

Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften



Soziale Arbeit

Subjektfinanzierung im Behindertenwesen

**Freie Lebensgestaltung von Menschen mit
Behinderung – durch Subjektfinanzierung?**

August 2018

White Paper

Institut für Sozialmanagement

Angela Wyder, Wissenschaftliche Mitarbeiterin,
ZHAW Soziale Arbeit

Subjektfinanzierung im Behindertenwesen

Eine veränderte Finanzierung ermöglicht es Menschen mit Behinderung, ihr Leben frei gestalten zu können: Das ist der Grundgedanke der Subjektfinanzierung. Menschen mit Behinderung erhalten die Gelder, die für ihre Unterstützung vorgesehen sind, direkt vom Kanton und entscheiden selbst, welche Dienstleistungen sie einkaufen und wie sie ihr Leben führen wollen. Doch reicht es für eine freiere Lebensgestaltung aus, die Gelder anders zu verteilen? Oder anders gefragt: Wer muss dazu eigentlich was können und verstehen?

Welche Möglichkeiten eröffnet die Subjektfinanzierung Menschen mit Behinderung?

Im traditionellen Finanzierungsmodell, der sogenannten Objektfinanzierung, richtet der Kanton seine Gelder an die Leistungsanbieter aus und diese bestimmen über die Unterstützung. Zum Beispiel schliesst ein Wohnheim einen Leistungsvertrag mit dem Kanton ab: Es erhält dann Gelder im Rahmen dieser Vereinbarung und muss im Gegenzug die vereinbarten Leistungen in der vereinbarten Qualität erbringen.

Durch den Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung rückt statt einer vordefinierten Leistung die Person ins Zentrum. Der Kanton richtet seine Gelder nicht mehr an die Leistungsanbieter aus, sondern an den Menschen mit Behinderung – und der kauft dann die Leistungen ein, die er haben möchte. Für die Betroffenen eröffnen sich damit neue Entscheidungsspielräume, und das macht die Sache attraktiv: Wollen Menschen mit Behinderung lieber mit Assistenz in den eigenen vier Wänden oder in einem Heim leben? Wollen sie Unterstützungsangebote miteinander kombinieren, die bislang nicht kombinierbar waren? Mit der Subjektfinanzierung können sie solche Überlegungen anstellen, entsprechende Entscheidungen treffen und sie in die Tat umsetzen.

Aber ganz so einfach ist es nicht. Wie eine Person ihr Leben gestalten kann, hängt auch davon ab, ob und wie sie die Gelder in Unterstützung umwandeln kann. Da Menschen mit Behinderung von Unterstützung abhängig sind, stellt sich immer die Frage, ob eine Person tatsächlich echte Wahlmöglichkeiten hat: Werden ihr Alternativen aufgetan? Ist die Wahl frei von unzumutbarem Risiko? Führt die Selbstverantwortung zur Überforderung?

Mit Geld allein ist es nicht getan

Es wird schnell klar: Es genügt nicht, die Gelder anders zu verteilen. Entscheidend ist aber nicht nur, welche Möglichkeiten sich dadurch für Menschen mit Behinderung eröffnen, sondern auch

Subjektfinanzierung im Behindertenwesen

- welche Anreize es für Leistungsanbieter gibt, ihr Angebot klientenorientiert zu entwickeln,
- und wie der Kanton die Versorgungssicherheit gewährleistet.

Welche Anreize zur klientenorientierten Angebotsentwicklung gibt die Subjektfinanzierung?

Auf der einen Seite ist die Subjektfinanzierung für die Leistungsanbieter eine Einladung, unternehmerisch tätig zu werden: Sie müssen weniger in klassischen Angebotskategorien denken und handeln – Leistungsverträge mit dem Kanton spielen keine oder allenfalls noch eine untergeordnete Rolle. Statt sich auf traditionelle stationäre Angebote zu beschränken, um finanzielle Mittel zu erhalten, können sie ein innovatives Leistungsportfolio festlegen und damit flexibler auf die Bedürfnisse einzelner Personen reagieren.

