

Wie sich das Erfassungsinstrument "Individueller Betreuungsbedarf" bewährt : Institutionen kritisieren undifferenzierte Betriebsvergleiche

Autor(en): **Mühlenberg-Schmitz, Daniela**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Curaviva : Fachzeitschrift**

Band (Jahr): **91 (2020)**

Heft 5: **Freundschaft : eine sinnstiftende Beziehung**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1032714>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Wie sich das Erfassungsinstrument «Individueller Betreuungsbedarf» bewährt

Institutionen kritisieren undifferenzierte Betriebsvergleiche

Die Kantone setzen für die Finanzierung der Behinderteneinrichtungen immer mehr auf den Individuellen Betreuungsbedarf (IBB). Zwischen den Institutionen und den Kantonen zeichnet sich ein Klärungsbedarf ab. Ein Forschungsprojekt beleuchtet wichtige Umsetzungsfragen.

Von Daniela Mühlenberg-Schmitz*

Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen liegt die Finanzhoheit über die Behinderteneinrichtungen nicht mehr beim Bund, sondern bei den Kantonen. Im Zuge dessen sind diese mehrheitlich

von der Defizitdeckung abgekehrt und finanzieren die Behinderteneinrichtungen nun gemäss Leistungsvereinbarungen. Die Finanzierung wird in Form einer Pauschale gewährt und ist in der Regel direkt an den Betreuungsaufwand gekoppelt. Dies trifft

Leistungen der Betreuung sollen vergleichbar und transparent gemacht werden.

auf den grössten Teil der Deutschschweizer Kantone und das Tessin zu. Ausgehend von der Ostschweiz setzt sich dabei immer häufiger das Finanzierungsmodell des Individuellen Betreuungsbedarfs (IBB) durch. Die Westschweizer Kantone finanzieren die

Behinderteneinrichtungen gemäss Leistungsvereinbarungen ohne Bezug zum Betreuungsbedarf oder gewähren eine Defizitdeckung.

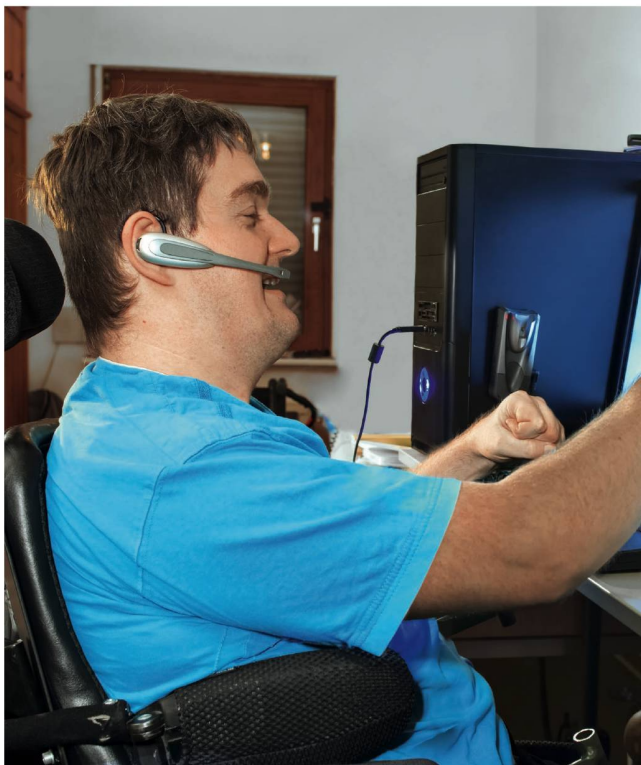
Das Finanzierungsmodell des IBB verlangt, dass der Betreuungsbedarf der beeinträchtigten Personen mittels eines einheitlichen Indikatorenrasters erfasst, quantifiziert und in fünf Stufen kategorisiert wird. Dadurch sollen Betreuungsleistungen vergleichbar und transparent gemacht werden und für eine bedarfsgerechte und leistungsorientierte Finanzierung der Behinderteneinrichtungen sorgen. Ein Grossteil der Institutionen bemängelt jedoch die «Standardisierung» der Menschen mit Beeinträchtigung, die undifferenzierten Betriebsvergleiche

