

Evaluation des Netzwerks Psychische Gesundheit Schweiz (NPG)

Executive Summary



Bern, 10. November 2023

Susanne Hadorn, Bettina Stauffer, Jorgos Birboutsakis, Baptiste Ruedin, Mario Hediger

Universität Bern
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1 / Postfach
3001 Bern
bettina.stauffer@unibe.ch

Im Auftrag der NPG-Trägerinstitutionen Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (GFCH)

Abstract

Die vorliegende Evaluation wurde durch das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern im Auftrag der Trägerschaft des Netzwerks Psychische Gesundheit Schweiz (NPG) durchgeführt. Ziel der Evaluation war es, das NPG und insbesondere dessen Nutzen und Wirksamkeit zu evaluieren und wo vorhanden Optimierungspotenzial zu identifizieren. Das NPG besteht seit 2011 und wird von den folgenden Institutionen getragen: Dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) und der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (GFCH). Die vorliegende Evaluation basiert auf einer Dokumentenanalyse, einer Umfrage bei den Mitgliedern des NPG, auf 20 Interviews mit verschiedenen Akteuren sowie auf einer Ratingkonferenz zwecks Validierung der Empfehlungen.

Zusammengefasst kommt die Evaluation zu folgenden Ergebnissen: Das NPG hat seit seiner Gründung für seine Mitglieder und für die Trägerinstitutionen einen substanziellen Nutzen erzeugt, indem es Synergien und Kooperationen zwischen verschiedenen Akteuren gefördert und die Sichtbarkeit deren Aktivitäten sowie des Themas psychische Gesundheit als Ganzes gestärkt hat. Für viele Akteure hat sich das NPG als wichtige Vernetzungsplattform etabliert. Die Trägerschaft hat dabei eine wichtige Rolle eingenommen, indem die Legitimität des Netzwerks in den vertretenen Sektoren gestärkt wurde. Per Ende 2024 wird das SECO aus diesem Bündnis austreten. Dies stellt ein wesentlicher Verlust für das NPG dar. Die Evaluation empfiehlt deshalb in Zukunft darauf hinzuarbeiten, die Breite der Trägerschaft wieder zu erhöhen. Wie ebenfalls in den Empfehlungen festgehalten, sollten künftig auf der strategischen Ebene die Ziele des NPG und die Rolle des Steuerungsausschusses und der Expertengruppe geschärft werden. Auf der operativen Ebene könnte die NPG-Koordinationsstelle – basierend auf vorgängigen strategischen Diskussionen und Entscheidungen – künftig ihre Aktivitäten noch optimieren. Dies beispielsweise durch eine zielgruppengerechtere Aufbereitung von Informationen, die Schaffung von thematischen Arbeitsgruppen oder durch die Einführung von Aufnahmekriterien für Mitglieder zwecks Stärkung einer gemeinsam getragenen Vision innerhalb des NPG. Diese Aktivitäten sind aber nur möglich, wenn die finanziellen Mittel entsprechend angepasst resp. erhöht werden können. Im Evaluationsbericht werden diesbezüglich verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt.

Stichworte: Evaluation, Netzwerk Psychische Gesundheit Schweiz (NPG)

Executive Summary

Ausgangslage, Auftrag und methodisches Vorgehen

Die vorliegende Evaluation wurde durch das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern im Auftrag der Trägerschaft des Netzwerks Psychische Gesundheit Schweiz (NPG) durchgeführt. Auftrag der Evaluation war es, das NPG und insbesondere dessen Nutzen und Wirksamkeit zu evaluieren und wo vorhanden Optimierungspotenzial zu identifizieren. Die Trägerinstitutionen des NPG umfassen das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), die Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) und die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (GFCH), welche im Rahmen der Evaluation in der Steuergruppe und der Begleitgruppe vertreten waren.

