

Anhang Nr. 5 – Ergebnisse der Konsultation

Diese Zusammenfassung betrifft die Konsultation zum Vorentwurf des Massnahmenplans Senior+, die vom 15. April bis zum 15. Juli 2024 stattfand. Zur Erinnerung: Mit einem Fragebogen hatten die Vertreter und Vertreterinnen der befragten Organe die Möglichkeit, den Vorentwurf des Massnahmenplans insgesamt, sowie einzelne Massnahmen zu bewerten. Anhand des Fragebogens konnten quantitative¹ und qualitative Bewertungen (Anmerkungen, Vorschläge) direkt im Fragebogen oder mit separatem Schreiben abgegeben werden. Der vorliegende Bericht soll die wichtigsten Ergebnisse dieser Konsultation zusammenfassen. Ein erster Teil befasst sich mit den quantitativen Gesamtergebnissen sowie einer Zusammenfassung der Bemerkungen zu Frage Nr. 1 des Fragebogens (Wie beurteilen Sie den Fragebogen insgesamt?). Ein zweiter Teil ist den Gesamtergebnissen der jeweiligen konsultierten Gruppen gewidmet (²). Die Schlussfolgerungen aus der Analyse der Ergebnisse werden in Kapitel 3 vorgestellt. Eine Tabelle mit den quantitativen Ergebnissen ist im Anhang dieses Berichts enthalten.

1) Gesamtergebnisse der Konsultation

Die Ergebnisse dieser Konsultation sind wie folgt: 63 Fragebögen wurden ausgefüllt und 22 separate Schreiben mit Kommentaren³ gingen bei uns ein. In Beantwortung der ersten Frage bewertete aus quantitativer Sicht eine sehr grosse Mehrheit der konsultierten Organe den Vorentwurf des Massnahmenplans Senior+ insgesamt als positiv ($\approx 94\%$ ⁴ der Bewertungen 1 und 2, sehr positiv, positiv), während etwa 6 % ihn als unbefriedigend (Bewertungen 3 und 4, negativ, sehr negativ) bewerteten. Die Analyse aller Bewertungen zu den Massnahmen des neuen Plans ergibt eine Zufriedenheitsquote von rund 88 % (Prozentsatz aller Bewertungen 1 (38 %) und 2 (48 %) im Verhältnis zu allen Bewertungen 1 bis 4 (Bewertungen 3 (12 %) und 4 (2 %)). Aus quantitativer Sicht ist das Ergebnis der Vernehmlassung somit eindeutig. Es zeigt, dass die konsultierten Stellen den Inhalt des Vorentwurfs des Massnahmenplans 2024–2028 sehr positiv einschätzen. Diese positive Gesamtbeurteilung wird durch die spezifische Analyse der Ergebnisse zu den einzelnen Massnahmen bestätigt. Keine Massnahme wurde mit weniger als 74 % Zufriedenheit bewertet (Bewertungen 1 und 2). 21 Massnahmen wurden mit 80 % und mehr Zufriedenheit bewertet. 6 Massnahmen wurden mit 74 % bis 79 % Zufriedenheit bewertet (Bewertungen 1 und 2). Die vollständigen Ergebnisse sind im Anhang zu finden. Die Analyse der einzelnen Massnahmen fällt somit ebenso positiv aus wie die Ergebnisse der Gesamtbewertung des neuen Massnahmenplans. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um eine quantitative Interpretation der Ergebnisse. Die qualitativen Ergebnisse sind differenzierter. Die häufigsten Bemerkungen der verschiedenen konsultierten Stellen sind nachfolgend zusammengefasst. Zunächst sind folgende positive Bemerkungen zu verzeichnen:

- 1) Um den Herausforderungen der Bevölkerungsalterung angemessen begegnen zu können, wird es als wichtig bis entscheidend erachtet, dass der Kanton Freiburg weiterhin über einen neuen Massnahmenplan verfügt (alle fünf Jahre, wie es im Gesetz über die Seniorinnen und Senioren vorgesehen ist).
- 2) Die Struktur des neuen Plans wird als kohärent und weiterhin angemessen für die wichtigsten Probleme der alternden Bevölkerung erachtet.
- 3) Die ausgewählten Bereiche und Prioritäten werden als relevant erachtet und müssen langfristig unterstützt werden.
- 4) Die ursprünglich vor der Ausarbeitung dieses neuen Massnahmenplans vorgeschlagene Phase der Ideensammlung wird als nützlich erachtet und positiv bewertet.
- 5) Aus formaler Sicht wird der Massnahmenplan von mehreren Gremien als klar formuliert und leicht verständlich beurteilt.

