

**Objekt- und Subjektfinanzierung
Ergebnisse der Befragung der Fachkommissionen**

Bericht**1) Vorgeschichte**

Die SODK plant zusammen mit der IG Umsetzung NFA einen Workshop für den Meinungsaustausch, welcher ursprünglich für Juni 2008 vorgesehen war. Bis dahin sollten die Institutionen einen ersten Entwurf für eine gemeinsame Stellungnahme ausgearbeitet haben. An der Jahresversammlung der SODK vom 5./6. Juni 2008 sollten Positionspapiere der Kantone sowie der Behinderten und der Institutionen zur Kenntnis gebracht werden und das weitere Vorgehen (Pilotversuch in einem Kanton) beschlossen werden.

In der Zwischenzeit wurden die Termine für den Austausch zwischen der SODK und der IG Umsetzung NFA geprüft und auf Herbst verschoben. Die SODK wird sich voraussichtlich im Oktober an einer a.o. Konferenz mit dem Thema befassen.

Im Hinblick auf diesen Austausch hat die IG Umsetzung NFA sowohl die DOK als auch die Institutionenverbände eingeladen, ein Positions- oder Diskussionspapier auszuarbeiten. Die DOK hat am 6. Mai ein ausführliches Diskussionspapier zum Thema, über den institutionellen Bereich hinaus, verabschiedet.

2) Situation in den Kantonen

Verschiedene Kantone haben sich mehr oder weniger systematisch mit dem Thema befasst, insbesondere in der Deutschschweiz. Der Kanton Solothurn zum Beispiel hat eine «echte Subjektfinanzierung» für das Wohnen eingeführt. Für die Werkstätten wird die «unechte Subjektfinanzierung» oder „subjektbezogene Objektfinanzierung“ (vgl. Definition Regionalverband ZH oder DOK) angewendet. In den Kantonen BS/BL und Bern befassen sich Arbeitsgruppen (unter Beteiligung der Behinderten und der Institutionen) mit dem Thema.

In der Westschweiz wurde diese Frage noch nicht eingehend debattiert. Der Übergang zu einer «echten Subjektfinanzierung» wurde bisher von keiner kantonalen Behörde angekündigt oder geplant.

Die Mitglieder von INSOS Suisse romande fragen sich, ob die gegenwärtigen kantonalen Projekte der «centres d'indication et de suivi» mit den Grundsätzen vereinbar wären, die für die «echte Subjektfinanzierung» gelten. In der Tat könnte das Konzept von «Zuordnung» und der entsprechenden Überwachung des Leistungsbezügers mit dem Konzept der Selbstbestimmung desselben in Konflikt geraten.

3) Finanzierungsmodelle - Definition**1. Objektfinanzierung**

Im Falle der Objektfinanzierung werden die Mittel des Staates und der Sozialversicherungen direkt an den Leistungserbringer ausgerichtet und nicht an den Empfänger resp. Nutzniesser dieser Leistungen.

Die reine Objektfinanzierung enthält überhaupt keine subjektiven Komponenten wie Steuern, da sie sich an den **durchschnittlichen** Kosten in den Institutionen orientiert. Sie kommt heute praktisch nur im Bereich der Finanzierung von geschützten Werkstätten zur Anwendung. Häufig ist jedoch die partielle Objektfinanzierung («Mischform»): sie ist im

Bereich der Finanzierung von Heimen, Beschäftigungsstätten und Spitex-Diensten weit verbreitet.

Bei einer Objektfinanzierung bestimmt der Staat oder die Sozialversicherung, welches «Objekt» finanziert wird.

2. Subjektfinanzierung

Bei der Subjektfinanzierung werden die Mittel des Staates und der Sozialversicherungen an die behinderte Person, welche auf Pflege, Betreuung und Assistenz angewiesen ist, selber ausbezahlt. Sie erhält damit die nötigen Geldmittel, um die benötigten Leistungen zu finanzieren. Die Leistungserbringer ihrerseits stellen für die erbrachten Leistungen Rechnung oder beanspruchen einen Lohn.

Die **echte** Subjektfinanzierung ist bisher nur selten praktiziert worden. Hingegen ist die partielle Subjektfinanzierung (oder «**Mischform**») bereits bisher häufig anzutreffen. Das bedeutet, dass eine Leistung teilweise über Subjekt- und teilweise über Objektfinanzierung abgegolten wird. Beispielsweise beim Wohnen in einem Wohnheim: Bezahlung der Taxe mit Ergänzungsleistungen (Subjektfinanzierung) kombiniert mit der direkten Subventionierung von Wohnheimen (Objektfinanzierung). Bislang hat einzig der Kanton Solothurn per 1.1.2008 die echte Subjektfinanzierung für die Heimfinanzierung eingeführt. Auch das Modell Assistenzbudget geht von einer echten Subjektfinanzierung (allerdings nur für Personen ausserhalb von Heimen) aus.

Die **unechte** Subjektfinanzierung: für die Abgeltung sind hier der **individuelle Leistungsbedarf der Nutzerinnen und Nutzer** der Institution massgebend: Je grösser der Pflege-, Betreuungs- und Assistenzbedarf der betreuten Individuen ist, umso mehr erhält der Leistungserbringer im Rahmen der Objektfinanzierung ausbezahlt. Zur Messung des Bedarfs sind spezielle Instrumente erforderlich.

4) Standpunkte der Fachkommissionen INSOS (Vernehmlassung)

Gemäss Auftrag des ZV vom 04.12.2007 wurden die Fachkommissionen der Bereiche **Wohnen, Arbeit und Psychische Beeinträchtigung** zum «Bericht Jaggi» befragt.

Der Regionalverband INSOS ZH hat dem Zentralsekretariat seine Stellungnahme übermittelt. Diese basiert auf den Überlegungen der Gruppe «Finanzierungssysteme» von INSOS ZH.

Zusammenfassung der Stellungnahmen :

A) Werkstätten/Arbeit:

Für den Bereich Werkstätten ist nur eine «**unechte Subjektfinanzierung**» möglich. Die Einführung der „**echten Subjektfinanzierung**“ ist **völlig ausgeschlossen**

B) Wohnen:

In Bezug auf den Bereich Wohnen ist die Einführung der «**echten Subjektfinanzierung**» bzw. einer «**Mischform**» denkbar.

C) Psychische Beeinträchtigung

Für den Bereich psychische Beeinträchtigung ist die Einführung der **echten «Subjektfinanzierung» ausgeschlossen.**

Die Einführung einer «unechten Subjektfinanzierung» ist angesichts der grossen Schwankungen beim Assistenzbedarf der Personen mit einer psychischen Beeinträchtigung kaum umsetzbar.

Empfehlungen des Zentralvorstands INSOS Schweiz 28.05.08

Eine einheitliche Stellungnahme von INSOS für *eine* Art der Finanzierung – auf Kosten der anderen – ist beim gegenwärtigen Stand der Diskussion noch nicht möglich.

INSOS will keine Kategorisierung der Finanzierungsmodelle nach Angeboten (Werkstätten, Wohnen) oder Behinderungsformen (v.a. psychische Beeinträchtigung) festlegen.

A) INSOS vertritt folgende **grundsätzliche Haltung :**

1. Eine differenzierte Lösung ist unabdingbar.
2. INSOS empfiehlt, sich an der Terminologie des «Berichts Jaggi» zu orientieren.
3. INSOS empfiehlt den Kantonen, die nachstehenden Leitsätze von INSOS zu übernehmen.
4. INSOS wünscht, dass sich die Kantone auf eine einheitliche Lösung für die jeweiligen Angebotsarten festlegen.

