

BFS

EVALUATION OBSAN SCHLUSSBERICHT ZUSAMMENFASSUNG UND INHALT

Definitive Version

Zürich, 31. Januar 2005

Susanne Stern

Thomas von Stokar

Rea Bonzi

Nicolas Schmidt

B-1482A-SCHLUSSBERICHT_050131_FINAL.DOC



INFRAS

INFRAS

**GERECHTIGKEITSGASSE 20
POSTFACH
CH-8039 ZÜRICH
t +41 1 205 95 95
f +41 1 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH**

**MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN**

WWW.INFRAS.CH

ZUSAMMENFASSUNG

ZIELE UND VORGEHEN

Der Bund und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) haben festgelegt, dass bis Anfang 2005 ein Evaluationsbericht über die Tätigkeit, die Leistungen und die Finanzsituation des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan) vorliegen soll. Für die GDK bilden die Ergebnisse der Evaluation eine Grundlage, um über die Weiterführung und die Höhe der Teilfinanzierung durch die Kantone zu entscheiden. Ein weiteres Ziel der Evaluation ist es aufzeigen, wie die Tätigkeit und die Organisation des Obsan verbessert werden können.

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat das Forschungs- und Beratungsbüro INFRAS mit der Evaluation des Obsan beauftragt. Die Evaluation wurde im Zeitraum von Mai bis Dezember 2004 durchgeführt. Sie fokussiert auf vier zentrale Evaluationsgegenstände: Die Ziele, die Organisationsstruktur, die Leistungen und die bisher erzielten Wirkungen des Obsan. Folgenden Fragen stehen im Zentrum der Evaluation:

1. Entsprechen der Auftrag bzw. die Ziele des Obsan den Bedürfnissen der Akteure der Gesundheitspolitik?
2. Ist die Organisations- und Finanzierungsstruktur des Obsan zweckmässig für die Umsetzung seines Auftrags?
3. Wie sind die Qualität und die Relevanz der Leistungen des Obsan zu beurteilen? Werden die Mittel des Obsan effizient eingesetzt?
4. Welche Wirkungen erzielt das Obsan bei den direkten Zielgruppen wie dem Bund, den Kantonen und weiteren Institutionen? Wie ist das Obsan insgesamt zu beurteilen?

Die Evaluation stützt sich in erster Linie auf eine Befragung von internen und externen Akteuren. In einem ersten Schritt wurde eine schriftliche Erhebung bei den wichtigsten Zielgruppen des Obsan durchgeführt. In einem zweiten Schritt wurde die Erhebung im Rahmen von telefonischen und persönlichen Interviews vertieft. Bei den Befragten handelt es sich um VertreterInnen des Bundesamts für Gesundheit (BAG), der Kantone und weiterer relevanter Organisationen im Gesundheitsbereich sowie des BFS und des Obsan. Insgesamt wurden 36 Personen schriftlich und 23 Personen telefonisch oder persönlich befragt.

Die Befragungen wurden ergänzt durch Dokumentenanalysen sowie eine Ist-Analyse der Finanzen und Leistungen.

ZIELE, ORGANISATION UND FINANZIERUNG DES OBSAN

Das Obsan konzentriert sich gemäss seinem Auftrag auf die Aufbereitung, Auswertung und Verknüpfung der im Gesundheitsbereich bereits vorhandenen Daten. Auf die Erhebung von zusätzlichen Daten wird ausdrücklich verzichtet.

Das Obsan ist eine Organisationseinheit des BFS. Das BFS ist für die Umsetzung der Beschlüsse zuständig, die im Dialog für eine Nationale Gesundheitspolitik bezüglich Obsan getroffen werden. Es gewährleistet auch die fachliche Unabhängigkeit des Obsan. Die Dialogstruktur hat per Anfang 2004 die ehemalige Steuerungsgruppe als Steuerungsorgan des Obsan abgelöst.

Der Leistungskatalog des Obsan umfasst einerseits generelle Leistungen (Monitoring und Publikationen zu Themenschwerpunkten), die allen interessierten Personen zur Verfügung stehen und andererseits individuelle Leistungen, die im Auftrag einzelner KundInnen erstellt werden.

