



Bericht 2017-DSAS-59

3. Juli 2017

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-63 Nicole Lehner-Gigon/Andréa Wassmer über die Betreuung von alternden Menschen mit Behinderungen

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht in Erfüllung des Postulats der Grossrätinnen Nicole Lehner-Gigon und Andréa Wassmer über die Betreuung von alternden Menschen mit Behinderungen. Mit diesem Postulat fragen die Grossrätinnen Nicole Lehner-Gigon und Andréa Wassmer den Staatsrat, ob die Problematik der alternden Menschen mit Behinderungen bereits untersucht wurde und welche Massnahmen er umsetzen will, um diesen eine angemessene und würdevolle Betreuung anzubieten.

1. Antwort des Staatsrats auf die Motion Gabrielle Bourguet und Moritz Boschung

In seiner Antwort vom 12. Oktober 2010 auf die Motion Gabrielle Bourguet und Moritz Boschung (M 1086.09) konnte der Staatsrat bereits auf die Problematik der alternden Menschen mit Behinderungen eingehen. In diesem Zusammenhang erinnerte er namentlich an Folgendes:

Die Frage der Alterung von Personen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung ist Bestandteil der allgemeineren Problematik der Bevölkerungsalterung in den westlichen Ländern. In der Schweiz wie auch in den meisten anderen entwickelten Ländern hat die Lebenserwartung kontinuierlich zugenommen. Betrug sie 1847 noch 40 Jahre, so beträgt sie heute 80 Jahre (79 Jahre bei den Männern, 84 Jahre bei den Frauen). Bei den Personen mit Behinderungen ist der Anstieg der Lebenserwartung noch spektakulärer: Zwischen 1930 und 1960 ist diese nämlich um ganze 50 Jahre angestiegen.

Bei der letzten Erhebung im Kanton Freiburg (Ende Mai 2008) lebten 736 Personen mit Behinderungen in einem Heim mit oder ohne Beschäftigung oder aber in einer Aussenwohngruppe (betreutes Wohnen). 1189 Personen wurden entweder in einer Tagesstätte betreut oder hatten eine geschützte Arbeit in einer Sondereinrichtung des Kantons. Unter diesen waren 70 über 65 Jahre alt: 50 lebten in einer Einrichtung, 20 waren in einer Werkstätte beschäftigt oder wurden in einer Tagesstätte betreut.

Die Betreuung von Betagten mit Behinderungen basiert in unserem Kanton auf einem Konzept, dass die beratende Kommission für die Unterstützung und Begleitung behinderter und gefährdeter Personen im Jahr 2006 entwickelt hat. Dieses

Konzept vertritt die Idee, dass alternde Personen so lange wie möglich in ihrem Lebensumfeld bleiben sollen, dies im Hinblick auf eine Normalisierung und auf eine gemeinschaftliche Integration, ohne Diskriminierung aufgrund einer Krankheit oder einer Behinderung. Das Konzept ist auch auf Personen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung anwendbar.

Die Mehrheit der alternden Personen mit geistiger Behinderung lebt in einer Sondereinrichtung oder wird schrittweise in eine solche integriert; die Heime mit Beschäftigung haben sich nach und nach an die Bedürfnisse der alternden Bewohnerinnen und Bewohner angepasst. Zur Erbringung der notwendigen Pflegeleistungen machen sie namentlich Gebrauch von Diensten für Hilfe und Pflege zu Hause oder stellen in manchen Fällen sogar Pflegepersonal ein, um ihren Personalbestand aufzustocken. In den Heimen ohne Beschäftigung hingegen ist die Betreuung von Personen, die nicht mehr in der Werkstätte arbeiten können, mit einigen Problemen verbunden. Um diese zu beheben, hat der Staatsrat in den letzten fünf Jahren die Schaffung mehrerer Tagesstätten bewilligt, die sowohl zu Hause lebende behinderte Betagte als auch solche, die in einer Sondereinrichtung wohnen und nicht mehr arbeiten können, aufnehmen. So gab es im Kanton Ende 2009 vier Tagesstätten, die Personen mit einer geistigen Behinderung aufnehmen konnten und gesamthaft 27 Plätze anboten. Bis 2012 sollen zwei weitere Tagesstätten mit 15 neuen Plätzen geschaffen werden, ein Projekt mit zehn Plätzen wird derzeit geprüft.