Die wichtigsten und wiederkehrenden negativen Bemerkungen sowie die Kritikpunkte, die auf eine Verbesserung des Massnahmenplans abzielen, sind folgende:

- 1) Dem neuen Massnahmenplan fehlen ausreichende Mittel und personelle Ressourcen, um alle geplanten Massnahmen umzusetzen und alle Herausforderungen der alternden Bevölkerung zu bewältigen.
- 2) Die mangelnde Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren der Seniorenpolitik (Kanton, Gemeinden, Bezirke, Sozial- und Gesundheitsnetzwerke, Partner und Verbände, die sich speziell für Seniorinnen und Senioren einsetzen) wird als sehr problematisch angesehen und ist ein ungelöster Aspekt im Vorentwurf des Massnahmenplans.
- 3) Die Massnahmen des Plans werden zu wenig direkt zugunsten der Seniorinnen und Senioren angesehen, insbesondere der wirtschaftlich geschwächten älteren Menschen.
- 4) Es werden gewisse Mängel beim Angebot an sozialmedizinischen Dienstleistungen (Mangel an Pflegeheimplätzen, Zwischenstrukturen) und auch beim Gesundheitsangebot (Ungleichheit zwischen Regionen/Bezirken) festgestellt, was in einer Unangemessenheit des Angebots für die Bedürfnisse älterer Menschen resultiert.
- 5) Die soziale Begleitung zu Hause (alle nützlichen und notwendigen Leistungen ausserhalb der KVG-Finanzierung) ist nach Ansicht mehrerer konsultierter Stellen nicht ausreichend entwickelt (fehlende Gesamtvision) und (finanziell) unterstützt.

Neben diesen allgemeinen Feststellungen wurden zahlreiche spezifische Bemerkungen der konsultierten Organe erfasst (siehe Kap. 2). Einige darunter betreffen besondere Herausforderungen. In vielen Fällen können diese spezifischen Bemerkungen daher bilateral mit den betreffenden Organen behandelt werden, da sie nur einzelne Partner betreffen und nicht zu einer Anpassung des ursprünglichen Berichts führen. Einige dieser Bemerkungen stehen im Zusammenhang mit den Zielen des Massnahmenplans Senior+, andere betreffen andere Bereiche. Einige Bemerkungen sind zudem nicht ausreichend begründet, um berücksichtigt werden zu können (fehlende Argumentation, unverständlicher Text).

2) Qualitative Analyse nach konsultierten Organgruppierungen (Zusammenfassung)

2.1) Freiburger Gemeindeverband und Gemeinden

Neben dem Freiburger Gemeindeverband (nachfolgend FGV) haben 46 Gemeinden in dieser Vernehmlassung geantwortet⁵. Es ist anzumerken, dass 12 Gemeinden in separaten Schreiben ihre Unterstützung für die Stellungnahme des FGV formell bekundet haben. Die wichtigsten Punkte dieser Gruppe sind folgende: Insgesamt werden die im Vorentwurf enthaltenen Massnahmen von einer grossen Mehrheit als kohärent beurteilt. Die Gemeinden haben wiederholt die hohe Qualität des Massnahmenplans hervorgehoben. Eine grosse Anzahl von Gemeinden weist darauf hin, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Massnahmenplan stärker verankert und ausgebaut werden muss, um die Kohärenz der Senior+ Politik zu gewährleisten. Der FGV und mehrere Gemeinden erinnern an den Inhalt von Art. 4 Abs. 4 LSen, wonach der

¹ Bewertungsskala von 1 bis 4: 1: sehr positiv; 2: positiv; 3: negativ; 4: sehr negativ.

² Gruppierung: 1) Freiburger Gemeinden und Gemeindeverbände; 2) weitere konsultierte Organe (staatliche Stellen; politische Parteien; von der Vernehmlassung speziell betroffene Stellen – siehe Liste im Anhang Nr. 1).

³ 83 Organe haben geantwortet. 63 Organe haben den Fragebogen ausgefüllt (8 dieser 63 Stellen haben zusätzlich ein separates Schreiben eingereicht). 14 Stellen haben nur mit einem separaten Schreiben geantwortet. 6 haben ebenfalls mit einem separaten Schreiben geantwortet, ohne jedoch Stellung zu nehmen. Insgesamt sind somit 91 Antworten eingegangen.