Das Obsan soll Grundlagen liefern, damit sich die politischen Entscheidungsträger in der Gesundheitspolitik vermehrt auf wissenschaftliche Evidenz abstützen können. Die Wirksamkeit des Obsan kann somit daran gemessen werden, wie stark seine Ergebnisse in politische Entscheidungsprozesse einfließen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass Erkenntnisse, wie sie vom Obsan produziert werden, sehr oft nicht direkt, sondern nur indirekt oder erst mittel- und langfristig von den politischen Akteuren aufgenommen werden.

Im Jahr 2003 wurde das Obsan mit rund 2.30 Mio. CHF unterstützt. Davon entfielen 1.98 Mio. CHF (86%) auf den Bund und 0.32 Mio. CHF (14%) auf die Kantone und übrige Institutionen. Der Bund trägt darüber hinaus nicht bezifferte Gebäude- und Infrastrukturkosten. Von den Gesamtmitteln des Obsan wurden rund 1.69 Mio. CHF für generelle Leistungen (73%) und 607'000 CHF für individuelle Leistungen (27%) eingesetzt. Gemäss Hochrechnung steigen die gesamten Finanzmittel im Jahr 2004 auf rund 3.5 Mio. CHF an. Die Drittmittel¹ erhöhen sich dabei von 333'000 CHF im Jahr 2003 auf ca. 824'000 CHF im Jahr 2004. Damit tragen die Drittmittel knapp einen Viertel zur Gesamtfinanzierung bei. Im Dezember 2004 beschäftigte das Obsan 13 Mitarbeitende (1000% Stellenprozente).

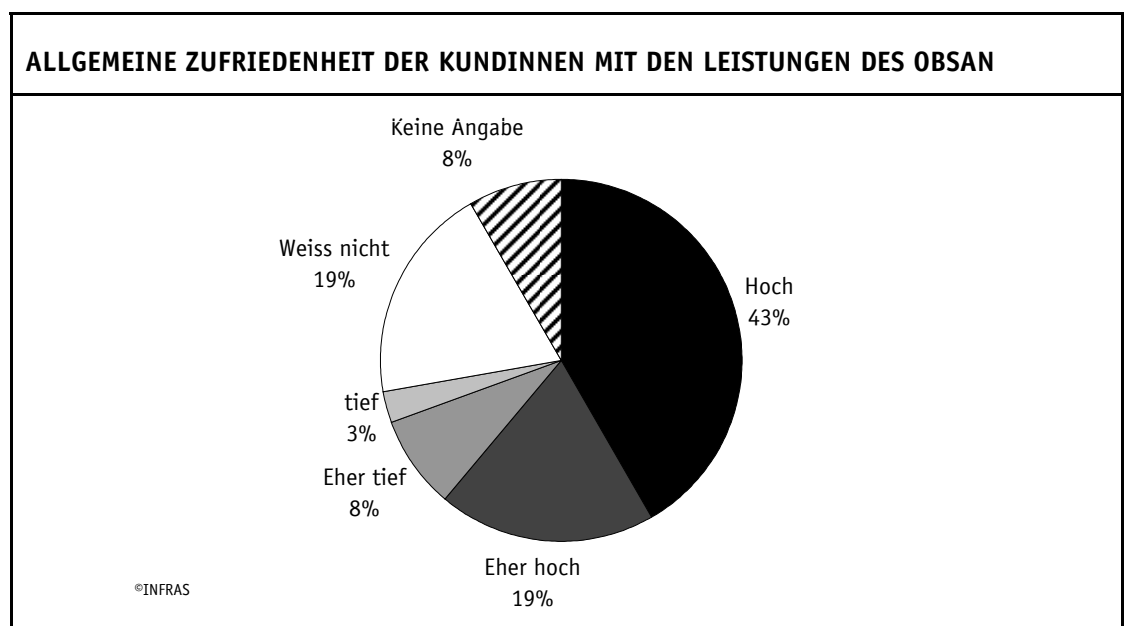
¹ Als Drittmittel werden alle Mittel bezeichnet, die nicht vom BFS kommen. Darin sind Beiträge anderer Bundesämter eingerechnet.

DAS OBSAN AUS SICHT DER AKTEURE

Das Obsan wird aus Sicht der externen und internen Akteure grundsätzlich positiv beurteilt. Die Ziele des Obsan werden mehrheitlich als gut bezeichnet, rund ein Drittel der befragten externen Akteure sieht hier aber noch Optimierungsmöglichkeiten. Das Obsan soll insbesondere zu einer besseren interkantonalen Vergleichbarkeit von Daten beitragen und die Qualität der vorhandenen Daten sicherstellen.

