

Strukturanalyse zum Forschungsmandat G01a «Bedürfnisse und Bedarf betreuender Angehöriger nach Unterstützung und Entlastung – eine Bevölkerungsbefragung»

Förderprogramm «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020», Programmteil 1: Wissensgrundlagen

Auftraggeber:

Bundesamt für Gesundheit BAG
Abteilung Gesundheitsstrategien, Nationale Gesundheitspolitik

Autorschaft:

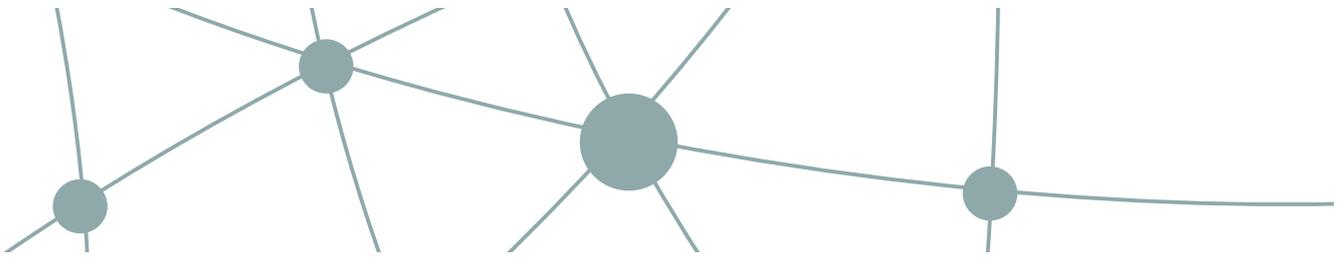
Cloé Jans, Lukas Golder, Edward Weber, gfs.bern ag, Bern

Kurzfassung

Bern, 22. Oktober 2019

Kontakt

Cloé Jans
gfs.bern ag
Effingerstrasse 14, 3001 Bern
cloe.jans@gfsbern.ch



1. Auftrag des Bundesamts für Gesundheit BAG

Als eine Massnahme der Fachkräfteinitiative-plus von Bund und Kantonen hat der Bundesrat 2016 das Förderprogramm zur Weiterentwicklung der Unterstützungs- und Entlastungsangebote für betreuende Angehörige lanciert. Eines der Ziele ist es, die Vereinbarkeit von Betreuungs- und Pflegeaufgaben mit der Erwerbstätigkeit zu fördern. Grundlage des Förderprogramms bildet der «Aktionsplan zur Unterstützung und Entlastung für betreuende und pflegende Angehörige» vom Dezember 2014. Das Bundesamt für Gesundheit BAG hat das Mandat extern in Auftrag gegeben, um eine wissenschaftliche Antwort auf die zentralen Fragen zu den bestehenden Strukturen der Angehörigenbetreuung in den Kantonen zu erhalten. Die Interpretation der Ergebnisse, die Schlussfolgerungen und allfällige Empfehlungen an das BAG oder andere Akteure können somit von der Meinung, respektive vom Standpunkt des BAG abweichen.

