



Tages- und Nachtstrukturen – Einflussfaktoren der Inanspruchnahme

Forschungsmandat G05 des Förderprogramms «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020», Programmteil 1: Wissensgrundlagen

Auftraggeber:

Bundesamt für Gesundheit BAG

Abteilung Gesundheitsstrategien, Sektion Nationale Gesundheitspolitik

Autorschaft:

Leitung: Sarah Neukomm, econcept AG, Zürich; Monika Götzö, ZHAW, Zürich

Projektteam-Mitglieder: Jasmin Gisiger, Simon Bock, Nicole Kaiser

econcept AG, Zürich; Barbara Baumeister, Konstantin Kehl, Rahel Strohmeier, Fiona Gisler, ZHAW, Zürich

Kurzfassung

Bern, 22. Oktober 2019



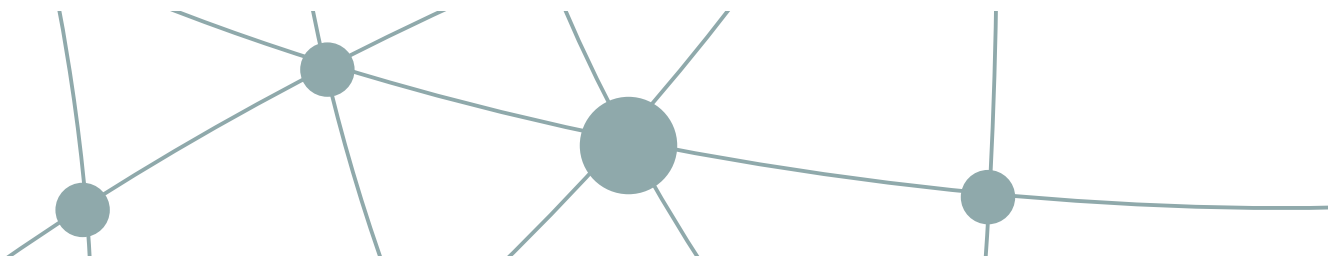
Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG

Kontakt

Sarah Neukomm, econcept AG, Zürich
sarah.neukomm@econcept.ch
Monika Götzö, ZHAW, Zürich
monika.goetzoe@zhaw.ch

**Förderprogramm «Entlastungsangebote
für betreuende Angehörige 2017–2020»**



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 BAG hat das Mandat extern in Auftrag gegeben, um eine wissenschaftliche Antwort auf die zentralen Fragen zu den Einflussfaktoren zur Inanspruchnahme von Tages- und Nachtstrukturen 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.

