

Zwischenevaluation der nationalen Strategien „Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD)“ und „Sucht“ 2017-2024

Im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit (BAG)

Management Summary

Christian Rüefli

Michèle Gerber

Bern, 18. März 2020

Abstract

Die beiden nationalen Strategien „Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD)“ und „Sucht“ 2017-2024 werden seit Anfang 2017 umgesetzt. Eine Zwischenevaluation per Ende 2019 beurteilt den Umsetzungsstand, die Zielerreichung und Zweckmässigkeit der Massnahmen, die Zweckmässigkeit der Steuerung sowie die Zusammenarbeit und Koordination bei der Umsetzung der beiden Strategien. Die Umsetzung ist grundsätzlich gut angelaufen, aber vor allem im Bereich NCD für die Beteiligten aufwändig und teilweise herausfordernd. Die Steuerung der Massnahmenumsetzung beider Strategien ist zweckmässig konzipiert, auf strategischer Ebene ist die Steuerung schwach ausgestaltet. Im Hinblick auf die Weiterführung der laufenden Umsetzungsarbeiten ergeben sich aus der Evaluation strategische und operative Empfehlungen zur Anpassung einzelner Massnahmen, zur Optimierung der Steuerung und zur Intensivierung der Koordination und der Zusammenarbeit.

Schlüsselwörter

Nichtübertragbare Krankheiten, NCD, Sucht, Gesundheitsförderung, Prävention, Evaluation, nationale Strategie

Gegenstand, Auftrag, Fragestellungen und Vorgehen

Die Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD) 2017-2024 und die Nationale Strategie Sucht 2017-2024 lösten die bisherigen Nationalen Präventionsprogramme zu Alkohol, Tabak, Ernährung und Bewegung sowie das Massnahmenpaket Drogen und das Programm Migration und Gesundheit ab. Sie definieren jeweils neue Strategierahmen für eigenständige Aktivitäten der zahlreichen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure der Gesundheitsförderung und Prävention sowie im Bereich Sucht. Die beiden Strategien wurden in Massnahmenplänen konkretisiert. Sie sind auf eine Laufzeit von acht Jahren angelegt und werden seit Anfang 2017 in Abstimmung mit den Massnahmen im Bereich Psychische Gesundheit umgesetzt. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG), die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) und die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (GFCH) sind als Trägerorganisationen der NCD-Strategie gemeinsam für deren Umsetzung und Koordination verantwortlich. Die Umsetzungsverantwortung für die Strategie Sucht liegt beim BAG.

Die Zwischenevaluation hatte die Aufgabe, per Ende 2019 den Umsetzungsstand, die Zielerreichung und Zweckmässigkeit der Massnahmen, die Zweckmässigkeit der Steuerung sowie die Zusammenarbeit und Koordination bei der Strategieumsetzung zu beurteilen. Grundlage für die Beurteilung der Massnahmen bilden die Wirkungsmodelle zu den beiden Strategien und die darin formulierten Ziele für die Umsetzung bis Ende 2019. Die Evaluation beruht auf schriftlichen Unterlagen, 25 Interviews und einer Online-Befragung der kantonalen Beauftragten für Gesundheitsförderung und der kantonalen Suchtbeauftragten. Die Erhebungen erfolgten zwischen Januar und Dezember 2019.

Ergebnisse

Insgesamt ist die Umsetzung der NCD-Strategie gut angelaufen. Bereits bestehende Präventionsaktivitäten in den Bereichen Tabak, Alkohol, Ernährung und Bewegung werden fortgeführt und weiterentwickelt, ebenso die Prävention in Wirtschaft und Arbeitswelt. Der Themenbereich und die Projektförderung Prävention in der Gesundheitsversorgung wurden neu konzipiert. Zahlreiche Kantone setzen vermehrt risikofaktorübergreifende Präventionsaktivitäten um. Im Rahmen der Strategie Sucht wurden zahlreiche Angebote, Instrumente und Grundlagenkonzepte in den Bereichen Gesundheitsförderung, Prävention und Früherkennung, Therapie und Beratung sowie Schadensminderung und Risikominimierung weiterentwickelt. Auf kantonaler Ebene ist eine Entwicklung hin zu suchtförmübergreifenden Aktivitäten in Gang. Zur Unterstützung der Umsetzung der beiden Strategien wurden neue Koordinationsgefässe gebildet, ein Monitoringsystem neu aufgebaut, der Wissenstransfer verstärkt und ein Dachkonzept für die Kommunikation erarbeitet.

