

# Pflege neu denken

## „Community Power“ in den Niederlanden



Kai Leichsenring

■ Dass Gesundheitsversorgung, Pflege und Betreuung aktuell und perspektivisch zu den größten gesellschaftlichen Herausforderungen der kommenden Jahre zählen, ist inzwischen zum Gemeinplatz geworden. Pflegepolitik wurde zuletzt sogar zum Wahlkampfthema, wobei und wodurch allerdings oft plakative Einzelvorschläge (Stichwort: Pflegeversicherung) eine notwendige Diskussion über höchst komplexe Fragestellungen überlagerten: Wie stellen wir sicher, dass adäquat ausgebildetes Personal langfristig und in ausreichender Zahl vorhanden sein wird? Wie organisieren wir Gesundheit und Langzeitpflege durch präventive Ansätze, die gewährleisten, dass die richtigen Zielgruppen die richtige Betreuung am richtigen Ort erhalten? Und wer, wenn nicht die Betroffenen und ihre Angehörigen selbst, sollte entscheiden, was im jeweiligen Fall und auf Basis adäquater Information „richtig“ ist?

In den Niederlanden haben BürgerInnen begonnen, die Beantwortung dieser Fragen nicht nur zu diskutieren, sondern proaktiv anzugehen. Als Reaktion auf bürokratisierte, fragmentierte und medikalisierte Versorgungssysteme ist in den letzten Jahren eine wahre Flut an Bürgerinitiativen und lokalen Kooperativen entstanden, die Aufgaben des gemeinschaftlichen Lebens, insbesondere mit Blick auf Gesundheit

und Pflege in der Gemeinde, selbst in die Hand nehmen. Ein entsprechender Nationaler Pakt zur „Community Power“ (niederländisch: Gemeenschapskracht) wurde im Frühjahr 2019 von VertreterInnen einiger der größten Initiativen zur weiteren Diskussion gestellt. „Community Power“ wird dabei definiert als „die positive Energie, die freigesetzt wird, wenn Menschen sich gegenseitig helfen, ihre Ziele durch die gemeinsame Nutzung von Ressourcen zu erreichen. Die Macht der Gemeinschaft macht eine Nachbarschaft, ein Stadtviertel oder ein Dorf zu einer vollwertigen und florierenden Gemeinschaft“. Trotz ihrer inzwischen weiten Verbreitung beklagen die hundertten Kooperativen bzw. „Kollektive“ allerdings, dass sie im bestehenden bürokratischen System nicht gleichwertig behandelt würden, dass sie keinen Zugang zu den bestehenden Finanzierungsquellen hätten, und dass eine entsprechende gesetzliche Regelung anzustreben wäre, ähnlich etwa dem schottischen „Community Empowerment Act“ (2015).

Darüber hinaus sollen „Community Power Academies“ ausgebaut werden, um den Mitgliedern der „Nachbarschaftskooperativen“ lebenslanges Lernen zu ermöglichen und sie zu gleichberechtigten Verhandlungs- und Vertragspartnern für Gebietskörperschaften, Krankenversicherer und andere Institutionen zu machen. Schließlich sollen strukturierte Kosten-Nutzen-Berechnungen („Social Business Cases“) vorgelegt werden, um die Effektivität der Kooperativen empirisch nachzuweisen.<sup>1</sup>

Ein großer Teil der Arbeit durch die und in den Kooperativen erfolgt ehrenamtlich, durch bürgerschaftliches Engagement und unterschiedlichste Finanzierungsformen. So werden z.B. in der Gemeinde Austerlitz (1.500 EinwohnerInnen) nahe Utrecht von

einer Community Nurse und einem Koordinator inzwischen über 80 Freiwillige koordiniert. Von einer zentralen Anlaufstelle aus wird der Zugang zu Pflege und Betreuung für die älteren MitbürgerInnen vor Ort sichergestellt, wobei momentan auch eine Einrichtung für betreutes Wohnen umgesetzt wird, um älteren MitbürgerInnen zu erlauben, in der gewohnten Umgebung zu bleiben, wenn sie pflegebedürftig werden. Ähnliche Kooperativen sind in den letzten Jahren in hunderten niederländischen Gemeinden und Wohnvierteln entstanden.