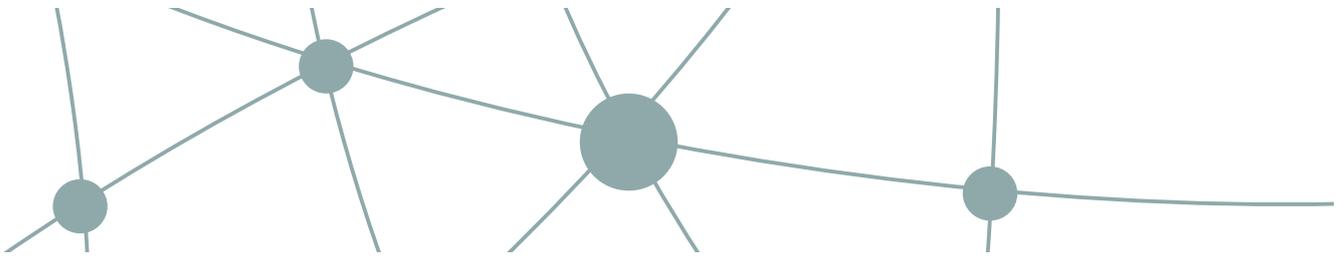
Fokus des vorliegenden Auftrags

Die vorliegende Strukturanalyse ergänzt den Schlussbericht zur Bevölkerungsbefragung im Rahmen des Forschungsmandats G01a «Bedürfnisse und Bedarf von betreuenden Angehörige nach Unterstützung und Entlastung – eine Bevölkerungsbefragung». Ziel dieser Strukturanalyse ist es, einen Einblick in die Situation der Kantone zu erhalten. Sie soll dabei helfen, den Status quo aus Sicht von Fachpersonen zu beschreiben und die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung in den Kontext ausgewählter Strukturfaktoren zu setzen. Diese Strukturfaktoren sind sozialpolitischer und ökonomischer Natur. Darüber hinaus werden die Einschätzungen von Fachpersonen in den Kantonen zum Thema Angehörigenbetreuung analysiert.

2. Methode

Bestehende Strukturen, Angebote und Anzahl Betreuende untersucht

Auf Basis verfügbarer Daten hat das Team von gfs.bern zehn Variablen ausgewählt und pro Kanton ausgewiesen: Dies sind einerseits sozioökonomische Einflussfaktoren wie beispielsweise Informationen über die Altersverteilung, der Anteil der Stadtbewohnenden an der Gesamtbevölkerung oder das Lohnniveau. Andererseits erfassen die Variablen bereits vorhandene Angebote in den jeweiligen Kantonen. Mittels multivariater Analyse (Regressionsanalyse) wird untersucht, inwiefern ein Zusammenhang besteht zwischen den ausgewählten Strukturvariablen und der Anzahl betreuender Angehörigen im jeweiligen Kanton – respektive der Zeit, die diese Personen für die Betreuung verwenden. Im Gegensatz zu den Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung, die Einblick in die individuelle Wahrnehmung geben, versuchen diese Modelle, den Zusammenhang auf der übergeordneten Makroebene der Kantone zu beleuchten.



Online-Befragung von Fachpersonen in den Kantonen

Das Ziel der Online-Befragung war es, pro Kanton eine Fachperson zu befragen, um so den Status quo zu erfassen. Mitgemacht haben 25 Kantone (alle ausser Appenzell Innerrhoden), was praktisch einer Vollerhebung entspricht, da die Kantone Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden gewisse Strukturen und Angebote teilen. Die vorliegende Analyse hat nicht den Anspruch, die Situation betreuender Angehörige in den Kantonen abschliessend und umfassend zu beschreiben, sondern leistet einen Beitrag zur Übersicht, Diskussion und Vernetzung.

Beim Entwickeln des Fragebogens achtete das Team gfs.bern in Zusammenarbeit mit der Begleitgruppe auf eine möglichst grosse Übereinstimmung mit der Bevölkerungsbefragung. Insbesondere legte es die dort abgefragten Massnahmen leicht umformuliert auch den kantonalen Fachpersonen zur Beurteilung vor. Die Befragung bestand je zur Hälfte aus geschlossenen und aus offenen Fragen. Dieses Vorgehen erlaubte es, gewisse Verhältnisse in Zahlen festzuhalten; es aber trug gleichzeitig auch dem Umstand der kleinen Fallzahl Rechnung. Die Befragung fand zwischen dem 13. Februar und dem 8. April 2019 statt. gfs.bern hat aufgrund einer Adressliste des BAG und auf Basis eigener Recherchen pro Kanton eine Fachperson zur Teilnahme eingeladen.

