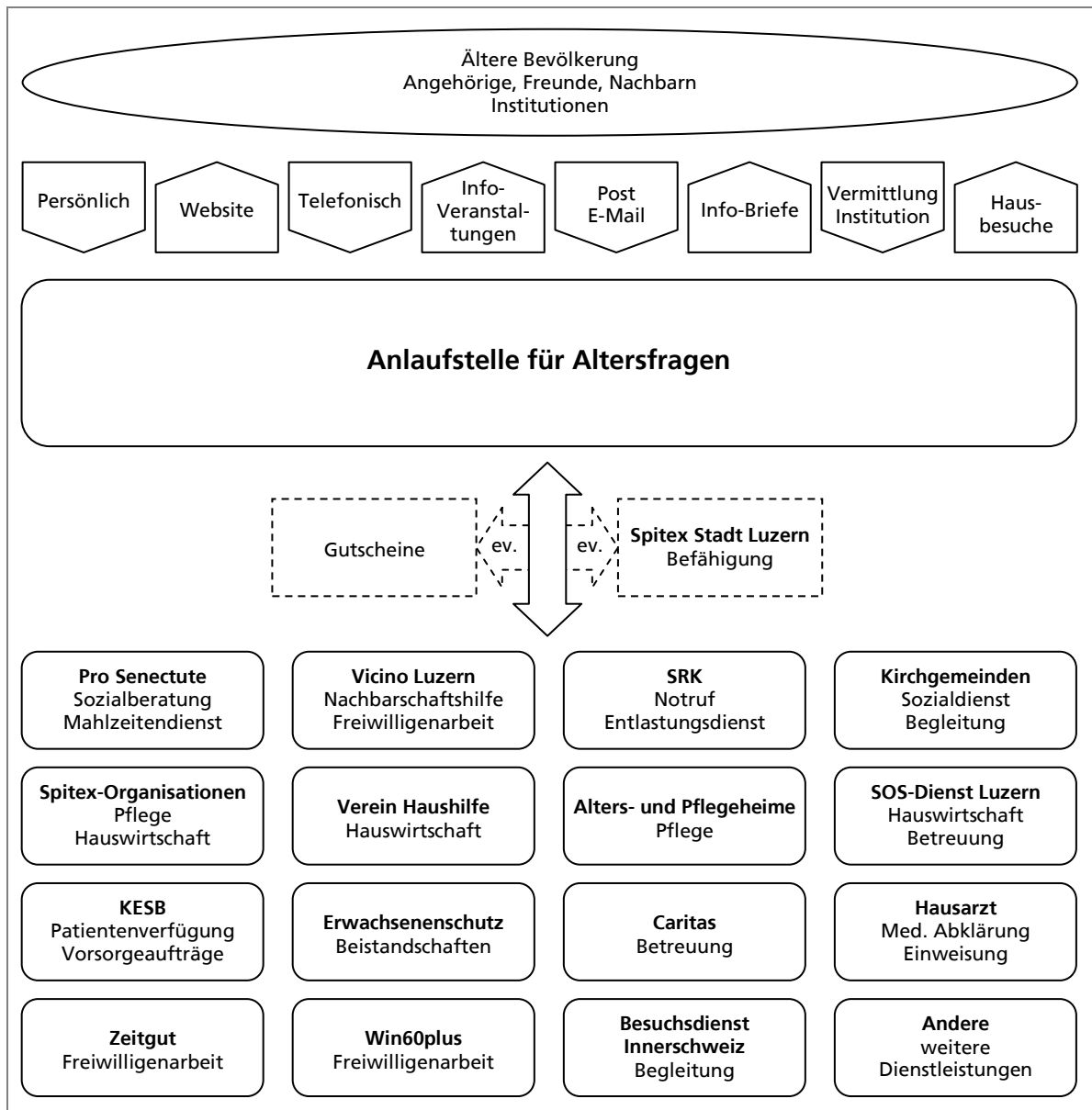


Abbildung 8: Schematische Darstellung der Funktion und Einbettung der Anlaufstelle für Altersfragen.

Um den präventiven Ansatz einer Früherkennung verstärkt wahrnehmen zu können, werden zusätzlich weitere Instrumente angewendet: periodisch versandte Info-Briefe und freiwillige Hausbesuche. Im Sinne eines Pilotversuchs sollen zudem als mögliche Massnahmen ein durch die Spitex Stadt Luzern durchgeführtes „Befähigungsmodell“ sowie ein Gutscheinsystem getestet werden. Nachfolgend werden diese wichtigsten Instrumente beschrieben.

Information und Vermittlung

Die Anlaufstelle betreibt auf der städtischen Website einen Bereich mit allen relevanten Informationen und Organisationen und kann telefonisch oder per E-Mail erreicht werden. Falls erforderlich, können auch persönliche Termine vereinbart werden. Es ist auch vorstellbar, dass die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle in verschiedenen Quartieren zu einer gewissen Zeit anwesend sind. Dadurch wird die Niederschwelligkeit des Angebots garantiert und die Dienstleistungen sind auch für weniger mobile hochbetagte Luzernerinnen und Luzerner zugänglich.

Dies bedingt eine sehr gute Vernetzung mit allen wichtigen Akteuren und Leistungserbringern im Altersbereich in der Stadt Luzern. Bei Fragen zu einer spezifischen Problematik oder Dienstleistung verweist die Anlaufstelle direkt an die entsprechenden ambulanten oder stationären Anbieter.

Vorbereitung von Hausarztbesuchen Frau L. ist 70 Jahre alt und wird von Schmerzen geplagt, sodass sie nicht mehr aus dem Haus gehen kann. Bis anhin ist sie davon ausgegangen, dass Schmerzen zum Alter gehören und hat der Hausärztin darum nichts davon erzählt. Die Fachperson der Anlaufstelle empfiehlt, ein Schmerztagebuch zu führen. Dabei stellt sich heraus, dass die Schmerzen als sehr stark empfunden werden. Zusammen mit der Beraterin wird das Gespräch mit der Hausärztin vorbesprochen. Die Ärztin verschreibt darauf Schmerzmedikamente. Seither führt Frau L. wieder ein „normales“ Leben, geht aus der Wohnung und ist aktiv.

