

Kommunen im Fokus – Pflegerische unterstützen und entlasten

Landes-Projekt analysiert, wie Kommunen pflegende Angehörige unterstützen können

Pflegerische Angehörige sind die tragende Säule der pflegerischen Versorgung in Deutschland und NRW. Zwei Drittel der bundesweit etwa 2,9 Mio. Pflegebedürftigen werden laut Statistischem Bundesamt zu Hause versorgt. In den letzten Jahren haben die Kommunen durch gesetzliche Änderungen eine zentrale Rolle bei der Unterstützung der häuslichen Pflege erhalten. Im Auftrag des Landes untersuchte das Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik (FFP) jetzt die Gelingensfaktoren für eine angehörigebewusste Kommune.

Verschiedene Studien belegen, dass die Pflege von Angehörigen zu massiven gesundheitlichen, persönlichen wie auch beruflichen Risiken und Problemen führen kann. Eine zunehmende Bedeutung erhält das Thema durch den demographischen Wandel und stark wachsende Vereinbarkeitskonflikte zwischen Pflege und Beruf.

Änderung der Gesetzgebung

Es hat sich gezeigt: Eine zentrale Voraussetzung zur erfolgreichen Unterstützung pflegender Angehöriger bieten lokale Unterstützungs- und Entlastungskonzepte. Somit rückt die Kommune als entscheidende Gestalterin der lokalen Daseinsvorsorge in den Mittelpunkt. Dies spiegelt sich auch in den gesetzlichen Grundlagen auf Bundes- und Landesebene wider. So haben die Kommunen in Nordrhein-Westfalen insbesondere durch das 2014 verabschiedete Alten- und Pflegegesetz mehr Verantwortung bei der Unterstützung pflegender Angehöriger erhalten. Zugleich ist die Kommune hier eingebunden in das Zusammenspiel mit Pflegekassen, freien Trägern und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen.

Beim Blick auf das aktuelle Angehörigenbewusstsein der Kommunen in NRW wird deutlich, dass bislang manche Kommunen deutlich engagierter agieren als andere. Zudem ist noch nicht abschließend bestimmt, mit welchen Angebo-

ten Kommunen besonders effektiv und effizient pflegende Angehörige unterstützen können.

Ziel des Projektes

Diese Befunde waren der Ausgangspunkt für das Projekt des Forschungszentrums Familienbewusste Personalpolitik (FFP), Forschungsschwerpunkt an der Evangelischen Hochschule RWL. Das Forschungsvorhaben „Regional differenzierte Analyse von unterstützenden Rahmenbedingungen für pflegende Angehörige in NRW und ihrer Entstehungszusammenhänge“ wurde im Rahmen des „Landesförderplans Alter und Pflege 2016–2017“ gefördert.

Das zentrale Ziel der Studie war es, herauszufinden, welche Faktoren eine angehörigebewusste Kommune gelingen lassen (Gelingensfaktoren). Mit Hilfe einer qualitativen Studie wurden diese in vier Modellkommunen erarbeitet. Basis dafür waren die Fragestellungen:

- Was wird in ausgewählten Kommunen bereits zur Unterstützung von pflegenden Angehörigen getan?
- Was ist besonders wichtig, um als Kommune pflegende Angehörige wirksam zu unterstützen?
- Warum agieren manche Kommunen im Vergleich zu anderen Kommunen engagierter bei der Unterstützung pflegender Angehöriger?