Alternde Personen mit einer psychischen Behinderung wiederum werden nicht selten in einem Pflegeheim oder einem einfachen Heim untergebracht. Obwohl die Wahl dieser Art von stationären Leistungen auch in Zukunft beizubehalten ist, kann festgestellt werden, dass der derzeitige Trend eher zu einem möglichst langen Verbleib zu Hause der alternenden Personen geht, was dank dem Ausbau von Heimen mit Beschäftigung und der Schaffung von Tagesstätten möglich ist. Ende 2009 standen in den Freiburger Einrichtungen 88 Plätze für Personen mit einer psychischen Behinderung in einem Heim mit Beschäftigung zur Verfügung, die auch über 65-Jährigen offen standen. Für 2010 wurde die Schaffung einer neuen stationären Einrichtung mit sieben Plätzen genehmigt, zwei davon sind für die Tagesbetreuung bestimmt.

Um die Anzahl neuer Plätze definieren zu können, die notwendig sind, um den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen im Kanton gerecht zu werden, arbeitet der Staat derzeit an einer kantonalen Planung. Diese stützt sich gegenwärtig auf eine Analyse von Daten, die vom Sozialvorsorgeamt bei den Sonderschulen und den Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderungen erhoben worden sind. Die Datenerhebung bei den Institutionen im Hinblick auf die Ausarbeitung der Planung 2011–2015 ist im Gang. Ein Teil dieser Daten bezieht sich auf Personen mit Behinderungen und definiert namentlich die nachfolgenden Einzelheiten: Hauptbehinderung; Vorliegen einer zusätzlichen Behinderung; Geschlecht; Muttersprache; Alter; Wohnort; Betreuungsbedarf. Die Zusammenführung dieser Faktoren ermöglicht eine gezielte Festlegung der besonderen Bedürfnisse der Personen. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Umsetzung der NFA vorgesehen, die Bedarfsanalyse auf die Daten anderer Quellen auszudehnen, insbesondere auf solche von der kantonalen IV-Stelle, dem Bundesamt für Sozialversicherungen sowie den Diensten und Stellen, die Leistungen zu Hause erbringen. Ziel ist eine bessere Einschätzung der Bedürfnisse der zu Hause lebenden Personen, die aus Altersgründen oder aufgrund der Alterung der Personen, die sich um ihre Betreuung zu Hause kümmern, auf stationäre Leistungen zurückgreifen könnten.

Das Ziel der besseren Einschätzung der Bedürfnisse von Personen, die aufgrund ihres Alters geschwächt sind, zur Planung eines Leistungsangebotes, das ihren Bedürfnissen angemessen entspricht, findet sich sowohl in den Arbeiten der NFA-Umsetzung (Bereich Behinderung) als auch in den Arbeiten des Projektes Senior+ (Gesamtpolitik zugunsten älterer Menschen) wieder. Egal, ob es sich bei diesen Personen nun um IV-Beziehende handelt oder nicht – sie müssen auf ein breiteres Leistungsangebot zurückgreifen können als heute, aber auch auf eine besser auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Infrastruktur. Die öffentliche Hand muss somit darauf achten, dass sie die stationären Leistungsangebote aus IV- und AHV-Bereich nicht voneinander trennt. Demzufolge muss die Pflegeheimunterbringung von behinderten Personen, die das AHV-Alter noch nicht erreicht haben, auch als eine Leistung betrachtet werden, die dem Bedarfsabklärungsverfahren unterliegt, das der Staatsrat in seinem kantonalen Konzept zur Förderung und Integration von Personen mit Behinderungen verabschiedet hat. Während die Dienste für Hilfe und Pflege zu Hause sowie andere Pflegeleistungserbringer auch weiterhin einen grossen Teil der Pflege in den Sondereinrichtungen bewerkstelligen, sollten die Einrichtungen für Personen mit Behinderungen in Zukunft auch verschiedene ambulante Leistungen für Alters- und Pflegeheime, die Personen mit Behinderungen aufnehmen, anbieten. Darüber hinaus wird derzeit im Hinblick auf die Revision der Planung der Langzeitpflege – vorgesehen für 2012 – die Möglichkeit geprüft, bestimmte Abteilungen in den Einrichtungen für Personen mit Behinderungen als Pflegeheim im Sinne des KVGs anzusehen.

