

VIBEL

VERFAHREN

ZUR INDIVIDUELLEN BEDARFSABKLÄRUNG

UND LEISTUNGSBEMESSUNG

Schlussbericht zum Auftrag „Instrumente und Verfahren für eine individuelle Bemessung der Leistungen der Behindertenhilfe“ vom 26.3.2010

Christoph Andermatt und Günther Latzel
BRAINS
Affolternstrasse 123
8050 Zürich

28. Juni 2012

Überblick über den Bericht

Zusammenfassung

Kapitel I	Gesamtrahmen, Ziele und Konzept
Kapitel II	Ablauf des Projekts VIBEL
Kapitel III	Das VIBEL im Test
Kapitel IV	Das VIBEL nach der Testphase
Kapitel V	Offene Fragen – nächste Entwicklungsschritte

Anhänge

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	4
Zusammenfassung	5
Kapitel I Gesamtrahmen, Ziele und Konzept	
1. Ziele und Überblick	10
2. Die Konkretisierung der Ziele und des Konzepts	12
3. Das Projekt VIBEL – der Auftrag	12
Kapitel II: Ablauf des Projekts VIBEL	
1. Struktur	15
2. Prozess	15
Kapitel III Das VIBEL im Test	
1. Vorbemerkung	18
2. Die wichtigsten Ergebnisse der Testauswertung	
2.1 Profil der Testpersonen	19
2.2 Auswertung der Bedarfe	20
2.3 Übereinstimmung von Selbst- und Fremddeklaration	22
3. Rückmeldungen zum Test	
3.1 Rückmeldungen der Testpersonen zur Selbstdeklaration	23
3.2 Rückmeldungen der beteiligten Institutionen	23
3.3 Rückmeldungen der Abklärerinnen	24
3.4 Rückmeldungen zum zeitliche Aufwand der Abklärungen	24
4. Fazit	24
Kapitel IV Das VIBEL nach der Testphase	
1. Überarbeitung des VIBEL aufgrund der Testergebnisse und Rückmeldungen	26
2. Die Bauteile des VIBEL (Stand Juni 2012)	31
Kapitel V Offene Fragen – nächste Entwicklungsschritte	
1. Schwerpunktthemen	
1.1 Kontextfaktoren	40
1.2 Leistungsqualität – Qualifikation der Leistungserbringenden	42
1.3 Materielle Leistungen	44
1.4 Tagesstruktur: Arbeit / Beschäftigung	
	2

1.5	Veränderungsbedarf	46
1.6	Subsidiarität – Schnittstellen	51
1.7	Einstiegsschwelle	53
2.	Verbesserung der Kommunikation	54

Anhänge: Prototyp VIBEL

Anhang 1	Ablauf der Bedarfsklärung
Anhang 2	Selbstdeklaration
Anhang 3	Selbstdeklaration Erläuterungen zum Ausfüllen
Anhang 4	Leistungskatalog
Anhang 5	Standards der Abklärung
Anhang 6	Überblick materielle Leistungen
Anhang 7	Erläuterungen zum Zeitbudget
Anhang 8	Funktionsbeschreibung der Abklärungsstelle
Anhang 9	Kontextfaktoren

Anhänge: Testauswertung und Rückmeldungen

Anhang 10	Auswertung der Testphase
Anhang 11	Rückmeldung zur Selbstdeklaration
Anhang 12	Rückmeldung der Institutionen
Anhang 13	Rückmeldung der Abklärerinnen
Anhang 14	Mitglieder der VIBEL - Fachgruppe

Vorbemerkungen

Aufbau des Projektberichts

Dieser Bericht umfasst zwei grosse Teile, den eigentlichen Bericht und die Anhänge. Der Bericht ist in 5 Kapitel gegliedert, vom übergeordneten Rahmen und den Behindertenkonzepten bis zu den nach dieser Projektphase noch offenen bzw. sich neu stellenden Fragen, welche in den nächsten Entwicklungsphasen angegangen werden sollen.

Inhaltlich mindestens ebenso gewichtig wie der Bericht selbst sind die Anhänge im zweiten Teil des Projektberichts. Sie sind in zwei Gruppen gegliedert. Zuerst enthalten sie unter dem Titel „Prototyp VIBEL“ die aufgrund des Tests überarbeiteten Instrumente und Verfahren, insbesondere die Selbstdeklaration, die Standards und den Leistungskatalog. Im zweiten Teil ist die Auswertung der Testphase ausführlicher dargestellt, dort sind auch die Rückmeldungen der am Test Beteiligten detailliert aufgeführt.

Es wäre zu weit gegangen, alle wichtigen Unterlagen in den Anhängen zusammenzustellen. Die Materialien, die im Laufe der Projektarbeit entwickelt wurden, z.B. die Datenbank, die Logbücher der Abklärerinnen, die Praxisbeispiele usw. stehen für die weiteren Projektphasen zur Verfügung.

Dank

Dieses Projekt hätte ohne breite Unterstützung nicht zum Ziel geführt werden können. Dank gebührt den Auftraggebern für ihr Vertrauen, ihr offenes Ohr für unsere Vorschläge und ihre Impulse, den verschiedenen Gremien, in welchen Probleme, Fragen und Zwischenergebnisse immer offen diskutiert werden konnten, insbesondere der Fachgruppe und ihren kompetenten und erfahrenen Mitgliedern aus den drei Kantonen. Allen am Test Beteiligten sei gedankt, zuerst natürlich den Testpersonen, welche freiwillig einen beträchtlichen Aufwand auf sich genommen haben. Dasselbe gilt auch für deren Angehörige bzw. die Institutionen und die Betreuungspersonen, welche ausserordentlich kooperativ waren, sowie die Abklärerinnen, die den Schritt in ein neues System gewagt haben und dabei hin und wieder ziemlich herausgefordert waren. Schliesslich sind auch die drei kantonalen IV-Stellen mit Dankbarkeit zu nennen, die unsere Arbeit sehr speditiv unterstützten.

Zusammenfassung

Der Schlussbericht zum Auftrag „Instrumente und Verfahren für eine individuelle Bemessung der Leistungen der Behindertenhilfe“ vom 26.3.2010 umfasst zwei grosse Teile, den eigentlichen Bericht und die Anhänge mit den Instrumenten und Verfahren, die inhaltlich ebenso wichtig wie der Bericht selbst sind.

Ein Systemwechsel als übergeordnetes Ziel

Mit ihren Behindertenkonzepten wollen die drei Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Bern die Neuaufteilung der Finanzen und Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA) zu einer grundlegenden Erneuerung der Behindertenhilfe nutzen. Autonomie, Gleichstellung und Integration sollen Menschen mit einer Behinderung die selbstbestimmte und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe in allen Lebensbereichen ermöglichen. Um diese Ziele zu erreichen, sehen die drei Kantone einen Systemwechsel vor: Das bisherige institutionenzentrierte System der Behindertenhilfe soll überführt werden in ein System, in welchem die behinderten Personen im Zentrum stehen.

Die Fundamente für den Systemwechsel sind in den kantonalen Behindertenkonzepten gelegt. Mit ihrer zukunftsweisenden Neuausrichtung erfüllen die beteiligten Kantone auch zentrale Anliegen der UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Diese postuliert insbesondere dass Menschen mit Behinderung die gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft haben. Diese Ausrichtung an der Normalisierung stimmt auch mit den Zielen der Institutionen als wichtigem Partner der Kantone überein und orientiert sich an der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit der Weltgesundheits-Organisation (ICF).

Ein solcher Systemwechsel muss schrittweise erfolgen, damit er von den bisherigen Trägern des Systems wie auch von den Menschen mit Behinderung und ihren Angehörigen mitgetragen und mitvollzogen werden kann.

Individuelle Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung

Der erste Schritt auf dem Weg zum Ziel, dass jede behinderte Person die Unterstützung erhalten kann, die sie aufgrund ihrer individuellen Situation zur gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe benötigt, ist die individuelle Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung.

Diese Aufgabe stand von Anfang an vor der doppelten Herausforderung, einerseits die Komplexität des menschlichen Lebens bzw. die Aktivitäten zur Bewältigung des Alltags möglichst umfassend und klar abzubilden, und andererseits trotzdem praxistauglich zu sein.

Das Projekt war in drei Teilprojekte gegliedert:

- Teilprojekt 1: Definition von **Geltungsbereich** (einzuschliessende Personen, Leistungsbereiche und Leistungserbringer) und **Referenzrahmen** (Kriterien für Verfahren und Instrumente, einzubeziehende bzw. zu prüfende Modelle und Verfahren).
- Teilprojekt 2: : **Entwicklung von Instrumenten und Verfahren** zur individuellen Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung
- Teilprojekt 3: **Erprobung** der in Teilprojekt 2 entwickelten Instrumente und Verfahren.

Neue Instrumente und Verfahren

Die Prüfung der verfügbaren Verfahren und Instrumente zeigte, dass diese auf eingeschränkte Ziele, Zielgruppen oder Bedarfe ausgerichtet sind und wegen mangelnder Differenzierung den individuellen

Bedarfen nicht genügend Rechnung tragen. Zudem basieren sie alle auf der Bedarfsklärung durch die Leistungserbringer mit höchstens indirektem Einbezug der abzuklärenden Personen. Wenn die übergeordneten Ziele umgesetzt werden sollen, bedeutet dies, dass im Projekt neue Verfahren und Instrumente entwickelt werden müssen.

Die wichtigsten Elemente des im zweiten Teilprojekt entwickelten Verfahrens zur individuellen Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung (VIBEL) sind

- die Selbstdeklaration
- die Definition der Teilhabe als Bewältigung des normalen Alltags
- Standards, mit denen der individuelle Bedarf und die zu dessen Deckung nötigen Leistungen beschrieben, quantifiziert und qualifiziert werden
- die externe Abklärungsstelle, die ihre Abklärung am Lebens- und/oder Arbeitsort der leistungsberechtigten Person durchführt
- die „Triangulation“ als Verfahren, mit dem alle relevanten Informationen in die Bedarfsabklärung einbezogen und zu einem Antrag an die verfügende Instanz verdichtet werden.

Der Test der Instrumente und Verfahren

Die Erprobung des VIBEL fand zwischen September 2011 und März 2012 statt. Die Bedarfsabklärungen wurden von mehreren qualifizierten Personen vorgenommen, welche von BRAINS rekrutiert und in das Verfahren eingeführt wurden. Insgesamt 237 Testpersonen aus den drei Kantonen wurden für die Erprobung ausgewählt, 203 beteiligten sich schliesslich am Test.

Die Testpersonen decken ein breites Spektrum ab, sowohl was Geschlecht und Altersgruppen, die Behinderungsarten und Schweregrade als auch ihre Wohn- und Arbeitsorte betrifft. Die Testergebnisse sind damit generell aussagekräftig – Repräsentativität war nicht angestrebt.

Das Spektrum des Hilfebedarfs an „Normaltagen“ ist in Bezug auf die Arten und auf die Mengen der benötigten Leistungen sehr weit. VIBEL kann demnach ganz unterschiedliche Arten und sowohl ganz kleine (wenige Minuten pro Tag) wie auch sehr grosse (über 12 Stunden pro Tag) Bedarfe erfassen und die entsprechenden Leistungen zumessen.

Die Aussagekraft der Selbstdeklaration als Teil des Bedarfsabklärungsverfahrens darf aufgrund der Ergebnisse der Testauswertung als gut bezeichnet werden. Ihre Bedeutung wird dadurch unterstrichen, dass 80 Prozent der auf den nachträglich versandten Fragebogen antwortenden Testpersonen es begrüssen oder für absolut unerlässlich halten, dass Menschen mit Behinderungen in der Selbstdeklaration ihren Bedarf selber angeben können.

Die Rückmeldungen zur Erprobung zeigen aber auch, dass in einigen grundsätzlichen Fragen unterschiedliche Auffassungen bestehen, welche zum Teil über das VIBEL hinaus reichen:

- Bedeutung beziehungsweise Aussagekraft der Selbstdeklaration
- Angemessene Erfassung des Bedarfs von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen
- Berücksichtigung des umfassenden Charakters der von Institutionen erbrachten Beziehungsdienstleistungen
- Ausrichtung des Verfahrens auf die Bewältigung des Alltags (Funktionale Gesundheit / Normalisierung); Vorwurf der Defizitorientierung
- Rolle beziehungsweise Verantwortung, welche die Institutionen in Bezug auf die Unterstützung ihrer Klientel beim Ausfüllen der Selbstdeklaration hat.

Bauteile des VIBEL-Prototyps

Die Auswertung der Testergebnisse, insbesondere aber auch die Rückmeldungen der Leistungserbringer (Institutionen und Betreuende) sind in die Überarbeitung von Verfahren und Instrument eingee-

flossen, so dass jetzt die Bauteile für den Prototyp vorhanden sind, der in den nächsten Phasen des Gesamtprojekts, weiterentwickelt und zur "Serienreife" gebracht werden kann:

Die Umsetzung der Vorgaben der Behindertenkonzepte beruht im VIBEL auf verschiedenen Verfahrensschritten, welche mit dem Begriff der **Triangulation** bezeichnet werden. Gemeint ist, dass Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung auf drei Elementen basieren:

- Deklaration des Bedarfs durch die anspruchsberechtigte Person (Selbstdeklaration)
- Beschaffung zusätzlicher Informationen von Leistungserbringern (Bezugspersonen, Institutionen, Ärzte etc.) und weiteren Quellen durch die externe Abklärungsstelle
- Abklärungsgespräch vor Ort zur Plausibilisierung der Angaben in der Selbstdeklaration und gesamt-haftende Beurteilung durch die externe Abklärungsstelle.

Die **Selbstdeklaration**, ein 25-seitiger Fragebogen, besteht aus zwei Elementen:

1. Angaben zur Person (Personalien, Art der Behinderung, Art des Bedarfs etc.)
2. Angaben zum Bedarf.

Das **Abklärungsgespräch** findet in der Regel am Haupt-Lebensort der abzuklärenden Person statt, nötigenfalls an mehreren Orten (z.B. Wohnort und Arbeitsort). Neben der abzuklärenden Person nimmt diejenige Person am Abklärungsgespräch teil, welche sie beim Ausfüllen der Selbstdeklaration unterstützt oder welche diese stellvertretend ausgefüllt hat.

Diskrepanzen zwischen der Selbstdeklaration und dem Ergebnis der Bedarfsabklärung werden offen-gelegt und zwischen der Abklärungsstelle und der abzuklärenden Person diskutiert.

Die Kompetenz und Verantwortung zur Festlegung des Bedarfs bzw. der Leistungen liegt bei der Ab-klärungsstelle, welche ihren Antrag an die verfügende Stelle auf den Abklärungsbericht (s.u.) abstützt. Falls keine Übereinstimmung erzielt werden kann, bleibt letztlich die Möglichkeit gegen die Verfügung des Kantons Einspruch zu erheben.

Die **Standards** sind als Massstab für die Einstufung des Bedarfs bzw. der Leistungen das wichtigste Hilfsmittel der Bedarfsabklärung mit dem VIBEL. Die Standards sind Kurzbeschreibungen der einzel-nen Bedarfsstufen zu jeder Aktivität mit Konkretisierungen anhand von Beispielen. Sie geben der Ab-klärungsstelle eine (möglichst) eindeutige Grundlage für ihre Einstufungen. Jeder Aktivität sind fünf Bedarfsstufen zugeordnet (Stufe 0: „Keine Unterstützung notwendig“ bis Stufe 4: „Immer / umfassende Unterstützung notwendig“). Pro Aktivität und Bedarfsstufe ist ein Zeitbudget für die Leistungen hinter-legt (Pauschalwert in Minuten pro Tag). Die Zeitbudgets beruhen auf Erfahrungswerten und orientie-ren sich an verwandten Systemen (insb. Spitex, RAI-Homecare, Assistenzbudget).

Offene Fragen – nächste Entwicklungsschritte

Im abschliessenden Kapitel des Berichts werden die wichtigsten offenen Fragen behandelt. In den Schwerpunktthemen werden jeweils der Klärungsbedarf, der aktuelle Stand und die vorgeschlagenen weiteren Entwicklungsschritte dargestellt und diskutiert.

Kontextfaktoren

Ein Widerspruch im Grundkonzept zeigt sich, wenn einerseits bei der Bedarfsabklärung der Kontext berücksichtigt werden soll, und das Konzept andererseits verlangt, dass die Bedarfsabklärung unab-hängig vom Leistungserbringer erfolgen muss, wo doch die Leistungserbringer der vermutlich wich-tigste Umwelteinfluss sind.

Eine theoretische Konzeptualisierung der im VIBEL zu berücksichtigenden Umwelteinflüsse ist bisher nicht gelungen. Es gibt jedoch Indizien dafür, dass der Weg über die Empirie zum Ziel führen könnte: Das VIBEL erfasst Umwelteinflüsse in verschiedenen Lebensbereichen explizit, z.B. das Wohnumfeld, den Transport zur und während der Arbeit, das Umfeld der Tagesstruktur. Implizit werden Umweltfaktoren z.B. bei der Haushaltsführung erfasst. Teilweise können Auswirkungen von Kontextfaktoren auf den Hilfebedarf jetzt schon quantifiziert werden (z.B. Dauer einer Begleitung zum Arzt), häufig jedoch noch nicht (z.B. Familienkonstellation). In der nächsten Projektphase soll deshalb die empirische Basis für die Bewertung der Umwelteinflüsse verbessert werden.

Leistungsqualität – Qualifikation der Leistungserbringenden

Aufgrund der Kontextabhängigkeit des Bedarfs und mithin auch der Leistungsqualität bzw. der Qualifikation der Leistungserbringenden ist es nicht sinnvoll, den einzelnen Leistungen eine bestimmte Qualität bzw. Qualifikationsanforderung zuzuordnen. Dies begründet sich daraus, dass die gleiche Leistung unter unterschiedlichen Bedingungen (bezogen auf die betroffene Person und auf ihre Situation bzw. die Kontextfaktoren) unterschiedliche Qualifikationen erfordern kann.

Als Hauptkriterium für die Zuordnung einer Qualifikationsstufe wurde die Handlungskompetenz erkannt. Formale Ausbildungen und Abschlüsse sind Elemente dieser Handlungskompetenz, aber nicht die einzigen. Erfahrung im betreffenden Praxisfeld ist ebenfalls sehr wichtig, weshalb mit dem Kriterium „Ausbildung oder äquivalent“ gearbeitet werden soll. In diesem Sinn werden drei Qualifikationsstufen unterschieden:

Qualifikationsstufe 1 deckt den Grundbedarf bei einer bestimmten Person.

Qualifikationsstufe 2 kann selbständig verschiedene Bedarfe verschiedener Bedarfsträger decken.

Qualifikationsstufe 3 umfasst hohe fachliche und Führungskompetenz.

In den in der nächsten Entwicklungsphase vorgesehenen Fallstudien und Bedarfsabklärungen in Pilotenrichtungen werden die drei Qualifikationsstufen gemäss dem obigen Vorschlag ermittelt, und mit dem aktuellen Stand verglichen.

Materielle Leistungen

Materielle Leistungen der Behindertenhilfe sind Sach- und/oder Geldleistungen, die als Ergänzung oder Ersatz der personalen Leistungen zugesprochen werden, um einen Hilfebedarf zu decken.

Das VIBEL-Konzept sieht vor, dass individuelle materielle Leistungen zur Deckung des Hilfebedarfs statt / in Ergänzung zu Zeitvergütungen für personale Leistungen zubemessen werden können. Im Gegensatz zu den personalen Leistungen besteht jedoch für die materiellen Leistungen kein abschliessender Leistungskatalog, weil ein solcher praktisch alle möglichen Leistungen umfassen müsste, und weil die Höhe der materiellen Leistungen sehr stark vom Kontext abhängt, in dem eine Person lebt und arbeitet.