Leistungsanbieter sind dabei aufgefordert, ihre Mittel sowohl wirtschaftlich als auch im Hinblick auf die Wirksamkeit und Ziele – sprich die Lebensgestaltung – für Menschen mit Behinderung einzusetzen.

Auf der anderen Seite fehlt die gewohnte finanzielle Sicherheit. Ohne Leistungsvertrag und mit einer flexiblen und individuellen Leistungserbringung werden die Leistungsanbieter weniger Menschen mit Behinderung ganzjährig über alle Lebensbereiche unterstützen können.

Ausserdem zeigen viele Menschen mit Behinderung adaptives Verhalten; das heisst sie haben sich daran gewöhnt, dass wichtige Entscheidungen für sie getroffen werden. In der Subjektfinanzierung muss deshalb zuerst gemeinsam eine Vorstellung der eigenen Lebensgestaltung aufgebaut werden. Den Status quo aufrecht zu erhalten, kann unter diesen Bedingungen für das Heim machbarer erscheinen als eine Angebotsentwicklung.

Wie sichert der Kanton die Versorgung in der Subjektfinanzierung?

Der Kanton hat die Verantwortung, die Versorgungssicherheit und den Zugang zu Unterstützung zu gewährleisten, auch mit der Subjektfinanzierung. Einerseits ist von einem gerechteren Zugang zu Leistungsanbietern auszugehen, denn die Höhe der Kostengutsprache – der zugesprochenen finanziellen Mittel – bemisst sich am individuellen Bedarf der einzelnen Menschen. Sie können im Rahmen ihrer Kostengutsprache Leistungen nachfragen. Vereinbarte bedarfsunabhängige Pauschalen für Leistungsanbieter schaffen

Subjektfinanzierung im Behindertenwesen

hingegen den Fehlanreiz, Menschen mit leichter Beeinträchtigung zu bevorzugen; Menschen mit hohem Bedarf sind ihnen gegenüber schlechter gestellt.

Andererseits soll die Marktlogik stärker zum Greifen kommen: Menschen mit Behinderung fragen gezielt Leistungen nach und wandern bei ungenügender Qualität ab; neue Angebote entstehen, andere werden vom Markt gedrängt. Allerdings kann die Güte von Unterstützungsleistungen oftmals erst im Nachhinein eingeschätzt werden und die Abhängigkeit von Unterstützung kann Menschen mit Behinderung den Wechsel des Anbieters insbesondere bei fehlenden Alternativen erschweren.

Mit der Marktlogik ist es für den Kanton komplexer, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Für ihn stellen sich Steuerungsfragen, wie zum Beispiel, ob und wie er die Qualität von Leistungsanbietern prüfen soll; ob und wie er Angebotslücken identifizieren soll. Er kann die Angebotslandschaft und die Qualität nicht mehr oder nur eingeschränkt mittels Leistungsverträgen sichern. Ausserdem wird das Angebot unübersichtlicher, da neben den traditionellen stationären Anbietern künftig auch ambulante Dienstleistungserbringer und Assistenzpersonen Unterstützungsleistungen anbieten können.

Ob die Subjektfinanzierung gelingt, liegt in der Verantwortung aller Akteure

Eine freie Lebensgestaltung zu ermöglichen, ist komplex. Damit die Subjektfinanzierung diesen Zweck erfüllen kann, sind alle drei Akteure – Menschen mit Behinderung, Leistungsanbieter und Kanton – aufeinander angewiesen. Denn wird ein komplexer Zweck unterkomplex angegangen, werden die Themen einseitig bearbeitet:

- Menschen mit Behinderung müssen aus einem Abhängigkeitsverhältnis hinaus ihr Leben gestalten. Dies kann aus verschiedenen Gründen erschwert sein: Beispielsweise können das Bewusstsein oder die Fähigkeiten eingeschränkt sein, um die Entscheidungsspielräume zu nutzen, oder ein alternatives Angebot fehlt. Werden solche Ursachen nicht bearbeitet, kann die Subjektfinanzierung für sie und ihre Bestände einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand bedeuten – neue Handlungs- und Lebensmöglichkeiten werden nicht eröffnet.
- Sehen sich die Leistungsanbieter in erster Linie mit finanzieller Unsicherheit konfrontiert, kann der Fokus auf Massnahmen fallen, mit denen sie ihre Existenz sichern wollen. Können sie sich nur reaktiv mit der Subjektfinanzierung auseinandersetzen, ohne fachliche und klientenorientierte Überlegungen einzubeziehen, integrieren sie die Subjektfinanzierung bloss als neuen Finanzierungsmodus – sie eignen sich die Denkweise des Systems aber nicht an.