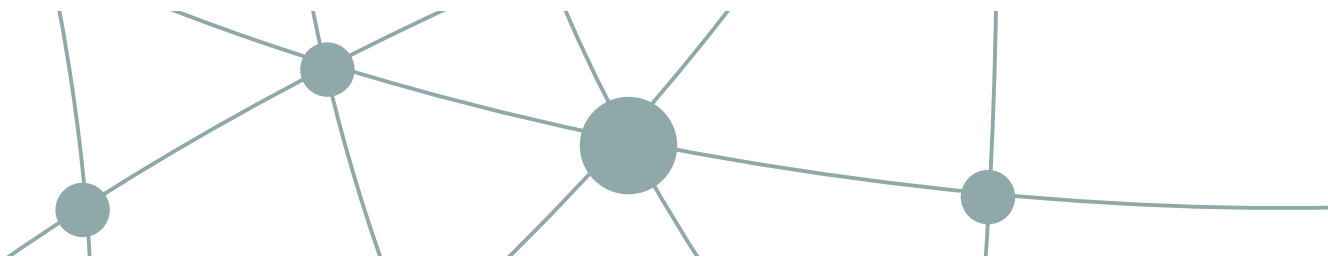
Fokus des vorliegenden Auftrags

Tages- und Nachtstrukturen für kranke, behinderte, psychisch beeinträchtigte und ältere Personen spielen eine zentrale Rolle bei der Entlastung betreuender Angehöriger. Diese nutzen solche intermediären Strukturen, die einen vorübergehenden, stunden- oder tageweisen Aufenthalt einer unterstützungsbedürftigen Person in einer Institution ermöglichen, gemäss bisherigen Erkenntnissen noch zu wenig. Zudem ist zum bestehenden Angebot und insbesondere zu den Faktoren, die dessen Nutzung bestimmen, noch wenig bekannt. Das vorliegende Forschungsprojekt nahm erstmals eine vertiefte Analyse der Faktoren vor, welche die Inanspruchnahme von Tages- und Nachtstrukturen in der Schweiz beeinflussen, und leitete daraus Lösungsansätze zuhanden von Verwaltung, Politik und Praxis ab. Das Projektteam bestand aus Forscherinnen und Forschern des Instituts für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW sowie des privaten Forschungs- und Beratungsunternehmens econcept AG aus Zürich.

2. Ausgangslage

Bisherige Informationslage lückenhaft

Die bisherige wissenschaftliche Informationslage zu Tages- und Nachtstrukturen ist lückenhaft. Sie stützt sich auf Studien, die entweder spezifische Gruppen von Nutzerinnen und Nutzern (z. B. Demenzbetroffene) fokussieren, Tages- und Nachtstrukturen nur als Teil eines umfassenderen Auftrages behandeln und deshalb nur wenige grundsätzliche Merkmale solcher Strukturen erfassen oder mit geringer Fallzahl operieren. Zudem beschränken sich diese Studien auf den Bereich der Altenpflege und die Versorgung von Menschen im Seniorenalter. Gesichertes Wissen über die Ausgestaltung der Angebote und Faktoren der Inanspruchnahme stellen sie höchstens in Ansätzen bereit.



Umfassende Sicht auf Angebot und Nachfrage

Für die fundierte Auseinandersetzung mit den Einflussfaktoren der Inanspruchnahme von Tages- und Nachtstrukturen wählte das Projektteam deshalb im Rahmen des durchgeführten Projekts einen ganzheitlichen Forschungsansatz mit gleichzeitiger Betrachtung der angebots- sowie der nachfrage-seitigen Gründe für eine Nutzung. Es nahm Angebot und Nachfrage umfassend in den Blick, und arbeitete die Einflussfaktoren der Inanspruchnahme in direkter Gegenüberstellung von bestehenden Angeboten und dem Bedarf der Nutzenden differenziert auf. Im Fokus standen angebotsseitig die Ausgestaltung und die Dienstleistungen, der Preis, die Finanzierung sowie die Auslastung der Angebote, nachfrageseitig die auf Patientinnen und Patienten, Angehörige und Angebote bezogenen Faktoren der Inanspruchnahme einer Tages- und Nachtstruktur. Die Relevanz der einzelnen Einflussfaktoren und spezifische Lösungsansätze wurden zudem nach Zielgruppen der zu betreuenden Personen – Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre, Erwachsene, ältere Personen ab 66 Jahren – gesondert ermittelt.

3. Methode

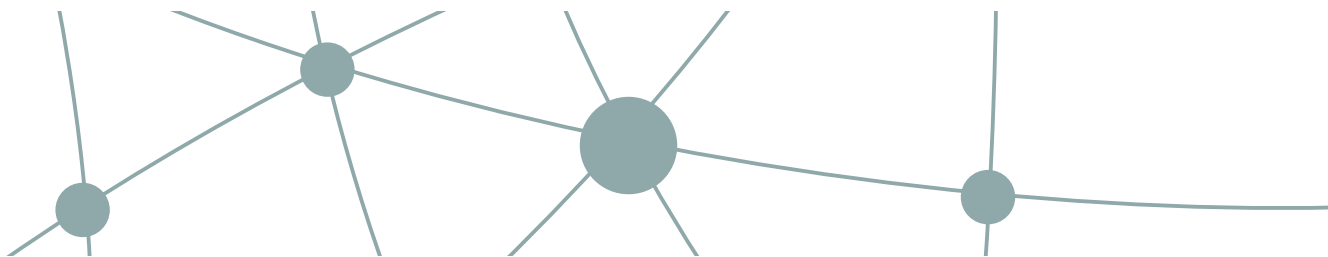
Die Forscherinnen und Forscher wandten ein gestaffeltes Vorgehen mit quantitativen und qualitativen Informationserhebungen an, das eine fortschreitende, gezielte Fokussierung und Vertiefung der Forschungsfragen erlaubte:

22 Interviews mit Interessensorganisationen

Eine erste Projektphase diente der explorativen Erschliessung des Forschungsfeldes durch 22 leitfadengestützte Interviews mit Interessensorganisationen (u. a. Curaviva, Kinderspitex, Pro Infirmis).

Online-Befragung von Anbietenden

Um einen breiten, schweizweiten Überblick über das Angebot, die Finanzierung und die Nutzung von Tages- und Nachtstrukturen zu erhalten, führte das Projektteam in einer zweiten Projektphase eine Online-Befragung bei Anbietenden durch. Adressatinnen und Adressaten der Befragung waren sowohl bekannte Anbietende von Tages- und Nachtstrukturen für ältere Menschen als auch Institutionen und Organisationen, die potenziell über Tages- und Nachtstrukturen für die weiteren Zielgruppen verfügen. Die befragten Anbietenden eruierte das Projektteam anhand der Angaben aus den in der ersten Phase geführten Interviews mit Expertinnen und Experten sowie durch eigene Recherchen in bestehenden Datenbanken (Obsan, IVSE, Spitallisten). Ergänzend recherchierte es kantonale beziehungsweise regionale Geschäftsstellen der vorgängig interviewten Interessensorganisationen, um Angebote zentraler privater Trägerinnen und Träger für alle Zielgruppen einzubeziehen. Von 1378 angeschriebenen Institutionen und Organisationen füllten deren 610 den Fragebogen teilweise oder vollständig aus (Rücklaufquote von 44%). Die antwortenden Institutionen und Organisationen mit einem Tages- oder Nachtangebot stammen aus allen 26 Kantonen.



Vertiefende Analyse zu Angebot und Bedarf

Für vertiefende Analysen zum Angebot, zur Nutzung und zu den Gründen für die Nutzung ausgewählter Tages- und Nachtstrukturen bestimmten die Forscherinnen und Forscher in einer dritten Projektphase, aufbauend auf den Ergebnissen der Online-Befragung, 18 Anbietende aus 11 Kantonen (AG, AR, BL, FR, GE, NE, SG, SH, SO, VS, ZH). Angesichts der grossen Vielfalt der Institutionen bezüglich Tages- und/oder Nachtangebot, abgedeckter Zielgruppen und Trägerschaft wurden primär häufiger vorkommende Anbietertypen berücksichtigt. Bei diesen 18 Anbietenden führte das Projektteam 26 Interviews mit Betriebsverantwortlichen und fachlichen Leitungspersonen sowie 23 Interviews mit Nutzenden der Institutionen und betreuenden Angehörigen durch. Ergänzend fanden Gespräche mit Leitungspersonen zweier ambulanter Anbietender für Kinder statt, sechs Interviews mit Zuweisenden und 16 Interviews mit Nutzenden von Tages- und Nachtstrukturen, welche Zuweisende vermittelt hatten.