Bei der Umsetzung der NCD-Strategie zeigten sich gewisse Schwierigkeiten bei der Entwicklung der Finanzierungsgrundlagen für risikofaktorübergreifende Projekte und beim Aufbau von Aktivitäten und Strukturen im neuen Themenbereich Prävention in der Gesundheitsversorgung. Letztere konnten aufgefangen werden. Die Akteure des Suchtbereichs stellen die Zweckmässigkeit der Projektförderung PGV als Instrument zur Innovationsförderung im Bereich der Suchthilfe in Frage. In beiden Strategien erwiesen sich einzelne der per Ende 2019 gesteckten Ziele als zu ambitioniert, da der Aufbau und Umsetzung verschiedener vorgesehener Aktivitäten mehr Zeit benötigte als vorgesehen, teilweise wegen knapper personeller Kapazitäten. So besteht u.a. die vorgesehene von den Umsetzungspartnern gemeinsam getragene Kommunikationsplattform noch nicht. Die Umsetzung ist insbesondere im Bereich NCD für alle Beteiligten anspruchsvoll, da die Zusammenarbeit mangels eines umfassenden Präventionsgesetzes auf Freiwilligkeit beruht. Die projektbezogene Koordi-

nation empfinden die involvierten Stellen als sehr aufwändig. Der risikofaktorübergreifende Ansatz erhöht die inhaltliche und organisatorische Komplexität für die Umsetzungspartner zusätzlich. Auf strategischer Ebene arbeiten die für die Themen Bewegungsförderung, Alkohol und Ernährung zuständigen Bundesämter tendenziell stärker isoliert voneinander bzw. vom BAG als unter den früheren nationalen Programmen.

Die Organisation und Steuerung beider Strategien sind aus Sicht des Evaluationsteams grundsätzlich geeignet, um die Planung, Koordination und Monitorisierung der Strategieumsetzung zu gewährleisten. Bei der NCD-Strategie ortet das Evaluationsteam Diskrepanzen zwischen den in Grundlegendokumenten beschriebenen und den tatsächlichen Rollen und Aufgaben einzelner Steuerungsorgane. Innerhalb der einzelnen Massnahmenbereiche ist eine umfassende Übersicht über die Aktivitäten nicht gewährleistet. Es fehlen ein dem umsetzungsorientierten Leitungsorgan übergeordnetes Steuerungsgremium auf politisch-strategischer Ebene und ein Gefäss für fachliche Diskussionen aus massnahmenübergreifender Gesamtopik. Im Suchtbereich sind die Steuerungskapazitäten aus Sicht des Evaluationsteams zu schwach, um eine strategische Steuerung vornehmen und die vorgesehene multisektorale und interinstitutionelle Zusammenarbeit sicherstellen zu können.

Empfehlungen

Für die Weiterführung und zur Optimierung der laufenden Umsetzungsarbeiten formuliert das Evaluationsteam strategische und operative Empfehlungen. In der NCD-Strategie sollten auf Ebene der Massnahmen der begonnene Prozess zur Förderung von risikofaktorübergreifenden Präventionsaktivitäten auf kantonaler Ebene reflektiert und neu ausgerichtet und die Massnahmen zur Stärkung zur Chancengerechtigkeit für vulnerable Personen anders konzipiert werden. Hinsichtlich der Steuerung sollten die Trägerorganisationen BAG, GDK und GFCH die Schaffung eines NCD-Steuerungsgremiums auf politisch-strategischer Ebene prüfen, die umfassende Übersicht über die Prozesse und Berichterstattung zu den einzelnen Massnahmenbereichen sicherstellen und die Grundlegendokumente zur Steuerung anpassen. Das BAG sollte den koordinativen Austausch mit anderen Bundesstellen auf strategischer Ebene sicherstellen. Das Evaluationsteam empfiehlt, die Arbeitsteilung unter Umsetzungspartnern auf allen Ebenen zu reflektieren, um sie effizienter zu gestalten und die Risikofaktoren nicht zu vernachlässigen. Das BAG sollte die vorhandenen Koordinationsgefässe vermehrt als Sounding-Boards nutzen und Synergien unter Umsetzungspartnern und das Potenzial für themenübergreifenden fachlichen Austausch stärker fördern. In der Strategie Sucht sollte die Suchthematik stärker in den Aktivitäten des betrieblichen Gesundheitsmanagements verankert werden. Das Evaluationsteam empfiehlt dem BAG, Möglichkeiten zur niederschweligen Förderung im Suchtbereich zu prüfen und die Verbindungen zwischen den Themen Sucht und psychische Gesundheit konsequenter zu bearbeiten. Das BAG sollte die Ziele der Massnahmen der Strategie Sucht klarer und realistischer definieren und dem Thema Sucht auf strategischer Ebene mehr Gewicht verleihen. In beiden Strategien sollte die Kommunikation gegenüber Umsetzungspartnern gemeinsam mit diesen rasch und pragmatisch ausgebaut werden. Im Hinblick auf die Ablösung der aktuellen Strategien NCD und Sucht ab 2025 gilt es zudem die Schnittstellen der Bereiche NCD, Sucht und psychische Gesundheit und Zuständigkeiten dafür innerhalb des BAG frühzeitig zu bereinigen.