Subjektfinanzierung im Behindertenwesen

- Die Subjektfinanzierung verspricht für den Kanton eine bessere Kostensteuerung: Anhand eines Bedarfserfassungsinstrumentes und Normkosten lässt sich der Mittlereinsatz am Bedarf orientieren. Um aber den Zweck einer freien Lebensgestaltung zu verfolgen, braucht er ergänzend zur Kostenbetrachtung Wissen über Wirksamkeit und Qualität sowie darüber, inwiefern Angebot und Nachfrage sich miteinander verbinden. Ohne diese Erweiterung, kann der Kanton die Kosten zwar steuern – ungeklärt bleibt aber, ob er sie wirksam steuert.

Was braucht es für eine freie Lebensgestaltung?

Damit die Subjektfinanzierung neue Möglichkeiten eröffnet, ist ein Zusammenspiel der drei Akteure und eine konsequente Ausrichtung an der freien Lebensgestaltung für Menschen mit Behinderung nötig. Folgende Handlungsbedarfe können skizziert werden:

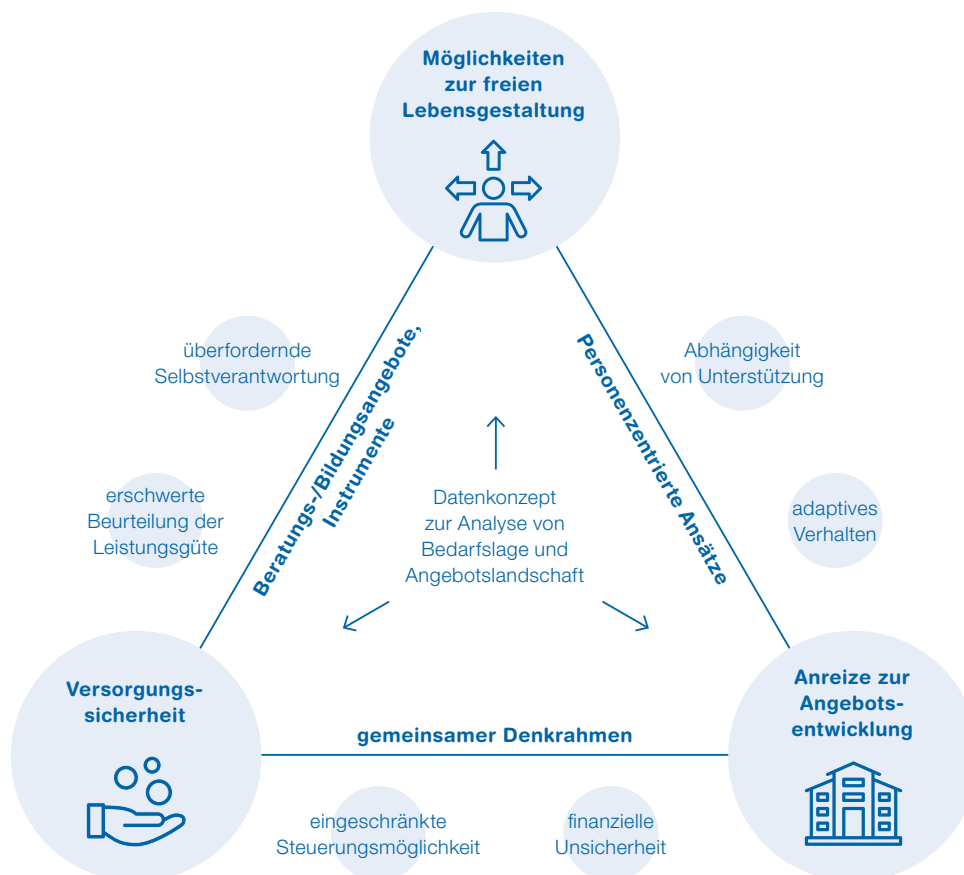


Abbildung: Herausforderungen der Subjektfinanzierung und Handlungsbedarfe.

