

Evaluation der Aktivitäten von Spitex Schweiz während der COVID-19-Pandemie

Im Auftrag von Spitex Schweiz

Kilian Künzi, Jolanda Jäggi

Bern, 14. Dezember 2022

Impressum

Leitung des Projekts bei Spitex Schweiz

Cornelis Kooijman, Leiter Grundlagen und Entwicklung

Kontakt

Spitex Schweiz, Geschäftsstelle
Effingerstrasse 33, 3008 Bern

Zitiervorschlag

Künzi, K., & Jäggi, J. (2022). *Evaluation der Aktivitäten von Spitex Schweiz während der COVID-19-Pandemie* [Im Auftrag von Spitex Schweiz]. Bern: Büro BASS.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	II
Zusammenfassung	III
Résumé	VI
1 Ausgangslage	1
2 Methodisches Vorgehen und Datengrundlagen	1
3 Die Aktivitäten von Spitex Schweiz während der Pandemie	3
4 Beurteilung der Aktivitäten	4
4.1 Konzept, Organisation und Ressourcen	4
4.2 Entwicklung der Aktivitäten im Verlauf der Pandemie	6
4.3 Situationsüberblick und Austausch mit Kantonalverbänden	8
4.4 Information der Mitglieder	10
4.4.1 Einschätzung der Geschäftsstelle	10
4.4.2 Beurteilung durch die Kantonalverbände	11
4.5 Interessenvertretung	15
4.6 Medien- und Öffentlichkeitsarbeit	17
4.7 Gesamtbeurteilung und Bilanz	18
5 Schlussbemerkungen	22

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BO	Basisorganisation
CRRT	Conférence Régionale Romandie et Tessinoise
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
FMH	Foederatio Medicorum Helveticorum (Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte)
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GLK	Geschäftsleitenden-Konferenz der Deutschschweizer Kantonalverbände
KV	Kantonalverband
MW	Mittelwert
SBK	Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner

Zusammenfassung

Ausgangslage

Spitex Schweiz hat während der COVID-19-Pandemie verschiedene Aktivitäten umgesetzt: Interessenvertretung und Einbringen von Fachwissen auf nationaler Ebene, Bereitstellung von Informationen für die Spitex-Kantonalverbände, Situationsüberblick und Austausch mit den Kantonalverbänden zu COVID-19-bezogenen Themen sowie Öffentlichkeitsarbeit.

Mit der Evaluation der Aktivitäten will Spitex Schweiz Erkenntnisse gewinnen, um in künftigen ähnlichen Situationen den Kantonalverbänden und deren Basisorganisationen eine optimale Unterstützung zu bieten, damit sie die Versorgung der Klientinnen und Klienten sicherstellen können. Die Aktivitäten wurden hierzu aus unterschiedlichen Perspektiven beurteilt.

Vorgehen und Datengrundlagen

Im Rahmen der Evaluation wurden ein Wirkungsmodell der pandemiebezogenen Aktivitäten von Spitex Schweiz erarbeitet, eine Online-Befragung der Kantonalverbände durchgeführt und Vertreterinnen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) sowie Mitglieder der Geschäftsstelle von Spitex Schweiz interviewt. An der Online-Befragung im Herbst 2022 haben 23 von 24 Kantonalverbänden teilgenommen.

Beurteilung der Aktivitäten

Situationsüberblick und Austausch mit Kantonalverbänden

Die Kontaktpflege zu den Kantonalverbänden war eine Hauptaufgabe der Geschäftsstelle während der Pandemie. Zusätzlich zu den bestehenden regionalen Austauschgefässen hat Spitex Schweiz in der Pandemie mit einer zentralen E-Mail-Adresse, mit Online-Meetings und der Durchführung von Kurzumfragen Möglichkeiten geschaffen, um Fragen und Anliegen der Kantonalverbände aufzunehmen bzw. um die Situation in den Kantonen zu erfassen. Die Kombination aus schriftlichen und mündlichen Kommunikationskanälen, aus offener Anlaufstelle und der gezielten Erhebung von Informationen hat sich sowohl für die Geschäftsstelle wie auch für die Kantonalverbände bewährt. Diese waren mehrheitlich zufrieden mit den Möglichkeiten, Anliegen einzubringen und sich mit anderen Kantonalverbänden bzw. Spitex Schweiz auszutauschen. Dass die verschiedenen Möglichkeiten und Formate nicht alle gleichermaßen Anklang fanden, mag mit individuellen Präferenzen zusammenhängen

oder mit dem generellen Bedarf an Unterstützung durch Spitex Schweiz. Während die Kurzumfragen für die Geschäftsstelle eine wichtige Basis der Aktivitäten darstellte, beurteilten die Kantonalverbände die Nützlichkeit dieser Umfragen vergleichsweise zurückhaltend. In künftigen Krisensituationen könnte die Geschäftsstelle gegenüber den Mitgliedern noch deutlicher die Relevanz dieser Informationen für die Interessenvertretung und Medienarbeit aufzuzeigen versuchen.

Information der Mitglieder

Die Bereitstellung von Informationen zu aktuellen Entwicklungen und Empfehlungen durch Spitex Schweiz (primär via E-Mail-Versand und Extranet, in der ersten Welle mit einem FAQ-Dokument) war für die Kantonalverbände eine wichtige Unterstützung in der COVID-19-Pandemie. Nahezu alle Verbände geben an, von Spitex Schweiz diejenigen Informationen bekommen zu haben, die sie und ihre Basisorganisationen in der Krise benötigt haben. Die von Spitex Schweiz erhaltenen Informationen wurden von vielen Kantonalverbänden als fundiert recherchiert, zuverlässig und sachlich wahrgenommen und geschätzt.

Ein Grossteil der Befragten hat sich in der Pandemie hauptsächlich oder teilweise auf Informationen von Spitex Schweiz gestützt. Auch die Basisorganisationen wurden von einer Mehrheit der Kantonalverbänden mit den Informationsschreibern beliefert, dabei haben zwei Drittel der betreffenden Kantonalverbände diese vor der Weiterleitung zumindest manchmal noch überarbeitet. Rückmeldungen der Basisorganisationen fielen zu je rund der Hälfte durchwegs positiv bzw. gemischt aus. Sowohl bei den Basisorganisationen als auch bei den Kantonalverbänden dürfte das Urteil über die Nützlichkeit der erhaltenen Informationen einerseits damit zusammenhängen, wie stark jeweils die kantonalen Vorgaben von den nationalen Empfehlungen abgewichen sind. Andererseits widerspiegeln sich darin auch heterogene Informationsbedürfnisse (bzgl. Umfang und Detaillierungsgrad, bzgl. Zusammenfassung / Einordnung durch Spitex Schweiz), welche in dieser wie auch in künftigen Krisen kaum alle zu erfüllen sein werden.

Interessenvertretung

Spitex Schweiz hat sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass die Rolle und Bedeutung der häuslichen Pflege in der Pandemie von den Behörden wahrgenommen und die Spitex – zu Beginn der Krise noch aussen vor – auf nationaler und kantonaler Ebene in die Krisenbewältigung miteinbezogen wurde. Auch hat die Geschäftsstelle dazu beigetragen, in wichtigen Fragen Lösungen zu erwirken (Zugang zu Schutzmaterial; Zugang zu

Zusammenfassung

Impfungen; Finanzierungsfragen) und die Massnahmen und Empfehlungen des Bundes praxisnah und fachlich fundiert mitzugestalten. Die Kantonalverbände schätzten die Interessenvertretung durch Spitex Schweiz während der Pandemie insgesamt positiv bis sehr positiv ein. Auch das BAG hat die konstruktive Zusammenarbeit mit Spitex Schweiz, welche durchwegs als kompetente, zuverlässige, offene und konsensorientierte Partnerin wahrgenommen wurde, geschätzt. Besonders hilfreich war für das BAG die Verbindung zur Praxis, die Spitex Schweiz bieten konnte – durch die fachliche Expertise auf der Geschäftsstelle aufgrund der regelmässigen Kantonsumfragen.

Medien- und Öffentlichkeitsarbeit

Spitex Schweiz hat während der Pandemie deutlich mehr Medienanfragen bearbeitet als zuvor sowie aktiv Gespräche mit Medien geführt, um sicherzustellen, dass die spezifischen Spitex-Interessen während der Pandemie in den Medien sichtbar waren. Die Umfragen bei den Spitex-Kantonalverbänden bildeten dabei eine wichtige Grundlage, um Auskünfte zu erteilen. Eine umfassende Strategie, Spitex-Themen in den Medien zu platzieren, wurde seitens der Geschäftsstelle bewusst nicht verfolgt. Dennoch ist es gelungen, Spitex-Themen in der öffentlichen Diskussion sichtbar zu machen und den primären Fokus auf Spitäler und Heime etwas zu durchbrechen, ohne die Settings gegeneinander auszuspielen. Auch die Kantonalverbände sind mehrheitlich der Ansicht, dass die Aktivitäten von Spitex Schweiz in der Pandemie dazu beigetragen haben, die spezifischen Themen und Problemstellungen der häuslichen Pflege gegenüber Politik und Öffentlichkeit sichtbar zu machen.

Krisenorganisation bei Spitex Schweiz

Aus Sicht der Geschäftsstelle haben sich die ad hoc aufgebauten Strukturen und Prozesse für den Umgang mit der COVID-19-Pandemie bewährt. Durch die Ernennung eines Krisenteams und das Einrichten einer zentralen E-Mail-Adresse konnten von Beginn weg alle COVID-19-bezogenen Informationen und Anfragen gebündelt werden. Obwohl die Umsetzung der Aktivitäten mit den bestehenden Personalressourcen teilweise herausfordernd war, wird die Einstellung zusätzlichen Personals auch in künftigen Krisensituationen als wenig sinnvoll erachtet.

Für die Umsetzung der Aktivitäten wichtig war die gute Zusammenarbeit und das Engagement aller Beteiligten, der stetige Austausch mit den Mitgliedern und anderen Verbänden sowie das Anerkennen der eigenen Möglichkeiten und Grenzen, bzw. die Konzentration der Ressourcen

auf zentrale Themen und Bereiche, wo man den Eindruck hatte, einen Beitrag leisten zu können.

Schlussfolgerungen

Die Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, die Selbsteinschätzung der Geschäftsstelle sowie die Rückmeldungen des BAG zeichnen insgesamt ein positives Bild: Spitex Schweiz ist es gelungen, dass die Anliegen und spezifische Situation der häuslichen Pflege in der Pandemiebewältigung berücksichtigt wurden, dass Fragen und Anliegen der Kantonalverbände gehört und beantwortet wurden und dass sie jeweils über die aktuellsten Entwicklungen und Empfehlungen informiert waren. Diese beiden Punkte – Interessenvertretung und Information – wurden von den Kantonalverbänden als besonders wichtige Unterstützung in der Krise betrachtet. Das BAG hat Spitex Schweiz als konstruktive, lösungsorientierte Partnerin wahrgenommen und die Fachkompetenz sowie die Nähe zur Basis sehr geschätzt.

Kritische Rückmeldungen und benannte Schwierigkeiten haben primär mit Kontextfaktoren zu tun: in der ersten Phase etwa die generellen Unsicherheiten, der ausschliessliche Fokus auf Spitäler und Heime oder das fehlende Schutzmaterial, in späteren Phasen die heterogenen Regelungen in den Kantonen. Möglicherweise ist auch die vergleichsweise kritische Beurteilung der Aktivitäten und Angebote von Spitex Schweiz durch die Kantonalverbände in der ersten Phase eher äusseren Umständen geschuldet (einzelne Angebote wie das FAQ-Dokument werden z.B. von einer grossen Mehrheit positiv bewertet).

Die wichtigsten Schlussfolgerungen, die sich aus den Ergebnissen der Evaluation für künftige Krisensituationen ergeben, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Für den Austausch mit den Kantonalverbänden hat sich die Kombination aus schriftlichen und mündlichen Kommunikationskanälen bewährt.
- Als Vorbereitung auf künftige Krisensituationen empfiehlt sich die Erarbeitung eines Krisenkonzepts, in dem die Organisationsstrukturen und Prozesse sowie die Kommunikationsstrategie definiert werden, allenfalls auch die Entscheidungsprozesse für den Übergang in den Krisenmodus. Spezifisch sind dabei auch Überlegungen zur administrativen Entlastung des Krisenteams und zur engmaschigeren Gestaltung des Einbezugs der Kantonalverbände («Sounding Board») anzustellen.
- Die Kommunikationstools für die Bereitstellung von Informationen haben in der COVID-19-Pandemie ihren Zweck gut erfüllt. Für die Zukunft ist

Zusammenfassung

es aber sinnvoll zu prüfen, inwiefern alternative Tools oder Plattformen noch besser auf die Bedürfnisse von Spitex Schweiz (bzgl. Bereitstellung, Aktualisierung und Versand von Informationen) sowie der Nutzenden zugeschnitten sind.

■ Um auch in künftigen Krisen die Interessen und Anliegen der häuslichen Pflege bei Entscheidungsträgern einbringen zu können, sollten die während der COVID-19-Pandemie aufgebauten Kontakte weiter gepflegt, allenfalls auch auf die Institutionalisierung von Austauschgefässen auf nationaler Ebene hingewirkt und dafür gesorgt werden, dass der Einbezug der Spitex in vergleichbaren Krisen von Beginn weg gemeinsam mit anderen Akteuren des Gesundheitswesens erfolgt. Da während der COVID-19-Pandemie auch die Vernetzung und Interessenvertretung auf kantonaler Ebene eine entscheidende Rolle gespielt haben, könnte geprüft werden, inwiefern Spitex Schweiz diesbezüglich Unterstützung bieten könnte (etwa in Form von Argumentarien).

■ Die Medien- und Öffentlichkeitsarbeit während einer Krise sollte Teil des Krisenkonzepts sein, damit sichergestellt werden kann, dass in den Medien die Interessen der Spitex der Realität entsprechend aufgenommen werden. Der Informationsaustausch mit den Mitgliedern und die Interessenvertretung sollten auch in Zukunft einen wichtigen Platz einnehmen.

Résumé

Situation initiale

Aide et soins à domicile Suisse a mis en œuvre différentes activités pendant la pandémie de COVID-19 : Défense des intérêts et apport de connaissances spécialisées au niveau national, mise à disposition d'informations pour les associations cantonales d'aide et de soins à domicile, aperçu de la situation et échange avec les associations cantonales sur des thèmes liés au COVID-19 ainsi que travail de relations publiques.

Avec l'évaluation des activités, Aide et soins à domicile Suisse souhaite acquérir des connaissances afin d'offrir un soutien optimal aux associations cantonales et à leurs organisations de base dans des situations similaires à l'avenir, afin qu'elles puissent garantir les soins aux clientes et aux clients. Les activités ont été évaluées sous différents angles.

Procédure et bases de données

Dans le cadre de l'évaluation, un modèle d'impact des activités d'Aide et soins à domicile Suisse liées à la pandémie a été élaboré, une enquête en ligne a été menée auprès des associations cantonales et des représentantes et des représentants de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) ainsi que des membres de la Direction d'Aide et soins à domicile Suisse ont été interviewés. Vingt-trois des vingt-quatre associations cantonales ont participé à l'enquête en ligne à l'automne 2022.

Évaluation des activités

Aperçu de la situation et échange avec les associations cantonales

Le maintien des contacts avec les associations cantonales a été une tâche principale de la Direction pendant la pandémie. En plus des canaux d'échange régionaux existants, Aide et soins à domicile Suisse a mis en place, pendant la pandémie, une adresse électronique centrale, des réunions en ligne et des sondages rapides afin de répondre aux questions et aux demandes des associations cantonales et de faire le point sur la situation dans les cantons. La combinaison de canaux de communication écrits et oraux, de points de contact ouverts et de collecte ciblée d'informations a fait ses preuves, tant pour la Direction que pour les associations cantonales. Ces dernières ont été majoritairement satisfaites des possibilités de faire part de leurs préoccupations et d'échanger avec d'autres associations cantonales ou avec Aide et soins à domicile Suisse. Le fait que les différentes possibilités et formats n'aient pas tous

été appréciés de la même manière peut être lié à des préférences individuelles ou au besoin général de soutien de la part d'Aide et soins à domicile Suisse. Alors que les sondages ont constitué une base importante pour les activités de la Direction, les associations cantonales ont jugé l'utilité de ces sondages avec une certaine réserve. Dans les futures situations de crise, la Direction pourrait essayer de montrer encore plus clairement aux membres la pertinence de ces informations pour la défense des intérêts et le travail médiatique.