Die Abklärungsstelle hat zwar die Aufgabe, den materiellen Bedarf abzuklären. Sie ist aber wegen mangelnder fachlicher Kenntnisse (sowohl in Bezug auf die technischen Möglichkeiten wie auf die Höhe der benötigten Mittel) damit oft überfordert. Ihre Rolle in Bezug auf diese Leistungen ist deshalb eingeschränkt: Sie beauftragt nötigenfalls Spezialisten mit der Abklärung der spezifischen Möglichkeiten und Wirkungen einer materiellen Leistung und im positiven Fall mit der Bemessung des konkreten Mittelbedarfs.

In der nächsten Entwicklungsphase ist zunächst der Rahmen für materielle Leistungen grundsätzlich zu klären (auch der finanzielle z.B. Kostendächer). Ausserdem sind die Kriterien zu bestimmen, welche materielle Leistungen auslösen, und schliesslich soll eine Sammlung exemplarischer materieller Leistungen angelegt werden.

Tagesstruktur: Arbeit / Beschäftigung

Die Bedarfsabklärung im Bereich Arbeit / Tagesstruktur dient der Feststellung des behinderungsbedingten Betreuungsbedarfs der anspruchsberechtigten Personen an einem Arbeitsplatz / in einer Tagesstruktur, ggf. ihres materiellen Bedarfs, sowie des Veränderungsbedarfs, um den Arbeitsplatz zu wechseln.

VIBEL erfasst sieben Aktivitäten im Bereich Arbeit / Beschäftigung. Im Test hat sich gezeigt, dass der Bedarf an personaler Hilfe im Lebensbereich Arbeit damit abgeklärt werden kann. Die Menge der benötigten personalen Leistungen konnte den Hilfebedarfsstufen zugeordnet werden. Mangels geeigneter Vergleichsdaten in den Institutionen konnten jedoch die den einzelnen Stufen zugeordneten Betreuungszeiten nicht überprüft werden.

Da die Betreuungsleistungen nur ein Teil des gesamten Leistungspakets sind, das eine geschützte Werkstatt anbietet, stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die damit zugesprochenen Leistungen zum Gesamtaufwand im Bereich Arbeit / Beschäftigung stehen.

Es ist davon auszugehen, dass im Bereich Arbeit verschiedene Finanzierungsarten und -quellen eingesetzt werden, nämlich Leistungsfinanzierung

- als Subjektbeitrag an die anspruchsberechtigte Person
- als Sockel- / Objektbeitrag an Arbeitgeber
- über Produktionsertrag/Verkaufserlös.

Veränderungsbedarf

Der Veränderungsbedarf umfasst Leistungen, welche es Menschen mit Behinderung und Unterstützungsbedarf ermöglichen, ihre Lebensgestaltung aktiv und zielorientiert zu verbessern. Es handelt sich um einen grösseren Veränderungsschritt, der sich vom üblichen Entwicklungsbedarf unterscheidet, welcher mit den in den einzelnen Lebensbereichen (bei den alltäglichen Lebensverrichtungen, im Haushalt oder für die Tagesstruktur) zubemessenen Leistungen abgedeckt ist.

Im VIBEL ist die angestrebte Veränderung als befristetes Projekt zu formulieren, wofür Mittel zur Verfügung gestellt werden können.

In der nächsten Projektphase soll mit gezielten Fallstudien – sowohl im Lebensbereich Wohnen wie bei der Arbeit / Beschäftigung – überprüft werden, wie (welche Spezialisten, wieviel Aufwand? Kontextabhängigkeit) Veränderungsbedarfe erfasst und quantifiziert werden können.

Subsidiarität – Schnittstellen

Die Leistungen der kantonalen Behindertenhilfe sind subsidiär und werden nur zugesprochen, wenn die Leistungen nicht von Dritten, insbesondere von Sozialversicherungen erbracht werden.

Die gute Zusammenarbeit mit den kantonalen IV-Stellen im Test stimmt zuversichtlich, dass eine Zusammenarbeit über die Schnittstellen hinaus gelingen kann.

Kapitel I Gesamtrahmen, Ziele und Konzept

1. Ziele und Überblick

Systemwechsel

Mit ihren Behindertenkonzepten wollen die drei Kantone die Neuaufteilung der Finanzen und Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA) zu einer grundlegenden Erneuerung der Behindertenhilfe nutzen. Autonomie, Gleichstellung und Integration sollen Menschen mit einer Behinderung die selbstbestimmte und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe in allen Lebensbereichen ermöglichen. Um diese Ziele zu erreichen, sehen die drei Kantone einen Systemwechsel vor: Das bisherige institutionenzentrierte System der Behindertenhilfe soll überführt werden in ein System, in welchem die behinderten Personen im Zentrum stehen.

Die Fundamente für den Systemwechsel sind in den kantonalen Behindertenkonzepten gelegt. Mit ihrer zukunftsweisenden Neuorientierung erfüllen die beteiligten Kantone auch zentrale Anliegen der UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Diese postuliert u.a., dass Menschen mit Behinderung die gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben wollen; sie sollen nicht verpflichtet sein, in besonderen Wohnformen zu leben (Art.19). Diese Ausrichtung stimmt mit den Zielen der Institutionen als wichtigem Partner der Kantone überein, insbesondere mit den ethischen Grundsätzen des INSOS-Leitbilds, gemäss welchen sich die Mitglieder dafür einsetzen, dass auch für Menschen mit Behinderung die freie Wahl des Wohn- und Arbeitsplatzes gewährleistet ist.

Die kantonalen Behindertenkonzepte orientieren sich auch an der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit der Weltgesundheits-Organisation (ICF). Demnach ist Behinderung das Resultat komplexer Zusammenhänge von Körperstrukturen und -funktionen sowie von persönlichen und vom Umfeld bestimmten Faktoren. Die Integrität der Person ist gleichzeitig Ausgangspunkt und Ziel dieses Konzepts, dem das Normalisierungsprinzip zugrunde liegt, und gemäss dem jede Person all das tut oder tun kann, was von einem Menschen ohne Gesundheitsproblem erwartet wird (Konzept der Aktivitäten), zu allen Lebensbereichen, die ihr wichtig sind, Zugang hat und sich in diesen Lebensbereichen in der Weise und dem Umfang entfalten kann, wie es von einem Menschen ohne Beeinträchtigung der Körperfunktionen, -strukturen oder der Aktivitäten erwartet wird (Konzept der Teilhabe an Lebensbereichen).

Weitere Grundelemente sind gesellschaftliche Gleichstellung und Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderung – verfassungsmässige Rechte in der Schweiz, die ihre Konkretisierung in der gesellschaftlichen Teilhabe finden. Gesellschaftliche Teilhabe wird dabei umfassend verstanden, d.h. dass die Voraussetzungen dafür ebenfalls umfassend vorhanden sein oder geschaffen werden müssen, in den alltäglichen Lebensverrichtungen, im Haushalt, in der Arbeit, der Freizeit; auch Pflege und Überwachung gehören dazu. Soweit Menschen aufgrund einer körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnes-Beeinträchtigung in der Teilhabe behindert sind, haben sie aufgrund der Bundesverfassung ein Recht auf Hilfe. Daraus abgeleitet definieren sich die benötigten Unterstützungsleistungen in den verschiedenen Lebensbereichen aus der Soll – Ist-Differenz, die es gemäss den individuellen Möglichkeiten und Bedürfnissen zu kompensieren gilt.

Die Stärkung von Selbstbestimmung und gleichberechtigter gesellschaftlicher Teilhabe sind die Ziele des Systemwechsels, aber sie dürfen nicht absolut gesetzt werden. Weder will noch kann jede Person ihr ganzes Leben selbst bestimmen, noch bedeutet gesellschaftliche Teilhabe für alle das Gleiche. Wesentlich an dieser Zielsetzung ist aber die damit verbundene Umkehr der „Beweislast“: Auszugehen ist in Zukunft von der Autonomie-Annahme, d.h. davon, dass für jedes Individuum Selbständigkeit

angenommen wird bzw. gefragt wird, wie es entscheiden würde, wenn es in einer bestimmten Situation selber entscheiden könnte. Und ebenso grundsätzlich neu ist die Annahme einer umfassenden gesellschaftlichen Teilhabe als Ziel, wie sie für Menschen ohne Beeinträchtigung üblich ist. Eine Gesellschaft, die ausdrücklich unterschiedliche Menschen als dazugehörend definiert, hat ebenso ausdrücklich die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass alle diese Menschen gleichberechtigt teilhaben können und folglich ein Anrecht auf Kompensationsleistungen haben, welche gesellschaftlich unerwünschte Unterschiede ausgleichen.

Die Kantonale Behindertenhilfe als Teil der Sozialen Sicherheit

Das schweizerische System der Sozialen Sicherheit zeichnet sich durch eine starke Zersplitterung aus, zwischen verschiedenen Versicherungen und Sozialwerken sowie durch die föderalistische Staatsstruktur und die Beteiligung von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten.



Aufgrund der Neuaufteilung der Finanzen und Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA) sind die Kantone seit dem 2008 zuständig für die Gewährleistung und Finanzierung der Frühziehung, der Sonderschulen, der Heime und Tagesstätten sowie der geschützten Werkstätten.

Die kantonale Behindertenhilfe konzentriert sich entsprechend auf die Felder Selbstbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe der Menschen mit Behinderung. Dabei gilt der Grundsatz, dass die finanzielle Beteiligung der Kantone an den behinderungsbedingten Kosten subsidiär zu den finanziellen Leistungen anderer Kostenträger erfolgt.

2. Die Konkretisierung der Ziele und des Konzepts

Umsetzung des Systemwechsels: Schrittweises Vorgehen

Der Wechsel zu einem individualisierten System erhöht dessen Komplexität zwangsläufig:

- zum einen hat neu jede einzelne berechnigte Person den Anspruch, individuell abgeklärt zu werden; dabei gilt es, das ganze Leben abzubilden
- zum anderen verlangt die Stärkung der Autonomie die möglichst weitgehende Beteiligung der Menschen mit Behinderung an der Bestimmung ihres Bedarfs
- und schliesslich bedingt die Individualisierung auch einen Wechsel von der Angebots- zur Bedarfsorientierung der Leistungserbringer.

Ein solcher Systemwechsel muss schrittweise erfolgen, damit er von den bisherigen Trägern des Systems wie auch von den Menschen mit Behinderung und ihren Angehörigen mitgetragen und mitvollzogen werden kann.

3. Das Projekt VIBEL – der Auftrag

Der erste Schritt auf dem Weg zum Ziel, dass jede behinderte Person die Unterstützung erhalten kann, die sie aufgrund ihrer individuellen Situation zur gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe benötigt, ist die individuelle Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung.

Gemäss dem Vertrag vom 26. März 2010 betreffend das Projekt „Instrumente und Verfahren für eine individuelle Bemessung der Leistungen der Behindertenhilfe“ übertragen die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Bern der Firma BRAINS als Beauftragter für das vorstehende Projekt die folgenden Leistungen:

- a. Überprüfen, Weiterentwickeln und Differenzieren der Leistungskataloge;
- b. Erarbeiten von Instrumenten zur Bemessung des individuellen Bedarfs;
- c. Erarbeiten der Verfahren für die individuelle Bemessung;
- b. Erproben und Auswertung der Erprobung in von den Auftraggebern ausgewählten Pilotenrichtungen und bei Menschen mit Behinderung, welche ausserhalb einer Institution leben oder arbeiten.

Der Auftrag ist in die kantonalen Gesamtprojekte zur Umsetzung der neuen Behindertenkonzepte in den beteiligten Kantonen eingebettet. Er soll sich im Rahmen des längerfristig angestrebten Systemwechsels zur Subjektorientierung der Behindertenhilfe auf folgende Kernfragen konzentrieren:

- Wie sichern wir, dass der einzelne Mensch mit seinem individuellen behinderungsbedingten Bedarf tatsächlich im Mittelpunkt steht?
- Wie können für jede Person der Unterstützungsbedarf und die zu seiner Deckung nötigen Leistungen ermittelt werden?
- Wie ist das Wirkungsziel zu erreichen, dass jede behinderte Person die Unterstützung erhält, die sie aufgrund ihrer individuellen Situation zu einem selbstbestimmten Leben und zur gesellschaftlichen Teilhabe benötigt?

Neue Instrumente und Verfahren

Die Prüfung der verfügbaren Verfahren und Instrumente zeigte, dass diese auf eingeschränkte Ziele (z.B. HE-Abklärung: Fokus auf physische Hilflosigkeit), bestimmte Zielgruppen (z.B. ROES, IBB: Nur HeimbewohnerInnen) und einzelne Bedarfe (RAI-Homecare: Pflegebedarf) ausgerichtet sind. Zudem tragen diese Verfahren und Instrumente in der Regel wegen mangelnder Differenzierung den indivi-

duellen Bedarfen nicht genügend Rechnung und vor allem basieren sie alle auf der Bedarfsklärung durch die Leistungserbringer mit höchstens indirektem Einbezug der abzuklärenden Personen. Wenn die übergeordneten Ziele umgesetzt werden sollten, bedeutete dies, dass neue Verfahren und Instrumente entwickelt werden mussten.

Die Aufgabe stand von Anfang an vor der doppelten Herausforderung, einerseits die Komplexität des menschlichen Lebens bzw. die Aktivitäten zur Bewältigung des Alltags möglichst umfassend und klar abzubilden und andererseits trotzdem praxistauglich zu sein.

Das in diesem Projekt erarbeitete Verfahren zur individuellen Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung (VIBEL) ist ein zentrales Element für die Umsetzung des Systemwechsels, aber es ist nicht der Systemwechsel selber. Bei der Beschreibung (wie bei der Beurteilung) des VIBEL ist trotzdem immer zu berücksichtigen, dass es sich nicht „nur“ um ein neues Verfahren oder Instrument handelt. Es wird kein Ersatz gesucht, um den Bedarf im bisherigen System abzuklären oder eine neue Form, die Institutionen zu finanzieren. Der angestrebte Systemwechsel ist immer mitzudenken.

Zentral für die Konkretisierung des Konzepts sind

- die Selbstdeklaration
- die Definition der Teilhabe als Bewältigung des normalen Alltags (vgl. oben zu Normalisierung und Funktionsfähigkeit)
- die Standards, mit denen der individuelle Bedarf und die zu dessen Deckung nötigen Leistungen beschrieben, quantifiziert und qualifiziert werden
- die externe Abklärungsstelle, die ihre Abklärung am Lebens- und/oder Arbeitsort der leistungsberechtigten Person durchführt
- die „Triangulation“ als Verfahren, mit dem alle relevanten Informationen in die Bedarfsabklärung einbezogen und zu einem Antrag an die verfügende Instanz verdichtet werden
- die Verfügung des Kantons aufgrund der Abklärung und der Empfehlungen der Abklärungsstelle.

Im Einzelnen:

Der **Förderung der Selbstbestimmung** (Autonomie-Annahme) entspricht die **Selbstdeklaration**. Ihre Bezeichnung als „Selbstdeklaration“ hat im Test zu Missverständnissen geführt, weil Menschen mit kognitiven oder psychischen Beeinträchtigungen vielfach nicht in der Lage sind, einen zwangsläufig komplexen, weil das ganze Leben betreffenden Fragebogen allein auszufüllen. (Es ist deshalb zu überlegen, ob die Bezeichnung „Bedarfsdeklaration“ besser wäre.) Die Selbstdeklaration ist quasi das Symbol für die Autonomie-Annahme, was bedeutet, dass es nicht darauf ankommen darf, ob sie von der betroffenen Person selber, mit Hilfe einer Drittperson oder von einer solchen stellvertretend ausgefüllt wird. Das Ergebnis muss wiedergeben, was die Person will bzw. was sie nach Treu und Glauben wollen würde, wenn sie ihren Bedarf selber angeben könnte.

Der **gesellschaftlichen Teilhabe** entspricht die Ausrichtung des VIBEL auf die Meisterung des normalen Alltags, zu dem die alltäglichen Lebensverrichtungen, der Haushalt, die Tagesstruktur (Bildung, Arbeit inkl. Beschäftigung, gemeinnützige Tätigkeit, Kindererziehung und Freizeit) sowie der Schutz vor Selbst- oder Fremdgefährdung gehören. Es ist denkbar, dass die Komplexität der Befragung mit steigender Erfahrung reduziert und ein verkürztes Verfahren angewandt werden kann, ohne dass dadurch wichtige Bereiche und Bedarfe vernachlässigt werden. Im aktuellen Stadium ist dies jedoch noch nicht zulässig. Dass dadurch das Verfahren aufwändig wird, rechtfertigt sich im Hinblick auf den angestrebten Systemwechsel – es geht auch um erhebliche öffentliche Mittel, welche für jede einzelne Person durch das VIBEL ausgelöst werden.

Sowohl die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben als auch die Meisterung des Alltags sind vage Begriffe, die individuell sehr verschieden ausgelegt und nicht generell quantifiziert werden können. Analog zur Unterscheidung des (anerkannten) Bedarfs von den individuellen Bedürfnissen, ist eine Standardisierung dessen, was gesellschaftliches Leben und Alltag umfassen, unumgänglich. **Die Standards, welche jeder einzelnen Leistung im abschliessenden Leistungskatalog hinterlegt sind** – in der Regel handelt es sich um Minuten, welche für eine bestimmte Leistung zur Verfügung stehen – entsprechen Erfahrungswerten anderer Instrumente (insb. Spitex, RAI, Assistenzmodell) und müssen in der nächsten Projektphase u.a. auch anhand der effektiven Leistungsmengen und der dafür benötigten Qualifikation der Leistungserbringenden, welche Institutionen für bestimmte Menschen, eine Gruppe oder insgesamt aufwenden, überprüft werden.

Ein weiteres Element, das zur Förderung der Selbstbestimmung beiträgt, ist die Loslösung der Bedarfsabklärung von den Leistungserbringenden. Eine **externe Abklärungsstelle** verarbeitet in einem als **Triangulation** bezeichneten Verfahren der Bedarfsabklärung die Elemente

- Selbstdeklaration der leistungsberechtigten Person als Ausgangsbasis
- Informationen seitens der Bezugspersonen, Leistungserbringer, Ärzte, etc.
- Bedarfsabklärung vor Ort.

Sie verdichtet diese Informationen zu einem Antrag an die kantonale Behindertenhilfe. Neben der Art, Frequenz und Menge des Bedarfs bzw. der benötigten Leistungen wird auch die für deren Erbringung nötige Qualifikation abgeklärt.

Zentral ist dabei, dass die **Bedarfsabklärung durch die Abklärungsstelle vor Ort** stattfindet. Es findet also keine nur auf Dokumente abgestützte Abklärung in einem Büro fern vom Umfeld der betroffenen Person statt, sondern der Kontext, in dem die Person lebt, wird bei der Klärung des Unterstützungsbedarfs einbezogen.

Das Ergebnis der Bedarfsabklärung bzw. der Triangulation wird von der Abklärungsstelle zuerst der abzuklärenden Person als **Vorbescheid** bekanntgegeben und – sofern es nicht als Folge eines als berechtigt anerkannten Einwandes korrigiert wird – den zuständigen kantonalen Stellen der Behindertenhilfe als Antrag unterbreitet. Diese erlassen eine **Verfügung**, welche das Abklärungsergebnis und die Leistungen (Art und Menge der Leistungen sowie die Qualifikation der Leistungserbringenden) umfasst. Gegen diese Verfügung kann Einspruch erhoben werden, legitimiert dazu sind die behinderte Person bzw. ihre gesetzliche Vertretung.