Vertiefung und Spiegelung der Ergebnisse

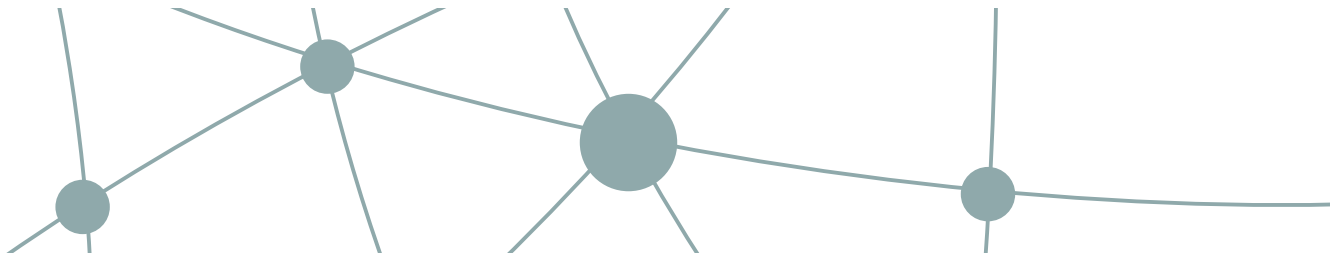
Die Synthese sämtlicher Ergebnisse sowie den festgestellten Handlungsbedarf und Lösungsansätze spiegelte und vertiefte das Projektteam abschliessend gemeinsam mit 11 Vertreterinnen und Vertretern relevanter Akteure (BAG, Kantone, Interessensorganisationen).

4. Ergebnisse

Vielfältige Angebote, aber teils grössere Versorgungslücken

Insgesamt offenbart das vorliegende Forschungsprojekt eine grosse Vielfalt an Tages- und Nachtstrukturen in der Schweiz. Diese Vielfalt basiert oft auf einer Spezialisierung für spezifische Altersgruppen, Krankheiten oder Beeinträchtigungen. Je etwa die Hälfte der Tages- und Nachtstrukturen verfügt entweder über ein Tagesangebot oder über eine kombinierte Struktur von Tages- und Nachtangebot. Reine Nachtstrukturen existieren kaum. Das Spektrum und die Zahl der angebotenen Dienstleistungen variieren stark. Ebenso zeigen sich grosse Unterschiede in der Flexibilität und Zugänglichkeit der Tages- und Nachtstrukturen wie auch in der Verfügbarkeit von Plätzen. Die Institutionen bemühen sich zwar, individuellen Bedürfnissen entgegenzukommen, vor allem was Flexibilität der Öffnungszeiten und Kurzfristigkeit einer Nutzung betrifft. Es lassen sich aber teils grössere Lücken im Angebot ausmachen:

- Für Kinder und Jugendliche besteht generell eine Unterversorgung. Der Bedarf an Entlastungsangeboten in Tages- und Nachtstrukturen, insbesondere an stundenweise und flexibel nutzbaren Angeboten, ist nicht oder nur teilweise gedeckt.
- Für Erwachsene fehlen generell Nachtstrukturen sowie Wochenend- und Ferienangebote im Behindertenbereich. Ebenso existiert eine Unterversorgung an Tagesstrukturen für einzelne Gruppen – junge Erwachsene, Suchtbetroffene und Personen mit Frühdemenz. Angebote für kranke Erwachsene sind häufig in Strukturen für ältere Menschen integriert.
- Im Altersbereich findet sich die insgesamt beste Versorgungslage. Bei einem Teil der Angebote besteht aber Notwendigkeit einer bedarfsgerechteren Ausrichtung bezüglich Öffnungszeiten, Flexibilität der Nutzung, Existenz eines Fahrdienstes sowie Gruppengrösse und Durchmischung der Nutzerinnen und Nutzer.

