

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. Juni 2018

517. Gründung einer koordinierenden Organisation im Bereich Demenz (Projekt «Mäander»), Phase «Projektinitialisierung», Auftrag

Ausgangslage

Der Bund und die Kantone legten Ende 2013 die Nationale Demenzstrategie 2014–2019 fest. Diese Strategie ist hauptsächlich auf das Gesundheitswesen ausgerichtet, weshalb die Gesundheitsdirektion mit der Umsetzung im Kanton Zürich betraut ist. Sie nimmt dabei eine koordinierende und unterstützende Rolle ein. Dazu organisiert sie jährlich das Zürcher Demenzforum, das eine Plattform für die Diskussion der Situation rund um das Thema Demenz im Kanton Zürich und für die Identifikation von Massnahmen zur Behebung von Problemen und Missständen in der Versorgung von Menschen mit Demenz sein soll. Am Demenzforum nehmen jeweils die wichtigsten Anspruchsgruppen aus dem Gesundheitswesen teil: Patientenorganisationen, Leistungserbringer, Bildungseinrichtungen und Behörden. Zudem führt die Gesundheitsdirektion zusammen mit verschiedenen Partnern Projekte durch oder unterstützt sie mit finanziellen Beiträgen, um die wichtigsten Lücken in der Gesundheitsversorgung zu schliessen.

In den Diskussionen im Rahmen des Demenzforums und in den Projekten zur Umsetzung der Nationalen Demenzstrategie im Kanton Zürich zeigte es sich allerdings, dass die Begrenzung der Massnahmen und Projekte auf die Gesundheitsversorgung den gesamtgesellschaftlichen Dimensionen des Themas Demenz nicht gerecht werden kann. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird die Anzahl Menschen mit Demenz in der Zürcher Gesellschaft weiter wachsen. Laut Zahlen der Alzheimervereinigung Schweiz lebten 2017 fast 25 000 Menschen mit Demenz im Kanton Zürich. Bis 2040 wird sich die Zahl der Betroffenen voraussichtlich auf knapp 50 000 Personen verdoppeln. Pro betroffene Person sind durchschnittlich drei Angehörige direkt mitbetroffen, da sie in die Betreuung einbezogen sind. Hochgerechnet heisst das, dass Demenz heute bei insgesamt 100 000 Zürcherinnen und Zürchern den Alltag mitbestimmt. Rund 40% der von Demenz betroffenen Menschen werden im Kanton Zürich institutionell in Alters- und Pflegeheimen, Pflegeheimen oder Pflegewohnungen betreut. Das heisst im Umkehrschluss, dass rund 60% in ihrer angestammten Umgebung leben und dabei auf sich selbst gestellt sind oder durch das familiäre und gesellschaftliche Umfeld bzw. durch ambulante Pflege- und Betreuungsorganisationen betreut werden.

Dass Menschen mit Demenz so lange wie möglich im gesellschaftlichen Alltag integriert bleiben, ist eines der wichtigsten Ziele aller an der Versorgung beteiligten Organisationen und Institutionen und nicht zuletzt der Betroffenen und ihrer Angehörigen selbst. Dazu müssen aber auch die Umfeldvoraussetzungen gegeben sein: Nur wenn das Umfeld – die Nachbarschaft, das lokale Gewerbe, die örtlichen Vereine und Kirchen, die Organisationen des öffentlichen Verkehrs usw. – den Menschen mit Demenz angemessen begegnet, können sie auch mit fortschreitenden Wahrnehmungsbeeinträchtigungen in der angestammten Umgebung verbleiben.

Demenz ist deshalb ein gesamtgesellschaftlich anzugehendes Thema. Dies gilt umso mehr, weil es keine Therapie gibt, die Demenz vorbeugen oder heilen könnte, und weil sich auch keine solchen Durchbrüche in der Behandlung abzeichnen. Es ist die Aufgabe der Gesellschaft, Strategien für den angemessenen Umgang mit Menschen mit Demenz und ihre bestmögliche und möglichst lange währende Integration in den Alltag zu entwickeln und entsprechende Massnahmen umzusetzen.