Kapitel II: Ablauf des Projekts VIBEL

1. Struktur

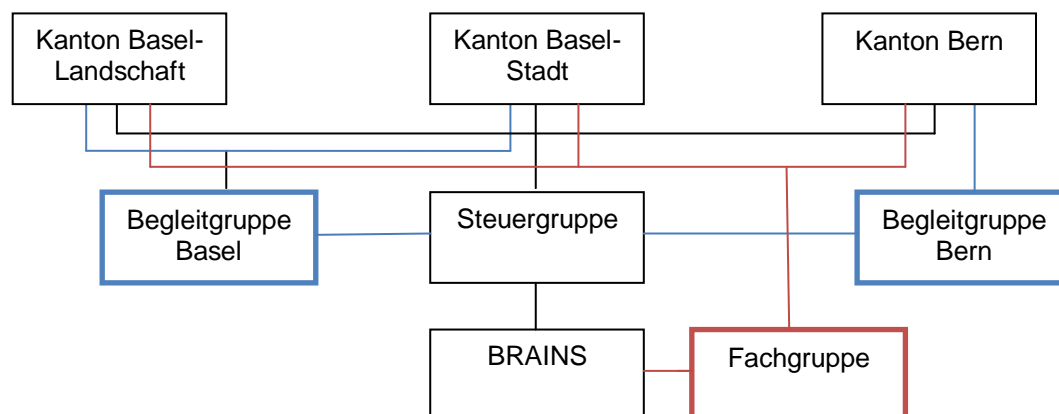
Vorbemerkung: Im Folgenden ist nicht die ganze Projektstruktur dargestellt, sondern nur der für das Projekt VIBEL direkt relevante Ausschnitt aus dem übergeordneten Organigramm zur Umsetzung der Behindertenkonzepte in den drei Kantonen.

Die drei Kantone bildeten eine gemeinsame Steuergruppe als Vertreterin der Auftraggeber. Diese kam in der Zeit zwischen April 2010 und März 2012 zu 16 Sitzungen mit BRAINS zusammen.

Für die Unterstützung von BRAINS beriefen die drei Kantone eine gemeinsame Fachgruppe ein. Diese versammelte sich zwischen Juni 2010 und März 2012 zu 11 Sitzungen.

Ausserdem bildeten die beiden Basel zusammen und der Kanton Bern Begleitgruppen, denen periodisch Zwischenergebnisse zur Diskussion unterbreitet wurden, so dass rechtzeitig Rückmeldungen der verschiedenen Akteure im Behindertenwesen in das Projekt einfliessen konnten.

Diese Kernstrukturen des Projekts VIBEL sind im folgenden Organigramm dargestellt:



2. Prozess

An der Entwicklung des VIBEL haben Fachleute für verschiedene Behinderungsarten, aus stationären und ambulanten Organisationen und Institutionen, aus der Verwaltung sowie selber Betroffene mitgewirkt. Ausserdem sind Erfahrungen und Vorarbeiten aus anderen Instrumenten und Verfahren eingeflossen, und schliesslich wurde der praktische Einsatz mit über 200 ProbandInnen in den drei Kantonen getestet.

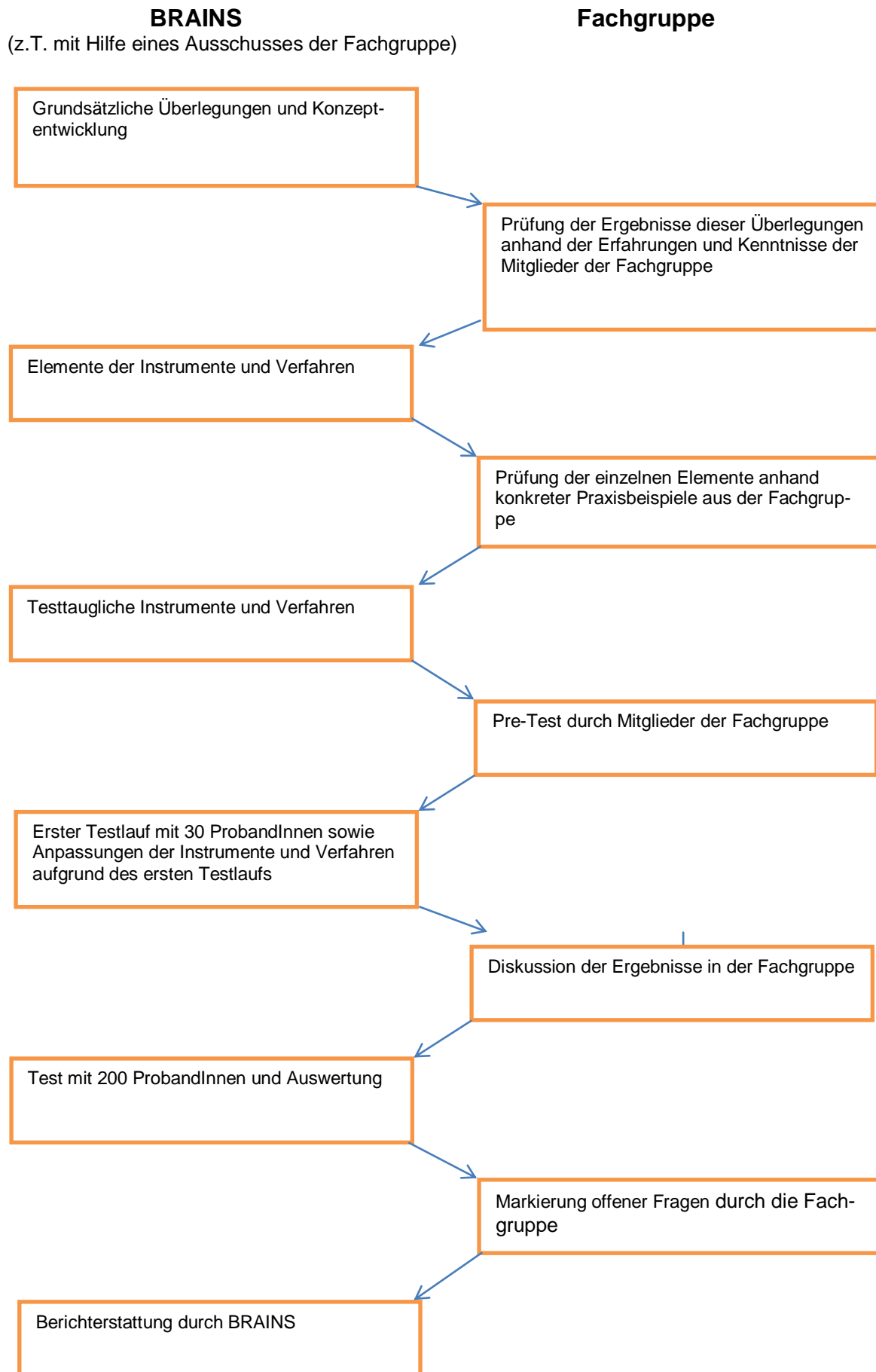
Das Projekt VIBEL war in drei Teilprojekte gegliedert:

- Teilprojekt 1: Definition von **Geltungsbereich** (einzuschliessende Personen, Leistungsbereiche und Leistungserbringer) und **Referenzrahmen** (Kriterien für Verfahren und Instrumente, einzubeziehende bzw. zu prüfende Modelle und Verfahren).
- Teilprojekt 2: : **Entwicklung von Instrumenten und Verfahren** zur individuellen Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung
- Teilprojekt 3: **Erprobung** der in Teilprojekt 2 entwickelten Instrumente und Verfahren.

Die einzelnen Prozessschritte wurden von BRAINS in einem dialogischen Verfahren mit der Fachgruppe entwickelt. Dadurch gelang es, die theoretischen Überlegungen jeweils unmittelbar anhand der Kenntnisse der Fachgruppe und ihrer grossen Praxiserfahrung zu überprüfen.

Die **Steuergruppe** wurde regelmässig über die einzelnen Schritte informiert und konsultiert, damit sie die Richtungsentscheide fällen konnte.

Periodisch wurden auch die **Begleitgruppen** als Referenzgruppen einbezogen, und zweimal wurde eine grössere Öffentlichkeit von Interessierten, insb. von institutionellen Leistungserbringern über den Stand des Projekts orientiert.



Kapitel III Das VIBEL im Test

1. Vorbemerkung

Zum Ablauf des Tests

Die Erprobung des VIBEL fand zwischen September 2011 und März 2012 statt. Die Bedarfsabklärungen wurden von mehreren qualifizierten Personen vorgenommen, welche von BRAINS rekrutiert und in das Verfahren eingeführt wurden. Insgesamt 237 Testpersonen aus den drei Kantonen wurden für die Erprobung ausgewählt.

Die Testpersonen erhielten zunächst einen Fragebogen zugestellt, mit dem sie selbst bzw. unterstützt von einer Vertrauensperson oder der gesetzlichen Vertretung ihren Bedarf angeben konnten (Selbstdeklaration). Anschliessend fand ein Interview mit der abklärenden Person statt, an welchem neben der Testperson oft noch weitere Personen anwesend waren (Familienangehörige, Betreuungspersonen). Der abklärenden Person lagen ausserdem die Unterlagen der IV vor.

Sowohl die Testpersonen als auch die an der Erprobung teilnehmenden Institutionen und die abklärenden Personen wurden im Anschluss an die Bedarfsabklärung um ihre Einschätzungen zum Verfahren gebeten.

Aufgrund der Übungsanlage (freiwilligen Mitwirkung der Beteiligten, keine finanziellen Anreize vorhanden) nahm die Erprobung einerseits mehr Zeit in Anspruch als erwartet. Insbesondere die Vereinbarung der Abklärungsgespräche erwies sich als sehr zeitaufwendig. Bei 203 Personen konnte schliesslich eine individuelle Abklärung durchgeführt werden. 34 angefragte Personen haben abgesagt. Die Gründe für die Rückzüge und Absagen waren auf Probleme mit der Terminfindung, auf Krankheit, persönliche Gründe oder die Art der Unterstützung durch die Institution zurückzuführen.

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der Auswertung des Tests kurz zusammengefasst. Verweise auf Tabellen (Anhang 10) oder Anhänge insgesamt finden sich jeweils am rechten Seitenrand.

Zur Testversion des VIBEL

Die Testversion des VIBEL ermittelt den individuellen Unterstützungsbedarf in den Lebensbereichen

1. Alltägliche Lebensverrichtungen (ATL),
2. Haushalt,
3. Tagesstruktur (Aus- und Weiterbildung, Arbeit / Beschäftigung, gemeinnütziges Engagement, Kindererziehung, Freizeit),
4. Planung und Organisation
5. Persönliche Begleitung und Überwachung (tagsüber und in der Nacht)
6. Pflege /Therapien.

Diese Lebensbereiche sind in einzelne Aktivitäten gegliedert. Bemessen wird dabei die Zeit, welche zur aktiven Unterstützung der Testperson bei der Verrichtung der Aktivitäten erforderlich ist ("Normalbedarf"). Dafür stehen fünf Bedarfsstufen zur Verfügung (Stufe 0: „Keine Unterstützung notwendig“ bis Stufe 4: „Immer Unterstützung notwendig“). Für jede Aktivität ist pro Bedarfsstufe ein Zeitbudget (Pauschalwert in Minuten pro Tag - 365 Tage, mit Angabe der Bandbreite) hinterlegt.

Für jede Aktivität kann ein Bedarf an direkter Hilfe (Ergänzung oder stellvertretende Übernahme von Tätigkeiten) und/oder indirekter Hilfe (Motivation, Beratung, Begleitung, Kontrolle) angegeben werden. Beide Bedarfstypen sind im VIBEL gleichwertig.

Um auch Ausnahmesituationen zu erfassen, setzt das VIBEL drei besondere Bedarfskategorien ein: Zusatzbedarf, erhöhter Bedarf und persönliche Begleitung / Überwachung:

- Ein Zusatzbedarf kann in den Lebensbereichen ATL und Haushalt geltend gemacht werden, wenn eine ganz spezifische Leistung wie etwa die Unterstützung durch zwei Personen oder die zeitaufwändige Zubereitung von Spezialnahrung notwendig ist, welche sich sonst nicht erfassen lässt. Die anerkannten Zusatzbedarfe sind in jedem Lebensbereich abschliessend aufgezählt.
- Ein erhöhter Bedarf ist dann anzugeben, wenn der Bedarf an bestimmten Tagen (z.B. an Krisentagen) deutlich vom „Normalbedarf“ abweicht. Dies ist in allen Lebensbereichen und bei jeder Aktivität möglich. Die Berechnung des erhöhten Bedarfs erfolgt nach der Formel erhöhter Hilfebedarf pro Tag x Tage im Jahr mit erhöhtem Hilfebedarf: 365 und beruht auf Erfahrungswerten.
- Ein Bedarf an persönlicher Begleitung und Überwachung konnte in der Testversion des VIBEL angegeben werden, um die Gefahr von besonderer Selbst- und Fremdgefährdung zu meistern¹.

Maximale Zeitbudgets pro Lebensbereich (Minuten pro Tag)

Lebensbereiche	Bedarfsstufe				
	Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
1. Alltägliche Lebensverrichtungen	0	27	106	224	300
2. Haushalt	0	22	56	100	130
3. Tagesstruktur	0	35	85	135	180
4. Planung und Organisation	0	3	5	7	16
Total	0	87	252	466	626

Obige Tabelle zeigt die maximalen Zeitbudgets, welche innerhalb der verschiedenen Lebensbereiche und Stufen erreicht werden können (exkl. Zusatzbedarf).

Im Test wurden Pauschalwerte auf drei verschiedenen Ebenen berechnet und verglichen:

- Ebene Lebensbereich: z.B. Alltägliche Lebensverrichtungen
- Ebene Aktivität: An- / Auskleiden
- Ebene Teilleistung: Kleider richten

Es zeigte sich, dass die Berechnung der Werte auf der Ebene Teilleistung die besten Resultate erbringt. Mit jeder höheren Ebene werden die Resultate stärker verzerrt, da auch minime Abweichungen auf einer Ebene zu einer Stufenverschiebung auf der nächst höheren Ebene führen können.

Alle Auswertungen beruhen deshalb auf der Ebene Teilleistung.

2. Die wichtigsten Ergebnisse

2.1 Profile der Testpersonen

Das Spektrum der Testpersonen ist sehr breit sowohl in Bezug auf die Behinderungsarten, die Schwere der Behinderungen, die Alters- und Geschlechterverteilung, auf die Wohnform und den Arbeitsplatz. Die Verteilung innerhalb der einzelnen Profilkriterien ist verhältnismässig ausgewogen:

Behinderungsart: Zur grössten Testgruppe zählen Menschen mit einer geistigen Behinderung (68), gefolgt von Menschen mit einer psychischen (59) und einer körperlichen (49) Behinderung. Neben 16 Sinnesbehinderten zählen 11 Personen zu einer gemischten Gruppe (Sprechbehinderung, Mehrfachbehinderung ohne eindeutige Zuordnung zu einer der Hauptgruppen).

Tab. 1

¹ In Bezug auf den Bedarf an persönlicher Begleitung / Überwachung wurden die Abklärungsinstrumente aufgrund der Testergebnisse überarbeitet. (Vgl. den Kommentar unter 3.4.3 Persönliche Begleitung / Überwachung, Tabelle 15 sowie die neue Selbstdeklaration in Anhang 1)

Schwere der Behinderung: Von 203 Abklärungen haben 86 keine HE oder die Angaben waren nicht verfügbar. Der HE-Grad schwer ist mit 44 Testpersonen gegenüber den HE-Graden leicht und mittel (37; 36) etwas übervertreten. Tab. 2

Geschlechterverteilung: Die Geschlechterverteilung ist insgesamt ausgewogen (m = 100; w = 103), verschiebt sich jedoch innerhalb der grossen Behinderungsgruppen (geistig, psychisch, körperlich) leicht: Männer sind bei den geistig Behinderten in der Überzahl, Frauen dagegen in den beiden anderen Gruppen. Tab. 1

Altersverteilung: In den Altersgruppen zwischen 20 bis 60 Jahren ist die Verteilung insgesamt ziemlich gleichmässig. Je nach Behinderungsart sind aber einzelne Altersgruppen übervertreten: Testpersonen mit einer geistigen Behinderung sind in der Altersgruppe der 21 – 30jährigen (32 von 68) übervertreten, Testpersonen mit einer psychischen Behinderung bei den 41 – 50jährigen (22 von 59), Testpersonen mit einer körperlichen Behinderung bei den 51-60jährigen (15 von 49). Tab. 3

Wohnort: Rund die Hälfte der Testpersonen wohnt in einer Institution, weitere 10 Prozent wohnen mit Anschluss an eine Institution. Rund ein Drittel der Testpersonen wohnt zuhause. Tab. 4

Arbeitsplatz: Von 203 Testpersonen geben 33 an, dass sie im freien Markt oder im Haushalt tätig sind. 15 besuchen eine Weiterbildung, 72 eine geschützte Werkstätte und gut die Hälfte (112) eine Tagessstätte oder sie bleiben im Wohnheim und sind dort beschäftigt. Weitere 37 geben an, dass sie etwas „anderes“ tun. Tab. 5

2.2 Auswertung der Bedarfe

Bedarf insgesamt

Das Spektrum des ermittelten Normalbedarfs (ohne persönliche Begleitung/Überwachung tagsüber und in der Nacht) reicht insgesamt für alle Lebensbereiche von wenigen Minuten bis zu über 10 Stunden pro Tag (vgl. Tabelle unten). Dabei zeigt sich, dass Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung mehrheitlich einen tiefen zeitlichen Unterstützungsbedarf haben - ihre Zahl nimmt mit steigenden Bedarfswerten kontinuierlich ab. Demgegenüber zeigt der Bedarf bei Menschen mit einer geistigen Behinderung tendenziell die Form einer Normalverteilung mit dem Höhepunkt bei einem Bedarf zwischen 2 und 4 Stunden pro Tag. Tab. 7

Bedarf Normaltag total nach Behinderungsart und nach Bedarfsgruppen (inkl. Zusatzbedarf, aber ohne persönliche Begleitung/Überwachung)

Bedarfsgruppen Stunden pro Tag	geistig	körperlich	psychisch	hören	sehen	sprechen	andere	total
Bis 2	5	6	46	3	10	1	4	75
2 – 4	26	10	9				2	47
4 – 6	16	9	3	2			2	32
6 – 8	12	9	1	1			2	25
8 – 10	5	11						16
10 – 12	4	3						7
Über 12		1						1
Total	68	49	59	6	10	1	10	203

Bedarf nach Lebensbereichen

Werden die Ergebnisse des Normalbedarfs nach Lebensbereichen geordnet, wird im Test ebenfalls ein breites Bedarfsspektrum abgebildet:

Rund ein Fünftel aller Testpersonen (43) benötigt im **Lebensbereich Alltägliche Lebensverrichtungen** (ATL) keine Hilfe. Testpersonen mit einer psychischen oder Sinnes-Beeinträchtigung haben häufig keinen Bedarf oder einen solchen unter einer Stunde pro Tag. Nur je eine Testperson mit einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung hat keinen Bedarf; aber deren je grössten Gruppen (25 bzw. 15) haben einen Hilfebedarf unter einer Stunde. Die übrigen verteilen sich auf die höheren Bedarfsstufen. Tab. 8

Fast alle Testpersonen weisen im **Lebensbereich Haushalt** einen Bedarf aus (193 von 203). In den oberen Hilfebedarfsstufen sind Menschen mit geistiger oder körperlicher Behinderung stark vertreten, während die Hälfte der Testpersonen mit psychischer Behinderung einen Hilfebedarf unter einer halben Stunde pro Tag hat. Tab. 9

Wie im Lebensbereich Haushalt haben nahezu alle Testpersonen im **Lebensbereich Tagesstruktur** einen Bedarf (195 von 203), wobei Bedarfe unter einer Stunde überwiegen (156 Testpersonen). Dieser Befund gilt für alle Behinderungsarten. Tab. 10

Beim **Bereich Planung und Organisation** befindet sich rund die Hälfte der Testpersonen in der höchsten Hilfebedarfsgruppe, darunter der Grossteil der Testpersonen mit einer geistigen Beeinträchtigung (55 von 68). 22 Testpersonen weisen keinen Bedarf aus. Tab. 11

Besondere Bedarfskategorien

Gut die Hälfte aller Testpersonen (112 von 203) hat in einem der beiden oder in beiden Lebensbereichen ATL und Haushalt einen **Zusatzbedarf** angegeben, mehrheitlich (90 von 112) unter einer Stunde pro Tag. Tab. 12

Ein knappes Drittel aller Testpersonen (74) hat einen **erhöhten Bedarf aufgrund von Krisentagen**. Dabei handelt es sich bei über der Hälfte (38 von 74) um Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Insgesamt steigt die Zahl der Testpersonen mit der Anzahl der angegebenen Krisentage bis auf 120 Krisentage pro Jahr, um dann wieder etwas zu sinken. Tab. 13 und 14

Insgesamt weisen 72 Testpersonen einen **Bedarf an persönlicher Begleitung / Überwachung** aus. Bei dieser Kategorie ist es zu relativ vielen Missverständnissen gekommen: Anstelle eines Eintrages beim indirekten oder unspezifischen Bedarf haben einige Abklärerinnen einen Bedarf bei der persönlichen Begleitung, welche ausschliesslich für selbst- oder fremdgefährdendes Verhalten reserviert war, angegeben. Deshalb können in diesem Bedarfsbereich die Ergebnisse nicht einfach übernommen werden, sondern müssen im Rahmen der vorgesehenen Fallstudien im Detail untersucht werden.

