

Evaluationsbericht «Socius Kanton Schwyz»

Januar 2019

VEREIN
► SOCIUS
KANTON
SCHWYZ



Der Evaluationsbericht wurde durch die Hochschule Luzern – Wirtschaft im Auftrag der Age Stiftung realisiert, die den Verein Socius Kanton Schwyz innerhalb des Förderprogramms «Socius – Wenn Älterwerden Hilfe braucht» zwischen 2015–2018 finanziell unterstützte.

Dr. Matthias Wächter

Judith Dissler

Hochschule Luzern – Wirtschaft

Institut für Betriebs- und Regionalökonomie

CC Public and Nonprofit Management

Matthias Wächter

Dozent und Projektleiter

matthias.waechter@hslu.ch

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
1. Ausgangslage der Evaluation	4
2. Zweck der Evaluation und methodisches Vorgehen	5
3. Evaluation	6
3.1. Grundsätzliche Einordnung des Projektes «Socius Kanton Schwyz»	7
3.1.1. Geographische und politische Ausgangslage.	7
3.1.2. Grundlegende Einschätzung und Einordnung des Projekt Socius Kanton Schwyz	9
3.2. Evaluation der Ziele auf der operativen Ebene der Fach- und Koordinationsstelle «Socius Kanton Schwyz»	11
3.2.1. Handlungsfeld Vernetzung und Koordination	11
3.2.2. Handlungsfeld Information	17
3.2.3. Handlungsfeld Erfahrungs- und Wissensaustausch	18
3.2.4. Handlungsfeld Monitoring und Qualitätsentwicklung	19
3.3. Evaluation der Ziele auf der Ebene des Vereins «Socius Kanton Schwyz»	20
3.3.1. Erreichen einer breit abgestützten Trägerschaft und Sicherstellung der Regelfinanzierung	20
3.3.2. Evaluation der ergebnisorientierten Ziele	21
3.3.3. Gründe für die Auflösung des Vereins und Übernahme der Aufgaben durch den Kanton ..	23
3.3.4. Chancen und Grenzen der partizipativen Steuerung über einen Verein	24
4. Fazit	26
5. Literaturverzeichnis	29

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bei Projektstart 2015/2016 bestehende regionale und kommunale Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen	14
---	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Bezirke und Gemeinden des Kanton Schwyz	7
Abbildung 2: Struktur des Wegweisers und Zugang über Webseite des Vereins Socius (bis Ende 2018).....	17
Abbildung 3: Zentrale Aktivitäten des Vereins und der Fach- und Koordinationsstelle Socius im Zeitstrahl.....	22

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
EL	Ergänzungsleistungen
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
GV	Generalversammlung
IBK	Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen
IV	Invalidenversicherung
RRB	Regierungsratsbeschluss
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
SOMED	Statistik der sozialmedizinischen Institutionen
vszgb	Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke

1. Ausgangslage der Evaluation

Die Age Stiftung setzt sich als Förderin und Vermittlerin dafür ein, dass die gesellschaftliche Wahrnehmung des Themas Wohnen und Altern entwickelt und geschärft wird. Die Stiftung unterstützt innovative und konkrete Lösungsansätze, gefördert werden namentlich inspirierende Wohn-, Betreuungs- oder Dienstleistungsmodelle. Im Jahr 2014 schrieb die Age-Stiftung das Förderprogramm «Socius – wenn Älterwerden Hilfe braucht» aus. Es richtete sich an Initiativen, die ältere Menschen durch eine Verbesserung der Koordination von Angeboten, Beratung und Information darin unterstützen, länger autonom in ihrem privaten Wohnumfeld zu leben.

Organisationen aus dem Gesundheitswesen und Sozialbereich des Kantons Schwyz¹ erarbeiteten ein Projekt zur **Förderung der Koordination und Vernetzung der sozialmedizinischen Versorgung im Kanton**. Sie reichten den Vorschlag im Rahmen des Programms Socius (2015 – 2018) bei der Age Stiftung zur Förderung ein. Die Age Stiftung hat das Projekt als eines von zehn Projekten als förderungswürdig erachtet und mit einem finanziellen Beitrag, Expertenwissen sowie interaktiven Austauschformen unterstützt.

Ziel des Projekts war es, eine **Fach- und Koordinationsstelle Sozialmedizinische Versorgung** auf kantonaler Ebene aufzubauen. Aufgabe dieser Fachstelle sollte es sein,²

- die Koordination, Vernetzung und Kooperation der verschiedenen Akteure in der sozialmedizinischen Versorgung im Kanton Schwyz zu fördern und
- in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und dem Kanton darauf hinzuwirken, dass auf Pflege und Betreuung angewiesene Personen, ihre Angehörigen und Leistungserbringer in allen Regionen des Kantons Schwyz **qualifizierte Informationen und Beratung in sozialmedizinischen Fragen** erhalten.

Zu diesem Zweck förderte die Fach- und Koordinationsstelle die Weiterentwicklung und den Aufbau kommunaler und regionaler Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen (IBK).

Das Projekt sah zudem vor, dass ein **gemeinnütziger privatrechtlicher Verein Träger der Fach- und Koordinationsstelle** wird. Damit sollte eine breite Abstützung unter den Akteuren des Sozial- und Gesundheitswesens erreicht und eine gleichberechtigte Einbindung der Ebenen Kanton, Bezirke und Gemeinden angestrebt werden.

Der **Verein wurde am 13. September 2016 gegründet**. Mit der Vereinsgründung wurde die Konzeptions- und Planungsphase abgeschlossen und die vorausgegangene Projektstruktur **in den Verein** überführt. Der Verein trägt den Namen «**Verein Socius Kanton Schwyz**». Mitglieder können öffentlich-rechtliche Institutionen und juristische Personen mit Sitz/Niederlassung und/oder Tätigkeit im Kanton Schwyz werden, die sich auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene im Gesundheits- und Sozialbereich engagieren. Die zentralen Organe des Vereins bildeten die Generalversammlung und der sechs- bis achtköpfige Vorstand, dessen Mitglieder auf vier Jahre gewählt werden. Der Verein finanziert seine Tätigkeit durch Mitgliederbeiträge, Beiträge der öffentlichen Hand, Erträge aus Dienstleistungen, Vermögenserträge sowie Spenden und Zuwendungen.

Die Fach- und Koordinationsstelle übernahm in der Pilotphase zugleich auch die Aufgaben der Geschäftsstelle des Vereins. Mit dem Stellenantritt der Geschäftsleiterin Christine Rhein nahm die **Fach- und Koordinationsstelle am 1. März 2017 ihre operative Tätigkeit** auf.

Die Fach- und Koordinationsstelle des Vereins leistete gemäss Konzept **Beiträge in den vier Bereichen** a) Vernetzung und Koordination, b) Information, c) Erfahrungs- und Wissensaustausch und d) Monitoring und Qualitätsentwicklung.

¹ Unter den Initianten des Antrags an die Age-Stiftung waren Curaviva Kanton Schwyz, Pro Senectute Kanton Schwyz, das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) Kanton Schwyz, der Spitex-Kantonalverband Schwyz und das Spital Schwyz. Unterstützt wurde der Antrag vom Kanton Schwyz und dem Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke (vszgb). Alle sieben waren später auch Gründungsmitglieder des Vereins.

² Vgl. Artikel 2 Absatz 3 der Statuten Verein Socius Kanton Schwyz.

Die **Finanzierung** wurde während der zweijährigen Pilotphase 2017-2018 durch Beiträge der Age-Stiftung, Mitgliederbeiträge, Beiträge der öffentlichen Hand aus dem Lotteriefonds sowie Spenden und Zuwendungen sichergestellt. Die Sicherung der Finanzierung für den Übergang in den regulären Betrieb ab 2019 gehörte zu den Aufgaben des Vorstands und der Geschäftsstelle.

Aufgrund der Tatsache, dass die Gemeinden die Aufgabe der Koordination der bestehenden und geplanten regionalen Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen beim Kanton sahen und mehrheitlich auf einen Beitritt in den Verein Socius Schwyz verzichteten, sowie einer Änderung der Haltung des Kantons, eine kantonale Fach- und Koordinationsstelle als Teil der Verwaltung selbst und nicht im Rahmen eines Trägervereins führen zu wollen, veränderte sich die Trägerschaft mit Ende der Pilotphase. **Aktivitäten des Vereins Socius wurden auf den 01.01.2019 vom Kanton übernommen**³ und der Verein mit Beschluss der Generalversammlung vom 26.09.2018 auf den 31.12.2018 aufgelöst. Das **Amt für Gesundheit und Soziales** führt verschiedene Aufgaben des Vereins und der Fachstelle weiter, die im weiteren Verlauf des Textes noch genauer beschrieben werden.

2. Zweck der Evaluation und methodisches Vorgehen

Die projektinitiierenden Partner haben mit der Gründung eines **kantonalen Trägervereins** und Übertragung der Projektsteuerung an den Verein einen an die Verhältnisse im Kanton Schwyz angepassten, aber von den anderen Projekten des Programms Socius abweichenden Weg eingeschlagen. Die öffentliche Verwaltung übernahm nicht den Lead, sondern Kanton und Gemeinden waren aktive und gleichberechtigte Partner unter Mitgliedern aus allen Leistungsbereichen des Sozial- und Gesundheitswesens. Die Trägerschaften der übrigen Mitglieder reichen von öffentlich-rechtlichen Organisationen über privatwirtschaftliche gewinnorientierte Organisationen, private gemeinnützige Organisationen bis hin zu zivilgesellschaftlichen Akteuren (als juristische Personen).

Neben dieser partizipativen Steuerung und Einbindung wichtiger Kompetenzen über die Mitgliedschaft im Trägerverein stellt der Verein mit dem **Aufbau und der Führung einer Fach- und Koordinationsstelle** den kommunalen, regionalen und kantonalen Akteuren wichtige ergänzende Ressourcen und Kompetenzen zur Verfügung. Die qualifizierte Information, Beratung und Begleitung der Zielgruppen in sozialmedizinischen Fragen erfolgt subsidiär auf der kommunalen und regionalen Ebene unter Einbezug der bestehenden Leistungserbringer und die Weiterentwicklung bestehender und den Aufbau neuer kommunaler oder regionaler Anlauf- und Beratungsstellen. Damit soll schrittweise ein kantonal flächendeckendes, aber an die lokalen Verhältnisse angepasstes Angebot entstehen.

Diese beiden Grundsatzentscheidungen und die in der Umsetzung von den Projektbeteiligten und Vereinsmitgliedern gewonnenen Erfahrungen werden im Rahmen der Evaluation überprüft. Sie sollen für die weiteren Entwicklungsschritte im Kanton genutzt und für interessierte externe Parteien verfügbar gemacht werden. Zugleich soll die Evaluation Transparenz über die im Rahmen des Projektes erbrachten Leistungen und ihre Wirksamkeit gegenüber den Vereinsmitgliedern und der Age-Stiftung herstellen und die Zielerreichung an konkreten Indikatoren überprüfen.

Im Rahmen der Konzeptions- und Planungsphase des Projektes «Socius Kanton Schwyz» wurden Ziele auf vier verschiedenen Ebenen formuliert, die im Rahmen der zweijährigen Pilotphase 2017-2018 weiterentwickelt wurden:

- auf der Vereinsebene
- auf der Ebene der Fach- und Koordinationsstelle
- in Bezug auf die regionalen oder kommunalen Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen

³ Vgl. den Regierungsratsbeschluss RRB 890/2018 zur Bedarfsplanung Langzeitpflege, Überarbeitung der Bedarfsplanung für die Jahre 2019-2040, Stand 12/2018, S.7.

- in Bezug auf die Zielgruppen:
 - A Menschen mit einem nicht gedeckten Pflege-, Betreuungs- und Unterstützungsbedarf,
 - B Pflegende Angehörige,
 - C Leistungserbringer

Im Rahmen der Evaluation kann nur die Zielerreichung auf den ersten beiden Ebenen des Vereins und der Fach- und Koordinationsstelle direkt evaluiert werden, die operative Zielerreichung in Bezug auf die anderen beiden Ebenen nur teilweise und implizit. Die Evaluation greift auf einen Methodemix aus 1. Dokumentenanalyse und 2. Interviews zurück.

Für die Dokumentenanalyse wurden folgende Dokumente konsultiert:

- Statuten Verein Socius Kanton Schwyz
- Jahresberichte des Vereins zu Handen der Age Stiftung 2015 bis 2018
- Konzept Fach- und Koordinationsstelle 2017 und Strategie 2017-2021
- Grundlagenpapier «Regionale Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen Sozialmedizinische Versorgung im Kanton Schwyz»
- Protokolle der Generalversammlungen und Vorstandssitzungen
- Protokolle der Fachgruppensitzungen und Informationstreffen zwischen den bestehenden und geplanten Informations- und Anlaufstellen auf Bezirks- oder Gemeindeebene
- Dokumentationen der Veranstaltungen
- Notizen der Leiterin der Fach- und Koordinationsstelle, Christine Rhein, zur Bedarfserhebung aus Vernetzungsgesprächen
- Gesetze und Verordnungen zur Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege des Kanton Schwyz

Sieben leitfadengestützten Interviews wurden im Zeitraum zwischen dem 14. und 23. Januar 2019 geführt. Folgende Personen wurden interviewt:

- Jürg Krummenacher, Präsident Verein Socius Kanton Schwyz
- Markus Walker, Geschäftsführer Spitex Kantonalverband Schwyz
- Christine Rhein, Leiterin der Fach- und Koordinationsstelle
- Roland Wespi, Leiter des Amtes für Gesundheit und Soziales Kanton Schwyz
- Josef Bruhin, Gemeinderat der Gemeinde Schübelbach
- Martina Joller, Geschäftsführerin Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke (vszgb)
- Andrée Schirtz, Leiterin Fachstelle für Gesellschaftsfragen - Bezirk Küssnacht

Zitate aus den Interviews wurden anonymisiert. Die Nummerierung entspricht nicht der voranstehenden Aufzählungsreihenfolge. Aus Ressourcengründen konnte keine standardisierte schriftliche Befragung aller Akteure der Schwyzer Gesundheitsversorgung, Pflege, Sozialberatung und Betreuung sowie aller Gemeinden und Bezirke vorgenommen werden. Der Evaluationsbericht zielt dennoch auf eine möglichst vollständige und neutrale Erfassung und Evaluation der Leistungen des Projektes «Socius Kanton Schwyz». Das Nichterfassen oder falsche Erfassen wichtiger Beiträge liegt in der Verantwortung des Autors.

3. Evaluation

Um die Ergebnisse der Pilotphase und die Übertragung der Aufgaben der Fach- und Koordinationsstelle vom Verein Socius an die Fachstelle Alter des Kanton Schwyz besser einordnen zu können, werden in einem ersten Abschnitt der Evaluation die politische Rahmenordnung und die Ausgangslage in der Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege des Kantons kurz dargelegt. Gleichzeitig wird eine allgemeine Einschätzung der wichtigsten Errungenschaften des Pilotprojektes und seiner konzeptionellen Grundlagen anhand der Interviews und Dokumente vorgenommen.