>>

Das Forschungsprojekt

Erstmals untersucht ein interdisziplinäres Forschungsteam die «Erfassung und Finanzierung von Betreuungsleistungen in Einrichtungen für erwachsene Menschen mit einer Behinderung in der Schweiz (Erfibel)». Das Forschungsteam aus drei Schweizer Fachhochschulen (FFHS, SUPSI, FHNW) hat hierzu in einem ersten Schritt die leistungsfinanzierenden Kantone (Rücklauf: 26 von 26 Kantonen: 100 Prozent) und die Institutionen (Rücklauf: 229 von 585 Institutionen, 39 Prozent) für eine Bestandsaufnahme, Herausforderungen in der Praxis und die Auswirkungen auf die Menschen mit einer Beeinträchtigung befragt. Besonderes Anliegen ist dabei, erstmalig Daten zu gewinnen und die Themen verzahnt, nämlich sowohl finanzbezogen als auch sozialarbeiterisch, zu beleuchten. Das Forschungsprojekt ist unabhängig über verschiedene Stiftungen, Vereine und Lotteriefonds sowie über FFHS- und SUPSI-interne Mittel finanziert. Die Gesamtprojektleitung liegt bei Daniela Mühlenberg-Schmitz, daniela.muehlenberg@ffhs.ch

* Daniela Mühlenberg-Schmitz, Prof. Dr. oec., ist Forschungsfeldleiterin an der Fernfachhochschule Schweiz (FFHS). Sie forscht zu den Themen Finanzierung und Rechnungslegung in NPO und öffentlich finanzierten Einrichtungen.



Die Lebensqualität von Menschen mit Behinderung darf durch das Finanzierungsmodell nicht geschmälert werden.

Das Erfassungsinstrument «Individueller Betreuungsbedarf»

Der IBB («Individueller Betreuungsbedarf») ist das Erfassungsinstrument des aktuell notwendigen individuellen Betreuungsbedarfs eines Menschen mit Beeinträchtigung. Die dokumentierten und erbrachten Betreuungsleistungen wiederum stellen in Kombination mit der Hilfenentschädigung die Basis für die Finanzierung der Einrichtung dar. Im Rahmen der Erfassung werden nicht einzelne Betreuungshandlungen abgebildet, sondern themenspezifische, standardisierte und in 5 bis 7 Kategorien zusammengefasste Betreuungsleistungen in einem Indikatorenraster. Vier unterschiedliche Indikatorenraster können je nach Leistungsangebot (Wohnen, Tagesstruktur) und nach Art der Beeinträchtigung (geistige/körperliche Beeinträchtigung, psychische Beeinträchtigung/Suchtbehinderung) zur Anwendung kommen.

In den IBB-Indikatorenrastern werden pro Indikator und ausgehend von der Häufigkeit der erbrachten Betreuungsleistung IBB-Punkte verteilt. Diese IBB-Punkte führen zu einer IBB-Einstufung zwischen 0 (Minimum) und 4 (Maximum). «Dies bedeutet, dass nicht immer alle im Einzelfall erbrachten individuellen Betreuungshandlungen via IBB-Indikatorenraster Wohnen und Tagesstruktur abbildbar sind, respektive dies auf Grund der Normierung der Indikatoren nicht notwendig ist.» Dies wird in der Wegleitung zum Individuellen Betreuungsbedarf (IBB) der Eidgenössischen Konferenz der Sozialdirektoren (SODK) Ost+ festgehalten.

sowie diverse Umsetzungsschwierigkeiten bei der Erfassung des tatsächlichen Betreuungsaufwands (zum Beispiel bei schwankenden Störungsbildern, bei Mehrfachbeeinträchtigung, zu defizitorientierter Sichtweise auf die beeinträchtigten Personen).

Viele Institutionen erachten Indikatorenraster als untauglich

Die meisten Kantone (9 von 12) verlangen eine jährliche Erfassung des Betreuungsbedarfs. Die Institutionen selbst erheben den Betreuungsbedarf individuell bei den beeinträchtigten Personen. Die an der Befragung teilnehmenden 127 «IBB-Institutionen» beurteilen diese Aufteilung der Zuständigkeiten überwiegend als geeignet (der Mittelwert liegt bei 4.07 von maximal 6). Ebenso erachten 80 Institutionen die Häufigkeit als passend, obwohl diese dennoch von 39 Institutionen als «zu oft» eingeschätzt wird.

Im Hinblick auf die konkrete Erfassung des Betreuungsbedarfs sind die Institutionen sehr kritisch. Zwar beurteilt eine Mehrheit, nämlich 71 Institutionen, die Anzahl Stufen zur Einstufung der Menschen mit Beeinträchtigung als passend, nichtsdestotrotz sind viele Institutionen (45) der Meinung, die Anzahl Stufen sei zu grob. Die generelle Tauglichkeit des Indikatorenrasters schätzen die Institutionen infolgedessen als eher ungeeignet ein (der Mittelwert beträgt 3.15 von maximal 6). Dabei lehnen vornehmlich Institutionen mit Hauptzielgruppe «Psychisch Beeinträchtigte» oder «Körperlich Beeinträchtigte» die generelle Tauglichkeit des Indikatorenrasters ab.