Information des membres

La mise à disposition par Aide et soins à domicile Suisse d'informations sur les développements actuels et les recommandations (principalement via l'envoi d'e-mails et l'extranet, avec un document FAQ lors de la première vague) a constitué un soutien important pour les associations cantonales pendant la pandémie de COVID-19. Presque toutes les associations indiquent avoir reçu d'Aide et soins à domicile Suisse les informations dont elles et leurs organisations de base avaient besoin pendant la crise. Les informations reçues par Aide et soins à domicile Suisse ont été perçues et appréciées par de nombreuses associations cantonales comme étant basées sur des recherches fondées, fiables et objectives.

Une grande partie des personnes interrogées s'est appuyée principalement ou partiellement sur les informations d'Aide et soins à domicile Suisse pendant la pandémie. La majorité des associations cantonales ont également fourni des lettres d'information aux organisations de base, mais deux tiers d'entre elles les ont parfois retravaillées avant de les diffuser. Les réactions des organisations de base ont été positives ou mitigées pour environ la moitié d'entre elles. Tant pour les organisations de base que pour les associations cantonales, le jugement sur l'utilité des informations reçues pourrait être lié d'une part à l'importance de l'écart entre les directives cantonales et les recommandations nationales. D'autre part, cela reflète aussi des besoins d'information hétérogènes (concernant l'étendue et le degré de détail, et concernant le résumé / le classement par Aide et soins à domicile Suisse), qui ne pourront guère tous être satisfaits dans cette crise comme dans les crises à venir.

Défense des intérêts

Aide et soins à domicile Suisse s'est engagée avec succès pour que le rôle et l'importance des soins à domicile dans la pandémie soient perçus par les autorités et que l'Aide et soins à domicile – encore à l'écart au début de la crise – soit impliquée dans la gestion de la crise aux niveaux national et cantonal. La Direction a également contribué à

trouver des solutions à des questions importantes (accès au matériel de protection ; accès à la vaccination ; questions de financement) et à participer à l'élaboration des mesures et des recommandations de la Confédération, en restant proche de la pratique et en s'appuyant sur des bases techniques solides. Dans l'ensemble, les associations cantonales ont jugé positivement, voire très positivement, la représentation des intérêts par Aide et soins à domicile Suisse pendant la pandémie. L'OFSP a également apprécié la collaboration constructive avec Aide et soins à domicile Suisse qui a toujours été perçue comme un partenaire compétent, fiable, ouvert et orienté vers le consensus. L'OFSP a trouvé particulièrement utile le lien avec la pratique qu'a pu offrir Aide et soins à domicile Suisse – grâce à l'expertise professionnelle au sein de la Direction sur la base des enquêtes régulières auprès des cantons.

Travail avec les médias et relations publiques

Pendant la pandémie, Aide et soins à domicile Suisse a traité nettement plus de demandes des médias qu'auparavant et a mené des discussions actives avec les médias afin de s'assurer que les intérêts spécifiques de l'Aide et soins à domicile étaient visibles dans les médias pendant la pandémie. Les enquêtes menées auprès des associations cantonales d'aide et de soins à domicile ont constitué une base importante pour fournir des informations. La Direction n'a volontairement pas poursuivi de stratégie globale pour placer les thématiques de l'Aide et soins à domicile dans les médias. Il a néanmoins été possible de rendre visibles les thématiques de l'Aide et soins à domicile dans le débat public et de briser quelque peu la focalisation primaire sur les hôpitaux et les EMS, sans monter les établissements les uns contre les autres. Les associations cantonales sont également majoritairement d'avis que les activités d'Aide et soins à domicile Suisse ont contribué à rendre visibles les thèmes et les problèmes spécifiques des soins à domicile auprès des politiques et du public.

Organisation de crise chez Aide et soins à domicile Suisse

Du point de vue de la Direction, les structures et processus ad hoc mis en place pour faire face à la pandémie de COVID-19 ont fait leurs preuves. La nomination d'une équipe de crise et la mise en place d'une adresse e-mail centrale ont permis de regrouper dès le début toutes les informations et demandes relatives au COVID-19. Bien que la mise en œuvre des activités ait été en partie difficile avec les ressources en personnel existantes,

l'engagement de personnel supplémentaire est considéré comme peu judicieuse, même dans les situations de crise futures.

La bonne collaboration et l'engagement de tous les participants, l'échange constant avec les membres et d'autres associations ainsi que la reconnaissance de ses propres possibilités et limites, voire la concentration des ressources sur des thèmes et des domaines centraux où l'on avait l'impression de pouvoir apporter une contribution, ont été importants pour la mise en œuvre des activités.

Conclusions

L'enquête en ligne auprès des associations cantonales d'aide et de soins à domicile, l'auto-évaluation de la Direction et les réactions de l'OFSP donnent une image globalement positive : Aide et soins à domicile Suisse a réussi à prendre en compte les préoccupations et la situation spécifique des soins à domicile dans la gestion de la pandémie, à écouter les questions et les préoccupations des associations cantonales et à y répondre, et à les informer des derniers développements et recommandations. Ces deux points - défense des intérêts et information - ont été considérés par les associations cantonales comme un soutien particulièrement important durant la crise. L'OFSP a perçu Aide et soins à domicile Suisse comme un partenaire constructif, orienté vers les solutions, et a beaucoup apprécié les compétences professionnelles et la proximité avec la base.

Les réactions critiques et les difficultés mentionnées sont principalement liées à des facteurs contextuels : dans la première phase, par exemple, les incertitudes générales, la focalisation exclusive sur les hôpitaux et les EMS ou le manque de matériel de protection ; dans les phases ultérieures, les réglementations hétérogènes dans les cantons. Il est également possible que l'évaluation relativement critique des activités et des offres d'Aide et soins à domicile Suisse par les associations cantonales dans la première phase soit plutôt due à des circonstances extérieures (certaines offres comme le document FAQ sont par exemple évaluées positivement par une grande majorité).

Les principales conclusions qui se dégagent des résultats de l'évaluation pour les futures situations de crise peuvent être résumées comme suit :

- Pour les échanges avec les associations cantonales, la combinaison de canaux de communication écrits et oraux a fait ses preuves.

- Pour se préparer aux futures situations de crise, il est recommandé d'élaborer un concept de crise dans lequel les structures organisationnelles et les

Résumé

processus ainsi que la stratégie de communication sont définis, éventuellement aussi les processus de décision pour le passage en mode de crise. Il convient également de réfléchir à l'allègement de la charge administrative de l'équipe de crise et à l'implication plus étroite des associations cantonales (« Sounding Board »).

■ Les outils de communication pour la mise à disposition d'informations ont bien rempli leur rôle lors de la pandémie de COVID-19. A l'avenir, il sera utile d'examiner dans quelle mesure d'autres outils ou plates-formes sont encore mieux adaptés aux besoins d'Aide et soins à domicile Suisse (en ce qui concerne la mise à disposition, l'actualisation et l'envoi d'informations) et des utilisateurs.

■ Afin de pouvoir faire valoir les intérêts et les préoccupations des soins à domicile auprès des décideurs lors de crises futures, il convient de continuer à entretenir les contacts établis pendant la pandémie de COVID-19, d'œuvrer éventuellement à l'institutionnalisation d'espaces d'échange au niveau national et de veiller à ce que l'implication de l'Aide et soins à domicile dans des crises comparables se fasse dès le début en collaboration avec d'autres acteurs du système de santé. Comme la mise en réseau et la défense des intérêts au niveau cantonal ont également joué un rôle décisif pendant la pandémie de COVID-19, on pourrait examiner dans quelle mesure Aide et soins à domicile Suisse pourrait apporter son soutien à cet égard (par exemple sous forme d'argumentaires).

■ Le travail avec les médias et les relations publiques pendant une crise devrait faire partie du concept de crise, afin de garantir que les intérêts de l'Aide et soins à domicile soient repris dans les médias conformément à la réalité. L'échange d'informations avec les membres et la défense des intérêts devraient également occuper une place importante à l'avenir.

1 Ausgangslage

Seit Beginn der COVID-19-Pandemie hat Spitex Schweiz, der nationale Dachverband der Nonprofit-Spitex, verschiedene Aktivitäten unternommen mit dem Ziel, die Anliegen und Herausforderungen der häuslichen Pflege in der Pandemiesituation zu erfassen, sichtbar zu machen und bei Entscheidungsträgern einzubringen sowie den Kantonalverbänden und deren Basisorganisationen die benötigten Informationen bereitzustellen und sie in der Pandemiebewältigung zu unterstützen.

Im Zentrum der vorliegenden Evaluation steht die Bewertung der Aktivitäten von Spitex Schweiz in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie aus der Perspektive der Mitglieder (d.h. der Spitex-Kantonalverbände), des Bundesamts für Gesundheit BAG (als wichtigstem Ansprechpartner von Spitex Schweiz auf nationaler Ebene, stellvertretend für Stakeholder wie Verbände, Behörden und Politiker/innen) sowie der Geschäftsstelle von Spitex Schweiz.¹ Mit der Evaluation der pandemiebezogenen Aktivitäten im Zeitraum März 2020 bis ca. Frühjahr 2022 sollen Erkenntnisse gewonnen werden, wie Spitex Schweiz in künftigen ähnlichen Situationen die Kantonalverbände und deren Basisorganisationen optimal unterstützen kann, damit diese die Versorgung der Klient/innen sicherstellen können.

Im Folgenden werden zunächst das methodische Vorgehen und die Datengrundlagen der Evaluation dargestellt und der Evaluationsgegenstand beschrieben (Kap. 2 und 3). Anschliessend werden die Befragungsergebnisse zur Zweckmässigkeit, Qualität und Bedarfsgerechtigkeit der Aktivitäten von Spitex Schweiz (inkl. der internen Krisenorganisation) dargestellt und aufgezeigt, inwiefern die Befragten in den verschiedenen Handlungsfeldern für künftige Krisen Anpassungsbedarf sehen (Kap. 4). Nach der Bilanz aus Sicht der Befragten (Kap. 4.7) werden die wichtigsten Evaluationsergebnisse und die Schlussfolgerungen für künftige Krisen in knapper Form zusammengefasst (Kap. 5).

2 Methodisches Vorgehen und Datengrundlagen

Für die Evaluation wurde ein Wirkungsmodell der pandemiebezogenen Aktivitäten von Spitex Schweiz erarbeitet, eine Online-Befragung der 24 bestehenden Kantonalverbände² durchgeführt und Vertreterinnen des BAG sowie Mitglieder der Geschäftsstelle von Spitex Schweiz interviewt.

Datengrundlagen und Auswertung der Online-Befragung der Kantonalverbände

Im Rahmen der Online-Befragung wurden pro Kantonalverband grundsätzlich 2 Kontaktadressen angeschrieben: die Geschäftsführenden und die Sekretariate. Die Einladung zur Befragungsteilnahme erfolgte per E-Mail mit einem personalisierten Zugangslink zur Befragung pro Verband. Mit diesem Vorgehen konnten mehrere Personen den Bogen gemeinsam ausfüllen, jedoch resultierte am Ende pro Kantonalverband nicht mehr als 1 ausgefüllter Bogen. Im Vorfeld wurden die Verbände von Spitex Schweiz über die Evaluation bzw. die geplante Befragung informiert und die Geschäftsführenden gebeten, diese zu koordinieren.

Die Feldphase der Befragung dauerte vom 7. September bis 14. Oktober 2022. Angeschrieben wurden alle 24 Kantonalverbände (Bruttostichprobe). Die Geschäftsführenden des Kantons Freiburg entschuldigten sich begründend für ihre Nichtteilnahme, womit eine Nettostichprobe von 23 Kantonalverbänden resultierte.³ Sämtliche der **23 Kantonalverbände** nahmen an der Befragung teil, was einer erfreulichen

¹ Nicht evaluiert werden die Rolle und Leistungserbringung der Spitex-Basisorganisationen während der Pandemie.

² St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden bilden zusammen einen gemeinsamen Kantonalverband.

³ Im Kanton Freiburg fusionierten jüngst die beiden Dachverbände der Spitex und der Alters- und Pflegeheime. Die Personen, die während der COVID-19-Pandemie im Dachverband tätig gewesen waren, waren zum Zeitpunkt der Online-Befragung nicht mehr im Amt. Die angeschriebenen Geschäftsführenden sahen sich daher ausserstande, den Fragebogen auszufüllen.

2 Methodisches Vorgehen und Datengrundlagen

Rücklaufquote von 100% entspricht. Es kann gefolgert werden, dass die Evaluation von den Befragten als wichtiges Thema betrachtet wurde und von der Datenlage her breit abgestützt ist.

Die Auswertung der Befragung erfolgte in anonymisierter resp. aggregierter Form. Es werden primär Häufigkeiten dargestellt. Um Unterschiede nach bestimmten **Strukturmerkmalen** zu ersehen, wurden die 23 teilnehmenden Kantonalverbände zu Gruppen zusammengefasst:

■ **Anzahl Spitex-Basisorganisationen bzw. «Grösse»:** Die Spitex-Organisationen sind kantonal unterschiedlich organisiert. Einige Kantonalverbände sind gleichzeitig auch Spitex-Basisorganisationen. Andere Kantonalverbände umfassen mehrere Basisorganisationen – die Bandbreite reicht hier von 4 bis 76 Basisorganisationen. Insgesamt umfassen die 23 Kantonalverbände, die an der Befragung teilgenommen haben, 365 Basisorganisationen. Als Strukturmerkmal wurden 3 Gruppen gebildet:

- (1) Kantonalverband ist gleichzeitig Basisorganisation bzw. umfasst 1 Basisorganisation, n=6
- (2) Kantonalverband umfasst 2–10 Basisorganisationen, n=8
- (3) Kantonalverband umfasst über 10 Basisorganisationen, n=9

Die Anzahl Spitex-Basisorganisationen ist nur als Proxy für die Grösse eines Kantonalverbands zu verstehen, da eine Basisorganisation unterschiedlich gross sein und mehrere Betriebsstellen umfassen kann.

■ **Sieben geografische Grossregionen.** Die sieben Schweizer Grossregionen (gemäss Bundesamt für Raumentwicklung ARE und Bundesamt für Statistik BFS) sind Zusammenzüge von Kantonen, wobei im Falle von Zürich und dem Tessin ein einziger Kanton eine Region bildet:

- (1) Région lémanique / Genfersee – VD, VS, GE; n=3
- (2) Espace Mittelland – BE, (FR), SO, NE, JU; n= 4 (FR konnte nicht an der Befragung teilnehmen)
- (3) Nordwestschweiz – BS, BL, AG; n=3
- (4) Zürich – ZH; n=1
- (5) Ostschweiz – GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG; n=5 (SG, AR, AI bilden gemeinsam 1 Kantonalverband)
- (6) Zentralschweiz – LU, UR, SZ, OW, NW, ZG; n=6
- (7) Tessin – TI; n=1

Für einfache Gruppenvergleiche werden bei den Auswertungen Mittelwerte (MW) auf der Basis der verwendeten 5er-Likert-Skalen (1 «trifft überhaupt nicht zu», 2 «trifft eher nicht zu», 3 «trifft teils/teils zu», 4 «trifft eher zu», 5 «trifft voll und ganz zu») verwendet.

Die Ergebnisse nach Strukturmerkmalen werden im Bericht nur dann thematisiert, wenn nennenswerte Unterschiede vorliegen.

Anzumerken ist, dass es sich bei den Kantonalverbänden um eine **kleine Befragungspopulation** handelt (N=24 bzw. 23). Da im Rahmen der Evaluation eine Vollerhebung und keine Stichprobenerhebung durchgeführt wurde und der Rücklauf 100% betrug, kann auf statistische Signifikanztests bei Unterschieden verzichtet werden.⁴ Ausserdem ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten, dass bei kleinen Fallzahlen einem einzelnen Fall bzw. einer einzelnen Aussage jeweils ein relativ grosses Gewicht (Prozentanteil) zukommt.

