

BUNDESAMT FÜR GESUNDHEIT

EVALUATION DES NATIONALEN PROGRAMMS ERNÄHRUNG UND BEWEGUNG 2008–2012 ZUSAMMENFASSUNG

INFRAS

Zürich und Lausanne, 28. November 2011

Arbeitsgemeinschaft INFRAS, Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Maud Krafft Consulting

Thomas von Stokar, Susanne Stern, Juliane Fliedner (INFRAS)
Françoise Dubois-Arber, Raphaël Bize (IUMSP)
Maud Krafft (Maud Krafft Consulting)

D-ZUSAMMENFASSUNG EVALUATION NPEB 111128_DEF.DOCX



IUMSP - Institut universitaire
de médecine sociale et préventive
Bâtiment Biopôle 1
Route de la Corniche 2
CH-1066 Epalinges

UNIVERSITY INSTITUTE FOR SOCIAL AND
PREVENTIVE MEDICINE (IUMSP)

BUGNON 17
CH-1005 LAUSANNE

EMAIL: FRANCOISE.DUBOIS-ARBER@CHUV.CH
TEL: ++41 21/314 72 90
FAX: ++41 21/314 72



MAUD KRAFFT

LUCINGE 12
CH-1006 LAUSANNE

MAUD.KRAFFT@BLUEWIN.CH
TEL +41-21-311 48 51
CELL +41-79-698 20 44

INFRAS

BINZSTRASSE 23
POSTFACH
CH-8045 ZÜRICH
t +41 44 205 95 95
f +41 44 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

1. AUSGANGSLAGE

Aufgrund des unausgewogenen Ernährungs- und Bewegungsverhaltens nahm die Anzahl übergewichtiger Menschen in der Schweiz in den letzten 15 bis 20 Jahren deutlich zu. Mittlerweile sind rund 40 Prozent der Erwachsenen bzw. 25% der Kinder und Jugendlichen übergewichtig oder adipös. Da Ernährung und Bewegung die Risiken von fünf der sieben wichtigsten nicht übertragbaren Krankheiten stark beeinflussen, hat der Bundesrat die Resolution der WHO vom 22. Mai 2004 mit dem Titel „Globale Strategie für Ernährung, Bewegung und Gesundheit“ angenommen und das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, die Strategie an die Verhältnisse in der Schweiz anzupassen. Daraus ist das Nationale Programm für Ernährung und Bewegung (NPEB) 2008-2012 entstanden.

Das NPEB 2008–2012 legt die nationale Strategie für die Förderung einer ausgewogenen Ernährung und einer ausreichenden Bewegung fest. Der Bundesrat hat das Programm am 18. Juni 2008 verabschiedet und das EDI mit dessen Umsetzung beauftragt. Das Programm definiert die langfristigen Ziele und prioritären Handlungsfelder für das Vorgehen auf nationaler Ebene und bildet die Grundlage für die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure. Umsetzen soll das Programm das Bundesamt für Gesundheit (BAG) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sport (BASPO) und in Koordination mit den Kantonen sowie der Gesundheitsförderung Schweiz (GF-CH). Die Vision des NPEB ist es, die Bevölkerung und insbesondere die Jugendlichen zu motivieren, sich ausgewogen zu ernähren und genügend zu bewegen. Damit sollen Übergewicht, Adipositas, Essstörungen und weitere damit verbundene nicht übertragbare Krankheiten wirksam bekämpft werden. Das Programm verfolgt fünf Ziele:

1. Nationale Koordination sicherstellen.
2. Ausgewogene Ernährung fördern.
3. Bewegung und Sport fördern.
4. Integrierte Ansätze zur Förderung eines gesunden Körpergewichts realisieren.
5. Beratungs- und Therapieangebote optimieren.

Mit der Verabschiedung des Programms erhielt das BAG auch den Auftrag, die Umsetzung des Programms zu evaluieren und den Bundesrat über die Ergebnisse zu informieren. Die vorliegende Evaluation dient der Rechenschaftsablegung über die bisherige Umsetzung des NPEB, liefert Grundlagen für den Bundesratsantrag auf Verlängerung des Programms und unterbreitet Optimierungsvorschläge. Sie bildet den Stand des Programms Mitte 2011 ab, eineinhalb Jahre vor Abschluss des laufenden Programms. Methodisch stützt sich die Evaluation im Wesentlichen auf Dokumentenanalysen und Befragungen ab. Durchgeführt wurden rund 40 Interviews mit pro-

gramminternen und -externen Akteuren und ExpertInnen sowie eine Online-Befragung bei den Mitgliedern von HEPA, Nutrinet, FOS und Public Health Schweiz. Die vorliegende Zusammenfassung ist entlang der zentralen Evaluationsfragen gegliedert.