B) INSOS legt die folgenden **Leitsätze fest :**

1. Der Mensch mit seiner Behinderung steht im Zentrum. Die finanziellen Mittel sind entsprechend zielgerichtet einzusetzen. Der Verwaltungsaufwand ist klein zu halten.
2. Selbstbestimmung und Autonomie sind auch für Menschen mit Behinderung zentrale Werte und entsprechend hoch zu gewichten. Speziell wird zudem auf das Recht auf Bildung und Entwicklung hingewiesen. Die Finanzierungssysteme haben diese Werte zu respektieren.
3. Jeder Mensch, welcher auf institutionelle Unterstützung angewiesen ist, hat Anrecht auf einen geeigneten Platz. Die Finanzierungssysteme dürfen dieses Recht nicht beeinträchtigen (interkantonale Mobilität).
4. Die Institutionen und Werkstätten sind wirtschaftlich und sozial geführte Unternehmen. Sie erfüllen, basierend auf echten Leistungsaufträgen, eine zentrale staatliche (gesellschaftliche) Aufgabe.

C) INSOS beurteilt die Chancen und Risiken der verschiedenen Modelle aus der Sicht der Institutionen **nach den Leitsätzen (Punkt B) :**

1) «Mischform»: Subjektfinanzierung verbunden mit einer partiellen Objektfinanzierung

Die Kosten sollen nach Möglichkeit im Rahmen einer Subjektfinanzierung vergütet werden. Die Subjektfinanzierung verschafft dem einzelnen Individuum am ehesten die Möglichkeit, seine Lebensform nach eigener Wahl zu bestimmen. Durch die Behinderung ist das selbstbestimmte Handeln der betroffenen Personen oftmals eingeschränkt. Das Finanzierungssystem darf nicht noch zusätzliche Schranken schaffen. Integration und Partizipation sind am ehesten mit einem Modell der Subjektfinanzierung zu erreichen. Auch kann mit einer solchen Finanzierung am besten sichergestellt werden, dass die benötigten Leistungen bedarfsgerecht erbracht werden, indem die individuellen Ressourcen der

Personen mit Unterstützungsbedarf sowie des unmittelbaren sozialen Umfelds berücksichtigt werden.

Es besteht allerdings die Gefahr, dass bei einem radikalen Wechsel zur alleinigen Subjektfinanzierung ein adäquates Grundangebot im stationären, halbstationären sowie im ambulanten Bereich in Folge der Unwägbarkeiten des Marktes und den damit verbundenen Unsicherheiten im Hinblick auf Investitionen nicht in genügendem Masse sichergestellt werden kann. Dies könnte für gewisse Gruppen (wie z.B. für psychisch behinderte Menschen mit rasch wechselndem Betreuungsbedarf) zu erheblichen Problemen führen. Es macht deshalb Sinn, dass die Kantone weiterhin in Form einer **partiellen Objektfinanzierung Infrastrukturbeiträge an Institutionen** (wie z.B. Wohnheime, Tagesstätten) entrichten. Mit diesen Objektfinanzierungsbeiträgen sollen im stationären Bereich bauliche Investitionen, Einrichtungen sowie Reservekapazitäten für Aufnahmen in Notfällen abgegolten werden. Die eigentliche Pflege, Betreuung und Assistenz soll jedoch nicht über die Objektfinanzierung, sondern allein über eine Subjektfinanzierung abgegolten werden. Mit einer solchen partiellen Objektfinanzierung wird die Wahlfreiheit der Menschen mit Unterstützungsbedarf und ihre Selbstbestimmung nicht beeinträchtigt. Die Durchlässigkeit des Systems wird tendenziell gefördert, weil für Krisen und Entlastungen ein Grundangebot sichergestellt bleibt. Und der Kanton behält gewisse Steuerungsinstrumente, mit welchen das Angebot bedarfsgerecht geplant, die Qualität beeinflusst und sichergestellt werden kann, dass Angebote auch für Schwerstbehinderte bestehen.

2) Echte Subjektfinanzierung

Diese kommt auf den ersten Blick vor allem den Anliegen der Behinderten entgegen. Deren **Chancen** werden unter 1) dargestellt. Dazu kann man noch folgende Chancen für die Institutionen erwähnen: erhöhte unternehmerische Freiheit, Leistungs- und Innovationsanreize, und Erfolgshonorierung.