Datengrundlagen Gespräche

Die Befragungen von Vertreterinnen des BAG (Beurteilung der Zusammenarbeit) und von Mitgliedern der Geschäftsstelle von Spitex Schweiz (Selbsteinschätzung der Aktivitäten) wurden face-to-face als Gruppeninterviews durchgeführt. Insgesamt nahmen 6 Personen, je 3 pro Stakeholdergruppe, an den Interviews teil (vgl. **Tabelle 1**).

⁴ Dabei wird unterstellt, dass unsere Befragten keine zufällige Auswahl bilden (keine stochastische Datengenerierung).

3 Die Aktivitäten von Spitex Schweiz während der Pandemie

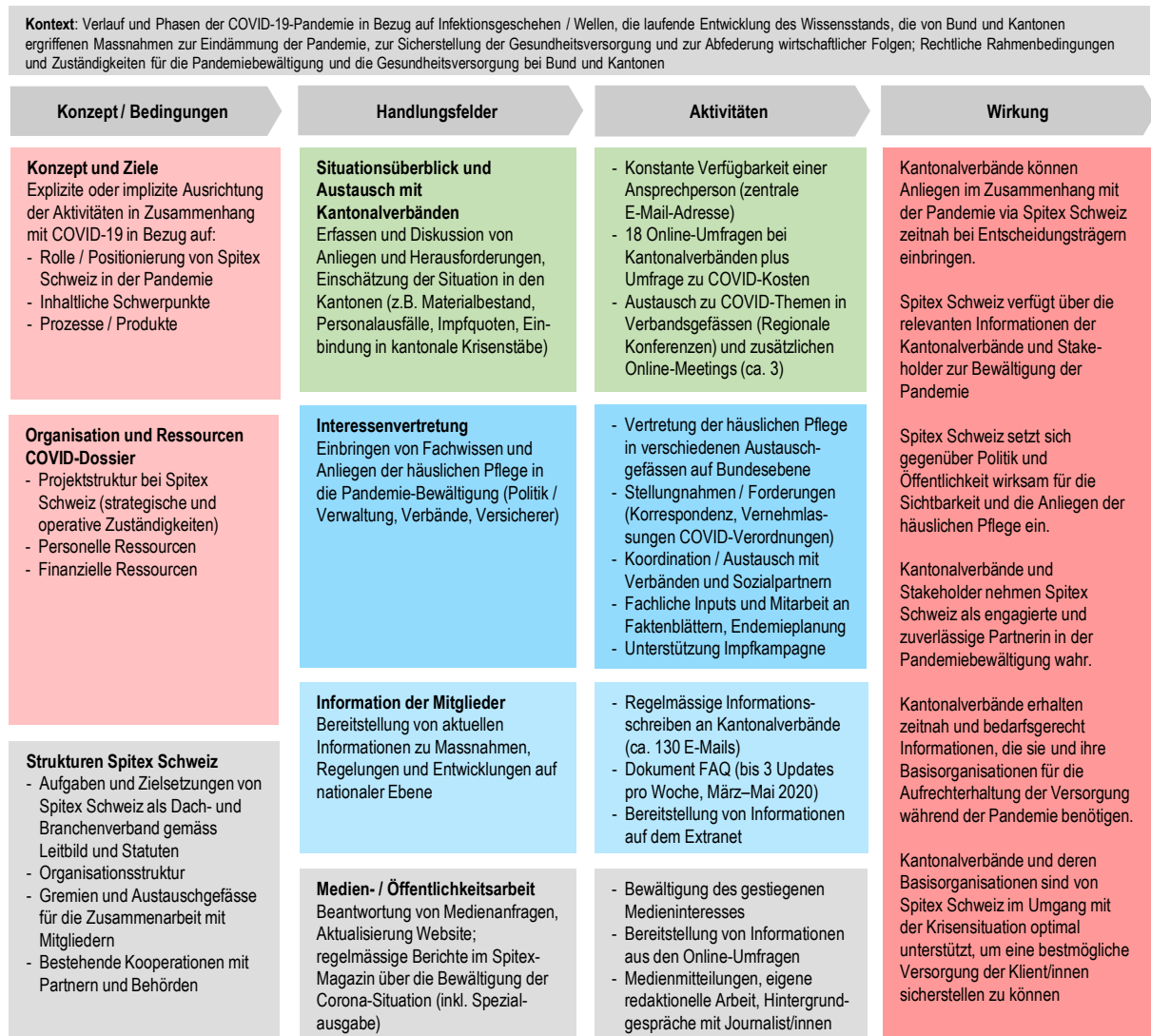
Tabelle 1: Interviewpersonen

Organisation	Name	Funktion
Bundesamt für Gesundheit BAG	Céline Gardiol	Leiterin Sektion Infektionskontrolle und Impfprogramme, Leiterin a.i. Sektion Impfpfehlungen und Bekämpfungsmassnahmen
Bundesamt für Gesundheit BAG	Tanja Heizmann	Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Bundesamt für Gesundheit BAG	Tanja Kudrnovsky	Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Spitex Schweiz, Geschäftsstelle	Cornelis Kooijman	Leiter Grundlagen und Entwicklung
Spitex Schweiz, Geschäftsstelle	Patrik Imhof	Leiter Politik
Spitex Schweiz, Geschäftsstelle	Franziska Adam	Wissenschaftliche Mitarbeiterin

3 Die Aktivitäten von Spitex Schweiz während der Pandemie

Die Aktivitäten von Spitex Schweiz in Zusammenhang mit der Pandemie lassen sich anhand eines Wirkungsmodells beschreiben (**Abbildung 1**).

Abbildung 1: Wirkungsmodell Aktivitäten von Spitex Schweiz während der COVID-19-Pandemie



Quellen: Kurzpflichtenheft der Evaluation vom 14. April 2022; Auflistung von Aktivitäten der Geschäftsstelle während der Corona-Pandemie (Memo vom 20. Juni 2022 und zugehörige Begleitdokumente); Mündliche Informationen von Spitex Schweiz (Austauschsitzung vom 20. Juni 2022). Darstellung BASS

4 Beurteilung der Aktivitäten

Das Modell visualisiert, wie die Aktivitäten in bestehende Strukturen und Rahmenbedingungen eingebettet sind, von welchen Kontextfaktoren sie beeinflusst werden, an welche Zielgruppen und Stakeholder sie sich richten und welche Zielsetzungen damit verbunden sind.

Die Aktivitäten lassen sich in vier **Handlungsfelder** gliedern (vgl. zweite und dritte Spalte der Abbildung):

- (1) **Situationsüberblick** und Austausch mit den Kantonalverbänden zu COVID-19-bedingten Themen und Herausforderungen bei den Spitexorganisationen
- (2) **Interessenvertretung** und Mitarbeit bei Spitex-relevanten Themen auf nationaler Ebene
- (3) **Information** der Mitglieder (Kantonalverbände) über Massnahmen, Regelungen und Entwicklungen auf nationaler Ebene
- (4) **Medien- und Öffentlichkeitsarbeit**

Die Konzeption und Umsetzung der Aktivitäten waren von verschiedenen **Kontextfaktoren** geprägt. Spezifisch zu nennen sind die Veränderungen im Verlauf der Pandemie: Zu Beginn mussten Entscheidungen und Lösungen rasch entwickelt und laufend an den neuen Erkenntnisstand angepasst werden; danach hat sich eine gewisse Routine eingestellt und mit dem Andauern der Krise sind andere Themen in den Vordergrund gerückt (z.B. Situation des Gesundheitspersonals, Impfungen). Für die Tätigkeiten von Spitex Schweiz ebenfalls relevant sind die gesetzlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen hinsichtlich Pandemiebewältigung und Gesundheitsversorgung im Allgemeinen (Zuständigkeiten bzw. Aufgabenteilung von Bund und Kantonen).

Spitex Schweiz hat die Aktivitäten in Zusammenhang mit der Pandemie im Rahmen der bestehenden **Strukturen** umgesetzt; die involvierten Mitarbeitenden haben das COVID-19-Dossier neben bzw. unter Zurückstellung der laufenden Geschäfte geführt. Für die Aktivitäten wurde keine formale (eigene) Projektstruktur eingerichtet. Es gibt zwar kein verschriftlichtes **Gesamtkonzept**, da die Aktivitäten rasch aufgelegt werden mussten und laufend entsprechend der aktuellen Lage und der Problemstellungen weiterentwickelt wurden. Dennoch wurden im Verlauf der Pandemie explizite oder implizite Entscheidungen getroffen, welche im Sinne von Weichenstellungen die Ausgestaltung der Aktivitäten beeinflusst haben. Wichtig scheinen dabei insbesondere die Rolle und Positionierung von Spitex Schweiz (Lead beim Dachverband; Haltung, die Arbeit und Entscheidungen der Behörden grundsätzlich mitzutragen) und der Grundsatzentscheid, keine eigenen Materialien zu entwickeln, sondern wo immer möglich auf entsprechende Informationen von Behörden und Fachorganisationen abzustützen.

4 Beurteilung der Aktivitäten

Die Darstellung der Evaluationsergebnisse erfolgt weitgehend entlang der Ebenen des Wirkungsmodells: Kap. 4.1 behandelt die Zweckmässigkeit der internen Prozesse, Abläufe und Zuständigkeiten sowie die Angemessenheit der Ressourcen für die Umsetzung der pandemiebezogenen Aktivitäten. Kap. 4.2 thematisiert die phasenspezifischen Besonderheiten der Pandemie und die Entwicklung der Aktivitäten im Zeitverlauf. Kap. 4.3 bis 4.6 fokussieren auf die Beurteilung der einzelnen Aktivitäten pro Handlungsfeld, Kap. 4.7 auf die Aktivitäten insgesamt.

4.1 Konzept, Organisation und Ressourcen

Rolle und Positionierung

Rasch zu Beginn der Pandemie hat die Geschäftsleitung von Spitex Schweiz den Entscheid gefällt, dass in der bestehenden Ausnahmesituation der Dachverband den Lead übernehmen soll. Vorstand und Geschäftsleitung haben COVID-19 als oberste Priorität definiert, was v.a. für die Krisenorganisation innerhalb

4 Beurteilung der Aktivitäten

der Geschäftsstelle wichtig war (Legitimation für die Beteiligten, andere Aufgaben und Projekte zu verschieben oder zurückzustellen und sich dem COVID-19-Dossier so viel Zeit einzuräumen wie erforderlich). Dass Spitex Schweiz eine führende Rolle übernommen hat, scheint v.a. in der ersten Phase einem Bedürfnis vieler Kantonalverbände nach Klarheit und Orientierung entsprochen zu haben (vgl. Kap. 4.2). Im weiteren Verlauf der Pandemie waren die Erwartungen der Kantonalverbände nach Ansicht der Geschäftsstelle teilweise schwierig zu erfüllen aufgrund der föderalen Strukturen und den Diskrepanzen zwischen nationalen Empfehlungen und kantonaler Regelungen. Kommentare in der Online-Befragung zeigen, dass sich die Kantonalverbände der Rahmenbedingungen bewusst waren, die von Spitex Schweiz kaum beeinflusst werden konnten. Trotz der führenden Rolle des Dachverbands in der Pandemie hat sich die grundlegende Rolle und Bedeutung von Spitex Schweiz gegenüber den jeweiligen kantonalen Institutionen nicht verändert. Nach Einschätzung der Geschäftsstelle war der Entscheid, keine eigenen übergeordneten Konzepte und Empfehlungen zu erarbeiten, sondern auf bestehende Materialien abzustützen, in diesem Zusammenhang sicher hilfreich.

Grundsätzlich hat die Geschäftsstelle von Spitex Schweiz darauf fokussiert, auf Bundesebene im Rahmen von Vernehmlassungen, in Austauschgremien und in direktem Kontakt mit den Behörden Einfluss zu nehmen auf die Konzeption und Umsetzung der Pandemiemassnahmen, einmal beschlossene Entscheide aber mitzutragen. Diese Haltung hat die Zusammenarbeit mit den Behörden stark geprägt, wie auch die Einschätzungen des BAG zeigen (vgl. Kap. 4.5).

Die Kantonalverbände haben die Aktivitäten von Spitex Schweiz vor allem in inhaltlicher Hinsicht mitgestaltet (Anfragen und Anliegen zu aktuellen Themen), die Rolle und Haltung des Dachverbands in der Krise scheint hingegen kaum Diskussionen ausgelöst zu haben. In der summarischen Beurteilung der Rolle und Aktivitäten von Spitex Schweiz während der Corona-Pandemie zeigen sich 80 Prozent der Kantonalverbände gut bis sehr gut zufrieden resp. fühlten sich unterstützt. (vgl. Kapitel 4.7). Auch aus offenen Kommentaren geht hervor, dass die umgesetzten Aktivitäten als hilfreiche Unterstützung empfunden wurden. Im Hinblick auf künftige ähnliche Situationen will sich die Geschäftsstelle dennoch überlegen, ob eine engere Einbindung der Kantonalverbände oder allenfalls einzelner Basisorganisationen auf der strategisch-operativen Ebene sinnvoll wäre, um anstehende Probleme schneller zu erfassen und Ideen / Lösungsansätze zu diskutieren.

Prozesse, Abläufe und Zuständigkeiten

Aus Sicht der Geschäftsstelle haben sich die ad hoc aufgebauten Strukturen und Prozesse für den Umgang mit der COVID-19-Pandemie bewährt. Durch die Ernennung eines Krisenteams und das Einrichten einer zentralen E-Mail-Adresse (coronavirus@spitex.ch) konnten von Beginn weg alle COVID-19-bezogenen Informationen und Anfragen gebündelt werden. Das Krisenteam hat punktuell bzw. je nach Thema und benötigter fachlicher Expertise zusätzliche Mitarbeitende einbezogen. Nach einer Anfangsphase haben sich intern die Abläufe und Zuständigkeiten eingespielt. Für externe Partner und die Kantonalverbände gab es dank der zentralen E-Mail-Adresse unabhängig von der internen Organisation stets eine klare Anlaufstelle, und Spitex Schweiz hat grossen Wert gelegt auf gute Erreichbarkeit (am Anfang auch an Wochenenden) und die zeitnahe Bearbeitung von Anfragen.

Ressourcen

Wie erwähnt wurden für die Umsetzung der Aktivitäten zur COVID-19-Pandemie in der Geschäftsstelle keine zusätzlichen Stellen geschaffen. Vielmehr wurde mittels «Verzichtsplanung» ermöglicht, dass die involvierten Mitarbeitenden die notwendigen zeitlichen Ressourcen dafür aufwenden konnten. Dennoch war es für die Beteiligten teilweise herausfordernd, nebst dem Alltagsgeschäft stets über aktuelle

4 Beurteilung der Aktivitäten

Entwicklungen rund um das COVID-19-Dossier im Bild zu bleiben (bzw. nach der Verschnaufpause im Sommer 2020 wieder einen Überblick über die zahlreichen Neuerungen zu gewinnen).

Die pandemiebezogenen Aktivitäten haben in der Geschäftsstelle viele Ressourcen gebunden. Vor diesem Hintergrund könnte man sich überlegen, künftig auf eine «schlankere» Krisenorganisation mit weniger Beteiligten zu setzen. Gleichzeitig wird der breite Austausch unter den Beteiligten als Erfolgsfaktor bewertet: Viele Entscheidungen seien aus der Diskussion heraus entstanden, und auch das Vier-Augen-Prinzip beim Versand von Informationen an die Kantonalverbände habe sich bewährt.

Die Umsetzung der Aktivitäten mit den bestehenden Ressourcen war auch deshalb möglich, weil Spitex Schweiz entschieden hat, keine eigenen Materialien, Faktenblätter etc. zu entwickeln, auf externe professionelle Übersetzungsdienste zu verzichten, keine aktive Medien-Strategie zu verfolgen (vgl. Kap. 4.6), auf parlamentarische Vorstösse zu verzichten (Kap. 4.5) und die Prioritäten dort einzusetzen, wo der dringendste Handlungsbedarf bestand. Bei all diesen Entscheidungen waren jedoch nebst pragmatischen Gründen auch inhaltliche Überlegungen wichtig (Haltung, dass Behörden und Leistungserbringer gegen aussen gemeinsam auftreten sollen; Wunsch, einen inhaltlichen Beitrag an die Pandemiebewältigung zu leisten).