Den vorangegangenen Erläuterungen ist zu entnehmen, dass die Anpassung des Gesundheits- und Sozialdispositivs zur Gewährleistung von bedarfsgerechten Leistungen für alternde Personen mit Behinderung bereits im Gange ist. Obwohl es nicht nötig ist, dass die zukünftigen Rahmengesetze zugunsten von Betagten und Personen mit Behinderungen explizit auf die besonderen Bedürfnisse von Betagten mit einer geistigen oder psychischen Behinderung Bezug nehmen, so werden diese Bestimmungen dennoch den notwendigen Rahmen festlegen, damit die Verbesserung des Dispositives fortgesetzt werden kann.

2. Ergänzende Informationen

In Ergänzung zu den Informationen aus seiner Antwort auf die Motion Bourguet/Boschung und zur Auffrischung einiger Elemente möchte der Staatsrat Folgendes präzisieren:

- > Ende 2015 lebten und/oder arbeiteten 1751 Personen in den sonderpädagogischen Institutionen für Erwachsene des Kantons Freiburg. Davon wohnten 782 Personen in einem Heim (mit oder ohne Beschäftigung) oder in einer Ausserwohngruppe, 1391 arbeiteten in einer geschützten Werkstätte oder wurden in einer Tagesstätte betreut.¹ Die Institutionen erbrachten ebenfalls für 53 Personen ambulante Betreuungsleistungen bei ihnen zuhause und für eine Person an ihrem Arbeitsplatz. Von all diesen Personen waren 99 über 65 Jahre alt (6% der in einer Institution untergebrachten Personen).
- > Ende 2015 gab es im Kanton sechs Tagesstätten mit insgesamt 54 Plätzen für Personen mit einer geistigen Behinderung sowie zwei Tagesstätten mit je sechs Plätzen für Personen mit einer psychischen Behinderung. Im Jahre 2016 wurden sechs weitere Plätze geschaffen.
- > 2012 entstand im Sensebezirk das erste Wohnheim, das ausschliesslich alternde Menschen mit Behinderungen aufnimmt. In dieser neuen Wohnstätte können 13 Personen mit einer geistigen Behinderung aufgenommen werden, die – nachdem sie ihr Arbeitsleben in einer geschützten Werkstätte verbracht haben – einen Ort brauchen, der besser auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist und ihnen eine kontinuierliche Betreuung bietet.
- > Die Betreuung von alternden Menschen mit Behinderungen geschieht nicht nur über die Schaffung von neuen Plätzen und neuen Infrastrukturen. Damit die Betroffenen weiterhin in ihren bisherigen Wohnstätten bleiben können, passen die Institutionen ihre Leistungen im Laufe der Zeit an, namentlich indem sie ihr Betreuungsangebot tagsüber erweitern. Diese Leistungsanpassungen setzten eine neue umfassende individuelle Bedarfsabklärung und somit auch eine Neubeurteilung

¹ Die Differenz zwischen der Gesamtanzahl an erteilten Leistungen und an Leistungsbeziehenden lässt sich dadurch erklären, dass 462 Personen in einem Heim ohne Beschäftigung oder in einer Aussenwohngruppe lebten und gleichzeitig tagsüber eine Tagesstätte besuchten oder in einer Werkstätte arbeiteten.

der erforderlichen Personaldotation voraus, um den individuellen Bedürfnissen entsprechen zu können. Eine neue individuelle Bedarfsabklärung kann jederzeit angefordert werden, sollten sich die Lebensumstände einer Person mit Behinderungen plötzlich und umfassend ändern.