Früherkennung und Prävention: Info-Briefe und Hausbesuche

Geplant ist, dass die Anlaufstelle für Altersfragen periodisch bestimmte Jahrgänge von Luzernerinnen und Luzernern über 70 Jahre anschreibt und dazu einlädt, bei Bedarf Kontakt mit der Anlaufstelle aufzunehmen. Erfolgt eine Anfrage, wird diese Situation der anfragenden Person geprüft, es wird informiert und weitervermittelt. Diese Weitervermittlung erfolgt an das Netz der bestehenden Leistungserbringer. Erfahrungen aus der Stadt Zürich zeigen, dass mit den Briefen Personen erreicht werden können, die zuvor noch mit keiner Institution in

Sturzprävention Herr L. ist 80 Jahre alt, beklagt sich über Schwindel und hat Angst zu stürzen. Deshalb verlässt er die Wohnung kaum noch. Zusammen mit der Fachperson der Anlaufstelle wird die Wohnung analysiert und mögliche Gefahrenquellen gefunden. Der Teppich wird angeklebt, die Treppe mit einem weissen Band visualisiert, ein Antirutschboden sowie ein Haltegriff in der Dusche montiert. Aufgrund des Schwindels und der Anzahl eingenommener Medikamente wird ein Besuch beim Hausarzt veranlasst. Dort werden die Medikamente sowie mögliche Interaktionen abgeklärt. Als dritte Massnahme wird der Besuch eines Kurses in Sturzprävention empfohlen und einige Gleichgewichtsübungen für zu Hause vorgeschlagen. Herr L. fühlt sich seither wieder sicherer und getraut sich wieder aus der Wohnung.

Verbindung standen (vgl. Machbarkeitsstudie, Seite 28). Dies bedeutet, dass einerseits das Ziel einer präventiven Unterstützung erreicht werden kann, und andererseits keine unnötigen Doppelspurigkeiten zum Angebot anderer Institutionen entstehen. Vielmehr gelingt es so, eine sinnvolle und frühzeitige Triage vorzunehmen, welche auch den weiterführenden Angeboten zugutekommt. Durch die frühzeitige Intervention wird die Lebensqualität und die Selbstwirksamkeit erhöht und damit der Eintritt in eine stationäre Einrichtung verzögert oder sogar verhindert.

Mit dem Schreiben wird auch das Angebot gemacht, die Situation vor Ort überprüfen zu lassen. Das Angebot der Hausbesuche ist kostenlos und freiwillig. Beim Hausbesuch wird die aktuelle Situation *gemeinsam* analysiert. Dabei steht die persönliche Problematik im Vordergrund. Zusammen mit der Fachperson der Anlaufstelle werden verschiedene Lösungsmöglichkeiten verglichen und das für die Person stimmigste Vorgehen erarbeitet. Je nach individuel-

ler Situation sind die daraus abgeleiteten vereinbarten Massnahmen sehr unterschiedlich. Ziel ist es wiederum, durch eine unabhängige und kompetente Kurzbeurteilung, die richtigen Massnahmen in die Wege zu leiten und bei Bedarf an spezialisierte Stellen weiterzuvermitteln. Häufig reicht es aber auch, wenn die Anlaufstelle die nötigen Informationen vermittelt, sodass die betroffenen Personen ihre Situation selbstständig verbessern können. Mit dem Angebot der Hausbesuche werden die älteren Personen darin unterstützt, möglichst lange selbstbestimmt zu Hause zu wohnen.

Entlastung von pflegenden Angehörigen Herr P., 80 Jahre, füllt den Fragebogen für seine demente Frau aus. Die Fachperson der Anlaufstelle stellt schnell fest, dass die Ehefrau gut betreut ist, dass aber Herr P. Unterstützung benötigt, da er ziemlich erschöpft und mit der Situation zeitweise überfordert ist. Sie schlägt deshalb vor, dass die Ehefrau regelmässig eine Institution besucht, die Tagesstruktur bietet. Gemeinsam wird ein entsprechendes Angebot ausgewählt und mit der Frau besucht. Seither kann Herr P. ein Mal pro Woche seinem alten Hobby, dem Wandern in „seiner“ Wandergruppe, wieder nachgehen.

Vertiefte Abklärung und Befähigung durch die Spitex Stadt Luzern¹³

Zeichnet sich ab, dass die gesundheitliche Situation eine vertiefte Abklärung erfordert, wird über den Hausarzt die Spitex der Stadt Luzern vermittelt. Als neues Instrument soll zudem eine befristete Phase der „Befähigung“ entwickelt werden. Dabei beraten Spitex-Mitarbeiterinnen ältere Menschen dahingehend, dass sie ihren Alltag wieder selbstständig bewältigen können. Dank einer intensiveren, aber zeitlich befristeten „befähigenden“ Anleitung sollen wiederkehrende und unbefristete „ersetzende“ Dienstleistungen verhindert oder zumindest minimiert werden. Dadurch wird einerseits die Autonomie des älteren Menschen gefördert und andererseits eine anhaltende finanzielle Belastung vermieden oder verringert. Die Ausgestaltung solcher zeitlich befristeten Befähigungseinsätze muss noch erarbeitet werden. Auch in Bezug auf die Finanzierung sind noch Fragen offen, da es sich allenfalls auch um Leistungen handelt, die ohnehin von der Krankenversicherung übernommen werden oder von Krankenversicherungen freiwillig unterstützt werden könnten. In diesem Bericht werden deshalb die in der Machbarkeitsstudie (Balthasar et al., 2017, Seite 44) vorgesehenen Kosten für die Entwicklung einer solchen Dienstleistung nicht berücksichtigt.

4.3 Pilotprojekt Gutscheinsystem

Die Machbarkeitsstudie hat zwei Bereiche identifiziert, bei denen der Einsatz von sogenannten „Gutscheinen für selbstbestimmtes Wohnen“ sinnvoll wäre. Einerseits bei jenen Personen, welche knapp über der *Einkommensgrenze* für die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV liegen, andererseits geht es auch um einen Bereich von *Leistungen*, welche durch die EL nicht abgedeckt werden (orange Bereiche in der nachfolgenden Abbildung 9).