Bisherige Schritte

Um die Umfeldgegebenheiten für Menschen mit Demenz günstig zu beeinflussen, ist eine Erweiterung der Aktivitäten aller zuständigen Stellen vom engeren Blickwinkel auf die Gesundheitsversorgung zu einem sektorenübergreifenden Ansatz notwendig. Dies wurde auch von den am Zürcher Demenzforum beteiligten Interessengruppen ausdrücklich bestätigt. Der Umgang mit Demenz und die Schaffung günstiger Alltagsgegebenheiten für Menschen mit Demenz müssen zu einer Querschnittsaufgabe über alle gesellschaftliche Bereiche hinweg werden. Dies ist jedoch nur möglich, wenn entsprechende Aktionen an gemeinsamen Zielen ausgerichtet und koordiniert in die Wege geleitet werden, was wiederum zweckmässige organisationsbezogene Strukturen voraussetzt.

Im Sommer 2017 hat sich der Regierungsrat durch die Gesundheitsdirektion über diese Entwicklungen sowie die darauf beruhenden Überlegungen und abzuleitenden Aufgaben anlässlich einer Klausur informieren lassen. Der Handlungsbedarf wurde vom Regierungsrat anerkannt. Die skizzierte Lösung – die Gründung einer gesellschaftlich breit getragenen Institution für die Initiierung und Koordinierung von Aktivitäten zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen mit Demenz – wurde für sinnvoll erachtet. Die Gesundheitsdirektion wurde aufgefordert, die Projektidee weiterzuentwickeln; die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion erklärten sich bereit, bei der Weiterentwicklung der Projektidee mitzuwirken.

Die weitere Ausarbeitung der Projektidee wurde schwergewichtig von der Gesundheitsdirektion übernommen und durch eine Projektgruppe begleitet, in der die drei Direktionen sowie eine Expertin von SwissFoundations, einer Dachorganisation der Schweizer Förderstiftungen, Einsitz nahmen. Zur Weiterentwicklung der Projektidee wurden weitere Abklärungen im Sozialbereich (Kirchen, Schweizerisches Rotes Kreuz Kanton Zürich), im Stiftungswesen (u. a. «Roundtable Alter» von SwissFoundations) und im Wirtschaftsbereich (Zürcher Handelskammer, KMU- und Gewerbeverband Kanton Zürich, Verband Zürcher Handelsfirmen, Zürcher Bankenverband) durchgeführt.

Für das Projekt wurde als einprägsamer Arbeitstitel der Name «Mäander» nach dem Fluss in Kleinasien gewählt. Er soll das Bewegen und Fließen und das «Wege finden» des Projektes versinnbildlichen. Hindernisse werden umgangen und gleichzeitig in die Mäanderlandschaft integriert. Das Wasser ist sowohl Akteur als auch Objekt der Aktion. Das Wasser findet immer seinen Weg durch die Landschaft. Wie eine natürliche Flusslandschaft ist eine Gesellschaft, die auch den Menschen mit Demenz Sorge trägt, vielgestaltig und vielgliedrig. Sie bietet kleinen und grossen Ideen Platz zur Entfaltung. Diese Vielfalt soll auch im Projekt ermöglicht werden.

Gründe für die kantonale Initiative

Der angemessene Umgang mit Demenz betrifft wie erwähnt alle Bereiche der Gesellschaft. Für die Initiierung und Koordination von Aktivitäten auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene reicht aber das Vertrauen in die Selbstorganisation der Stakeholder nicht aus; es braucht eine Instanz, die das Heft in die Hand nimmt und die Prozesse zur Verbesserung der Alltagsbedingungen von Menschen mit Demenz unter Beteiligung aller Anspruchsgruppen in Gang setzen kann.

Es ist sinnvoll, dass ein derartiges Projekt vom Staat eingeleitet wird, da nur er das gesellschaftliche Gesamtwohl des Staates und seiner Bürgerinnen und Bürger institutionell umfassend verkörpert. Die kantonale Verwaltung als vorbereitende und ausführende Instanz des staatlichen Wirkens ist allerdings sektoriell organisiert, mit getrennten Zuständigkeiten für die Schlüsselthemen Wirtschaft, Bildung, Soziales, Sicherheit, Gesundheit, Lebensraum und Infrastruktur. Die Durchführung eines alle wesentlichen Sektoren der kantonalen Verwaltung betreffenden und sie einbeziehenden Projektes ist eine grosse Herausforderung und stellt in verschiedener Hinsicht Neuland dar. Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass der Regierungsrat als sektorenübergreifende Exekutivinstanz die vorrangig, aber nicht allein in der Verantwortung stehenden Direktionen (Gesundheitsdirektion, Sicherheitsdirektion und Direktion

