



Evaluation der Umsetzung des Leistungsauftrags 2021–2025 des Obsan

**Executive Summary zuhanden des Steuerungsausschusses des
Obsan**

Luzern, den 19. Dezember 2023

I Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Andreas Balthasar (Projektleitung), balthasar@interface-pol.ch

Julia Rickenbacher, MA (Projektumsetzung), rickenbacher@interface-pol.ch

Dr. Dr. Stefan Essig (Projektmitarbeit), essig@interface-pol.ch

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

I Auftraggeber

Steuerungsausschuss des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan)

I Leitung Evaluationsprojekt im BAG

Tamara Bonassi, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F)

I Laufzeit

April 2023 bis Dezember 2023

I Projektreferenz

Projektnummer: 23-029; Vertragsnummer: 150018152

I Zitiervorschlag

Balthasar, A; Rickenbacher, J. und Essig, S. (2023): Evaluation der Umsetzung des Leistungsauftrags 2021–2025 des Obsan. Executive Summary zuhanden des Steuerungsausschusses des Obsan. Luzern, INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung AG.

I Meta-Evaluation

Der vorliegende Bericht wurde vom Steuerungsausschuss des Obsan in Auftrag gegeben, um eine unabhängige und wissenschaftlich fundierte Antwort auf zentrale Fragen zu erhalten. Die Interpretation der Ergebnisse, die Schlussfolgerungen und allfällige Empfehlungen können somit von der Meinung, respektive dem Standpunkt des Steuerungsausschusses des Obsan abweichen. Der Entwurf des Berichts war Gegenstand einer Meta-Evaluation durch die Fachstelle Evaluation und Forschung des Bundesamts für Gesundheit (BAG). Die Meta-Evaluation stützt sich auf die Qualitätsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Das Ergebnis der Meta-Evaluation wurde dem Evaluationsteam mitgeteilt und fand Berücksichtigung im vorliegenden Bericht.

Abstract	4
1. Executive Summary	5
1.1 Einleitung	5
1.2 Methodik und Ablauf der Studie	5
1.3 Resultate und Interpretation	6
1.4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	8

Abstract

Das Schweizerische Gesundheitsobservatorium Obsan ist ein von Bund und Kantonen getragenes Kompetenz-, Dienstleistungs- und Informationszentrum für Analysen im schweizerischen Gesundheitswesen. Die Umsetzung des Leistungsauftrags 2021–2025 wurde durch Interface Politikstudien Forschung Beratung AG im Auftrag des Steuerungsausschusses des Obsan evaluiert. Ziel der Evaluation ist die Beurteilung der Erfüllung des Leistungsauftrags und das Aufzeigen von Verbesserungspotenzial. Die Evaluation beruht auf vier empirischen Grundlagen: 1) schriftliche Befragung des Obsan; 2) Analyse vorhandener Dokumente und Daten; 3) 13 Interviews mit wichtigen Akteuren aus der Schweiz; 4) drei Interviews mit Leitungspersonen internationaler Referenzinstitutionen.

Die Evaluation zeigt, dass das Obsan seinen Leistungsauftrag erfolgreich umsetzt. Die Zufriedenheit der Kunden mit dem Obsan und seinen Produkten ist hoch. Die Nachfrage nach Leistungen des Obsan ist zunehmend und die Leistungen entsprechen dem Bedarf von Bund und Kantonen. Allerdings könnten die zielgruppengerechte Aufarbeitung der Produkte und die Sichtbarkeit des Obsan noch verbessert werden. Ein Blick ins Ausland zeigt, dass das Obsan viele Eigenschaften und Tätigkeiten teilt, die in anderen Ländern für Gesundheitsobservatorien als wichtig erachtet werden. Die grösste Herausforderung betrifft das Finanzierungsmodell und damit zusammenhängend auch die Ressourcensituation des Obsan. So ist das Modell mit zwei unterschiedlichen Tarifen komplex und aufwändig. Für Kantone bieten die Standardverträge keinen finanziellen Vorteil, weshalb das Risiko besteht, dass künftig weniger davon abgeschlossen werden. Die Zunahme an individualisierten Leistungen in den letzten Jahren reduziert die Erbringung der Grundleistungen bei Kapazitätsengpässen aufgrund fehlender personeller Ressourcen. Das Evaluati-onsteam empfiehlt ...