Fazit für künftige Krisen

Um in künftigen Krisensituationen optimal vorbereitet zu sein, wäre aus Sicht der Geschäftsstelle die Erarbeitung eines Krisenkonzepts sinnvoll. Da je nach Art der Krise unterschiedliche Kompetenzen gefragt sind, bietet es sich an, die Organisationsstrukturen und Prozesse festzuhalten, nicht aber ein ständiges Krisenteam zu installieren. Bewährt hat sich die Krisenorganisation, in der die Verantwortung und der Informationsfluss bzw. die Kommunikationswege bei einem kleinen Team konzentriert sind. Auf konzeptioneller Ebene ist dabei zu diskutieren, inwiefern der Übergang in den «Krisenmodus» grundsätzlich an Richtungsentscheide seitens des Vorstands und der Geschäftsleitung gebunden sein soll, und ob ein engerer Einbezug der Kantonalverbände sinnvoll wäre. Letzteres könnte beispielsweise in Form eines «Sounding Boards» mit 5 bis 10 Personen (evtl. auch Vertreter/innen von Basisorganisationen) geschehen, welches bei Bedarf zu anstehenden Problemen und Lösungsansätzen konsultiert wird. Auf operativer Ebene ist zu prüfen, inwiefern das Krisenteam durch Mitarbeitende aus der Administration entlastet werden könnte (z.B. für Übersetzung, Gestaltung und Versand von Informationen). Obwohl die Umsetzung der Aktivitäten mit den bestehenden Personalressourcen teilweise herausfordernd war, wird die Option einer Einstellung zusätzlichen Personals als wenig sinnvoll erachtet – gerade auch, weil der Aufwand für das COVID-19-Dossier parallel zu den Pandemiewellen stark variierte.

4.2 Entwicklung der Aktivitäten im Verlauf der Pandemie

Die Konzeption und Umsetzung der Aktivitäten von Spitex Schweiz (und deren Beurteilung durch die Kantonalverbände) steht in engem Zusammenhang mit den phasenspezifischen Besonderheiten und Herausforderungen der Pandemie.

Prägend für die Anfangsphase war gemäss Geschäftsstelle die grosse Unsicherheit – sowohl epidemiologisch als auch politisch. Seitens der Kantonalverbände und der Leistungserbringer bestand (wie auch in der Bevölkerung allgemein) ein grosses Bedürfnis nach klaren Antworten, die jedoch situationsbedingt nicht gegeben werden konnten. In der ersten Welle ging es bei den zahlreichen Anfragen an die Geschäftsstelle entsprechend auch oftmals darum, Entscheidungen abzusichern.

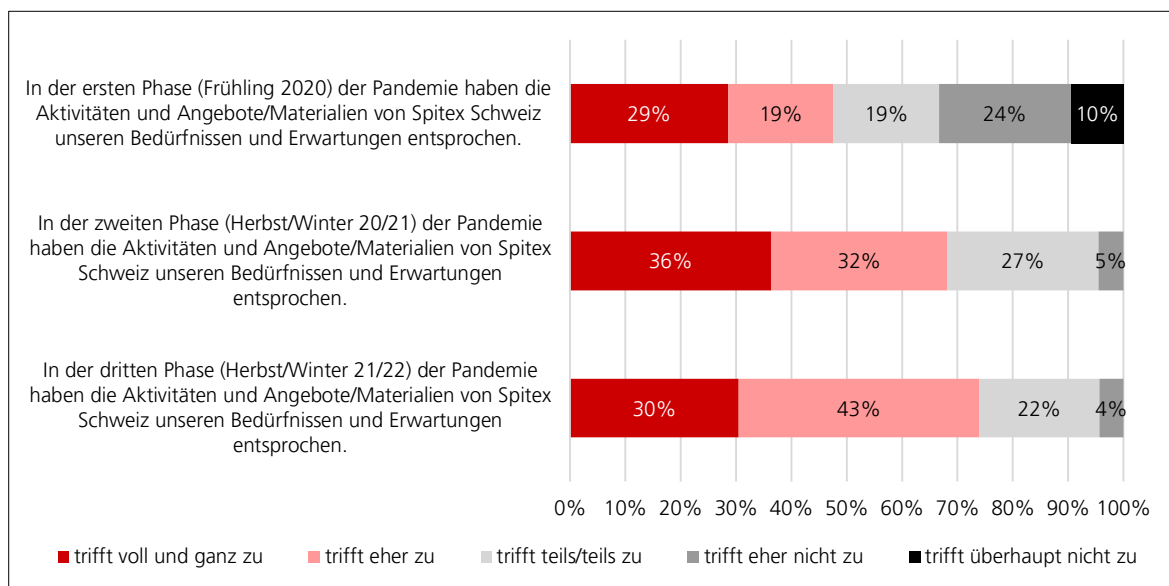
Spitex Schweiz bzw. der ambulante Versorgungssektor war nicht von Beginn weg in die Krisenbewältigung involviert. Die Geschäftsstelle musste sich proaktiv einbringen und intervenieren, etwa um Zugang zu Schutzmaterial auch für Spitex-Organisationen sicherzustellen. Wie bereits die Evaluation der

4 Beurteilung der Aktivitäten

gesundheitlichen Massnahmen im Rahmen der COVID-19-Pandemie gezeigt hat, fehlten beim BAG zu Beginn klare Ansprechpersonen, an die sich Stakeholder mit Anliegen und Vorschlägen wenden konnten. Es bestanden auch keine Grundlagen, um die relevanten Akteure zu konsultieren und Aufgaben zu delegieren.⁵ Für Spitex Schweiz war das Fehlen einer Ansprechperson bzw. das Warten auf Rückmeldungen zu Beginn ebenfalls eine Herausforderung. Gleichzeitig ist es beteiligten Akteuren in dieser Phase auch gelungen, ad hoc zusammenzufinden, und mit der Zeit haben sich Zuständigkeiten, Prozesse und Austauschgefässe geklärt und etabliert.

Ab der zweiten Welle verfügten die Kantonalverbände und Basisorganisationen über ausreichend Erfahrungen und Grundwissen, um eigenständig zu entscheiden. Die grosse Herausforderung ab Herbst 2020 waren die unterschiedlichen Regelungen und Umsetzungen in den Kantonen, welche teilweise von den nationalen Empfehlungen abgewichen sind. Sowohl die Geschäftsstelle von Spitex Schweiz als auch das BAG verweisen auf diese schwierigen Rahmenbedingungen, welche die Arbeiten der späteren Phasen stark geprägt haben. Aus offenen Kommentaren der Online-Befragung geht hervor, dass dies bei Kantonalverbänden und Basisorganisationen mitunter zu Mehraufwand und Verunsicherung geführt hat (etwa, weil die von Spitex Schweiz erhaltenen Informationen jeweils hinsichtlich der kantonalen Umsetzung überprüft werden mussten). Dennoch scheinen die Angebote und Aktivitäten von Spitex Schweiz in den späteren Phasen der Pandemie den Bedürfnissen und Erwartungen der Kantonalverbände besser entsprochen zu haben als zu Beginn der Krise (vgl. **Abbildung 2**).

Abbildung 2: Entwicklung/Anpassung der Angebote von Spitex Schweiz im Verlaufe der Pandemie



Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=21, 22, 23). Berechnungen BASS

Aus der Abbildung geht hervor, dass die Aktivitäten und Angebote insbesondere während der ersten Phase (Frühling 2020) vergleichsweise kritisch beurteilt wurden. Hier gab doch rund ein Drittel der Befragten an, dass diese eher nicht oder überhaupt nicht ihren Bedürfnissen und Erwartungen entsprochen hätten. Im Verlauf der Pandemie verringerte sich der Anteil mit kritischer Beurteilung. Diese Entwicklung trifft auf fast alle Grossregionen zu (Ausnahmen sind Tessin und Ostschweiz). In der Ostschweiz werden die Aktivitäten von Spitex Schweiz in allen Phasen positiv bewertet (MW zwischen 4.8 und 5); in der Region Genfersee scheinen die Erwartungen am wenigsten gut erfüllt worden zu sein (MW zwischen 2.3 und 3).

⁵ Balthasar, A., Essig, S., von Stokar, T., Vettori, A., von Dach, A., Trageser, J., ... Weiss, G. (2022). *Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021*. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit. Luzern: Interface / Infrac.

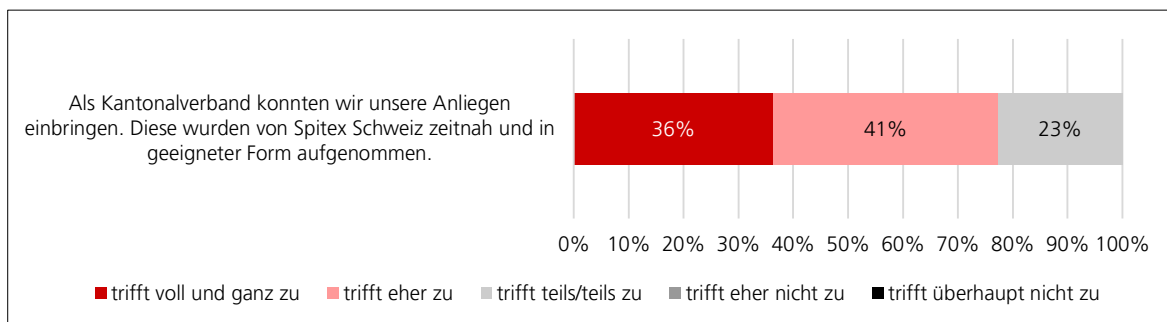
4.3 Situationsüberblick und Austausch mit Kantonalverbänden

Die Kontaktpflege zu den Kantonalverbänden war eine Hauptaufgabe der Geschäftsstelle während der Pandemie. Die Kantonalverbände konnten die zentrale E-Mail-Adresse sowie die Austauschgefässe (reguläre Treffen der regionalen Konferenzen GLK bzw. CRRT sowie zusätzlich einberufene Online-Meetings) nutzen, um Fragen und Anliegen vorzubringen sowie COVID-19-Themen untereinander zu besprechen. Zusätzlich hat die Geschäftsstelle insgesamt 18 Umfragen bei Kantonalverbänden (sowie eine Befragung der Spitex-Basisorganisationen) durchgeführt, um sich einen Überblick über die Situation in den Kantonen zu verschaffen, etwa zu den Themen Materialbestand, Personalausfälle, Einbindung in kantonale Krisenstäbe, Impfquoten, Beteiligung an der Umsetzung kantonaler Impfstrategien etc. Die erhobenen Informationen dienten der Geschäftsstelle als Grundlage für die Interessenvertretung und die Medienarbeit; eine Zusammenfassung der Ergebnisse wurde jeweils auch den Spitex-Kantonalverbänden zugestellt.

Nach Einschätzung der Geschäftsstelle wurden die Spitex-Kantonalverbände dank diesen Massnahmen gut in die Umsetzung der pandemiebezogenen Aktivitäten einbezogen: Die in den Umfragen erhobenen Zahlen und Einschätzungen, aber auch die Fragen und Anliegen, die der Geschäftsstelle im schriftlichen oder mündlichen Austausch zugetragen wurden, haben das Handeln von Spitex Schweiz in der Pandemie stark geprägt. Dabei wird der Mix aus verschiedenen Kommunikationskanälen als wichtig erachtet: Die Umfragen haben eine gewisse quantitative Übersicht ermöglicht und waren für die Zusammenarbeit mit Behörden, Partnern und die Beantwortung von Medienanfragen ein grosser Mehrwert. Der mündliche Austausch war nicht nur wichtig um zu erfahren, welche Themen an der Basis gerade von Bedeutung waren, sondern auch um Wertschätzung für die geleistete Arbeit zu zeigen. Wie in Kap. 4.1 bereits erwähnt erwägt die Geschäftsstelle, in künftigen Krisen den mündlichen Austausch zwischen Geschäftsstelle und Basis zu stärken und allenfalls in kleinerem Format zu institutionalisieren («Sounding Board» mit Vertreter/innen von Kantonalverbänden und evtl. Basisorganisationen, um Anliegen aufzunehmen und Ideen / Lösungsansätze zu diskutieren).

In der Online-Befragung wurden einerseits Einschätzungen zum Nutzen der verschiedenen Kommunikationskanäle und Austauschgefässe erhoben, andererseits eine generelle Rückmeldung dazu eingeholt, wie gut die Kantonalverbände ihre Anliegen bei Spitex Schweiz einbringen konnten. Aus **Abbildung 3** geht hervor, dass mehr als drei Viertel (77%) der Befragten der Meinung sind, dass ihre Anliegen eingebracht werden konnten und von Spitex Schweiz zeitnah und in geeigneter Form aufgenommen wurden. Für die restlichen 23 Prozent war dies zumindest teilweise der Fall. Eine negative Einschätzung (trifft eher / überhaupt nicht zu) gab keiner der Kantonalverbände ab.

Abbildung 3: Einbringen von Anliegen durch Kantonalverbände



Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=22). Berechnungen BASS

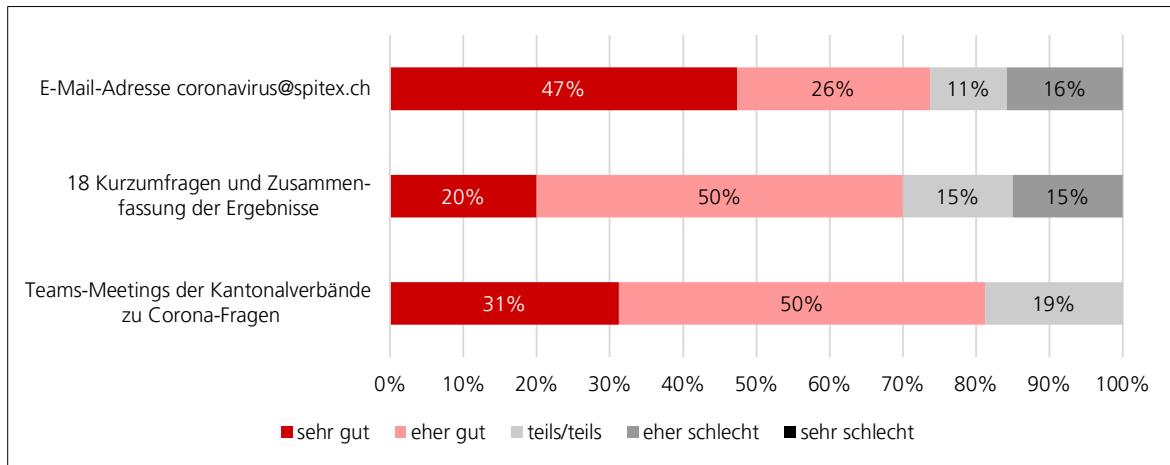
4 Beurteilung der Aktivitäten

Gegenüber den anderen Grossregionen etwas geringere positive Einschätzungen finden sich bei den Kantonalverbänden der Genferseeregion (MW: 3), vergleichsweise hohe bei den Kantonalverbänden der Ost- und der Nordwestschweiz (MW: 4.8 bzw. 4.5).

In der nachfolgenden **Abbildung 4** ist dargestellt, wie die Kantonalverbände die Kommunikationskanäle, Austauschgefässe und die von Spitex Schweiz durchgeführten Umfragen beurteilen.

Die Nützlichkeit der E-Mail-Adresse coronavirus@spitex.ch für Fragen rund um COVID-19 wurde von nahezu drei Vierteln der Kantonalverbände (73%), die hierzu eine Einschätzung abgeben konnten, als eher oder sehr gut eingestuft. Positiv bewertet wurde die E-Mail-Adresse insbesondere von Kantonalverbänden der Ost, Nordost- und Zentralschweiz (MW: zwischen 4.8 und 4.4), die Kantonalverbände der Genferseeregion sahen darin eine eher geringe Nützlichkeit (MW: 2.0).