Im zweiten Abschnitt der Evaluation werden die Zielerreichung auf der operativen Ebene der Fach- und Koordinationsstelle detailliert überprüft und dokumentiert. Der dritte Abschnitt der Evaluation widmet sich der Zielerreichung auf der Vereinsebene. Im Zentrum steht einerseits die Frage, wie der

ursprüngliche Ansatz, über einen Trägerverein die Koordination und Vernetzung der Akteure aus dem Gesundheits- und Sozialwesen und eine qualifizierte Information, Beratung und Begleitung der Bevölkerung im Kanton Schwyz zu fördern, vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt zu beurteilen ist. Was ist daraus für die Zukunft, aber auch für andere Akteure zu lernen? Zum anderen werden die zentralen Gründe, die zur Auflösung des Vereins und zur Übernahme der Fach- und Koordinationsstelle durch den Kanton führten die aktuell bekannten Eckpunkte der Weiterführung der Aufgaben dokumentiert.

3.1. Grundsätzliche Einordnung des Projektes «Socius Kanton Schwyz»

3.1.1. Geographische und politische Ausgangslage.

Der Kanton Schwyz umfasst 30 Gemeinden, die ihrerseits in die sechs Bezirke Schwyz, Gersau, Küssnacht, Einsiedeln, Höfe und March gegliedert sind.⁴ Ende 2017 betrug die Einwohnerzahl des Kantons Schwyz 157'301 Personen, darunter 20'316 Personen im Alter zwischen 65 und 79 Jahren und 7'129 Personen 80 Jahre und älter.

Abbildung 1: Die Bezirke und Gemeinden des Kanton Schwyz



Quelle: Volkswirtschaftsdepartement Kanton Schwyz (2009)

Gesundheitsgesetz, Gesundheitsverordnung, Sozialhilfegesetz, Sozialhilfeverordnung und das Gesetz über soziale Einrichtungen definieren die Aufgabenteilung zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden. Sie erfolgt anhand Kriterien wie Akutversorgung versus Langzeitpflege, Altersgruppen, Ursache der Einschränkungen und Pflegebedürftigkeit (Krankheit/Alter oder Behinderung) und führt zu vielen Grenzen in der Finanzierung. So liegt z.B. die Verantwortung für die Spitex, Langzeitpflege, Entlastungsdienste, Mütter- und Väterberatung und Sozialhilfe bei den Gemeinden, diejenige für den Sozialpsychiatrischen Dienst und die stationären Einrichtungen für Behinderte beim Kanton. Die Gemeinden finanzieren neben den Spitexleistungen (Restfinanzierung Pflege und Beitrag an Hauswirtschaft) auch den Entlastungsdienst des SRK Kanton Schwyz und die Sozialberatung durch

⁴ Vgl. Kanton Schwyz (2019): <https://www.sz.ch/kanton/bezirke/schwyz.html/72-210-112-106>. Die Bezirke Küssnacht, Einsiedeln und Gersau fallen mit den Gemeinden Küssnacht, Einsiedeln und Gersau zusammen.

Pro Senectute Kanton Schwyz, wenn sie entsprechende Leistungsvereinbarungen abgeschlossen haben. Sowohl Gesundheitsgesetz (mit Sozialdiensten Spitälern und sozialpsychiatrischem Dienst eher Kanton) wie auch Sozialhilfegesetz (Gemeinden) sehen das Recht auf Information und Beratung vor. In komplexen Fällen besteht ein Bedarf, der unter beide Bereiche fällt.

Die Restfinanzierung der Kosten der stationären Langzeitpflege werden für Nicht-Ergänzungsleistungsbezüger (EL) nicht allein von der Herkunfts- oder Wohnortgemeinde getragen, sondern über den Schlüssel des Wohnbevölkerungsanteils auf alle Gemeinden verteilt. Für Ergänzungsleistungsbezüger wird die Restfinanzierung der Pflege über die Ergänzungsleistungen abgewickelt und nach dem im Kanton Schwyz für die Ergänzungsleistungen gültigen Schlüssel hälftig zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt.⁵ Die Folgekosten einer überdurchschnittlichen regionalen stationären Pflegequote werden bei einer ausreichenden Bettenauslastung von allen Gemeinden gemeinsam getragen, die Risiken einer ungenügenden Auslastung gehen hingegen zu Lasten des Trägers, mehrheitlich einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands. Der Kanton leistet einen Investitionsbeitrag an die Finanzierung neuer Pflegebetten, die im Rahmen der Pflegeplanung bewilligt werden. Die Pflegeplanung im Kanton wird kontinuierlich in Zeitabständen von 5-6 Jahren überprüft.

Die Szenarien der Bevölkerungsentwicklung prognostizieren ein überdurchschnittlich starkes Wachstum der Bevölkerung der 65jährigen und älteren Menschen. In der Altersgruppe der 65-79jährigen wird bis ins Jahr 2035 ein Anstieg um 170 Prozent erwartet, in der Altersgruppe 80+ ein Anstieg um 148 Prozent. Dies bedeutet, dass voraussichtlich im Jahr 2035 gegenüber dem Jahr 2016 gut zweieinhalb Mal so viele Menschen mit Alter 80+ im Kanton Schwyz leben werden.

Der Kanton Schwyz verfügt über drei Spitäler mit den Standorten Schwyz, Einsiedeln und Lachen. 10 Spitexorganisationen mit Leistungsauftrag der Gemeinden, verschiedene private Spitexorganisationen und selbständige Pflegefachpersonen sowie 29 Pflegeheime mit 1'957 Langzeit- und Kurzzeitpflegeplätzen stellen die Versorgung in der spitalexternen ambulanten und stationären Pflege und Betreuung sicher.⁶ Die aktuelle Bettenquote (2017) ist mit 27.4 Betten auf 100 Personen der Altersgruppe 80+ im Vergleich zur Schweiz mit 22.4 Betten überdurchschnittlich.

Gemäss Bedarfsplanung 2015 sollte die Bettenquote bis im Jahr 2030 auf 19.6 % gesenkt werden.⁷ Die aktualisierte Pflegeplanung 2018 sieht einen Planungskorridor vor, mit einer Untergrenze der Bettenquote im Jahr 2030 bei 15.6 % und 2040 bei 13.6 %, und einer Obergrenze im Jahr 2030 bei 18.2 % und 2040 bei 17.4 %. Dies bedeutet, dass in der Mehrheit der Regionen genügend Betten bis mindestens ins Jahr 2028 bereit stehen.

Zum Startpunkt des Projektes Socius im Jahr 2015 gab es zwei regionale Informations- und Anlaufstellen auf der Ebene der Bezirke Küssnacht und Höfe. Die beiden Stellen unterschieden sich in ihrem Vernetzungskonzept und Fokus auf die Zielgruppen. Während die Anlaufstelle für Alter und Gesundheit Küssnacht stark auf die Vernetzung bestehender Angebote, Information und die Zielgruppe Alter setzte, standen bei der Drehscheibe Höfe ein ergänzendes Angebot des Case-Managements und der Beratung sowie eine altersunabhängige Öffnung der Zielgruppe auf Personen in komplexen Gesundheitssituationen im Vordergrund. Des Weiteren gab es auf der Bezirksebene Einsiedeln eine Informationsstelle für Altersfragen, die nicht auf der Ebene der Koordination und Vernetzung, sondern auf der Ebene der Information tätig war. Auf der Gemeindeebene gab es Anlaufstellen für Altersfragen in den Gemeinden Schwyz, Arth, Gersau, Wollerau und Freienbach, die über eine unterschiedliche Personaldotierung verfügten.

⁵ Schätzung Kosten Langzeitpflege für Gemeinden (ohne Beiträge an Entlastungsdienste und weitere Leistungsaufträge, z.B. in der Sozialberatung) 33.5 Mio. Franken 2016, davon Restfinanzierung Pflege Nicht-EL-Bezüger/innen 10.3 Mio., Beiträge an EL für Heimbewohnerinnen (AHV) 13.2, Mio. Beiträge an die Spitex 10.0 Mio. Franken, für den Kanton (ohne Investitionsbeiträge) 13.1 Mio. Franken. Vgl. Krummenacher (2016) (Gesundheitsforum).

⁶ Eine umfassende Darstellung der Versorgungssituation findet sich in Krummenacher (2013).

⁷ Die Bettenquote von 19.6 Prozent ist höher als der Platzbedarf resp. die Institutionalisierungshäufigkeit von 19 Prozent, da sie von einer Auslastung von 97 Prozent ausgeht.

3.1.2. Grundlegende Einschätzung und Einordnung des Projekt Socius Kanton Schwyz

Zentrale Errungenschaften des Projekts

Im ersten Teil des Interviews wurden die Interviewpartnerinnen und -partner um ihre **Einschätzung der zentralen Errungenschaften** der dreijährigen Pilotphase Socius Kanton Schwyz gebeten. Zwei Punkte wurden in allen Interviews besonders hervorgehoben.

Die erste grosse Errungenschaft ist die **Sensibilisierung der Akteure** für die Herausforderungen der Zukunft und die Bedeutung der integrierten Versorgung. Diese Sensibilisierung fand in allen Akteurgruppen statt. Für die Leistungserbringer war die Bedeutung eines Schritts in Richtung Vernetzung und Koordination bereits bei Projektstart klarer als für die Gemeinden (Interview 1, Interview 3, Interview 6). Auf verschiedenen Ebenen – Generalversammlungen des Vereins, Gesundheitsforum Schwyz, in den Medien, in den Verbandsgremien der Leistungserbringer, in den Gremien der öffentlichen Hand – wurde das Thema intensiv diskutiert. Durch Statuten, Konzept, Grundlagenpapiere des Vereins Socius und Fachbeiträge externer Referentinnen und Referenten an den Versammlungen und Veranstaltungen des Vereins lagen Vorschläge auf dem Tisch, die sowohl als klärende Beiträge wie auch als Reibungsfläche in der Debatte dienten. Auch wenn die Gemeinden mehrheitlich nicht dem Verein Socius beigetreten sind, wurde in den Interviews mit dem Kanton, einem Gemeindevertreter und dem Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke (vszgb) eine intensive Auseinandersetzung auf der Kantons- und Gemeindeebene hervorgehoben. Das Bewusstsein, **dass** es Vernetzung, Koordination und Information braucht, ist nochmals gestiegen, das Ringen um das **wie** hat sich intensiviert und konkretisiert.

In den Interviews wurde von verschiedenen Seiten (sowohl von Leistungserbringern als auch Gemeinden) angesprochen, dass der Kanton ohne die Vorarbeiten des Vereins nicht oder sicher bedeutend langsamer in die heutige Rolle gekommen wäre. Der Kanton hat sich mit der Integration zentraler Aufgaben des Vereins Socius in die Fachstelle Alter des Amts für Gesundheit und Soziales und in das Schwerpunktprogramm «Herausforderung Alter» (verabschiedet 2017) zur Bedeutung einer vernetzten und koordinierten Versorgung im Altersbereich bekannt. Bei der Überarbeitung der Bedarfsplanung 2019-2040 wurde im Regierungsratsbeschluss vom Dezember 2018 unter dem Handlungsfeld Information, Beratung und Prävention als erste Massnahme zur Bewältigung der «Herausforderungen Alter» und einer Reduktion der stationären Betreuungsquote genannt: *«Der Kanton übernimmt die Aktivitäten des Vereins Socius und baut eine Fachstelle Alter auf.»*⁸

Die Gründung und die Arbeit des Vereins Socius hat, wie in einem Interview hervorgehoben (Interview 4), auch einen Beitrag geleistet, dass eine Diskussion geführt wurde, welche Aufgaben der Gemeinde zugeordnet werden sollen und welche Aufgaben der Kanton übernimmt. Eine *«gewisse Klarheit bezüglich der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit»* (Interview 4), die nun weitere Schritte ermöglicht, konnte geschaffen werden. Dies galt auch darüber hinaus für die gesamte Thematik: *«In den letzten 2-3 Jahren wurde die Kommunikation zwischen Gemeinden und Kanton im Hinblick auf diese Thematik klar verbessert. Dank Socius, mit Socius.»* (Interview 2).

Als zweite grosse Errungenschaft wurde der **Austausch und die Vernetzung unter den Akteuren** hervorgehoben. Es fanden Gespräche unter Akteuren statt, die vorher nicht im Austausch standen. Besonders genannt wurde hier das Schwyzer Gesundheitsforum, welches vom Verein Socius am 24. Januar 2018 ins Leben gerufen wurde, und vom Kanton fortgeführt wird. Andere Gelegenheiten boten die Generalversammlungen, an denen auch kleine Organisationen als Mitglieder vertreten waren und den Austausch nutzen konnten. Die Mitglieder des Vereins vertraten ganz verschiedene Ebenen. Hervorgehoben wurde auch die grosse Bedeutung der beiden Austauschtreffen zwischen den bestehenden oder sich im Aufbau befindlichen regionalen Informations- und Anlaufstellen (Interviews 1, 5). Ein koordinierter Erfahrungs- und Wissensaustausch hatte vor dem Projekt Socius nicht stattgefunden.

⁸ Direktion des Innern (2018): Bedarfsplanung Langzeitpflege, Überarbeitung der Bedarfsplanung für die Jahre 2019-2040, Stand 12/2018, RRB 890/2018, S.7.

Als dritte zentrale Errungenschaft wurde der Gesundheitswegweiser (Interview 1, 3, 4, 6, 7) genannt. Er wurde als zwingende Grundlage für weitere Schritte gesehen, indem er zuerst einmal eine umfassende, praktisch vollständige Zusammenstellung dessen vorlegte, was es bereits gibt. Es wurde als grosse Leistung der Fachstelle erachtet, dass er innerhalb eines Jahres in dieser Form und qualitativ überzeugend (Interview 3, 4, 6, 7) erstellt und aufgeschaltet werden konnte.

Bedarfsgerechtigkeit des Konzepts Socius Schwyz und notwendige Anpassungen

Das Pilotprojekt «Socius Kanton Schwyz» ist bedarfsorientiert, auf Initiative verschiedener Leistungserbringer und mit Unterstützung des Kantons und des vszgb entstanden. Die Pilotphase kann als empirische Überprüfung der ursprünglichen Annahmen über den erwarteten Bedarf an Vernetzung, Koordination und Information gelten.

Vor diesem Hintergrund wurden die Interviewpartnerinnen und -partner nach dem aus ihrer Sicht zentralen Bedarf gefragt, der im Pilotprojekt entweder neu sichtbar oder bestätigt wurde. Eine anschliessende Frage war, ob grundlegende Anpassungen am ursprünglichen Konzept notwendig sind. Ergänzend zu den Interviews wurden die Gemeinderatsbeschlüsse oder schriftlichen Begründungen der Gemeinden für einen Beitritt zum Verein analysiert.