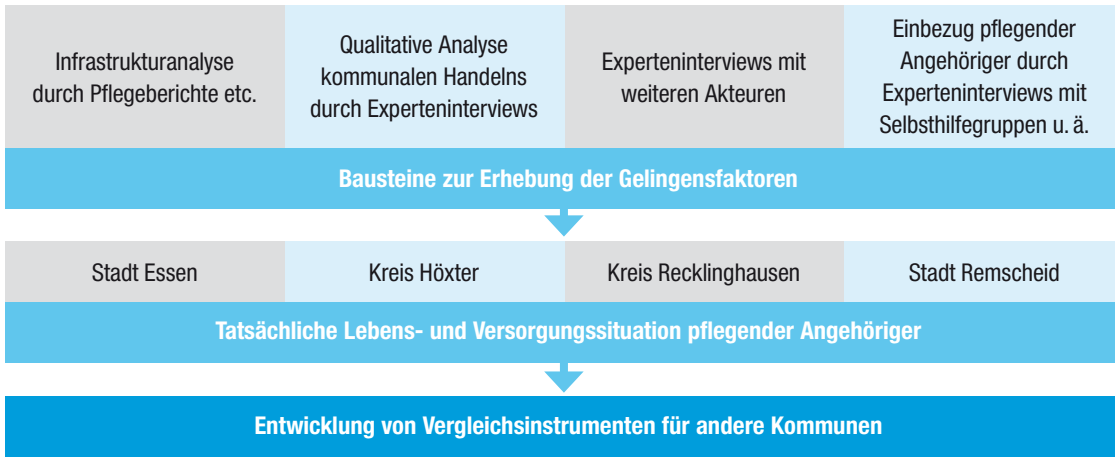


Abb. 1:
Qualitative
Vorgehensweise

Auf der Grundlage der herausgearbeiteten Gelingensfaktoren wurden zudem drei Vergleichsinstrumente für Kommunen entwickelt. Diese ermöglichen es, das Angehörigenbewusstsein innerhalb einer Kommune tiefgehend und flächendeckend zu analysieren. Zudem bilden sie die Grundlage für einen Wissenstransfer zwischen den Kommunen in NRW.

Methodik der Studie

Die Auswahl der Modellkommunen erfolgte in einem mehrstufigen Verfahren. Grundlage war dabei die Recherche zum vorhandenen Angebot auf kommunaler Ebene zum Thema pflegende Angehörige. Ebenfalls wurden die Unterschiede möglicher Modellkommunen in Bezug auf städtische bzw. ländliche Prägung, Einwohnerzahl sowie regionale Verteilung berücksichtigt. Als Modellkommunen wurden schließlich die Städte Essen und Remscheid sowie die Kreise Höxter und Recklinghausen ausgewählt.

Die Erhebung der Gelingensfaktoren in den Modellkommunen erfolgte in vier Schritten (siehe

Abb. 1). Zunächst wurde zur besseren Übersicht der Angebote für pflegende Angehörige und der Pflegelandschaft allgemein eine Analyse in den Modellkommunen erstellt. Anschließend wurden Experteninterviews mit den Verantwortlichen innerhalb der Kommune, weiterer ortsansässiger Akteure der Pflegelandschaft sowie mit Vertretungen von pflegenden Angehörigen geführt.

Gelingensfaktoren in der Modellkommune

Bei der Identifikation der Gelingensfaktoren wurden drei Einflussfaktoren deutlich, die auf das Angehörigenbewusstsein einer Kommune einwirken (siehe Abb. 2):

- existentielle Grundlage: Problembewusstsein und Engagement
- Rahmenbedingungen: Gesetzgebung und Wohlfahrtsmarkt
- kommunale Aufgaben: Beratung, Vernetzung, Information und Öffentlichkeitsarbeit.

Existentielle Grundlage allen Handelns ist in jeder Kommune das Problembewusstsein und



Abb. 2:
Gelingensfaktoren
einer angehörigebewussten Kommune

Engagement der handelnden Personen auf allen Ebenen (Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung, weitere Pflegeakteur*innen und Zivilgesellschaft). Nur unter diesen Voraussetzungen können Maßnahmen für ein erhöhtes Angehörigenbewusstsein in Gang gesetzt werden.

Zu den Rahmenbedingungen gehören die Auswirkungen der Bundes- und Landesgesetzgebung sowie das vorhandene Angebot auf dem Wohlfahrtsmarkt, worauf die Kommunen gar keinen oder nur sehr geringen Einfluss haben. Dazu gehören beispielsweise die Leistungen der Pflegeversicherung, Angebote der Kurzzeitpflege sowie monetäre Mittel der Kommune.

Die drei Aspekte Beratung, Vernetzung und Information und Öffentlichkeitsarbeit sind die Säulen, auf welchen eine angehörigebewusste Kommune aufbaut (siehe Abb. 3). Die Beratung der Kommune sollte idealerweise erreichbar, individuell, produktiv, hochwertig und offensiv ausgerichtet sein. Im Rahmen der Vernetzung sollte die Kommune als Vermittlerin zwischen staatlichen Institutionen, marktwirtschaftlich