Abbildung 4: Nützlichkeit der verschiedenen Kommunikationskanäle / Austauschgefässe



Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=19, 20, 16). Berechnungen BASS

Die Nützlichkeit der 18 Kurzumfragen wurde von 70% der 20 Kantonalverbände, die hier eine Einschätzung vornehmen konnten, als eher oder sehr gut beurteilt. 15% schätzten sie nur als teilweise gut ein und weitere 15% als eher schlecht. Je grösser eine Kantonalverband gemessen an seiner Anzahl Basisorganisationen war, desto geringer schätzte er im Schnitt die Nützlichkeit der Kurzumfragen ein (MW: 1 BO: 4.5, >10 BO: 3.1).

Aus einzelnen Kommentaren ging hervor, dass bei den Umfragen der Eindruck entstand, Spitex Schweiz sei stärker auf die Kantonalverbände angewiesen als umgekehrt. Eine Person merkt an, dass die Aussagekraft der Umfragen unsicher sei: Man habe oft selber nicht gewusst, was antworten.

Die insgesamt 3 einstündigen Teams-Meetings zu Corona-Fragen wurden von einem noch etwas höheren Anteil (81%) als sehr oder eher nützlich eingeschätzt. Allerdings gaben hierzu nur vergleichsweise wenige Kantonalverbände eine Einschätzung ab (7 Kantonalverbände antworteten mit «weiss nicht»). Anders als bei der Gesamtbeurteilung und der E-Mail-Adresse finden sich bei der Beurteilung der Umfragen und der Online-Meetings kaum sprachregionale Unterschiede.

Rückblickend beurteilen 16 (89%) der 18 Kantonalverbände, die hierzu eine Einschätzung abgeben konnten, die Menge an Möglichkeiten und Austauschgefässen, um Anliegen bei Spitex Schweiz einzubringen, als angemessen. Je ein Kantonalverband gibt an, dass man sich mehr solche Möglichkeiten gewünscht hätte, resp. dass angesichts der vielen Möglichkeiten/Gefässe der Überblick etwas verloren gegangen sei.

Wirkung und Fazit für künftige Krisen

Zusätzlich zu den bestehenden regionalen Austauschgefässen hat Spitex Schweiz in der Pandemie mit der zentralen E-Mail-Adresse, Online-Meetings und der Durchführung von Kurzumfragen Möglichkeiten geschaffen, um Fragen und Anliegen der Kantonalverbände aufzunehmen bzw. um die Situation in den Kantonen zu erfassen. Die Kombination aus schriftlichen und mündlichen Kommunikationskanälen, aus offener Anlaufstelle und der gezielten Erhebung von Informationen hat sich sowohl für die Geschäftsstelle wie auch für die Kantonalverbände bewährt. Diese waren mehrheitlich zufrieden mit den Möglichkeiten, Anliegen einzubringen und sich mit anderen Kantonalverbänden bzw. Spitex Schweiz auszutauschen. Dass die verschiedenen Formate nicht alle gleichermaßen Anklang fanden, mag mit individuellen Präferenzen oder generell mit dem Bedarf an Unterstützung durch Spitex Schweiz zusammenhängen. Während die Kurzumfragen für die Geschäftsstelle eine wichtige Basis der Aktivitäten darstellte, beurteilten die Kantonalverbände die Nützlichkeit dieser Umfragen vergleichsweise zurückhaltend. In künftigen Krisensituationen könnte die Geschäftsstelle den Mitgliedern noch deutlicher die Relevanz für die Interessenvertretung und Medienarbeit aufzuzeigen versuchen. Sollte sich Spitex Schweiz entschliessen, in der Krisenorganisation künftig ein «Sounding Board» für den engeren Einbezug und Austausch der Kantonalverbände zu etablieren, sollte dieses Gremium jeweils auch dazu genutzt werden, um situationsangepasst über Anzahl, Art und Ausgestaltung der Kommunikations- und Austauschmöglichkeiten (neu) zu befinden.

4.4 Information der Mitglieder

Die Geschäftsstelle hat die Spitex-Kantonalverbände in regelmässigen E-Mails über aktuelle Entwicklungen, beschlossene Massnahmen, Regelungen und Empfehlungen auf nationaler Ebene informiert – insgesamt wurden rund 130 E-Mails verschickt. Während der ersten Welle wurde aus den Fragen, die von den Kantonalverbänden via die zentrale E-Mail-Adresse eingingen, ein FAQ-Dokument erstellt, das laufend aufdatiert und rund dreimal pro Woche in einer aktualisierten Version verschickt wurde. Weitergeleitet wurden auch die Faktenblätter des BAG für die häusliche Pflege, Quarantäne- und Isolationsregeln, an deren Erarbeitung Fachmitarbeitende der Geschäftsstelle involviert waren (vgl. Kap. 4.5). Weiter hat Spitex Schweiz Informationen auf dem Extranet bereitgestellt und sich an Online-Veranstaltungen beteiligt (Forum von Public Health Schweiz zu Impfungen für Gesundheitspersonal) bzw. die Teilnahme von Spitex-Leitungspersonen organisiert (Dialog-Veranstaltung mit dem BAG).

4.4.1 Einschätzung der Geschäftsstelle

Aus Sicht der Geschäftsstelle waren die E-Mails an die Kantonalverbände ein stetiger Balanceakt, um genügend, aber nicht zu viele Informationen zu übermitteln. Die Verantwortlichen haben stets versucht, die relevanten Informationen herauszufiltern und weiterzuleiten. Auch bei den Faktenblättern stellte sich die Frage nach dem Gleichgewicht zwischen Bedarf an praxisnahen (Detail-)Informationen und Fokus auf zentrale Punkte, um das Zielpublikum an der Basis zu erreichen. Da im Verlauf der Pandemie der Umfang der Faktenblätter stark zugenommen hat, besteht nach Einschätzung von Spitex Schweiz die Gefahr, dass die Informationen nicht mehr gelesen werden. Bei der Überarbeitung sollte daher verstärkt auch der allgemeine Lernprozess im Verlaufe einer Krise berücksichtigt und in den Fachinformationen Dinge weggelassen werden, die mit der Zeit zum Allgemeinwissen gehören (im Kontext der COVID-19-Pandemie etwa die Empfehlungen zum korrekten Lüften).

Das FAQ-Dokument ist zu Beginn der Pandemie «aus der Not» entstanden, um (auch intern auf der Geschäftsstelle) einen Überblick zu den zentralen Themen und dem aktuellsten Wissensstand zu erlangen. Für die erste Welle hat das Dokument diesen Zweck erfüllt, danach war das Dokument jedoch zu umfangreich und die weitere Aktualisierung wäre mit zu hohem Aufwand verbunden gewesen.

4 Beurteilung der Aktivitäten

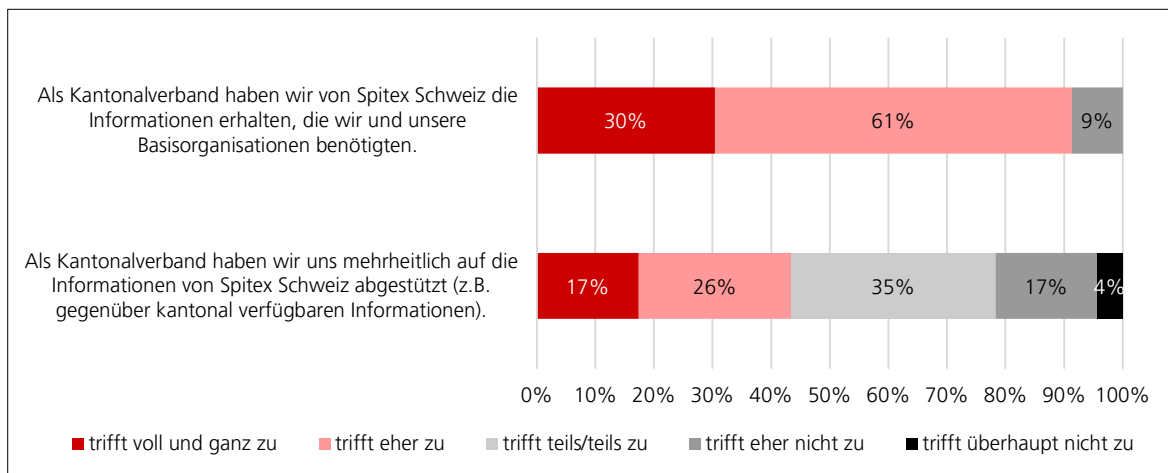
Optimierungspotenzial sieht die Geschäftsstelle auf technischer Ebene: Anstelle eines Word-Dokuments würden möglicherweise Online-Tools eine einfachere Handhabung und eine bessere Übersicht ermöglichen. Die Frage nach modernen Tools oder Plattformen stellt sich für die Geschäftsstelle auch bei den Informationsschreibern, die in der Pandemie «klassisch» als E-Mails erstellt und verschickt wurden. Grundsätzlich macht sich die Geschäftsstelle auch Gedanken darüber, inwiefern die von Spitex Schweiz bereitgestellten Informationen (z.B. über eine Kommunikationsplattform) in Krisensituationen künftig auch den Basisorganisationen direkt zugänglich gemacht werden sollen.

4.4.2 Beurteilung durch die Kantonalverbände

Zur Einschätzung der Zweckmässigkeit und Qualität der von Spitex Schweiz bereitgestellten Informationen wurden die Kantonalverbände einerseits zur Verwendung und Weitergabe der erhaltenen Informationen, andererseits zur Nützlichkeit, Praktikabilität und Relevanz der verschiedenen Formate bzw. Kommunikationskanäle befragt.

Die grosse Mehrheit (91%) der teilnehmenden Kantonalverbände gibt an, von Spitex Schweiz die Informationen erhalten zu haben, die sie und ihre Basisorganisationen benötigten (vgl. **Abbildung 5**). Nur bei 2 Kantonalverbänden (9%) war dies eher nicht der Fall. Knapp die Hälfte (43%) stützte sich während der Pandemie mehrheitlich auf Informationen von Spitex Schweiz ab, bei 35% war dies teilweise der Fall. Bei den restlichen rund 22% (5 Verbänden) kamen eher andere Informationsquellen zum Einsatz. Besonders betraf dies Kantonalverbände aus der Genferseeregion und der Region Espace Mittelland.

Abbildung 5: Relevanz und Verwendung der erhaltenen Informationen

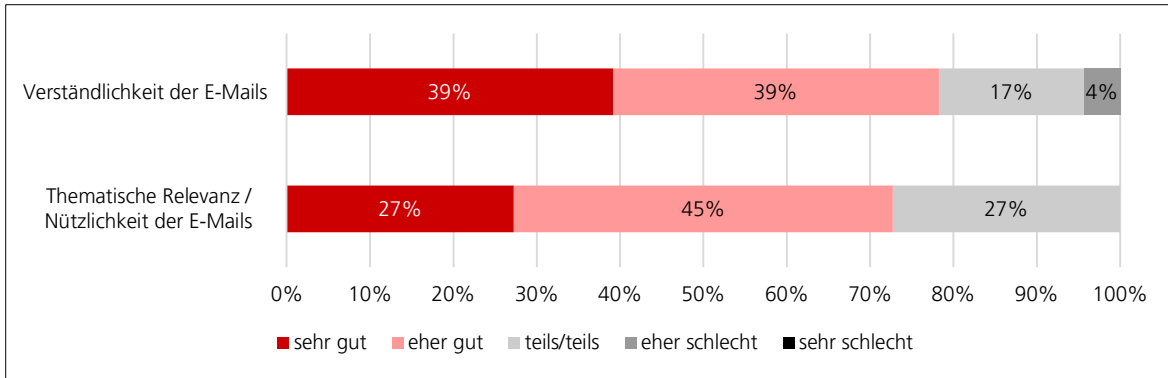


Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=23). Berechnungen BASS

Rückmeldungen zur Qualität und Nützlichkeit der via E-Mail verschickten Informationsschreiben sind in **Abbildung 6** dargestellt. Die Verständlichkeit der E-Mails wird rückblickend von 78% der Kantonalverbände als sehr gut oder eher gut beurteilt, lediglich von einem Verband (4%) als eher schlecht. Zwischen den Regionen bestehen keine Unterschiede, auch die Kantonalverbände der Genferseeregion schätzten die Verständlichkeit als eher gut bis sehr gut ein (MW: 4). Die thematische Relevanz / Nützlichkeit der E-Mails wurde gegenüber der Verständlichkeit leicht tiefer bewertet (73% eher gut bis sehr gut).

4 Beurteilung der Aktivitäten

Abbildung 6: Beurteilung des E-Mail-Versands



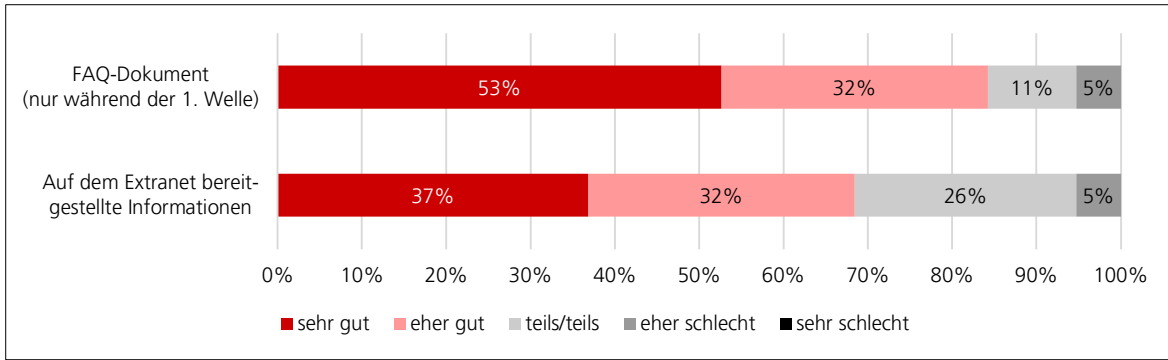
Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=23, 22). Berechnungen BASS

Die Bereitstellung von spezifischen Informationen wird von einer grossen Mehrheit der Kantonalverbände als einer der wichtigsten Punkte der Unterstützung durch Spitex Schweiz in der Pandemie benannt (vgl. auch Kap. 4.7). In offenen Antworten werden dabei sowohl besonders hilfreiche Aspekte der Informationsübermittlung genannt als auch Verbesserungsvorschläge formuliert. Geschätzt wurden die stets aktuellen, fundiert recherchierten, verlässlichen und sachlichen Informationen zu Weisungen, Regelungen und Empfehlungen, ebenso die Verlinkungen. Was das Tempo anbetrifft, heben einige Kantonalverbände die schnelle Informationsvermittlung positiv hervor, andere plädieren für eine noch raschere Weiterleitung der relevanten Informationen. Analog wurde auch die Zusammenfassung / Interpretation durch Spitex Schweiz von manchen als hilfreiche Orientierung wahrgenommen, andere erachteten sie als unnötig. Aus den Anmerkungen geht weiter hervor, dass die Nützlichkeit der Informationen auch mit der unterschiedlichen Umsetzung der nationalen Empfehlungen auf kantonaler Ebene zusammenhängen (letztere war für die Kantonalverbände letztlich massgebend). Schliesslich wurde in mehreren Kommentaren auch die Menge der übermittelten Informationen thematisiert. Die «Informationsflut» sei manchmal überwältigend gewesen, jedoch nur bedingt von Spitex Schweiz beeinflussbar. Kantonalverbände sind sich der anspruchsvollen Aufgabe bewusst, das richtige Mass an Informationen zu treffen. Als Verbesserungsmöglichkeiten genannt wird etwa die Kommunikation von Aktualisierungen bestehender Dokumente / Empfehlungen («In einem kommenden Fall sollten geringfügige Anpassungen nicht zu mehr als zehn Versionen desselben Dokuments führen»), ein getrennter Versand der deutsch- und französischsprachigen E-Mails (um sich nicht jeweils durch die andere Sprachversion «durchpflügen» zu müssen), oder generell eine noch stärkere Reduktion resp. Fokussierung der Informationen auf Spitex-relevante Themen.