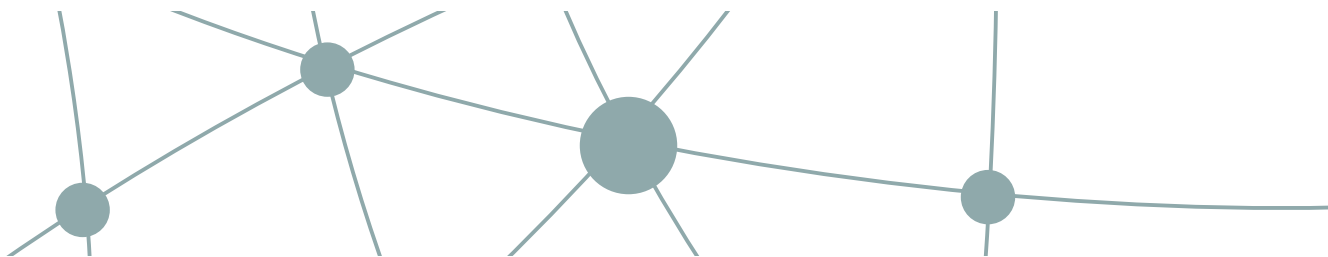


Inanspruchnahme für einzelne Stunden, Halbtage oder Nächte kaum möglich

Generell lässt sich feststellen, dass Tages- und Nachtstrukturen zumeist auf längere respektive wiederkehrende Aufenthalte von mindestens einem Tag pro Woche oder mehrmalige Aufenthalte während einer Woche ausgerichtet sind. Die Möglichkeit einer Inanspruchnahme einer solchen intermediären Struktur für einzelne Stunden, Halbtage oder Nächte ist kaum gegeben. Auch in Notfallsituationen sind die Nutzungsmöglichkeiten bei allen Altersgruppen beschränkt.

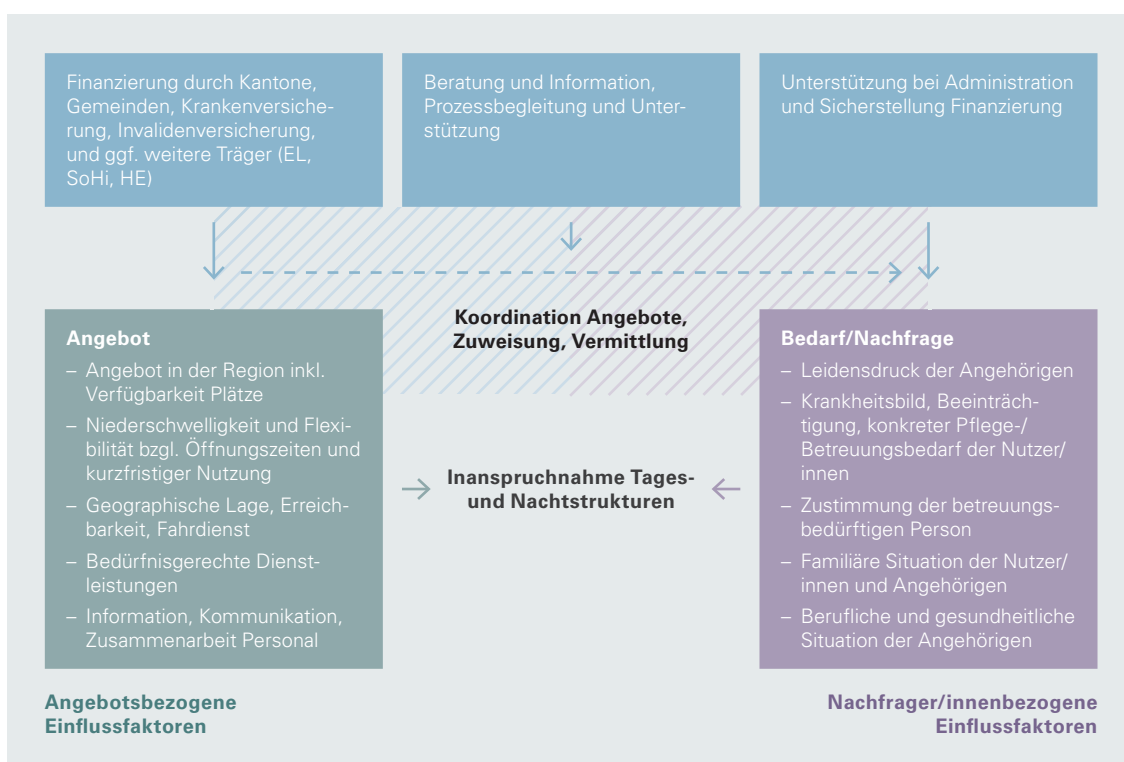
Leidensdruck der Angehörigen als zentraler Einflussfaktor der Inanspruchnahme