Die zentralen Aufgaben des Vereins und der Fach- und Koordinationsstelle gemäss Statuten und Konzept des Projekt Socius sind,⁹

- die Koordination, Vernetzung und Kooperation der verschiedenen Akteure in der sozial-medizinischen Versorgung im Kanton Schwyz zu fördern und
- in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und dem Kanton darauf hinzuwirken, dass auf Pflege und Betreuung angewiesene Personen, ihre Angehörigen und Leistungserbringer in allen Regionen des Kantons Schwyz **qualifizierte Informationen und Beratung in sozial-medizinischen Fragen** erhalten.

Die Fach- und Koordinationsstelle ist subsidiär zu den regionalen und kommunalen Informationsstellen und unterstützt sie in ihren Aufgaben. Sie konkurrenziert diese aber nicht mit einem eigenen Beratungsangebot oder Leistungen im Bereich des Case-Managements. Die Koordination und Vernetzung soll regional erfolgen.

Alle Interviewpartner und Interviewpartnerinnen gaben an, dass sich aus ihrer Sicht der ursprünglich definierte Bedarf bestätigt hat. Dies gilt auch für den Entscheid, die eigentlichen Informations- und Anlaufstellen regional zu führen und die kantonale Fachstelle ergänzend auf einer unterstützenden, koordinierenden und fachlichen Ebene. Es braucht aus ihrer Sicht im Kanton Schwyz regionale Informations- und Anlaufstellen zur Koordination und Unterstützung der regionalen Netzwerke. Ein reiner Netzwerkansatz, der alle Aufgaben auf die bestehenden Akteure verteilt, reicht für sie nicht aus. Es fehlen dann entsprechende Ressourcen, auch für die interne Moderation und Koordination und Vernetzung mit externen Erfahrungs- und Wissensträgern.

Unterschiedliche Auffassungen gab es unter den Interviewten über die Notwendigkeit einer Fokussierung auf den Altersbereich als Einstieg in eine später alle Altersgruppen umfassende integrierte Versorgung. Dies betrifft auch die Abgrenzung der Leistungen, welche unter einer «sozialmedizinische Versorgung» zu fassen sind. Der Verein Socius hatte sich im Rahmen der Weiterentwicklung der Strategie für eine Öffnung entschieden. Einzelne Interviewpartner waren der Meinung, dass diese Öffnung das Projekt überladen und überfordert habe (Interview 2), andere hingegen sahen darin eine notwendige Öffnung (Interview 1, 3, 4, 7).

38 Mitglieder, darunter das Amt für Gesundheit und Soziales des Kanton Schwyz, der Bezirk March, und die Gemeinden Arth, Feusisberg, Rothenthurm, Schübelbach, Schwyz, bestätigten mit ihrem

⁹ Gemäss Artikel 2 der Statuten Verein Socius Kanton Schwyz. Siehe auch Konzept «Fach- und Koordinationsstelle Sozialmedizinische Versorgung im Kanton Schwyz» (erste Fassung April 2016, überarbeitete und vom Vorstand verabschiedete zweite Fassung August 2017).

Beitritt zum Verein Socius bis April 2018 das Konzept der Fach- und Koordinationsstelle (2016/17) und die Strategie 2017-2021 des Vereins.

Die Gründe der Gemeinden, die sich (im Zeitraum März bis Mai 2018) gegen einen Beitritt zum Verein Socius Kanton Schwyz oder für die Rückstellung eines Beschlusses entschieden, betrafen gemäss den Gemeinderatsbeschlüssen und Antwortschreiben zum Teil die Finanzierung und die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, zum Teil aber auch das Konzept. Der Bedarf nach einer guten oder besseren Vernetzung unter den Angeboten und Leistungserbringern der Region wurde nicht bestritten. In mehreren Beschlüssen wurde auf eine bereits bestehende Kooperation in der Region (Pflegerkoordination March, Drehscheibe Höfe, gemeindeeigene Fachstelle Alter, gemeinsame Trägerschaft von Spitex und Pflegeheim, bestehendes lokales oder regionales Netzwerk) verwiesen, die nach Ansicht der Gemeinde- und Bezirksräte den Bedarf bereits weitgehend abdeckten. Sie sahen keinen (bereits) erkennbaren Nutzen und Mehrwert der Unterstützung durch eine kantonale Fach- und Koordinationsstelle und den Verein Socius.

Der Vorstand des Vereins Socius hatte im April 2018 eine Projektskizze Integrierte Versorgung im Kanton Schwyz verabschiedet, die eine Projektgruppe unter Einbezug von Vertretern der Gemeinden aus allen Bezirken des Kantons sowie dem Amt für Gesundheit des Kantons einsetzen sollte. Der Projektauftrag hätte eine Präzisierung des Handlungsbedarfs und der Umsetzung regional adaptierter Lösungen einer integrierten Versorgung erarbeiten sollen. Die Projektgruppe sollte bis Ende Juni 2018 gebildet werden und ihre Aufgabe im August 2018 aufnehmen. Fachpersonen der Leistungserbringer wären in Form von Hearings einbezogen werden. Das Projekt sollte bis Ende Juni 2019 mit einem Schlussbericht und konkreten Handlungsempfehlungen zu Händen Kanton und Gemeinden abgeschlossen werden. Aufgrund des Entscheids, auf Ende 2018 die Aktivitäten des Vereins an die Fachstelle Alter des Kantons zu übergeben, wurde das Projekt sistiert.

Der Kanton wird das Konzept der Fach- und Koordinationsstelle weitgehend übernehmen, aber nicht mit allen Instrumenten und Veranstaltungen, die vom Verein und der Geschäftsstelle Socius entwickelt wurden. Er wird seinen Fokus aber stärker auf das Thema Alter richten. Eine genauere Umschreibung der im Moment geplanten oder erkennbaren Ausgestaltung der Fachstelle wird in Kapitel 3.3.4 vorgenommen.

3.2. Evaluation der Ziele auf der operativen Ebene der Fach- und Koordinationsstelle «Socius Kanton Schwyz»

Im Konzept für den Verein Socius Kanton Schwyz wurden vier Handlungsfelder definiert: *Vernetzung und Koordination, Information, Erfahrungs- und Wissensaustausch, Qualitätssicherung und Monitoring*. Diese vier Felder werden in den nachfolgenden Unterkapiteln evaluiert.

3.2.1. Handlungsfeld Vernetzung und Koordination

Der Verein Socius verfolgte auf der Ebene der Koordination und Vernetzung die folgenden Ziele:

- die **kantonale** und **regionale** Vernetzung der Akteure in der sozial -medizinischen Versorgung ist tragfähig und wirksam;
- **Lücken** im Dienstleistungsangebot sind erkannt und angegangen;
- die einzelnen Beratungs- und Unterstützungsangebote sind besser **koordiniert** und **zugänglich** gemacht;
- die **Übergänge** zwischen den einzelnen Angeboten sind besser abgestimmt und **Mehrspurigkeiten** vermieden

Diese Ziele sollten in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden, den Leistungserbringern und regionalen oder kommunalen Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen verfolgt werden, deren Weiterentwicklung oder Aufbau durch die kantonale Fach- und Koordinationsstelle unterstützt werden sollte.

Rolle der Fachstelle «Socius Schwyz»

Die Fach- und Koordinationsstelle hat eine Reihe von Austauschformaten und Instrumenten entwickelt oder adaptiert, um die Vernetzung unter den Akteuren im Kanton Schwyz zu fördern. Sie leistete dabei einen Beitrag auf verschiedenen Ebenen. Zum einen förderte sie die Koordination und Kooperation der Akteure – Leistungserbringer, Kanton und Gemeinden, zivilgesellschaftliche Organisationen und Vereine – auf der **Systemebene** und **institutionellen Ebene**. Zum anderen unterstützte sie die Akteure auf der **operativen Handlungsebene** in der Verbesserung der Vernetzung ihrer Angebote und Zusammenarbeit.

Aufgrund der notwendigen Aufbauarbeit der Vereinsstrukturen und der Geschäftsstelle, der Erarbeitung von Grundlagen- und Diskussionspapieren über die zukünftige Ausgestaltung einer vernetzten, den Gesundheits- und Sozialbereich integrierenden Versorgung im Kanton Schwyz und des Aufbaus einer Basis für eine institutionenübergreifende Zusammenarbeit lag der Schwerpunkt in den ersten zwei Jahren nach Gründung des Vereins vor allem auf der Systemebene und der institutionellen Ebene. Erste Arbeiten für eine bessere Vernetzung der Angebote auf der operativen, regionalen Ebene wurden in Angriff genommen. Die Aktivitäten auf den ersten beiden Ebenen nahmen jedoch noch einen grösseren Anteil ein.

Als zentrale Instrumente der Vernetzung und Koordination wurden folgende Gefässe geschaffen:

- 1. Schwyzer Gesundheitsforum, 25.01.2018 (Thema: Gemeinsam besser vernetzt. Integrierte Gesundheitsversorgung, 60 Teilnehmende)
- Veranstaltung «Neue Wohnformen – eine Herausforderung auch im Kanton Schwyz», 25.06.2018 (gemeinsam mit anderen Mitgliedsorganisationen, 62 Teilnehmende)
- Socius Frühstück zum Thema Alter und Migration, 06.09.2018 (15 Teilnehmende)
- die Generalversammlungen des Vereins (3 Versammlungen plus die Gründungsversammlung, insgesamt 114 Teilnehmende)
- Sitzungen der fachlichen Begleitgruppe (4 Treffen zwischen November 2017 und August 2018, 28 Teilnehmende)
- Austausch- und Informationstreffen unter den bestehenden und geplanten regionalen und kommunalen Informations-, Beratungs- und Anlaufstellen, 29. August 2016 und 25. Oktober 2017 (insgesamt 15 Teilnehmende)

Der Vernetzung dienten auch die bilateralen Gespräche, die die Geschäftsleiterin Christine Rhein direkt nach Antritt ihrer Stelle führte, und die quartalsweise versendeten Newsletter (Start März 2018), mit einer Struktur, die unter anderem Raum für Bekanntmachungen von Aktivitäten und Veränderungen der Mitgliederorganisationen bot und auf weitere kantonale, ausserkantonale oder nationale Angebote und Projekte verwies. Weitere wichtige Multiplikatoren waren die elf Vorstandssitzungen (ca. 90 Teilnehmende), in der Informationen zwischen Verein und den selbst wiederum gut nach aussen vernetzten Institutionen/Organisationen der Vorstandsmitglieder flossen und die öffentliche Hand und Leistungserbringer in direktem regelmässigem Austausch standen.

In den Interviews wurden drei Instrumente auf der Ebene der Vernetzung und Koordination besonders hervorgehoben. Erstens wurde das **Schwyzer Gesundheitsforum**, welches der Verein im Januar 2018 ins Leben gerufen hatte, als wichtiger Vernetzungsanlass und Austauschforum gewürdigt. Vertreterinnen und Vertreter seien dort ins Gespräch gekommen, die sich vorher nicht gekannt oder in getrennten Netzwerken bewegt hätten. Neben den Fachbeiträgen, die wichtige Impulse gegeben hätten, wurden auch die Arbeitsgruppen und Austauschmöglichkeiten sehr geschätzt. Zweitens wurden die **Informations- und Austauschtreffen** zwischen den bestehenden oder geplanten regionalen/kommunalen Informations-, Beratungs- und Anlaufstellen, die in jährlichem Rhythmus stattfanden, als wichtige Austauschplattform erachtet. Bislang hatten sich die Initiativen oft recht unabhängig voneinander und im eher zufälligem Austausch untereinander entwickelt. Die Treffen dienten neben dem Erfahrungsaustausch auch der Reflektion über den Aufbau eines gemeinsamen Werkzeugkoffers und fachlicher Grundlagen, welche die Weiterentwicklung oder den Aufbau von

regionalen Stellen unterstützen sollten. Als drittes Instrument wurde der Aufbau einer **Fachgruppe mit Vertretern** aus dem direkten operativen Bereich hervorgehoben.

Bei praktisch allen Instrumenten wurde eine enge Verbindung von Vernetzung einerseits und fachlichem Input und einem Wissens- und Erfahrungsaustausch andererseits gesucht. In den Interviews hervorgehoben und auch aus einer Aussensicht bemerkenswert ist die Tatsache, dass die Formate, die der Verein gesucht und geschaffen hat, einen Austausch zwischen Vertreterinnen und Vertreter über ihre gewohnten institutionellen Grenzen hinaus ermöglicht hat. Durch die Vereinsstruktur, deren Mitgliedschaft allen öffentlich-rechtlichen Institutionen und juristischen Personen mit Sitz/Niederlassung und/ oder Tätigkeit im Kanton Schwyz, die sich auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene im Gesundheits- und Sozialbereich engagieren, offenstand, waren neben der öffentlichen Hand auch zivilgesellschaftliche, erwerbswirtschaftliche wie auch öffentlich-rechtliche Organisationen unabhängig von ihrer Grösse und üblichen Netzwerk- oder Verbandsstrukturen gleichberechtigt in den Austausch und die Umsetzung der Ziele des Vereins einbezogen. Zugleich ist es dem Verein gelungen, nicht zuletzt aufgrund der Mitgliederstruktur eine Verbindung zwischen Gesundheits- und Sozialbereich zu schaffen.

In Kapitel 3.2.3 wird bei der Evaluation des Handlungsfelds Erfahrung- und Wissensaustausch deutlich, wie stark der Verein durch eingeladene Gastbeiträge auch eine Vernetzung mit ausserkantonalen Projekten und Initiativen gesucht und ermöglicht hat. Die Fach- und Koordinationsstelle hat in der Umsetzung ihrer Aufgaben wiederholt den Kontakt zu anderen Projekten im Socius-Netzwerk und darüber hinaus genutzt. Umgekehrt wurden die Entwicklungen im Kanton Schwyz durch die Teilnahme am Socius-Netzwerk und Präsentationen auch ausserhalb des Kanton sichtbar und verfolgt.¹⁰

Auf **der operativen Handlungsebene** haben die Fach- und Koordinationsstelle und der Verein Socius viele Vorarbeiten geleistet, um die Vernetzung und Koordination zu fördern und die Beseitigung von Lücken im Dienstleistungsangebot und von Brüchen im Versorgungsprozess zu unterstützen: Aufbau einer Fachgruppe und Austausch- und Informationstreffen unter den regionalen und kommunalen Stellen, Bedarfserhebung und Identifikation von Unterstützungsmassnahmen, weitgehend vollständige und strukturierte Erfassung der bestehenden Angebote (Wegweiser), Vernetzung mit erfolgreichen Initiativen und «good practice» Beispielen. Weitere Schritte waren geplant. Zum Zeitpunkt der Anfrage an die Gemeinden (März 2018), einen Beitrag an die Überführung der Pilotphase in eine Regelfinanzierung zu leisten, waren gemäss Dokumentenanalyse auf der operativen Handlungsebene noch keine direkten Ergebnisse messbar. Dies wurde auch in verschiedenen Interviews angesprochen und spiegelt sich auch in verschiedenen Bezirksrats- bzw. Gemeinderatsbeschlüssen und Antwortschreiben auf die die Anfrage zu einem Beitritt zum Verein Socius.