Betriebsvergleiche mittels Kennzahlen

Durch die neuen Finanzierungsmodelle sowie durch die Aufforderung, sich deutlicher an unternehmerischen Grundsätzen auszurichten, erfahren die Behinderteneinrichtungen mehr finanziellen Druck. Eine besondere Rolle spielt dabei das «Benchmarking», also Betriebsvergleiche mittels Kennzahlen.

In 9 von 12 Kantonen erfolgt ein Kennzahlenvergleich zwischen den Institutionen. 103 der teilnehmenden «IBB-Institutionen» bestätigen, dass sie einem Benchmarking unterliegen. Allerdings ist für mehr als drei Viertel dieser Institutionen der Kennzahlenvergleich wenig nützlich für die Entwicklung der Institutionen. Sie bemängeln dabei insbesondere, dass die Betriebsvergleiche undifferenziert seien, da beispielsweise den spezifischen Gegebenheiten wie Grösse der Institution oder Klientenstruktur zu wenig Rechnung getragen werde. 4 von 12 Kantonen treiben die Idee des Benchmarking voran und leiten daraus Kostenziele ab oder geben «Normkosten» vor. Das wiederum setzt die Behinderteneinrichtungen zusätzlich unter Kostendruck.

Neutraler Einfluss auf die Lebensqualität

Nach Einschätzung der Institutionen hat das IBB-Finanzierungsmodell einen grundsätzlich positiven respektive neutralen Einfluss auf die Lebensqualität der Menschen mit Beeinträchtigung, zum Beispiel in Bezug auf das körperliche oder emotionale Wohlbefinden, die persönliche Entwicklung sowie die Selbstbestimmung. Einen vergleichsweise negativen Einfluss hat die Finanzierung nach IBB jedoch auf die Bereiche «Soziale Inklusion» (der Mittelwert liegt bei 3.91 von maximal 6) und «Materielles Wohlbefinden» (Mittelwert: 3.68 von maximal 6). Bemerkenswerterweise gibt es aber bei diesen Einschätzungen keine signifikanten Unterschiede zwischen den antwortenden Institutionen. Mit anderen

Worten: In allen IBB-Institutionen – ungeachtet der Grösse, der Klientenstruktur oder der Angebote – wird bei der konkreten Umsetzung des IBB-Finanzierungsmodells die Lebensqualität hochgehalten.

Institutionen in Weiterentwicklung mit einbeziehen

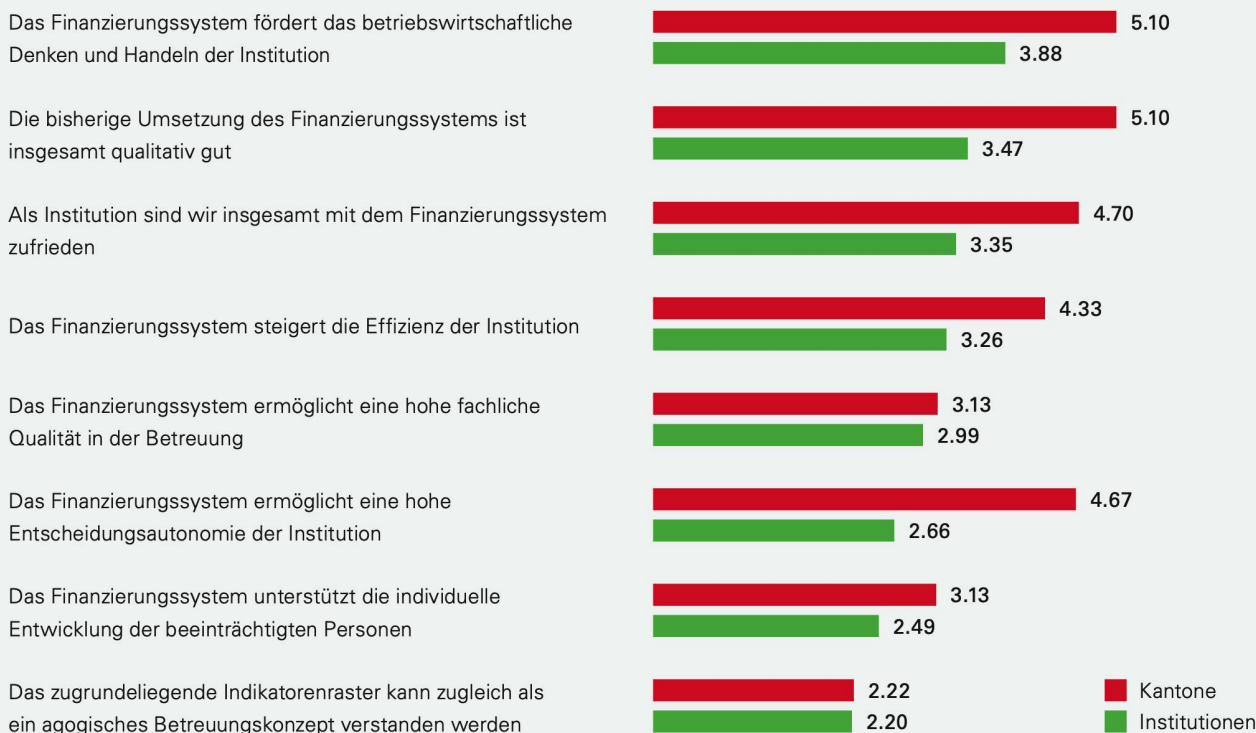
Die Einschätzung zu einzelnen Aussagen zum IBB-Finanzierungsmodell unterscheidet sich teils deutlich zwischen den Kantonen und den Institutionen (siehe die Grafik). Dies hat unter anderem methodische Gründe. Dennoch: Insbesondere die Institutionen sehen die Entscheidungsautonomie, die sich infolge der Pauschalfinanzierung ergeben sollte, deutlich weniger gegeben als die Kantone. Sie kritisieren, dass die mit den Finanzierungsmodellen einhergehende Regulierung zwar Kostenbewusstsein fördert, aber im Gegenzug das unternehmerische Handeln im Sinne von Spielräumen erheblich einschränkt.