Die nachfolgend präsentierten Erkenntnisse basieren auf verschiedenen Daten: Erstens wurde eine Dokumentenanalyse durchgeführt, zweitens wurden alle Mitglieder des NPG dazu eingeladen, an einer Online-Befragung teilzunehmen und drittens führte das Evaluationsteam 20 Interviews mit verschiedenen Akteuren durch (u.a. den Trägerinstitutionen, Mitgliedern der Expertengruppe sowie des Netzwerks). Die auf dieser Basis formulierten Empfehlungen wurden in einem abschliessenden Schritt im Rahmen einer Ratingkonferenz diskutiert, an welcher insgesamt zehn Vertreter und Vertreterinnen der vorgenannten Akteursgruppen teilnahmen.

Ziele, Struktur und Entwicklungen des Netzwerks Psychische Gesundheit Schweiz

Das NPG wurde im Jahr 2011 von den vorgenannten Trägerinstitutionen gegründet. Das Hauptziel des Netzwerks ist die Verbesserung der psychischen Gesundheit und die Prävention psychischer Erkrankungen sowie Suizidprävention in der Schweiz, indem wichtige Organisationen und Netzwerke in diesen Bereichen eingebunden und vernetzt werden. Das NPG dient somit als zentrale Plattform für Vernetzung, Wissensaustausch und die Förderung von Synergien zwischen den Akteuren, um schliesslich die Wirksamkeit ihrer Massnahmen zu steigern. Die anfänglichen Aktivitäten des NPG wurden bereits im Jahr 2013 im Rahmen einer ersten Evaluation beleuchtet, weshalb die hier vorliegende Evaluation auch auf die damaligen Erkenntnisse und Empfehlungen Bezug nimmt.

Das NPG umfasst folgende Organe: Der Steuerungsausschuss, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Trägerinstitutionen, übernimmt die strategische Leitung des Netzwerks, indem er die strategischen Schwerpunkte festlegt, das Arbeitsprogramm der Koordinationsstelle abstimmt und diese fachlich unterstützt. Die NPG-Koordinationsstelle ist das operative Organ, verantwortlich für den Aufbau einer nationalen Anlaufstelle zur Förderung der psychischen Gesundheit, der Prävention sowie der Früherkennung von psychischen Erkrankungen und der Suizidprävention. Sie ist organisatorisch an die GFCH angegliedert und besteht aus zwei Mitarbeitenden (140 Stellenprozent), wobei es zum

Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Evaluation zu einem personellen Wechsel gekommen ist. Dieser wurde als Anlass genommen, parallel zur vorliegenden Evaluation ebenfalls einen Organisationsentwicklungsprozess anzustossen, dessen Ergebnisse in den kommenden Monaten erwartet werden und ebenfalls zu Veränderungen in der Organisation des NPG führen werden. Des Weiteren gibt es eine Expertengruppe, welche gemäss dem offiziellen Auftrag die fachliche Verankerung des NPG in Wissenschaft und Praxis gewährleistet. In den letzten Jahren ist das NPG zudem stark gewachsen. Per Ende 2022 umfasste es 447 Mitglieder. Im Vergleich dazu waren es 2013 deren 83.

Ergebnisse

Nutzen für die Mitglieder und Wirkungen des NPG

Mit Blick auf den Nutzen für die Mitglieder kann zusammengefasst werden, dass das NPG und die Aktivitäten der Koordinationsstelle in den letzten Jahren einen spürbaren Mehrwert für die Mitglieder erzeugt haben. Insbesondere sehen die befragten Mitglieder den Hauptnutzen des NPG in der Vernetzung, der Bereitstellung von Informationen und der Öffentlichkeitsarbeit. Einige Mitglieder erkennen auch eine politische Interessenvertretungsfunktion des NPG. Des Weiteren äussern sie zusätzliche Erwartungen hinsichtlich des Einsatzes der Expertengruppe und sehen Verbesserungsmöglichkeiten in der Öffentlichkeitsarbeit. Die Umsetzung dieser Vorschläge hängt massgeblich von der Entwicklung einer klaren strategischen und thematischen Ausrichtung des NPG ab.