Der Leidensdruck der Angehörigen ist über alle betrachteten Zielgruppen hinweg der entscheidende Einflussfaktor für die Inanspruchnahme einer Tages- oder Nachtstruktur. Grundsätzlich erfolgt diese Inanspruchnahme spät: Die Angehörigen sind kräftemässig in der Regel bereits an ihre Grenzen gestossen, wenn sie sich für eine Entlastung durch eine Tages- oder Nachtstruktur entscheiden. Dabei beeinflussen weitere Faktoren die Inanspruchnahme eines Angebots. Neben dem konkreten Betreuungs- und Pflegebedarf sowie der Zustimmung der betreuungsbedürftigen Personen sind insbesondere die Finanzierung und deren administrative Sicherstellung sowie das tatsächlich in der Region bestehende Angebot relevant. Eine bedeutende Rolle spielen zudem angebotsseitige Faktoren, insbesondere die Zugänglichkeit und Niederschwelligkeit der Tages- und Nachtstruktur in Form flexibler Öffnungszeiten, der Möglichkeit zur kurzfristigen Nutzung, bewältigbarer Distanz zum Wohnort und eines Fahrdienstes. Auch das konkrete Dienstleistungsangebot, das möglichst bedürfnisgerechte, aktivierende Beschäftigungen umfassen soll, sowie die Zusammenarbeit mit dem Personal einer Institution fallen massgeblich ins Gewicht. Eine grosse Bedeutung kommt schliesslich der Lebenslage der Nutzenden sowie ihrer Angehörigen zu. Sind weitere Familienmitglieder, Freundinnen und Freunde oder Bekannte Teil des Betreuungsnetzwerks, kann sich der Bedarf an Entlastung durch eine Tages- oder Nachtstruktur verringern. Sind die Angehörigen erwerbstätig oder selber gesundheitlich angeschlagen, besteht hingegen ein erhöhter Bedarf an Entlastung.



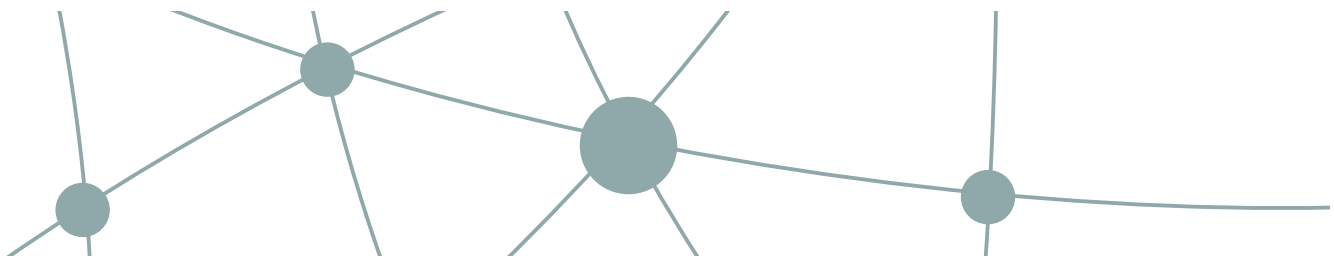
Nachstehende Grafik stellt diese zentralen, über alle Zielgruppen geltenden Einflussfaktoren der Inanspruchnahme von Tages- und Nachtstrukturen im Überblick dar:

Grafik 1: Wichtigste, über alle Zielgruppen geltende Einflussfaktoren der Inanspruchnahme von Tages- und Nachtstrukturen; Legende: EL = Ergänzungsleistungen, SoHi = Sozialhilfe, HE = Hilflosenentschädigung.