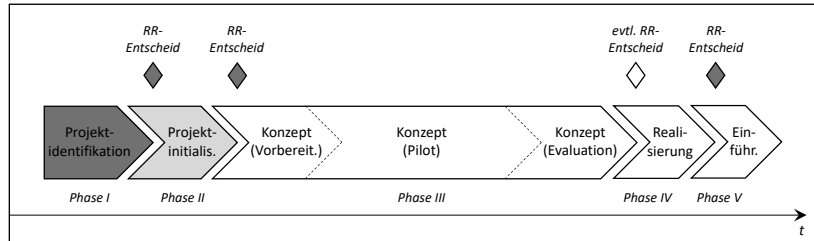
der Justiz und des Innern) mit der Durchführung des Projektes beauftragt. Auch die übrigen Direktionen sind von der Thematik direkt oder indirekt betroffen, beispielsweise über die Raumplanung und die Gestaltung des öffentlichen Raums (Baudirektion), über die Arbeitswelt (Volkswirtschaftsdirektion) oder über die Vermittlung gesellschaftlicher Kompetenzen in der Volksschule (Bildungsdirektion). Es ist daher notwendig, dass sie das Projekt im Rahmen ihrer Aufgabenbereiche unterstützen. Dies gibt dem Vorhaben das Gewicht und die Bedeutung sowohl nach innen gegenüber den übrigen Bereichen der Verwaltung als auch nach aussen gegenüber der Gesellschaft als Ganzes und ihrer verschiedenen Elemente. Es setzt auch ein Zeichen, dass die Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen mit Demenz nicht nur bei jenen gemeinnützigen Organisationen und Anbietern von Versorgungsleistungen liegt, die sich schon heute um Menschen mit Demenz und ihre Angehörige kümmern, sondern auch bei bisher an der Seite stehenden Dritten, deren Beteiligung aber für die gesamtgesellschaftliche Durchsetzung der Leitidee entscheidend ist: die bestmögliche gesellschaftliche Integration von Demenzbetroffenen.

Vorgehen im Projekt «Mäander»

Das Projekt folgt den üblichen Entwicklungsschritten, wie sie auch in den einschlägigen Projektmanagementsystemen (Hermes u. a.) berücksichtigt sind (siehe Abbildung 1):

- Auf die nun abgeschlossene Phase der *Projektidentifikation* (I) folgt die Phase *Projektinitialisierung* (II). In dieser Phase werden Vorgehensvarianten für das Projekt geprüft sowie die Projektorganisation und der Projektablauf festgelegt, der Mittelbedarf für das Projekt ermittelt und die Projektfinanzierung sichergestellt. Diese Initialisierungsphase nimmt voraussichtlich sechs bis acht Monate in Anspruch und soll Ende 2018 abgeschlossen sein.
- Auf der Initialisierungsphase folgt die *Konzeptphase* (III); sie wird voraussichtlich drei Jahre dauern. Die Phase wird aus drei Teilen bestehen:
 - Erarbeitung der angedachten koordinierenden Organisation im Bereich Demenz mit Zielen, Aufbau- und Ablauforganisation und Finanzierungssystem (sechs Monate)
 - Testlauf der Aufbau- und Ablauforganisation in ein bis zwei Pilotprojekten (zwei Jahre)
 - Evaluation (sechs Monate)
- Bei erfolgreichem Abschluss des Pilotversuches werden in der *Realisierungsphase* (IV) die Umsetzung vorbereitet und in der *Einführungsphase* (V) schliesslich die Gründung der Organisation vorgenommen.

Abbildung 1: Projektphasen



Ziele und Inhalte der Projektinitialisierungsphase

Ziele

Das Projekt «Mäander» bezweckt die Ausarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die Gründung einer koordinierenden Organisation im Bereich Demenz.

In der Initialisierungsphase werden die Machbarkeit des Vorhabens geprüft und über einen Variantenentscheid die Voraussetzungen für die Konzipierung der Organisation und ihre Erprobung im Rahmen eines Pilotversuches geschaffen.