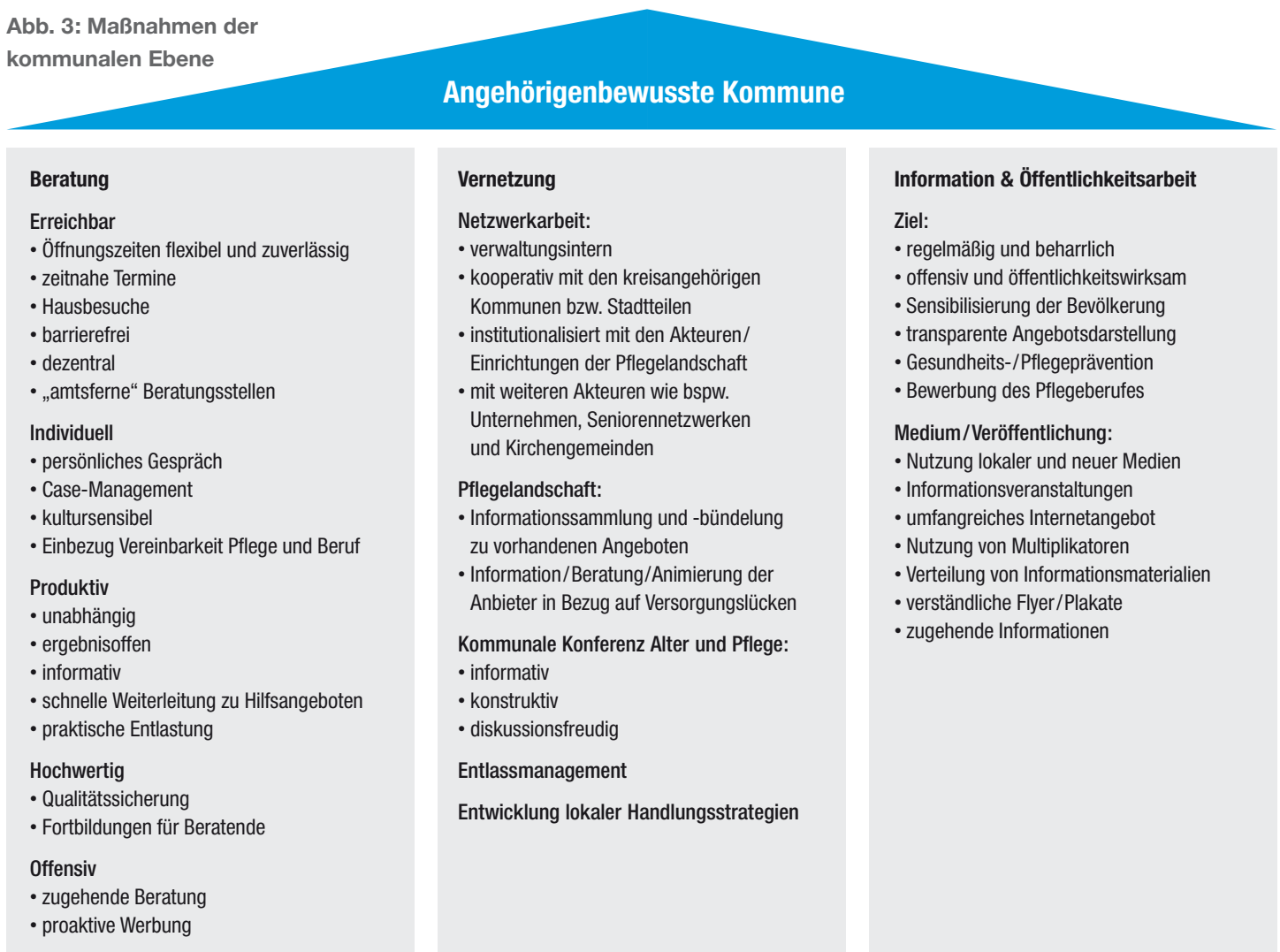
arbeitenden Institutionen und dem zivilgesellschaftlichen Sektor dienen, um als „Hilfe aus einer Hand“ im „Dschungel der Angebote“ zu agieren. Letztendlich ist auch eine offensive und regelmäßige Informations- und Öffentlichkeitsarbeit nötig. Diese sollte Angebote und Informationen für pflegende Angehörige transparent und erreichbar machen. Ziel sollte zudem sein, dass eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit beim Thema pflegende Angehörige erreicht wird.

Die verschiedenen Punkte der drei Säulen sind miteinander verbunden und beeinflussen sich wechselseitig positiv. Angesichts dieses Zusammenhangs wird deutlich, dass bereits viele kleine Schritte zu einem deutlich höheren Angehörigenbewusstsein in einer Kommune führen können.

Entwicklung der Vergleichsinstrumente

Mit Hilfe der genannten Gelingensfaktoren wurden drei Instrumente entwickelt. Diese ermöglichen es, die tatsächliche Lebens- und Versorgungssituation pflegender Angehöriger zu beschreiben. Bei der Filterung der Gelingens-

Abb. 3: Maßnahmen der kommunalen Ebene



faktoren war entscheidend, dass differenzierte Analysen anhand der Gelingensfaktoren für die verschiedenartigen Kommunen möglich sind,

- dass diese, bei den noch nicht sehr angehörigebewussten Kommunen kein Vergeblichkeitsgefühl wecken, sondern
- dass sie bereits kleine Schritte auf dem Weg zu mehr Angehörigenbewusstsein anschaulich machen.