Bedarf an direkter und indirekter Hilfe

In den Auswertungen werden die Bedarfe an **direkter Hilfe** (Ergänzung oder stellvertretende Übernahme von Tätigkeiten) und/oder **indirekter Hilfe** (Motivation, Beratung, Begleitung, Kontrolle) nicht unterschieden, weil sie gleichwertig sind.

Vertiefte Analysen zeigen aber, dass beim Bedarf an direkten Leistungen hohe Hilfebedarfe häufiger vorkommen (Stufen 3 und 4). Beim Bedarf an indirekten Leistungen überwiegen die „niedrigen“ Bedarfe (Stufen 1 und 2) deutlich.

Weitere Bedarfe

Insgesamt wurde 132-mal eine Angabe zum **materiellen Hilfebedarf** gemacht. Unter der Rubrik Hilfsmittel finden sich die häufigsten Nennungen. Menschen mit einer körperlichen Beeinträchtigung haben 80mal einen Bedarf an materiellen Leistungen angemeldet, gefolgt von Menschen mit einer geistigen Beeinträchtigung (10). Tab. 15

94 Testpersonen, also rund die Hälfte, gaben in der Selbstdeklaration an, dass sie einen **Veränderungsbedarf** haben und ihre Situation in der einen oder Form verändern wollten. Am meisten Veränderungswünsche hatten Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung (43 von 59), gefolgt von Menschen mit einer geistigen bzw. körperlichen Einschränkung (21 von 68 bzw. 20 von 49).² S. 15

Eine grosse Anzahl Testpersonen hat ausführliche Angaben zum **Bedarf an Pflege und Therapie** gemacht. Auf eine Aufbereitung und systematische Darstellung aller Nennungen zum Bereich Pflege / Therapie wurde im Rahmen dieses Berichtes verzichtet. S. 16

2.3 Übereinstimmung von Selbst- und Fremddeklaration

Wie die Ergebnisse der Auswertung zeigen, besteht eine hohe Übereinstimmung zwischen den Bedarfsangaben der Selbstdeklaration (Einschätzung durch Testperson) sowie der Fremdeinschätzung (durch die Abklärerin). Danach stimmen Testperson und Abklärerin im Bereich ATL in 72% der Einstufungen vollständig (54% und 18%), im Bereich Haushalt zu 58% (22% und 36%), im Bereich Tagesstruktur zu 54% (23% und 31%) überein. Die höchste Übereinstimmung besteht jeweils, wenn in der Selbstdeklaration „Kein Bedarf“ angegeben wird.

Übereinstimmung der Bedarfsangaben von Selbst- und Fremddeklaration in den Lebensbereichen ATL sowie Haushalt und Tagesstruktur

Übereinstimmung von Selbst- und Fremddeklaration					
Lebensbereiche	Vollständig		Teilweise		Keine Bedarf SD durch FD nicht bestätigt
	Kein Bedarf SD und FD	Gleicher Bedarf SD und FD	Bedarf SD < FD	Bedarf SD > FD	
ATL	54%	18%	11%	9%	8%
Haushalt	22%	36 %	22%	16%	4%
Tagesstruktur	23%	31%	23%	19%	4%

Teilweise Übereinstimmung liegt vor, wenn die Abklärerin den Bedarf der Testperson grundsätzlich bestätigt, diesen aber um eine, selten zwei Stufen erhöht oder reduziert. Entsprechend liegt die teilweise Übereinstimmung im Bereich ATL bei 20% bei (Erhöhung 11%; Reduktion 9%), im Haushalt 38% (Erhöhung 22%, Reduktion 16%), in der Tagesstruktur bei 42% (Erhöhung 23%; Reduktion 19%).

Keine Übereinstimmung kommt selten vor: ATL 8%, Haushalt 4%, Tagesstruktur 4%.

² Im Rahmen des Testversuchs konnten diese Veränderungswünsche nicht weiter bearbeitet werden. Insgesamt wurden nur gerade 23 Veränderungswünsche im Abklärungsformular weiter aufgegriffen, wobei 9 das Wohnen, 7 die Tagesstruktur bzw. andere Bereiche betrafen.

Die Frage, ob der selbst deklarierte und der von der Abklälerin erkannte Bedarf übereinstimmen, kann damit positiv beantwortet werden: Die Selbstdeklarationen liefern insgesamt eine gute Grundlage für die Überprüfung durch die Abklärungsstelle, da in den meisten Abklärungen ein hoher Anteil von vollständiger oder teilweiser Übereinstimmung erreicht wird.

3. Rückmeldungen zum Test

3.1 Rückmeldungen der Testpersonen zur Selbstdeklaration

Anhang 11, Anhang 10 Tab. 19 und 21

Von den insgesamt 203 Testpersonen, welche die Selbstdeklaration ausgefüllt haben (dazu gehören auch Vertrauenspersonen oder gesetzliche Vertreter), haben 110 den Fragebogen zur Einschätzung des Verfahrens bzw. zum Umgang mit der Selbstdeklaration zurückgeschickt. Eine deutliche Mehrheit (63 von 110) ist der Ansicht, dass sie ihre Bedürfnisse in der Selbstdeklaration angeben konnte.

80 Prozent der antwortenden Testpersonen begrüßen es, dass Menschen mit Behinderungen in der Selbstdeklaration ihren Bedarf selber angeben können. Ein Drittel hält dies gar für absolut unerlässlich.

3.2 Rückmeldungen der beteiligten Institutionen

Anhang 12

Die Rückmeldungen von Seite der beteiligten Institutionen liegen in Form von 25 retournierten Fragebogen vor. Mehrere Institutionen haben ergänzend dazu in einem Begleitschreiben an BRAINS Stellung genommen. Die Institutionen beurteilen die Durchführung der Erprobung überwiegend konstruktiv-kritisch.

Nachfolgend findet sich eine Zusammenstellung von Rückmeldungen der beteiligten Institutionen ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

Grundsätzliche Bemerkungen zur Selbstdeklaration

- Der Wert der Selbstdeklaration ist zu bezweifeln. Bei Menschen mit kognitiven Einschränkungen entsteht kein wirkliches Bild bzw. sie sind damit überfordert.
- Klienten sind sich gewohnt, ein Gesamtpaket an Leistungen zu erhalten. Die Zerlegung in einzelne Leistungskomponenten ist für sie schwierig zu verstehen.
- Der Fragebogen ist deutlich besser auf Menschen mit Körper- oder Sinnesbehinderungen ausgerichtet als auf Menschen mit kognitiven Einschränkungen.
- Fragen nach selbständiger Erwerbstätigkeit, Kindern, etc. lösen bei Menschen mit kognitiven Einschränkungen Befremden aus, weil diesbezügliche Defizite in ihrer Eigenwahrnehmung nicht vorkommen bzw. sie ihr Leben mit Einschränkungen als vollständig und umfassend wahrnehmen.
- Die Befragung hat sich bei gewissen Personen negativ auf ihr Selbstwertgefühl ausgewirkt, da immer wieder nach Defiziten gefragt wurde.

Allgemeine Bemerkungen zum Verfahren

- Der Bogen deckt die wichtigsten Bereiche des täglichen Bedarfes ab. Er hebt sich jedoch nicht wesentlich von bekannten Erfassungsinstrumenten (ROES, HE, etc.) ab. Der Aufwand für die Neuentwicklung des Abklärungsverfahrens erscheint deshalb nicht gerechtfertigt.
- Der Vorbereitungsaufwand für Betroffene und Personal erscheint riesig. Synergien mit bestehenden Erfassungsinstrumenten sind nicht ersichtlich (keine Möglichkeit einer Kombination mit Förderplanung).

- Die Bedeutung/Wirkung eines strukturellen Rahmens in seiner Vielschichtigkeit (Beziehungen, Rhythmen, Freizeitangebote, Infrastruktur, etc.) einer Institution/Familie/etc. findet bei Befragung keine Berücksichtigung.
- Positiv ist die Erhebung von erhöhtem Bedarf an Krisentagen. Allerdings wurde auch darauf verwiesen, dass Krisentage nicht berechenbar sind und deshalb Wege gesucht werden müssen, wie geplante Krisentage an die effektiven Krisentage angepasst werden können.
- Es entsteht der Eindruck, dass die „richtige“ Lebensform eigentlich eine selbständig wohnende sei.
- Es ist nicht verständlich, weshalb für die Abklärung der behinderungsbedingten Mehrkosten am Arbeitsplatz genau derselbe Fragebogen erhoben wird wie für die Thematik Wohnen, Freizeit, etc.

3.3 Rückmeldungen der Abklärerinnen

Anhang 13

Die Erfahrungen der abklärenden Personen wurden für jede Testperson in einem so genannten Logbuch dokumentiert. 203 Logbücher wurden ausgewertet. Für das Verfahren ergeben sich daraus Folgerungen auf verschiedenen Ebenen:

- Technische Verbesserungen (z.B. keine farbig unterlegten Felder in Selbstdeklaration, da solche für Sehbehinderte kaum lesbar sind)
- Inhaltliche Verbesserungen (z.B. bessere Erläuterung von direkter und indirekter Hilfe)
- Grundsätzliche Fragen (z.B. Stellenwert der Selbstdeklaration, wenn diese von der Testperson nicht ausgefüllt werden kann)

G

Die Auswertung der Logbücher ergibt auch Hinweise zur Optimierung der Ausbildung für die abklärenden Personen.

3.4 Rückmeldungen zum zeitlichen Aufwand der Abklärungen

Anhang 10, S. 26f.

Sämtliche Abklärerinnen führten eine Arbeitszeiterfassung durch, welche den Vor- und Nachbereitungsaufwand, die Dauer des Abklärungsgesprächs. Im Durchschnitt wurden so pro Abklärung und Abklärerin 3.3 Stunden benötigt. Die Bandbreite bei den Abklärerinnen liegt zwischen 2.2 bis 4.7 Stunden und ist in erster Linie vom Anteil weniger aufwändiger Abklärungen für HeimbewohnerInnen abhängig.

Dem Aufwand der Abklärerinnen muss allerdings noch mit einem administrativen, organisatorischen und Schulungsarbeiten von durchschnittlich 2.4 Stunden pro Abklärung ergänzt werden. Dieser wurde einem grossen Teil von BRAINS übernommen und betrifft die Schnittstellen zu den kantonalen IV-Stellen, den Erstkontakt mit den Testpersonen, die Organisation der Abklärungen etc..

Damit wurde der ursprünglich budgetierte Zeitaufwand um rund 10% überschritten.

Was den Aufwand für die Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung betrifft, so kann angesichts der vorliegenden Ergebnisse der Abklärungsstelle (knapp 6 Stunden pro Fall) und der im Test nicht überprüfbaren Vorgehensschritte davon ausgegangen werden, dass die ursprüngliche Grobschätzung der Auftraggeber von 6 - 8 Stunden pro Verfahren etwa zutreffen dürfte.

4. Fazit

Die Testpersonen decken ein breites Spektrum ab, sowohl was Geschlecht und Altersgruppen, die Behinderungsarten und Schweregrade als auch ihre Wohn- und Arbeitsorte betrifft. Die Testergebnisse sind damit generell aussagekräftig – Repräsentativität war nicht angestrebt.

Das Spektrum des Hilfebedarfs an „Normaltagen“ ist in Bezug auf die Arten und auf die Mengen der benötigten Leistungen sehr weit. VIBEL kann demnach ganz unterschiedliche Arten und sowohl ganz kleine (wenige Minuten pro Tag) wie auch sehr grosse (über 12 Stunden pro Tag) Bedarfe erfassen und die entsprechenden Leistungen zumessen.

Die besonderen Bedarfskategorien wurden häufig in Anspruch genommen:

- Der Umstand, dass bei annähernd der Hälfte der Testpersonen ein Zusatzbedarf anerkannt wurde, irritiert, da diese Kategorie eigentlich für Ausnahmesituationen reserviert ist.
- Die Kategorie „erhöhter Bedarf“ (Krisentage) ist vor allem von Testpersonen mit psychischen Beeinträchtigungen eingesetzt worden – auch in den Rückmeldungen wurde sie als tauglich für die Erfassung von schwankenden Bedarfen bewertet.
- Bei der Kategorie „persönliche Begleitung / Überwachung“ ist es zu relativ vielen Missverständnissen gekommen, so dass die Ergebnisse nicht einfach übernommen werden können sondern im Detail untersucht werden müssen.
- Die Unterscheidung von Bedarfen an direkter und indirekter Leistung ist offensichtlich verstanden worden, wie die Auswertung zeigt.

Die Aussagekraft der Selbstdeklaration als Teil des Bedarfsabklärungsverfahrens darf aufgrund der Ergebnisse der Testauswertung als gut bezeichnet werden. Ihre Bedeutung wird dadurch unterstrichen, dass 80 Prozent der auf den nachträglich versandten Fragebogen antwortenden Testpersonen es begrüssen oder für absolut unerlässlich halten, dass Menschen mit Behinderungen in der Selbstdeklaration ihren Bedarf selber angeben können.

Die Rückmeldungen zur Erprobung zeigen, dass in einigen grundsätzlichen Fragen unterschiedliche Auffassungen bestehen, welche zum Teil über das VIBEL hinaus reichen:

- Bedeutung beziehungsweise Aussagekraft der Selbstdeklaration
- Angemessene Erfassung des Bedarfs von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen
- Berücksichtigung des umfassenden Charakters der von Institutionen erbrachten Beziehungsdienstleistungen
- Ausrichtung des Verfahrens auf die Bewältigung des Alltags (Funktionale Gesundheit / Normalisierung); Vorwurf der Defizitorientierung
- Rolle beziehungsweise Verantwortung, welche die Institutionen haben in Bezug auf die Unterstützung ihrer Klientel beim Ausfüllen der Selbstdeklaration.

Was den Aufwand für die Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung betrifft, so kann angesichts der vorliegenden Ergebnisse der Abklärungsstelle (knapp 6 Stunden pro Fall) und der im Test nicht überprüfbaren Vorgehensschritte davon ausgegangen werden, dass die ursprüngliche Grobschätzung der Auftraggeber von 6 – 8 Stunden pro Verfahren etwa zutreffen dürfte.

Kapitel IV Das VIBEL nach der Testphase

1. Überarbeitung des VIBEL aufgrund der Testergebnisse und Rückmeldungen

Die Testergebnisse und Rückmeldungen sind weitest möglich bei der Überarbeitung der Instrumente und Verfahren des VIBEL berücksichtigt worden. Gewisse Testergebnisse lassen jedoch mehrere Interpretationen zu, und die Rückmeldungen zeigen, dass in einigen grundsätzlichen Fragen unterschiedliche Auffassungen bestehen.

Im Folgenden sind die wichtigsten Rückmeldungen thematisch gegliedert. Sie werden aus der Sicht der Projektleitung kurz kommentiert.

Thema	<i>Rückmeldungen, Kommentare, Überarbeitung des VIBEL</i>
Bedeutung und Aussagekraft der Selbstdeklaration	<p data-bbox="622 817 845 862"><i>Rückmeldungen</i></p> <p data-bbox="622 873 1457 1108">Menschen mit kognitiven und/oder psychischen Beeinträchtigungen sind oft nicht oder nur eingeschränkt in der Lage, ihren Bedarf anzugeben. Ein grosser Teil der Testpersonen hat die gesetzliche Vertretung oder eine Vertrauensperson beigezogen. Für Menschen mit starken kognitiven Einschränkungen haben diese das Ausfüllen der Selbstdeklaration ganz übernommen.</p> <p data-bbox="622 1131 790 1176"><i>Kommentar</i></p> <p data-bbox="622 1187 1457 1444">Gemäss Konzept ist die Selbstdeklaration das Symbol für die Autonomie-Annahme, was bedeutet, dass es nicht darauf ankommen darf, ob sie von der betroffenen Person selber, mit Hilfe einer Drittperson oder von einer solchen stellvertretend ausgefüllt wird. Das Ergebnis muss wiedergeben, was die Person will bzw. was sie nach Treu und Glauben wollen würde, wenn sie ihren Bedarf selber angeben könnte. (vgl. auch unten: Thema „Doppelrolle“)</p> <p data-bbox="622 1478 1457 1624">Die Unterstützung durch Vertrauenspersonen war im Test ausdrücklich vorgesehen – etwas anderes wäre gar nicht praktikabel, sofern an der Selbstdeklaration festgehalten werden soll – und wird auch in der künftigen Umsetzung notwendig sein.</p> <p data-bbox="622 1668 1457 1859">Die Aussagekraft der Selbstdeklaration als Teil des Bedarfsabklärungsverfahrens ist aufgrund der Ergebnisse der Testauswertung dennoch hoch, wie die Übereinstimmung der Angaben in den Selbstdeklarationen und der Bedarfsabklärungen durch die externen Abklärerinnen belegt.</p> <p data-bbox="622 1892 1457 2072">Die Bedeutung der Selbstdeklaration wird dadurch unterstrichen, dass 80 Prozent der auf den nachträglich versandten Fragebogen antwortenden Testpersonen es begrüssen oder für absolut unerlässlich halten, dass Menschen mit Behinderungen ihren Bedarf selber angeben können.</p>

Der kritisierte Begriff „Selbstdeklaration trifft nicht immer zu, aber er transportiert eine wichtige Botschaft im Hinblick auf den angestrebten Paradigmenwechsel.

Überarbeitung des VIBEL

Die Bedeutung der Selbstdeklaration im Rahmen des Systemwechsels zur individualisierten Bedarfsabklärung wird zukünftig mit allen Beteiligten ausführlich diskutiert werden.

Rolle und Verantwortung der Leistungserbringenden in Bezug auf die Unterstützung ihrer Klientel beim Ausfüllen der Selbstdeklaration

Rückmeldungen

Gemäss Rückmeldungen aus Familien und Institutionen gerieten Betreuende öfters in Rollenkonflikte: Einerseits wollten sie die abzuklärenden Personen bei der Deklaration ihres Bedarfs unterstützen; andererseits stellten sie als Leistungserbringende bzw. VertreterInnen der Leistungserbringer fest, dass ihre Einstufungen nicht mit jenen der abzuklärenden Personen übereinstimmten. In einzelnen Fällen kam es zu Konflikten zwischen ProbandIn und Betreuungsperson.

Kommentar

Im Test zeigte sich, dass trotz Erläuterung und Begleitbrief die Information der Beteiligten über die Grundlagen und Ziele des VIBEL nicht ausreichend war.

Dadurch, dass Leistungserbringende / Bezugspersonen als Vertrauenspersonen beim Ausfüllen der Selbstdeklaration beigezogen wurden/werden mussten, gerieten sie in eine neue Rolle als Informationslieferanten, welche ihrer angestammten, auch durch Daten- und Persönlichkeitsschutz geprägten Rolle als Betreuende zu widersprechen schien.

In der Regel konnten solche Rollenkonflikte und andere Differenzen in den Abklärungsgesprächen – wie es in der Triangulation vorgesehen ist – thematisiert und gelöst werden, restlos geklärt sind sie allerdings nicht.

Die Doppelrolle von betreuenden Vertrauenspersonen ist – soweit sie am Ausfüllen der Selbstdeklaration des Bedarfs beteiligt sind – unvermeidlich. Zu ihr gehört auch das Bewusstsein, dass es zu Konflikten mit den abzuklärenden Personen kommen kann, wenn deren Selbständigkeit oder Bedarf unterschiedlich eingeschätzt wird.