Die unterschiedlichen Resultate auf den verschiedenen Handlungsebenen spiegeln sich auch im Bekanntheitsgrad der Fachstelle und ihrer Arbeit unter den Akteuren im Kanton Schwyz. Die Interviewten waren sich einig, dass die Fachstelle und der Verein einen guten Bekanntheitsgrad unter den Leistungserbringern und Fachpersonen aus dem Gesundheits- und Sozialbereich hatten und die Arbeit grosse Anerkennung gefunden hat. Auf der Ebene der Bezirke und Gemeinden war der Bekanntheitsgrad jedoch sehr unterschiedlich. Nur vier Gemeinden und ein Bezirk traten als Mitglieder dem Verein Socius bei. An einer Sitzung der Fachgruppe Gesellschaft des vszgb, an der Fürsorgevertreterinnen und -vertreter der Gemeinden anwesend waren, wurde im Januar 2018 die Arbeit des Vereins und der Fachstelle vorgestellt und auch im Newsletter des vszgb aufgegriffen. Die Antworten in den Interviews und in den Bezirksrats- bzw. Gemeinderatsbeschlüssen zeigen, dass in den politischen Gremien vieler Gemeinden eine Unsicherheit über die konkreten Ziele sowie die Umsetzung und Auswirkung der Strategie von Verein und Fach- und Koordinationsstelle bestand.

¹⁰ Z.B. wurde der Verein und die Fach- und Koordinationsstelle Socius Schwyz am Socius Frühstück im Bahnhof Zürich (28. September 2017) sowie auf den jährlichen Vernetzungsanlässen des Programms Socius vorgestellt.

Der Bekanntheitsgrad des Vereins Socius Schwyz und seiner Fach- und Koordinationsstelle in der Öffentlichkeit kann nicht abgeschätzt werden. Der Verein fand Erwähnung in verschiedenen Medienberichten. Im Laufe des Jahres 2018 wurde der Wegweiser schrittweise aufgeschaltet. Es gibt aber keine Nutzungsstatistiken zu Wegweiser und zur Nutzung der Webseite. Die bisher durchgeführten Veranstaltungen des Vereins richteten sich vor allem an institutionelle Vertreterinnen und Vertreter sowie an Fachleute aus den verschiedenen Organisationen des Gesundheits- und Sozialbereichs.

Regionale und kommunale Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen

Ein zentrales Ziel des Vereins und der Fach- und Koordinationsstelle war die Förderung des Aufbaus und der Weiterentwicklung von **qualifizierten, niederschweligen und neutralen kommunalen und/ oder regionalen Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen** in Zusammenarbeit mit den Gemeinden. Bei Projektstart Ende 2015/Anfang 2016 waren die in Tabelle 1 aufgeführten regionalen oder kommunalen Informations-, Anlauf- und Beratungsstellen bekannt.

Tabelle 1: Bei Projektstart 2015/2016 bestehende regionale und kommunale Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen

Name	Beteiligte Bezirke / Gemeinden	Kurzbeschreibung
Drehscheibe Höfe	Bezirk Höfe	Seit 2009. Bietet Information, Beratung und Fallmanagement. Bis Ende 2018 80 Stellenprozent im Mandat, geteilt mit Alterskontaktstelle Freienbach. Im Moment in Überprüfung.
Infostelle für Altersfragen Bezirk Küssnacht, eingebettet in Anlaufstelle Alter und Gesundheit	Bezirk Küssnacht	Seit 2013. Anlaufstelle für SeniorInnen, Angehörige, Institutionen, Organisationen sowie andere Interessierte. Information und Triage, keine Beratung; Koordination und Unterstützung von Projekten. 30 Stellenprozent. Vertreten in Alterskommission, enge Zusammenarbeit mit SRK, Pro Senectute und Spitex.
Informationsstelle Altersfragen	Bezirk Einsiedeln	Anlaufstelle für Fragen rund um das Altern, enge Zusammenarbeit mit SRK, Pro Senectute und Spitex, auch im Rahmen des Gesundheitszentrums. Stellendotierung unbekannt.
Infostelle für das Alter	Bezirk Gersau	Auskunft über das bestehende Angebot von Organisationen und Vereinen; Broschüre Wegweiser (Projektgruppe, 2016), Stellendotierung unbekannt.
Infostelle für das Alter	Gemeinde Arth	Information und Triage, keine Beratung; 20% Stellenpensum für Infostelle.
Infostelle für das Alter	Gemeinde Schwyz	Seit 2013. Information und Triage gegenüber Öffentlichkeit, darüber hinaus Koordination und Vernetzung von Angeboten. Aktuell eine 10% Stelle.
Alterskontaktstelle Gemeinde Freienbach	Gemeinde Freienbach	In Personalunion mit der Drehscheibe Höfe

Name	Beteiligte Bezirke / Gemeinden	Kurzbeschreibung
Informationsstelle für Altersfragen	Gemeinde Wollerau	Anlaufstelle für Fragen und Anliegen rund ums Älterwerden, Information, keine Beratung; Entwicklungen und Projekte im Altersbereich; Organisation von Aktivitäten. 50% Stellenpensum

Quelle: Eigene Recherche HSLU und Informationen aus den Protokollen der Austauschtreffen.

Die Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen sind sehr unterschiedlich in ihrer Ausrichtung, Stellendotierung und Grösse des Einzugsgebiets. Mit Ausnahme der Drehscheibe Höfe bieten die Stellen keine Beratung oder Case-Management an. Ihr Fokus richtet sich auf das Alter, wiederum mit der Ausnahme der Drehscheibe Höfe, welche sich an alle Altersgruppen mit einem Koordinations- und Beratungsbedarf in sozialmedizinischen Fragen richtet. Die Stellen sind mehrheitlich der Gemeindeverwaltung oder dem Sozialdienst angeschlossen.

Oft sind mit den Informations- und Anlaufstellen weitere regionale Netzwerke und/oder Steuerungsgruppen verbunden: Alters- oder Gesundheitskommissionen, Zentren wie das Gesundheitszentrum Einsiedeln oder die Vernetzung regionaler Leistungserbringer im Bezirk Küsnacht oder ergänzende Projektgruppen mit einem Leistungsauftrag. Nur wenige Stellen, Aufträge und Initiativen sind öffentlich zugänglich dokumentiert, so dass der angestrebte und realisierte Leistungsumfang nicht leicht zu erschliessen ist. Auch waren die regionalen Netzwerke auf kantonaler Ebene kaum miteinander vernetzt. Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Verständnis einer niederschwellig zugänglichen, vernetzten Versorgung, Pflege, Beratung und Betreuung sind weitgehend unbekannt.

Hier hat die Fach- und Koordinationsstelle wie bereits erwähnt auf verschiedenen Ebenen wichtige Grundlagen für eine Weiterentwicklung der Stellen geschaffen: Grundlagenpapiere und die Vernetzung mit erfolgreichen ausserkantonalen Projekten und Initiativen zur Klärung von Verständnissen, Ansprüchen und Haltungen; Informations- und Austauschtreffen zwischen den bestehenden und geplanten Stellen; angestrebte Vernetzung der Gemeinden und Bezirke als zentrale Auftraggeber (z.B. Gesundheitsforum, Konzept Projektgruppe integrierte Versorgung (April 2018)); die Entwicklung von Hilfsmitteln wie den Wegweiser oder Weiterbildungsangeboten, die als Dienstleistungen die regionalen Stellen entlasten sollten.

Aus der Dokumentenanalyse und den Interviews ergibt sich zum heutigen Zeitpunkt kein **an der Weiterentwicklung des Leistungsspektrums** der bestehenden Stellen **direkt messbarer** Beitrag der Fach- und Koordinationsstelle. Dies betrifft die operative Handlungsebene. Auf der Systemebene wird dem Verein jedoch ein erheblicher Anteil an einer Sensibilisierung der Akteure und einer Veränderung des Umfelds zugewiesen, welche die Initiativen zu einer besser koordinierten Versorgung auf der regionalen und kommunalen Ebene unterstützt (Interviews 1, 2, 7).

Im Rahmen der Evaluation wurden zwei entgegenstehende Haltungen angetroffen. Auf der einen Seite sahen Rückmeldungen aus den Interviews und den zur Verfügung stehenden Dokumenten in der Arbeit und Ausrichtung der Fachstelle eine notwendige und bedarfsgerechte Unterstützung für den Aufbau und Weiterentwicklung von regionalen und kommunalen Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen. Sie sahen hier ein grosses Potenzial, auch wenn dieses noch nicht ausgeschöpft wurde. Die Rückmeldungen sahen auch eine Notwendigkeit zur Weiterentwicklung der Stellen und Netzwerke mit Blick auf die Herausforderungen Alter.

Andererseits ergaben sich aus den Rückmeldungen einer grossen Zahl von Bezirken und Gemeinden die Einschätzung, dass das bestehende oder geplante regionale/kommunale Angebot bereits ausreichend sei und die Ressourcen besser in die eigene regionale Entwicklung gesteckt würden. Aktivitäten des Vereins Socius würden von bereits bestehenden Institutionen in der Region abgedeckt, Doppelspurigkeiten seien zu vermeiden. Dabei bezogen sich die Mehrheit der Antworten nicht

allein auf die bestehenden und geplanten Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen, sondern auch auf die regionalen Netzwerke, Kommissionen oder Projektgruppen.

Das Konzept und die Strategie 2017-2021 sahen neben dem Wissens- und Erfahrungsaustausch die Erarbeitung von Instrumenten wie Leitbild und Checkliste für den Aufbau regionaler Stellen und von Empfehlungen für die qualitative Weiterentwicklung vor. Diese sollten nicht top-down eine einheitliche Lösung für den ganzen Kanton installieren, sondern die Entwicklung von regional adaptierten Lösungen unterstützen. Im Rahmen einer Projektgruppe Integrierte Versorgung (Verein Socius Kanton Schwyz, Vorlage vom April 2018) hätten die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den regional angepassten Umsetzungen unter Einbezug von Gemeindevertreterinnen aus allen Bezirken herausgearbeitet und bedarfsgerechte Lösungen diskutiert werden sollen. Es wäre mit Blick auf die oben skizzierten Unterschiede in der Einschätzung der Notwendigkeit und Rolle einer kantonalen Fach- und Koordinationsstelle sehr wertvoll gewesen, wenn dieser Prozess noch hätte stattfinden können.

In die Evaluation einzubeziehen sind auch die Rückmeldungen auf der Ebene der verantwortlichen oder leitenden Mitarbeitenden oder Gemeindevertreter/-innen der bestehenden Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen. Die bestehenden und neu geschaffenen Stellen nahmen mit einer Ausnahme an mindestens einem, mehrheitlich an beiden Austauschtreffen teil, die von der Fach- und Koordinationsstelle Socius Kanton Schwyz initiiert wurden. Es wurde eine Fortführung im jährlichen Rhythmus vereinbart. Wie bereits im Kapitel «Vernetzung und Koordination» beschrieben, wurde dieser Austausch von den Teilnehmenden sehr geschätzt. Sie sahen einen Mehrwert, der durch die Arbeit der Fach- und Koordinationsstelle und in Zusammenarbeit mit der Fach- und Koordinationsstelle sowohl auf der Systemebene wie auch auf der operativen Ebene realisiert werden sollte. Die untenstehende Aufzählung gibt Beispiele auf beiden Ebenen:¹¹

- auf der Systemebene
 - Die Aufbereitung von datenbasierten Grundlagen und bestehenden Studien zu Handen der Gemeinden und Bezirken zu Bedarf und Nutzen einer integrierten Versorgung
 - Bedeutung von Prävention aufzeigen, auch hier mit Blick auf das Verhältnis von Kosten zu Nutzen
 - Verbesserung der Verankerung der Angebote, politisch wie auch mit den anderen Organisationen
 - Einfluss der Ressourcen (Stellenprozente) auf die Ausgestaltung des Angebots
- auf der operativen Ebene
 - Werkzeugkoffer für Gemeinden um eine neue Informationsstelle aufzubauen
 - Entscheidungshilfen für die Angliederung von Informationsstellen

Nach Projektstart Socius Kanton Schwyz sind folgende neue Projekte und Initiativen gestartet worden. Am 01.01.2017 nahm die regionale Koordinationsstelle Altersfragen Reichenburg ihre Arbeit auf (60 Stellenprozent). Parallel dazu wurde in der Gemeinde das Projekt richäburg.füränand – Leben und Wohnen im Alter in Reichenburg lanciert. Unterstützt durch die Age-Stiftung sieht es den Aufbau einer Care Community vor, um eine integrierte Versorgung im angestammten Sozialraum zu realisieren. Im Bezirk March wurde auf der Basis einer bereits langjährigen Zusammenarbeit im Jahr 2017 formal die Pflegekoordination March ins Leben gerufen, die die politische Koordination von Angebot und Nachfrage der Gemeinden im Pflegebereich übernehmen soll. Ende 2018 sprach der Bezirksrat Mittel für eine nächste Ausbaustufe, welche die Vernetzung und Koordination zwischen allen Akteuren und den Zugang zu den Angeboten für die Bevölkerung verbessern soll. Eine Koordinationsstelle wird am Spital Lachen aufgebaut. Mittelfristig soll eine Gesundheitsregion March entstehen.

¹¹ Protokoll der 2. Austauschitzung der regionalen und kommunalen Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen

Den beiden Projekten ging eine lange Vorbereitungsphase und Zusammenarbeit zwischen regionalen Akteuren voraus.¹² In einem Interview wurde die Meinung geäußert, dass ohne das Umfeld, welches Socius Kanton Schwyz kreiert hat, sich die Projekte nicht in dieser Form und zum jetzigen Zeitpunkt hätten realisieren lassen. «Vor einem Jahr wäre die Entstehung einer Gesundheitsregion March so nicht denkbar gewesen» (Interview 7).