Gutscheine – Beispiel 1 Frau M. ist 75-jährig und hat wegen ihrer Arthrose Mühe, die Wohnung zu reinigen und einzukaufen. Die Mitarbeitende der Anlaufstelle klärt den Bedarf ab. Aufgrund der knappen finanziellen Ressourcen (jedoch knapp über der EL-Grenze) kann mit einem Gutschein eine Unterstützung im Haushalt sowie die Heimlieferung der Einkäufe mitfinanziert werden.

¹³ In der Machbarkeitsstudie unter der Bezeichnung „Begleitung und Unterstützung“ beschrieben (Balthasar et al., 2017, Seite 30, 33 und 45).

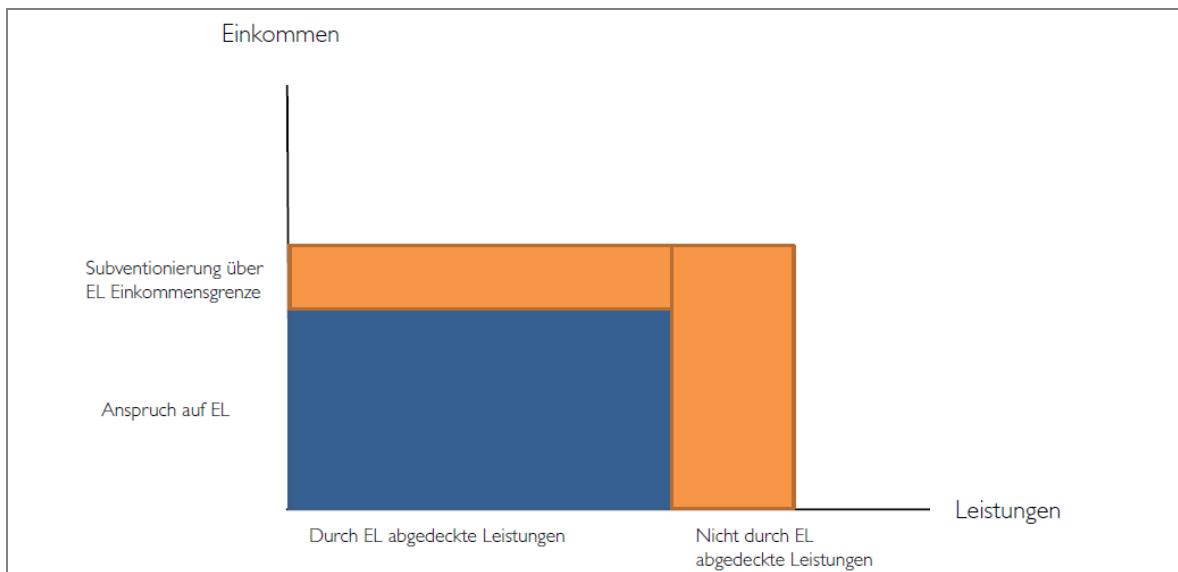


Abbildung 9: Wirkungsbereich des Gutscheinsystems für ergänzende hauswirtschaftliche Leistungen. Quelle: Balthasar A. et al., 2017, Seite 32.

Das heisst auch, dass die Gutscheine *subsidiär* zu anderen Unterstützungsleistungen gesprochen werden sollen, also möglichst erst dann, wenn keine anderen Finanzierungsmöglichkeiten bestehen. Zu berücksichtigen sind beispielsweise auch die „individuellen Finanzhilfen“ aus dem AHV-Fonds, welche von der Pro Senectute im Auftrag des Bundes ausgerichtet werden – für die aber ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen bestehen muss.¹⁴

Gutscheine – Beispiel 2 Bei Frau L., 80 Jahre alt, wurde kürzlich Diabetes diagnostiziert. Die Umstellung der Ernährung und das Messen des Blutzuckers bereitet ihr Schwierigkeiten. Die Mitarbeiterin der Anlaufstelle erklärt die fachgerechte Messung des Blutzuckers und verweist sie an einen speziellen Kochkurs für Diabetiker. Da Frau L. über wenig finanzielle Mittel verfügt und es sich um eine Leistung handelt, die von den Ergänzungsleistungen nicht abgedeckt wird, werden die Kosten für den Kochkurs mit einem Gutschein mitfinanziert.

4.3.1 Zielgruppen und Wirkungsziele

Es gibt drei Zielgruppen, die durch das Gutscheinsystem unterstützt werden sollen. Allen gemeinsam ist, dass in einer Abklärung durch Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle für Altersfragen ein Anspruch aufgrund eines **ausgewiesenen Unterstützungsbedarfs**

- gesundheitlicher,
- sozialer oder
- psychischer Art sowie aufgrund der
- finanziellen Situation

attestiert wurde.

Die erste Gruppe bilden EL-Bezügerinnen und -Bezüger, die zu Hause wohnen und bei denen mit den Gutscheinen subsidiär **über die Ergänzungsleistungen nicht finanzierte Leistungen** finanziert werden sollen (rechtes oranges Feld in der Abbildung 9 oben). Im Jahr 2014 waren dies gemäss Machbarkeitsstudie 1'315 Personen, die 75 Jahre und älter waren oder 18,5 % der 7'087 über 75-jährigen Personen, die zu Hause wohnten.

¹⁴ Diese Beiträge sind nicht unwesentlich; im Jahr 2015 hat die Pro Senectute des Kantons Luzern etwa Fr. 447'000.– „individuelle Finanzhilfen“ an EL-Bezügerinnen und -Bezüger aus der Stadt Luzern ausgerichtet.

Die zweite Zielgruppe sind Personen, die **knapp keine Ergänzungsleistungen** erhalten (oberes oranges Feld in der Abbildung 9 oben). Es wird davon ausgegangen, dass insbesondere Personen, die zu Hause keinen EL-Anspruch haben, im Heim hingegen bezugsberechtigt wären, von diesem Gutscheinsystem profitieren können. Ihnen sollen, sofern ein ausgewiesener Unterstützungsbedarf vorliegt, auch Leistungen, die über Ergänzungsleistungen bezahlt würden, subsidiär finanziert werden, beispielsweise hauswirtschaftliche Leistungen.

Die dritte Zielgruppe sind **pfliegende Angehörige**. Ihnen soll eine Entlastung durch das Gutscheinsystem ermöglicht werden. Dies kann zum Beispiel indirekt in Form von Hilfsmitteln wie WC-Aufsatz, einem Pflegebett usw. erfolgen, oder direkt durch entlastende Betreuung oder die Organisation von Tagesstrukturen für die zu pflegende Person.