Die aktuelle Finanzierungsstruktur des Obsan wird als pragmatische Lösung bezeichnet. Es wird aber grössten Teils bedauert, dass sich nicht alle Kantone an der Finanzierung beteiligen und so ein „Trittbrettfahrerproblem“ entstehe. Die VertreterInnen des Obsan sind zuversichtlich, dass sich der Finanzierungsanteil der Kantone wie auch anderer Bundesämter und Institutionen in den nächsten Jahren noch erhöhen werde. Bezüglich der Organisationsstruktur des Obsan wird kritisiert, dass einerseits Bund und Kantone bei der Themenwahl zu wenig einbezogen würden und andererseits die BFS-interne Abgrenzung des Obsan und der Sektion GES zu wenig klar geregelt sei. Die Gespräche machten auch deutlich, dass sich die Mitarbeitenden des Obsan vielmehr als Angehörige einer kleinen, flexiblen und unabhängigen Organisation und weniger als Teil des BFS verstehen.

Wie die Figur 1 illustriert, sind die externen Akteure mit der Qualität der Leistungen des Obsan mehrheitlich sehr zufrieden. Dem Obsan wird eine hohe Professionalität attestiert.



Figur 1 Quelle: Schriftliche Befragung der externen Akteure (August-September 2004), N=36.

Von externer Seite wird v.a. kritisiert, dass der Ansatz des Obsan teilweise zu universitär sei und es in den Studien des Obsan an politisch relevanter Analyse mangle. Es wird auch gewünscht, dass das Obsan noch besser auf die Anliegen und Fragen der KundInnen eingehe.

Die Wirkungen des Obsan sind zum aktuellen Zeitpunkt sowohl für die internen wie auch für die externen Akteure sehr schwierig einzuschätzen. Es bestehen noch nicht viele konkrete Beispiele, die illustrieren, wie die Arbeiten des Obsan in politische Prozesse eingeflossen sind. Es wird aber auch auf die Grenzen der Einflussmöglichkeiten des Obsan auf politische Entscheidungen hingewiesen. Aus Sicht der internen und externen Akteure ist das Einspeisen der Ergebnisse in den politischen Prozess in erster Linie Aufgabe von Bund und Kantonen.

BEURTEILUNG UND EMPFEHLUNGEN

1) Auftrag und Ziele

Wir kommen zum Schluss, dass die Ziele des Obsan nach wie vor angemessen sind. Es ist aber nötig, die Ziele weiter zu konkretisieren und klare Prioritäten zu setzen. Vor allem zwei Aspekte unter den bestehenden Zielen sollten in Zukunft noch stärker hervorgehoben werden: Die Unterstützung der gesundheitspolitischen Akteure für ihre Planungsprozesse einerseits und die kritische Würdigung der vorhandenen Daten wie auch das Erarbeiten von Vorschlägen für die Verbesserung der Datenqualität andererseits. Die Verbesserung der Datenqualität bleibt dabei primär Sache der Datenproduzenten.

Eine Schwäche des Auftrags des Obsan liegt bei der mangelnden Bedürfnisanalyse. Die Bedürfnisse der verschiedenen Zielgruppen (Bund, Kantone, weitere Institutionen von nationaler Bedeutung) wurden nicht systematisch analysiert. So ist auch bei den einzelnen Tätigkeitsfeldern des Obsan (v.a. Monitoring und Themenschwerpunkte) zu wenig klar, an welche Zielgruppe sie sich richten und welcher Bedarf damit abgedeckt werden soll.