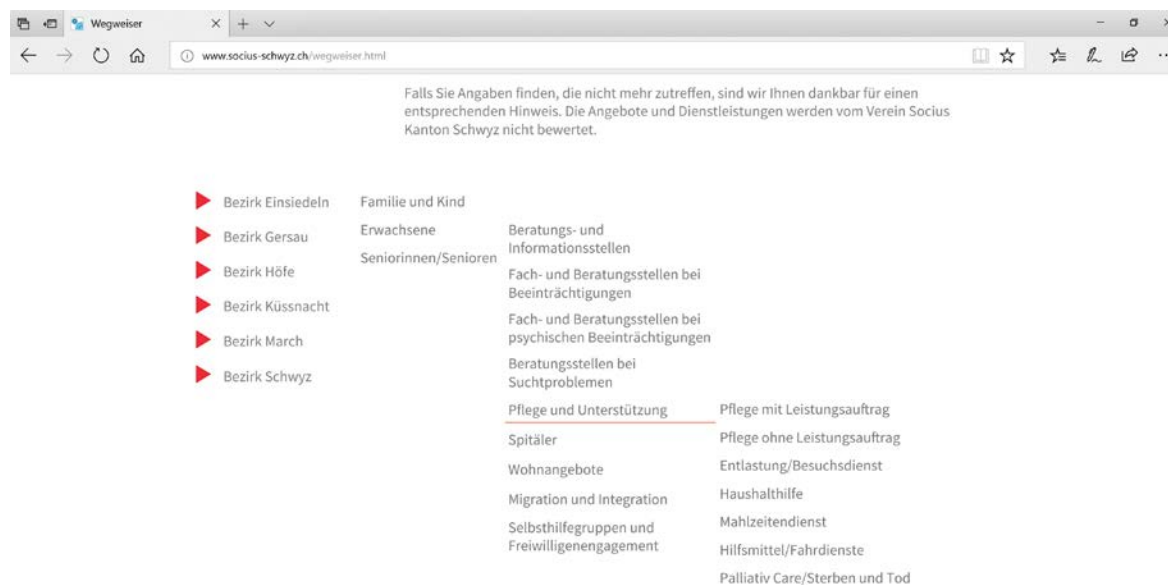
Ein wiederholt intensiv diskutiertes Thema im Rahmen der Pilotphase war die Frage nach der Definition sinnvoller Regionen. Diese müssen einerseits die Ressourcen der lokalen und regionalen Netzwerke aktivieren können und der Orientierung der betroffenen Personen folgen, andererseits eine hinreichend grosse Auslastung und fachliche Basis anstreben. Im Rahmen des Gesundheitsforums und der Strategiediskussionen des Vorstands wurden verschiedene Grenzen sinnvoller Gesundheitsregionen diskutiert, die sich zum Teil an den Bezirken bzw. einer bezirksübergreifenden Zusammenarbeit, zum Teil am Einzugsgebiet der drei Spitalstandorte orientieren. Die Frage konnte während der Pilotphase von Socius Kanton Schwyz nicht abschliessend beantwortet werden.

3.2.2. Handlungsfeld Information

Das zentrale Ziel im Handlungsfeld «Information» war das Erstellen eines aktuellen, umfassenden Überblicks über alle im Kanton bestehenden Leistungsangebote und Leistungsanbieter für die Leistungserbringer und die Öffentlichkeit. Dieser Überblick sollte in Form einer Datenbank leicht aktualisierbar sein und den regionalen und kommunalen Stellen als Grundlage und Vorlage für regionale Auszüge und Broschüren dienen. Die Informationen über die Angebote sollten in einem strukturierten und leserfreundlichen Format als «Wegweiser» auf der Webseite des Vereins aufgeschaltet sein.

Abbildung 2 gibt die Struktur des Wegweisers und seiner Aufschaltung auf der Webseite des Vereins Socius wieder.

Abbildung 2: Struktur des Wegweisers und Zugang über Webseite des Vereins Socius (bis Ende 2018)



Quelle: Auszug aus Webseite des Vereins Socius Kanton Schwyz.

Der Wegweiser wurde im Jahr 2018 für die Zielgruppen «Seniorinnen und Senioren» und «Erwachsene» aufgeschaltet. Damit liegt für diese beiden Zielgruppen eine umfassende Übersicht über alle

¹² In den Gemeinden Schwyz und Ingenbohl wird zurzeit ebenfalls ein Ausbau der Informations- und Anlaufstelle und eine Zusammenarbeit geprüft.

Angebote des Kantons Schwyz vor. Eine dritte Zielgruppe «Familie und Kind» war vorgesehen, wurde aufgrund der Übergabe der Aktivitäten des Vereins an den Kanton nicht mehr realisiert.¹³

Die Angebote waren zur besseren Orientierung nach den sechs Bezirken des Kantons und nach den Zielgruppen gegliedert sowie Handlungsfeldern resp. Leistungsgruppen zugeordnet.

Der Wegweiser wurde von allen Experten als umfassendes und wichtiges Instrument eingeschätzt, das eine «verdankenswerte» Arbeit der Geschäftsführerin und zentrale Errungenschaft der Pilotphase (Interviews 1, 3, 4, 6, 7) gewesen sei. Kritisch hinterfragt wurde teilweise die Sichtbarkeit in der breiten Öffentlichkeit. Unterschiedlich beurteilt wurde die Frage, ob der Katalog in der jetzigen Form und Erfassung von Angeboten aus allen Regionen zu umfassend sein, um von einer breiten Öffentlichkeit und regionalen Leistungserbringern genutzt werden zu können. Aus Sicht Verein und Fachstelle filtern die Zugangskategorie Region, Zielgruppe und Angebotsgruppe die Anzahl präsentierter Angebote wirkungsvoll. Zugleich sollte mit dem Wegweiser eine Datenbasis geschaffen werden, die für regionale Auszüge und Broschüren genutzt werden kann und zugleich Synergien bei der kantonsweiten Aktualisierung bietet. Leider liegen keine Zugriffsstatistiken vor, die Auskunft über die Nutzung geben. Der Wegweiser hatte die interessante Wirkung, dass die Leistungserbringer die Initiative ergriffen, in das Verzeichnis aufgenommen zu werden (Interview 4).

Der Wegweiser wird vom Amt für Gesundheit und Soziales des Kanton Schwyz übernommen. Der Kanton hat das eigene Sozialverzeichnis zuletzt nicht mehr aktualisiert. Es ist geplant, dass beide Verzeichnisse in einer geeigneten Form miteinander verschmolzen werden.

Auch die Webseite des Vereins Socius – die alle relevanten Informationen bündelte – wurde als sinnvolle Informationsquelle über den Stand und Entwicklung der Versorgung eingeschätzt. Sie wird wie auch der Newsletter des Vereins im folgenden Kapitel genauer analysiert.

3.2.3. Handlungsfeld Erfahrungs- und Wissensaustausch

Das Ziel des dritten Handlungsfeldes war es, einen regelmässigen Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren der sozial-medizinischen Versorgung und den regionalen Informations- und Koordinationsstellen zu etablieren. Ausserdem war angedacht, bedarfsgerechte Weiterbildungsangebote mit Hilfe der kantonalen Fachstelle zu entwickeln.

Der Erfahrungs- und Wissensaustausch innerhalb der bereits unter dem Handlungsfeld Vernetzung und Koordination aufgeführten Veranstaltungen (Gesundheitsforum, Mitgliederversammlung, Veranstaltung «Neue Wohnformen – eine Herausforderung auch im Kanton Schwyz», Socius Frühstück, 06.09.2018, Fachliche Begleitgruppe, Vorstandssitzungen, Informationstreffen unter den bestehenden und geplanten regionalen Fachstellen) wurde gemäss Rückmeldungen in den Interviews von den Akteuren sehr geschätzt.

Der Verein und die Fachstelle Socius Kanton Schwyz verfolgten mit der Auswahl der Themen und Veranstaltungsformate ein doppeltes Ziel. Zum einen sollte ein Austausch mit dem Wissen und Erfahrungen, welches in ausserkantonalen Projekten gewonnen wurde und interessante Lösungen zur «Herausforderung Alter» aufzeigte, möglich werden. Zum anderen boten die Formate intensive Diskussionsmöglichkeiten für einen Wissens- und Erfahrungsaustausch unter den beteiligten Akteuren des Kantons Schwyz. Die untenstehende Liste gibt einen Einblick in die Auswahl und Aktualität von Themen und Initiativen:

- 1. Generalversammlung, Urs Zaroni, Leiter Masterplan Integrierte Versorgung/eHealth Aargau, zum Thema «Gesundheitsregionen – der Mensch im Mittelpunkt, nicht Krankheiten»
- Gesundheitsforum Schwyz (24.01.2018): Dr. Antonia Jann, Geschäftsführerin der Age –Stiftung, zum Thema «Es braucht mehr Lösungen als gestern»; Prof. Dr. h.c. Jürg Krummenacher, Präsident Verein Socius Kanton Schwyz, zum Thema «Integrierte Versorgung – ein Gebot der Stunde»

¹³ Das Fehlen dieser Zielgruppe wurde in einem Interview (Interview 7) aktiv angesprochen und bedauert.

- 2. Generalversammlung, Michael Kirschner, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Fachbereich Menschen im Alter, CURAVIVA Schweiz, zum Thema «Integrierte Versorgung aus Sicht von CURAVIVA Schweiz».
- «Neue Wohnformen im Alter» (25.06.2018): u.a. Edith Dürst Odermatt, Geschäftsleiterin Pro Senectute Kanton Schwyz zum Thema «Die Sicht der Betroffenen»; Jürgen Stremlow, HSLU SA zum Thema «Kommunale Alterspolitik in der Schweiz und ein Blick nach Deutschland»; Regula Suter und Elke Wurster, Siedlungs- und Wohnassistenz, Gemeinde Horgen zum Thema «Wohnraum, Beratung, Unterstützung, Vernetzung: Elemente der Horgener Altersarbeit»
- Socius Frühstück, Schwyz, 6. 9. 2018: Hildegard Hungerbühler, Sozialanthropologin, Leiterin Grundlagen und Entwicklung Geschäftsstelle SRK sowie Vizepräsidentin Nationales Forum Alter & Migration zum Thema «Die ältere Migrationsbevölkerung. Potenziale und Herausforderungen»

Darüber hinaus bot der Verein Socius auf seiner Webseite über die Aufschaltung von zentralen Dokumenten, Themenblättern und Checklisten Zugang zu Erkenntnissen aus anderen Initiativen, Projekten und Versorgungsansätzen an. Auf der Webseite wurden auch Erkenntnisse aus dem Socius Programm zur Verfügung gestellt, u.a. das Socius Themenblatt und die Socius Checkliste zum Thema Anlaufstellen. Durch die Einbindung der Fach- und Koordinationsstelle und weiterer Mitglieder des Vereins in das Netzwerk und das Lernumfeld des Socius-Programms fand auch auf dieser Ebene ein Erfahrungsaustausch statt. Für verschiedene Projekte wie z.B. die Entwicklung des Wegweisers suchte der Verein Socius Kanton Schwyz und die Fach- und Koordinationsstelle den aktiven Austausch mit anderen Socius-Projekten. Zugleich bot die Webseite einen öffentlichen Zugang zu Konzepten und Grundlagenpapieren, welche innerhalb des Vereins Socius Kanton Schwyz entwickelt wurden.

Ein wichtiges Element im Handlungsfeld Wissens- und Erfahrungsaustausch war der Aufbau einer breit abgestützten Fachgruppe, die von Mitarbeitenden verschiedener Institutionen aus dem Gesundheits- und Sozialbereich und aus zivilgesellschaftlichen Organisationen gebildet wurde.

Der im März 2018 lancierte Newsletter, welcher in Folge quartalsweise erscheinen sollte, diente neben der Informationsvermittlung auch dem Wissens- und Erfahrungsaustausch. Unter sechs verschiedenen Kategorien wurden interkantonale und ausserkantonale Neuigkeiten auf verschiedenen Ebenen ausgetauscht: 1. News aus der Fach- und Koordinationsstelle, 2. News aus dem Verein, 3. Entwicklung in Kanton, Bezirken und Gemeinden; 4. News aus den Organisationen; 5. Veranstaltungshinweise; 6. Neues im Bereich Gesundheit, Soziales und Alter. Die Akteure im Kanton Schwyz waren eingeladen, sich aktiv in den Newsletter einzubringen. Ende 2018 waren rund 170 Abonnenten zu verzeichnen.

In den Interviews wurde die Wirksamkeit und Reichweite des Newsletters unterschiedlich beurteilt. Leider liegen wegen der Auflösung des Vereins und Abschaltung der Webseite auch hier keine Zahlen zur Nutzung des Newsletters vor.

In einem Interview wurde neben der grossen Wertschätzung der bisherigen Formate die Überlegung geäussert, dass für eine vertiefte Zusammenarbeit noch weitere Austauschformen notwendig werden würden (Interview 7).

3.2.4. Handlungsfeld Monitoring und Qualitätsentwicklung

Aufgrund der aktuellen Entwicklungen (Auflösung des Vereins und Überführung der Aktivitäten in die kantonale Fachstelle Alter des Amtes für Gesundheit und Soziales) wurde dieses Handlungsfeld aus Zeit- und Ressourcengründen während der Pilotphase nicht mehr bearbeitet.

Die Fach- und Koordinationsstelle sollte die Datenbeschaffung und ein Monitoring bezüglich der Entwicklung des Leistungsbedarfs und -angebots, der Kosten und der Finanzierung unterstützen. Strukturelle Lücken und Mängel in Bezug auf das Leistungsangebot, die Koordination der Leistungen

und die Zusammenarbeit der Leistungserbringer sollten systematisch erfasst werden. Die Fach- und Koordinationsstelle sollte damit mittelfristig einen Beitrag leisten, den Nutzen einer bedarfsorientierten, integrierten Versorgung direkter ausweisen zu können. Darüber hinaus wurde die Entwicklung von Empfehlungen für die qualitative Weiterentwicklung der regionalen und kommunalen Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen und deren Tätigkeiten angestrebt. Regional oder kommunal unterschiedlicher Umsetzungen des Leistungsangebots wurden als sinnvoll erachtet, sollten aber von gemeinsamen Qualitätsstandards getragen sein.

3.3. Evaluation der Ziele auf der Ebene des Vereins «Socius Kanton Schwyz»

Die Ziele, die sich der Verein Socius **auf Vereinsebene** gesetzt hatte, bewegten sich auf verschiedenen Handlungsebenen, die in den kommenden Abschnitten separat untersucht werden.

Die Zukunft des Vereins im Anschluss an die Pilotphase war mit dem Erreichen einer breit abgestützten Trägerschaft und Sicherstellung einer Anschlussfinanzierung verbunden. Darüber hinaus wollte sich der Verein an den Ergebnissen seiner Arbeit messen lassen. Darunter fallen sein Beitrag an die Weiterentwicklung kommunaler und regionaler Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen und der ihm zugeschriebene Nutzen aus Sicht der Mitglieder und der Akteure des Gesundheits- und Sozialbereichs.

Am Ende der Pilotphase steht letztlich der Entscheid, dass der Kanton die Aufgaben der Fach- und Koordinationsstelle Socius Schwyz übernommen hat und der Verein aufgelöst wurde. In einem eigenen Abschnitt sollen die Gründe für diesen Schritt nachgezeichnet werden und – soweit möglich – die Implikationen für die Weiterführung der Arbeit und die Erwartungen der Akteure festgehalten werden.