Die verschiedenen Kommunikationsmittel des NPG, wie der Newsletter, die Webseite und die von der Koordinationsstelle organisierten Veranstaltungen, werden von der Mehrheit der Mitglieder geschätzt. Dennoch könnten sie von einer klareren Gestaltung und einer besseren Strukturierung der Informationen und Themen profitieren. Eine verstärkte institutionelle Verbindung zwischen den Akteuren aus der Deutschschweiz und der Romandie innerhalb des NPG wird ebenfalls als wünschenswert erachtet. Die direkten bilateralen Kontakte der Mitglieder zur NPG-Koordinationsstelle werden als klarer Mehrwert angesehen. Auch attestieren die Befragten den Tätigkeiten der NPG-Koordinationsstelle, trotz des stetigen Anstiegs der Mitgliederanzahl bei gleichbleibenden Personalressourcen, eine positive Entwicklung. Dies hängt vor allem mit dem grossen Engagement der beiden bisherigen Koordinationsstellenleitenden zusammen. Dennoch wird in der vorliegenden Evaluation auf die Notwendigkeit hingewiesen, eine klare Vision und Fokussierung der Aktivitäten und Dienstleistungen des NPG zu entwickeln, um künftig einen sinnvollen Umgang mit der hohen Arbeitsbelastung zu erreichen.

Die Vertreter und Vertreterinnen der Trägerinstitutionen selbst sehen den Nutzen des NPG für sich mehrheitlich positiv. Es wird ersichtlich, dass die Träger das NPG in erster Linie operativ und kaum strategisch nutzen.

Mit Blick auf seine Wirkung hat das NPG erfolgreich Synergien und Kooperationen zwischen den Mitgliedern geschaffen und die Sichtbarkeit ihrer Aktivitäten und Dienstleistungen erhöht. Der zunehmende Austausch zwischen den Akteuren aus der Deutschschweiz und der Romandie verdeutlicht die Wichtigkeit der Vernetzungsarbeit des NPG, obwohl sie noch weiter institutionalisiert und die Romandie noch verstärkt einbezogen werden könnte. Das NPG fungiert auch als eine Art «Qualitätslabel» für einige kleinere Mitglieder und trägt zur Bildung eines Gemeinschaftsgefühls unter den Mitgliedern bei. Es ist jedoch zu beachten, dass die Wirkung des NPG nicht für alle Mitglieder gleich hoch ist. Neuere Akteure und solche, die neue Aktivitäten einführen möchten, profitieren stärker von den NPG-Vernetzungsaktivitäten, während die kantonalen Behörden das NPG aufgrund ihrer bestehenden Partnerschaften, welche insbesondere im Rahmen der kantonalen Aktionsprogramme (KAP) gepflegt werden, weniger nutzen.

Gouvernanz des NPG: Trägerschaft und Finanzierung

Mit Blick auf die Trägerschaft lässt sich folgendes Fazit ziehen: Die bestehende Trägerschaft des NPG und die dadurch zumindest mittelfristig gesicherte Finanzierung werden von einer grossen Mehrheit der Befragten geschätzt. Besonders die multisektorale Zusammensetzung hat die Legitimität des Netzwerks in verschiedenen Akteursgruppen gestärkt, womit dies ein nicht zu vernachlässigender Erfolgsfaktor für das NPG darstellt. Mit dem entschiedenen Ausstieg des SECO per Ende 2024 wird die breite Trägerschaft in Zukunft reduziert, was bedauernd ist. Die Vertretung der Wirtschaft ist aus Sicht einer grossen Mehrheit der Befragten für den Bereich der psychischen Gesundheit sehr relevant. Deshalb wird empfohlen, den Kontakt mit dem SECO trotz dessen Austritt aufrecht zu erhalten. Als allfällige Alternative zum SECO könnte ein Wirtschaftsverband wie beispielsweise Avenir Suisse als Trägerinstitution angefragt werden.

Folgendes Optimierungspotenzial sowie Ideen für alternative Finanzierungsmodelle werden von den Mitgliedern des NPG sowie aus den Gesprächen mit verschiedenen Akteuren genannt: Es sollte geprüft werden, ob die Trägerschaft auf einen Akteur aus dem Bildungsbereich oder dem Sozialwesen erweitert werden könnte, konkret die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK), das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) oder eine Fachhochschule für Soziale Arbeit. Des Weiteren sehen die Befragten ein ungenutztes Potenzial in einer verstärkt gestalterischen und/oder politischen Rolle des NPG, da die Koordinationsstelle über umfassendes Wissen und einen einzigartigen Überblick im Bereich psychische Gesundheit verfügt. Angesichts des starken Mitgliederwachstums sollte die Möglichkeit einer stärker partizipativen Rolle der Mitglieder bei der Festlegung der zukünftigen strategischen und thematischen Ausrichtung und Organisationsform des NPG diskutiert werden. In Bezug auf die Finanzierung des NPG befürwortet die Mehrheit der Befragten die Fortsetzung der Finanzierung durch die Trägerinstitutionen und ist gegen die Einführung von

Mitgliederbeiträgen. Allerdings könnte ein umsatz- oder budgetabhängiger Beitrag möglicherweise akzeptiert werden. Es werden auch alternative Finanzierungsmodelle vorgeschlagen von den Befragten, wie die (engere) Zusammenarbeit mit GFCH (Ressourcen und Kapazitäten poolen) oder anderen Stiftungen (mittels aktivem Fundraising), die Honorierung der fachlichen Beratungsleistung der NPG-Koordinationsstelle und die Erhebung von Konferenzbeiträgen.

Es gibt vielfältige Vorschläge zur Aufnahme potenzieller Neumitglieder, obwohl die Mehrheit angibt, dass ihnen nicht grundsätzlich ein bestimmter Akteur als Mitglied fehlt. Überdies zeigen die Daten, dass die zunehmend grosse Anzahl und Heterogenität der Mitglieder die Identifikation und Nutzung von Synergien erschwert. Eine transparentere Struktur, möglicherweise in Form von Mitgliedergruppen, könnte helfen, das Potenzial für Vernetzung weiterhin zu nutzen. Auch die Möglichkeit von Kriterien für die Aufnahme neuer Mitglieder sollte geprüft werden. Überdies beteiligen sich die Mitglieder nur wenig am NPG und es fliessen hauptsächlich Informationen von der NPG-Koordinationsstelle an die Mitglieder. Die Bereitschaft zur aktiven Beteiligung wäre höher, wenn die Mitarbeit stärker auf bestimmte Themen ausgerichtet wäre. Vorschläge hierzu sind die Schaffung permanenter thematischer und/oder politischer Arbeitsgruppen. Falls sich eine Zusammenarbeit mit einer Stiftung ergeben würde, könnten beispielsweise jährlich Projektausschreibungen lanciert werden. Dadurch könnten sowohl eine thematische Fokussierung wie auch die Sicherung einer finanziellen Grundlage dafür erreicht werden.

Umsetzungsfortschritte der Empfehlungen aus der letzten Evaluation

Die Daten zeigen, dass die meisten Empfehlungen von 2013 teilweise oder gänzlich umgesetzt wurden. Die empfohlenen Veränderungen in Bezug auf die strategische Ausrichtung wurden mehrheitlich angestossen. Wie in den neu formulierten Empfehlungen der vorliegenden Evaluation abgebildet wird, gibt es diesbezüglich dennoch Herausforderungen für die Zukunft: So ist beispielsweise die Mitgliederlandschaft des NPG mittlerweile sehr heterogen, was unter anderem dazu führt, dass die Erwartungen ans NPG sehr vielfältig geworden sind. Entsprechende strategische Überlegungen müssen erfolgen, um künftig wieder einen klareren Fokus zu erlangen. Die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Jahr 2013 zur Konzeption des NPG war ebenfalls teilweise erfolgreich. In Bezug auf die Trägerschaft und Finanzierung des NPG ist zu beachten, dass der Austritt des SECO zu einer Verringerung der sektoralen Vielfalt und Gesamtfinanzierung führen wird, während diese sektorübergreifende Trägerschaft von der letzten Evaluation bereits als wichtiger und erhaltenswerter Aspekt des NPG hervorgehoben wurde. Es besteht weiterhin Optimierungspotenzial hinsichtlich der Rollen des Steuerungsausschusses und der Expertengruppe. Die meisten Empfehlungen bezüglich der Angebote und Leistungen des NPG wurden ebenfalls zumindest teilweise umgesetzt. Besonders hervorzuheben ist die herausragende Leistung der NPG-Koordinationsstelle, die trotz des starken Mitgliederzuwachses ihre Aktivitäten aufrechterhalten

oder sogar ausgeweitet hat. Aus Sicht des Evaluationsteams sollte jedoch eine verstärkte thematische Schwerpunktsetzung und eine systematischere Informationsbereitstellung diskutiert werden. Zur Mehrheit der Bewertungskriterien, die von der Evaluation 2013 formuliert wurden, kann ein positives Fazit gezogen werden.

Empfehlungen für die Weiterentwicklung des NPG

Strategische Ebene

- **Empfehlung 1:** Die Trägerinstitutionen resp. der Steuerungsausschuss, die Expertengruppe und die NPG-Koordinationsstelle sollten die künftigen übergeordneten Ziele und die Rolle des NPG schärfen. Dazu bedarf es einer Diskussion bezüglich der strategischen Ausrichtung und insbesondere der thematischen Fokussierung des NPG. Schliesslich sollten die genannten Gremien auch diskutieren, welche Rolle das NPG spielen könnte, um die Interessenvertretung für das Thema psychische Gesundheit gegenüber der nationalen Politik zu stärken.
- **Empfehlung 2:** Die Trägerinstitutionen resp. der Steuerungsausschuss sollten sich – allenfalls unter Einbezug der Expertengruppe und der NPG-Koordinationsstelle – die Funktionen der Trägerschaft und ihrer Gremien vergegenwärtigen resp. diese bei Bedarf klären. Aus den erhobenen Daten wird ersichtlich, dass eine breite Trägerschaft sehr relevant ist, weil sie das Thema psychische Gesundheit und dessen Legitimation in der Schweiz stärkt und eine langfristige Finanzierung in einem ansonsten relativ prekären finanziellen Umfeld gewährleistet. Daher sollten die Trägerinstitutionen resp. der Steuerungsausschuss darauf hinarbeiten, eine breite Trägerschaft zu erhalten – oder diese gar auszubauen .
- **Empfehlung 3:** Die Trägerinstitutionen sollten einerseits die Funktion des Steuerungsausschusses diskutieren sowie andererseits eine institutionalisierte Einbindung ihrer höheren Hierarchieebenen in das NPG resp. den Steuerungsausschuss in Betracht ziehen, um den Nutzen des NPG auf die strategische Ebene auszuweiten.
- **Empfehlung 4:** Die Trägerinstitutionen resp. der Steuerungsausschuss sollten mit der NPG-Koordinationsstelle zusammen das künftige Pflichtenheft der NPG-Koordinationsstelle gemäss den übergeordneten Zielen und Rollen des NPG festlegen und mit den finanziellen Grundlagen abstimmen.
- **Empfehlung 5:** Die Trägerinstitutionen resp. der Steuerungsausschuss sollten die Erwartungen an die Expertengruppe und die damit verbundenen Möglichkeiten bezüglich Beratung, Wissenstransfer in die Praxis, etc. konkretisieren, um einen maximalen Nutzen zu generieren.

Operative Ebene

- **Empfehlung 6:** Die Aktivitäten des NPG und insbesondere die Informationsvermittlung (z.B. Webseite, Newsletter, Infomail) durch die NPG-Koordinationsstelle sollten künftigen entlang einer nachvollziehbaren Struktur resp. entlang klarer Kriterien erfolgen. Zudem sollte geprüft werden, ob eine verstärkte Bewertung der geteilten Informationen vorgenommen werden könnten, allenfalls durch die Expertengruppe.
- **Empfehlung 7:** Der Steuerungsausschuss und die NPG-Koordinationsstelle sollten prüfen, ob die Schaffung von ständigen Arbeitsgruppen mit thematischem Fokus oder auftragsbasierte Zusammenarbeit zwischen Mitgliedern und der Koordinationsstelle künftige Arbeitsformen des NPG sein könnten.

- **Empfehlung 8:** Der Steuerungsausschuss und/oder die Expertengruppe sollten Kriterien für die Zulassung von Mitgliedern festlegen, da die Unübersichtlichkeit und Heterogenität der Akteurslandschaft das mögliche Zusammenarbeits- und Synergiepotenzial reduziert.