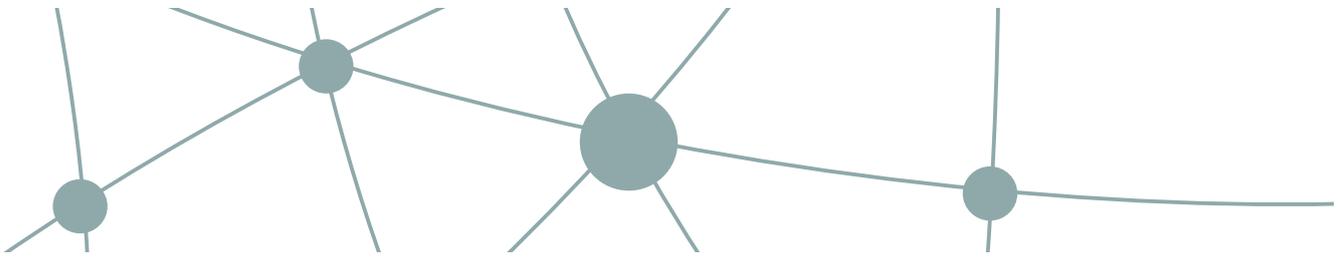
3. Ergebnisse

Anzahl Leistungserbringende und getätigte Ausgaben

Aus der Analyse der Strukturvariablen ergeben sich erste Hinweise auf die folgenden Zusammenhänge: Je mehr Leistungserbringende für Betreuung in der Pflege in einem Kanton vorhanden sind, und je mehr Ausgaben für Betreuungsstunden anfallen (Spitex-Statistik 2016), desto weniger betreuende Angehörige gibt es in einem Kanton. Demgegenüber zeigt die Analyse, dass die aufgewendete Zeit (Anzahl Stunden pro Woche) der betreuenden Angehörigen nicht abnimmt. Familienexterne Angebote scheinen also die private Betreuung nicht zu ersetzen, sondern zu ergänzen. Diese Ergebnisse beleuchten die Zusammenhänge auf der Makroebene der Kantone und widerspiegeln nicht zwingend das persönliche Empfinden der betreuenden Angehörigen, das in der Bevölkerungsbefragung abgeholt wurde. Da dies nicht vollends einleuchtend ist, sollte die Fragestellung weiter untersucht werden. Die sozioökonomischen Strukturvariablen erweisen sich in den Modellen allesamt als nicht erheblich.

Unterschiedliche Einschätzung durch kantonale Fachpersonen

Die befragten kantonalen Fachpersonen schätzen die Veränderung der Rahmenbedingungen für betreuende Angehörige in der Schweiz unterschiedlich ein. Von 25 sagen 12, dass sich die diesbezügliche Situation in den letzten drei Jahren verbessert habe, 13 hingegen sind der Meinung, die Situation sei gleichgeblieben. Mit Blick auf die Gesamtschweiz sind es vor allem kantonale Fachpersonen der Romandie, der Südschweiz, des Mittellandes und der Nordostschweiz, die eine Verbesserung der Situation beobachtet haben. Keine der befragten Fachpersonen hat eine Verschlechterung festgestellt. Aus den Kantonen der Innerschweiz liegen keine Informationen dazu vor.



Die Gründe für die empfundene Verbesserung der Rahmenbedingungen betreuender Angehöriger in den letzten drei Jahre lassen sich in vier Kategorien zusammenfassen: Ausbau/Verbesserung von Dienstleistungen, Öffentlichkeit und Vernetzung, finanzielle Unterstützung sowie strategische und rechtliche Grundlagen. Zum Beispiel: Von den Fachpersonen der 12 Kantone, die eine Verbesserung beobachtet haben, erwähnen deren sieben Verbesserungen bei den Dienstleistungen. Dazu gehören neue Dienstleistungen im Bereich Training und Weiterbildung, psychologische Unterstützung in Form von Familientreffpunkten oder Diskussionsrunden, eine Hotline für betreuende Angehörige sowie die Einführung einer Notfallkarte.

Kantonale Behörden stärken die Anliegen betreuender Angehöriger

In 20 der befragten Kantone sind Projekte für betreuende Angehörige vorhanden. Passend zur hohen Dichte bereits bestehender Projekte verfügen die meisten Kantone (18) auch über eine eigene Fachstelle zur Schaffung und Koordination von Angeboten für betreuende Angehörige. Ungefähr zwei Drittel der 25 befragten Fachpersonen geben an, dass ihr Kanton über ein Konzept (16 von 25 Kantonen) oder eine offizielle Strategie (15 von 25 Kantonen) zur Unterstützung betreuender Angehöriger verfügt. Fast alle sehen weiteres Verbesserungspotenzial. Den kantonalen Parlamenten oder den Gemeinden attestieren die Fachpersonen einen weniger grossen Einfluss.

Private Akteure und Organisationen sind wichtig

Alle Befragten betonen neben den oben aufgeführten Akteuren die Wichtigkeit privater Akteure und Organisationen. Dazu gehören private Leistungsanbieter (Entlastungsdienste) sowie Verbände. Besonders häufig nennen die Fachpersonen die jeweiligen kantonalen Ableger von Pro Senectute, Pro Infirmis, der Spitex, der Alzheimervereinigung oder auch des Schweizerischen Roten Kreuzes. Diese Akteure sind nicht nur wichtig in der Vernetzung und Weiterbildung der Betroffenen, sondern bringen sich auch im politischen Diskurs ein.

Strategische und rechtliche Grundlagen erwartet

Die Erwartungen der kantonalen Fachpersonen an den Bund lassen sich in dieselben vier Kategorien einteilen wie die Gründe für die Verbesserungen der Situation betreuender Angehöriger in den Kantonen: Ausbau/Verbesserung von Dienstleistungen, Öffentlichkeit und Vernetzung, finanzielle Unterstützung sowie strategische und rechtliche Grundlagen.

Am häufigsten (15 von 22) erwarten die Befragten die Ausarbeitung und Umsetzung strategischer und rechtlicher Grundlagen. 13 Fachpersonen fordern bessere finanzielle Unterstützung für betreuende Angehörige und für Angebote zur deren Entlastung. Unterstützung im Bereich Öffentlichkeitsarbeit, Information und Vernetzung war 11 Befragten ein Anliegen. Den Ausbau oder Aufbau von Dienstleistungen erwarten sieben Fachpersonen. Neben dem Bund sehen die befragten Fachpersonen aber auch Kantone und Gemeinden in der Pflicht. Gerade bei den Gemeinden, die beispielsweise für die Versorgung im Bereich Alter zuständig sind, besteht klarer Informations- und Vernetzungsbedarf. Viele Angebote wie z. B. Nachbarschaftshilfe funktionieren auf Gemeindeebene gut und sind sehr wichtig. Zugleich sind die einzelnen Regelungen aber sehr unterschiedlich.

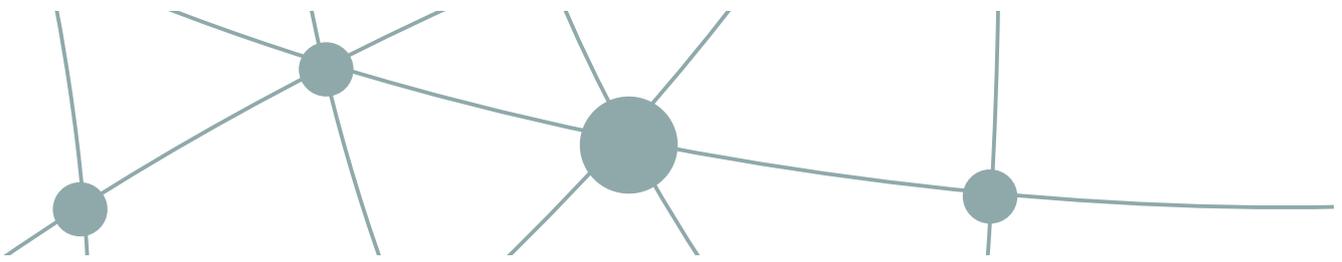
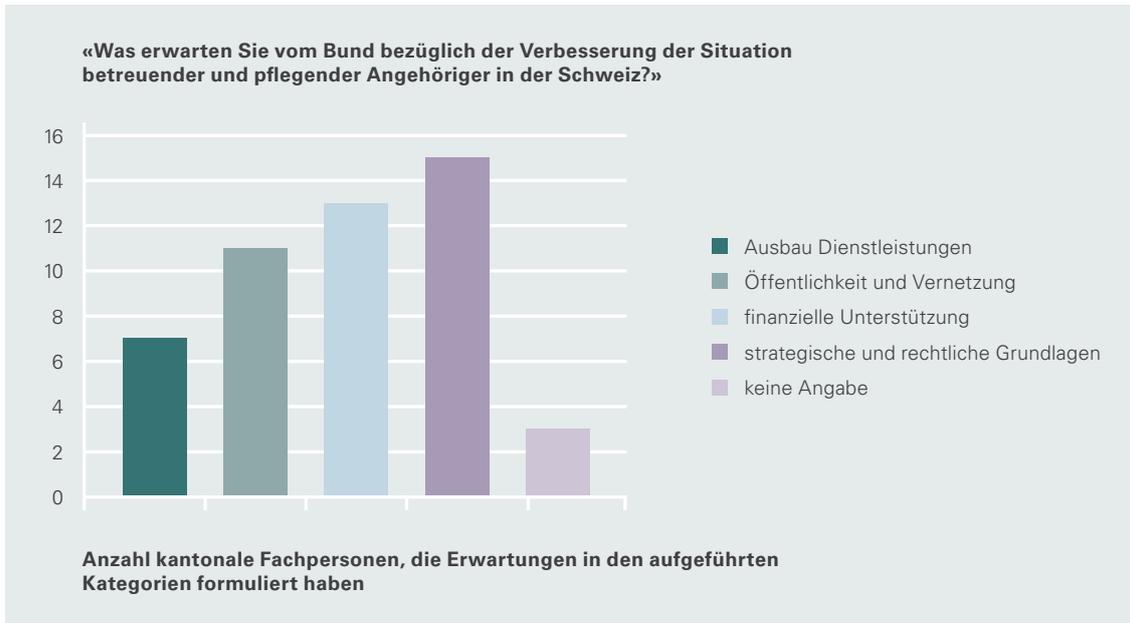


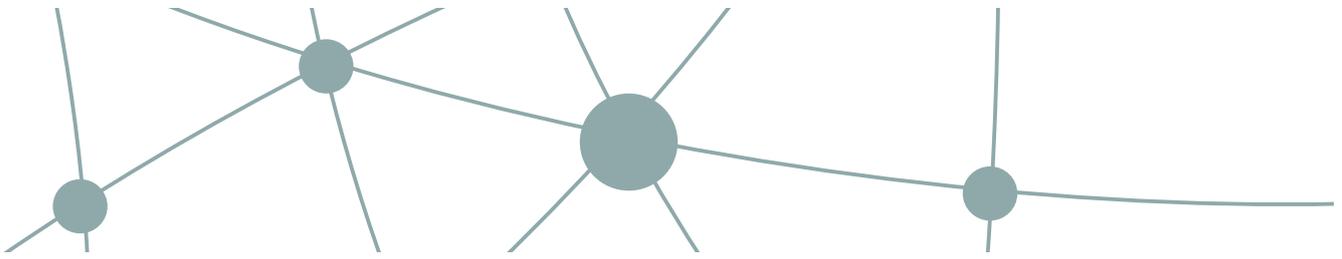
Abbildung 1: Erwartungen an den Bund



© gfs.bern, pflegende Angehörige – Kantone, April 2019 (N=25)