⁴ Prozentsatz (gerundet) in Bezug auf Frage Nr. 1 des Fragebogens: Wie beurteilen Sie den Massnahmenplan 2024-2028 insgesamt?

⁵ Fast die Hälfte der in dieser Konsultationsphase eingegangenen Antworten stammt aus dieser Gruppe.

Staat die Gemeinden bei der Umsetzung ihrer Politik unterstützt. Mehrfach wird die Idee eines verstärkt formalisierten Austauschs zwischen dem Kanton, den Gemeinden und anderen beteiligten Akteuren (z. B. im Rahmen einer Plattform für Zusammenarbeit/Koordination) angesprochen⁶. Die Mittel zur Bewältigung der Probleme im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung werden oft als begrenzt angesehen. Einige begrüssen, dass die kommunalen Finanzen vom Massnahmenplan nicht betroffen sind, andere weisen darauf hin, dass sehr wohl (direkte oder indirekte) finanzielle Auswirkungen bestehen, diese jedoch im Massnahmenplan nicht beziffert sind, was als bedauerlich empfunden wird. In diesem Fall sollte der Staat die notwendigen Mittel bereitstellen, damit die Gemeinden die kantonale Politik zugunsten der Seniorinnen und Senioren entwickeln und umsetzen können (zumindest sollten die erforderlichen Mittel klar festgelegt werden). Die Massnahmen wurden teilweise als nicht ausreichend direkt zugunsten der Seniorinnen und Senioren angesehen. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass ein zu grosser Teil interne Verwaltungsmassnahmen betrifft (die laut den konsultierten Stellen aus anderen Finanzhaushalten zu finanzieren sind). Einige vermissen auch eine erhebliche Finanzierung (Budgetrahmen) für den Bau oder die Renovierung von seniorengerechten Wohnungen (nach dem Modell öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP). Der Bereich Infrastruktur, Wohnen und Dienstleistungen wird oft als sehr wichtig für die Zukunft genannt (insbesondere um älteren Menschen zu ermöglichen, so lange wie möglich zu Hause zu bleiben). Nach Ansicht mehrerer Gemeinden sollte der Staat in diesem Bereich stärker eingreifen (über Anreize hinaus). Schliesslich ist die Bedeutung einer für Seniorinnen und Senioren leicht zugänglichen Information mit besonderem Fokus auf das Problem der Nichtinanspruchnahme von ihnen zustehenden Leistungen (z. B. Ergänzungsleistungen) wiederkehrende Themen.