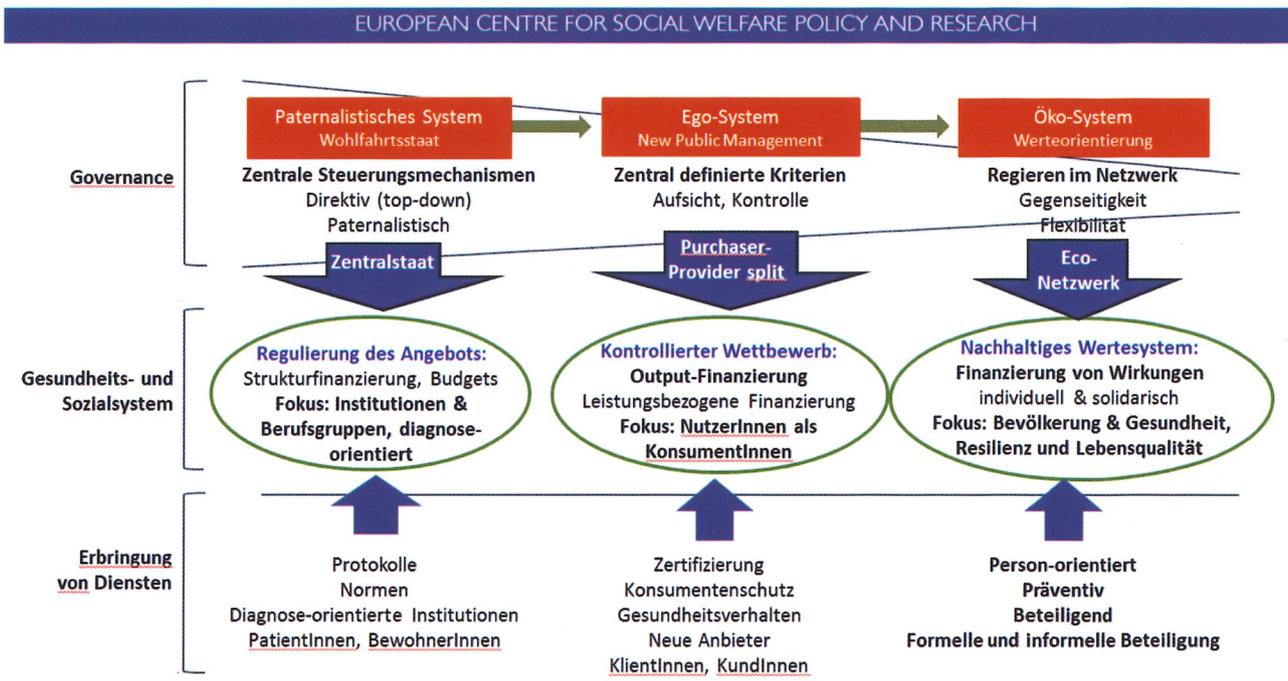
Was bedeutet diese Bewegung in einem Land wie den Niederlanden, die seit Jahrzehnten an der Spitze stehen, wenn es um den Auf- und Ausbau von Strukturen und um kontinuierliche Verbesserungen in der Langzeitpflege geht? Ist dies ein Rückfall in Zeiten, bevor der Wohlfahrtsstaat gleiche Leistungen für alle garantierte? Oder ist das gerade in einem der weitest entwickelten Sozialstaaten Europas eine neue Etappe in Richtung eines „Öko-Systems“, in dem Gemeinwohl, Netzwerk- und Bürgerorientierung das „Ego-System“ der letzten Jahrzehnte abzulösen beginnt (siehe Grafik)? Geht es hier um die neuerliche Zurechnung an den Einzelnen, soziale Probleme „eigenverantwortlich“ anzugehen, oder um eine neue Qualität der gemeinschaftlichen, dezentralisierten Gestaltung der unmittelbaren Lebenszusammenhänge? Für Diskussionsstoff ist jedenfalls gesorgt.

### Vom Paternalismus zum nachhaltig gemeinwohlorientierten Pflegesystem

Wenn sich aber die Bürokratie sowie selbst gut gemeinte Gesetze und staatliche Initiativen – wie etwa ein Langzeitpflege-Gesetz oder die Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten in der Pflege – letztlich

niederländischen Gesundheitssystem identifiziert und analysiert.<sup>3</sup> Aus Sicht der österreichischen Altenpflege und im Kontext der aktuellen Diskussion, die eher auf Finanzierungsfragen denn auf Inhalte und Ergebnisse des Langzeitpflege-Systems abstellt, stellt sich die Frage, inwieweit ähnliche Tendenzen auch hierzulande eine größere Verbreitung finden (könnten). Auf der einen Seite treffen solche Zugänge auf die noch immer nicht vollständig überwundene Vorstellung, dass Pflege und Betreuung ausschließlich Aufgabe der Familien seien,

eignet sich zur Umsetzung neuer Konzepte, in denen neue Partnerschaften, wiederlebte Formen der lokalen Kooperation und Kollaboration sowie innovative, wirkungsorientierte Finanzierungsformen entstehen. Alten- und Pflegeheime werden dabei in besonderer Weise gefordert sein, stellen sie doch die in Beton gegossene Ausformung von Pflegekonzepten und Pflegepolitiken dar, wie sie über die letzten Jahrzehnte entstanden sind. Mit dem Ziel, das Beste für alle BewohnerInnen zu leisten, wurde professionalisiert, reguliert und arbeitsteilig geplant,



Quelle: Nies, H. & Leichsenring, K. (2018) 'Concepts and strategies of quality assurance in care for older people' in T. Boll, D. Ferring and J. Valsiner (eds.) *Cultures of Care in Aging*. Charlotte, NC, 2018: Information Age Publishing, pp. 347-371.