- > Das Konzept der beratenden Kommission für die Unterstützung und Begleitung behinderter und gefährdeter Personen aus dem Jahr 2006 wird überarbeitet, um den einzelnen Projekten für die Betreuung von alternden Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen, die von verschiedenen sonderpädagogischen Institutionen im Kanton ausgearbeitet wurden. Die Überarbeitung soll 2018 abgeschlossen werden.
- > Die Problematik der Alterung der Bevölkerung mit Behinderungen kam auch im Rahmen des Projektes Senior+ zur Sprache. Dank des Gesetzes über die sozialmedizinischen Leistungserbringenden wird es deshalb möglich sein, einzelne Abteilungen von sonderpädagogischen Institutionen auf der Liste der zulasten der obligatorischen Krankenversicherung zugelassenen Pflegeheime aufzuführen. Dadurch kann insbesondere die Pflegepersonaldotation in den Institutionen, deren Bewohnerinnen und Bewohner aufgrund ihres Alters besondere Leistungen benötigen, aufgestockt werden.
- > In seiner Sitzung vom vergangenen 13. Juni hat der Staatsrat die beiden Gesetzesentwürfe in Zusammenhang mit der neuen Politik für Menschen mit Behinderungen verabschiedet und von den dazugehörigen Leitlinien und dem Massnahmenplan 2018–2022 Kenntnis genommen. Unter den Massnahmen, deren Umsetzung bereits begonnen hat bzw. bis 2022 abgeschlossen sein soll, finden sich neben der zuvor erwähnten Massnahme auch solche, welche zur Verbesserung der Leistungen für alternde Menschen mit Behinderungen beitragen. So wird es dank der Einführung eines Verfahrens und eines Instrumentes zur Bedarfsabklärung ab Herbst 2017 möglich sein, die Bedürfnisse der Personen, die auf der Suche nach einer institutionellen Leistung sind, besser Rechnung zu tragen. Anhand der durch die Bedarfsabklärung gewonnenen Daten kann ausserdem überprüft werden, ob die Leistungen der Institutionen den Bedürfnissen der Bevölkerung mit Behinderungen entspricht. Des Weiteren kann künftig dank des Instruments zur Beurteilung der Intensität von Unterstützungsmassnahmen (OLMIS, Anwendung in den Freiburger Institutionen seit 2011) innerhalb der Institutionen geprüft werden, ob die erbrachten Leistungen mit den Betreuungszielen der Person übereinstimmen. Die Resultate, die durch OLMIS erzielt werden können, ermöglichen es zudem, die Leistungsentwicklung in den Institutionen zu verfolgen und entsprechende Dotationsanpassungen vorzunehmen.
- > Unabhängig vom Alter des Menschen mit Behinderungen ist die Betreuung zu Hause heute schon Realität. Diese

Leistung wird seit mehreren Jahren von verschiedenen sonder- und sozialpädagogischen Institutionen angeboten, und zwar sowohl für Menschen mit einer geistigen als auch für jene mit einer psychischen Beeinträchtigung. Diese Leistungen werden oftmals in Kombination mit den Leistungen der Spitexorganisationen angeboten und machen es somit möglich, dass alternden Menschen mit Behinderungen so lange wie möglich zu Hause bleiben können. Der Staat möchte den Ausbau solcher Leistungen in Zukunft fördern.

- > Was die Betreuung von Betagten mit Demenz anbelangt, so werden derzeit in den verschiedenen Bezirken Spezialabteilungen für Demenzkranke (SAD) geschaffen. Diese sind sowohl architektonisch als auch in Bezug auf die Organisation der Betreuung der Betroffenen eigens auf die Aufnahme von Personen zugeschnitten, deren Bedürfnisse und Verhalten eine Betreuung in den herkömmlichen Pflegeheimabteilungen verunmöglichen. Obwohl die SAD grundsätzlich in den Bereich der Altenpflege und -betreuung fallen, stehen sie auch der Betreuung von Personen offen, die schon vor dem Rentenalter an Demenzproblemen leiden.
- > Im Suchtbereich entsteht derzeit unter Anleitung der Stiftung «Le Tremplin» ein neues Projekt; dieses wird Personen mit einem Suchtproblem die Möglichkeit bieten, mit einer Minimalbetreuung in einer Wohnung zu leben. Diese Wohnungen sind zwar nicht speziell für Betagte bestimmt, bieten jedoch Personen, die gesellschaftlich ausgegrenzt werden und die eine niedrigschwellige Betreuung brauchen, die passende Begleitung.
- > Für Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung ist derzeit zwischen dem Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) und den sonder- und sozialpädagogischen Institutionen der Ausbau der Liaison-Psychiatrie in den Institutionen in Diskussion. Diese kommt bereits in den Pflegeheimen sowie in den meisten Spitexorganisationen zum Einsatz und wird in unserem Kanton eine bessere Betreuung der Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung in den sonderpädagogischen Institutionen ermöglichen. Die Liaison-Psychiatrie richtet sich zwar nicht speziell an alternde Personen, wird aber auch dieser Bevölkerungsgruppe zu Gute kommen. Für jene Personen, die an psychiatrischen Störungen leiden und in Institutionen für Menschen mit Behinderungen leben, wird somit eine Personalaufstockung in den betroffenen Institution nicht zwingend erforderlich sein. Es ist hingegen äusserst wichtig, dass die Betreuungsteams und das Pflegepersonal vor Ort von einem ärztlichen Team des FNPG unterstützt werden.
- > Am 15. Mai 2017 hat der Staatsrat den Bericht zur Planung 2016–2020 des Netzwerks der sonderpädagogischen Institutionen für Erwachsene mit Behinderungen zur Kenntnis genommen. Gemäss diesem Bericht sollen bis 2020 zusätzliche 145 Plätze geschaffen werden. Der

Zusammenfassung des Berichts ist zu entnehmen, dass bei der Schaffung dieser 145 neuen Plätze folgende Feststellungen berücksichtigt werden sollen:

- Für den Ausbau der Leistungen in den Beherbergungsstätten müssen die Zahlen zu den Bereichen geistige und psychische Behinderung mit Blick auf das Älterwerden dieser Population relativiert werden, da Verschiebungen zwischen Heim mit oder ohne Beschäftigung und Betreutem Wohnen möglich sind.
- Was die Beschäftigungsstätten betrifft werden 2020 viele Personen das Rentenalter erreichen. Zu dieser Zahl müssen die Personen hinzugerechnet werden, die aufgrund ihres Alters nicht mehr in einer Werkstätte arbeiten können. Diese Aspekte rechtfertigen es, die neuen Plätze vermehrt auf Institutionen vom Typ Beschäftigungsstätte oder Tagesstätte zu konzentrieren. Diese beiden Bereiche müssen möglichst gut aufeinander abgestimmt werden, damit genügend Plätze für die älter werdenden Betroffenen zur Verfügung stehen, ohne dabei die Einbindung der Minderjährigen zu vergessen.

3. Schluss

Der Staatsrat stellt fest, dass die Anpassung des Gesundheits- und Sozialdispositivs zur Gewährleistung von bedarfsgerechten Leistungen für alternde Menschen mit Behinderungen bereits im Gange ist.

Sowohl im Rahmen von Senior+ als auch im Zusammenhang mit der neuen Politik für Menschen mit Behinderungen sind verschiedene Massnahmen geplant, um den besonderen Bedürfnissen von alternden Menschen mit Behinderungen kurz- und mittelfristig Rechnung zu tragen. Weiter wird bei der Schaffung der 145 zusätzlichen Plätze, deren Bedarf im Bericht zur Planung 2016–2020 des Netzwerks der sonderpädagogischen Institutionen für Erwachsene mit Behinderungen aufgezeigt worden ist, den besonderen Bedürfnisse der alternden Bevölkerung Rechnung zu tragen sein. Das Leistungsangebot der sonderpädagogischen Institutionen wird somit regelmässig der Alterung der Betroffenen angepasst. Auch wurden bereits verschiedene neue Leistungen zur Entlastung zu Hause entwickelt. Und schliesslich wird derzeit ein Ausbau der Zusammenarbeit zwischen dem FNPG und den sonderpädagogischen Institutionen diskutiert, der auch alternden Menschen mit Behinderungen zugutekommen wird.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.