2.2.) Weitere konsultierte Stellen

Der Vorentwurf des Massnahmenplans wurde mehrfach als insgesamt positiv bewertet (unverzichtbar, kohärent, klar, mit relevanten Bereichen und Prioritäten). Einige weisen darauf hin, dass Senior+ (Konzept und Massnahmenpläne) zu einem spürbaren Wandel im Verständnis der Herausforderungen geführt hat, denen sich die Freiburger Gesellschaft in den nächsten Jahren im Zusammenhang mit der demografischen Alterung stellen muss. Für diese Gremien ist es daher wichtig, den Ansatz langfristig fortzusetzen. Die verfügbaren Mittel werden von einigen als zu begrenzt angesehen, während andere auf die schwierige finanzielle Lage des Kantons Freiburg hinweisen. In diesem Zusammenhang hat ein staatliches Organ daran erinnert, dass die Umsetzung des Massnahmenplans entsprechend den verfügbaren finanziellen Mitteln erfolgen sollte und dass Anpassungen in Abhängigkeit von der Entwicklung der Haushaltslage daher nicht ausgeschlossen sind. Angesichts der Verschlechterung der finanziellen Aussichten des Kantons (...) und der Notwendigkeit, ein Programm zur Sanierung der Finanzen aufzustellen (Mitteilung vom 4. Juli 2024), erscheint es zum jetzigen Zeitpunkt wahrscheinlich, dass eine neue Priorisierung der Massnahmen (...) nach ihrer Wirksamkeit (...) erforderlich sein wird. Für dasselbe Gremium muss der Massnahmenplan die Rollenverteilung respektieren und dazu beitragen, dass jeder Partner seinen Teil der Verantwortung übernimmt, auch in finanzieller Hinsicht. Viele der befragten Organe halten die Finanzierung hingegen für viel zu gering. In diesem Sinne weist ein Vernehmlassungsadressat darauf hin, dass die in diesem zweiten Plan bereitgestellten Mittel eher den aktuellen Stand der kantonalen Finanzen widerspiegeln als den tatsächlichen Bedürfnissen der Seniorinnen und Senioren zu entsprechen. Mehrere konsultierte Stellen sind der Ansicht, dass die Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure im Seniorenbereich besser koordiniert werden müssen. Eine Anlaufstelle zur Verbesserung der Koordination zwischen den verschiedenen Partnern fehlt (siehe die mehrfach zitierte Referenz aus dem BSV-Bericht). Im Zusammenhang mit den kommunalen Konzepten weisen einige Bemerkungen auf die derzeitige Schwierigkeit für die Gemeinden hin, die Mittel (umzusetzende kommunale Massnahmen und finanzielle Mittel in Vollzeitäquivalenten) zur Bewältigung der Herausforderungen der Bevölkerungsalterung (auch langfristig) abzuschätzen. Die Begleitung, Evaluation und formalisierte Unterstützung der Gemeinden, die Gemeindekonzepte oder Massnahmenpläne ausarbeiten müssen, sollten verstärkt werden. Für andere konsultierte Stellen werden klare, für Seniorinnen und Senioren zugängliche Informationen (z. B. über finanzielle Hilfen) als Priorität angesehen (auch für bestimmte Zielgruppen wie Migrantinnen und Migranten). Eine Stelle weist darauf hin, dass auch eine Koordinierung der Informationen mit einer zentralen Anlaufstelle für Seniorinnen und Senioren, die geeignete Leistungen suchen, erforderlich ist. Mehrere Stellen halten es für unerlässlich, dass der Kanton eine treibende Kraft in der Wohnpolitik für Seniorinnen und Senioren ist und Planungsbemühungen unterstützt und begleitet. Einige sind der Meinung, dass sich der Kanton klar zu betreuten Wohnungen und deren Finanzierungsmöglichkeiten äussern sollte. Eines der befragten Gremien weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich Wohnen zwar überzeugend sind, jedoch durch weitere Massnahmen gemäss der kantonalen Nachhaltigkeitsstrategie verstärkt werden müssten. Ein wichtiger Punkt für mehrere Stellen sind alle Massnahmen, die das Wohnen zu Hause unterstützen können (mehr angepasste Wohnungen, mehr Dienstleistungen zu Hause, mehr Unterstützung für betreuende Angehörige (soziale Begleitung: administrative, technische, soziale Hilfe; Entlastungsleistungen; logistische Unterstützung; Transport; psychologische Hilfe usw.), die weder durch das KVG noch durch die Gemeinden finanziell unterstützt werden. In diesem Zusammenhang geht aus der Vernehmlassung hervor, dass die Hilfs- und Betreuungsangebote für Seniorinnen und Senioren heute und in Zukunft eindeutig auf die Rollen und Funktionen der betreuenden Angehörigen setzen. Die Unterstützung, insbesondere die finanzielle Unterstützung für pflegende Angehörige, wird von mehreren konsultierten Stellen als unzureichend bewertet. Auch die Ungleichheit und Ungleichverteilung des Gesundheitsangebots (Spitäler, Arztpraxen usw.) zwischen den verschiedenen Regionen des Kantons wird hervorgehoben. Eine konsequentere Unterstützung der Prävention und Gesundheitsförderung für Seniorinnen und Senioren wäre wichtig, insbesondere in folgenden Bereichen: Bekämpfung von Isolation und von Gewalt, Prävention im Bereich der finanziellen Ausbeutung oder anderen Betrugsdelikten, Bekämpfung von psychischen und kognitiven Störungen, Suizidprävention. Die konsultierten Stellen erwähnen eine echte Entwicklung der intermediären Strukturen mit der Schaffung wirksamer finanzieller Anreize für Kurzaufenthalte in Pflegeheimen oder die Unterstützung von seniorengerechten Wohnungen.

3) Schlussfolgerungen

Wie bereits erwähnt, sind die Ergebnisse hinsichtlich des Inhalts des neuen Massnahmenplans quantitativ überwiegend positiv. Darüber hinaus wurde keine der 27 spezifischen Massnahmen des Plans von den konsultierten Stellen einzeln als „zu streichen“ eingestuft (und dies durch die Mehrheit). Auch in qualitativer Hinsicht wurde keine Massnahme eindeutig und mehrheitlich in Frage gestellt⁷. Somit gibt es keinen objektiven Grund, eine der ursprünglich im Vorentwurf des Massnahmenplans vorgesehenen Massnahmen zu streichen. Die 27 ursprünglich vorgesehenen Massnahmen werden daher beibehalten.

⁶ Zu diesem Punkt wird mehrfach eine Studie zitiert: BSV 2020. Organisation der Altershilfe in den Kantonen. Forschungsbericht Nr. 3/20 – in Aspekte der sozialen Sicherheit. Gemäss dieser Studie verfügen in den 13 Kantonen (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD und VS), in denen die Seniorenpolitik in gemeinsamer Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden liegt, mit Ausnahme von Freiburg und Genf alle Kantone über Koordinationsstrukturen zwischen Kanton und Gemeinden.

⁷ Zahlreiche Anmerkungen zu spezifischen Massnahmen betreffen die Umsetzungsmodalitäten (Empfehlungen). Soweit sinnvoll, werden diese Anmerkungen in dieser Phase berücksichtigt.

Anhang

Detaillierte Analyse der Massanhmen

Erläuterung der Bewertungen 1 = sehr positiv 2 = positiv 3 = negativ 4 = sehr negativ
Für jede Massnahme lautete die Frage: Wie bewerten Sie diese Massnahme? Zusätzliche Anmerkungen konntnen hinzugefügt werden.

Tabelle Nr. 1: Ergebnisse der Konsultation/Bewertungen der Fragebögen (%)

Domaines / Mesures / Cotations	Eval. Glob.		Travail		Dév. Perso.		Vie associa.& comm.		Infrastructures, habitat et services								Soins et accompagnement à la personnes âgées										Domaine transversal	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
Nbre de 1	5	23	25	19	16	37	14	27	29	15	21	33	37	31	16	29	22	15	18	24	31	18	15	18	15	31	24	26
Nbre de 2	53	28	26	34	30	18	43	25	26	33	33	24	17	19	32	20	25	26	35	29	29	29	29	34	27	25	31	31
Nbre de 3	3	9	10	7	16	3	3	9	6	12	7	6	3	8	13	11	8	10	3	7	2	10	11	5	9	4	5	3
Nbre de 4	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	1	1	1	4	4	4	2	0	1	1	0	5	1	0	0
Total	62	60	61	60	62	58	60	61	62	61	61	63	59	59	62	61	59	55	60	62	62	58	56	57	56	61	60	60
NR	1	3	2	3	1	5	3	2	1	2	2	0	4	4	1	2	4	8	3	1	1	5	7	6	7	2	3	3
Nbre de 1 %	8%	38%	41%	32%	26%	64%	23%	44%	47%	25%	34%	52%	63%	53%	26%	48%	37%	27%	30%	39%	50%	31%	27%	32%	27%	51%	40%	43%
Nbre de 2 %	85%	47%	43%	57%	48%	31%	72%	41%	42%	54%	54%	38%	29%	32%	52%	33%	42%	47%	58%	47%	47%	50%	52%	60%	48%	41%	52%	52%
Nbre de 3 %	5%	15%	16%	12%	26%	5%	5%	15%	10%	20%	11%	10%	5%	14%	21%	18%	14%	18%	5%	11%	3%	17%	20%	9%	16%	7%	8%	5%
Nbre de 4 %	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	2%	0%	0%	3%	2%	2%	2%	7%	7%	7%	3%	0%	2%	2%	0%	9%	2%	0%	0%
Positif (1, 2)	94%	85%	84%	88%	74%	95%	95%	85%	89%	79%	89%	90%	92%	85%	77%	80%	80%	75%	88%	85%	97%	81%	79%	91%	75%	92%	92%	95%
Négatif (3,4)	6%	15%	16%	12%	26%	5%	5%	15%	11%	21%	11%	10%	8%	15%	23%	20%	20%	25%	12%	15%	3%	19%	21%	9%	25%	8%	8%	5%

Anmerkung Nr. 1: Die Bewertungen aller Fragen verteilen sich wie folgt: Bewertung 1 (38 %); Bewertung 2 (48 %); Bewertung 3 (12 %); Bewertung 4 (2 %).
Anmerkung Nr. 2: Prozentangaben gerundet (1+2/3+4)