Mit dem ursprünglichen Ansatz, über einen Trägerverein die Koordination und Vernetzung der Akteure aus dem Gesundheits- und Sozialwesen und eine qualifizierte Information, Beratung und Begleitung der Bevölkerung im Kanton Schwyz zu fördern, waren Erwartungen an die Mobilisierung von Kompetenzen und Ressourcen und an die Vorteile einer partizipativen Steuerung und engen Einbindung der Basis gebunden. In einem letzten Abschnitt der Evaluation soll untersucht werden, in wie weit dies gelungen ist und welche Erkenntnisse aus den Erfahrungen für andere Projekte gezogen werden können.

3.3.1. Erreichen einer breit abgestützten Trägerschaft und Sicherstellung der Regelfinanzierung

Auf der Ebene Verein wurde das Ziel einer breit abgestützten Trägerschaft formuliert, in der neben dem Kanton die Mehrheit der Gemeinden und der wichtigen Akteure des Gesundheits- und Sozialwesens vertreten sind. Darüber hinaus fiel die Sicherstellung der Finanzierung des Vereins und der Fach- und Koordinationsstelle nach Ablauf der Pilotphase ab 2019 in den Verantwortungsbereich von Verein und Vorstand. Nach dem Wegfall der Pilotfinanzierung durch das Projekt Socius musste das Budget spätestens ab dem Jahr 2020 vollumfänglich durch Mitgliederbeiträge, Beiträge der öffentlichen Hand, Erträge aus Dienstleistungen, Spenden und Zuwendungen sowie Vermögenserträge gedeckt werden.

Gemäss Dokumentenanalyse bestand der Verein an der Mitgliederversammlung Juni 2018 aus 38 Mitgliedern, darunter der Kanton, der Bezirk March und die Gemeinden Arth, Feusisberg, Schübelbach, Rothenthurm und Schwyz. Nach Ankündigung der Erhöhung der neu nach Einwohnerzahlen abgestuften Mitgliederbeiträge für Gemeinden ab 01.01.2019 hielten die Gemeinden Schübelbach und Schwyz an ihrer Mitgliedschaft fest, Rothenthurm trat neu bei. Damit wären 3 von 30 Gemeinden ab 2019 als Mitglieder im Verein vertreten gewesen. Der Verein hatte sich das Ziel gesetzt, bis zur Generalversammlung 2018 50 Mitglieder aus allen Bereichen gewonnen zu haben. Dieses Ziel wurde durch den Nichtbeitritt der Gemeinden verfehlt und führte letztlich zu dem Entscheid, den Verein

Ende 2018 aufzulösen, und zur Übernahme der Aktivitäten des Vereins durch den Kanton. Das Ergebnis von über 30 Mitgliedern aus dem Kreis der (auch privaten, erwerbswirtschaftlichen) Leistungserbringer und zivilgesellschaftlichen oder gemeinnützigen Organisationen wurde als Erfolg gewertet.

Das Jahresbudget betrug nach der Aufnahme der operativen Tätigkeit der Geschäftsstelle knapp unter 100'000 Franken. Der Projektgruppe und später dem Verein war es gelungen, die Finanzierung der Pilotphase durch einen Beitrag des Kantons aus Mitteln des Lotteriefonds, die Projektbeiträgen der Age-Stiftung, Spenden und Mitgliederbeiträge zu decken.

Mit den Mitteln aus der Age-Stiftung wäre die Finanzierung des Vereins bis Ende August 2019 gesichert gewesen. Danach war man auf weitere Finanzierungsquellen angewiesen. Regierungsrätin Steimen sicherte im Dezember 2017 zu, dass sie sich dafür einsetzt, dass der Kanton einen jährlichen Beitrag von CHF 30'000 leistet. Eine Bedingung dafür war, dass sich die Gemeinden auch an der Finanzierung des Vereins beteiligen

Der Präsident Jürg Krummenacher führte im Februar 2018 ein Gespräch über die Finanzierung des Vereins mit der Fachgruppe Gesellschaft des vszgb (Verein Schwyzer Gemeinden und Bezirke). Danach wurde ein Gesuch an den Vorstand des vszgb gesendet, mit der Bitte darauf hinzuwirken, dass alle Gemeinden und Bezirke sich bereit erklären, ab 2020 gemeinsam einen jährlichen Beitrag an den Verein Socius in der Höhe von CHF 45'000 zu entrichten. Der Verein Socius Kanton Schwyz erarbeitete einen Finanzierungsschlüssel, der einen nach Einwohnerzahl abgestuften Mitgliederbeitrag zwischen 400 CHF und 3'100 CHF vorsah. Der Vorstand des vszgb bat im Newsletter vom Februar 2018 die Gemeinden und Bezirke, «die Mitgliedschaft zu diskutieren». 25 der 30 Gemeinden hatten bis Ende Mai 2018 geantwortet. Drei Gemeinden wären bereit gewesen, ab 2020 den höheren Mitgliederbeitrag zu zahlen, alle anderen Gemeinden lehnten den Beitritt ab.

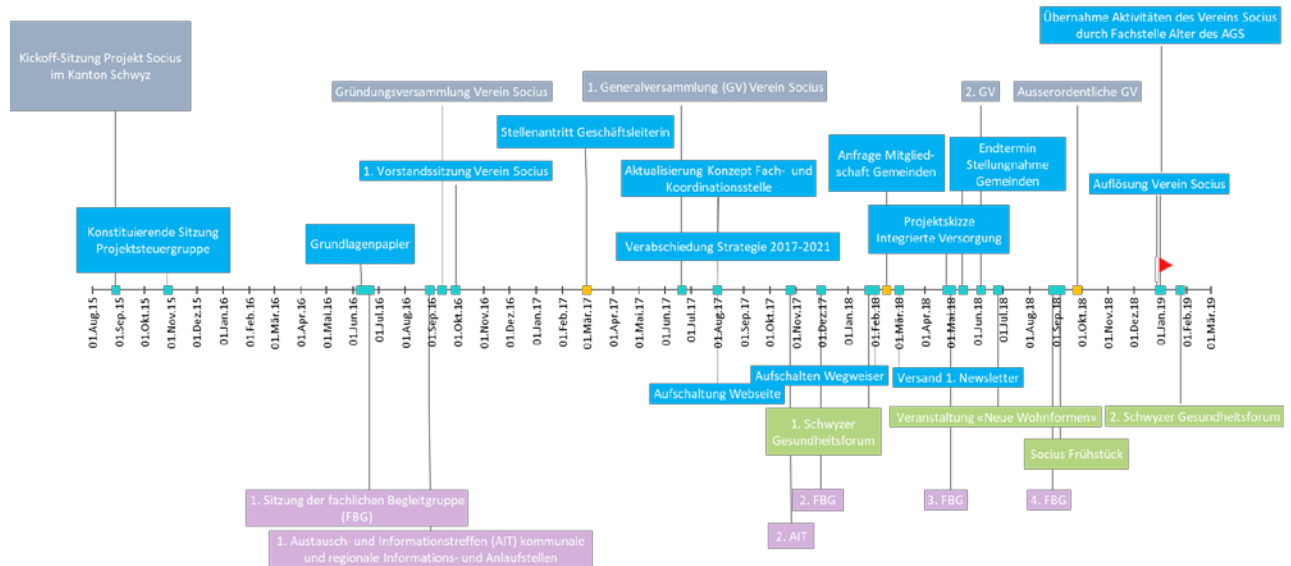
Der Vorstand diskutierte in Rücksprache mit dem Kanton verschiedene Möglichkeiten, die Finanzierungslücke zu schliessen, darunter auch Gesuche an Stiftungen. Letztlich entschied er sich angesichts des fehlenden Rückhalts bei den Gemeinden, der Unsicherheit einer Finanzierung über Stiftungsbeiträge und der Bereitschaft des Kantons, die Aktivitäten des Vereins Socius Schwyz im Rahmen der Fachstelle Alter des Amts für Gesundheit und Soziales zu übernehmen, für die Beantragung der Auflösung des Vereins an einer ausserordentlichen Generalversammlung des Vereins im September 2018.

3.3.2. Evaluation der ergebnisorientierten Ziele

Der Verein wollte sich letztlich an den **Ergebnissen** seiner Arbeit messen lassen, nicht nur auf der Struktur- und Prozessebene, sondern auch auf der Outcome-Ebene. Darunter fallen gemäss eigenem Konzept sein Beitrag an die Weiterentwicklung kommunaler und regionaler Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen und der ihm zugeschriebene Nutzen aus Sicht der Mitglieder und der Akteure des Gesundheits- und Sozialbereichs.

Abbildung 3 gibt die zentralen Aktivitäten des Vereins und der Fach- und Koordinationsstelle Socius auf einem Zeitstrahl wieder. In der oberen Hälfte werden wichtige Ereignisse und Arbeitsschritte auf der Vereinsebene festgehalten, in der unteren Hälfte wichtige Anlässe und Instrumente gemeinsam mit der Fach- und Koordinationsstelle. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden die Sitzungen der Projektgruppe und die neun Vorstandssitzungen nicht eingezeichnet.

Abbildung 3: Zentrale Aktivitäten des Vereins und der Fach- und Koordinationsstelle Socius im Zeitstrahl



Quelle: Eigene Darstellung HSLU auf der Grundlage der Dokumentenanalyse und Interviews.

Die dreijährige Projektphase lässt sich grob in drei Phasen unterteilen.

- Eine erste eineinhalbjährige Phase mit Konstituierung und Verbreiterung der Projektträgerschaft, Einbindung des Projektes in die Akteurslandschaft des Kanton Schwyz, Sicherstellung der kompletten Finanzierung der Pilotphase, Vorbereitung und Durchführung der Vereinsgründung, welche mit Besetzung der Geschäftsstelle am 01. März 2017 abgeschlossen wurde.
- Eine zweite ebenfalls eineinhalbjährige Phase mit Aufbau der Geschäftsstelle, Kommunikationsinfrastruktur (Corporate Design, Webseite), Lancierung der zentralen Instrumente und Aktivitäten des Vereins und der Fachstelle in drei von vier Handlungsfeldern, welche mit der ausserordentlichen Generalversammlung und dem Entschluss der Auflösung des Vereins und Übergabe der Aktivitäten an den Kanton am 26. September 2018 abgeschlossen wurde
- Eine rund dreimonatige Phase des Abschlusses der bereits lancierten Tätigkeiten und der Übergabe der Aktivitäten an den Kanton.

Die Abbildung zeigt einerseits die vielfältigen Aktivitäten, welche sowohl auf Seiten des Vereins als auch der Geschäftsstelle in der dreijährigen Pilotphase durchgeführt wurden. Der Verein stand über die Gründungsversammlung, die Generalversammlungen mit Fachbeiträgen und die weiteren Veranstaltungen im regelmässigen Kontakt mit den Mitgliederorganisationen. Sehr viel Arbeit floss in die Systemebene und institutionelle Ebene, um die Anliegen des Projekts Socius Kanton Schwyz auf der politischen und institutionellen Ebene zu verankern und Steuerungsinstrumente und Spielregeln der Zusammenarbeit zu verabschieden. Darunter fiel auch die Erarbeitung der Konzepte und Grundlagendokumente sowie der Statuten und Strategie 2017-2021 des Vereins.

Die Aktivitäten mit einem unmittelbaren Einfluss auf die Ziele der operativen Handlungsebene konzentrierten sich auf die Phase nach Stellenantritt der Geschäftsleiterin im März 2017. Innerhalb von wenigen Monaten wurden wichtige Instrumente und Anlässe in drei Handlungsfeldern erarbeitet und umgesetzt: Webseite, Wegweiser, Austausch- und Vernetzungstreffen, Gesundheitsforum, Socius Frühstück, Projektskizze «Integrierte Versorgung», etc. Der Zeitraum zwischen Stellenantritt der Geschäftsleiterin und Anfrage an die Gemeinden zur Mitfinanzierung des Vereins Socius Kanton Schwyz und Sicherstellung einer Regelfinanzierung im März 2018 betrug praktisch nur ein Jahr.

Beide Phasen waren extrem kurz für den Aufbau und Umsetzung eines solch komplexen Projektes. Die Arbeit der Geschäftsleiterin wurde in den Interviews ungefragt einstimmig hervorgehoben und

sehr stark gewürdigt. Die Besetzung der Stelle wurde als Glücksfall für das Projekt bezeichnet (Interviews 3).

Die zeitliche Aufreihung der Aktivitäten zeigt gleichzeitig die enorme Arbeit, die in der Pilotphase vom Vorstand geleistet wurde. Eine hohe Wertschätzung für diese Arbeit wurde in allen Interviews geäußert. Der Verein habe in kurzer Zeit viel erreicht, jedoch aus Sicht der Interviewpartner nicht die Zeit gehabt, die Arbeit nachhaltig zu etablieren. Dazu hätte man mehr Ressourcen und Zeit zur Verfügung stellen sollen, was aufgrund der oben genannten Entwicklungen im Bereich Finanzierung / Beitritt der Gemeinden nicht möglich war.

Das folgende Zitat fasst die in allen Interviews geäußerte Würdigung der Arbeit, die der Verein und die Geschäftsstelle geleistet haben, sehr treffend zusammen: *«In den drei Jahren wurden alle relevanten Strukturen geschaffen, um zukünftig vertieft arbeiten zu können. Es wurde meiner Meinung nach alles den Ressourcen entsprechende mögliche getan»* (Interview 7). Der Verein als dynamischer Akteur wurde in keinem Interview in Frage gestellt.

Zugleich fällt die Bewertung der Umsetzung der oben genannten Ziele, die sich der Verein auf der **Outcome-Ebene** gesetzt hat, sehr unterschiedlich aus. Es finden sich auf dieser Ebene zwei entgegengesetzte Haltungen. Die eine Gruppe ist der Überzeugung, dass sich der Verein auch auf dieser Ebene auf dem richtigen Weg befunden hat, ihm aber die Zeit gefehlt hat, um die angestrebten Ergebnisse zu erzielen. Die andere Gruppe bilden Leistungserbringer und Gemeinden, die sich gegen einen Beitritt zum Verein Socius entschieden oder einen Beitritt zurückgestellt haben, weil sie in seinem Angebot und dem bisher Erreichten (noch) keinen Nutzen oder Mehrwert für sich sahen. Da im Rahmen der Evaluation keine quantitative standardisierte Befragung vorgenommen wurde, lassen sich Grösse und Verteilung der beiden Gruppen auf die verschiedenen Stakeholdergruppen nicht angeben.

3.3.3. Gründe für die Auflösung des Vereins und Übernahme der Aufgaben durch den Kanton

Auf dem Papier scheint der Hauptgrund für die Auflösung des Vereins und Übernahme der Aufgaben durch den Kanton klar zu sein. Der Verein hat sein Ziel einer breit abgestützten Mitgliedschaft unter Beteiligung der Mehrheit der Bezirke und Gemeinden und damit auch die Sicherstellung der Finanzierung ab 2020 nicht erreicht. Dahinter steht jedoch eine Vielzahl von Gründen, die zum Nichterreichen dieses Ziels geführt haben.

Zum einen sah eine Mehrheit der Gemeinden und Bezirke keinen oder noch keinen wesentlichen Mehrwert in einem Beitritt zum Verein Socius. Sie betrachteten die bestehenden Lösungen als ausreichend oder bewerteten die Investitionen in ihre eigenen kommunalen oder regionalen Lösungen als wertstiftend. Die Rolle des Vereins oder der Fach- und Koordinationsstelle war für sie nicht deutlich genug. Zum anderen standen Aspekte der Governance hinter der Ablehnung eines Beitritts. Einzelne Gemeinden und Bezirke erachteten die Aufgabe einer überregionalen Koordination und Förderung und Unterstützung der Weiterentwicklung kommunaler oder regionaler Netzwerke und Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen als Steuerungsaufgabe des Kantons. Als dritte Ebene für die Ablehnung eines Beitritts wurde die finanzielle Ebene angeführt. Diese ist zum Teil mit der Steuerungsfrage verbunden, zum Teil davon losgelöst. Verschiedene Gemeinden wehrten sich gegen eine finanzielle Beteiligung am Verein, da sie der Auffassung waren, dass die Finanzierung einer übergeordneten Fach- und Koordinationsstelle Aufgabe des Kantons sei. Weitere finanzielle Gründe, die in den schriftlichen Antworten und Interviews angeführt wurden, waren ein Ausgabestopp auf der Ebene Gemeindehaushalt, aber auch Bedenken, dass sich die finanziellen Beiträge der Gemeinden mit einem Anwachsen der Aktivitäten des Vereins Socius Kanton Schwyz kontinuierlich erhöhen könnten.

Aus einer anderen Perspektive zeigt sich, dass auch der zeitliche Rahmen einen Anteil daran hatte, dass das Ziel einer breit abgestützten Mitgliedschaft unter Beteiligung der Mehrheit der Bezirke und Gemeinden nicht erreicht wurde. Der Verein Socius Kanton Schwyz hat innerhalb von drei Jahren

ein komplexes Pilotprojekt mit erheblichen Leistungen auf der strukturellen und institutionellen Ebene geführt. Bereits ein Jahr nach Besetzung der Geschäftsstelle wurde der Antrag für eine Sicherstellung der Regelfinanzierung gestellt, inmitten laufender oder für das Geschäftsjahr 2018 und 2019 bereits geplanter Aktivitäten und Projekte. Das Erarbeiten der Geschäftsprozesse, Anlässe und Instrumente, und hier ist vor allem auch der Wegweiser zu nennen, hatte zuvor erhebliche Ressourcen gebunden. Die Möglichkeit einer Verlängerung der Pilotphase mit einer Entscheidung über Beitritt und Finanzierung beispielsweise im Frühjahr 2019 hätte eine andere Entscheidungsbasis gegeben – und dem Verein und der Geschäftsstelle Raum und Zeit, den Tatbeweis anzutreten, dass der Verein Wissen, Erfahrungen, Ressourcen und Instrumente aktivieren kann, die die konkrete Vernetzung auf der regionalen Ebene fördern, Synergien schaffen und die Akteure entlasten. So waren auf der Gemeinde- und Bezirksratsebene die Rolle, die Einbettung innerhalb der Ebenen Kanton, Bezirk und Gemeinde sowie der Mehrwert des Vereins Socius Schwyz für viele Vertreter unklar.

Im Rahmen komplexer Projekte oder «Startup»-Organisationen gibt es immer auch Faktoren, die nur schwer zu beeinflussen sind. Diese umfassen beispielsweise die Signalwirkung der Positionierung gewisser Schlüsselakteure, personelle Wechsel oder die Auswirkung der zeitlichen Abfolge und Formulierung der Entscheidungsschritte. In den Interviews wurde deutlich, dass auch solche Faktoren zum Nichterreichen der Ziele beigetragen haben könnten.

In der Evaluation wurden unterschiedliche Haltungen zur Rolle des Vereins und einer kantonalen Fach- und Koordinationsstelle deutlich. Dies war verbunden mit unterschiedlichen Einschätzungen der Notwendigkeit der Weiterentwicklung bereits bestehender kommunaler oder regionaler Ansätze bzw. einen Schritt vorher mit unterschiedlichen Bewertungen der anstehenden Herausforderungen. Sie erfordern eine intensive Diskussion und Auseinandersetzung, die zu dem Zeitpunkt der geforderten Entscheidung zwischen März 2018 und Mai 2018 noch nicht in dieser Deutlichkeit geführt worden war. Nach der Rückweisung des Antrags auf Beitritt und Mitfinanzierung des Vereins konnte diese Diskussion unter dem hohen Zeitdruck der Sicherstellung der Finanzierung nicht mehr in Ruhe geführt bzw. nachgeholt werden.

In den Interviews wurde die Einschätzung geäußert, dass die Ablehnung nicht direkt mit der absoluten Höhe der abgestuften Mitgliederbeiträge von 400 Franken bis 3'100 Franken pro Gemeinde verbunden war. Es ging letztlich um eine Deckungslücke ab 2020 von 45'000 Franken pro Jahr. Auf der Bezirksebene hätte dies verteilt auf die sechs Bezirke einen durchschnittlichen Beitrag von 7'500 Franken pro Bezirk bedeutet. In zwei Interviews wurde die Deckungslücke auch in Relation mit den Investitionen für ein neues Bett gesetzt (Interviews 6 und 7). Pro Bett wird bei einem Neubau mit Kosten von rund 350'000 Franken gerechnet, an die der Kanton einen Investitionsbeitrag von 20 Prozent, d.h. rund 75'000 Franken leistet, wenn es unter die im Rahmen der Pflegeplanung bewilligten Betten fällt. Die im einführenden Kapitel 3.1.1 dargestellte revidierte Bettenplanung lässt hier auf beiden Seiten einen zwar regional unterschiedlichen, aber dennoch erheblichen finanziellen Spielraum im Vergleich zur Bettenplanung 2015 erwarten.

3.3.4. Chancen und Grenzen der partizipativen Steuerung über einen Verein

Das Projekt Socius Kanton Schwyz hatte mit der Übertragung der Projektsteuerung an den Verein einen an die Verhältnisse im Kanton Schwyz angepassten, aber von den anderen Projekten des Programms Socius abweichenden Weg eingeschlagen. Die öffentliche Verwaltung übernahm nicht den Lead, sondern Kanton und Gemeinden waren aktive und gleichberechtigte Partner unter Mitgliedern aus allen Leistungsbereichen des Sozial- und Gesundheitswesens. Auch wenn der Verein Ende 2018 aufgelöst und die Aktivitäten an die Fachstelle Alter übergeben wurde, stellt sich die Frage, in wie weit sich der ursprüngliche Ansatz, über einen Trägerverein die Koordination und Vernetzung zu fördern und die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen zu aktivieren, bewährt hat. Wo liegen die Chancen und Risiken, wo die besonderen Möglichkeiten und Grenzen dieses Ansatzes?

In den Interviews wurde der Ansatz eines Trägervereins als ohne Alternative in der Ausgangssituation im Kanton Schwyz gesehen (Interviews 3, 4, 7). Ihm wurde die Auslösung einer Dynamik

zugeschrieben, die sonst schwer zu erreichen gewesen wäre. Dies galt sowohl für die starke Sensibilisierung für das Thema integrierte Versorgung, die von ihm ausging, als auch für die Strukturen, Instrumente und Anlässe, die er in kurzer Zeit aufgebaut hat. Der Verein besass den Vorteil der Unabhängigkeit und Neutralität und leistete einen wichtigen Beitrag, einen Dialog zwischen den verschiedenen Staatsebenen Kanton, Bezirk und Gemeinden zum Thema der integrierten Versorgung in Gang zu setzen (Interview 1). In allen Interviews wurde der Verein auch als sinnvolle Struktur für den Übergang von der Pilotphase in den Regelbetrieb angesehen. Die Auflösung des Vereins wurde bedauert.

Präsident und Vorstandsmitglieder stellten ihre Arbeitszeit dem Verein unentgeltlich zur Verfügung. Der Aufbau eines Vereins und einer «Startup-Organisation» hat über einen weiten Zeitraum sicher den Umfang einer Teilzeitanstellung angenommen. Eingebunden in zumeist leitenden Funktionen der entsprechenden Organisationen und Verbände stellten sie indirekt dem Verein oft auch den Zugang zu dem institutionellen Wissen und Netzwerken zur Verfügung. Sie erfüllten damit auch die wichtige Funktion von Multiplikatoren. Verfügbarkeit und Engagement werden dabei jeweils stark auch von der persönlichen und institutionellen Situation bestimmt.

Da die Mitgliedschaft allen öffentlich-rechtlichen Institutionen und juristischen Personen mit Sitz/Niederlassung und/ oder Tätigkeit im Kanton Schwyz, die sich auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene im Gesundheits- und Sozialbereich engagieren, offenstand, waren Organisationen unabhängig von ihrer Rechtsform, Grösse und üblichen Netzwerk- oder Verbandsstrukturen gleichberechtigt in den Austausch und die Umsetzung der Ziele des Vereins einbezogen. Jedes Mitglied hatte eine Stimme. Darin lag eine grosse Chance, die der Verein geboten hat.

Mit Ausnahme der Krankenversicherer waren die wichtigen Stakeholdergruppen sowohl aus dem Gesundheits- wie Sozialbereich im Verein vertreten. Die Mitglieder waren mitverantwortlich für die Entwicklung des Vereins und der Umsetzung seiner Ziele. Insgesamt waren mächtige Akteure im Verein und Vorstand vertreten. Die Entscheide wurden in den ersten Jahren mehrheitlich einstimmig gefällt. Bei gewissen Themen zeichneten sich Interessenkonflikte oder Konkurrenzsituationen unter den Mitgliedern ab (Interview 1, 6), die aber nicht offen ausbrachen. Als wichtiger Punkt wurde in einem Interview hervorgehoben, dass der Verein nicht nur die Koordination, sondern auch die Kooperation fördern musste, um seine Ziele erfolgreich umsetzen zu können (Interview 7).

Dem Kanton wird die Übernahme der Rolle und Aktivitäten zugetraut, wenn es der Fachstelle Alter gelingt, die notwendigen Ressourcen zu erhalten. Die Akteure erwarten, dass er die Entwicklung von Gesundheitsregionen weiter voranbringt und die erfolgreichen Instrumente des Vereins wie Gesundheitsforum, Wegweiser, Einbezug von Fachgruppen und Informations- und Austauschtreffen zwischen den bestehenden und geplanten regionalen und kommunalen Stellen weiterführt. Der Kanton hat gewisse Signale mit der Durchführung des 2. Schwyzer Gesundheitsforums und der Bereitschaft, den Wegweiser in geeigneter Form weiterzuführen, ausgesendet. Es wurde in den Interviews sehr geschätzt, dass die verantwortliche Mitarbeiterin der Fachstelle Alter bereits Gespräche mit Vertretern aus allen Bezirken geführt hat. Vom Kanton wird auch ein Beitrag zur Klärung der Frage der Ausrichtung von Gesundheitsregionen erwartet, sei es, dass sie sich an den heutigen KESB-Regionen ausrichten oder sich neue, zum Teil auch bezirksübergreifende Formen der Zusammenarbeit ergeben (Interview 3). Wichtig ist, dass es ihm gelingt, die Akteure an einem gemeinsamen Tisch zu holen und zu verhindern, dass sich jeder wieder in seinen eigenen Garten zurückzieht (Interview 6) und der Austausch unter den Regionen und Gemeinden wieder einschläft. Er sollte die Akteure zu einer aktiven Rolle und über die Koordination hinaus zur Kooperation motivieren und hier die Rolle eines neutralen und unabhängigen Moderators, die der Verein übernommen hatte, weiterführen.

4. Fazit

Zielerreichung in den zentralen Handlungsfeldern des Vereins Socius Kanton Schwyz

Die Evaluation zeigt, dass der Verein und die Fach- und Koordinationsstelle Socius Schwyz innert kurzer Zeit nach Gründung des Vereins und Stellenantritt der Geschäftsleiterin – es lagen nur zwei Jahre zwischen Gründungsversammlung und ausserordentlicher Generalversammlung mit Entscheidung zur Auflösung Verein – eine beeindruckende Anzahl von Initiativen gestartet und von Instrumenten und Austauschformaten geschaffen hat. Dazu gehören u.a. der Wegweiser, das Schwyzer Gesundheitsforum und weitere Veranstaltungsformate, der Aufbau einer Fachgruppe, Austauschtreffen zwischen bestehenden und geplanten kommunalen oder regionalen Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen, Grundlagenpapiere und Konzepte und die Vernetzung mit Wissens- und Erfahrungsträgern innerhalb und ausserhalb des Kantons. Er erwies sich als dynamischer Akteur, der seine Ziele vor allem **auf der System- und institutionellen Ebene** erreichen konnte. Eine wichtige Ausnahme auf diesen beiden Ebenen stellt das Ziel dar, die Mehrheit der Schwyzer Gemeinden für eine Mitgliedschaft und einen Beitrag an die Regelfinanzierung nach Ablauf der Pilotphase zu gewinnen. Die Gründe werden in Kapitel 3.3.3 dargestellt.

Dem Verein Socius wird als zentrale Errungenschaft auch die Sensibilisierung aller Akteure für die Herausforderungen der Zukunft und die Bedeutung einer regional vernetzten, integrierten Versorgung im Kanton Schwyz zugeschrieben. Diese Sensibilisierung fand in allen Akteurgruppen statt. Darunter fällt auch, dass die Kommunikation zwischen Gemeinden und Kanton im Hinblick auf diese Thematik klar verbessert wurde und Schritte in Richtung Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten ermöglicht wurden.

Auf der **operativen Handlungsebene** der Förderung und Unterstützung der kommunalen und regionalen Informationsstellen und einer vernetzten, koordinierten Versorgung der Bevölkerung wurden die gesetzten Ziele nicht erreicht. Der Nutzen und Mehrwert des Vereins Socius und der Fach- und Koordinationsstelle waren auf dieser Handlungsebene noch nicht direkt messbar und wurden von den Akteuren sehr unterschiedlich beurteilt. Vor allem gegenüber den politischen Gremien auf der Ebene Bezirke und Gemeinden ist es dem Verein zu wenig gelungen, seine Rolle im Zusammenspiel mit den kommunalen und regionalen Initiativen aufzuzeigen.