1. dem strategischen Ausschuss des Nationalen Dialogs Gesundheitspolitik, auf Vorschlag des Steuerungsausschusses und der Geschäftsleitung des Obsan das Modell zur Finanzierung durch die Kantone anzupassen (*politische Ebene*).
2. dem Steuerungsausschuss und der Geschäftsleitung des Obsan, gemeinsam die Grundleistungen und die dafür zu verwendenden Ressourcen klarer zu deklarieren und zu kommunizieren und deren Zielerreichung regelmässig zu überprüfen (*strategische Ebene*).
3. der Geschäftsleitung des Obsan, dem Steuerungsausschuss in geeigneter Form darzulegen, wie den Herausforderungen betreffend die Entwicklung personeller Ressourcen, die Positionierung im Umfeld und dem Aufbau von Methodenkompetenzen in der Periode des kommenden Leistungsauftrags ausreichend Rechnung getragen wird (*strategische Ebene*).
4. der Geschäftsleitung des Obsan, das neue Enterprise Resource Planning-Tool dafür zu nutzen, die Planung der personellen Ressourcen zu optimieren (*operative Ebene*).
5. der Geschäftsleitung des Obsan, vermehrt in zielgruppenspezifisch aufbereitete Produkte zu investieren (*operative Ebene*).

■ Schlüsselwörter

Obsan, Leistungsauftrag, Bund, Kantone, Gesundheitsdaten, Finanzierungsmodell

1. Executive Summary

1.1 Einleitung

Das Schweizerische Gesundheitsobservatorium Obsan ist ein von Bund und Kantonen getragenes Kompetenz-, Dienstleistungs- und Informationszentrum für Analysen im schweizerischen Gesundheitswesen. Das Obsan erhält jeweils für fünf Jahre einen Leistungsauftrag von Bund und Kantonen. Die Umsetzung des Leistungsauftrags 2021–2025 wurde durch Interface Politikstudien Forschung Beratung AG im Auftrag des Steuerungsausschusses des Obsan evaluiert. Ziel der von April bis Dezember 2023 durchgeführten Evaluation ist die Beurteilung der Erfüllung des Leistungsauftrags und das Aufzeigen von Optimierungspotenzial für künftige Leistungsvereinbarungen. Die Fragestellungen der Evaluation sind in Darstellung D 1.1 aufgeführt.

1.2 Methodik und Ablauf der Studie

Die Evaluation beruht auf vier empirischen Grundlagen:

1. Schriftliche Befragung der Geschäftsleitung des Obsan
2. Analyse vorhandener Dokumente und Daten (z.B. Leistungsauftrag, Evaluation Jahresziele, Analysebericht zur Entwicklung der Geschäftsstrategie, Prüfauftrag zur Rolle des Obsan vor dem Hintergrund der digitalen Transformation beim Bundesamt für Statistik (BFS) und beim Bundesamt für Gesundheit (BAG), Ergebnisse der Kundenzufriedenheitsbefragungen)
3. 13 Interviews mit wichtigen Akteuren aus der Schweiz (Kantone, Sektionen des BAG, Vertretungen von BAG, BFS und Konferenz der Kantonalen Gesundheitsdirektorinnen- und direktoren (GDK) im Steuerungsausschuss des Obsan, Geschäftsleitung des Obsan, Forschung)
4. Drei Interviews mit internationalen Referenzinstitutionen: Fédération nationale des observatoires régionaux de la santé (Frankreich), Observatoire national de la santé (Luxemburg) und European Observatory on Health Systems and Policies.