Demgegenüber wird die Aussage zum IBB als agogisches Betreuungskonzept sowohl von den Kantonen als auch den Institutionen klar abgelehnt. Der IBB ist ausschliesslich als ein Finanzierungsmodell respektive als ein Modell zur Bedarfserfassung zu verstehen, was die Kantone in ihren IBB-Wegleitungen betonen. Doch auch zwischen den antwortenden Institutionen zeichnen sich Unterschiede ab: «IBB-Institutionen» stimmen der Einschätzung zur Förderung des betriebswirtschaftlichen Handelns signifikant deutlicher zu. Grosse «IBB-Institutionen» mit innerbetrieblichen Kosten- und Strukturvorteilen stimmen der Aussage zur Förderung der Effizienz signifikant häufiger zu. «IBB-Institutionen» verneinen klar die Einschätzung zur Förderung der

individuellen Entwicklung der beeinträchtigten Person. Darüber hinaus wurden die Institutionen zu Fehlanreizen befragt («Eine Fokussierung auf den vergüteten Betreuungsaufwand führt zu Fehlanreizen auf der Betreuungsebene»), wobei «IBB-Institutionen» dieser Aussage signifikant häufiger zugestimmt haben. Nach deren Aussage liegt ein Fehlanreiz beispielsweise in der Logik des IBB-Modells, das auf den Bedarf abstützt und folglich bei Verbesserungen des Betreuungsbedarfs eine geringere Finanzierung mit sich bringt.

Erstmals liegen jetzt Befragungsergebnisse zur Umsetzung der IBB-Finanzierung und der entsprechenden Bedarfserfassung vor. Und zwar sowohl aus Sicht der leistungsfinanzierenden Kantone als auch aus Sicht der anwendenden Institutionen. Die Kantone stellen den Institutionen insgesamt ein positives Zeugnis aus. So stimmen sie beispielsweise den Aussagen zur Förderung des betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns sowie zur Zufriedenheit mit der Umsetzung des IBB deutlich zu. Demzufolge ist keine Fundamentalkritik am IBB-Finanzierungsmodell und dessen Umsetzung bei den Behinderteneinrichtungen erforderlich. Nichtsdestotrotz zeigen die Befragungen deutlich, wo Anpassungsbedarf besteht. Ziel sollte nun sein, die zentralen Spannungsfelder, zum Beispiel das Indikatorenraaster oder die Betriebsvergleiche, konzeptionell weiterzuentwickeln. Die Kantone sollten dabei idealerweise die Institutionen mit einbeziehen. Die Erhebungsinstrumente und letztlich die Finanzierungsmodelle müssen praxisnah sein und dürfen in ihren gesamthaften Auswirkungen nicht zulasten der beeinträchtigten Menschen gehen. ●

Einschätzungen zum Finanzierungsmodell IBB



Einschätzungen von 10 Kantonen und 127 Institutionen zu generellen Aussagen zum Finanzierungsmodell IBB: Es handelt sich jeweils um Mittelwerte. 1 = stimme nicht zu bis 6 = stimme voll und ganz zu.

Foto: FHNW