In ihrer Rolle als Vertrauensperson, welche beim Ausfüllen der Selbstdeklaration hilft, handeln Betreuungspersonen im Auftrag der behinderten Menschen. (Es ist denkbar, dass verschiedene Vertrauenspersonen für einen Menschen mit Behinderung eingesetzt wer-

den, z.B. je eine für den Wohnbereich und für den Arbeitsbereich.) Somit sind sie verpflichtet, deren Bedarfseinschätzung zu übertragen, oder wenn sie die Selbstdeklaration stellvertretend ausfüllen, dies so zu tun, wie anzunehmen ist, dass die behinderte Person es täte, wenn sie dazu in der Lage wäre. (Diese Rolle kann auch persönliche Anwaltschaft zugunsten der betreuten Person einschließen.)

Falls die Bedarfseinschätzung der behinderten Person nicht mit derjenigen der Vertrauensperson übereinstimmt, handelt sie korrekt, indem sie die Abklärungsstelle darüber informiert. Es liegt dann in der Verantwortung der Abklärungsstelle, die benötigten zusätzlichen Informationen zu beschaffen.

Überarbeitung des VIBEL

In die Selbstdeklaration wurde die Frage aufgenommen, ob die abzuklärende Person und ihre Vertrauensperson in ihren Bedarfseinstufungen übereinstimmten oder nicht.

In der Vorbereitung der abzuklärenden Personen und der sie Betreuenden, die insgesamt verbessert werden muss, ist diesen Rollenkonflikten besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Angemessene Erfassung des Bedarfs von Menschen mit kognitiven und/oder psychischen Beeinträchtigungen

Rückmeldungen

Verschiedentlich wurde kritisiert, die Selbstdeklaration sei vor allem auf Menschen mit Körperbehinderungen ausgerichtet und berücksichtige die Bedarfe von Menschen mit kognitiven und/oder psychischen Behinderungen nicht genügend.

Kommentar

Vertreter von psychisch kranken Menschen hatten im Vorfeld des Tests Beispiele von vielen möglichen Bedarfen erarbeitet (z.B. Beziehungspflege, Hilfe bei der Strukturierung des Alltags, Orientierung im Leben und Vermittlung von Sicherheit). Diese Beispiele wurden in die Arbeitsunterlagen der Abklärerinnen (ergänzte Standards) aufgenommen.

In der Testversion der Selbstdeklaration wurden die besonderen Bedarfe von Menschen mit kognitiven und/oder psychischen Beeinträchtigungen unter verschiedenen Titeln erfasst. Die Auswertung des Tests zeigt:

- Explizite Bedarfe an direkten Leistungen wurden oft eingetragen.
- Indirekte Bedarfe / Leistungen wurden adäquat zugesprochen.
- Zusatzbedarf wurde selten geltend gemacht.
- Unspezifische Leistungen und Krisentage wurden mehrheitlich bei psychisch Kranken erfasst.

Beim Ausfüllen der Selbstdeklaration ist es häufig zu Missverständnissen gekommen, weil für ProbandInnen und ihre Vertrauenspersonen nicht klar war, wie und wo sie ihre Bedarfe deklarieren können. Die Erläuterungen zur Selbstdeklaration konnten dies nicht ändern.

Anhand der vertieften Auswertung von Abklärungsbeispielen kann gezeigt werden, dass die Bedarfe der Testpersonen mit psychischen oder kognitiven Beeinträchtigungen vor allem dank der Abklärungsgespräche dennoch erkannt wurden. Die Zusprache der Leistungen entspricht im Umfang den effektiven aktuellen Leistungen.

Überarbeitung des VIBEL

Die Selbstdeklaration wurde aufgrund der Rückmeldungen umstrukturiert und räumt neu dem Bedarf nach strukturierenden und begleitenden Gesprächen einen prominenten Platz ein. (vgl. Anhang 2)

In der Vorbereitung der abzuklärenden Personen und der sie Betreuenden, die insgesamt verbessert werden muss, ist diesen Bedarfen besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Der Vorwurf der Defizit-Orientierung des VIBEL

Rückmeldungen

Einige Betreuende deuteten an, dass Menschen mit einer geistigen Behinderung in einer eigenen Welt leben, weshalb gesellschaftliche Teilhabe für sie nichtssagend sei. Die Bedarfsabklärung habe sich einzig an der Förderung der Kompetenzen dieser Personen zu orientieren und nicht an einer für sie unbedeutenden Realität. Sie bezeichneten die Bedarfsabklärung deshalb als Defizit-orientiert, was nicht ihrer (Kompetenz-orientierten) Werthaltung und ihrem Verständnis in der Arbeit mit Menschen mit Behinderung entspricht.

Es wurde zudem gemeldet, dass ProbandInnen sich durch die Fragen in der Selbstdeklaration und auch bei der Befragung durch die Abklärerinnen in einzelnen Fällen herabgesetzt fühlten und mit Rückzug, sogar mit Krisen reagierten.

Kommentar

Das Grundkonzept und damit VIBEL haben zwei Ziele, die Förderung der Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderung und ihrer gleichberechtigten Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Ausgehend von den Konzepten der Normalisierung und der funktionalen Gesundheit ist der Bezugsrahmen die selbständige Bewältigung des Alltags bzw. die «Ausstattung» des Individuums, damit es gleichberechtigt daran teilhaben kann. Diesem so definierten „Soll“ wird das „Ist“ gegenübergestellt, d.h. die aktuellen Fähigkeiten, Möglichkeiten, Beeinträchtigungen einer Person. Die Soll – Ist - Differenz gilt es mit Unterstützungs- und Hilfeleistungen, auf welche die Person einen Rechtsanspruch haben soll, möglichst auszugleichen.

Eine Soll – Ist - Differenz gibt es immer, wenn ein Individuum in ein allgemeines Bezugssystem gestellt wird, wie dies mit der Normalisierung bzw. der ICF der Fall ist. Das bedeutet, dass die Befragung des Individuums für die Abklärung des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs und die Bemessung der individuell notwendigen (Kompensations-) Leistungen zur gesellschaftlichen Teilhabe unerlässlich ist. Die Begriffe Defizit- und Kompetenz-/Ressourcenorientierung, die sich einzig durch ihre Perspektive unterscheiden, werden dem neuen System nicht mehr gerecht – „Kompensations-Orientierung“ trifft die Absicht besser.

VIBEL schafft einerseits Transparenz; diese führt andererseits der Person mit einer Behinderung aber auch (vielleicht einmal mehr) vor Augen, wie sehr sie auf Hilfe angewiesen ist. Dieser Prozess kann schmerzhaft sein, gehört aber zur Selbstbestimmung und hat nichts mit Defizitorientierung zu tun.

Überarbeitung des VIBEL

Im Rahmen der auszubauenden Vorbereitung der Betreuenden, die auch bezüglich dieser Fragen den Systemwechsel mittragen müssen, sind deren Werthaltungen zu klären und die Sicherheit ist zu vermitteln, dass das VIBEL kein Rückfall in die frühere Defizitorientierung ist.

Berücksichtigung der von Institutionen erbrachten Beziehungs- und Strukturleistungen

Rückmeldungen

Mehrere Institutionen befürchten, dass ihre Beziehungs- und Strukturleistungen durch das auf das Individuum bezogene VIBEL nicht erfasst werden.

Kommentar

Der Bedarf an Beziehungsleistungen kann im VIBEL unter verschiedenen Titeln deklariert werden, insbesondere als „Indirekte Leistung“ in jedem einzelnen Leistungsbereich. (Indirekte Leistungen sind gleichwertig wie direkte Leistungen.) Diese Möglichkeit ist im Allgemeinen im Test gut genutzt worden, was darauf hinweist, dass die Beziehungsleistungen der Institutionen erfasst worden sind.

Was die Strukturleistungen betrifft, so handelt es sich dabei sowohl um personale Leistungen (z.B. Overhead, Hausdienst, Küche etc.) als auch um materielle Leistungen (Sachleistungen und insb. Investitionen). Die personalen Leistungen werden durch das VIBEL abgedeckt (z.B. durch Addition der individuellen Bedarfe bzw. Leistungsansprüche der HeimbewohnerInnen für das Kochen, was sich im Ergebnis zu genügend Leistungsminuten summieren soll, um die Anstellung eines Kochs zu erlauben).

Aufgrund der Datenlage (auch seitens der Institutionen) ergeben Vergleiche der Testergebnisse mit den effektiven Personalaufwänden

in den Institutionen kaum zuverlässige Resultate. Deshalb kann aktuell zwar festgehalten werden, dass Beziehungs- und Strukturleistungen der Institutionen durch das VIBEL erfasst werden, aber es kann noch nicht belegt werden, in welchem Ausmass.

Für materielle Leistungen (Investitionen, Sachleistungen) und personale Leistungen, soweit diese nicht individuell zubemessen werden können, erscheint die Finanzierung über Sockelbeiträge sinnvoll.

Überarbeitung des VIBEL

In der nächsten Entwicklungsphase werden Pilotinstitutionen insgesamt oder Gruppen, über welche ausreichend Daten vorhanden sind, mit dem überarbeiteten VIBEL abgeklärt, damit quantitative Vergleiche möglich werden.

In Bezug auf die künftige Finanzierung der Institutionen ist zu klären, welche Teile aufgrund der individuell abgeklärten Bedarfe der BewohnerInnen / behinderten Mitarbeitenden, und welche Teile anders finanziert werden (z.B. Sockelbeitrag für Struktur- / Vorhalteleistungen; Investitionsbeiträge etc.).

2. Die Bauteile des VIBEL (Stand Juni 2012)

Die Auswertung der Testergebnisse, insbesondere aber auch die Rückmeldungen der Leistungserbringer (Institutionen und Betreuende) sind in die Überarbeitung von Verfahren und Instrument eingeflossen, so dass jetzt die Bauteile für den Prototyp vorhanden sind, der in den nächsten Phasen des Gesamtprojekts, in denen auch noch bestehende Lücken gefüllt werden müssen, weiterentwickelt und zur "Serienreife" gebracht werden soll.

Im Folgenden ist die Beschreibung der wichtigsten Bauteile des VIBEL in zwei Teile gegliedert: „Begriffe“ auf der grundsätzlichen Ebene und als deren Konkretisierung „Instrumente und Verfahren“.

Begriffe

Übergeordnetes Ziel

Übergeordnetes Ziel des Projekts VIBEL ist die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung.

Die drei Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Bern wollen dafür sorgen, dass Menschen mit einer Behinderung ihre Lebensgestaltung selber bestimmen und gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Soweit Menschen aufgrund von körperlichen, psychischen, kognitiven oder Sinnes-Beeinträchtigungen daran gehindert sind, erhalten sie die Unterstützung, die sie aufgrund ihrer individuellen Situation benötigen, um ihre behinderungsbedingten Einschränkungen zu beseitigen oder zu vermindern.

Zweck	<p>Das Verfahren zur individuellen Bedarfserfassung und Leistungsbemessung (VIBEL) hat den Zweck,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. objektiv und nachvollziehbar den individuellen behinderungsbedingten Bedarf zu erfassen, der gedeckt sein muss, damit die betreffende Person die für Menschen ohne behinderungsbedingte Einschränkungen üblichen Aktivitäten möglichst selbstbestimmt ausüben und am gesellschaftlichen Leben teilhaben kann; 2. die zur Deckung dieses Bedarfs benötigten Leistungen in Art und Menge möglichst unabhängig von den Leistungserbringenden zu bemessen. 3. soweit möglich Vorgaben zur benötigten Qualität der Leistungen bzw. der Qualifikation der Leistungserbringenden zu machen.
Zielgruppe	<p>Zielgruppe sind erwachsene Personen mit einer Behinderung, die</p> <ul style="list-style-type: none"> • in den beteiligten Kantonen wohnhaft oder aufenthaltsberechtigt sind. • ohne angemessene Unterstützung erheblich und dauerhaft eingeschränkt sind, ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen. <p><i>Anmerkung: Die Kantone werden darüber entscheiden, ob die Umsetzung des VIBEL in den ersten Phasen auf spezifische Zielgruppen eingeschränkt wird.</i></p>
Geltungsbereich	<p>Insgesamt sollen auf der fachlichen Ebene keinerlei Einschränkungen gelten, weder in Bezug auf die Zielgruppe (z.B. bezüglich Art oder Schweregrad der Beeinträchtigung, IV-Rente), noch auf die Verfahren, Instrumente, Leistungen und Leistungserbringer (stationär und ambulant, das ganze Versorgungssystem).</p> <p><i>Anmerkung: Die Kantone werden entscheiden, ob der Geltungsbereich in den ersten Phasen der Umsetzung des VIBEL eingeschränkt wird.</i></p>
Bezugsrahmen	<p>VIBEL orientiert sich an der Alltagsbewältigung und damit auch am Konzept der funktionalen Gesundheit („functioning“) gemäss der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) sowie am Normalisierungsprinzip. Ziel ist die Bezeichnung der behinderungsbedingt notwendigen (Kompensations-)Leistungen, welche im Einzelfall erforderlich sind, damit ein erwachsener Mensch mit einer Behinderung ein möglichst eigenständiges und selbstbestimmtes Leben führen, seinen Alltag bewältigen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben kann, wie dies für Menschen ohne Beeinträchtigung üblich ist.</p>
Lebensbereiche	<p>VIBEL umfasst alle Lebensbereiche, d.h. im üblichen Sprachgebrauch Wohnen, Ausbildung/Arbeit/Beschäftigung, Freizeit. In Anlehnung an Modelle der Normalisierung und kompatibel mit der ICF-Klassifikation der Aktivitäten und Partizipation wird im VIBEL eine tiefere Differenzie-</p>

rung gewählt, welche die folgenden Lebensbereiche unterscheidet:

1. Alltägliche Lebensverrichtungen
2. Haushalt
3. Tagesstruktur
 - Aus- und Weiterbildung
 - Arbeit/Beschäftigung
 - Gemeinnütziges Engagement
 - Kindererziehung
 - Freizeit und gesellschaftliche Teilhabe
4. Überwachung am Tag und in der Nacht
5. Planung und Organisation
6. Pflege und Therapie

Diese Lebensbereiche sind ihrerseits in Aktivitäten und Teilleistungen gegliedert, für deren Ausübung Hilfebedarf geltend gemacht werden kann.

Bedarf

Als Bedarf bezeichnet wird die in der Bedarfsabklärung objektiviert festgestellte und vom Kanton anerkannte individuelle, behinderungsbedingte Soll – Ist - Differenz in Bezug auf Aktivitäten und Teilhabe. Massgebend ist der Bedarf an Hilfe, die aufgrund der aktuellen behinderungsbedingten Situation notwendig ist, unabhängig davon, wer im Moment der Abklärung die Hilfe leistet und ob sie tatsächlich in Anspruch genommen wird.

Grundbedarf Bedarfe, deren Deckung die Voraussetzungen für die Selbstbestimmung und Teilhabe schafft oder erhält, werden zum „Grundbedarf“ gezählt. Sie sind der Hauptgegenstand von VIBEL.

Selbstbestimmung und Teilhabe sind dynamisch, zum Grundbedarf gehört deshalb der individuelle „Entwicklungsbedarf“ im agogischen Sinn.

Zusatzbedarf Zusatzbedarfe sind abschliessend aufgezählte Bedarfe in den Bereichen Allgemeine Lebensverrichtungen, Haushalt und Tagesstruktur, welche aufgrund besonderer Behinderungen, Lebensbedingungen oder Situationen (z.B. starke Spasmen, zwei Helfende nötig) entstehen, für die aber die Deckung des Grundbedarfs nicht ausreicht.

Anmerkung: Bei den Zusatzbedarfen soll in den vertiefenden Untersuchungen in Fallstudien und Pilotinstitutionen geprüft werden, ob gewisse Zusatzbedarfe in den Normalbedarf integriert werden können, um die Kategorie Zusatzbedarf wirklich für Ausnahmen zu reservieren.

Veränderungsbedarf Als „Veränderungsbedarf“ gilt ein Bedarf, der im Hinblick auf einen grösseren Veränderungsschritt besteht. Er unterscheidet sich vom üblichen Entwicklungsbedarf, der mit den in den einzelnen Lebensbereichen (bei den alltäglichen Lebensverrichtungen, im Haushalt oder für die Tagesstruktur) zubemessenen Leistungen abgedeckt ist.

Bedarf an personaler Hilfe Ein anerkannter Bedarf an personaler Hilfe löst Leistungen aus, welche durch eine oder mehrere Personen erbracht werden (Dienstleistungen).

Bedarf an direkter und indirekter Hilfe VIBEL unterscheidet in der personalen Hilfe den Bedarf an direkter Hilfe vom Bedarf an indirekter Hilfe. Wichtig ist, dass beide Bedarfs- und auch Leistungskategorien je nach Beeinträchtigung sowohl einzeln als auch kombiniert vorkommen können und in ihrer Bewertung völlig gleichgestellt sind.

Ein Bedarf an *direkter Hilfe* löst personale Leistungen zur Unterstützung oder Ausführung von Tätigkeiten aus. Zur direkten Hilfe werden auch Leistungen gezählt, welche den fehlenden Hör- oder Sehsinn ausgleichen (vorlesen, dolmetschen, lormen, usw.)

Als *indirekte Hilfe* werden Motivierung, Anleitung, Begleitung, Kontrolle der behinderten Person bei der Ausführung ihrer Aktivitäten anerkannt.

Bedarf an materieller Hilfe Ein anerkannter Bedarf an materieller Hilfe begründet Sach- oder Geldleistungen, welche die personale Hilfe ergänzen oder ersetzen.

Leistung

Als Leistung bezeichnet werden personale und materielle Leistungen, mit welchen der anerkannte individuelle behinderungsbedingte Bedarf gedeckt werden kann (Kompensationsleistungen zur Beseitigung der Soll – Ist - Differenz).

Leistungen werden aufgrund des Bedarfs, d.h. im Prinzip unabhängig von den Leistungserbringenden (wie Angehörige, Heime, Tages- und Werkstätten) und den Kostenträgern (kantonale Behindertenhilfe oder Sozialversicherungen) zubemessen.

Soweit sie zur Deckung eines Grundbedarfs benötigt werden, sind die Leistungen analog zum Bedarf nach Lebensbereichen und Aktivitäten gegliedert und voll kompatibel mit den in der Bedarfsabklärung anerkannten Bedarfen. Das heisst auch, dass sie individuell nach Art und Menge des zu deckenden Bedarfs zugeordnet werden.

Leistungskatalog Die personalen Leistungen zur Deckung des Grundbedarfs sind im VIBEL-Leistungskatalog abschliessend erfasst. (vgl. Anhang 4)

Der Leistungskatalog wird inhaltlich periodisch überprüft und nötigenfalls dem sich ändernden Umfeld angepasst.

In bezug auf die Umrechnung der Leistungsansprüche in Franken gilt ein Index, der angepasst wird, sobald sich (z.B. aufgrund der Inflation) die benötigten Leistungen nicht mehr zum vorgesehenen Preis kaufen lassen.

Im Gegensatz zu den personalen Leistungen können die materiellen Leistungen nicht in einem abschliessenden Leistungskatalog zusammengestellt werden, weil ein solcher praktisch alle möglichen Leistungen umfassen müsste.

Rechtsanspruch Auf die im Leistungskatalog aufgeführten Leistungen besteht gemäss den kantonalen Behindertenkonzepten ein Rechtsanspruch.

Dieser Rechtsanspruch umfasst sowohl die Leistungen als auch die für ihre Erbringung allenfalls nötigen zusätzlichen Kosten (Overhead o.ä.)

Der Rechtsanspruch ist insofern eingeschränkt, als die Leistungen der Behindertenhilfe subsidiär zu anderweitig gesicherten Leistungen sind, namentlich zu den individuellen Leistungen von Invaliden-, Unfall-, Militär- und Krankenversicherung.