D 1.1: Evaluationsfragestellungen und Methoden

	Methoden			
	Schriftliche Befragung	Daten- und Dokumentenanalyse	Interviews Schweiz	Interviews Referenzinstitutionen
Wurden die Empfehlungen aus der letzten Evaluation aus dem Jahre 2019 umgesetzt?	●	●	●	
Wie bewährt sich das Finanzierungsmodell des Obsan?	○	●	●	○
Wie gut hat das Obsan den Leistungsauftrag 2021–2025 bisher erfüllt? Ist der Grundauftrag des Obsan für Bund und Kantone zufriedenstellend definiert?	●	●	●	
Wie gross ist der Bedarf an Leistungen des Obsan? Haben sich seitens Kantone/GDK oder Bund neue Bedürfnisse oder Erwartungen an das Obsan ergeben, die im Rahmen des künftigen Leistungsauftrags aufgegriffen werden könnten?	○	●	●	○
Wie antizipiert/reagiert das Obsan auf sich ändernde Kontextbedingungen? Was ist seine Rolle in diesem Umfeld und wie will sich das Obsan künftig entwickeln?	●	●	●	○
Welche Erkenntnisse ergeben sich aus der Betrachtung von Referenzinstitutionen im Ausland?		○		●

Legende: ● = Methode kann wesentlichen Beitrag zur Beantwortung der Evaluationsfragestellungen leisten, ○ = Methode kann ergänzenden Beitrag zur Beantwortung der Evaluationsfragestellungen leisten.

Die Datenerhebung fand zwischen Mai und September 2023 statt.

1.3 Resultate und Interpretation

Die Erkenntnisse der Evaluation werden entlang der Evaluationsfragestellungen zusammengefasst:

I Wurden die Empfehlungen der Evaluation aus dem Jahre 2019 umgesetzt?

Vier der Empfehlungen aus der letzten Evaluation wurden umgesetzt, zwei weitere teilweise umgesetzt und eine Empfehlung wurde nicht weiterverfolgt.

- *Umgesetzt* wurden die Überprüfung (E1) und Anpassung (E2) des Finanzierungsmodells sowie die Schärfung der Aufgabenbereiche (E3) und die Definition der Leistungen des Grundauftrags (E4) im Leistungsauftrag.
- *Teilweise umgesetzt* wurde die Bündelung der Aufbereitung der Indikatoren (E6): Die übersichtlichere Darstellung der Indikatoren auf der Website des Obsan wurde durch die Überarbeitung der Navigation verbessert, neue Übersichts-/Synergiearbeiten wurden aber aus Ressourcengründen bewusst nicht spezifisch umgesetzt, sondern finden im Rahmen von Bulletins oder Berichten statt. Ebenfalls teilweise umgesetzt wurde die Verbesserung der Grundlagen für die Rechenschaftslegung (E7): Die Transparenz wurde mit einer 2019 eingeführten Kosten- und Leistungsrechnung verbessert, es ist aber noch nicht gelungen, die Ressourcensituation gänzlich transparent darzustellen. Ein Ressourcenplanungstool soll ab 2024 in Betrieb genommen werden und die Transparenz weiter verbessern.
- *Nicht weiterverfolgt* wurde die Einnahme einer stärkeren Rolle bei Neuerungen der Datenerhebungen und -register (E5), Das Obsan nimmt diese Rolle aber weiterhin in einzelnen Projekten wahr.

Die Empfehlungen wurden somit mehrheitlich umgesetzt. Die Entscheide, warum nicht alle Empfehlungen (gänzlich) umgesetzt wurden, sind aus Sicht der Evaluation ausreichend begründet und nachvollziehbar.

I Hat sich das Finanzierungsmodell des Obsan bewährt?