Empfehlungen

1. Es soll ein neuer Leistungsauftrag für das Obsan erarbeitet werden. Dabei erachten wir eine dreijährige Periode (2005-2008) als sinnvoll. Ab 2008 könnte der Leistungsauftrag im Rhythmus des Statistikprogrammes und der Legislaturplanung erfolgen. (⇒ Nationale Gesundheitspolitik, GDK/EDI)
2. Der Auftrag des Obsan sollte aufgrund einer Analyse der Bedürfnisse der Zielgruppen präzisiert werden. (⇒ Nationale Gesundheitspolitik, GDK/EDI, Obsan)

3. Die Problem- und Lösungsorientierung der Arbeiten des Obsan und die Planungsunterstützung sollten unter den Zielen des Obsan ein höheres Gewicht erhalten. (⇒ Nationale Gesundheitspolitik, GDK/EDI)
4. Die Rolle des Obsan in Bezug auf die kritische Würdigung und Verbesserung der Datenqualität und wo nötig auch in Bezug auf das Aufzeigen von Datenlücken sollte klarer definiert werden. (⇒ Nationale Gesundheitspolitik, GDK/EDI)

2) Organisations- und Finanzierungsstruktur

Wir stellen fest, dass die ehemalige Steuerungsgruppe bzw. die neue Dialogstruktur ihre strategische Steuerungsfunktion in den letzten zwei Jahren zu wenig erfüllt hat. Dies hat zur Folge, dass VertreterInnen von Bund und Kantonen kritisieren, nicht genug in die Themenwahl des Obsan einbezogen zu werden. Es werden zwar keine grundsätzlichen strategischen Neuausrichtungen verlangt, doch eine stärkere Ausrichtung des Obsan an den Bedürfnissen von Bund und Kantonen ist wünschenswert.

Das Finanzierungsmodell des Obsan mit einer Teilfinanzierung der Kantone im Rahmen von individuellen Leistungsaufträgen hat sich bis jetzt bewährt. Mit 18 Kantonen konnte ein Leistungs- oder Standardvertrag abgeschlossen werden. Die Mitfinanzierung der Kantone ist jedoch nicht nachhaltig gesichert. Aus Sicht der EvaluatorInnen ist es wichtig, den Drittmittelanteil weiter zu erhöhen, weil die leistungsgebundenen Drittmittel am ehesten garantieren, dass die Leistungen des Obsan auch nachgefragt werden und einen direkten Nutzen erzielen.

Zweckmässig sind aus unserer Sicht die Ansiedlung des Obsan beim BFS und die engen Schnittstellen zur Sektion GES (Gesundheit) des BFS. Die Abgrenzung des Obsan und der Sektion GES ist jedoch gegen aussen wie auch gegen innen zu wenig klar geregelt. Auch zeigt sich ein gewisses Konfliktpotenzial in Bezug auf die Eingliederung des Obsan im BFS, weil sich die Mitarbeitenden des Obsan nicht als Angehörige des BFS fühlen. Die internen Strukturen des Obsan haben sich bewährt. Das Obsan ist in den letzten beiden Jahren sehr stark gewachsen und hat sich als äusserst flexible und anpassungsfähige Organisation erwiesen.

Empfehlungen

5. Der Dialog für eine Nationale Gesundheitspolitik (bzw. die vorbereitenden Ausschüsse) sollte seine strategische Steuerungsfunktion vermehrt wahrnehmen. (⇒ Nationale Gesundheitspolitik, GDK/EDI)

6. Das strategische Steuerungsgremium hat zu gewährleisten, dass (politische) Fragen zuhanden des Obsan formuliert werden und dass das Obsan diesen Fragen im Rahmen seiner Produkte und Leistungen Rechnung trägt. Dazu ist ein ständiger Dialog und Informationsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren nötig. (⇒ Nationale Gesundheitspolitik, GDK/EDI, BFS, Obsan)
7. Die kantonale Mitfinanzierung des Obsan soll nach Möglichkeit weiter ausgebaut werden. Diese Art der leistungsgebundenen Finanzierung kann am besten gewährleisten, dass die Ergebnisse des Obsan von politischer Relevanz sind. Eine zumindest stabil bleibende Grundfinanzierung des Bundes ist aber notwendig. (⇒ Kantone, Bund/BFS)
8. Um die Nachhaltigkeit der Finanzierung zu erhöhen, wären allenfalls Fünfjahresverträge ins Auge zu fassen. Nicht sehr sinnvoll sind die bestehenden Einjahresverträge. Es ist auch zu prüfen, ob bei mehrjährigen Standardverträgen – vorbehaltlich der Budgetbeschlüsse der kantonalen Parlamente – nicht auch mehrjährige Leistungskredite möglich sind. (⇒ Kantone, Obsan)
9. Die Stellung des Obsan innerhalb des BFS sollte konsolidiert werden. Die Zuständigkeiten von Obsan und GES sind klar abzugrenzen und Bereiche der Zusammenarbeit aufzuzeigen. Gleichzeitig sollte der Autonomiegrad des Obsan im BFS unter Einbezug des Obsan-Teams klar geregelt werden. (⇒ BFS)
10. Auch die internen Strukturen des Obsan müssen gefestigt werden. Prioritäres Ziel sollte im Moment nicht ein weiterer Ausbau, sondern die Verbesserung des Leistungsangebotes im Sinne der Evaluationsergebnisse sein. (⇒ BFS, Obsan)