Klärung der unterschiedlichen Einschätzungen zur Ausgestaltung kommunaler resp. regionaler Netzwerke und Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen

Die Dokumentenanalyse und Interviews im Rahmen der Evaluation zeigten unterschiedliche **Bewertungen der anstehenden Herausforderungen** und unterschiedliche **Einschätzungen der Tragfähigkeit** bereits bestehender kommunaler oder regionaler Ansätze und der **Notwendigkeit zur Weiterentwicklung** auf. Diese spiegelten sich nicht nur im Verhältnis zwischen der politischen Ebene der Gemeinden und Bezirke und dem Verein Socius Kanton Schwyz. Sie betreffen auch eine unterschiedliche Einschätzung der Ausgangslage zwischen der politischen Ebene einzelner Gemeinden und Bezirke einerseits und den eigenen kommunalen und regionalen Netzwerken von Fachleuten, Alters- und Gesundheitskommissionen oder Projektgruppen andererseits. Eine Klärung ist wichtig für die politische Verankerung aller weiteren Initiativen und Schritte.

Die Klärung erfordert eine intensive Diskussion und Auseinandersetzung, die zu dem Zeitpunkt der von den Gemeinden und Bezirken geforderten Entscheidung zwischen März 2018 und Mai 2018 noch nicht in der notwendigen Deutlichkeit und Klarheit geführt worden war.¹⁴ Regional unterschiedliche Lösungen sind sinnvoll. Aber anhand der deutlichen konzeptionellen Unterschiede, die zum Beispiel den Initiativen und der Umsetzung in den Bezirken Höfe, Küssnacht und neu auch March sowie den Umsetzungen auf Gemeindeebene zugrunde liegen, lässt sich eine fruchtbare Debatte um wichtige

¹⁴ Im April 2018 verabschiedete der Vorstand den Entwurf eines Projektauftrags «Integrierte Versorgung», der in enger Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern aller Regionen des Kantons hätte durchgeführt werden sollen. Er wurde aufgrund der hohen Nichtbeitrittsrate der Gemeinden und sich abzeichnenden Auflösung des Vereins nicht mehr erteilt.

Erfahrungswerte und Schlüsselschritte im Leistungsangebot und in der Umsetzung führen. Der Verein Socius Schwyz hat hier konzeptionelle und mit dem Gesundheitsforum, der Gründung einer Fachgruppe und Austauschtreffen zwischen den bestehenden Stellen auch konkrete Grundlagen für einen intensiven Wissens- und Erfahrungsaustausch gelegt. Er hat diesen Austausch erfolgreich hin zu ausserkantonalen und nationalen Initiativen und Wissensträgern geöffnet. Der Kanton Schwyz braucht regional angepasste Lösungen. Mit einer Wohnbevölkerung von 157'000 Personen und einer sinnvollen Definition von zwei bis sechs Gesundheitsregionen, die bezirks- oder sogar kantonsübergreifend angelegt sein könnten, bietet er einen spannenden Raum, Synergien in einer gemeinsamen Weiterentwicklung und einem gemeinsamen «Lernumfeld» zu nutzen. Der Verein Socius Schwyz hat hier Grenzen im bisherigen Austausch zwischen den verschiedenen Akteurgruppen und Organisationen geöffnet. Aus Sicht der Evaluation scheint es wichtig, an dieser Errungenschaft festzuhalten.

Im Rahmen der Evaluation und mit Blick auf die unterschiedliche Ausrichtung der bestehenden Netzwerke und Angebote wurde deutlich, dass es auch einer Auseinandersetzung mit der Frage der Fokussierung oder Öffnung der Ausrichtung bedarf. Über die Verbindung zwischen Gesundheits- und Sozialbereich besteht weitgehend Konsens. Unterschiedliche Ansichten gibt es über den Sinn und die Notwendigkeit einer Fokussierung auf die Zielgruppe Alter, um die Entwicklungsarbeit nicht zu überladen, versus einer intergenerationalen Öffnung, da die Herausforderung einer verbesserten Vernetzung und optimierter Schnittstellen wie auch die Verbindung von Leistungen aus dem Gesundheits- und Sozialbereich alle Altersgruppen betrifft. Auch hier kann die unterschiedliche Ausrichtung bestehender Ansätze im Kanton wertvolle Erfahrungswerte liefern und durchaus auch zu unterschiedlichen Entscheidungen und Lösungen auf der regionalen Ebene führen.

Mit Blick auf Unsicherheiten über den zukünftigen Bedarf könnte es sinnvoll sein, die Betroffenen und die Wohnbevölkerung nicht nur über ihre Organisationen und Verbände und über die Leistungserbringer einzubeziehen, sondern in direkterer Form. Dies wird heute unter anderem durch den Einbezug von Seniorenräten umgesetzt. Eine Erweiterung wäre überprüfenswert.

Weiterführung und Weiterentwicklung erfolgreicher Aktivitäten durch den Kanton – finanzielle und personelle Ressourcen

Das Amt für Gesundheit und Soziales des Kantons und die Fachstelle Alter haben mit der Durchführung des 2. Schwyzer Gesundheitsforums, der Zusage, den Wegweiser in geeigneter Form weiterzuführen und ersten bilateralen Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von politischen Gremien in allen Regionen gewisse erste Zeichen gesetzt, in welchem Sinne sie die Aktivitäten des Vereins weiterführen wollen.

Die Anpassung der Pflegeplanung ist ein weiteres wichtiges Signal des Kantons. Im zugrundeliegenden Regierungsratsbeschluss vom Dezember 2018 wird die Übernahme der Aktivitäten des Vereins Socius unter dem Handlungsfeld Information, Beratung und Prävention als eine Massnahme zur Bewältigung der «Herausforderungen Alter» und einer Reduktion der stationären Betreuungsquote genannt. Der Kanton plant, die Aktivitäten stärker auf das Thema Alter zu fokussieren. Er überprüft zurzeit noch, welche konkreten Aktivitäten er in welcher Form weiterführen wird. Der Evaluationsbericht gibt verschiedene Hinweise für die Bewertung der Aktivitäten des Vereins während der Pilotphase.

In einer Obsan-Studie (Ankers und Serdaly, 2017) werden die Hintergründe genauer analysiert, warum in der Deutschschweiz deutlich mehr leicht Pflegebedürftige im Heim leben, während in der Westschweiz die Betreuung und Pflege zu Hause erfolgt. Die Studie kommt zum Schluss, dass eine Reduktion der Alters- und Pflegeheimbetten nicht ausreicht, um den Anteil der leicht Pflegebedürftigen in den Alters- und Pflegeheimen einzuschränken. Wie Ankers und Serdaly aufzeigen, ist ein ergänzendes Netz von Leistungen erforderlich, welches über intermediäre Angebote und altersgerechte Wohnformen hinausgeht. Dazu gehören unter anderem Leistungen für Prävention im eigenen Zuhause (wie soziale Unterstützung durch Vereine oder Gemeinden, Freiwilligenarbeit, Anpassung der Wohnungseinrichtung, Präventionsprogramme (Stürze; Mangelernährung u.a.)), eine Anpassung

und Verbesserung der ambulanten Leistungen (Einbezug der medizinischen Grundversorgung in die Versorgungsstrukturen, Förderung ambulanter Konsultationen speziell für Betagte) sowie die Unterstützung der Pflgeteams (im Heim oder bei der Spitex) sowie der Ärztinnen und Ärzte durch mobile Teams und eine Unterstützung der betreuenden und pflegenden Angehörigen. In der Studie wird auch darauf hingewiesen, dass nicht nur die Pflege, sondern auch der soziale Aspekt von grosser Bedeutung ist. Erforderlich ist zudem die Koordination der sozialen und gesundheitlichen Leistungen und eine Netzwerk-Kultur. Analoge Massnahmen müssen sich auch an die Gruppe stärker pflege- und betreuungsbedürftiger Menschen und ihre Angehörigen richten.

Die Evaluation zeigt, dass nicht die finanzielle Höhe der Deckungslücke mit 45'000 Franken pro Jahr ab 2020 oder die absolute Höhe der angefragten Beiträge ausschlaggebend für den Nicht-Beitrittsentscheid der Gemeinden und die Auflösung des Vereins war. Sie gibt zugleich die erheblichen personellen Ressourcen wieder, die der Verein im Rahmen seines Budgets, der Arbeit des Vorstands und der Beteiligung der Mitglieder aktivieren konnte.

Die revidierte Pflegeplanung lässt den Gemeinden und dem Kanton finanzielle Spielräume und Zeit, um ein Massnahmenpaket zur Bewältigung der Herausforderungen im Gesundheitswesen, Langzeitpflege, Betreuung und sozialer Unterstützung zu schnüren und entsprechende Initiativen zu unterstützen. Wie der Verein Socius Schwyz und die Netzwerke auf der regionalen und kommunalen Ebene aufzeigen, muss die öffentliche Hand nicht alles selbst machen.¹⁵ Aber sie muss die entsprechenden finanziellen, personellen und fachlichen Ressourcen bereitstellen, um die Rolle eines wirkungsvollen Investors, Mediators und Koordinators wahrnehmen zu können.

Ein wichtiges Handlungsfeld im Konzept des Vereins Socius Schwyz konnte aufgrund fehlender Ressourcen und der Kürze der Pilotphase nicht umgesetzt werden. Es handelt sich um das Handlungsfeld Monitoring und Qualitätsentwicklung. Sollen Nutzen, Wirksamkeit und Effizienz von vernetzten Lösungen sowie von präventiven und weiteren ergänzenden Leistungen ausserhalb des durch die Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung finanzierten Leistungskatalogs besser verstanden werden, sollten auch personelle und fachliche Ressourcen in diesen Bereich fliessen. Der Kanton strebt im Rahmen der Pflegeplanung an, das Monitoring der Betreuung und Langzeitpflege im ambulanten und stationären Bereich miteinander zu verbinden und zu erweitern. Die Datengrundlagen und Indikatoren sollten mit Blick auf die in diesem Bericht skizzierten Anforderungen geprüft und gegebenenfalls erweitert werden, um eine produktive Kooperation und zugleich Konkurrenz unter verschiedenen regionalen Lösungsansätzen unterstützen und ein gemeinsames Lernumfeld fördern zu können.

¹⁵ Vgl. auch die Übersichtstabelle zur Rolle der öffentlichen Hand im Denkstoff Nr. 4 des forum managed care (fmc) zu Bund, Kantonen und Gemeinden in der Integrierten Versorgung (fmc 2018) und die Übersicht von Initiativen in Schusselé Fillietaz (2017).

5. Literaturverzeichnis

Ankers, N., Serdaly, C. (2017). *Personnes âgées peu dépendantes de soins*. Obsan Dossier 58, Neuchâtel, 2017.

Departement Gesundheit und Soziales, Kanton Aargau (2017). *Bericht Alterspolitik in den Gemeinden*, 2017.

Dialog Ethik (2015). *Ethische Orientierung und Entscheidungsfindung in den kommunalen Altersstellen*. Schlussbericht zur Studie. Zürich.

Direktion des Innern (2018). *Bedarfsplanung Langzeitpflege, Überarbeitung der Bedarfsplanung für die Jahre 2019-2040, Stand 12/2018, RRB 890/2018*.

Departement des Innern Kanton Schwyz (2014). *Ambulante medizinische Versorgung*. Fachbericht des Amtes für Gesundheit und Soziales.

Finanzkontrolle Kanton Schwyz (2012). *Evaluation der Sicherstellung eines bedarfsgerechten Betreuung- und Pflegeangebots für Betagte im Kanton Schwyz*.

fmc Schweizer Forum für integrierte Versorgung (Hg.) (2018). *Bund, Kantone und Gemeinden in der Integrierten Versorgung: Rollenszenarien 2026 (auf Basis einer Studie von S. Gedamke, O. Kessler; unter Mitarbeit von M. Wächter, J. Willisegger, K. Jehle)*. Neuägeri (fmc - Denkstoff Nr. 4).

Ilinca, S., Leichsenring, K., Rodrigues, R. (2015). *From Care in homes to care at home: European experiences with (de)institutionalisation in long-term care*. Policy Brief December 2015. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research. <https://www.euro.centre.org/publications/detail/420>.

Klie, Thomas (2014). *Wen kümmern die Alten? Auf dem Weg in eine sorgende Gesellschaft*. München: Pattloch.

Krummenacher, J., Wächter, M. (2013). *Die Versorgung der Bevölkerung mit Spitexleistungen im Kanton Schwyz – Standortbestimmung und Ausblick*. Öffentlicher Schlussbericht.

Obsan (2015). *Verbesserungspotential bei Qualität und Koordination in der Gesundheitsversorgung älterer Menschen*. Neuchâtel: Obsan Bulletin 2/2015.

Otto, U., Hegedüs, A., Schürch, A. (2019). *Damit Zuhause-Älterwerden gelingt – die Gemeinde oder Region als Dirigentin des Unterstützungsorchesters? Rechercheauftrag für Socius 2.0*. Bericht an die Age-Stiftung, Januar 2019.

Regierungsrat Kanton Schwyz (2015). *Bedarfsplanung für stationäre Langzeitpflege Kanton Schwyz*, Januar 2015.

Schusselé Fillietaz, S. (2017). *Soins intégrés en Suisse. Résultats de la 1re enquête (2015-2016)*. Neuchâtel: Obsan (Obsan Dossier, 57).

Schweizerische Eidgenossenschaft (Hg.) (2016). *Bestandesaufnahme und Perspektiven im Bereich der Langzeitpflege*. Bericht des Bundesrates.

StremLOW, J., Riedweg, W., Da Rui, G., Müller, M. (2016). *Gestaltung der Alterspolitik, Beteiligung und Partizipation in ausgewählten Schweizer Städten und Gemeinden*. 4. Aufl. Hg. v. Sigrid Leitner, Michael Mroß und Herbert Schubert. Kölner Schriftenreihe für Management und Organisation in der Sozialen Arbeit.

Trageser, J., Gschwend, E., Stokar, T. von, Hegedüs, A., Otto, U. (2018). *Integriertes Altersversorgungsnetzwerk (CareNet+)*. Evaluationsbericht. Zürich: Pro Senectute Kanton Zürich. URL: https://www.carenetplus.ch/wpcontent/uploads/2018/11/Evaluationsbericht_CareNet_online_182711-1.pdf

Verein Socius Kanton Schwyz (2016/17). Konzept Fach- und Koordinationsstelle Socius Kanton Schwyz, aktualisiert 2017.

Verein Socius Kanton Schwyz (2016). Grundlagenpapier Regionale Informations-, Beratungs- und Koordinationsstellen Sozialmedizinische Versorgung im Kanton Schwyz vom 23. Mai 2016.

Verein Socius Kanton Schwyz (2017). Strategie 2017-2021

Verein Socius Kanton Schwyz (2018). Projektskizze Integrierte Versorgung im Kanton Schwyz, 26. April 2018.

Wernli, T., Zanoni, U. (2016). Gesundheitsregionen: Der Mensch im Mittelpunkt, nicht Krankheiten. In: Schweizerische Ärztezeitung, 97: 737 – 739.