gegen uns wenden, dann haben wir keine andere Wahl als uns selbst zu organisieren, meinen offenbar immer mehr BürgerInnen in den Niederlanden: „Was nützt es uns, wenn wir ein gesetzlich verbrieftes Recht auf Pflege haben, dafür aber in ein Heim ziehen müssen, das kilometerweit entfernt ist und uns aus dem Lebenszusammenhang reißt? Was nützt uns die Dezentralisierung, wenn sie sich auf Sprengel mit über 100.000 EinwohnerInnen bezieht – die Entscheidungen werden nach wie vor viel zu weit entfernt von uns getroffen.“ Zudem führen die im Kontext von New Public Management genau definierten „Produkte“ der Hauskrankenpflege zu Minutenpflege und fragmentierten Dienstleistungen.<sup>2</sup> Jan Rotmans hat den Paradigmenwechsel hin zur Gemeinwohlwirtschaft nicht nur im

weshalb möglichst wenig staatliche Einmischung vorzusehen sei. Andererseits scheint das niederländische Beispiel aber zu zeigen, dass der Ausbau sozialstaatlicher Interventionen in der Langzeitpflege mittels standardisierter öffentlicher und gemeinnütziger Angebote trotz aller Anstrengungen weder die entsprechende Quantität noch deren Qualität garantieren kann. Eine Möglichkeit, einer Synthese aus paternalistischem Sozialstaat und den neoliberalen Zumutungen im Sozialbereich den Weg zu ebnen, könnte darin bestehen, die Stärken der jeweiligen Ansätze im Sinne ökosystemischen Netzwerkdenkens zu entwickeln – mit dem Zweck, im Kontext bestehender sozialer Sicherungssysteme gemeinschaftliche Lösungen und Wirkungen vor Ort zu erzielen. Gerade die Langzeitpflege

wie der Bereich ausgebaut werden muss, um der Nachfrage gerecht zu werden. Tendenziell wurde in Österreich sogar die Finanzierung weitreichend aus der Sozialhilfe-Logik herausgelöst, wobei jedoch der mobile Bereich nicht ausreichend einbezogen wurde. Noch weniger mitgedacht wurden Krankenhäuser und die medizinische Primärversorgung, deren Leistungen in die Langzeitpflege integriert werden müssen. Die niederländischen Nachbarschaftskooperativen setzen genau hier an, um die bestehende Fragmentierung zu überwinden und ganzheitliche Lösungen für die einzelnen BürgerInnen im lokalen Zusammenhang zu finden. Ähnliche Initiativen in Österreich

Fortsetzung auf Seite 37

Fortsetzung von Seite 36

(z.B. Dorfservice in Kärnten und im Burgenland oder punktuelle Wohn- und Freizeitinitiativen für intergenerationelles Wohnen) bieten hier Ansätze, obwohl ein expliziter Fokus auf Pflege (noch) nicht zu beobachten ist. Gerade kleine Alten- und Pflegeheime im ländlichen Raum oder auch in manchen Stadtvierteln könnten hier eine aktive Rolle spielen, indem sie sich mit den BürgerInnen im Umfeld und anderen lokalen Ressourcen vernetzen. Warum allein Übergangs- oder Kurzzeitpflege anbieten? Warum nicht zur lokalen Anlaufstelle für Langzeitpflege werden – mit integrierten Angeboten, die von der mobilen Pflege bis zur Primärversorgung reichen, wo BürgerInnen Raum und Zeit zur gemeinschaftlichen Gestaltung von Pflege und Betreuung finden und ihre Kompetenzen gemeinsam mit den Pflegekräften einsetzen. So könnte Pflege auch gedacht werden – im Sinne von „caring communities“, heraus aus der rein familiären Verantwortlichkeit, aus der Isolation der 24-Stunden-Betreuung und aus der Minutenpflege durch überlastetes Pflegepersonal. Dass dies möglich ist, scheinen die niederländischen Nachbarschaftskooperativen aufzuzeigen, aber auch sie bedürfen der politischen Unterstützung, um ihre Nachhaltigkeit sicherzustellen.

**Kai Leichsenring**

European Centre for Social Welfare  
Policy and Research  
1090 Vienna (Austria)

E-mail: leichsenring@euro.centre.org –  
www.euro.centre.org

<sup>1</sup> Smelik, J. (2019) Nationaal Convenant Gemeenschapskracht versie 2.0, <https://nlzorgtvoorelkaar.nl>

<sup>2</sup> Diesem Phänomen hat sich bereits seit über einem Jahrzehnt die durch Community Nurses ins Leben gerufene und auch in Österreich breit diskutierte Initiative „Buurtzorg“ mit großem Erfolg gewidmet – siehe u.a. Leichsenring, K. & Staflinger, H. (2017) 'Die Buurtzorg-Idee als Evolution in der mobilen Langzeitpflege in Österreich: Chancen und Gestaltungsoptionen eines niederländischen Versorgungsmodells' in: WISO, Vol. 40, Nr. 3: 49-70.

<sup>3</sup> siehe auch Rotmans, J. (2018) Change of Era. Our world in transition. Amsterdam: Boom.