Mit dem Gutscheinsystem sollen drei Ziele erreicht werden:

1. Die Lebensqualität der betroffenen Personen wird erhöht und damit der Eintritt in eine stationäre Einrichtung verzögert.
2. Es wird verhindert, dass Personen nur aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen in eine stationäre Einrichtung eintreten müssen.
3. Pfliegende Angehörige werden besser entlastet.

4.3.2 Umsetzung als Pilotprojekt

Das Gutscheinsystem soll ab 2018 im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojekts erprobt und durch die Firma Interface Politikstudien evaluiert werden. Die Rahmenbedingungen werden in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren im Altersbereich, insbesondere mit der Pro Senectute des Kantons Luzern und mit dem Forum Luzern60plus, im zweiten Halbjahr 2017 erarbeitet. Als Eckwerte sind vorgesehen:

- Ausgewiesener Bedarf (vgl. Kapitel 4.3.1, Seite 32)
- Einkommens- und Vermögensgrenzen
- Maximaler Unterstützungsbeitrag pro Person und Jahr

Wichtig ist aber auch, dass in Einzelfällen Ausnahmen möglich sind, um bei Bedarf schnell und unbürokratisch auf eine besondere Situation reagieren zu können.

Das Gutscheinsystem ist wie erwähnt auf Personen ausgerichtet, die einen von der Anlaufstelle ausgewiesenen Bedarf an Unterstützung benötigen. Der Unterstützungsbedarf kann gesundheitlicher, sozialer oder psychischer Art sein und kann sowohl den älteren Menschen als auch pflegende Angehörige betreffen. Die Gutscheine werden nur subsidiär und nach Möglichkeit mit einer Eigenbeteiligung abgegeben. Der Wert des Gutscheins ist einerseits vom Unterstützungsbedarf, andererseits vom Einkommen und Vermögen der Person abhängig.

Gutscheine – Beispiel 3 Herr P., 80-jährig, pflegt seine Ehefrau fürsorglich. Weil sie Hilfe beim Aufstehen benötigt, hat Herr P. Rückenprobleme, da er diese Arbeit regelmässig übernimmt. Die Mitarbeiterin der Anlaufstelle schlägt vor, dass er sich beim nächsten Besuch beim Hausarzt Behandlungen durch einen Physiotherapeuten verschreiben lässt. Zudem zeigt die Beraterin, wie er seine Frau ergonomisch besser pflegen kann. Das Gutscheinsystem ermöglicht ihm zudem den Kauf eines Pflegebettes, damit die Versorgung der Ehefrau rücken schonender erfolgen kann. Andere Unterstützungsgesuche wurden abgelehnt, weil das Paar knapp über der EL-Grenze lebt.

Da es sich um ein neues Projekt mit Pioniercharakter handelt, müssen die genauen Kriterien noch entwickelt werden. Als Ausgangslage ist das Instrument zur Abklärung für die Hilflosenentschädigung denkbar. Dabei müsste das System auf die erwähnten Zielgruppen adaptiert werden, insbesondere ohne die einjährige Karenzfrist, mit einer besseren Berücksichtigung von Personen mit Demenz und weiteren Kriterien wie soziale und psychische Beeinträchtigungen. Vorgesehen ist auch der Einsatz der Gutscheine in besonderen Situationen zugunsten von pflegenden Angehörigen oder anderen Unterstützungssystemen, um eine Destabilisierung des Umfelds zu vermeiden (vgl. Beispiel 3 im Kästchen Seite 33).

4.4 Mögliche Weiterentwicklungen

Im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Berichtes und Antrages sind von verschiedenen Seiten Anregungen gemacht worden, wie sich die „Anlaufstelle für Altersfragen“ weiterentwickeln könnte. Aus Sicht des Stadtrates sind diese beiden Punkte weiterzuverfolgen:

Triagefunktion für den ambulanten und stationären Pflegebereich

Durch eine neutrale und unabhängige Triage könnte der betriebswirtschaftliche Steuerungseffekt auf den Pflegebereich ausgeweitet werden. Gleichzeitig würde das Know-how in diesem Gebiet verstärkt. Die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle könnten insbesondere aufgrund der Hausbesuche eine umfassendere Analyse der Situation vornehmen. Hierzu wäre eine vertiefte Zusammenarbeit mit den stationären und ambulanten Institutionen, insbesondere auch mit den Spitälern, notwendig.

Abklärungen für die Ergänzungsleistungen

Es gibt immer wieder Fälle, die hohe Kosten im Bereich der hauswirtschaftlichen und pflegerischen Leistungen verursachen. Denkbar ist auch hier eine Abklärung durch die Mitarbeiterinnen der Fachstelle. Dies ermöglicht eine genaue Analyse der Situation und eine verbesserte Versorgung der älteren Bevölkerung, um eine für alle Beteiligten bessere Lösung anbieten zu können.

Erreichbarkeit der älteren Migrationsbevölkerung verbessern

Die Migrationsbevölkerung wird älter. Im Jahr 2015 wurden in der Stadt Luzern 298 Ausländerinnen und Ausländer im Alter von 80 Jahren und mehr gezählt.¹⁵ Dies entspricht einer Quote von 5,7 % gegenüber der Gesamtbevölkerung in diesem Alter. Bei den 70- bis 79-Jährigen beträgt dieses Verhältnis bereits 10,4 %. Um diese Personengruppe besser erreichen zu können, sind verschiedene Instrumente denkbar. Einerseits kann der Info-Brief (vgl. Seite 30) in verschiedene Sprachen übersetzt werden, die Anlaufstelle kann sich bei Informationsveranstaltungen von Migrationsgruppen vorstellen. Für die freiwilligen Hausbesuche ist denkbar, eine Zusammenarbeit mit interkulturellen Vermittlerinnen anzustreben, wie sie beispielsweise bei der Mütter- und Väterberatung praktiziert wird.

¹⁵ Quelle: LUSTAT Luzerner Statistik. Datenquelle: Bundesamt für Statistik – STATPOP.