Das Finanzierungsmodell wurde im Leistungsauftrag 2021–2025 angepasst: Die GDK bezahlt neu einen Beitrag von 50'000 Franken pro Jahr an die Grundfinanzierung des Obsan, und Kantone mit Standardvertrag profitieren nur noch bis zur Höhe von 60 Prozent des Jahresbeitrags von vergünstigten Tarifen. Für darüber hinaus bezogene Leistungen bezahlen sie den Vollkostentarif. Diese Anpassungen haben sich im Hinblick auf die Vermeidung der Querfinanzierung vom Bund zu den Kantonen bewährt. Gleichzeitig sind die Standardverträge aber nicht mehr finanziell attraktiv für die Kantone. Bereits die Evaluation von 2019 kam zum Schluss, dass eine Trittbrettfahrerproblematik besteht und die Anreize – gerade für grosse Kantone – gering sind, einen Standardvertrag abzuschliessen. Diese Situation hat sich mit der Begrenzung der reduzierten Tarife weiter akzentuiert. Das System ist komplex, schwer verständlich und administrativ aufwändig, ohne einen entsprechenden Zusatznutzen aufzuweisen. Es besteht daher das Risiko, dass künftig weniger Kantone einen Standardvertrag abschliessen werden. Dies würde sowohl eine Reduktion des Beitrags seitens der Kantone an die Grundfinanzierung bedeuten als auch die Planungssicherheit für das Obsan vermindern. Weiter müssten die Tarife der Teuerung angepasst und alle Sozialleistungen inkludiert sein, um kostendeckend zu sein.

Vor diesem Hintergrund kommt die Evaluation zum Schluss, dass sich das aktuelle Finanzierungsmodell nur teilweise bewährt hat und dass weitere Anpassungen notwendig sind.

I Wie gut hat das Obsan den Leistungsauftrag 2021–2025 bisher erfüllt und ist der Grundauftrag zufriedenstellend definiert?

Aus Sicht der Evaluation befindet sich das Obsan hinsichtlich der Erfüllung des Leistungsauftrags 2021–2025 auf Kurs. Darauf weisen insbesondere folgende zwei Ergebnisse hin:

- *Hohe Kundenzufriedenheit:* Die Kundenbefragung und die Interviews mit Kunden von Seiten des BAG und der Kantone zeigen eine hohe Zufriedenheit mit dem Obsan und seinen Leistungen. Die Kunden schätzen vor allem die Kompetenz, Neutralität und Unabhängigkeit des Obsan.
- *Ziele grösstenteils erreicht, Verzögerungen aufgrund fehlender personeller Ressourcen oder verzögerter Datenlieferungen:* Die Ziele werden mehrheitlich erreicht und das Obsan setzt Aktivitäten in allen im Leistungsauftrag vorgesehenen Bereichen und Schwerpunkten um. Wurden Ziele nicht erreicht, lag dies mehrheitlich an Ressourcenengpässen oder Verzögerungen bei Datenlieferungen. Wie die Finanzzahlen zeigen, werden die Leistungen des Obsan stark nachgefragt und die Anzahl Mandate insbesondere von Kantonen ohne Standardvertrag stieg stark an. Der Anteil an Auftragsfinanzierung (Drittmittel) im Vergleich zur Grundfinanzierung hat zugenommen. Dies stellt eine Herausforderung für das Obsan dar, da dies dazu führt, dass die Grundleistungen zurückgehen.

Der Grundauftrag scheint grundsätzlich zufriedenstellend definiert. Allerdings ist die Unterscheidung zwischen Grundleistungen und individualisierten Leistungen insbesondere seitens des BAG nicht allen Akteuren klar. Die Differenzierung ist seit der letzten Evaluation aus dem Jahr 2019 klarer geworden, kann aber noch weiter verbessert werden. Das Obsan sollte klarer kommunizieren, welche Produkte zu den Grundleistungen gehören und welche zu den individualisierten Leistungen.

I Wie gross ist der Bedarf an Leistungen des Obsan? Haben sich seitens Kantone/GDK oder Bund neue Bedürfnisse oder Erwartungen an das Obsan ergeben, die im Rahmen des künftigen Leistungsauftrags aufgegriffen werden könnten?

Die bereits beschriebene hohe und weiter steigende Nachfrage deutet darauf hin, dass die Leistungen des Obsan einem Bedarf seitens Kantone/GDK und Bund entsprechen. Auch die interviewten Kunden des Obsan bestätigen, dass die Leistungen des Obsan ihren Bedürfnissen und Erwartungen entsprechen: Das Obsan stelle als neutrale, unabhängige und vertrauenswürdige Stelle qualitativ hochwertige Informationen über das Gesundheitssystem bereit und orientiere sich dabei am Bedarf von Bund und Kantonen.