Das während der ersten Welle eingesetzte FAQ-Dokument wurde rückblickend von 16 (84%) der 19 Kantonalverbände, die hierzu eine Einschätzung abgeben konnten, als eher bis sehr nützlich beurteilt (vgl. **Abbildung 7**). Sehr nützlich (MW: 5.0) fanden das Dokument vor allem die Verbände der Regionen Espace Mittelland und Tessin, eher etwas weniger nützlich (MW: 3.3) die Verbände der Genferseeregion. Letztere schätzten insbesondere auch die Nützlichkeit der auf dem Extranet bereitgestellten Informationen als weniger hoch ein als der Durchschnitt der anderen Kantonalverbände (MW: 2.5 vs. 4.3).

4 Beurteilung der Aktivitäten

Abbildung 7: Nützlichkeit des FAQ-Dokuments und der auf dem Extranet bereitgestellten Informationen

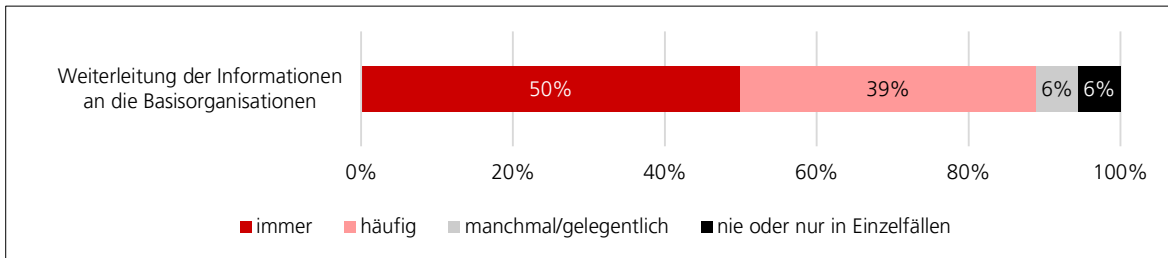


Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=19). Berechnungen BASS

Weiterleitung von Informationen an Basisorganisationen

Spitex Schweiz interessiert sich im Rahmen der Evaluation auch dafür, inwiefern die bereitgestellten Informationen von den Kantonalverbänden an ihre Basisorganisationen bzw. zuständigen Betriebsstellen weitergeleitet wurden und welche Rückmeldungen dazu von der Basis eingingen. Von 23 teilnehmenden Kantonalverbänden gaben 5 Kantonalverbände an, dass sie selber gleichzeitig Basisorganisation seien und sich so Weiterleitungen an Basisorganisationen oder Betriebsstellen erübrigten. Von den verbleibenden 18 Kantonalverbänden gab die Hälfte (50%) an, dass sie die erhaltenen Informationen oder Teile davon immer an ihre Basisorganisationen oder Betriebsstellen weitergeleitet hätten, bei 7 Verbänden (39%) war dies häufig der Fall (vgl. **Abbildung 8**). Je ein Kantonalverband (6%) gab an, dass Weiterleitungen nur manchmal bzw. nie oder nur in Einzelfällen erfolgten.

Abbildung 8: Weiterleitung von Informationen oder Teilen davon an Basisorganisationen/Mitglieder



Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=18, die nicht gleichzeitig Basisorganisation sind). Berechnungen BASS

Zu den Gründen, dass keine Weiterleitungen erfolgten (nie oder nur in Einzelfällen), waren im Fragebogen Mehrfachantworten möglich. Diese wurden vom betreffenden Verband alle angekreuzt: (a) Eine Weiterleitung war nicht nötig, weil sich der Verband auf andere Informationsquellen stützen konnte oder eigene Richtlinien und Informationen herausgab, (b) die Informationen von Spitex Schweiz waren zu umfangreich, (c) die Informationen waren zu wenig auf die spezifische kantonale Situation zugeschnitten.

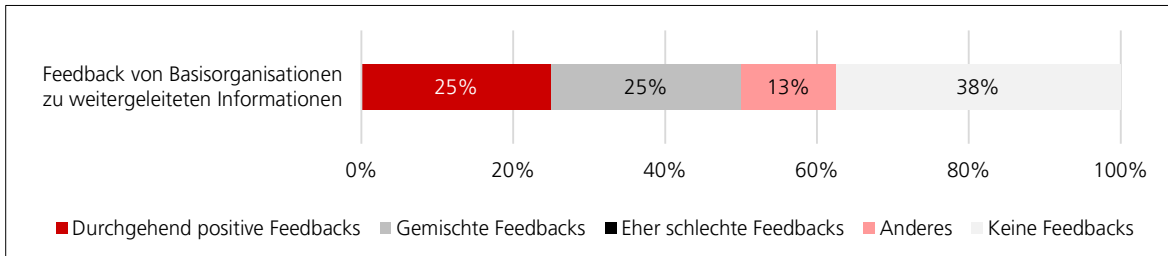
Von den Kantonalverbänden, welche die von Spitex Schweiz erhaltenen Informationen an ihre Basisorganisationen weiterleiteten, nahmen zwei Drittel vor der Weiterleitung noch eine Überarbeitung vor (22% immer, 17% häufig, 28% manchmal/gelegentlich). Ein Drittel der Kantonalverbände leitete die Informationen von Spitex Schweiz mehr oder weniger unverändert an die Basisorganisationen weiter (d.h. eine Überarbeitung erfolgte bei ihnen nie oder nur in Einzelfällen).

Zu den Rückmeldungen der Basisorganisationen auf die weitergeleiteten Informationen äusserten sich 16 Kantonalverbände (vgl. nachfolgende **Abbildung 9**). Gut ein Drittel von ihnen (38%) hat von der Basis

4 Beurteilung der Aktivitäten

keine Feedbacks erhalten. Bei den 10 Kantonalverbänden, bei denen Feedbacks eingegangen sind, waren die Rückmeldungen bei je rund der Hälfte entweder durchgehend positiv oder gemischt. Eher schlechte Feedbacks gingen keine ein.

Abbildung 9: Rückmeldungen der Basisorganisationen auf die weitergeleiteten Informationen



Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=16, die nicht gleichzeitig Basisorganisation sind). Berechnungen BASS

Unter «Anderes» merkte ein Kantonalverband an: «Das Feedback war grundsätzlich positiv. Das Kernproblem in der 2. und 3. Phase war jedoch, dass nationale Informationen von kantonalen Entscheiden übersteuert wurden. Daher nahm der Wert der nationalen Informationen stark ab». Ein weiterer Verband berichtete, dass noch eine detailliertere Aufarbeitung der Informationen (Zusammenfassung / Beurteilung der Mails und Dokumente) durch die Geschäftsstelle gewünscht worden sei. Aus weiteren Kommentaren geht hervor, dass die Bedürfnisse der Basisorganisationen – analog zu den Kantonalverbänden selber – unterschiedlich waren: einige wollten noch mehr Informationen, andere weniger.

Wirkung und Fazit für künftige Krisen

Die Kantonalverbände erachteten die Unterstützung in Form von Bereitstellung von Informationen zu aktuellen Entwicklungen und Empfehlungen als zentral. Die Rückmeldungen zeigen, dass es Spitex Schweiz mit den verschiedenen Informationsformaten (primär E-Mail-Versand, FAQ-Dokument in der ersten Welle, Extranet) gelungen ist, die benötigten Informationen zu vermitteln. Diese wurden von vielen Kantonalverbänden als fundiert recherchiert, zuverlässig und sachlich wahrgenommen und geschätzt, und ein Grossteil der Befragten hat sich in der Pandemie hauptsächlich oder teilweise auf Informationen von Spitex Schweiz gestützt. Auch die Basisorganisationen wurden von einer Mehrheit der Kantonalverbänden mit den Informationsschreiben beliefert, dabei haben zwei Drittel der betreffenden Kantonalverbände diese vor der Weiterleitung zumindest manchmal noch überarbeitet. Diesen Punkt gilt es zu bedenken, wenn Spitex Schweiz im Hinblick auf künftige Krisen prüft, die Informationen über eine geeignete Plattform auch den Basisorganisationen direkt zugänglich zu machen.

Auch in künftigen Krisen wird es eine Herausforderung bleiben, ein Gleichgewicht bei der Informationsvermittlung zu finden und zu entscheiden, welche Informationen in welchem Detaillierungsgrad für die Arbeit der Kantonalverbände und deren Basisorganisationen benötigt werden und welche nicht. Trotz der heterogenen Bedürfnisse (und der Schwierigkeiten aufgrund der föderalen Rahmenbedingungen) wird Spitex Schweiz in der COVID-19-Pandemie diesbezüglich ein «guter Job» attestiert. Während Optimierungsvorschläge von Kantonalverbänden mehrheitlich die Ausgestaltung der bisherigen Formate betreffen (z.B. nach Sprachversionen getrennter Versand, neue Dokumentversionen nur bei substantziellen Änderungen), möchte Spitex Schweiz prüfen, inwiefern die Kommunikation via E-Mail mit modernen Tools oder Plattformen ersetzt werden könnte – nicht nur, aber gerade auch in Krisensituationen könnten alternative Formate auch dazu beitragen, die Informationen zu strukturieren (Übersicht zum aktuellen Wissensstand behalten) und allenfalls den Nutzenden auch einen selektiven Abruf ermöglichen (etwa bzgl. Thema oder benötigtem Detaillierungsgrad).

4.5 Interessenvertretung

Spitex Schweiz hat verschiedene Aktivitäten unternommen, um das Fachwissen und die Anliegen der häuslichen Pflege in die Pandemiebewältigung einzubringen. In einer ersten Phase der Pandemie lag der Fokus der Behörden (wie auch der breiten Öffentlichkeit) auf der stationären Akut- und Langzeitversorgung. Spitex Schweiz hat sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass die Rolle der häuslichen Pflege in der Versorgung von Entscheidungsträgern wahrgenommen und die Spitex als Stakeholder systematisch in die Konzeption und den Vollzug von Massnahmen einbezogen wird. Im Bereich Interessenvertretung hat Spitex Schweiz primär folgende Aktivitäten umgesetzt:

- Vertretung der häuslichen Pflege in verschiedenen **Austauschgefässen** auf Bundesebene (z.B. ein- oder mehrmalige Gesprächsrunden zu spezifischen Themen, u.a. mit EDI, GDK; regelmässiger Austausch im Rahmen der Plattform Gesundheitspersonal, der IG Pflegefinanzierung, der Sozialpartner, des koordinierten Sanitätsdiensts KSD oder mit Swissnoso)
- Fachliche Inputs und **Stellungnahmen** zu Vernehmlassungen, COVID-19-Verordnungen
- Fachliche Inputs und **Mitarbeit** an Faktenblättern des BAG für die häusliche Pflege und sozialmedizinische Institutionen; Unterstützung der Impfkampagne; Mitarbeit bei der Endemieplanung
- Formulierung konkreter **Forderungen** an die Adresse von Politik, Verwaltung, Versicherer, Kantone

Zusammenarbeit mit dem BAG

Spitex Schweiz hat während der Pandemie mit unterschiedlichen Stakeholdern zusammengearbeitet, im Rahmen von Austauschgefässen oder auch um gemeinsame Interessen zu vertreten. Der wichtigste Ansprechpartner von Spitex Schweiz auf nationaler Ebene war das BAG.

Aus Sicht der Geschäftsstelle waren die direkten Kontakte in die Verwaltung essentiell, um den Entscheidungsträgern die Anliegen und die spezifischen Herausforderungen der häuslichen Pflege aufzuzeigen und die Interessen der Spitex in die Erarbeitung von Massnahmen und Empfehlungen einzubringen. Die Geschäftsstelle musste besonders zu Beginn intervenieren, damit die Spitex nebst den Spitälern und sozialmedizinischen Institutionen wahrgenommen und einbezogen wird, u.a. um Zugang zu Schutzmaterial und Impfungen für das Personal zu erhalten (vgl. Kap. 4.2). Im Verlaufe der Pandemie hat sich die Position von Spitex Schweiz als Stakeholder zwar gefestigt, aber der Fokus lag vielfach (aufgrund der epidemiologischen Lage oftmals auch zu Recht) auf dem stationären Bereich. Die Geschäftsstelle musste stetig drandbleiben, um der Spitex ihren Platz zu «erkämpfen» und immer wieder aufzeigen, was aus stationären Settings nicht einfach so in die ambulante Versorgung übertragen werden kann.

Die Vertreterinnen des BAG haben die Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle von Spitex Schweiz sehr positiv erlebt. Während das BAG selber zu Beginn der Krise vor der Herausforderung stand, sehr viele Partner miteinbeziehen zu müssen, dafür aber keine (oder nur mangelhafte) Grundlagen und Prozesse vorhanden waren, seien aufseiten von Spitex Schweiz die Ansprechpersonen und Zuständigkeiten stets klar gewesen. Spitex Schweiz wurde von Anfang an als kompetente, zuverlässige, offene und konsensorientierte Partnerin wahrgenommen. Für das BAG sehr hilfreich war die Verbindung zur Praxis, die Spitex Schweiz bieten konnte – einerseits durch die fachliche Expertise auf der Geschäftsstelle, andererseits durch die regelmässigen Kantonsumfragen, über deren Resultate das BAG jeweils proaktiv informiert wurde. Gleichzeitig hat die Geschäftsstelle nach Einschätzung des BAG mit der guten und breiten Kommunikation gegenüber den Spitex-Kantonverbänden dazu beigetragen, die Akzeptanz und Umsetzung von Pandemie-Massnahmen bei den Spitex-Organisationen zu fördern. Sehr bewährt hat sich aus Sicht des BAG der regelmässige Austausch mit Spitex Schweiz (und anderen Stakeholdern) im Rahmen der IG Pflegefinanzierung ab Ende 2020. Solche Austauschgefässe sollten nach Ansicht des BAG in künftigen

4 Beurteilung der Aktivitäten

Krisen von Anfang an etabliert werden bzw. der Austausch sollte auch ausserhalb von Krisensituationen regelmässig weitergeführt und gepflegt werden.

Dass die Zusammenarbeit mit Spitex Schweiz seitens BAG so konstruktiv und lösungsorientiert wahrgenommen wurde, hat auch damit zu tun, dass man bei der Erarbeitung von Empfehlungen eine gemeinsame Zielsetzung verfolgte und dabei ähnliche Vorstellungen über die Rolle des BAG hatte. Spitex Schweiz hat sich für möglichst klar formulierte und konkrete Empfehlungen eingesetzt, die wenig Spielraum für Interpretation zulassen. Andere Stakeholder wünschten sich eher das Gegenteil: möglichst offene Formulierungen, die den Kantonen in der Umsetzung grossen Interpretations- und Handlungsspielraum liessen. Die unterschiedlichen Haltungen zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Pandemie haben sich beim BAG durchaus auf die Zusammenarbeit mit den Stakeholdern ausgewirkt und das Verhältnis von Aufwand / Nutzen des Einbezugs der verschiedenen Partner beeinflusst. Bezüglich der Zusammenarbeit mit Spitex Schweiz sei dieses Verhältnis sehr positiv gewesen.

Politische Arbeit

In der Evaluation der Krisenbewältigung des Bundes wird darauf hingewiesen, dass die stärkere Nutzung der Kompetenzen verschiedener Stakeholder in Krisensituationen sinnvoll sein kann, die Grenze zwischen fachlichem Input und Interessenspolitik aber oft fließend sei.⁶ Die interviewten Vertreterinnen des BAG haben mit der Geschäftsstelle von Spitex Schweiz primär auf operativer Ebene zusammengearbeitet, wo sie den Spielraum für Interessenspolitik als eher gering einschätzen. Inwiefern mit einem stärker fordernden Auftritt oder öffentlichem Druck mehr Sichtbarkeit und Lösungen für die Interessen und Anliegen der Spitex hätten gewonnen werden können, ist aus ihrer Sicht schwer zu beantworten. Einerseits war die politische Ebene der Krisenbewältigung amtsintern an anderen Stellen angesiedelt, andererseits seien bei zahlreichen Spitex-nahen Themen nicht der Bund, sondern die Kantone zuständig – entsprechend müsste die Lobbyarbeit nach Einschätzung der BAG-Vertreterinnen primär dort stattfinden. Spitex Schweiz ist sich diesem Umstand bewusst: Die Geschäftsstelle hatte während der Pandemie ein besonderes Augenmerk auf die Einbindung der Spitex-Verbände in die kantonalen Krisenstäbe. Die Kantonalverbände mussten sich in ihren Kantonen allerdings auch dafür wehren.