Subjektfinanzierung im Behindertenwesen

- 1) Anstelle der vertraglichen Basis zwischen Kanton und Leistungsanbietern braucht es einen gemeinsamen Denkraum. Es muss eine Verständigung über Ziele und Inhalte erfolgen und ein Commitment entstehen. Gemeinsame Anlässe und Gefässe nähren das Verständnis hierfür: Leistungsanbieter können ihre Erfahrungen austauschen, fachliche Fragen diskutieren, sich miteinander vernetzen und voneinander lernen. Der Kanton hat eine Plattform, um mit den Leistungsanbietern in Kontakt zu treten, Inputs zu geben und Hinweise auf die aktuelle Umsetzung und Trends der Leistungsanbieter zu erhalten.
- 2) Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderung und der Kanton können mit Beratungs- und Bildungsangeboten sowie mit Instrumenten Menschen mit Behinderung und Beistände für die neuen Aufgaben befähigen: Wie und mit welchen Hilfsmitteln können sie den Einsatz der finanziellen Mittel planen? Wie und wo können sie Unterstützungsleistungen gezielt nachfragen? Wie und mit welchen Hilfsmitteln können sie die Qualität und Passung von Leistungsanbietern einschätzen? Menschen mit Beeinträchtigung werden in ihrer Selbstverantwortung unterstützt und die Nachfrage gestärkt.
- 3) In der täglichen Arbeit können sich Leistungsanbieter mittels personenzentrierter Ansätze an den Bedürfnissen und Vorstellungen von Menschen mit Behinderung orientieren und ihnen Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen. Ziel ist es, sie darin zu unterstützen, Vorstellungen aufzubauen, Bedürfnisse zu formulieren, Fähigkeiten zu erwerben, neue Erfahrungen zu machen, Selbstwirksamkeit zu erleben. Das bedeutet für die Leistungsanbieter, reflektiv mit dem Abhängigkeitsverhältnis umzugehen, und sensitiv für adaptive Zufriedenheit zu sein. Im Verbund mit einer Organisationsentwicklung, die es ermöglicht, flexibel Unterstützungssettings anzubieten, können Menschen mit Behinderung individuell in ihrer Lebensgestaltung unterstützt werden.
- 4) Um die Versorgung zu steuern, stellt sich für den Kanton die Frage nach der Ausgestaltung eines Datenkonzepts. Das heisst: Er entscheidet, welche Daten er braucht, wie er die Beobachtungsmöglichkeiten dazu schafft und wie er basierend auf den Daten informierte Steuerungsentscheide trifft. Wesentlich ist, die Angebotslandschaft und die Nachfrage miteinander in Verbindung zu bringen; also Individualdaten und Daten zu den Leistungsanbietern zu sammeln. Um mit den Informationen über Bedarfslage, Wirksamkeit, Kosten und Angebotslandschaft als Ganzes die Entwicklungen zu rahmen und auf allfällige Fehlanreize zu reagieren, kann der Kanton die Daten mit Fachwissen kontextualisieren oder den Austausch mit Interessenvertretern sowohl von Menschen mit Behinderung als auch von Leistungsanbietern suchen.

Die Subjektfinanzierung ist mit vielschichtigen Herausforderungen verbunden. Je nach Akteur zeigen sie sich in einem anderen Licht, ihre Lösung liegt aber oftmals zwischen ihnen. Damit die Einführung der Subjektfinanzierung gelingt, gilt es, den Dialog unter den Akteuren zu fördern, den konzeptionellen Unterbau auszuarbeiten und die Umsetzung zu begleiten, indem systematisch Erkenntnisse über den Umsetzungsstand und -absichten gesammelt und das Verständnis über Entwicklungen und Widersprüche im System generiert werden.

Subjektfinanzierung im Behindertenwesen



Die Autorin:

Angela Wyder
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
ZHAW Soziale Arbeit, Institut für Sozialmanagement
E-Mail: Angela.Wyder@zhaw.ch