Grosse Bedeutung von Beratung, Information und Unterstützung

Vor allem bei Angehörigen von betreuungsbedürftigen Kindern und älteren Personen sind die Bedenken oft gross, eine Tages- oder Nachtstruktur zu nutzen – dies aufgrund einer starken emotionalen Bindung, vorherrschender gesellschaftlicher Werthaltungen und einer hohen Anspruchshaltung an die selber zu leistende Betreuungsaufgabe. Insbesondere im Altersbereich führt deshalb häufig erst die beratende Unterstützung oder der Zuspruch durch Dritte (z.B. Spitex, Hausärztinnen und Hausärzte, Beratungsstellen) zu einer Inanspruchnahme. Auch bei erwachsenen Personen ist die Information und Beratung durch Dritte zentral. Für diese Altersgruppe bestehen sowohl bei der Finanzierung als auch bei den Übergängen zwischen stationärer und intermediärer Versorgung Lücken und Informationsdefizite.



5. Fazit und Empfehlungen

Fünf zentrale Handlungsfelder

Das Forschungsprojekt identifiziert fünf zentrale Handlungsfelder im Bereich der Tages- und Nachtstrukturen, die im Hinblick auf eine optimierte Nutzung entsprechender Angebote anzugehen sind:

- Schliessen von Lücken in der Versorgung
- Bedarfsgerechtere Ausrichtung bestehender Angebote
- Verbesserte Vermittlung, Information und Begleitung durch Dritte
- Gestaltung der Übergänge ambulantaufsuchend – intermediär – stationär
- Schliessen von Finanzierungslücken

Mit Blick auf diese Handlungsfelder drängen sich folgende Lösungsansätze und Empfehlungen auf, die Bund, Kantone und Gemeinden ebenso wie Interessensorganisationen, Anbietende von Tages- und Nachtstrukturen sowie Zuweisende gleichermassen in der Pflicht nehmen:

Versorgungslücken schliessen und bestehende Angebote bedarfsgerechter ausrichten

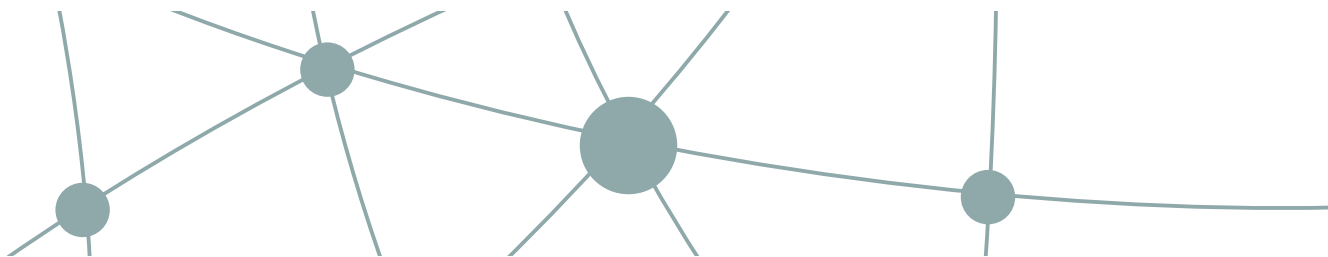
Spezifische Versorgungslücken in allen Altersgruppen gilt es zu schliessen, bestehende Angebote noch bedarfsgerechter auszurichten. Dabei sind Angebote für Härtefälle und Notfallsituationen bereitzustellen. Auch ist auf grössere Flexibilität, Niederschwelligkeit, längere Öffnungszeiten (z. B. inkl. Abendessen) und gute Erreichbarkeit mit einem Fahrdienst zu achten. Anzustreben ist ein guter Mix an dezentralen, altersstufen- sowie förderbedarfsgerechten Angeboten. Unabdingbar ist dazu gut ausgebildetes, interprofessionell arbeitendes Personal, das sowohl die medizinische Versorgung als auch eine vielfältige Betreuung gewährleisten kann. Das Schliessen heutiger Angebotslücken soll nicht ausschliesslich auf die Tages- und Nachtstrukturen fokussieren, sondern die Versorgung im ambulanten-aufsuchenden sowie stationären Bereich mitberücksichtigen.