3) Leistungen

Die Evaluation zeigt eine hohe Qualität der Leistungen des Obsan. Die Mitarbeitenden des Obsan arbeiten professionell und sehr kundenorientiert. Es zeigt sich aber auch, dass die Leistungen noch nicht genügend bekannt sind und noch nicht in einem zufrieden stellenden Umfang genutzt werden. Insbesondere die generellen Leistungen sind für die Zielgruppen nicht immer genügend relevant und ihre Anwendungsorientierung müsste unbedingt erhöht werden. Bei einzelnen Produkten gibt es auch Hinweise auf qualitative Verbesserungsmöglichkeiten. Schliesslich sollte das Obsan auch stärker ein eigenes Kompetenzprofil aufbauen und nicht nur als Durchlaufstelle für die Vergabe von Mandaten auftreten.

Die Wirtschaftlichkeit der Leistungen konnte im Rahmen der Evaluation nur grob beurteilt werden, weil der Aufwand für die einzelnen Leistungsbereiche nicht erfasst wird. Es hat jedoch keine Hinweise auf Ineffizienzen gegeben.

Empfehlungen

11. Die Leistungen des Obsan sollen noch anwendungsorientierter, analytischer und zielgruppenspezifischer werden. Die produzierten Leistungen sollen jeweils auf ihre Nutzbarkeit durch die Zielgruppen geprüft werden. Dabei soll das Obsan auch ein eigenes Kompetenzprofil aufbauen. (⇒ Obsan, BFS)
12. Das Qualitätsmanagement und das Controlling sind auszubauen. Der Aufwand für die Leistungserstellung ist systematisch zu erfassen und zu überprüfen. (⇒ Obsan, BFS)
13. Die Bekanntheit der Leistungen soll erhöht werden, indem das Obsan seine Kontakte zu Bund und Kantonen noch weiter intensiviert. Die Vernetzung mit weiteren Akteuren der Gesundheitspolitik (NGO, Verbände etc.) sollte ausgeweitet und die Präsenz in den Medien beibehalten werden. (⇒ Obsan, BFS)

4) Wirkungen

Wir stellen fest, dass es insbesondere bei den generellen Leistungen des Obsan schwierig ist, einen direkten Nutzen für die politischen Akteure zu erkennen. Dies ist aufgrund der kurzen Bestehensdauer des Obsan allerdings verständlich. In vielen Bereichen wird das Obsan seine Wirksamkeit bei den politischen Akteuren erst mittelfristig entfalten können. Mit den individuellen Leistungen konnten bis jetzt am ehesten direkte Wirkungen erzielt werden.

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die Wirksamkeit der Leistungen des Obsan weiter erhöht werden kann, indem sie noch stärker nach den Bedürfnissen der Zielgruppen ausgerichtet werden und das Obsan aktuelle Themen und Fragen laufend in seine Arbeiten einbezieht.

Empfehlungen

14. Insbesondere für die generellen Leistungen müssen klare Wirkungsziele formuliert und die Leistungen entsprechend ausgestaltet werden. (⇒ Obsan, BFS, Nationale Gesundheitspolitik, GDK/EDI)
15. Der Anteil der individuellen Leistungen am gesamten Leistungsangebot soll weiter erhöht werden. Durch die individuellen Leistungen kann am besten sichergestellt werden, dass diese auch in politische Entscheidungsprozesse einfließen. (⇒ Obsan, BAG und weitere Bundesämter, Kantone)
16. Die Auftraggeber des Obsan – insbesondere die in den vorbereitenden Ausschüssen des Dialogs für eine Nationale Gesundheitspolitik vertretenen Akteure – sollen sich darum

bemühen, dass die Ergebnisse des Obsan in die politischen Prozesse eingespielen werden. (⇒ GDK/EDI, BAG, Kantone)