Verfahren und Instrumente

Das Ziel der Behindertenkonzepte, die Selbstbestimmung der Menschen mit Behinderung zu fördern, verlangt als ersten Schritt, dass die anspruchsberechtigten Personen die Möglichkeit haben müssen, ihren Bedarf selber anzugeben. Soweit sie dabei Unterstützung benötigen, ist dafür zu sorgen, dass diese möglichst unabhängig vom Leistungserbringer ist (vgl. flankierende Massnahmen). Wo dies nicht möglich oder sinnvoll ist, wird in der Selbstdeklaration transparent gemacht, wer am Ausfüllen beteiligt ist, z.B. die Mutter oder eine Bezugsperson in einer Institution, welche die abzuklärende Person am besten kennt. Diese Person muss dann auch beim Abklärungsgespräch anwesend sein, damit die Abklärerin die Antworten richtig interpretieren kann.

Je nach dem Auf- und Ausbau der „flankierenden Massnahmen“ kann die abzuklärende Person auch eine (anwaltschaftliche) Begleitung beanspruchen.

Triangulation

Die Umsetzung der Vorgaben der Behindertenkonzepte beruht im VIBEL auf verschiedenen Verfahrensschritten, welche mit dem Begriff der **Triangulation** bezeichnet werden. Gemeint ist, dass Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung auf drei Elementen basieren:

- Deklaration des Bedarfs durch die anspruchsberechtigte Person (Selbstdeklaration)
- Beschaffung zusätzlicher Informationen von Leistungserbringern (Bezugspersonen, Institutionen, Ärzte etc.) und weiteren Quellen durch die externe Abklärungsstelle
- Abklärungsgespräch vor Ort zur Plausibilisierung der Angaben in der Selbstdeklaration und gesamthafte Beurteilung durch die externe Abklärungsstelle.

Als Ergebnis der Triangulation liegen gut abgestützte Angaben über den Bedarf der leistungsberechtigten Person vor, welche zu einem Antrag an die kantonale Behindertenhilfe verdichtet werden.

Selbstdeklaration

Die Selbstdeklaration besteht aus zwei Elementen:

1. Angabe zur Person (Personalien, Art der Behinderung, Art des Bedarfs etc.)
2. Angaben zum Bedarf

Formal handelt es sich um einen 25-seitigen Fragebogen, der auf Papier oder elektronisch ausgefüllt werden kann.

Die Selbstdeklaration wurde in der Testphase 2011/2012 an über 200 ProbandInnen erprobt und aufgrund der dabei gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen sowie der Rückmeldungen zum Test insbesondere seitens der Institutionen überarbeitet und umstrukturiert (vgl. Anhang 2).

Anmerkung: Der Begriff „Selbstdeklaration“ ist verschiedentlich (auch von BRAINS) in Frage gestellt worden. Zwar trifft der Begriff immer dann nicht ganz zu, wenn eine Person die Fragen aus kognitiven oder anderen Gründen nicht selber beantworten kann. Aber er enthält auch die „Botschaft“, dass ein Systemwechsel von der Fremdbestimmung zur Selbstbestimmung angestrebt wird. Eine Änderung der Bezeichnung „Selbstdeklaration“ in „Bedarfsdeklaration“ ist zu überlegen. Auf jeden Fall muss wie bisher transparent sein, wer am Ausfüllen des Fragebogens beteiligt ist.

Informationsbeschaffung

Unabhängig davon, ob die abzuklärende Person die Selbstdeklaration selber ausgefüllt hat, ob sie sich dabei helfen liess, oder ob eine Vertrauensperson dies übernommen hat, prüft die Abklärungsstelle die Selbstdeklaration und entscheidet, welche Unterlagen sie zur Ergänzung benötigt (IV-Unterlagen, Förderpläne, Bedarfseinschätzung der Betreuung, Arztbericht u.a.). . Nötigenfalls zieht sie geeignete Auskunftspersonen bei und holt zusätzliche Informationen ein, um sich Klarheit über den Bedarf und die benötigten Leistungen zu verschaffen.

Abklärungsgespräch

Das Abklärungsgespräch ist eine anspruchsvolle Aufgabe (vgl. das Anforderungsprofil in Anhang 8) und umfasst neben der Bedarfsabklärung auch die Erläuterung der Regeln des VIBEL und der Ergebnisse der Bedarfsabklärung.

Das Abklärungsgespräch findet in der Regel am Haupt-Lebensort der abzuklärenden Person statt, nötigenfalls an mehreren Orten (z.B. Wohnort und Arbeitsort). Die abzuklärende Person hat jedoch das Recht, den Ort der Abklärung selber zu wählen, wobei sie das Risiko trägt, dass z.B. gewisse Kontextfaktoren bei der Bedarfsabklärung nicht berücksichtigt werden.

Neben der abzuklärenden Person nimmt diejenige Person am Abklärungsgespräch teil, welche sie beim Ausfüllen der Selbstdeklaration unterstützt hat, oder welche diese stellvertretend ausgefüllt hat.

Sollte sich eine Diskrepanz zwischen der Einschätzung des Bedarfs durch

die betroffene Person und durch die betreuende Person zeigen, hat die externe Abklärungsstelle die Aufgabe, diese zur Sprache zu bringen und aufzulösen. Das kann für die Beteiligten zu schwierigen Situationen führen, insbesondere wenn eine in einer Familie oder in einer Institution betreute Person oder ihr Umfeld den für ihre Betreuung nötigen Aufwand unter- oder überschätzt. Ohne diesen hin und wieder schmerzhaften Erkenntnisprozess zur realistischen Einschätzung der Kompetenzen, Fähigkeiten und des Hilfebedarfs lässt sich jedoch Selbstbestimmung nicht erreichen.

Diskrepanzen zwischen der Selbstdeklaration und dem Ergebnis der Bedarfsabklärung werden offengelegt und zwischen der Abklärungsstelle und der abzuklärenden Person diskutiert.

Die Kompetenz und Verantwortung zur Festlegung des Bedarfs bzw. der Leistungen liegt bei der Abklärungsstelle, welche ihren Antrag an die verfügende Stelle auf den Abklärungsbericht (s.u.) abstützt. Falls keine Übereinstimmung erzielt werden kann, bleibt letztlich die Möglichkeit gegen die Verfügung des Kantons Einspruch zu erheben.

Standards

Die Standards sind der Massstab für die Einstufung des Bedarfs bzw. der Leistungen und somit das wichtigste Hilfsmittel der Bedarfsabklärung mit dem VIBEL. Die Standards sind Kurzbeschreibungen der einzelnen Bedarfsstufen zu jeder Aktivität mit Konkretisierungen anhand von Beispielen. Sie geben der Abklärungsstelle eine (möglichst) eindeutige Grundlage für ihre Einstufungen.

Jeder Aktivität sind fünf Bedarfsstufen zugeordnet (Stufe 0: „Keine Unterstützung notwendig“ bis Stufe 4: „Immer / umfassende Unterstützung notwendig“). Pro Aktivität und Bedarfsstufe ist ein Zeitbudget für die Leistungen hinterlegt (Pauschalwert in Minuten pro Tag).

Die Zeitbudgets beruhen auf Erfahrungswerten und orientieren sich an verwandten Systemen (insb. Spitex, RAI-Homecare, Assistenzbudget).

Qualifikationsanforderungen an die Leistungserbringung können wegen der unterschiedlichen Bedingungen, unter denen sie erbracht werden, nicht einzelnen Leistungen zugeordnet werden. (vgl. Abschnitt 3.2) Dennoch sind die Standards und vor allem die sie illustrierenden Praxisbeispiele ein wichtiges Hilfsmittel auch zur Bestimmung der Anteile der benötigten Qualifikationsstufen am gesamten Leistungspaket.

Abklärungsbericht, Vorbescheid und Verfügung

Die externe Abklärungsstelle fasst die Ergebnisse der Triangulation (s.o.) in ihrem Abklärungsbericht zusammen. Dieser enthält

- die Bedarfseinstufungen zu den einzelnen Aktivitäten in allen Lebensbereichen
- die Berechnung der auf der Bedarfsabklärung beruhenden Bemessung der personalen Leistungen
- die Bemessung des Anspruchs auf materielle Leistungen, ggf. unter Vorbehalt spezifischer Abklärung durch Fachleute

- Vorschläge in Bezug auf Veränderungsbedarf, welche bei Annahme des Antrags als Projekt auszuformulieren sind.

Der Abklärungsbericht wird der leistungsberechtigten Person (oder ihrer gesetzlichen Vertretung) mit einem Vorbescheid über den Leistungsanspruch und mit dem Hinweis zugestellt, dass innert einer bestimmten Frist (z.B. 30 Tage) unterschiedliche Bedarfseinschätzungen gemeldet werden können. Die abzuklärenden Personen können aufgrund neuer Unterlagen/Situationen eine Überprüfung und ggf. Überarbeitung des Vorbescheids fordern. Die Abklärungsstelle prüft solche Begehren und korrigiert gegebenenfalls ihren Entscheid (Anhörungsverfahren).

Danach reicht die Abklärungsstelle den Abklärungsbericht und ihren Antrag an die zuständige kantonale Stelle weiter, die eine beschwerdefähige Verfügung erlässt.

Revisionen

Neben den regelmässigen Revisionen der Zuspracheentscheide, deren Periodizität noch zu klären ist, sind folgende Möglichkeiten vorzusehen:

- Sobald sich eine wesentliche Änderung der Situation ergibt, welche den Bedarf beeinflusst, hat die abgeklärte Person das Recht, eine Revision zu fordern. Diese hat ein abgekürztes Verfahren zur Folge, welches sich auf die geänderten Aspekte konzentriert.
- Bei Krankheiten oder Beeinträchtigungen mit progressivem Verlauf beantragt die Abklärungsstelle einen Zeitrahmen innerhalb dessen sie die Leistungsmenge dem sich entwickelnden Bedarf anpassen kann.
- Schwankenden Verläufen von Behinderungen trägt das VIBEL mit der Erfassung von Tagen mit erhöhtem Bedarf bereits jetzt Rechnung. Das Verfahren zur Abgeltung muss jedoch noch entwickelt werden.

Kapitel V Offene Fragen – nächste Entwicklungsschritte

Ein Systemwechsel ist immer mit Unsicherheiten verbunden; die Komplexität der Aufgabe, das menschliche Leben bzw. die Aktivitäten zur Bewältigung des Alltags möglichst umfassend und klar abzubilden, und trotzdem praxistaugliche Verfahren und Instrumente zu entwickeln, erhöht die Zahl der Fragen beträchtlich. Mit dem Konzept und den Elementen des VIBEL und seiner Erprobung können nun viele Antworten gegeben werden, aber nicht alle – und es sind aufgrund der praktischen Erfahrungen neue Fragen hinzugekommen.

Mit diesen befasst sich das abschliessende Kapitel des Berichts, in dem die wichtigsten Fragen zu Schwerpunktthemen gebündelt sind. Dargestellt und diskutiert werden jeweils der Klärungsbedarf, der aktuelle Stand und die vorgeschlagenen weiteren Entwicklungsschritte.

1. Schwerpunktthemen

1.1 Kontextfaktoren

Klärungsbedarf

Weil die Aufgabe gemäss den Behindertenkonzepten darin besteht, den Bedarf an Leistungen abzuklären, die eine Person benötigt, um selbstbestimmt leben und an der Gesellschaft teilhaben zu können – unabhängig vom Leistungserbringer und standardisiert – stellt sich die Frage, ob es möglich ist, den Bedarf „objektiv“, d.h. unabhängig vom Umfeld der Person abzuklären.

ProbandInnen und deren Vertretungen wiesen im Test darauf hin, dass der Bedarf sehr stark vom individuellen Umfeld abhängt – personell und in Bezug auf die vorhandenen oder fehlenden Hilfsmittel, Einrichtungen und Strukturen.

Auch Institutionen betonten in Rückmeldungen die Bedeutung des Umfelds für ihre Klienten und befürchteten, dass das VIBEL bzw. die auf das Individuum ausgerichtete Bedarfsabklärung ihren Bemühungen, ein behindertengerechtes Wohn- und Arbeitsumfeld zu schaffen, nicht Rechnung trägt.

Aktueller Stand

Im Konzept der ICF umfassen die Kontextfaktoren Umweltfaktoren und personenbezogene Faktoren, welche neben den Körperstrukturen und -funktionen den behinderungsbedingten Bedarf zur Ausübung von Aktivitäten und Partizipation bestimmen: Umweltfaktoren bilden die physische, soziale und einstellungsbezogene Umwelt, in welcher Menschen leben und ihr Leben gestalten. Sie reichen von der nächsten Umgebung des Individuums bis zur allgemeinen Umwelt. Entsprechend lang ist die Klassifizierung der ICF mit rund 100 Umweltfaktoren von „Lebensmittel“ über „Transportdienste“, „Bevölkerungsdichte“, „Familienbeziehungen“ und „Gesellschaftliche Einstellungen“ bis „Handlungsgrundsätze der Politik“.

Die personenbezogenen Faktoren werden in der ICF nicht klassifiziert, hauptsächlich wegen der grossen sozialen und kulturellen Unterschiede, die mit diesen Faktoren verbunden sind.

Zu berücksichtigen ist ausserdem, dass Umwelteinflüsse

- oft nicht „behinderungsbedingt“ sind, sondern allgemeine gesellschaftlichen Normen widerspiegeln
- sowohl fördernd (Aufwand mindernd = Abzüge von der Leistungszusprache?) als auch behindernd (Aufwand erhöhend = Zuschläge zur Leistungszusprache?) wirken können.

Daraus ergeben sich Fragen an die Ebene der Behindertenkonzepte

- nach den hinterlegten gesellschaftlichen Normen
- nach dem Zweck des Einbezugs von Umweltfaktoren in die Bedarfsabklärung: Soll er die Verteilgerechtigkeit oder soll er die Wirtschaftlichkeit verbessern?

Im Vorfeld zur Testphase fanden in der Fachgruppe und in der Steuergruppe ausführliche Diskussionen über die operativen Möglichkeiten des Einbezugs von Umwelteinflüssen statt. Neben dem ICF wurden auch das standardisierte Abklärungsverfahren der Erziehungsdirektorenkonferenz zur Ermittlung des individuellen Bedarfs im Rahmen der Sonderpädagogik (SAV) und das Assistenzmodell geprüft (vgl. Anhang 9). SAV und Assistenzmodell grenzen aus operativen Gründen und für ihre Zwecke die Umwelt im Gegensatz zum ICF stark ein, allerdings zu stark, als dass sie dem mit dem VIBEL abzuklärenden Gesamtbedarf eines Menschen mit Behinderung gerecht werden könnten.

Indem das VIBEL die Bedarfsabklärung durch die externe Abklärungsstelle am Lebens- und/oder Arbeitsort der abzuklärenden Person vorschreibt, demonstriert es grundsätzlich, dass eine Bedarfsabklärung ohne Berücksichtigung des Kontexts nicht möglich ist. An diesem Punkt zeigt sich jedoch auch ein Widerspruch im Grundkonzept, wenn einerseits bei der Bedarfsabklärung der Kontext berücksichtigt werden muss, und wenn es andererseits verlangt, dass die Bedarfsabklärung unabhängig vom Leistungserbringer erfolgen müsse, wo doch die Leistungserbringer der vermutlich wichtigste Umwelteinfluss sind.

Eine theoretische Konzeptualisierung der im VIBEL zu berücksichtigenden Umwelteinflüsse ist entsprechend noch nicht gelungen. Es gibt jedoch Indizien dafür, dass der Weg über die Empirie zum Ziel führen könnte: Das VIBEL erfasst Umwelteinflüsse in verschiedenen Lebensbereichen explizit, z.B. das Wohnumfeld (Wohnung, Wohnform und Wohnort), den Transport zur und während der Arbeit, das Umfeld der Tagesstruktur (insb. Arbeit / Beschäftigung). Implizit werden Umweltfaktoren z.B. bei der Haushaltführung erfasst. Teilweise können Auswirkungen von Kontextfaktoren auf den Hilfebedarf jetzt schon quantifiziert werden (z.B. Dauer einer Begleitung zum Arzt), häufig jedoch noch nicht (z.B. Familienkonstellation). Aus dem Test heraus kann die Frage, wie sich das Umfeld auf den Hilfebedarf auswirkt, nicht beantwortet werden, aber es ergaben sich Hinweise, dass in den Fällen, in denen ein Veränderungsbedarf angemeldet wird (z.B. Umzug in eine eigene Wohnung, Wechsel von einer geschützten Werkstätte in den freien Arbeitsmarkt) Umwelteinflüsse beschrieben und auch quantifiziert werden können. Indem in den zukünftigen Abklärungen in den weiteren Entwicklungsphasen und später im effektiven Einsatz des VIBEL auch die wichtigen Umwelteinflüsse erfasst werden, sollte es mit der Zeit gelingen, die empirische Basis für deren Kategorisierung zu schaffen.

Nächste Entwicklungsschritte

Auf der Praxisebene soll in der nächsten Projektphase die empirische Basis für die Bewertung der Umwelteinflüsse verbessert werden. Dazu ist das Instrumentarium zu ergänzen. Als Ansatz kann die von der Fachgruppe zusammengestellte Liste von wichtigen Umwelteinflüssen dienen (vgl. Anhang 9)

1.2 Leistungsqualität – Qualifikation der Leistungserbringenden

Klärungsbedarf

Gemäss den Behindertenkonzepten bemisst sich der individuelle behinderungsbedingte Bedarf an Leistungen nach Art, Umfang und Qualität. Alle drei Faktoren beeinflussen das Niveau der Leistungserbringung und damit deren Preis. Die Leistungsarten sind im Leistungskatalog abschliessend beschrieben, die Quantität wird mit Hilfe der Bedarfsabklärung festgelegt. Die Frage stellt sich hingegen, wie die Qualität der Leistungen definiert und operationalisiert werden kann.

In der Selbstdeklaration wird nicht nach der Leistungsqualität bzw. nach der Qualifikation der Leistungserbringenden gefragt, weil diese Frage von den meisten ProbandInnen nicht beantwortet werden kann.

In den Abklärungsgesprächen wurde die Qualität thematisiert, was aber nicht zielführend war, da der Status quo die Antworten dominierte – sowohl bei ProbandInnen, die selbständig oder in einer Familie leben, als auch bei Heimbewohnenden bzw. den sie Betreuenden.

Aktueller Stand

Die Festlegung der nötigen Qualifikation der Leistungserbringenden „von Amtes wegen“ stösst auf verschiedene Hindernisse, insbesondere:

- **Einschränkung der Selbstbestimmung:** Wer einen anerkannten Bedarf hat, kann eine Leistung beanspruchen, welche diesen Bedarf deckt. Abgesehen von übergeordneten Vorschriften, insbesondere solchen, die den Schutz vor Selbst- oder Fremdgefährdung bezwecken, soll er/sie nach dem Prinzip der Selbstbestimmung auch entscheiden können, welche Person mit welcher Qualifikation diese Leistung erbringen soll.
- **Probleme der Leistungserbringung:** Zum einen sind auf die einzelne Leistung bezogene Qualifikationsanforderungen kaum praktikabel, da der Bedarf in der Regel Leistungsbündel betrifft und es (u.a. ökonomisch) nicht sinnvoll wäre, diese nach einzelnen Verrichtungen aufzuteilen. Zum andern lehrt die praktische Erfahrung, dass sich Leistungserbringende trotz gleicher Qualifikation in ihrer Leistungsfähigkeit deutlich unterscheiden können. Schliesslich werden unterschiedliche Qualifikationen für die Leistungserbringung benötigt, wenn es sich um eine Person oder eine Mehrzahl von Personen mit Hilfebedarf handelt (Beispiel: Kochen in der Familie oder in einer Institution.)
- **Widersprüchliche exogene Faktoren:** Je nach institutioneller Einbindung der Leistungserbringenden bestehen übergeordnete Vorschriften zum Qualifikationsmix. Dies gilt insbesondere für die Fachpersonal-Quoten in den Institutionen.

Aufgrund der Kontextabhängigkeit des Bedarfs und mithin auch der Leistungsqualität bzw. der Qualifikation der Leistungserbringenden kam die Fachgruppe eindeutig zum Schluss, dass es nicht sinnvoll ist, den einzelnen Leistungen eine bestimmte Qualität bzw. Qualifikationsanforderung zuzuordnen. Dies begründet sich daraus, dass die gleiche Leistung unter unterschiedlichen Bedingungen (bezogen auf die betroffene Person und auf ihre Situation bzw. die Kontextfaktoren) unterschiedliche Qualifikationen erfordern kann.