Über verbesserte Information und koordinierte Unterstützung Nachfrage stärken

Angeichts der grossen Bedeutung von Unterstützung, Begleitung, Information und Vermittlung durch Dritte braucht es eine systematischere Kooperation zwischen Anbietenden von Tages- und Nachtstrukturen und Zuweisenden (v.a. Hausärztinnen und Hausärzte, Spitex, Beratungsstellen). Eine koordinierende Fallführung im Sinne eines Case Managements könnte eine erfolgreiche Lösungsstrategie darstellen, um Angehörige sowie Betreuungsbedürftige ganzheitlich zu begleiten und bedürfnisgerecht zu informieren. Da Wertvorstellungen und gesellschaftliche Normbilder die Inanspruchnahme von Tages- und Nachtstrukturen entscheidend prägen, sind zudem Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu sensibilisieren – beispielsweise via Legislaturziele, Ausbildungsvorgaben und Kampagnen. Auch können Schnupper-Angebote oder Türöffner-Veranstaltungen der Institutionen Vorbehalte gegenüber der Nutzung einer Tages- und Nachtstruktur abbauen.

Koordinierte regionale Versorgungsstrukturen schaffen

Zentral ist eine koordinierte, vernetzt arbeitende sowie interdisziplinär ausgerichtete Versorgungsstruktur, die Tages- und Nachtstrukturen als festen Bestandteil kommunaler und regionaler Versorgungsketten verankert. Am Übergang zwischen intermediärer und stationärer Versorgung braucht es insbesondere flexible Lösungen und Szenarien für Notfälle. An der Schnittstelle zu aufsuchenden



Angeboten sind Zuständigkeiten zu klären sowie besser zu koordinieren und zu kommunizieren. Ein konkreter, umfassender Lösungsansatz könnte darin bestehen, eine zentrale Triage- und Beratungsstelle einzurichten, die innerhalb eines Kantons oder einer Region eine zielgruppenspezifische Koordination und Information über die Angebote sicherstellt, die Vermittlung von Anschlusslösungen übernimmt und dabei das gesamte aufsuchende, intermediäre und stationäre Angebot im Blick hat.

Lückenlose und einheitlichere Finanzierung anstreben

Die teilweise unbefriedigende, unübersichtliche und langwierige Finanzierung in den Kantonen und Gemeinden steht heute einer flexiblen Nutzung von Angeboten teilweise entgegen. Eine rasche, frühzeitige Abwicklung von Finanzierungsgesuchen durch die Kantone, Gemeinden und die Sozialsysteme ist zentral, um individuelle Finanzierungslücken zu verhindern. Mit Blick auf die grosse Heterogenität in den Kantonen ist zudem eine schweizweite Angleichung der Finanzierung vertieft zu prüfen. Der ökonomische Druck auf Spitäler sowie Alters- und Pflegeheime führt dazu, dass diese das Angebot an Tages- und Nachtstrukturen nur teilweise ausweiten. Mit Blick auf eine allfällige Erweiterung des Angebots sind deshalb auch Anschubfinanzierungen durch die öffentliche Hand zu prüfen. Ökonomisch schwächere Haushalte gilt es, finanziell zu entlasten.

Konkrete Massnahmen in allen Bereich haben speziell auch altersgruppenspezifische Konstellationen und Handlungsbedarfe zu berücksichtigen. Den je spezifischen Lebensumständen der Angehörigen von betreuungsbedürftigen Personen der verschiedenen Alterssegmente ist dabei ebenso Rechnung zu tragen wie unterschiedlichen Anforderungen an die Informationsvermittlung und Kommunikation.

6. 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:

Neukomm Sarah, Götzö Monika, Baumeister Barbara, Bock Simon, Gisiger Jasmin, Gisler Fiona, Kaiser Nicole, Kehl Konstantin, Strohmeier Rahel (2019): Tages- und Nachtstrukturen – Einflussfaktoren der Inanspruchnahme. Schlussbericht des Forschungsmandats G05 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