Der Lebensweltansatz* als erstes Instrument stellt den hilfeschuchenden pflegenden Angehörigen als Adressaten in den Mittelpunkt und orientiert sich an dessen Lebenswelten. Somit lässt sich praxisnah und auf verschiedenartige Fälle darstellen, wo Ansatzpunkte des Angehörigenbewusstseins in einer Kommune liegen bzw. liegen könnten.

Die Checkliste „Unsere Kommune wird angehörigebewusster!“ als zweites Instrument kann den Verantwortlichen in einer Kommune einen Überblick über das in ihrem Verantwortungsbereich vorhandene sowie noch ausbaufähige Angebot in Bezug auf pflegende Angehörige geben. Zugleich ermöglicht die Checkliste aber auch eine Hervorhebung der positiven Aspekte, indem sie deutlich macht, welche Angebote innerhalb einer Kommune bereits existieren.

Das dritte Instrument stellt eine Möglichkeit dar, in jeder Kommune in NRW tiefgehend und individuell das Angehörigenbewusstsein zu analysieren. Dafür erfolgt als erstes eine Bestandsaufnahme der Grunddaten der Kommune sowie der Pflegelandschaft. In einem zweiten Schritt wird das bisherige kommunale Leistungsangebot für pflegende Angehörige mit Hilfe der bereits erklärten Checkliste abgebildet. Folgend wird in einem dritten Schritt durch Experteninterviews eine tiefere Analyse der Ist-Situation durchgeführt. Abschließend werden in einem vierten Schritt passgenaue Verbesserungsvorschläge und Handlungskonzepte für die jeweilige Kommune erstellt.

Schlussfolgerungen und Perspektiven

Die Studie macht deutlich, dass in den Kommunen trotz Einschränkungen durch gegebene Rahmenbedingungen vielfältige Möglichkeiten vorhanden sind, um pflegende Angehörige angemessen zu unterstützen.

Damit unterstützende Rahmenbedingungen für pflegende Angehörige in einer Kommune wirksam werden, sind allerdings – wie in dem Projekt herausgearbeitet – eine Vielzahl von Gelingens-

* **Lebensweltansatz** („Setting-Ansatz“) – Leitbegriff aus der Gesundheitsförderung: Der Lebensweltansatz beschreibt individuell die Alltagsaufenthalte von Menschen sowie deren Auswirkungen auf ihre Gesundheit. Beispielsweise durch regionale Zusammenhänge (wie in einer Kommune) oder durch gleiche Lebenslagen (wie die der pflegenden Angehörigen). Für weitere Informationen: Baric L. & Conrad G., Gesundheitsförderung in Settings, Gamburg 1999.

faktoren zu beachten. Es lässt sich feststellen, dass durch deren Wechselwirkungen bereits kleine Schritte deutlich positive Wirkungen erzeugen können auf dem Weg zu einem stärkeren Angehörigenbewusstsein.

Mittelfristig sollte es dabei das Ziel sein, dass trotz aller Unterschiedlichkeit der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen vergleichbar gute Standards landesweit in allen Kommunen erreicht werden. Dafür sind innerhalb vieler Kommunen noch entscheidende Schritte hin zu einer angehörigebewussten Kommune zu gehen. Umso wichtiger ist, dass bereits bestehende kommunale Lösungsansätze und -konzepte sich verbreiten und somit ein Wissenstransfer über das ganze Land Nordrhein-Westfalen möglich wird. ■

Autorinnen

Janina Blome studierte Politikwissenschaft, Wirtschaftspolitik und Geschichte an der WWU Münster und schloss ihr Studium 2009 als Magistra Artium ab. Seit dem Jahr 2013 promoviert sie als Mitglied der Graduate School of Politics in Münster zum Thema „Die öffentliche Kinderbetreuung in Deutschland – Ein Beispiel für suboptimale Problemlösung im Föderalismus?“. Im Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik (FFP, www.ffp.de) wirkt Janina Blome seit 2013 an verschiedenen Projekten mit.

Sabrina Benighaus studierte Pflege- und Gesundheitsmanagement an der Fachhochschule Münster. Frau Benighaus ist gelernte Kfz-Mechatronikerin und Hebamme. Als Hebamme arbeitete sie zwei Jahre lang freiberuflich in der Umgebung von München und Münster, bevor sie sich für die Weiterorientierung hin zum Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie entschied. Seit September 2017 unterstützt Frau Benighaus das Team des FFP.

Verena Klaucke absolvierte den Masterstudiengang Komparatistik/Vergleichende Literaturwissenschaft an der Universität Paderborn. Im Anschluss an ihren Master volontierte Frau Klaucke bei einem Hochglanzmagazin und arbeitete dort zuerst als Redakteurin im Printbereich, bevor sie in die Onlineredaktion wechselte, in der sie auch Social Media-Projekte betreute. Seit Dezember 2014 ist Verena Klaucke im FFP für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zuständig.