FAZIT

Mit dem Obsan haben Bund und Kantone ein neues Kompetenzzentrum erhalten, das wichtige Grundlagen für die Gesundheitspolitik schaffen kann. Nach nur gut zwei Jahren operativer Tätigkeit bietet das Obsan eine breite, qualitativ hoch stehende Palette von Dienstleistungen und Produkten an, die auf ein zufrieden stellendes Interesse von Seiten des Bundes, der meisten Kantone und auch weiterer nationaler Institutionen im Gesundheitsbereich stossen. Das Obsan hat sich zu einer anerkannten Schnittstelle zwischen wissenschaftlichen ExpertInnen und den Akteuren der Gesundheitspolitik entwickelt.

Die Evaluation zeigt verschiedene Ansatzpunkte auf, wie Strukturen und Wirkungen des Obsan noch verbessert werden können. Sowohl BFS und Obsan als auch die Mandatgeber des Obsan können einen Beitrag zu einem effizienten und wirksamen Gesundheitsobservatorium leisten.

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG	1
ZIELE UND VORGEHEN	1
ZIELE, ORGANISATION UND FINANZIERUNG DES OBSAN	2
DAS OBSAN AUS SICHT DER AKTEURE	3
BEURTEILUNG UND EMPFEHLUNGEN	4
FAZIT	8
1. EINLEITUNG	9
1.1. AUSGANGSLAGE UND ZIELE	9
1.2. EVALUATIONSGEGENSTÄNDE, -FRAGEN UND -KRITERIEN	9
1.3. METHODIK	12
1.4. AUFBAU DES BERICHTS	14
2. ZIELE DES OBSAN	15
2.1. DIE ZIELE DES OBSAN IM ÜBERBLICK	15
2.2. BEURTEILUNG DURCH DIE INTERNEN UND EXTERNEN AKTEURE	16
2.3. BEURTEILUNG DURCH DIE EVALUATORINNEN	18
3. ORGANISATIONS- UND FINANZIERUNGSSTRUKTUR	20
3.1. DIE ORGANISATIONS- UND FINANZIERUNGSSTRUKTUR DES OBSAN IM ÜBERBLICK	20
3.2. BEURTEILUNG DURCH DIE INTERNEN UND EXTERNEN AKTEURE	25
3.2.1. Finanzierungsstruktur	25
3.2.2. Einbettung in die Nationale Gesundheitspolitik und Zusammenarbeit mit Bund und Kantonen	28
3.2.3. Stellung des Obsan im Bundesamt für Statistik	30
3.2.4. Interne Ablaufstrukturen und Zusammenarbeit	34
3.3. BEURTEILUNG DURCH DIE EVALUATORINNEN	34
4. LEISTUNGEN	39
4.1. DIE LEISTUNGEN DES OBSAN IM ÜBERBLICK	39
4.2. BEURTEILUNG DURCH DIE INTERNEN UND EXTERNEN AKTEURE	43
4.2.1. Bedürfnisgerechtigkeit der Leistungen	43
4.2.2. Qualität der Leistungen und der Auftragsausführung im Allgemeinen	45
4.2.3. Monitoring	47
4.2.4. Themenschwerpunkte	49
4.2.5. individuelle Leistungen/ Kundenaufträge	50

4.2.6.	Neue Leistungen und Optimierungsbedarf	52
4.2.7.	Bekanntheit der Leistungen	53
4.2.8.	Externe Mandate	55
4.3.	BEURTEILUNG DURCH DIE EVALUATORINNEN	56
5.	WIRKUNGEN	60
5.1.	DIE ANGESTREBTEN WIRKUNGEN DES OBSAN	60
5.2.	BEURTEILUNG DURCH DIE INTERNEN UND EXTERNEN AKTEURE	61
5.3.	BEURTEILUNG DURCH DIE EVALUATORINNEN	66
6.	SCHLUSS	69
6.1.	GESAMTBEURTEILUNG	69
6.2.	EMPFEHLUNGEN	72
	LITERATUR	75
	ANHANG	76
A1	LEISTUNGSÜBERSICHT 2003	77
A2	ÜBERSICHT MANDATNEHMER 2003	79
A3	KANTONALE AUFTRÄGE 2003	80
A4	PUBLIKATIONSLISTE OBSAN	81
A5	ÜBERSICHT INTERVIEWPARTNERINNEN	84