5 Organisation der Anlaufstelle für Altersfragen

5.1 Anlaufstelle als städtische Aufgabe

Bei der Beratung des B+A 6/2016 im Grossen Stadtrat wurden verschiedene Protokollbemerkungen eingebracht. Als einzige Ergänzung wurde eine Protokollbemerkung überwiesen, nach der überprüft werden soll, ob die geplante Anlaufstelle beim Verein „Vicino Luzern“ angesiedelt sein könnte. Die Machbarkeitsstudie hat sich deshalb auch mit der Frage auseinandergesetzt, wo das Angebot einer Anlaufstelle sinnvollerweise am besten anzusiedeln ist, und kommt zu folgendem Schluss:

„Aus unserer Sicht soll die Anlaufstelle bei der Fachstelle für Altersfragen als Teil der Dienstabteilung Alter und Gesundheit der Stadt Luzern angegliedert werden und in ein Netzwerk mit den bestehenden nicht-städtischen Stellen eingebettet sein. Durch die Angliederung bei der Dienstabteilung Alter und Gesundheit ist die Verknüpfung mit den strategischen Aufgaben der Alterspolitik sichergestellt. Die Vernetzung mit den bestehenden nicht-städtischen Stellen führt zu Synergien, garantiert die Übersicht über alle bestehenden Angebote und erleichtert bei Bedarf die Vermittlung an einen passenden Dienstleister.“ (Balthasar et al., 2017, Seite 32).

Folgende Gründe haben zu dieser Einschätzung geführt:

- *„Aktuell fehlt in der Stadt Luzern ein Informationsangebot mit Fokus Wohnen im Alter. Die Stadt kann diesbezüglich in einem Informations-, Beratungs- und Dienstleistungsnetzwerk zum Thema Alter und Gesundheit eine wichtige Lücke füllen.*
- *Die Angliederung der Anlaufstelle bei der Stadt garantiert kurze Wege zu den anderen Dienstabteilungen in der städtischen Verwaltung.*
- *Die Situation der Betroffenen wird unabhängig von einem allfälligen Dienstleistungsangebot analysiert. Bei Bedarf wird dank der Einbettung der Stelle in das Netzwerk aus bestehenden Stellen ein effizientes und effektives Unterstützungsangebot empfohlen.*
- *Durch die Informations- und Beratungstätigkeit kann die städtische Fachstelle für Altersfragen Know-how sammeln, welches in die strategische Planung und die operative Steuerung bestehender oder neuer Dienstleistungen der Alterspolitik einfließen kann. Innovative Entwicklungen können so aufgenommen und beurteilt werden. Die Sozialdirektion erarbeitet sich auf diese Weise Kompetenzen, sodass sie sachkundig mit den privaten Akteuren der städtischen Alterspolitik zusammenarbeiten und ihre strategische Führungsfunktion wahrnehmen kann.*
- *Durch die Kontakte zu Nutzerinnen und Nutzern von verschiedenen Dienstleistungen erhält die Anlaufstelle für Altersfragen Rückmeldungen zur Qualität einzelner Angebote und zur Zufriedenheit. Entsprechende Informationen können in die Effektivität (Wirksamkeit) und die Qualitätssteigerung beziehungsweise Qualitätssicherung von Dienstleistungen einfließen.*
- *Nicht zuletzt sind fachliche Kompetenzen zur Eruierung des Unterstützungsbedarfs sowie die Möglichkeit, Leistungen zuzusprechen, Voraussetzungen für ein allfälliges Gutscheinsystem.“ (ebd.)*

Mit den Verantwortlichen des Vereins „Vicino Luzern“ konnte eine übereinstimmende Haltung entwickelt werden, wie das Zusammenwirken der städtischen „Anlaufstelle für Altersfragen“ und Vicino Luzern gestaltet werden soll:

- *Die Stadt muss den Lead in dieser dynamischen Entwicklung hin zu einer integrierten Versorgung übernehmen. Dafür braucht es stadtseitig entsprechendes Know-how und Ressourcen in Form einer zentralen, vorgelagerten Anlaufstelle für ältere Menschen und ihre Bezugspersonen.*
- *Die städtische Anlaufstelle für Altersfragen und Vicino Luzern streben eine enge Zusammenarbeit an:*
 - *Im Aufbau der beiden Angebote allgemein (sich ergänzen, keine Doppelspurigkeiten)*
 - *Um ältere Menschen in ihrem Lebensumfeld bei der Stärkung ihrer Ressourcen zu unterstützen (Beratung, Hausbesuche, soziale Vernetzung, präventive Angebote usw.)*
 - *Beim Aufbau des Netzwerks Alter Luzern (z. B. Plattformveranstaltungen, Website)*
 - *Beim Pilotprojekt Gutscheine*
- *Im Hinblick auf eine integrierte Versorgung wird Vicino Luzern auch zukünftig eine wichtige Rolle zugesprochen.*

Fazit

Eine unabhängige und neutrale Anlaufstelle für Altersfragen soll in die Strukturen der Dienstabteilung Alter und Gesundheit der Stadt Luzern eingebettet werden.

5.2 Einbettung in die bestehenden Strukturen

Die geplante Anlaufstelle für Altersfragen wird als Teil der Dienstabteilung Alter und Gesundheit der Sozialdirektion konzipiert. Damit werden die Einbindung der Mitarbeiterinnen und der Informationsfluss innerhalb der Abteilung zum Bereich Pflegefinanzierung und zur AHV-Zweigstelle gewährleistet. Gleichzeitig steht das Know-how auch auf der strategischen Ebene zur Verfügung, beispielsweise für die Weiterentwicklung von Angeboten, zur Planung der Pflegeversorgung und zur Koordination der verschiedenen Leistungen im Altersbereich.

5.3 Anforderungen

Das Anforderungsprofil für die Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle beinhaltet in erster Linie eine gut qualifizierte pflegerische Grundausbildung, idealerweise gekoppelt mit einer Weiterbildung im beraterischen Bereich und guten kommunikativen Fähigkeiten. Die Qualitätssicherung und -entwicklung erfolgt durch die Synergien aufgrund der „doppelten“ Informations- und Beratungstätigkeit der Mitarbeiterinnen der Anlaufstelle. Rückmeldungen aus den Hausbesuchen und den persönlichen Kontakten oder per Telefon oder Website fließen direkt in die Informationsvermittlung ein. So kann sichergestellt werden, dass die vermittelten externen Angebote dem Bedarf der Kundinnen und Kunden entsprechen und gleichzeitig die Informationen aktuell bleiben und neue Angebote aufgenommen werden.