2. HAUPTERGEBNISSE DER EVALUATION

Wie ist die Relevanz und Kohärenz des Programmkonzepts zu beurteilen?

Die Ziele des NPEB sind angesichts der Problemlage im Bereich von Ernährung und Bewegung nach wie vor sehr relevant und kohärent mit den internationalen Strategien, insbesondere der WHO und der EU. Im Ernährungsbereich decken sich die im Rahmen des NPEB lancierten Projekte und Aufgabenbereiche weitgehend mit den in der wissenschaftlichen Literatur und von den internationalen Gremien empfohlenen Massnahmen. Hingegen sind entsprechende Massnahmen im Bewegungsbereich im Konzept des NPEB noch wenig ausdifferenziert. Im Vergleich zu den Programmen von Deutschland und Frankreich, die ihre Ziele in Form eines Aktionsplans konkretisiert haben, sind die NPEB-Ziele sehr allgemein formuliert.

Ist die Programmorganisation für die Zielerreichung geeignet?

Für die Steuerung des NPEB ist die strategische Leitung zuständig, die sich aus den Vertretern der Hauptpartner des Programms zusammensetzt: dem BAG (Vorsitz), dem BASPO, GF-CH und der Konferenz der Kantonalen GesundheitsdirektorInnen (GDK). Die operative Programmleitung ist in der Sektion Ernährung und Bewegung (E+B) des BAG angesiedelt. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass grundsätzlich die richtigen Partner in der Programmleitung vertreten sind. Allerdings geht die Zusammenarbeit bisher noch kaum über einen reinen Informationsaustausch hinaus. Die Hauptpartner verfolgen primär ihre eigenen Strategien und eine Koordination der Projekte und Aktivitäten findet erst teilweise statt (z.B. bei MOSEB). Die Projekte des BASPO im Bewegungsbereich sind nicht in das NPEB eingebunden. Es gab bislang auch kein Reporting zu den Beiträgen der einzelnen Partner zur Zielerreichung des NPEB. Von den aussenstehenden Akteuren wird das Programm deshalb primär als BAG-Programm wahrgenommen.

Die BAG-interne Organisation für die Umsetzung des NPEB ist komplex, da alle vier Direktionsbereiche beteiligt sind (Öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutz, Kranken- und Unfallversicherung, Gesundheitspolitik). Die operative Zusammenarbeit der beteiligten Abteilungen und Sektionen funktioniert jedoch gut.

Wie sind Umfang, Qualität und Zielerreichung der Projekte des BAG im Rahmen des NPEB zu beurteilen?

Unter dem NPEB-Dach werden verschiedene Projekte zur Verbesserung der Ernährungs- und Bewegungssituation durchgeführt. Auch Projekte und Programme, die bereits vor Programmstart bestanden wie die kantonalen Aktionsprogramme für ein gesundes Körpergewicht (KAP) von GF-CH, die Projektförderstelle Suisse Balance von BAG und GF-CH oder die Kampagne 5amTag, gehören unter das NPEB-Dach. Im Rahmen des NPEB hat jedoch nur das BAG neue Projekte lanciert:

- › **Monitoringsystem Ernährung und Bewegung (MOSEB):** Das Ziel, die bestehenden Monitoringsysteme und Erhebungen besser zu koordinieren, Datenlücken zu erkennen und nach Möglichkeit auch zu schliessen, konnte erreicht werden. Die Qualität der MOSEB-Indikatoren und weiteren Produkte wird als gut beurteilt und die Produkte entsprechen einem Bedarf. Jedoch ist deren Nachhaltigkeit im Sinne einer regelmässigen, schweizweiten Fortführung noch nicht gewährleistet. Noch ungenutzt bleibt zudem der Einsatz der MOSEB-Daten für die Programmsteuerung und -kommunikation.
- › **Initiative actionsanté:** actionsanté ist ebenfalls erfolgreich gestartet. Der aktuelle Projektstand mit 20 Aktionsversprechen in den Bereichen Lebensmittelzusammensetzung und Marketing/Werbung ist beachtlich. Aufgrund der Interviews mit ausgewählten Unternehmen lässt sich schliessen, dass actionsanté das freiwillige Engagement der Unternehmen zumindest verstärkt und beschleunigt hat. Bislang fehlt der Bewegungsbereich und die Umsetzung von actionsanté hat sich beim BAG als ressourcen- und personalintensiv erwiesen.
- › **Strategische Grundlagen für ein gesundes Lebensmittelangebot:** Die im BAG erarbeiteten Standards für die Gemeinschaftsgastronomie oder die Zielwerte für den Salzgehalt von verarbeiteten Lebensmitteln bilden eine wichtige Basis für die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren.
- › Die **multisektorale Zusammenarbeit** zur Förderung der Alltagsbewegung ist ein wichtiger und positiver Ansatz und hat sich bewährt. U.a. wirkt das BAG im Projekt Suburbane Freiraumentwicklung, der Bundeskoordination Langsamverkehr, der Koordinationsgruppe Freizeitverkehr und dem Dienstleistungszentrum für innovative und nachhaltige Mobilität mit. Daneben wurden Stellungnahmen zu Strategiepapieren, Gesetzesrevisionen sowie parlamentarischen Vorstössen erstellt. Das BAG konnte damit zu einzelnen Themen neue Aspekte einbringen, den einzelnen Massnahmen mehr Gewicht verleihen und VertreterInnen in anderen Politikbereichen für die Anliegen des NPEB sensibilisieren. Einen Schwachpunkt sehen wir momentan noch beim zu geringen Einbezug des Bildungsbereichs.

- › Das Projekt zur **Optimierung der Therapie** befand sich zum Zeitpunkt der Datenerhebungen (Ende Juni 2011) noch in einem sehr frühen Stadium, weshalb es für die Beurteilung von Qualität und Zielerreichung noch zu früh ist.

Insgesamt befinden sich die Projekte, die das BAG im Rahmen des NPB lanciert hat, auf gutem Weg, die gesteckten Ziele zu erreichen. Dasselbe gilt für die weiteren Projekte unter dem NPEB-Dach wie Suisse Balance oder die KAP.

Konnte das NPEB zu einer besseren Koordination der Projekte und Aktivitäten im Bereich Ernährung und Bewegung beitragen?

In erster Linie führte das NPEB dazu, den Informationsaustausch und damit die Abstimmung zwischen den Hauptpartnern des Programms zu verbessern. In Bezug auf die weiteren Akteure im Bereich von Ernährung und Bewegung konnte das NPEB bisher erst wenig Wirkung entfalten. Zwar zeigen die Ergebnisse der Online-Befragung, dass das NPEB für viele Akteure einen Referenzrahmen bildet und zur Legitimation ihrer Projekte beiträgt. Das NPEB ist jedoch für viele Akteure noch sehr abstrakt und weit von der Praxis entfernt. Die Koordination der vielen bestehenden Aktivitäten und Akteure im weiteren Bereich von Ernährung und Bewegung hat sich im Vergleich zur Situation vor der Lancierung des NPEB erst wenig verbessert.

Wie ist das NPEB gesamthaft zu beurteilen? Wurde der Auftrag des Bundesrates erfüllt? Welches sind die Stärken und Schwächen des Programms?

Das NPEB startete vor drei Jahren in einem unübersichtlichen Umfeld. Es hat dazu beitragen, Übersicht zu schaffen, Aufgaben und Rollen der Akteure zu klären und deren Aktivitäten besser aufeinander abzustimmen. Stärken des NPEB sind die geschaffenen Strukturen für die sektorinterne und -übergreifende Koordination, die erfolgreiche Umsetzung von MOSEB und actionsanté und die Schaffung von strategischen Grundlagen für ein gesundes Lebensmittelangebot. Das NPEB weist auch einige grundlegende Schwächen auf. So hat das NPEB zwar den Informationsaustausch und die Abstimmung zwischen den Partnern verbessert, kann aber den formulierten Anspruch als „Steuerungs- und Koordinationsinstrument zur Vereinheitlichung der Vorgehensweisen und Massnahmen von Bund, Kantonen und Privaten“ bisher erst teilweise einlösen. Die Partner stimmen sich auf operativer Ebene soweit nötig ab, das Programm lässt sich aber nicht amts- und departementsübergreifend steuern. Dazu fehlt einerseits das Bekenntnis aller Partner, sich im Themenbereich Ernährung und Bewegung gemeinsam zu engagieren und ihre Projekte unter ein gemeinsames Dach zu stellen. So stellt das BASPO seine Programme nicht unter