Risiken sehen wir in der Umsetzung dieses Modelles:

➤ **Im Arbeitsbereich :**

Die Menschen mit Behinderung haben in den Werkstätten einen Arbeitsvertrag, und es ist undenkbar, dass ihnen Rechnung dafür gestellt wird, damit sie arbeiten können. Zwischen Personen, welche eine wirtschaftlich verwertbare, d.h. produktionsorientierte Arbeit leisten, und Personen, die in erster Linie ohne Produktionsziele beschäftigt werden, soll nicht unterschieden werden.

Es besteht grundsätzlich kein Arbeitszwang (insbesondere nicht bei Menschen mit einer erheblichen Behinderung und Bezug einer ganzen Invalidenrente): ob Assistenz benötigt wird oder nicht, hängt somit nicht nur von der objektiven gesundheitlichen Beeinträchtigung ab, sondern auch davon, ob jemand einer Arbeit tatsächlich nachgeht oder nicht und wo der Arbeitsplatz ist

Ein reines Subjektfinanzierungssystem für Menschen, die bei geringem Lohn in einer geschützten Werkstätte arbeiten, würde zur merkwürdigen Konstellation führen, dass eine Person z.B. monatlich Fr. 1'500.- bezahlen muss, um schliesslich einen Lohn von Fr. 500.- zu beziehen. Auch wenn die Ausgaben von Fr. 1'500.- schliesslich wieder gedeckt werden, wird der unmittelbare Anreiz, Arbeit zu leisten, dadurch stark beeinträchtigt.

An der GV von INSOS Suisse romande am 15.05.08 hat Kurt Jaggi übrigens bestätigt, dass das Finanzierungsmodell „echte Subjektfinanzierung“ für den Bereich der Werkstätten nicht in Frage komme.

Anzustreben ist demnach eine «**unechte Subjektfinanzierung**» : Gegenüber der heutigen Objektfinanzierung besteht der Unterschied darin, dass der Betreuungsbedarf individuell (und nicht nach Typus der Werkstätte) ermittelt und finanziert wird.

Nach Meinung der Fachkommission Wohnen gilt für die Tagesstätten dieselbe Logik. Tatsächlich werden im Kanton Solothurn die Tagesstätten nach der «unechten Subjektfinanzierung» finanziert.

➤ In den **Institutionen für psychisch Beeinträchtigte:**

Angesichts der sehr labilen gesundheitlichen Situation der meisten Menschen mit psychischer Beeinträchtigung ist ein vereinbarter Leistungsbedarf zu wenig stabil, um ein individuelles Rating über einen vernünftig langen Zeitraum vornehmen zu können. Hinzu kommt die Meinung, dass eine **Subjektfinanzierung die Autonomie dieser Menschen nicht stärken, sondern einschränken wird.**

3) Unechte Subjektfinanzierung

Mit diesem Modell kann das Angebot im Arbeitsbereich bedarfsgerecht geplant und sichergestellt werden, und es kann die Qualität der Betreuung optimal gewährleistet werden. Der Kanton kann mit gewissen Auflagen auch sicherstellen, dass die Träger der geschützten Werkstätten die Integration in den ersten Arbeitsmarkt fördern, indem sie z.B. in Betrieben integrierte geschützte Arbeitsplätze anbieten. Das System stellt für die Betroffenen (mit einer grösstenteils geistigen oder psychischen Behinderung) keine Probleme bei der Handhabung, sie sind vom administrativen Aufwand entlastet. Die Wahlfreiheit ist zwar nicht voll gewährleistet, was aber letztlich nicht primär von der Finanzierung, sondern vor allem davon abhängt, dass das Angebot an geschützten Arbeitsplätzen ohnehin knapp ist. Die Möglichkeit, einen Arbeitsplatz in der freien Wirtschaft zu wählen, wird aber nicht eingeschränkt. Schliesslich ist auch die Durchlässigkeit und Flexibilität gewährleistet, wenn eine Person neben einer geschützten Arbeitsstelle auch eine Teilstelle auf dem freien Arbeitsmarkt bekleidet.

D) Für den **Bereich der Werkstätten** entscheidet INSOS klar, dass die Einführung der «echten Subjektfinanzierung» ausgeschlossen wird. In diesem Bereich ist nur eine «**unechte Subjektfinanzierung**» möglich.

Mai 2008 – VF und TB.