Zentral ist auch die Vernetzung mit anderen Institutionen, wie sie bereits in Kapitel 4.1 beschrieben worden ist (Seite 26). Das Team der Anlaufstelle für Altersfragen wird sich auf der operativen Ebene mit den Vertreterinnen der Institutionen und Organisationen im Altersbereich regelmässig austauschen, um die Vernetzung und den Wissensaustausch zu fördern.

5.4 Stellenprozente

Um die Erreichbarkeit als Anlaufstelle zu gewährleisten und gleichzeitig auch präventive Massnahmen wie die Hausbesuche durchführen zu können, rechnet die Machbarkeitsstudie für die Anlaufstelle für Altersfragen mit einem Ressourcenbedarf von 200 Stellenprozenten. Zum Vergleich: Die ehemalige „Fachstelle Wohnen im Alter“ der damaligen Abteilung Heime und Alterssiedlungen verfügte beim Wechsel zur Viva Luzern AG über 210 Stellenprozente (inklusive Triage-Auftrag, ohne präventive Hausbesuche). Für die „Fachstelle für präventive Beratung“ der Stadt Zürich¹⁶ stehen 260 Stellenprozente zur Verfügung, welche aber ausschliesslich für den Arbeitsbereich „Präventive Hausbesuche“ eingesetzt werden. Die Aufgaben als Informations- und Anlaufstelle sowie die Vernetzungstätigkeit werden in Zürich von der „Beratungsstelle Wohnen im Alter“ übernommen (mit einem Stellenetat von 1'460 %).

6 Ressourcen und Finanzen

6.1 Anlaufstelle für Altersfragen Luzern

Die vorgesehenen 200 Stellenprozente für die Anlaufstelle für Altersfragen entsprechen in etwa wiederkehrenden Kosten von Fr. 210'000.– jährlich. Für die Infrastruktur sind einmalige Kosten von Fr. 40'000.– einzustellen. Die Anlaufstelle wird dabei nach dem Prinzip „design to cost“ konzipiert. Es kann im Voraus nicht ausreichend genau geschätzt werden, wie die Lohnkosten ausfallen werden, und die Summe von Fr. 210'000.– jährlich soll das Kostendach inklusive wiederkehrender Nebenkosten bilden.

Diesen Aufwendungen steht einerseits ein unmittelbarer Mehrwert für die Bevölkerung in Form der erbrachten Dienstleistungen entgegen, andererseits, wie in Kapitel 2.4.5 (Seite 20) beschrieben, ein grosses Potenzial an Einsparungen durch Vermeidung, Verminderung oder zumindest Verzögerung von ambulanten und insbesondere von stationären Pflegekosten.

¹⁶ Siehe auch: <https://www.stadt-zuerich.ch/gud/de/index/alter/beratung/praeventive-beratung.html>

6.2 Pilotprojekt Gutscheine

Für das Pilotprojekt „Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen“ wird gemäss Studie mit Fr. 150'000.– pro Jahr gerechnet, über drei Jahre total Fr. 450'000.–. Dieser Betrag scheint relativ niedrig. Es ist aber einerseits zu beachten, dass der Grossteil der Kosten in diesem Bereich bereits durch andere Finanzierungsmöglichkeiten abgedeckt sind. Andererseits ist vorgesehen, zusätzliche Mittel bei Stiftungen und anderen potenziellen Geldgebern anzufordern, die an einer Umsetzung eines solchen schweizweit einzigartigen Pilotprojekts interessiert sind.

6.3 Kreditrechtliche Zuständigkeit

Die kreditrechtliche Zuständigkeit für die Kosten der Anlaufstelle für Altersfragen von Fr. 2'140'000.– (davon Fr. 210'000.– jährlich wiederkehrend) liegt beim Grossen Stadtrat und unterliegt dem fakultativen Referendum. Der Finanzbedarf ist im Voranschlag 2018 unter dem Vorbehalt der Annahme des vorliegenden Kreditantrags berücksichtigt.

Für die Kosten für das Pilotprojekt „Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen“ von total Fr. 450'000.– ist der Stadtrat abschliessend zuständig.

Da die Anlaufstelle für Altersfragen unabhängig von den Gutscheinen geschaffen werden soll und es auch möglich wäre, das Pilotprojekt „Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen“ durch eine andere Stelle durchzuführen, werden die beiden Kredite getrennt beantragt.

7 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen, für den Aufbau einer „Anlaufstelle für Altersfragen“ einen Kredit von Fr. 2'140'000.– zu bewilligen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 5. April 2017


Beat Züsli
Stadtpräsident




Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 11 vom 5. April 2017 betreffend

Selbstbestimmtes Wohnen im Alter II

- **Netzwerk Alter Luzern**
- **Anlaufstelle für Altersfragen**
- **Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen,**

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 61 Abs. 1, Art. 68 lit. b Ziff. 1 und Art. 69 lit. a Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. Für den Aufbau einer „Anlaufstelle für Altersfragen“ wird ein Kredit von Fr. 2'140'000.– bewilligt.
- II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Anhang: Stellungnahme des Forums Luzern60plus

Das Forum Luzern60plus nimmt nachfolgend zum vorliegenden B+A Stellung. Die Kommentare des Stadtrates sind grau markiert.