Aus Sicht der Geschäftsstelle waren die offenen Briefe an Adressat/innen wie GDK, BAG oder Versichererverbände ein wichtiges Instrument, um die Interessen der Spitex auf nationaler Ebene zu vertreten (z.B. zur Finanzierung COVID-19-bedingter Kosten, zum Testen, zur Personalsituation), aber auch um den Mitgliedern zu zeigen, dass der Dachverband sich für ihre Anliegen einsetzt. Parlamentarier/innen, welche der Spitex nahestehen, wurden von der Geschäftsstelle jeweils über die aktuellen Entwicklungen auf dem Laufenden gehalten. Auf parlamentarische Vorstösse hat die Geschäftsstelle jedoch bewusst verzichtet: Obwohl dies den Anliegen möglicherweise zu mehr Sichtbarkeit verholfen hätte, habe man (nicht zuletzt aus pragmatischen Gründen) darauf fokussiert, direkt in der Pandemiebewältigung mitzuarbeiten und in diesem Rahmen möglichst gute Lösungen zu erwirken.

Wirkung und Fazit für künftige Krisen

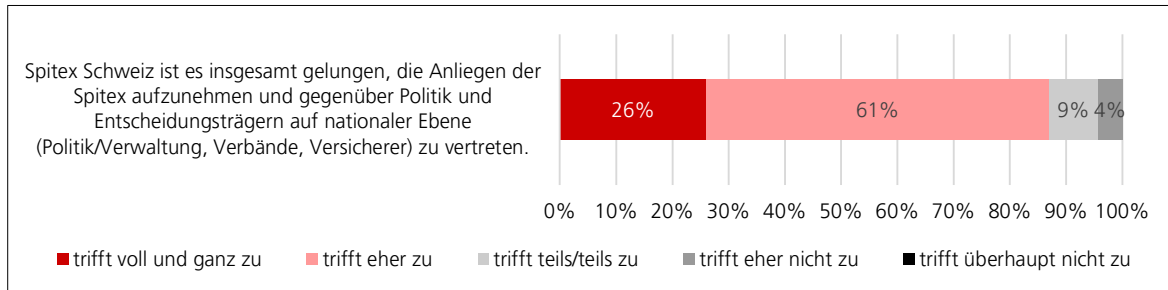
Spitex Schweiz hat sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass die Rolle und Bedeutung der häuslichen Pflege in der Pandemie von den Behörden wahrgenommen und die Spitex auf nationaler und kantonaler Ebene in die Krisenbewältigung miteinbezogen wurde. Auch hat die Geschäftsstelle dazu beigetragen, in wichtigen Fragen Lösungen zu erwirken (Zugang zu Schutzmaterial; Zugang zu Impfungen; Finanzierungsfragen) und die Massnahmen und Empfehlungen des Bundes praxisnah und fachlich fundiert mitzugestalten.

⁶ Balthasar, A., Essig, S., von Stokar, T., Vettori, A., von Dach, A., Trageser, J., ... Weiss, G. (2022). *Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021*. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit. Luzern: Interface / Infrac.

4 Beurteilung der Aktivitäten

Die Kantonalverbände schätzten die Interessenvertretung durch Spitex Schweiz während der Pandemie insgesamt positiv bis sehr positiv ein (vgl. **Abbildung 10**). Dabei sind die Verbände der Genferseeregion etwas zurückhaltender (MW: 3.3) als diejenigen der anderen Grossregionen (MW: 4). Praktisch vollständig zufrieden zeigen sich die Verbände aus der Ostschweiz (MW: 4.8).

Abbildung 10: Generelle Einschätzung der Kantonalverbände zum Handlungsfeld Interessenvertretung



Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=23), Berechnungen BASS

Im Hinblick auf künftige Krisen plädieren sowohl die Geschäftsstelle von Spitex Schweiz als auch das BAG dafür, die während der COVID-19-Pandemie aufgebauten Austauschgefässe und Netzwerke weiter zu pflegen. Spitex Schweiz könnte sich gemäss den BAG-Vertreterinnen aktiv und auf politischer Ebene für die Institutionalisierung entsprechender Austauschgremien einsetzen. Auch sollte Spitex Schweiz darauf hinarbeiten, dass die Spitex in einer künftigen Krise von Beginn weg gemeinsam mit anderen Akteuren des Gesundheitswesens einbezogen wird.

Kantonalverbände haben zu diesem Punkt nur vereinzelt Rückmeldung gegeben. Einerseits wird darauf verwiesen, dass die Besonderheiten und die Rolle der häuslichen Pflege in der Politik und Verwaltung generell vielfach noch zu wenig bekannt sind. Ein Kantonalverband wünscht sich eine stärkere politische Einflussnahme seitens Spitex Schweiz, allenfalls in Zusammenarbeit mit Partnern wie CURAVIVA oder FMH, oder aber dass Spitex Schweiz den Kantonalverbänden zeitnah Argumentarien zur Verfügung stellt, damit diese direkt bei den zuständigen kantonalen Stellen intervenieren können.

4.6 Medien- und Öffentlichkeitsarbeit

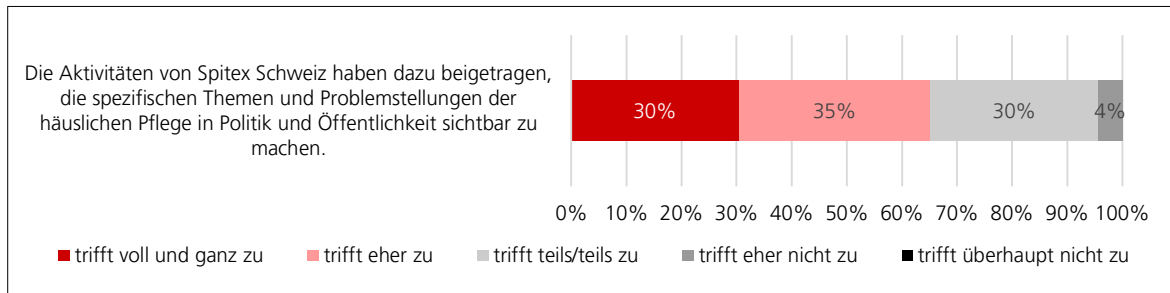
Spitex Schweiz hat während der Pandemie deutlich mehr Medienanfragen bearbeitet als zuvor. Dabei waren häufig Zahlen gefragt, die auf nationaler Ebene gar nicht verfügbar waren (etwa zur Impfquote der Spitex-Mitarbeitenden). Die Umfragen bei den Spitex-Kantonalverbänden bildeten eine wichtige Quelle, um Anfragen zu beantworten, Auskünfte zu erteilen oder eine Einschätzung der Situation in der Spitex vorzunehmen. Eine umfassende Strategie, Spitex-Themen in den Medien zu platzieren, wurde seitens der Geschäftsstelle nur teilweise umgesetzt. In Hintergrundgesprächen mit Journalist/innen wurde darauf hingearbeitet, dass die Interessen der Spitex in den Medien richtig abgebildet sind. Vor dem Hintergrund der begrenzten Ressourcen war es ein bewusster Entscheid, sich vor allem auf die inhaltliche Arbeit zu konzentrieren und die Priorität auf die Handlungsfelder Interessenvertretung und die Unterstützung der Mitglieder (Situationsüberblick, Information) zu legen. Dennoch ist es nach Einschätzung der Geschäftsstelle gelungen, Spitex-Themen in der öffentlichen Diskussion sichtbar zu machen und den primären Fokus auf Spitäler und Heime etwas zu durchbrechen, ohne die Settings gegeneinander auszuspielen. Dies beispielsweise durch die Publikation konkreter Forderungen von Spitex Schweiz auf der Webseite, welche von Medien aufgegriffen wurden.

Die positive Einschätzung wird von den Kantonalverbänden mehrheitlich geteilt: Rund zwei Drittel von ihnen sind der Ansicht, dass die Aktivitäten von Spitex Schweiz in der Pandemie dazu beigetragen haben,

4 Beurteilung der Aktivitäten

die spezifischen Themen und Problemstellungen der häuslichen Pflege gegenüber Politik und Öffentlichkeit sichtbar zu machen (vgl. **Abbildung 11**).

Abbildung 11: Beurteilung der Medien- und Öffentlichkeitsarbeit



Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=23). Berechnungen BASS

Nach Grossregionen ergeben sich in den Einschätzungen gewisse Unterschiede. Vergleichsweise kritisch (MW: 3.0) urteilen die Kantonalverbände der Grossregionen Zürich und Tessin, besonders positiv (MW: 4.3 / 4.2) die Kantonalverbände der Nordwestschweiz und der Ostschweiz.

Wirkung und Fazit für künftige Krisen

Aus Sicht der Geschäftsstelle hat sich die Medien- und Öffentlichkeitsarbeit in der gewählten Form bewährt. Künftig sollte die Kommunikationsstrategie jedoch Bestandteil des Krisenkonzepts sein, um sicherzustellen, dass die Bevölkerung die Rolle der Spitex kennt. Die Medien- und Öffentlichkeitsarbeit ist ein wichtiges Handlungsfeld, welches die Aktivitäten von Spitex Schweiz in den Bereichen Informationsaustausch mit den Mitgliedern und Interessenvertretung ergänzt.

4.7 Gesamtbeurteilung und Bilanz

Aus Sicht der Geschäftsstelle hat sich die Krisenorganisation mit einem festen Team (und dem Beiziehen fachlicher Expertise nach Bedarf) bewährt. Als besondere Stärken der pandemie-bezogenen Aktivitäten werden die schnelle Reaktionszeit und die Transparenz in der Kommunikation (Anliegen wurden rasch beantwortet oder es wurde offengelegt, wenn Abklärungen etwas längere Zeit beanspruchten), der stetige Austausch mit den Mitgliedern und anderen Verbänden sowie das Anerkennen der eigenen Möglichkeiten und Grenzen genannt: Die Geschäftsstelle hat thematische Prioritäten gesetzt und die Ressourcen dort investiert, wo man den Eindruck hatte, einen Beitrag leisten zu können. Auch ist es aus Sicht der Geschäftsstelle gelungen, eine Vermittlungsrolle zwischen dem BAG und den Spitex-Organisationen wahrzunehmen und den Entscheidungsträgern aufzuzeigen, mit welchen Herausforderungen die Arbeit der häuslichen Pflege bei der Umsetzung von Schutzmassnahmen konfrontiert ist.

Die grössten Schwierigkeiten für die Umsetzung der Aktivitäten hängen mit Kontextfaktoren zusammen, die von Spitex Schweiz nicht beeinflusst werden können: die epidemiologischen und politischen Unsicherheiten der Anfangsphase, die heterogenen Umsetzungen und Regelungen in den Kantonen und die generelle Dringlichkeit (in der Krise musste alles sehr schnell gehen).

Um für künftige Krisensituationen ausreichend bzw. bestmöglich vorbereitet zu sein, sind aus Sicht der Geschäftsstelle folgende Punkte zentral:

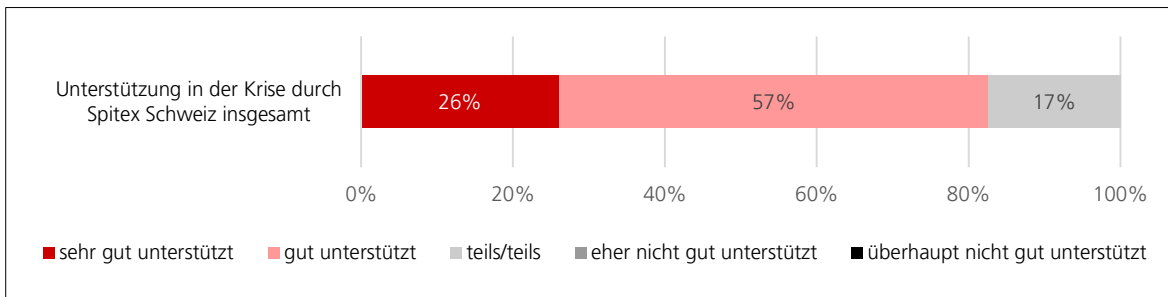
- Erarbeitung eines Krisenkonzepts, in dem die Organisationsstrukturen und Prozesse für die strategische Ausrichtung und die operative Umsetzung des Krisenmanagements festgehalten sind. Spezifisch sind dabei auch Überlegungen zur administrativen Entlastung des Krisenteams und zur engmaschigeren Gestaltung des Einbezugs der Kantonalverbände («Sounding Board») anzustellen.

4 Beurteilung der Aktivitäten

- Überprüfen und ggf. Umstellen der Kommunikationskanäle für den Informationsaustausch mit den Kantonalverbänden
- Netzwerk und Kontakte aufrechterhalten, die in der Pandemie mit Behörden und Partnern etabliert wurden, um in künftigen Krisen von Beginn weg gemeinsam mit anderen Akteuren des Gesundheitswesens einbezogen zu werden. In diesem Kontext könnte sich Spitex Schweiz gemäss BAG-Vertreterinnen auch explizit dafür einsetzen, dass gewisse Austauschgefässe institutionalisiert und unabhängig von Krisensituationen genutzt werden.

Die Kantonalverbände fühlten sich in der Krise durch Spitex Schweiz insgesamt gut bis sehr gut unterstützt, wie **Abbildung 12** zeigt. Lediglich 17% der Befragten (4 Kantonalverbände) fühlten sich nur «teils/teils» durch Spitex Schweiz unterstützt.

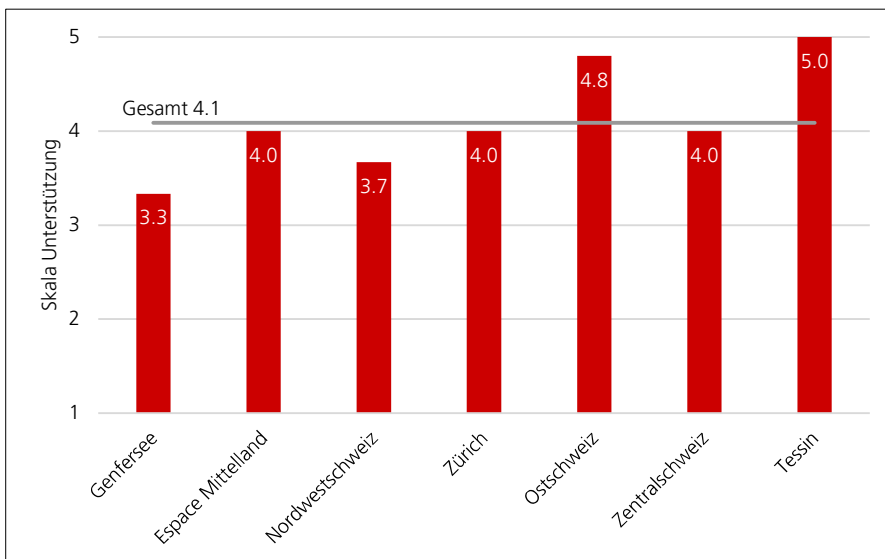
Abbildung 12: Generelle Beurteilung der Unterstützung durch Spitex Schweiz während der Krise



Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=23). Berechnungen BASS

Bei der Betrachtung nach Grossregionen zeigen sich gewisse Unterschiede, wobei die Beurteilung der Unterstützung im Schnitt in allen Regionen im positiven Bereich (MW: >3) liegt (vgl. **Abbildung 13**). Im Vergleich etwas kritischere Einschätzungen als im Gesamtdurchschnitt (MW: 4.1) finden sich bei den Kantonalverbänden der Regionen Genfersee und Nordwestschweiz, besonders positive bei den Verbänden der Regionen Ostschweiz und Tessin.