Folgende Grundsätze sollen für die Bestimmung der Qualifikationen bzw. des Qualifikationsmixes gelten:

- Die Abklärungsstelle klärt den zeitlichen Bedarf. Sie orientiert sich an der Situation zu Hause.
- Ausgangspunkt für die Bestimmung der Qualifikationsstufe ist der Bedarf der Person mit Einschränkungen und nicht das (berufsständische) Qualifikationssystem der Leistungserbringenden oder die Bedürfnisse des Helfersystems (Familie, Institution,).

- Handlungskompetenz ist das Hauptkriterium für die Zuordnung einer Qualifikationsstufe: Die Qualifikationsanforderungen orientieren sich an der von den Leistungserbringenden zur Bedarfsdeckung benötigten Handlungskompetenz. Formale Ausbildungen und Abschlüsse sind Elemente dieser Handlungskompetenz, aber nicht die einzigen. Erfahrung im betreffenden Praxisfeld ist ebenfalls sehr wichtig, weshalb mit dem Kriterium „Ausbildung oder äquivalent“ gearbeitet werden soll.

In diesem Sinn werden drei Qualifikationsstufen unterschieden:

Qualifikationsstufe 1

deckt den Grundbedarf bei einer bestimmten Person und übernimmt auch betreuerische sowie pflegerische Aufgaben unter Anleitung/Kontrolle einer dafür qualifizierten Person/Stelle. (Darunter dürfte der grösste Teil der Leistungen in den Lebensbereichen Haushalt und auch ATL fallen.)

Anmerkung: Das Tarif-Minimum muss genügend hoch sein, damit sich Helfende mit den erforderlichen Qualifikationen finden lassen. Zu tiefe Tarife würden einerseits einen Mitnahme-Effekt auslösen und könnten andererseits die Selbstbestimmung einschränken, wenn sich für diesen Tarif keine Leistungserbringenden finden lassen.

Qualifikationsstufe 2

kann selbständig verschiedene Bedarfe verschiedener Bedarfsträger decken.

Qualifikationsstufe 3

umfasst verschiedene Elemente, die in der Regel kumuliert vorhanden sein müssen:

- Element 1: Die fachliche Kompetenz, Einsätze der Pflege/Betreuung zu planen und zu reflektieren (z.B. zur Prävention von Krisen), sowie andere Leistungserbringende anzuleiten und zu überwachen.
- Element 2: Die Fähigkeit, selbst breites und vertieftes (z.B. heilpädagogisches oder psychiatrisches) Fachwissen bei Krisen o.ä. sofort abrufen und einsetzen zu können.
- Element 3: Die Kompetenz, mit Konflikten umzugehen.

Probleme werden einerseits bei der Unterscheidung der Qualifikationsstufen I und II liegen. Qualifikationsstufe III ist besser abgegrenzt und es ist davon auszugehen, dass sie in der Praxis bei selbständig lebenden Personen kaum zum Einsatz kommt. Andererseits sind Widersprüche in Institutionen zu erwarten, denen eine Mindestquote von 50% Fachpersonal vorgeschrieben ist.

Verfahrensmässig schlägt die Abklärungsstelle die anteilmässige Zubemessung der Qualifikationsstufen (z.B. 80% Stufe 1; 15% Stufe 2; 5% Stufe 3) vor und begründet dies.

Der Kanton verfügt die einzusetzenden Qualifikationsstufen gestützt auf den Antrag der Abklärungsstelle.

Wenn sich die Lebenssituation einer Person ändert, ändert sich u.U. auch ihr Bedarf in Bezug auf die Qualifikationen der Leistungserbringenden. Die betroffene Person kann in diesem Fall, eine Neubewertung fordern.

Nächste Entwicklungsschritte

Zu klären ist, welchen Stellenwert die individuelle Zubemessung eines Qualifikationsmix durch die Abklärungsstelle angesichts der Anerkennungsvoraussetzungen von IFEG und IVSE hat, gemäss denen sowohl für den institutionellen Wohn- wie für den Arbeitsbereich eine Fachkräftequote von mindestens 50% erforderlich ist.

In den in der nächsten Entwicklungsphase vorgesehenen Fallstudien und Bedarfsabklärungen in Pilotenrichtungen werden die drei Qualifikationsstufen gemäss dem obigen Vorschlag ermittelt, zubemessen und mit dem aktuellen Stand verglichen.

1.3 Materielle Leistungen

Klärungsbedarf

Materielle Leistungen der Behindertenhilfe sind Sach- und/oder Geldleistungen, die als Ergänzung oder Ersatz der personalen Leistungen zugesprochen werden, um einen Hilfebedarf zu decken.

Im Hinblick auf die Umsetzung stellen sich Fragen auf übergeordneter Ebene, insb. in Bezug auf :

- die Abgrenzung zu den materiellen Leistungen von IV, EL etc.
- die Einsatzbereiche für materielle Leistungen
- die Kriterien aufgrund welcher sie zugesprochen werden können
- die Bemessungsgrundlagen und Höchstgrenzen für die Zusprache materieller Leistungen
- den Entscheid, ob eine personale oder eine materielle Leistung zugesprochen wird.

Aktueller Stand

Das VIBEL-Konzept sieht vor, dass individuelle materielle Leistungen zur Deckung des Hilfebedarfs statt / in Ergänzung zu Zeitvergütungen für personale Leistungen zubemessen werden können. Die Abklärungsstelle hat den Auftrag zu prüfen – auch unter ökonomischen Gesichtspunkten – wie ein bestimmter Bedarf am besten gedeckt werden kann, mit personalen oder materiellen Leistungen oder einer Kombination von beiden.

Materielle Leistungen sollen jedoch nicht nur dann eingesetzt werden, wenn sie personale Leistungen einsparen (das ist schon wegen der „Schadenminderungspflicht“ angezeigt), sondern auch für gewisse personale Dienstleistungen, insb. solche, die spontan oder selten benötigt werden (z.B. für Kommunikationshilfen oder Notfalltelefon/Hotline statt Überwachung in der Nacht).

Im Gegensatz zu den personalen Leistungen besteht jedoch für die materiellen Leistungen kein abschliessender Leistungskatalog, weil ein solcher praktisch alle möglichen Leistungen umfassen müsste, und weil die Höhe der materiellen Leistungen sehr stark vom Kontext abhängt, in dem eine Person lebt und arbeitet.

Das zeigte sich im Test, wo die Auswertung der Antworten zu den Fragen nach dem Bedarf an materiellen Leistungen ein sehr heterogenes Bild ergab. Testpersonen, welche einen solchen Bedarf anmeldeten, ging es in den meisten Fällen um die Beschaffung oder den Ersatz von Hilfsmitteln, die sie zurzeit benützen: Rollstuhl, Atemgerät, Stützstrümpfe, Brille, Durchschienen, Armprothesen etc.. Aufwände für Infrastrukturen und Einrichtungen wurden kaum erwähnt.

Im Test konnte dieses Thema nicht vertieft werden. Insbesondere wurde nicht weiter nachgefragt oder mit den Testpersonen diskutiert, ob ein zusätzliches Hilfsmittel oder ein Umbau die Lebenssituation wesentlich verbessern könnte, da im Rahmen des Testversuchs keine falschen Hoffnungen geweckt werden sollten.

Die Abklärungsstelle hat zwar die Aufgabe, den materiellen Bedarf abzuklären. Sie ist aber wegen mangelnder fachlicher Kenntnisse (sowohl in Bezug auf die technischen Möglichkeiten wie auf die Höhe der benötigten Mittel) bei der Feststellung des Bedarfs an materiellen Leistungen oft überfordert. Ihre Rolle in Bezug auf diese Leistungen ist deshalb eingeschränkt.

Aus diesem Grund schlägt die Fachgruppe das folgende Verfahren vor:

Die Abklärungsstelle

- registriert einen Bedarf an materiellen Leistungen (Die in der Testphase benutzte Kategorisierung der materiellen Leistungen wurde überarbeitet; (vgl. Anhang 2 Selbstdeklaration, Punkt 2 und Anhang 6 Überblick materielle Leistungen)
- wägt Vor- und Nachteile einer materiellen Leistung ab (insb. Aufwand, Nutzen, mögliche Autonomie-Gewinne)
- beauftragt nötigenfalls Spezialisten mit der Abklärung der spezifischen Möglichkeiten und Wirkungen einer materiellen Leistung und im positiven Fall mit der Bemessung des konkreten Mittelbedarfs
- beantragt die materiellen Leistungen beim Kanton aufgrund der Einschätzung durch die Spezialisten.

Der Kanton

- stellt der externen Abklärungsstelle ein Budget für den Beizug von Spezialisten zur Verfügung
- legt Kostendächer für materielle Leistungen fest
- klärt ab, ob aufgrund von Subsidiaritätsregelungen andere Stellen (IV, EL) (vor-)leistungspflichtig sind
- verfügt im Einzelfall, ob eine personale oder/und eine materielle Leistung zugesprochen wird, möglichst im Sinn der Aushandlung zwischen der betroffenen Person und der Abklärungsstelle.

Nächste Entwicklungsschritte

Zuerst ist der Rahmen für materielle Leistungen grundsätzlich zu klären (auch der finanzielle). Wenn z.B. die IV drei „Automatisierungen“ pro Haushalt (z.B. Türen, Storen) bezahlt, übernimmt dann die Behindertenhilfe eine benötigte vierte Automatisierung als materielle Leistung?

Auch sind weitere Kriterien sind zu bestimmen, welche materielle Leistungen auslösen – gesetzt ist zurzeit erst der Ersatz für teurere personale Leistungen – ist Verbesserung des Wohlbefindens ein Kriterium?

Schliesslich sind Kostendächer festzulegen, für einzelne Leistungen und/oder für materielle Leistungen insgesamt pro leistungsberechtigte Person.

Um zu sichern, dass die zu schaffenden Abklärungsstellen korrekt und kompetent auf Bedarfe an materiellen Leistungen reagieren können, wird

- *eine Richtlinie mit den Kriterien der Zuteilung erstellt,*
- *eine Sammlung exemplarischer materieller Leistungen angelegt, welche mit zunehmender Praxiserfahrung ergänzt werden kann.*

Sowohl in den Pilotinstitutionen wie auch mit gezielten Fallstudien soll in der nächsten Projektphase überprüft werden, wie (welche Spezialisten, wieviel Aufwand? Kontextabhängigkeit) die materiellen Leistungen erfasst und quantifiziert werden können.

1.4 Tagesstruktur: Arbeit / Beschäftigung

Klärungsbedarf

Das mit der Fachgruppe entwickelte Bedarfsabklärungsinstrument enthält im Abschnitt 6 „Tagesstruktur“ u.a. den Leistungsbereich Arbeit/Beschäftigung. (vgl. Anhang 4)

Im VIBEL werden der Beratungs-, Begleitungs- und Betreuungsbedarf abgeklärt und die diesem Bedarf entsprechenden Leistungen zubemessen. Diese sind allerdings nur ein Teil des gesamten Leistungspakets, das eine geschützte Werkstatt anbietet. Die Frage stellt sich deshalb, in welchem Verhältnis die damit zugesprochenen Leistungen zum Gesamtaufwand im Bereich Arbeit / Beschäftigung stehen.

Aktueller Stand

Auf der praktischen Ebene:

VIBEL erfasst die folgenden sieben Aktivitäten im Bereich Arbeit / Beschäftigung:

- Arbeitsbeschaffung
- Einrichtung des Arbeitsplatzes
- produktbezogenes Lernen
- Ausführung der Arbeit
- Umgang mit Arbeitskleidung
- Arbeitswege in und ausserhalb der Arbeitsstätte
- Förderung eines guten Arbeitsklimas

Zwei Werkstättenvertreter in der Fachgruppe haben das Instrument geprüft und festgestellt, dass der Leistungsbereich „Arbeit / Beschäftigung“ – eingeschränkt auf den Betreuungsbedarf – für ihre konkreten Praxisbeispiele „funktioniert“.

Im Test hat sich gezeigt, dass der Bedarf an personaler Hilfe im Lebensbereich Arbeit mit diesen sieben Aktivitäten abgeklärt werden kann. Die Menge der benötigten personalen Leistungen konnte den je fünf Hilfebedarfsstufen zugeordnet werden. Mangels geeigneter Vergleichsdaten in den Institutionen konnten jedoch die den einzelnen Stufen zugeordneten Betreuungszeiten nicht überprüft werden.

Auf der Ebene der Grundsätze:

- VIBEL soll vom aktuellen gesellschaftlichen Stellenwert der Arbeit ausgehen – im Bewusstsein, dass die Wertschätzung der „Arbeit“ neben ihrer materiellen Bedeutung auch ideologischen Charakter hat, welcher in der globalisierten Gesellschaft nicht nur für Menschen mit physischen, kognitiven oder psychischen Einschränkungen immer problematischer wird.
- Gemäss den kantonalen Konzepten stehen die Individuen bzw. ihre Selbstbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe im Zentrum. Das gilt auch für die Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung und bedeutet zuerst, dass die anspruchsberechtigte Person – wie alle – das Recht hat, ein Berufsziel zu äussern, dass dieses ernst genommen wird, und dass der für seine Realisierung nötige behinderungsbedingte (Mehr-)Aufwand abgeklärt und wenn möglich gedeckt werden soll. Sind die „objektiven“ Voraussetzungen (z.B. Schulabschlüsse) nicht vorhanden bzw. erreichbar, so sind – analog zur üblichen Berufswahlabklärung – Alternativen zu prüfen, welche dem Berufswunsch möglichst nahe kommen – an ihnen ist der individuelle Bedarf auszurichten.

- Diese Bedarfsabklärung erfolgt in der ersten Phase unabhängig vom materiellen Ertrag, den eine Person mit Einschränkungen erarbeiten kann.
- Die Abklärung konzentriert sich auf den individuellen Bedarf an Betreuung und ggf. materiellen Leistungen, welche eine Person benötigt, um an einem gegebenen Arbeitsplatz arbeiten zu können.
- Für die Abklärungen in Bezug auf die benötigten Infrastrukturen, die Einrichtung des Arbeitsplatzes sowie die Erfordernisse der Produktion bzw. der Ertragsfähigkeit sind andere Instanzen/Fachleute/Stellen (insb. die IV-Stellen) zuständig.
- Anspruchsberechtigte Personen, welche ihren Arbeitsplatz, Beruf oder ihre Stellung wechseln möchten, was aber einen anderen (auch höheren) Betreuungsbedarf zur Folge haben kann, haben Anspruch auf eine Abklärung dieses Bedarfs, ggf. auch eines Veränderungsbedarfs. Entsprechende Leistungen sind in den Leistungskatalog aufzunehmen.
- Sowohl für die anspruchsberechtigten Personen wie für die Institutionen soll die Finanzierung transparent sein.

Auf der konzeptionellen Ebene:

Begriffe

- „Tagesstruktur“ wird als Überbegriff verwendet und zeitlich flexibel verstanden.
- Der Bereich „Tagesstruktur“ umfasst unterschiedliche Formen von Arbeit, also Arbeit mit Arbeitsvertrag im ersten oder im zweiten Arbeitsmarkt, Arbeit in einer Beschäftigungs-/Tagesstätte, Arbeit in der Kindererziehung oder gemeinnützige Arbeit.
- Die Leistungsfähigkeit bzw. wirtschaftliche Produktivität der anspruchsberechtigten Person am Arbeitsplatz soll die Bedarfsabklärung nicht beeinflussen. (Dennoch sollen – soweit sinnvoll – Anreize in Richtung auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt geschaffen werden.)

Ziele

Die Bedarfsabklärung im Bereich Arbeit / Tagesstruktur dient der Feststellung

- des behinderungsbedingten Betreuungsbedarfs der anspruchsberechtigten Personen an einem Arbeitsplatz / in einer Tagesstruktur, ggf. ihres materiellen Bedarfs
- des Veränderungsbedarfs, um den Arbeitsplatz zu wechseln (bei entsprechendem Wunsch der anspruchsberechtigten Person, zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt, ...).

Vorgehen

Wer wird abgeklärt?

- Die Bedarfsklärung umfasst grundsätzlich alle anspruchsberechtigten Personen und wird durchgeführt unabhängig davon, ob sie einen Arbeits-/Beschäftigungsplatz haben, und wo.³

³ - Es ist mit einer schrittweisen Umsetzung über mehrere Jahre zu rechnen. Priorität haben Personen
 - vor dem Eintritt ins Arbeitsleben,
 - mit Veränderungsbedarf,
 - die von sich aus eine Abklärung verlangen.

Es ist möglich, dass die Anspruchsberechtigung in den beteiligten Kantonen unterschiedlich definiert wird.

Was wird abgeklärt?

Gegenstand der Leistungsbemessung sind Betreuungsleistungen sowie materielle bzw. Sachleistungen.

- **Betreuungsleistungen:**
Anzahl Betreuungsstunden nach Art und Qualifikation, welche die anspruchsberechtigte Person gemäss der individuellen Bedarfsabklärung benötigt, um ihren Arbeitsplatz auszufüllen.

Betreuungsleistungen umfassen:

- direkte, persönliche Betreuung
 - indirekte Betreuung (z.B. Klientenbesprechung im Team)
 - Arbeitsvorbereitung
 - Overhead
 - Job Coaching (nicht nur als Veränderungsbedarf sinnvoll, sondern auch zur Deckung eines Dauerbedarfs. Überdies ist festzuhalten, dass ein Job Coach auf zwei Seiten wirkt, indem er sowohl die anspruchsberechtigte Person wie auch die beim Arbeitgeber für sie zuständige Person begleitet.)
- **Materielle oder Sachleistungen**
 - sind in der Regel arbeitsplatzspezifisch, können also nicht abschliessend in einem Leistungskatalog aufgeführt werden
 - sind Gegenstand der zweiten Abklärungsstufe
 - können aus fachlichen Gründen nicht von der vorgesehenen externen Stelle abgeklärt werden. Es ist noch zu bestimmen, wer für diese Leistungsbemessung zuständig ist und welche Instrumente sich dafür eignen.

Wie wird abgeklärt?

Die Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung erfolgt in zwei Stufen:

- **Abklärungsstufe 1: Abklärung des Bedarfs an Betreuungsleistungen (s.o.)**
Diese Abklärungen fokussieren die behinderte Person und sind (theoretisch) arbeitsplatzunabhängig. In der Praxis wird aber mindestens eine Vorstellung der möglichen Arbeitsfelder, wenn nicht eines bestimmten Arbeitsplatzes einbezogen.
- **Abklärungsstufe 2 (wenn ein Arbeitsplatz vorhanden oder in Aussicht ist): Abklärung am konkreten Arbeitsplatz in Bezug auf**
 - den Bedarf an personalen Leistungen
 - den materiellen Bedarf.

Finanzierung (Exkurs: nicht direkt Gegenstand des Projekts VIBEL)

Im Gegensatz zum Wohnbereich ist der Lebensbereich Arbeit auf zwei „Kunden“ ausgerichtet:

- auf die Mitarbeitenden mit Behinderung als KundInnen in Bezug auf sinnstiftende Betreuungsleistungen und Gestaltung der Tagesstruktur. Dies entspricht der Überzeugung, dass Menschen arbeiten wollen, Werte schaffen und daraus ihre Menschenwürde beziehen.
- auf den Absatzmarkt für die Produktion, welcher verschiedene Anforderungen stellt, u.a. an die Qualität und an den Preis.

Daraus ergibt sich ein Spannungsfeld, in welchem die Arbeitgeber unternehmerisch tätig sind. Für die geschützten Werkstätten wird das Spannungsfeld verstärkt, wenn die individuelle Abklärung des Be-

treuungsbedarfs der Mitarbeitenden und die entsprechende Leistungsbemessung dazu führen, dass der ganze nicht über die Produktion gedeckte Aufwand durch individuelle Leistungsabteilungen finanziert werden muss.