Optimierungspotenzial besteht nach Ansicht des Evaluationsteams bei der adressatengerechten Kommunikation: Kantonsvertretende wünschen sich zielgruppenspezifische Produkte oder eine adressatengerechtere Darstellung der Ergebnisse. Auch der Analysebericht zur Entwicklung der Geschäftsstrategie des Obsan identifiziert die Weiterentwicklung der Produkte-(Palette) hinsichtlich Lesbarkeit und Visualisierung als Potenzial. Künftig könnte zudem vermehrt ein Bedarf an überkantonalen Auswertungen bestehen.

I Wie antizipiert/reagiert das Obsan auf sich ändernde Kontextbedingungen? Was ist seine Rolle in diesem Umfeld und wie will sich das Obsan künftig entwickeln?

Insgesamt betrachtet sind insbesondere folgende drei Kontextentwicklungen für das Obsan von Bedeutung:

- *Digitale Transformation/DigiSanté:* BAG und BFS sind in der Pflicht, das Obsan stärker in DigiSanté einzubeziehen. Das Obsan engagiert sich aber auch über andere Wege an der digitalen Transformation, beispielsweise über einen Projektantrag bei der Digitalen Verwaltung Schweiz.

- *Positionierung im Umfeld:* Das Obsan muss seine Positionierung gegenüber privaten Anbietern, dem BFS und dem BAG laufend überprüfen: Zwar verfügt das Obsan über einen privilegierten Datenzugang. Falls dieser jedoch auch Privaten erleichtert wird, verliert das Obsan diesen Vorteil. Zudem ist es auch schon vorgekommen, dass ein privater Anbieter Modelle des Obsan aufgenommen und verkauft hat. Aktuell sind die Kompetenzfelder von Obsan und des BFS gut abgestimmt. Das BFS baut jedoch seine Kompetenzen im Bereich der Datenwissenschaft aus und kann auch Dienstleistungen für Dritte anbieten. Daher muss auch künftig darauf geachtet werden, dass sich BFS und Obsan optimal ergänzen. Schliesslich ist es möglich, dass das BAG in Zukunft vermehrt selbst Analysen durchführt. Das Obsan ist in dieser Hinsicht aber aufgrund seiner Kompetenzen und Querschnittsfunktion zwischen Bund und Kantonen gut aufgestellt.
- *Technologische Entwicklungen:* Vor allem artifizielle Intelligenz zeigt sich im Analysericht zur Entwicklung der Geschäftsstrategie, in den Interviews wie auch in der Analyse der internationalen Referenzinstitutionen als wichtige Neuerung, die eine potenzielle Konkurrenz oder Ressource sein könnte.

Die Evaluation hat den Eindruck gewonnen, dass das Obsan heute im Umgang mit Kontextentwicklungen eine eher reaktive Rolle einnimmt. Die Aufnahme von Trends und Bedürfnissen geschieht weniger systematisch als abhängig von Initiativen und Ressourcen einzelner Mitarbeitenden. Laut der Geschäftsleitung des Obsan wurde in der neuen Geschäftsstrategie die Bildung von transversalen Teams als ein Entwicklungsschwerpunkt definiert, um die strategische Anpassungsfähigkeit zu optimieren. Dies erachtet die Evaluation als wichtig, um aktiv auf Kontextentwicklungen reagieren zu können.

I Welche Erkenntnisse ergeben sich aus der Betrachtung von Referenzinstitutionen im Ausland?

Aus Sicht der Evaluation ist das Obsan anderen Gesundheitsobservatorien ähnlich. Einige Hinweise auf Risiken und Chancen für Gesundheitsobservatorien können dem Obsan als Denkanstösse im Hinblick auf seine Weiterentwicklung dienen.