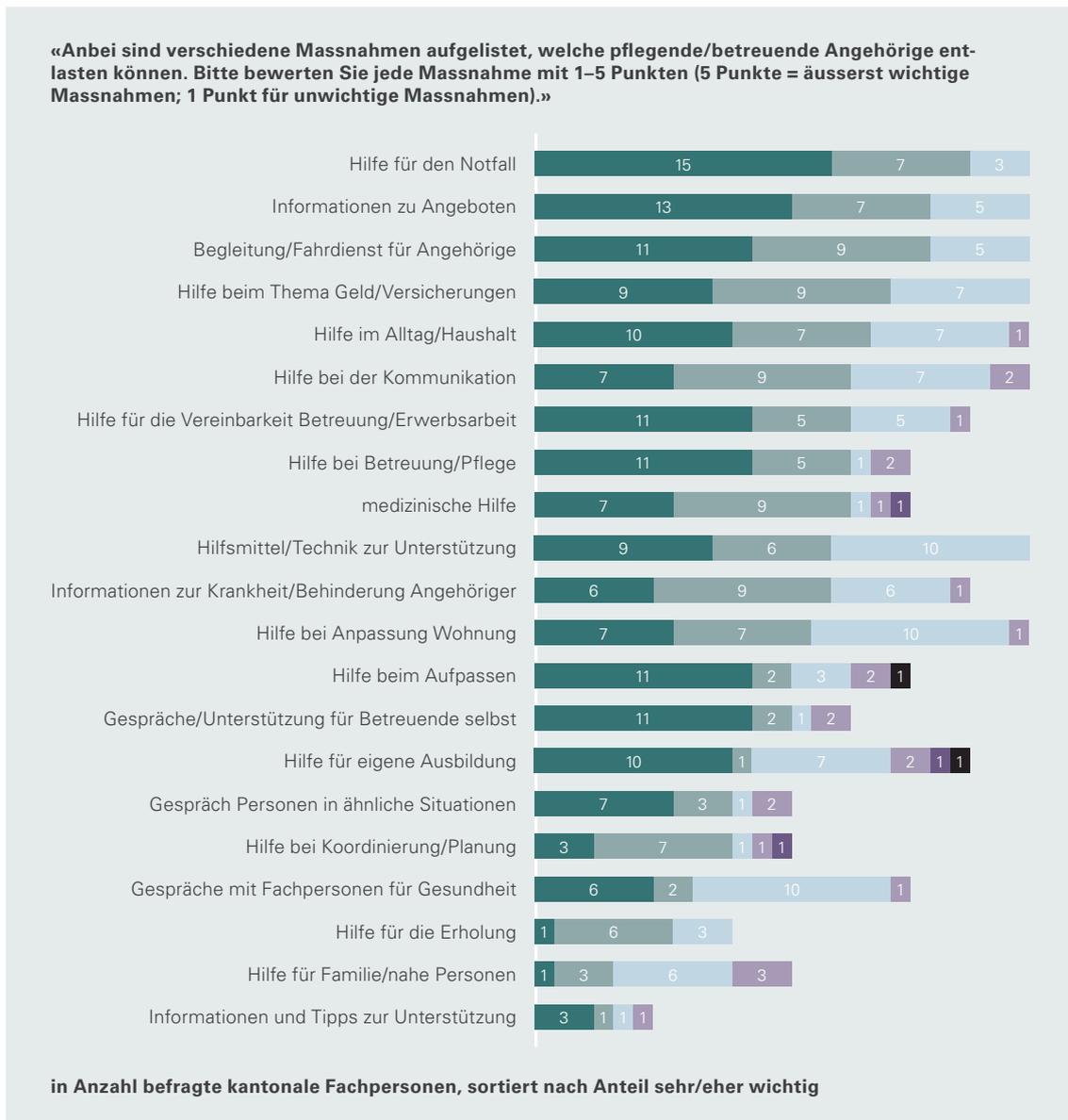
Bewertung der Angebote

Etwas mehr als die Hälfte (15 von 25) der kantonalen Fachpersonen gibt an, dass die Angebote für betreuende Angehörige in ihrem Kanton eher oder – in einem Fall – stark den Bedürfnissen der Zielgruppe entsprechen. 10 von 25 Befragten sind dagegen der Meinung, das sei eher nicht der Fall. Die wichtigsten drei Angebote für betreuende Angehörige sind in den Augen der Fachpersonen die Hilfe für den Notfall, Informationen zu Angeboten sowie die Begleitung respektive der Fahrdienst für Angehörige. Als am wenigsten wichtig schätzen die Fachpersonen dagegen die Angebotsbereiche Informationen und Tipps zur Unterstützung, Hilfe für die Erholung sowie Hilfe für die Familie und nahe Personen ein.



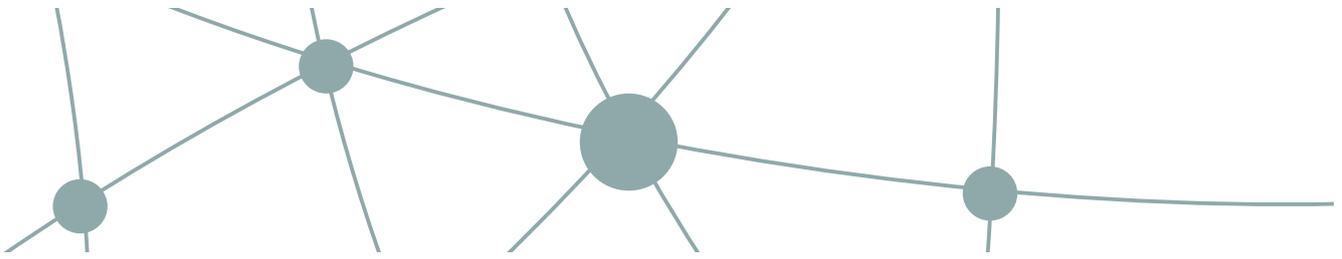
Die nachfolgende Grafik führt die abgefragten Massnahmen nach der Rangfolge ihrer Wichtigkeit in den Augen der Fachpersonen auf.

Abbildung 2: Massnahmen zur Entlastung betreuender Angehöriger



© gfs.bern, betreuende Angehörige – Kantone, Mai 2019 (N=25)

■ sehr wichtig
 ■ eher wichtig
 ■ weder noch
■ eher nicht wichtig
 ■ gar nicht wichtig
 ■ weiss nicht/keine Angabe



Zu seltene Suche nach Hilfe, zu teure Angebote

Die Fachpersonen sind sich insgesamt einig darüber (22 von 25 Befragten), weshalb die betreuenden Angehörigen nicht genügend Unterstützung erhalten: Die beiden wichtigsten Faktoren sind aus ihrer Sicht, dass die Betroffenen zu wenig Hilfe suchen, und dass die vorhandenen Angebote zu teuer sind. Die effektive Ablehnung eines Angebots oder den Umstand, dass betreuende Personen ungern Hilfe annehmen, sehen 21 Fachpersonen als weiteren möglichen Grund. Dass sich betreuende Angehörige nicht verstanden fühlen, die Angebote nicht in der jeweiligen Sprache verfügbar sind, oder sich keine passenden Termine finden lassen, ist in den Augen der kantonalen Fachpersonen jedoch weniger ein Thema. Zu den verletzlichsten Gruppen betreuender Angehöriger gehören in der Einschätzung der befragten Fachpersonen Migrantinnen und Migranten, isolierte Menschen, Menschen mit wenig Geld sowie ältere Menschen. Weniger häufig nannten die Befragten Menschen mit wenig Bildung, in abgelegenen Gegenden oder mit Mehrfachbelastungen wie beispielsweise Familie und Beruf oder Ausbildung. Kinder und Jugendliche bezeichneten die Fachpersonen nicht explizit als verletzte Gruppe betreuender Angehöriger.