Es ist deshalb davon auszugehen, dass im Bereich Arbeit verschiedene Finanzierungsarten und -quellen eingesetzt werden:

Leistungsfinanzierung als Subjektbeitrag an die anspruchsberechtigte Person:

- Leistungen zur Deckung des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs (inkl. Kontext-Bezug, individueller materieller/Sach- und Einrichtungsaufwand)
- Leistungen zur Deckung des individuellen Veränderungsbedarfes

Leistungsfinanzierung als Sockel- / Objektbeitrag an Arbeitgeber:

- Beiträge an behinderungsbedingte Bauten und Infrastrukturen, Vorhalteleistungen, evtl. Overhead, Aufwand für die Versorgungssicherheit, Entwicklungsarbeit

Leistungsfinanzierung über Produktionsertrag/Verkaufserlös:

- Die Produkte- bzw. Markt-bezogenen Investitions- und Betriebskosten

Unklar ist noch, wie hoch die einzelnen Anteile der Finanzierungsarten/-quellen sein sollen, und ob sie gleich sein können für Arbeitsplätze im ersten und im zweiten Arbeitsmarkt. Dabei handelt es sich um einen wichtigen – politischen – Entscheid. Es geht um die Frage, was das Kerngeschäft der geschützten Werkstätten ist. Je nach Antwort wirkt sich dies unterschiedlich auf die Personal- und Kostenstruktur der Betriebe aus. Betreuungsaufwand und -ertrag auf der einen Seite und Produktionsaufwand und -ertrag auf der anderen Seite können sich konkurrenzieren. Sofern die Betreuung im Zentrum steht, sind sowohl die Ansprüche an die Qualifikation der Fachmitarbeitenden (produktionsbezogen und sozialpädagogisch) als auch die möglicherweise höhere Fluktuation der Mitarbeitenden mit Behinderung zu berücksichtigen, welche die Marktfähigkeit solcher Betriebe beeinträchtigen kann.

Nächste Entwicklungsschritte

In der nächsten Projektphase soll die zweite Abklärungsstufe in Pilotinstitutionen bzw. Fallstudien erprobt werden.

Besondere Berücksichtigung finden soll dabei auch die Abgrenzung zwischen individuellem Betreuungsbedarf und Arbeitsplatz- bzw. Produkte-bezogenen Anforderungen.

Zu erproben ist insbesondere auch, wie materielle Leistungen zubemessen werden, welche aus fachlichen Gründen nicht von der VIBEL-Abklärungsstelle bestimmt werden können. Auch für die Abklärungen in Bezug auf die benötigten Infrastrukturen, die Einrichtung des Arbeitsplatzes sowie die Erfordernisse der Produktion bzw. der Ertragsfähigkeit müssen andere Instanzen/Fachleute/Stellen beigezogen werden. Diese Zuständigkeiten sind zu bestimmen.

Diskussionsbedarf besteht nach wie vor auch auf der übergeordneten Ebene des Konzepts der Behindertenhilfe, sofern ein Paradigmawechsel im Bereich Arbeit vollzogen werden soll, in Bezug auf den zukünftigen Auftrag der geschützten Werkstätten zwischen Betreuung und Produktion und ihre Finanzierung.

1.5 Veränderungsbedarf

Klärungsbedarf

Abgesehen von der Eignung des VIBEL zur Abklärung von Veränderungsbedarfen stellt sich die Frage, wer einen solchen feststellen bzw. anmelden kann (nur die abzuklärende Person bzw. ihre gesetzliche Vertretung, auch die sie Betreuenden oder die Abklärungsstelle); sowie ob und durch wen eine Veränderung durchgesetzt werden kann (z.B.: Kann jemand zum Wohnortwechsel gezwungen werden, wenn damit Transportkosten wesentlich gesenkt werden könnten?)

Insgesamt 94 Testpersonen, also rund die Hälfte, gaben in der Selbstdenklaration an, dass sie ihre Situation in der einen oder Form verändern wollten. Am meisten Veränderungswünsche hatten Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung, gefolgt von Menschen mit einer geistigen Einschränkung. Im Rahmen des Testversuchs konnten Veränderungswünsche jedoch nicht weiter bearbeitet werden, weil keine unerfüllbare Erwartungen geweckt werden sollten.

Trotz dieser sehr eingeschränkten Versuchsanlage im Test zeigen einige Beispiele, dass die Veränderungswünsche eine wichtige Rolle im Leben der Testpersonen spielen. Dazu gehören etwa:

- Mit jungen Menschen wohnen können
- Die Zukunft ohne Eltern planen evtl. mit Hilfe einer Assistenz
- Eine neue Wohnung suchen wegen eines unangenehmen Nachbarn
- Visuelle Hilfsmittel einsetzen, um den Betreuungsbedarf senken zu können
- Organisation eines Coachings, um einen Weg in den ersten Arbeitsmarkt zu finden
- Verbesserung der Bedingungen für eine Anlehre
- Anpassung des Arbeitspensums im ersten Arbeitsmarkt

Aktueller Stand

Der Veränderungsbedarf umfasst Leistungen, welche es Menschen mit Behinderung und Unterstützungsbedarf ermöglichen, ihre Lebensgestaltung aktiv und zielorientiert zu verbessern. Es handelt sich um einen grösseren Veränderungsschritt, der sich vom üblichen Entwicklungsbedarf unterscheidet, welcher mit den in den einzelnen Lebensbereichen (bei den alltäglichen Lebensverrichtungen, im Haushalt oder für die Tagesstruktur) zubemessenen Leistungen abgedeckt ist.

Im VIBEL gehören mindestens folgende Elemente zu einer Veränderung. Sie

- hat ein Ziel,
- bezweckt eine Wirkung,
- betrifft ein Bündel von Leistungen,
- ist als Projekt zu formulieren, wofür Mittel zur Verfügung gestellt werden können,
- ist befristet,
- erfüllt Kriterien der Wirtschaftlichkeit,
- wird in Bezug auf die Zielerreichung/Wirkung evaluiert.

Der Veränderungsbedarf grenzt sich insofern von IV-Massnahmen ab, als die Reduktion des übrigen Hilfebedarfs bzw. Aufwands nur ein mögliches Ziel ist, das neben anderen Zielen, insb. Autonomiegewinn steht. Entsprechend ist denkbar, dass sich der Bedarf nicht nur während der Dauer des Veränderungsprojekts erhöht, sondern dass er auch danach höher bleibt.

Ein Veränderungsbedarfs wird einerseits offen erfasst, indem Menschen mit Behinderung und Unterstützungsbedarf ihre Ziele und die dafür benötigten Leistungen beschreiben. Andererseits kann auch die Abklärungsstelle feststellen, dass die Lebens-/Betreuungssituation der abzuklärenden Person nicht optimal ist, oder dass der personale Betreuungsbedarf z.B. durch materielle Leistungen reduziert werden könnte.

Wird ein Veränderungsbedarf erkannt, so veranlasst die Abklärungsstelle die Formulierung eines Projekts inkl. Klärung der Ziele, der Realisierungswege, von Ausmass und Art der benötigten Unterstützungsleistungen, der Qualifikation der Unterstützenden sowie der Kosten. Ab dieser Aufgabe, welche von der leistungsberechtigten Person und ihrem Umfeld (Familie, Institution, ...) oder von Dritten (Fachleuten, z.B. im Rahmen der flankierenden Massnahmen) übernommen wird, sollte die Abklärungsstelle Beiträge leisten können, wofür ihr ein Budget zur Verfügung stehen sollte.

Gestützt auf diese Unterlagen beantragt die Abklärungsstelle die für die Veränderung benötigten personalen und materiellen Mittel.

Nächste Entwicklungsschritte

Mit gezielten Fallstudien – sowohl im Lebensbereich Wohnen wie bei der Arbeit / Beschäftigung – soll in der nächsten Projektphase überprüft werden, wie (welche Spezialisten, wieviel Aufwand? Kontextabhängigkeit) Veränderungsbedarfe erfasst und quantifiziert werden können.

Überdies sind grundsätzliche Fragen zum Veränderungsbedarf zu klären. Zum Beispiel: Wer – die behinderte Person oder der Kanton auf Empfehlung der Abklärungsstelle – bestimmt letztlich bzw. im Fall, in dem sich die Akteure nicht einig sind, ob ein Veränderungsbedarf realisiert wird?

1.6 Subsidiarität – Schnittstellen

Klärungsbedarf

Die Kantone gewährleisten, dass erwachsene Menschen mit Behinderung die finanziellen Mittel erhalten, welche zur Deckung ihres individuellen behinderungsbedingten Bedarfs nötig sind, und dass sie nicht aufgrund der Inanspruchnahme der zugesprochenen Leistungen Sozialhilfe benötigen.

Die Leistungen der kantonalen Behindertenhilfe sind subsidiär und werden nur zugesprochen, wenn die Leistungen nicht von Dritten, insbesondere von Sozialversicherungen erbracht werden.

VIBEL soll möglichst geringe Überschneidungen mit anderen Abklärungsverfahren / Leistungskatalogen und Kostenträgern aufweisen. Wünschenswert wäre aber insbesondere, wenn die Kostenträger eine Vereinbarung nach dem Muster des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG Art. 70) treffen könnten. Bei anerkanntem Anspruch, aber Unklarheit über die Leistungspflicht könnten dann Vorleistungen verlangt werden. Ein solches Fernziel würde sich mit dem Wunsch vieler Betroffener decken, welche weniger die Überschneidungen bei der Abklärung befürchten, als dass sie zwischen den einzelnen Kostenträgern, Abklärungen oder Leistungskatalogen hindurchfallen.

Aktueller Stand

Die kantonale Behindertenhilfe hat aufgrund der kausalen Ausrichtung und der föderalistischen Struktur der Sozialen Sicherheit viele Schnittstellen zu anderen Fachgebieten und Instanzen. Am wichtigsten sind jene zur Invalidenversicherung (Existenzsicherung, Renten, Hilflosenentschädigung, Assistenzbeitrag, Hilfsmittel, berufliche Integration), zur Krankenversicherung (medizinische Behandlung, Pflege) und zu den Ergänzungsleistungen (Existenzsicherung, Vergütung von Behinderungskosten).

Es ist anzustreben, dass die Abklärungen der verschiedenen „Finanzierer“ (IV, EL, Behindertenhilfe etc.) auf einander abgestimmt werden. Dies ist in aktuell unterschiedlichem Mass der Fall, z.B.:

- Die Schnittstelle mit der Invalidenversicherung beschränkt sich auf Anspruchsberechtigte beim Eintritt in das Erwachsenenalter und vor allem auf die materiellen Leistungen bzw. auf die Frage, was die IV zahlt (Schulung, Hilfsmittel Veränderungsbedarf, ...). Die IV-Abklärung und die IV-Leistungen konzentrieren sich auf rentenreduzierende Massnahmen. Die Behindertenhilfe ist subsidiär dazu wirksam. Nur wenige Anspruchsberechtigte werden sowohl von der IV als auch von der Behindertenhilfe abgeklärt.
- In Bezug auf die Schnittstelle zu den Krankenversicherern ist vorgesehen, den Pflegebedarf im Rahmen des VIBEL mit dem vom Spitex-Verband Schweiz eingesetzten und von den Krankenversicherern anerkannten Instrument RAI-Homecare abzuklären.

Bei der Problematik der Finanzierung ist überdies zu berücksichtigen, dass die Kantone über verschiedene Kanäle finanzieren, insb. Restfinanzierung Krankenpflege, Prämienverbilligung der Krankenversicherung, Beiträge an Spitex, an Institutionen für erwachsene Menschen mit Behinderung (Investitionen und z.T. Betrieb), Ergänzungsleistungen. Je nach kantonaler Regelung trägt der Kanton den ganzen Aufwand selbst (allerdings sind z.T. unterschiedliche Departemente betroffen) oder zusammen mit den Gemeinden (z.B. Gemeindeanteil von 32% an die EL im Kanton Basel-Landschaft). Sollten sog. Entlastungsprogramme, Ressortegoismus und der Druck, die eigene Kasse zu entlasten dominieren, statt die Suche nach dem Optimum für die betroffenen Menschen, so würde – ohne Vorleistungspflicht – das Subsidiaritätsprinzip, dem auch die Behindertenhilfe untersteht, möglicherweise zu suboptimalen Lösungen führen.

Nächste Entwicklungsschritte

Die gute Zusammenarbeit mit den kantonalen IV-Stellen im Test stimmt zuversichtlich, dass eine Zusammenarbeit über die Schnittstellen hinaus gelingen kann. Das VIBEL hat jetzt ein Konkretisierungsstadium erreicht, das es erlaubt, Absprachen mit Partnern auf den verschiedenen staatlichen Ebenen zu treffen. Zu deren Vorbereitung soll in der nächsten Projektphase eine Auslegeordnung erstellt werden.

Im Zusammenhang mit den Problemen an den Schnittstellen und der Subsidiarität ist zu prüfen, ob im VIBEL-Leistungskatalog (z.B. im Bereich Planung und Organisation) eine zusätzliche Leistung „Weitere Leistungen“ aufgenommen werden soll. Dies würde einen Rechtsanspruch auf Leistungen begründen, die bei situativ und unplanbar auftretenden Ereignissen benötigt, vom VIBEL aber nicht berücksichtigt werden. Diese Leistung müsste zeitlich und mengenmässig unbestimmt bleiben und nur „aktiviert“ werden, wenn ein Bedarfsfall eintritt und kurzfristige Massnahmen getroffen werden müssen.

Schliesslich ist auch zu überlegen, wie eine Vorleistungsregelung analog zu ATSG Art. 70 zugunsten von Leistungsberechtigten bei Unklarheiten über die Leistungspflichten getroffen werden könnte.

1.7 Eintrittsschwelle

Klärungsbedarf

VIBEL unterscheidet zwischen der Zutrittsberechtigung zur Bedarfsabklärung und der Zusprache von Leistungen aufgrund der Bedarfsabklärung. Beide Anspruchsberechtigungen werden von den Kantonen festgelegt. Zur Bedarfsabklärung sollte die Eintrittsschwelle niedrig sein, für die Zusprache von Leistungen ist sie so festzulegen, dass der Aufwand für die Administration der Leistung und dieser selbst in einem vernünftigen Verhältnis stehen.

Es stellt sich die Frage, wie hoch diese Barrieren effektiv sein sollen.

Aktueller Stand

Testergebnisse zu Personen mit einem geringen Bedarf⁴

Insgesamt 29 Testpersonen weisen einen Bedarf von weniger als 30 Minuten pro Tag aus, davon 7 einen Bedarf von unter 10 Minuten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass selbst ein geringer täglicher Bedarf von 10 Minuten pro Tag pro Jahr immer noch eine Leistungsmenge von rund 60 Stunden pro Jahr auslöst. Solche Leistungen dürften aber in den seltensten Fällen täglich, sondern eher in periodischen Blöcken erbracht werden.

In der Auswertung zeigt sich, dass die 29 Testpersonen einige Profilm Merkmale aufweisen, die sie von den übrigen Testpersonen unterscheidet: Sie füllen die Selbstdeklaration deutlich häufiger selbständig aus, haben nie eine HE, leben meistens zu Hause und sie haben – bis auf eine Ausnahme – keinen normalen Bedarf im Bereich alltägliche Lebensverrichtungen.

Dieses Bedarfsprofil muss allerdings ergänzt werden, denn ein beträchtlicher Teil dieser Testpersonen weist einen erhöhten Bedarf an Krisentagen aus.

Vor allem bei den 7 Personen mit einem Normalbedarf von unter 10 Minuten stellen sich Fragen zur Abklärung an sich:

- Zwei dieser Personen haben einen Veränderungsbedarf in Bezug auf den Arbeitsplatz bzw. den Wohnplatz. Für sie und auch bei zwei weiteren Testpersonen musste eine zusätzliche Einschätzung durch eine Betreuungsperson eingeholt werden.
- Nur bei den übrigen drei der sieben Personen mit einem Bedarf von unter 10 Minuten pro Tag zeigen die differenzierten Abklärungsergebnisse, dass aufgrund des geringen Bedarfs, der in der Selbstdeklaration angegeben wurde, vermutlich bereits ein Telefongespräch mit den beiden Personen und den zuständigen Stellen genügt hätte, um die Situation zu klären.

Folgerungen

Der Aufwand für eine Bedarfsabklärung ist erheblich; die Frage ist schon deshalb gerechtfertigt, ab welcher Leistungsmenge sich der Einsatz des VIBEL überhaupt „lohnt“. Neben solchen „betriebswirtschaftlichen“ Überlegungen bestimmen aber andere Faktoren die Höhe der Eintrittsschwelle, z.B. der Umstand, dass im Kanton Bern behinderungsbedingte Kosten erst ab einem täglichen Betreuungs- und Pflegeaufwand von mindestens 60 Minuten steuerlich abzugsfähig sind. (Weil die aufgrund des VIBEL zugesprochenen Mittel subsidiär zu anderen Leistungen sind, könnte in diesem Fall dennoch ein Total erreicht werden, das die Mindestgrenze von 60 Minuten übersteigt.) Das Beispiel zeigt aber,

⁴ Vgl. dazu ausführlich Anhang 10. 4.1 ff

dass vor allem rechtliche und administrative Kriterien für die Festlegung der Höhe der Eintrittsschwelle ausschlaggebend sein werden.

Jedoch sind auch fachliche Argumente zu berücksichtigen, und nach diesen wäre es gemäss der Testauswertung zumindest fragwürdig, wenn vier von sieben Abklärungen (vorwiegend Menschen mit psychischen und Sinnes-Beeinträchtigungen) mit einer Leistungszusprache unter 10 Minuten nicht durchgeführt worden wären. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Minuten pro Tag immer auf ein Jahr hochgerechnet werden müssen, womit doch beträchtliche Leistungsmengen zusammenkommen, welche mindestens zum Teil nicht täglich, sondern in Blöcken oder periodisch eingesetzt werden.

Nächste Entwicklungsschritte

Aufgrund der Auswertung der Testergebnisse wird folgendes Vorgehen in den nächsten Erprobungsphasen empfohlen:

1. *Jeder als anspruchsberechtigt anerkannten Person wird die Selbstdeklaration zugestellt.*
2. *Die Abklärungsstelle unterzieht die ausgefüllte Selbstdeklaration einer Vorprüfung, in welcher (neben anderem) aufgrund der eingetragenen Bedarfe die voraussichtliche Leistungsmenge abgeschätzt wird.*
3. *Sofern die voraussichtliche Leistungsmenge unter 30 Minuten pro Tag liegt, wird ein abgekürztes Verfahren eingeleitet:*
 - *In einem ersten Schritt verschafft sich die Abklärungsstelle telefonisch einen Überblick über die Bedarfslage.*
 - *Falls sich die Voraussage einer sehr niedrigen Leistungsmenge bestätigt, wird auf eine Bedarfsabklärung vor Ort verzichtet. Die Abklärung findet in diesem Fall telefonisch oder im Büro der Abklärungsstelle statt.*
4. *Die Ergebnisse der Bedarfsabklärung werden evaluiert mit dem Ziel eine fachlich abgestützte Höhe für die Eintrittsschwelle festzulegen.*

2. Verbesserung der Kommunikation

Zum Abschluss soll noch einmal betont werden, dass ein Systemwechsel einerseits viele Unbekannte enthält, welche Ängste auslösen können, andererseits für alle Beteiligten ein Lernprozess ist. Er kann nur durch intensive Kommunikation gelingen. Es hat sich im Test gezeigt, dass die zwar bereits erheblichen Kommunikations-Anstrengungen auf allen Ebenen noch nicht ausreichend waren.

Deshalb müssen die Kommunikationsmassnahmen, welche die Umsetzung des VIBEL vorbereiten und begleiten,

- den Systemwechsel von der Fremd- zur Selbstbestimmung immer wieder thematisieren
- klären, dass dieser auch einen Rollenwechsel der Betreuenden impliziert
- anspruchsberechtigte Personen und ihre Vertrauenspersonen im Einzelnen auf die Bedarfsabklärung vorbereiten
- betonen, dass es sich um einen längeren Weg handelt, der schrittweise und nur gemeinsam gut bewältigt werden kann, aber dass er zu einem lohnenden Ziel führt.