das NPEB-Dach, da dem NPEB auch keine Steuerungsfunktion zukomme. Grosse Umsetzungsdefizite weist das NPEB in der Folge auch bei der Kommunikation auf, weil sich die Hauptpartner bislang nicht auf ein gemeinsames Kommunikationskonzept einigen konnten. Das fehlende Reporting und die zurückhaltende Kommunikation des NPEB sind letztlich Ausdruck der politisch-strategischen Abgrenzung zwischen den Partnern. Andererseits ist der Bezug von Projekten wie Suisse Balance oder die KAP, die „offiziell“ unter dem NPEB-Dach laufen, zum übergeordneten Dach des nationalen Programms zu wenig gegeben. Es ist denn auch noch zu wenig gelungen, das Programm als übergeordnetes Dach und als „Richtschnur“ für die verschiedenen Akteure der Kantone, Gemeinden, Wirtschaft und NGO zu etablieren und den Nutzen des Programms und die möglichen Beiträge der verschiedenen Akteure für das Programm aufzuzeigen. Das NPEB kann folglich seine Funktion als übergreifende „nationale Plattform mit strategisch-politischem Charakter“ (siehe Konzept) noch nicht wie gewünscht erfüllen. Das Programmkonzept ist zudem noch zu wenig konsistent und wirkungsorientiert. Die Ziele sind sehr allgemein formuliert und lassen sich nicht überprüfen. Damit ist das NPEB noch kein ausgereiftes Programm.

3. EMPFEHLUNGEN

Das NPEB ist positiv angelaufen und zeigt auf verschiedenen Ebenen Erfolg. Es bleibt aus Sicht der Gesundheitsförderung und Prävention sehr relevant, ist national gut akzeptiert und international eingebettet. Neben den Erfolgen weist das Programm in dieser Anfangsphase auch einige grundlegende Schwächen auf. Die Verbesserungen auf politisch-strategischer Ebene setzen einen längeren Prozess voraus und stehen in einem engen Bezug zu einem allfällig verabschiedeten Präventionsgesetz. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, das Programm grundsätzlich fortzuführen und zwar in folgender Abfolge:

- 1) **Unmittelbare Verlängerung** des Programms um vier Jahre mit kleineren konzeptionellen Anpassungen auf der strategisch-operativen Ebene.
- 2) Parallel dazu Arbeiten für **grundlegende Anpassungen** auf der politisch-strategischen Ebene an die Hand nehmen.

1) Für die unmittelbare Verlängerung empfehlen wir auf strategisch-operativer Ebene an die Adresse des **Gesamtprogramms**:

- › Ziele des Programms kohärenter, wirkungsbezogener und überprüfbarer formulieren und Reporting einführen.
- › Nationale Koordination weiter verbessern, indem das NPEB seine Funktion als Plattform, Scharnierstelle und Kompetenzzentrum stärkt.
- › Programm aktiver kommunizieren.

Dem BAG empfehlen wir auf dieser Ebene:

- › actionsanté und MOSEB weiterführen.
- › Aktivitäten im Bereich des Lebensmittelangebotes als Grundlage für MOSEB und actionsanté weiterführen und ausbauen.
- › Interne Organisation beim BAG vereinfachen und Aktivitäten in den Bereichen Ernährung und Bewegung und Lebensmittelsicherheit unter einem gemeinsamen Dach bündeln.

2) Auf der grundlegenden politisch-strategischen Ebene empfehlen wir für das **Gesamtprogramm**:

- › Partnerschaft beibehalten mit einem Bekenntnis aller Partner: Die bestehende Partnerschaft ist zweckmässig, setzt aber das klare Bekenntnis aller Partner voraus, insbesondere des BASPO, ihre Aktivitäten unter das Dach des NPEB zu stellen.
- › Tatsächliches Aktionsprogramm schaffen und strategische Steuerung verbessern: Das NPEB sollte auf Bundesebene zu einem effektiv departementsübergreifenden Aktionsprogramm weiterentwickelt werden mit einer entsprechend departementsübergreifenden Steuerung. Sofern das Präventionsgesetz verabschiedet wird, bildet es in Form der vierjährigen Strategie eine gute Basis zu dieser Steuerung.
- › Multisektorale Zusammenarbeit im Bereich der Alltagsbewegung weiterführen, zudem die multisektorale Zusammenarbeit thematisch erweitern und nach aussen sichtbar machen.