Für das Forum Luzern60plus ist selbstbestimmtes Wohnen im Alter eines der ganz wichtigen Themen. Den Aufbau eines Netzwerkes Alter in Luzern, die Schaffung einer Anlaufstelle und ein Pilotprojekt Gutscheine für Selbstbestimmtes Wohnen halten wir für gute Teilschritte. Sie müssen jedoch in eine ganzheitliche Sicht und Strategie über das Selbstbestimmte Wohnen im Alter eingebunden sein. Das Forum Luzern60plus plädiert für

- *Ein vielfältiges Wohnraumangebot, das insbesondere auch die Optimierung von Bestandeswohnungen umfasst.*
- *Urbanes Wohnen im Quartier, was einerseits den Generationenmix herstellt und andererseits kurze Wege für Einkauf, Erholung u.ä. ermöglicht.*
- *Förderung der nachbarschaftlichen Netze im Quartier und der Freiwilligenarbeit.*
- *Den Erhalt der Mobilität älterer Menschen durch sichere Wege, einen gut ausgebauten öffentlichen Verkehr, Förderung des Langsamverkehrs, Verfügbarkeit von Taxis usw.*
- *Die Einbindung privater Wohnungsanbieter in die Verantwortung, guten Wohnraum für in einem guten Umfeld zu schaffen, insbesondere auch für ältere Menschen. Dazu gehören bauliche Empfehlungen, Anreize für die Vermietung an ältere Menschen und anderes.*
- *Die Motivation der älteren Generation, durch Wohnungswechsel, Verkauf oder Umbau eines eigenen Objektes sich eine altersgerechtere und sozial gut eingebettete Wohnsituation zu schaffen. Dazu braucht es interdisziplinäre Beratung (Baufragen; Finanzfragen, insbesondere Tragbarkeit und steuerliche Aspekte usw.)*
- *Eine breitere Sicht des Themas Alter. Das Alter muss Querschnittsthema mit Relevanz für alle Direktionen der Stadtverwaltung sein. Lösungen für anstehende Fragen müssen directionsübergreifend gesucht und gefunden werden.*

Zudem bleibt es für uns wichtig, dass alle im B+A 6/2016 aufgelisteten Massnahmen umgesetzt werden. Das Forum Luzern60plus legt grossen Wert darauf, dass selbstbestimmtes Wohnen in einem freien Entscheidungsraum gesehen wird. Das bedeutet unter anderem, dass die Option, dass ältere Menschen auch in eine halbstationäre oder stationäre Einrichtung eintreten, weil sie dies so wollen, erhalten bleiben muss.

Plattform Alterspolitik / Netzwerk Alter Luzern

Die Vernetzung der wichtigen Player im Altersbereich erachten wir für dringlich, gibt es doch in der Stadt Luzern gute Initiativen und Dienstleistungsangebote, die jedoch wenig koordiniert sind. Die Situation ist unübersichtlich. Die Schaffung eines Netzwerkes Alter Luzern scheint uns ein guter Ansatz, um hier positive Entwicklungen einzuleiten.

Anlaufstelle für Altersfragen

Das Forum Luzern60plus setzt sich seit langem ein für die Schaffung einer unabhängigen und niederschweligen Stelle, an die sich ältere Menschen und ihre Angehörigen mit Fragen, die diese Lebensphase mit sich bringt, wenden können. Zu unterscheiden gilt es unseres Erach-

tens allerdings zwischen einer Erstkontakt- und Informationsstelle, einer Triagestelle (nach Erstabklärung Überweisung an andere Institutionen) und einer Interventionsstelle (Erarbeitung von Massnahmen und Unterstützung bei deren konkreter Umsetzung). Der vorliegende B+A enthält noch kein ausgearbeitetes Fachkonzept.

Unbestritten und dringlich ist für uns die Schaffung einer Erstkontakt- und Informationsstelle. Wir sehen hier eine Stelle für Kurzberatungen und umfassende Information über Angebote und Zugänge (Printmedien, elektronische Medien, Kontaktperson), analog dem Modell der Berufsinformationszentren BIZ. Wichtig ist uns dabei

- Ein niederschwelliger Zugang. Das heisst, dass Informationssuchende mit allen Fragen der dritten und vierten Lebensphase, kommen können, und es heisst auch, dass die Stelle zentral gelegen, mit dem öffentlichen Verkehr gut erreichbar und einfach zugänglich sein muss. Zu vermeiden sind auch versteckte Stigmatisierungen (Name der Stelle, Gefahr der Nähe zur randständigen Szene, Sozialhilfeabhängigkeit usw.). Kunden sollen als Fragesteller, nicht als Problemträger gesehen werden.
- Dass neben finanziellen, gesundheitlichen und sozialen Themen insbesondere auch der Bereich Wohnen, Wohnungseinrichtung und Wohnumfeld abgedeckt wird.
- Ein Kontakt ohne Beziehungsangebot. Ältere Menschen nehmen oft leichter und intensiver Beziehungsangebote auf, was zu heftigen Enttäuschungen führen kann, wenn die damit verbundenen rasch steigenden Erwartungen nicht erfüllt werden können.

Als Qualifikation der Mitarbeitenden ist verschiedenes denkbar. Neben professioneller Kompetenz sind die Fähigkeit, wertschätzend zuzuhören und Neugier an der Sache zentral. Skeptischer steht Forum Luzern60plus einer Triagestelle gegenüber. Sie scheint uns ein anspruchsvolles Vorhaben, das mit den vorgesehenen Ressourcen kaum gewährleistet werden kann. Auf jeden Fall müsste unbedingte Freiwilligkeit garantiert werden. Die Ratsuchenden haben Anspruch auf die ganze Breite der Information und dürfen in ihrer Selbstbestimmung nicht eingeschränkt werden.

Die Triagefunktion ist in Kapitel 4.4, Seite 34, als mögliche Weiterentwicklung der Anlaufstelle für Altersfragen skizziert. Es ist davon auszugehen, dass die vorgesehene Vermittlung von Dienstleistungen ohnehin eine Triage darstellt. Zudem nimmt die Dienstabteilung Alter und Gesundheit bereits heute im Rahmen der Erteilung von Kostengutsprachen eine gewisse Triagefunktion wahr. Ob und in welchem Ausmass eine Triage im engeren Sinne eine mögliche Weiterentwicklung darstellt, ist noch offen. Selbstverständlich wird die Freiwilligkeit nicht infrage gestellt. Der Selbstbestimmung sind aber gewisse Grenzen gesetzt, nämlich spätestens dann, wenn der Staat für die (Mehr-)Kosten aufkommen muss.

Skeptisch steht Forum Luzern60plus auch einer Interventionsstelle gegenüber. Der Ansatz des B+A, die Stelle mit Pflegepersonal zu führen, engt den Fokus bereits zu sehr ein. Zudem sind Doppelspurigkeiten zu vermuten, insbesondere mit der Spitex Stadt Luzern, die ja über grosse Kompetenz und Erfahrung im Bereich der Abklärung häuslicher Situationen verfügt. Es besteht auch die Gefahr, selbst Dienstleistungen zu erbringen, die sinnvoller durch Nachbar-

schaftshilfe oder Freiwillige abgedeckt werden (Risiko der oben erwähnten Gefahr des nicht erfüllbaren Beziehungsangebotes hoch).