Abbildung 13: Beurteilung der Unterstützung durch Spitex Schweiz – Mittelwert nach Grossregion

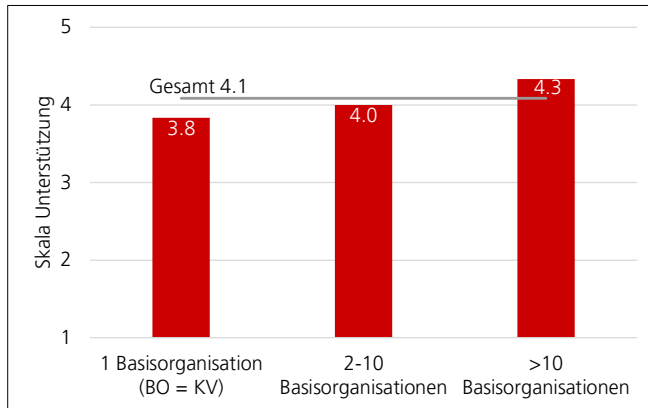


Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=23). Berechnungen BASS

4 Beurteilung der Aktivitäten

Wie bei nahezu allen vorangehenden Auswertungen ergeben sich nur wenige Unterschiede nach «Grösse» eines Kantonalverbands bzw. der Anzahl der Basisorganisationen/Mitglieder, die ein Kantonalverband umfasst (vgl. **Abbildung 14**). Die Mittelwerte bewegen sich zwischen 3.8 und 4.3.

Abbildung 14: Generelle Beurteilung der Unterstützung durch Spitex Schweiz – Mittelwert nach Anzahl Basisorganisationen

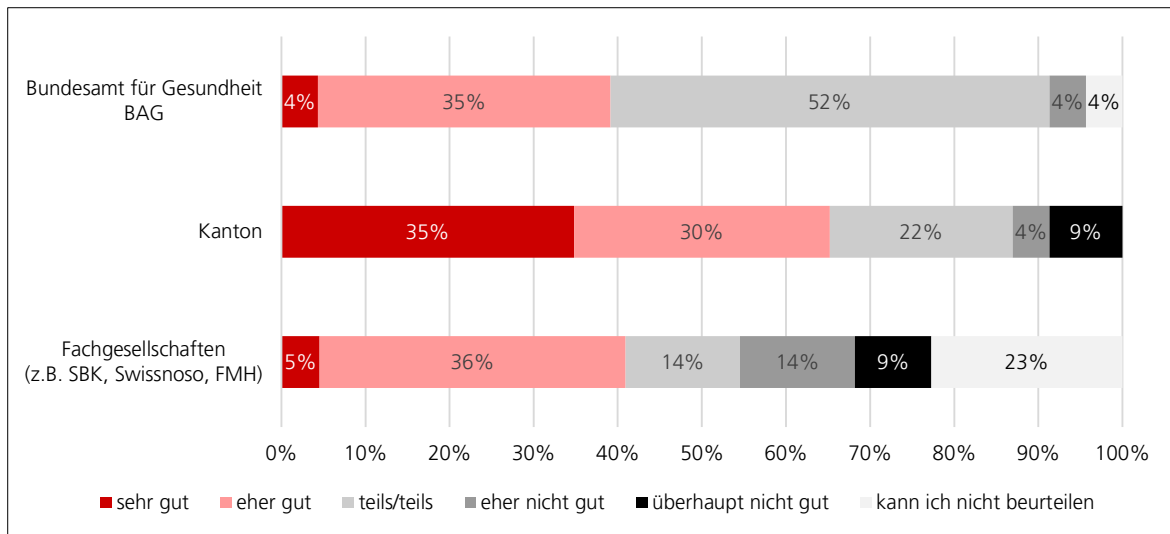


Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=23). Berechnungen BASS

Die aus Sicht der Kantonalverbände wichtigsten Punkte der Unterstützung wurden in einer offenen Frage erhoben. Die 20 Antworten zeigen, dass Spitex Schweiz grundsätzlich mit den gewählten Handlungsfeldern den Unterstützungsbedarf gut abdecken konnte. In 15 Antworten (75%) wurden verschiedene Aspekte der Informationsvermittlung als wichtige Unterstützung genannt. Mehrfach positiv hervorgehoben wird der regelmässige Informationsfluss sowie die Aktualität und Zuverlässigkeit der erhaltenen Informationen. Einzelne Nennungen heben auch die Funktion von Spitex Schweiz als Anlaufstelle für Fragen (inkl. von der Geschäftsstelle getätigte Abklärungen) oder das FAQ-Dokument als bedeutende Unterstützung hervor (siehe dazu auch Kap. 4.4.2). In 8 Antworten (40%) wird das Engagement für Spitex-Anliegen auf nationaler Ebene und die Vermittlungsarbeit gegenüber dem BAG als wesentliches Element der Unterstützung genannt. Es sei gelungen, den verschiedenen Bundesstellen klarzumachen, dass nicht nur Spitäler und Pflegeheime, sondern auch die Spitex «zählt». Diese Anerkennung und Wertschätzung sei auch für das Personal an der Basis wichtig gewesen.

In einzelnen Antworten werden weitere Punkte angesprochen, die den Kantonalverbänden wichtige Unterstützung boten, etwa Medienarbeit, Sicherheit vermitteln oder die regionalen Austauschgefässe, um Probleme und Lösungsansätze mit anderen Kantonalverbänden zu diskutieren. Dass die gegenseitige Unterstützung der Kantonalverbände, aber auch die Vernetzung mit anderen kantonalen Stellen in der Pandemie ebenso wichtig (oder teilweise wichtiger) war als die Unterstützung durch Spitex Schweiz, geht auch aus Antworten zur Rolle weiterer Akteure in der Pandemie hervor. Wie **Abbildung 15** zeigt, schätzten rund zwei Drittel der Kantonalverbände die Unterstützung durch den Kanton als eher gut bis sehr gut ein (es gab jedoch auch einzelne Kantonalverbände (3 bzw. 13% der Befragten), die sich von ihren Kantonen eher nicht gut oder überhaupt nicht gut unterstützt fühlten). Rund 40% der Kantonalverbände schätzten daneben auch die Unterstützung durch das BAG positiv ein, der Grossteil (52%) beurteilte die Unterstützung durch das BAG jedoch mit «teils/teils». Auch die Unterstützung durch Fachgesellschaften wurde von rund 40% als positiv eingeschätzt; allerdings gab hier ein beachtlicher Anteil (23%) der befragten Kantonalverbände an, dazu kein Urteil abgeben zu können.

Abbildung 15: Beurteilung der Unterstützung durch weitere Akteure



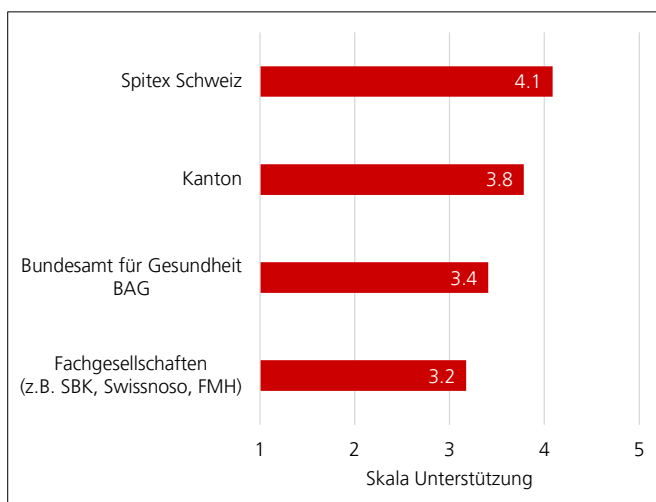
Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=23, 23, 22). Berechnungen BASS

Die Auswertung nach Grossregionen ergab, dass die Kantonalverbände der Genferseeregion die Unterstützung durch den Kanton besonders positiv einschätzten (MW: 4.3), sich seitens BAG (MW: 2.5) und Fachgesellschaften (MW: 1) hingegen vergleichsweise wenig unterstützt sahen.

In einer ergänzenden offenen Frage wurde erhoben, inwiefern es weitere Akteure gab, deren Unterstützung für die Kantonalverbände während der Pandemie wichtig war. In 11 von insgesamt 17 Antworten werden dabei kantonale Akteure genannt, nebst Verwaltungsstellen und der Kantonsärzteschaft insbesondere auch andere Leistungserbringer und Gesundheitseinrichtungen (Heime, Apotheken, Ärztinnen und Ärzte, Fahrdienste des SRK). In Einzelnennungen wird auf die Unterstützung durch andere Kantonalverbände, Expert/innen (z.B. aus dem Bereich Infektiologie) sowie Lieferanten verwiesen, welche sich stark engagiert hätten, um etwa das benötigte Material zu beschaffen.

Vergleicht man, wie die Unterstützung durch Spitex Schweiz und durch weitere Akteure von den Kantonalverbänden im Mittel eingeschätzt wurde, ergibt sich die in **Abbildung 16** dargestellte Reihenfolge.

Abbildung 16: Einschätzung der Unterstützung während der Krise – Mittelwertvergleich alle Akteure



Quelle: Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, 2022 (n=23, 23, 22, 17). Berechnungen BASS

5 Schlussbemerkungen

Die Unterstützung durch Spitex Schweiz wurde demnach insgesamt als am positivsten eingeschätzt, an zweiter Stelle stehen die Kantone, an dritter das BAG. Bezüglich der an vierter Stelle stehenden Fachgesellschaften ist nochmals auf die relativ grosse Anzahl Verbände (5) hinzuweisen, die hier keine Einschätzung abgeben konnten.

In einer offenen Frage wurde erhoben, was Spitex Schweiz anders machen könnte, um die Kantonalverbände bei einer vergleichbaren Krise optimal zu unterstützen. Bei der Hälfte der insgesamt 16 Antworten ist der Grundtenor dahingehend, dass man insgesamt zufrieden war und dass Spitex Schweiz es angesichts der Rahmenbedingungen (Diskrepanzen nationale Empfehlungen und kantonale Entscheidungen, Informationsflut) kaum hätte besser machen können. Vier Kantonalverbände weisen an dieser Stelle darauf hin, dass für sie primär die Vernetzung und Zusammenarbeit auf kantonaler Ebene entscheidend gewesen sei. Vereinzelt wurden auch konkrete Anpassungsvorschläge zur Ausgestaltung der Aktivitäten und Angebote gemacht, etwa eine stärkere politische Einflussnahme, die Bereitstellung von Argumentarien, die für die Interessenvertretung auf kantonaler Ebene eingesetzt werden können (vgl. Kap. 4.5). Bei der Ausgestaltung der Informationen zeigen die Rückmeldungen bzw. die Optimierungsvorschläge, dass Spitex Schweiz auch in künftigen Krisen mit der Herausforderung konfrontiert sein wird, dass die Bedürfnisse der Mitglieder hinsichtlich der Menge, des Tempos und der Zusammenfassung / Einordnung der Informationen durch die Geschäftsstelle auseinandergehen (vgl. Kap. 4.4.2).

5 Schlussbemerkungen

Ziel der vorliegenden Evaluation war es, die Aktivitäten von Spitex Schweiz in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie aus der Perspektive der Kantonalverbände, des BAG und der Geschäftsstelle zu bewerten und daraus abzuleiten, was in künftigen Krisensituationen beibehalten und was angepasst werden könnte, damit Spitex Schweiz die Kantonalverbände und deren Basisorganisationen optimal in der Erfüllung ihres Versorgungsauftrags unterstützen kann.

Die Online-Befragung der Spitex-Kantonalverbände, die Selbsteinschätzung der Geschäftsstelle sowie die Rückmeldungen des BAG zeichnen insgesamt ein (sehr) positives Bild: Spitex Schweiz ist es gelungen, dass die Anliegen und spezifische Situation der häuslichen Pflege in der Pandemiebewältigung berücksichtigt werden, dass Fragen und Anliegen der Kantonalverbände gehört und beantwortet wurden und dass sie jeweils über die aktuellsten Entwicklungen und Empfehlungen informiert waren. Diese beiden Punkte – Interessenvertretung und Information – wurden von den Kantonalverbänden als besonders wichtige Unterstützung in der Krise betrachtet. Das BAG hat Spitex Schweiz als konstruktive, lösungsorientierte Partnerin wahrgenommen und die Fachkompetenz sowie die Nähe zur Basis sehr geschätzt. Kritische Rückmeldungen und benannte Schwierigkeiten haben primär mit Kontextfaktoren zu tun: in der ersten Phase etwa die generellen Unsicherheiten, der ausschliessliche Fokus auf Spitäler und Heime oder das fehlende Schutzmaterial, in späteren Phasen die heterogenen Regelungen in den Kantonen. Möglicherweise ist auch die vergleichsweise kritische Gesamtbeurteilung der Aktivitäten und Angebote von Spitex Schweiz durch die Kantonalverbände in der ersten Phase eher äusseren Umständen geschuldet (einzelne Angebote wie das FAQ-Dokument werden z.B. von einer grossen Mehrheit positiv bewertet).

Werden die Kantonalverbände nach den sieben BFS-Grossregionen unterschieden, so finden sich bei den Kantonalverbänden der Genferseeregion in der Regel etwas kritischere Einschätzungen als beim Rest. Besonders positiv fallen die Beurteilungen bei den Verbänden der Ostschweiz aus. Nach Grösse der Kantonalverbände (gemessen an der Anzahl Basisorganisationen/Mitglieder) ergeben sich hingegen so gut wie keine Unterschiede in den Einschätzungen.

5 Schlussbemerkungen

Die wichtigsten Schlussfolgerungen, die sich aus den Ergebnissen der Evaluation für künftige Krisensituationen ergeben, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Als Vorbereitung auf künftige Krisensituationen empfiehlt sich die Erarbeitung eines Krisenkonzepts, in welchem die Organisationsstrukturen und Prozesse sowie die Kommunikationsstrategie definiert werden, allenfalls auch die Entscheidungsprozesse für den Übergang in den Krisenmodus. Zu diskutieren wären in diesem Zusammenhang auch die Etablierung eines «Sounding Board» für den engeren Einbezug der Kantonalverbände, und die allfällige Zusammensetzung, Aufgaben etc. eines solchen Gremiums.
- Für den Austausch mit den Kantonalverbänden hat sich die Kombination aus schriftlichen und mündlichen Kommunikationskanälen bewährt. Die Kurzumfragen der Mitglieder waren eine wichtige Grundlage für die Interessenvertretung und die Medienarbeit von Spitex Schweiz und dürften auch in künftigen Krisensituationen ein geeignetes Arbeitsinstrument sein. Für die Mitglieder selber scheinen weniger die Umfragen bzw. Umfrageergebnisse, sondern eher der Erfahrungsaustausch mit anderen Kantonalverbänden eine hilfreiche Unterstützung zu sein. Allenfalls könnte Spitex Schweiz in künftigen Krisen diesen Austausch noch stärker fördern.
- Das Bereitstellen von aktuellen und verlässlichen Informationen wird auch in künftigen Krisen eine zentrale Form der Unterstützung für Kantonalverbände und Basisorganisationen sein. Die Kommunikationstools haben in der COVID-19-Pandemie ihren Zweck gut erfüllt, für die Zukunft ist es aber sinnvoll zu prüfen, inwiefern alternative Tools oder Plattformen noch besser auf die Bedürfnisse von Spitex Schweiz (für die Bereitstellung, Aktualisierung und den Versand von Informationen) sowie der Nutzenden Kantonalverbände, ggf. auch Basisorganisationen zugeschnitten sind.
- Um auch in künftigen Krisen die Interessen und Anliegen der häuslichen Pflege bei Entscheidungsträgern einbringen zu können, sollten die während der COVID-19-Pandemie aufgebauten Kontakte weiter gepflegt, allenfalls auch auf die Institutionalisierung von Austauschgefässen auf nationaler Ebene hingewirkt und dafür gesorgt werden, dass der Einbezug der Spitex in vergleichbaren Krisen von Beginn weg gemeinsam mit anderen Akteuren des Gesundheitswesens erfolgt. Da während der COVID-19-Pandemie auch die Vernetzung und Interessenvertretung auf kantonaler Ebene eine entscheidende Rolle gespielt haben, könnte geprüft werden, inwiefern Spitex Schweiz diesbezüglich Unterstützung bieten könnte (etwa in Form von Argumentarien).
- Die Medien- und Öffentlichkeitsarbeit ist wichtig für Spitex Schweiz, damit die Bevölkerung die Rolle der Spitex Schweiz kennt. Die Kommunikation sollte daher Bestandteil des Krisenkonzepts sein. Der Informationsaustausch mit den Mitgliedern und die Interessenvertretung sollten auch in Zukunft einen wichtigen Platz einnehmen.