- *Übereinstimmung:* Das Obsan teilt viele Eigenschaften und Tätigkeiten, die in anderen Ländern für Gesundheitsobservatorien als wichtig erachtet werden. So entspricht das Obsan in den untersuchten Bereichen – Auftrag, Grundlagen, Produkte sowie Finanzierung und Governance – den allermeisten dortigen Erwartungen. Beispielsweise genießt das Obsan das Vertrauen der Entscheidungsträger, arbeitet unabhängig von Interessenbindungen und erstellt qualitativ hochwertige Produkte.
- *Risiken und Chancen:* Insbesondere das international als relevant erachtete Risiko des begrenzten Datenzugangs und Informationsgehalts von Daten ist im Kontext des fragmentierten Gesundheitssystems der Schweiz auch für das Obsan wichtig. Bei den Chancen eröffnet die wachsende Breite des Verständnisses für den Begriff Gesundheit möglicherweise relevante Tätigkeitsbereiche. Auch die immer wichtigere artifizielle Intelligenz ist für die Arbeit des Obsan eine potenzielle Chance.

1.4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Obsan ist aus Sicht des Evaluationsteams insgesamt in der Erfüllung des Leistungsauftrags 2021–2025 auf gutem Weg. Die Leistungen des Obsan werden stark nachgefragt und entsprechen den Bedürfnissen und Erwartungen von Bund und Kantonen. Allerdings könnten die zielgruppengerechte Aufarbeitung der Produkte und die Sichtbarkeit des Obsan noch verbessert werden. Die Evaluation zeigt, dass die grösste Herausforderung das Finanzierungsmodell und damit zusammenhängend die Ressourcensituation und Planungssicherheit des Obsan betrifft. So ist das Modell mit zwei unterschiedlichen Tarifen komplex und aufwändig. Für Kantone bieten die Standardverträge keinen finanziellen

Vorteil, weshalb das Risiko besteht, dass künftig weniger davon abgeschlossen werden. Die Zunahme an individualisierten Leistungen in den letzten Jahren reduziert zudem bei fehlenden personellen Ressourcen die Erbringung der Grundleistungen.

Das Evaluationsteam formuliert daher fünf Empfehlungen auf politischer (Empfehlung 1), strategischer (Empfehlungen 2 und 3) sowie operativer Ebene (Empfehlungen 4 und 5):

1. *Modell zur Finanzierung durch Kantone anpassen:* Das Evaluationsteam empfiehlt dem strategischen Ausschuss des Nationalen Dialogs Gesundheitspolitik, auf Vorschlag des Steuerungsausschusses und der Geschäftsleitung des Obsan das Modell zur Finanzierung durch die Kantone anzupassen.
2. *Erbringung der Grundleistungen durch klare Definition, Kommunikation und Überprüfung von Zielen sicherstellen:* Das Evaluationsteam empfiehlt dem Steuerungsausschuss und der Geschäftsleitung des Obsan, gemeinsam die Grundleistungen und die dafür zu verwendenden Ressourcen klarer zu deklarieren und zu kommunizieren und deren Zielerreichung regelmässig zu überprüfen.
3. *Herausforderungen in Bezug auf Personal, Positionierung und Methoden begegnen:* Das Evaluationsteam empfiehlt der Geschäftsleitung des Obsan, dem Steuerungsausschuss in geeigneter Form darzulegen, wie den Herausforderungen betreffend die Entwicklung personeller Ressourcen, die Positionierung im Umfeld und dem Aufbau von Methodenkompetenzen in der Periode des kommenden Leistungsauftrags ausreichend Rechnung getragen wird.
4. *Enterprise Resource Planning-Tool - zur Optimierung der langfristigen Kapazitätsplanung nutzen:* Das Evaluationsteam empfiehlt der Geschäftsleitung des Obsan, das neue Enterprise Resource Planning-Tool dafür zu nutzen, die die Planung der personellen Ressourcen zu optimieren.
5. *Vermehrt in zielgruppenspezifisch aufbereitete Produkte investieren:* Das Evaluationsteam empfiehlt der Geschäftsleitung des Obsan, vermehrt in zielgruppenspezifisch aufbereitete Produkte zu investieren.