Ein pflegerisches Know-how ist für eine kompetente Beratung bei dieser Zielgruppe unerlässlich. Sobald die Situation komplexer wird, soll schon allein aus Kapazitätsgründen, aber auch vor dem Hintergrund der Verrechenbarkeit der Dienstleistungen die Spitex einbezogen werden. Es ist nicht vorgesehen, dass die Anlaufstelle Dienstleistungen erbringt, welche durch Nachbarschaftshilfe oder Freiwillige erbracht werden können – im Gegenteil: Solche Dienstleistungen sollen dank der Anlaufstelle zielgerichteter vermittelt werden.

Dass die Stadt die Trägerschaft für die Anlaufstelle übernimmt, halten wir für eine gute Option. Allerdings begründet der B+A nicht schlüssig, weshalb nicht im Rahmen von z. B. Vicino, der Informationsstelle REX oder anderen gut eingespielten und erfahrenen Beratungsstellen wie der Frauenzentrale oder der Pro Senectute eine Lösung gefunden werden kann.

Vicino Luzern und die Pro Senectute des Kantons Luzern sind bei der Erarbeitung dieses Berichtes und Antrages einbezogen worden und begrüssen die vorliegende Lösung. Das Angebot im Altersbereich wird gestärkt und die Leaderrolle der Stadt Luzern ist unbestritten. Die Schnittstellen zwischen der Anlaufstelle, Vicino Luzern, Pro Senectute und den vielen anderen Anbietern müssen aber sorgfältig geklärt werden. Dank der besseren Vernetzung der Angebote sollten hier unnötige Doppelspurigkeiten vermieden werden können.

Ein weiterer Aspekt ist das AKV-Prinzip: Die Stadt Luzern trägt in diesem Bereich sehr grosse Kosten (vgl. Tabelle 1, Seite 8), und es ist unabdingbar, dass die entsprechende Steuerung ausgebaut wird. Durch die Anlaufstelle wird das erforderliche Know-how deutlich gestärkt. Eine externe Vergabe dieser Funktion würde dazu führen, dass Leistungserbringer mit Eigeninteressen eine Vermittlungsfunktion übernehmen würden.

Die Anbindung an den Bereich Sozial Info REX wurde geprüft. Organisatorisch würde das zu unnötigen Schnittstellen zur Dienstabteilung Alter und Gesundheit führen. Örtlich ist aber selbstverständlich eine kundenfreundliche Lösung zu finden.

Gutscheine

Die Idee eines Gutscheinsystems finden wir interessant; wir würden ein Pilotprojekt begrüßen. Allerdings gehen wir dabei von zwei Voraussetzungen aus:

1. *Gutscheine sollen nur ältere Menschen in knappen finanziellen Verhältnissen (Bezüger von EL und Prämienverbilligungen) bekommen können, und auch da nur subsidiär (zu EL, AHV-Zusatzleistungen usw.). Die Bezugsberechtigung muss klar und eindeutig festgelegt werden.*

Diese Einschränkung widerspricht der Zielgruppendefinition gemäss Abbildung 9, Seite 32, und den anschliessenden Ausführungen in Kapitel 4.3.1. Dank der Gutscheine sollen möglichst viele Personen keine oder weniger Ergänzungsleistungen beziehen müssen – eine Einschränkung auf Personen, die schon Ergänzungsleistungen beziehen, wäre somit paradox.

2. Gutscheine sollen nebst den gängigen Bereichen (Gesundheit, Mobilität, Kultur, Freizeit) auch Wohnungsoptimierungen (bauliche oder technische Anpassungen in der Wohnung; Verbesserungen im Wohnungszugang etc.) und Wohnungswechsel (Umzüge, Mietkautio- nen, Mietzinsgarantien etc.) umfassen.

Die Ausgestaltung des Gutscheinsystems, die Rahmenbedingungen, die Frage der Fristen usw. sind im vorliegenden B+A wenig konkret. Wir gehen davon aus, dass hier noch sehr komplexe Fragen zu lösen sind. Anspruchsvoll wird es sein, ein nachvollziehbares, einfach anwendbares Abklärungs- und Bewilligungsverfahren aufzubauen. Eine Anbindung an die Anlaufstelle sehen wir kritisch, geht es doch um ganz unterschiedliche Aufgaben, die strukturell und hinsichtlich der Qualifikation der Mitarbeitenden je eigene Lösungen erfordern.

Die Anbindung an die Anlaufstelle ist zwingend erforderlich, da die Gutscheine oft die Kenntnis der Situation vor Ort voraussetzen. Die administrativen Zusatzkenntnisse können von der Dienstabteilung Alter und Gesundheit abgedeckt werden.

Zusammenfassend: Das Forum Luzern60plus erkennt in den vorgeschlagenen Massnahmen gute Ansätze, hält aber die dargelegten Konzepte noch für wenig ausgereift. Und es sieht sie als Beiträge an eine viel weiter zu fassende Themenstellung. Das „Selbstbestimmte Wohnen im Alter“ muss breit gedacht und entwickelt werden. Dem Forum Luzern60plus ist es wichtig, bei der Ausarbeitung des Fachkonzeptes für die Anlaufstelle und der Konkretisierung des Gutscheinsystems einbezogen zu werden.

Die Konzepte sind bewusst erst in den Grundzügen vorhanden. Nur so ist eine gemeinsame Erarbeitung der konkreten Umsetzung mit den wichtigsten Akteuren – und dazu gehört auch das Forum Luzern60plus – überhaupt möglich und sinnvoll.

Das Thema „selbstbestimmtes Wohnen im Alter“ wird durchaus bereits heute sehr breit ge- dacht (vgl. Tabelle 2, Seite 9). Die Erwartungen darüber, inwieweit die Stadt Luzern als Ge- meinwesen Einfluss auf die komplexen Fragestellungen und Herausforderungen nehmen kann, müssen aber relativiert werden. Nur gemeinsam mit den wichtigsten Akteuren und nur mit innovativen Projekten sind Veränderungen möglich.