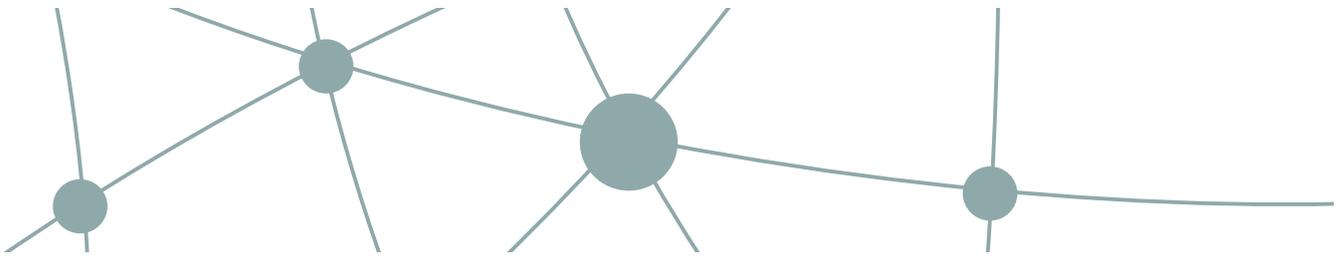
4. Fazit und Empfehlungen

Bewusstsein für Angehörigenbetreuung in den Kantonen vorhanden

In den Kantonen ist ein Bewusstsein für die Situation und Bedürfnisse betreuender Angehöriger vorhanden: In fast allen Kantonen wurden bereits Projekte initiiert, viele verfügen über Fachstellen, Konzepte und Strategien. In 12 der 25 Kantone, die sich an der Befragung beteiligt haben, geben die befragten Fachpersonen an, über die letzten drei Jahre eine Verbesserung der Situation beobachtet zu haben. Da, wo sich die Situation aus Sicht der kantonalen Fachpersonen in den letzten drei Jahren nicht verbessert hat, ist sie mindestens stabil geblieben. Eine Verschlechterung wurde nirgends wahrgenommen. Die Kantone wünschen sich vom Bund in Zukunft primär die Ausarbeitung strategischer und rechtlicher Grundlagen sowie die Bereitstellung finanzieller Mittel. Bei den konkreten Angeboten sehen die Kantone den Bund dagegen weniger in der Pflicht.

Breite Informationsarbeit nötig, um gemeinsam die Sichtbarkeit zu erhöhen

Die von den Kantonen eingeleitete Informationsarbeit zur Anerkennung der Angehörigenbetreuung und die Durchführung von Informationsveranstaltungen über Entlastungsangebote sollte weiter gestärkt werden. Um die Sichtbarkeit betreuender Angehöriger in der gesamten Schweiz zu erhöhen und die verfügbaren Angebote bekannter zu machen, bedarf es gemäss den befragten Fachpersonen nun eine breitere Informationsarbeit, beispielsweise in Form einer Kampagne. Mögliche Massnahmen wären, den Tag der betreuenden Angehörigen landesweit einzuführen oder den bisher heterogenen Auftritt in den einzelnen Kantonen und von einzelnen Akteuren unter dem Dach einer gemeinsamen visuellen Identität zusammenzuführen. Auch hier wünschen sich die Befragten Unterstützung und Koordination durch den Bund. Als wenig hilfreich erachten die Fachpersonen hingegen die Unterscheidung zwischen betreuenden und pflegenden Angehörigen. Wichtig ist es in den Augen der Be-



fragten primär, ein landesweites Bewusstsein für die Rolle und Situation betreuender Angehöriger zu schaffen. Aus Sicht der befragten Fachpersonen in den Kantonen besteht bei den Gemeinden – die häufig für die Finanzierung von Unterstützung für die Betreuung zuständig sind – Handlungsbedarf. Als besonders verletzbare Gruppen gelten heute Migrantinnen und Migranten, ältere betreuende Angehörige, Personen mit wenig finanziellen Mitteln sowie Betroffene, die sozial oder geografisch isoliert sind.

Prioritäten der kantonalen Fachpersonen

Kantonale Fachpersonen priorisieren vor allem die Hilfe im Notfall oder das Angebot eines Fahrdienstes. Zudem beurteilen sie die Angebote zur Erholung am häufigsten als jene Massnahmen, die in ihrem Kanton am wirksamsten zur Entlastung der Betroffenen beitragen.

5. Weiteres Vorgehen

Das BAG wird auf der Grundlage aller im Rahmen des Förderprogramms «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020» durchgeführten Studien bis zum Programmende einen Synthesebericht erstellen.

Originaltitel:

Jans Cloé, Golder Lukas, Weber Edward (2019): Strukturanalyse zum Forschungsmandat G01a «Bedürfnisse und Bedarf von betreuenden Angehörigen nach Unterstützung und Entlastung – eine Bevölkerungsbefragung». Schlussbericht des Forschungsmandats G01b des Förderprogramms «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020». Im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit BAG, Bern.

Link zur Originalstudie:

www.bag.admin.ch/betreuende-angehoerige-programmteil1