Inhalte

Inhaltlich umfasst die Projektinitialisierung im Wesentlichen:

- eine Vertiefungsstudie zur Prüfung der Voraussetzungen für die Durchführung von Programmen und Projekten zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Demenz
- eine Stakeholderanalyse
- die Erstellung des detaillierten Projektplans für die Konzeptphase mit Kostenschätzung
- die Festlegung einer zweckmässigen Projektorganisation
- die Konzipierung des Projektcontrollings (im Sinne des Qualitäts- und Risikomanagements) für das Projekt

In der erwähnten Vertiefungsstudie werden der zu erwartende Mehrwert des Projektes für die Beteiligten verifiziert, verschiedene grundsätzliche Lösungsvarianten aufgezeichnet und auf ihre Tauglichkeit für die Erreichung der Projektziele geprüft. Die Studie bildet die Grundlage für die Erweiterung des Netzwerkes um Projektpartner und -sponsoren. Aufgrund der Ergebnisse der Studie und der Stakeholderanalyse werden in der Initialisierungsphase die Ziele für das Gesamtprojekt weiter präzisiert und die Anforderungen an die zu gründende Organisation definiert.

Zeithorizont

Die Initialisierungsphase des Projektes «Mäander» wird voraussichtlich Ende Dezember 2018 mit einem Bericht und Antrag an den Regierungsrat für die Freigabe der Konzeptphase abgeschlossen.

Organisation Initialisierungsphase

Für die Initialisierungsphase ist eine Projektorganisation auf zwei Ebenen vorgesehen:

- Auftraggeber ist der Regierungsrat, in der Initialisierungsphase vertreten durch den Vorsteher der Gesundheitsdirektion, der den Vorsitz innehat, die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern und den Vorsteher der Sicherheitsdirektion.
- Das Projektteam betreut die Initialisierungsphase inhaltlich. Die Gesundheitsdirektion stellt die Projektleitung, Administrative bzw. operative Unterstützung erfolgt durch ein Projektoffice.

Das Qualitäts- und Risikomanagement des Projektes wird in der Initialisierungsphase entwickelt und auf die Konzeptphase hin umgesetzt.

Die definitive Projektorganisation ab Phase «Konzept» mit den voraussichtlichen Elementen Aufsicht, strategische Steuerung, Projektleitung, Beirat sowie Qualitäts- und Risikomanagement wird in der Initialisierungsphase ausgearbeitet. In den zentralen Gremien werden die antragstellenden Direktionen auf verschiedenen Ebenen vertreten sein.

Mittel für die Initialisierungsphase

Für die Initialisierungsphase ist von folgendem verwaltungsinternem Mittelbedarf auszugehen (in Vollzeitäquivalenten [VZÄ]):

- Projektleitung: 0,6 VZÄ
- Projektoffice: 0,3 VZÄ

Die benötigten Mittel für die Projektleitung werden aus dem bestehenden Stellenetat des Generalsekretariats der Gesundheitsdirektion bereitgestellt. Das Projektoffice soll durch eine befristet angestellte studentische Hilfskraft besetzt werden. Die Kosten dafür werden auf Fr. 15 000 geschätzt.

Die Konzipierung des Qualitäts- und Risikomanagements sowie die Validierung der Projektidee in einer Vertiefungsstudie sollen extern in Auftrag gegeben werden. Dafür sowie für das Projektoffice und allfällige projektmethodische Unterstützung (Hermes-Kompatibilität) fallen voraussichtlich folgende Kosten an:

	in Franken
Vertiefungsstudie	80 000
Konzeption Qualitäts- und Risikomanagement	20 000
Projektoffice	15 000
Reserve für Unvorhergesehenes	5 000
Total	120 000

Die Kosten für die externen Mandate und für die befristete Unterstützung durch das Projektoffice von voraussichtlich Fr. 120 000 sollen von den am Projekt beteiligten Direktionen zu je einem Drittel getragen werden. Über die Verwendung der Projektreserve entscheidet der Auftraggeber bzw. dessen Vertretung.

Die Bewilligung der Ausgabe fällt in die Zuständigkeit der am Projekt beteiligten Direktionen (§ 39 lit. a Finanzcontrollingverordnung, LS 611.2), wobei je Fr. 40 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6000, Steuerung Gesundheitsversorgung, der Leistungsgruppe Nr. 2207, Gemeindeamt, und der Leistungsgruppe Nr. 3500, Sozialamt, gehen. Die Ausgaben sind in den jeweiligen zu belastenden Budgets enthalten.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, zusammen mit der Direktion der Justiz und des Innern und der Sicherheitsdirektion das Projekt «Mäander» zur Gründung einer koordinierenden Organisation im Bereich Demenz zu initialisieren.

II. Die weiteren Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei werden aufgefordert, das Projekt im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu unterstützen.

III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli