

# **Behindertenkonzept des Kantons Zug**

Zug, 23. Februar 2010

# Inhaltsverzeichnis

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Einleitung</b>   | <b>4</b>  |
| <b>2</b> | <b>Ausgangslage</b>   | <b>5</b>  |
| 2.1      | Einordnung des Konzepts in eine ganzheitliche Behindertengleichstellungspolitik | 5         |
| 2.2      | Zentralschweizer Rahmenkonzept  | 7         |
| 2.3      | Mitarbeit von Einrichtungen und Organisationen am Behindertenkonzept            | 8         |
| <b>3</b> | <b>Zielsetzungen des Behindertenkonzepts</b>                                    | <b>9</b>  |
| <b>4</b> | <b>Geltungsbereich</b>  | <b>10</b> |
| <b>5</b> | <b>Steuerung des Angebots im Kanton Zug</b>                                     | <b>11</b> |
| 5.1      | Wahl des Steuerungsmodells  | 11        |
| 5.2      | Das objektorientierte Steuerungsmodell im Überblick                             | 11        |
| 5.3      | Bedarfsplanung  | 12        |
| 5.3.1    | Bedeutung der Bedarfsplanung  | 12        |
| 5.3.2    | Die aktuelle Bedarfsplanung 2008 - 2010   | 13        |
| 5.3.3    | Anforderungen an die zukünftige Bedarfsplanung                                  | 14        |
| 5.3.4    | Die Bedarfsanalyse  | 15        |
| 5.4      | Anerkennung und Prüfung im Rahmen der Aufsicht                                  | 17        |
| 5.4.1    | Die Anerkennung   | 18        |
| 5.4.2    | Die Prüfung   | 19        |
| 5.4.3    | Abgrenzung der Anerkennung zum Qualitätsmanagementsystem<br>BSV/IV 2000         | 19        |
| 5.5      | Leistungsvereinbarung und Controlling (Kontraktmanagement)                      | 20        |
| 5.5.1    | Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit                                | 20        |
| 5.5.2    | Leistungsvereinbarungen   | 21        |
| 5.5.3    | Definition des Leistungsangebots  | 21        |
| 5.5.4    | Art der Qualitätssicherung und -entwicklung                                     | 23        |
| 5.5.5    | Leistungs- und Finanzcontrolling  | 23        |
| 5.6      | Individuelle Kostenübernahmegarantien   | 23        |
| <b>6</b> | <b>Grundsätze der Finanzierung</b>  | <b>25</b> |
| 6.1      | Betriebsbeiträge über Leistungsvereinbarungen                                   | 26        |
| 6.2      | Individuelle Beiträge (KÜG)   | 26        |
| 6.3      | Ergänzungsleistungen  | 26        |
| 6.4      | Investitionen   | 27        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>7</b> | <b>Wichtige Handlungsfelder im Zusammenhang mit dem Behindertenkonzept</b>             | <b>30</b> |
| 7.1      | Grundsatz ambulant vor stationär   | 30        |
| 7.1.1    | Bestehende ambulante Angebote  | 30        |
| 7.1.2    | Neuere Entwicklungen und Trends  | 31        |
| 7.1.3    | Herausforderungen  | 31        |
| 7.1.4    | Ziel   | 32        |
| 7.1.5    | Ausblick   | 33        |
| 7.2      | Behinderung im Alter   | 34        |
| 7.2.1    | Alter und Behinderung in sozialen Einrichtungen  | 34        |
| 7.2.2    | Alter und Behinderung ausserhalb von sozialen Einrichtungen                            | 35        |
| 7.2.3    | Ausblick   | 35        |
| 7.3      | Übergang von der Sonderpädagogik zur Erwachsenenbetreuung                              | 35        |
| 7.3.1    | Ausgangslage   | 35        |
| 7.3.2    | Ausblick   | 36        |
| <b>8</b> | <b>Weitere Aspekte des Behindertenkonzepts</b>   | <b>37</b> |
| 8.1      | Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals                    | 37        |
| 8.2      | Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Einrichtungen | 37        |
| 8.2.1    | Bisherige Praxis   | 37        |
| 8.2.2    | Ausblick   | 38        |
| 8.3      | Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen  | 39        |
| 8.3.1    | Im Bereich der Finanzierung  | 39        |
| 8.3.2    | Im Bereich der Bedarfsplanung  | 39        |
| <b>9</b> | <b>Planung der Umsetzung</b>   | <b>40</b> |
| 9.1      | Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG)  | 40        |
| 9.2      | Weiterführende Projekte  | 40        |
| 9.2.1    | Förderung von ambulanten Angeboten   | 40        |
| 9.2.2    | Projekt Behinderung im Alter   | 41        |
| 9.2.3    | Zwischenbericht subjektorientierte Steuerung   | 41        |

# 1 Einleitung

Das vorliegende Konzept entstand im Rahmen der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Behindertenbereich. Es legt dar, wie der Kanton Zug die neu übernommenen Aufgaben umsetzen wird und berücksichtigt dabei die Anforderungen, die in Artikel 10 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG, SR 831.26) für die kantonalen Behindertenkonzepte vorgegeben sind. Das Konzept ist folgendermassen gegliedert:

Kapitel 2 erörtert die Ausgangslage und stellt insbesondere dar, wie das vorliegende Konzept in die ganzheitliche Behindertenpolitik auf kantonaler und regionaler Ebene einzuordnen ist.

Kapitel 3 beschreibt, welche Zielsetzungen mit dem Konzept verfolgt werden und Kapitel 4 erörtert den Geltungsbereich des vorliegenden Konzeptes.

Das Kapitel 5 zeigt auf, wie der Kanton Zug die Steuerung sozialer Einrichtungen umsetzt. Für die aktuelle Steuerung des Behindertenbereichs setzt der Kanton auf ein objektorientiertes Steuerungsmodell, das auf drei abgestuften Regelkreisen aufbaut. Die wichtigsten Steuerungsinstrumente zur Zusammenarbeit mit den sozialen Einrichtungen werden vorgestellt. Dazu gehören die Bedarfsplanung und -analyse, die Annerkennung und Prüfung im Rahmen der Aufsicht, die Leistungsvereinbarung und das Controlling sowie die individuelle Kostenübernahmegarantie. Kapitel 5 ist damit das Kernstück des vorliegenden Konzeptes und deckt auch die wesentlichen Anforderungen des IFEG ab.

Kapitel 6 erörtert die Grundsätze der Finanzierung. Es wird aufgezeigt, wie die verschiedenen Finanzierungsinstrumente für Betriebsbeiträge des Kantons aufeinander abgestimmt sind und welche Möglichkeiten bei Investitionsvorhaben von sozialen Einrichtungen vorgesehen sind.

Kapitel 7 widmet sich aktuellen Handlungsfeldern, die es in näherer Zukunft unabhängig des gewählten Steuerungsansatzes zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebots für Menschen mit Behinderung zu beachten gilt. Es wird aufgezeigt, wie die anstehenden Herausforderungen im Bereich der ambulanten Betreuung, im Bereich Behinderung im Alter und im Bereich Übergang Sonderschulung - Erwachsenenbetreuung angegangen werden können.

Kapitel 8 behandelt weitere vom IFEG geforderte Themen, die im Rahmen der Beschreibung des Steuerungsmodells noch nicht angesprochen wurden.

Kapitel 9 schliesslich gibt Auskunft über das weitere Vorgehen bei der Umsetzung dieses Konzeptes im Kanton Zug.

Dem Behindertenkonzept sind zwei Anhänge beigelegt. Im Anhang 1 befindet sich das vollständige Zentralschweizer Rahmenkonzept zur Behindertenpolitik in den Bereichen Wohnen, Arbeiten und Beschäftigung. Anhang 2 enthält eine ausführliche Diskussion und Bewertung der beiden grundsätzlichen Steuerungsmodelle.

## 2 Ausgangslage

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zog sich die Invalidenversicherung (IV) vollständig aus der Planung, Steuerung und Finanzierung von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung zurück. Diese Aufgabe obliegt seit dem 1. Januar 2008 umfassend den Kantonen. Die entsprechende Ausführungsgesetzgebung des Bundes (Bundesgesetz über Institutionen zur Eingliederung von invaliden Personen [IFEG] SR 831.26) gibt den Kantonen verschiedene Rahmenbedingungen vor und erteilt ihnen in Artikel 2 IFEG einen gesetzlichen Auftrag: "Jeder Kanton gewährleistet, dass invaliden Personen, die Wohnsitz in seinem Gebiet haben, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht."

In einer Übergangsphase übernehmen die Kantone die bisherigen Leistungen der IV, bis sie über ein genehmigtes Behindertenkonzept verfügen, mindestens jedoch für drei Jahre (Art. 197 Ziffer 4 der Bundesverfassung, SR 101). Das vorliegende Konzept ist nach den Kriterien des Art. 10 IFEG erstellt und löst im Kanton Zug mit seiner Genehmigung durch den Bundesrat die bisherigen Leistungen der IV ab.

Parallel zum Behindertenkonzept hat der Kanton Zug ein neues Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG; Vorlage Nr. 1887.2 - 13288) erarbeitet. Dieses wurde am 5. Januar 2010 vom Regierungsrat zuhanden des Parlaments verabschiedet. Geplant ist eine In-Kraft-Setzung per 1. Januar 2011. Das Gesetz bildet zusammen mit einer Verordnung über soziale Einrichtungen die notwendige gesetzliche Grundlage für die Umsetzung des Konzeptes. Ziel ist es, das Konzept mit der Einführung des neuen Gesetzes ab 2011 umzusetzen.

### 2.1 Einordnung des Konzepts in eine ganzheitliche Behindertengleichstellungspolitik

Die ganzheitliche Förderung der Integration und Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung geht über die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags des Art. 2 IFEG hinaus. Sie verlangt eine ganzheitliche Behindertengleichstellungspolitik.

Bereits 1991 setzte der Kanton Zug als einer der ersten Kantone eine kantonale Fachkommission für Behindertenfragen ein<sup>1</sup>, die 1996 ein Leitbild für die Behindertenhilfe definierte. Dieses Leitbild wurde vor acht Jahren in einem Bericht 2000 letztmals überarbeitet. Der Bericht 2000 umfasst eine Bestandesaufnahme an Angeboten und konkreten Massnahmen für die Lebensbereiche Arbeit, Wohnform, Freizeit, Bildung, Sport, Mobilität sowie Hilfe. Die Umsetzung der Massnahmen wurde bis 2006 regelmässig evaluiert.

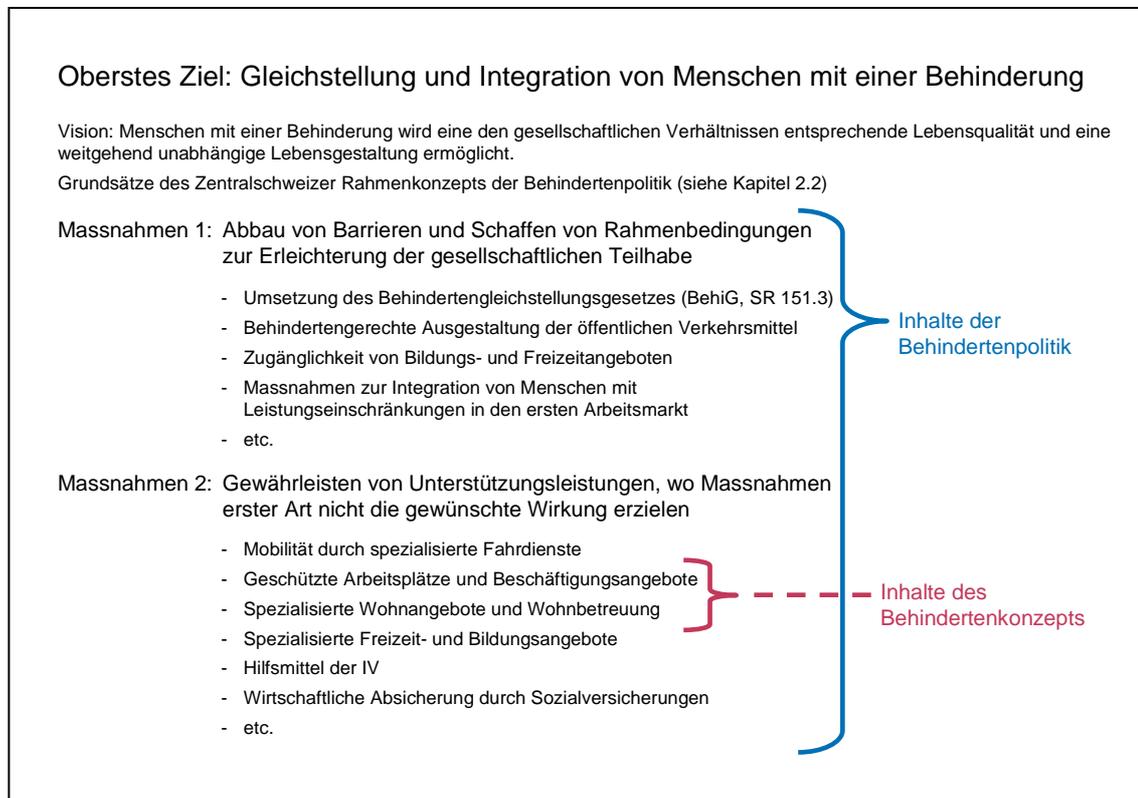
Diese Tätigkeit wurde nicht fortgesetzt in der Annahme, dass das ab 2008 zu erarbeitende Behindertenkonzept den Bericht 2000 ersetzen wird. Die Arbeiten am Behindertenkonzept zeigten allerdings, dass dieses Konzept dem Anspruch einer umfassenden Darlegung der Behindertengleichstellungspolitik nicht gerecht werden kann. In Anbetracht des anstehenden Regulierungsbedarfs im Rahmen der neuen Aufgaben nach NFA im Kanton Zug mussten Prioritäten gesetzt werden. So wurde beschlossen, das Behindertenkonzept auf die vom IFEG vorgeschriebenen Bereiche zu konzentrieren. Damit beschränkt sich das Behindertenkonzept auf Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderung im Kanton Zug in den Bereichen Wohnen, Arbeit und Beschäftigung. Eine umfassende Darlegung der Behindertengleichstel-

---

<sup>1</sup> Kant. Fachkommission für Behindertenfragen Zug, Behindertenhilfe im Kanton Zug - Leitsätze, Angebot, Entwicklung, Probleme, Massnahmen - Bericht 2000, 2000

lungspolitik soll in einem zweiten Schritt erfolgen, sofern die notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Abbildung 1 zeigt wie das Behindertenkonzept in einer ganzheitlichen Behindertengleichstellungspolitik einzuordnen ist.

**Abbildung 1 Einordnung des Behindertenkonzepts in einer umfassenden Behindertengleichstellungspolitik**



## 2.2 Zentralschweizer Rahmenkonzept

Die Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz (ZGSDK) verabschiedete als Bekenntnis der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der neu übernommenen Aufgaben ein Rahmenkonzept zur Behindertenpolitik in den Bereichen Wohnen, Arbeiten und Beschäftigung. Die Grundsätze formulieren allgemeine inhaltliche Ziele, welche von sämtlichen beteiligten Kantonen getragen werden. Sie stellen Leitlinien für die bedarfs- und wirkungsorientierte Steuerung und Finanzierung von Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderung dar und bilden die Grundlage für die Zusammenarbeit der Kantone in der Zentralschweiz. Gleichzeitig sind sie Orientierungshilfen für die Einrichtungen bei der Entwicklung und Gestaltung ihrer eigenen Angebote.

Der Kanton Zug hat sich intensiv an der Erarbeitung dieser Grundsätze beteiligt. Das vorliegende Behindertenkonzept des Kantons Zug orientiert sich an diesen Grundsätzen.

Die Grundsätze im Einzelnen sind:

1. Die Chancen- und Rechtsgleichheit sowie die Integration von Menschen mit Behinderung werden gefördert.
2. Die Angebote orientieren sich an den jeweiligen Bedürfnissen und Fähigkeiten der Menschen mit Behinderung.
3. Die Selbstverantwortung, Selbstbestimmung und Selbständigkeit der Menschen mit Behinderung wird gestärkt.
4. Die Leistungen für Menschen mit Behinderung werden subsidiär gewährt.
5. Die Leistungen für Menschen mit Behinderung sollen möglichst wohnortsnah angeboten werden.
6. Ambulante vor stationären Angeboten
7. Qualität und Wirtschaftlichkeit werden bei der Ausgestaltung der Angebote und Leistungen berücksichtigt.
8. Sämtliche Beteiligten arbeiten zusammen.
9. Die Angebote werden weiterentwickelt.

Zusammenarbeit der Kantone

1. Sinn und Zweck der Zusammenarbeit sind der Informationsaustausch, die gegenseitige Abstimmung von Angeboten sowie die Durchlässigkeit des Systems aus Sicht der Menschen mit Behinderung.
2. Jeder Kanton erstellt eine Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung, welche mit denjenigen der anderen Kantone koordiniert wird.
3. In einer periodisch stattfindenden Planungskonferenz werden Tendenzen, Entwicklungen und der veränderte Bedarf an Angeboten abgesprochen.
4. Die Kantone sichern die Qualität in ihren Institutionen.

Das vollständige Rahmenkonzept mit Ausführungen zu jedem Grundsatz steht im Anhang 1 dieses Konzepts.

## **2.3 Mitarbeit von Einrichtungen und Organisationen am Behindertenkonzept**

Zu Beginn der Grundlagenarbeit für das Behindertenkonzept wurden die kantonale Fachkommission für Behindertenfragen, Vertreterinnen und Vertreter der Zuger Einrichtungen, sowie weitere Organisationen des Behindertenbereichs an Informationsanlässen über das Projekt informiert und zur Mitarbeit eingeladen. Nach Einführung der NFA herrschte bei allen Beteiligten viel Unsicherheit und eine frühe und aktive Kommunikation wurde sehr begrüsst.

Die Fachpersonen schätzten sehr, dass sie bereits in die Erarbeitung der Grundlagen involviert wurden und stellten ihr Fachwissen und ihre Zeit bereitwillig und unentgeltlich zur Verfügung. Verschiedene Akteurinnen und Akteure von Consol, der Stiftung Maihof, der Stiftung Phönix, dem Wohn- und Werkheim Schmetterling, der ZUWEBE, Pro Infirmis und der Vereinigung Insieme Cerebral beteiligten sich in Arbeitsgruppen zu einzelnen Kernthemen. Die aktive Beteiligung war für den Kanton ein grosser Gewinn, da viel zusätzliches Fachwissen und Erfahrungen von Personen, die schon seit längerer Zeit mit der Arbeit im Behindertenbereich vertraut sind, in die Entwicklungsarbeit aufgenommen werden konnte. Die Zusammenarbeit verlief konstruktiv im Sinne eines gemeinsamen Zusammentragens der Grundlagen.

Auf Basis dieser Grundlagen erarbeitete die Direktion des Innern das Konzept. Im Juni 2009 gab der Regierungsrat das Behindertenkonzept zusammen mit dem SEG zur Vernehmlassung frei. Zur Stellungnahme eingeladen wurden unter anderem sämtliche sozialen Einrichtungen im Kanton Zug sowie verschiedene Interessenorganisationen. Damit folgte der Kanton Zug der Forderung aus Art. 10 IFEG, wonach die Institutionen und Behindertenorganisationen anzuhören sind.

### 3 Zielsetzungen des Behindertenkonzepts

Mit dem Behindertenkonzept werden die folgenden Ziele verfolgt:

- Das Behindertenkonzept soll darlegen, wie der Kanton Zug gewährleistet, dass erwachsene Menschen mit Behinderung aus dem Kanton Zug Zugang zu den für sie geeigneten Angeboten in den Lebensbereichen Wohnen, Arbeiten und Beschäftigung innerhalb und ausserhalb des Kantons Zug haben.
- Die Anforderungen an das Konzept zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen nach Art. 10 IFEG sollen umfassend abgedeckt werden.
- Das Konzept soll aufzeigen, mit welchen Steuerungsinstrumenten der Kanton die Zusammenarbeit mit sozialen Einrichtungen gestaltet. Dabei sind alternative Steuerungsmodelle zu prüfen.
- Das Konzept soll als Entscheidungsgrundlage für das neue Gesetz über soziale Einrichtungen dienen, indem es die Anwendung der darin verankerten Planungs-, Steuerungs-, und Finanzierungsinstrumente ausführlich darlegt.
- Neben den zentralen Steuerungsmechanismen sind im Behindertenkonzept die wichtigsten Handlungsfelder im Behindertenbereich des Kantons Zug aufzuzeigen und mögliche Schritte, wie diese angegangen werden können, zu skizzieren.
- Das Behindertenkonzept richtet sich nach den Grundsätzen des Zentralschweizer Rahmenkonzepts. Angestrebt wird die soziale Integration der betroffenen Menschen mit angemessener Unterstützung, Betreuung, Beschäftigung und Förderung.

## 4 Geltungsbereich

Dieses Konzept bezieht sich auf Menschen mit Behinderung, denen es aufgrund von voraussichtlich dauerhaften psychischen, geistigen oder körperlichen Einschränkungen erschwert oder verunmöglicht ist, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben.

Eine entsprechende Definition soll dem neuen Gesetz über soziale Einrichtungen zu Grunde gelegt werden. Sie entspricht dem Begriff "Mensch mit Behinderungen" im Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3). Der zeitgemässe und umfassende Begriff für Menschen mit Behinderung gemäss BehiG wird deshalb aufgenommen, damit eine Rechtsgrundlage vorhanden ist, um grundsätzlich bei Bedarf allen Menschen mit Behinderung den Zugang zu den für sie geeigneten Betreuungsangeboten zu ermöglichen. Der umfassende Begriff ist auch wichtig für die Gestaltung der Übergänge zwischen Behinderungs- und Altersbereich und die Einbettung des SEG in die heute üblichen Begrifflichkeiten, wie sie die Weltgesundheitsorganisation WHO oder der Bund in seiner Behindertenpolitik verwendet.

Das Thema Behinderung und Alter ist für soziale Einrichtungen ein relativ junges Thema. Zunehmend werden Menschen mit Behinderung, die in sozialen Einrichtungen betreut werden, älter und erreichen das Pensionsalter. Ihre angemessene Betreuung muss gesichert werden. Eine gesetzliche Grundlage, die ihren Geltungsbereich auf das Erwerbsalter einschränkt, würde diesem Umstand nicht gerecht werden.

Die Invalidenversicherung richtete den Geltungsbereich für anrechenbare Kosten einer Einrichtung bisher an der Erwerbsunfähigkeit und damit am Altersspektrum von 18 bis und mit 64 Jahre aus. Sie kannte lediglich eine Besitzstandwahrungsklausel für Personen, die sich bereits vor dem Erreichen des AHV-Alters in einer sozialen Einrichtung befanden. Mit der diesem Konzept zu Grunde liegenden Definition des Begriffs Menschen mit Behinderung kann der Kanton Zug diese bewährte Praxis weiterführen.

Einen direkten Rechtsanspruch auf Leistungen im Sinne des SEG haben jedoch nur Personen, die als invalid gemäss Art. 8 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gelten. Diesen Rechtsanspruch verlangt das IFEG als Bundesrahmengesetz für Menschen mit Behinderung.

Damit wird die bisherige Praxis vor NFA beibehalten. Die Einrichtungen konnten Betriebskosten für jeden Menschen mit Behinderung nach Art. 8 ATSG in Rechnung stellen<sup>2</sup>. Auf Verlangen der IV mussten sie die Anspruchsberechtigung für die als behindert gemeldeten Personen nachweisen. Dieser Nachweis war in der Praxis gegeben, wenn eine Person eine IV-Rente bezog, oder wenn ein Arzt oder eine Ärztin die Erwerbsunfähigkeit nach Art. 8 ATSG bescheinigte.

Als soziale Einrichtungen im vorliegenden Konzept gelten grundsätzlich sämtliche Institutionen zur Förderung der Eingliederung gemäss Art. 3 IFEG. In Abweichung zum IFEG wird im vorliegenden Konzept der Begriff der stationären Einrichtungen anstelle von Wohnheimen verwendet. Dies entspricht der Terminologie der kantonalen Gesetzgebung des Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG).

---

<sup>2</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen, Kreisschreiben über die Gewährung von Betriebsbeiträgen an Wohnheime, kollektive Wohnformen und Tagesstätten (Wohnheim-Kreisschreiben KSWH), 2007; Bundesamt für Sozialversicherungen, Kreisschreiben über die Gewährung von Betriebsbeiträgen an Werkstätten für die Dauerbeschäftigung Behinderter (Werkstatt-Kreisschreiben, KSWs), 2007

## 5 Steuerung des Angebots im Kanton Zug

### 5.1 Wahl des Steuerungsmodells

Mit der NFA übernehmen die Kantone vom Bund die Verantwortung für die Behindertenhilfe. Die NFA schaffte nicht nur neue Zuständigkeiten, sondern eröffnete damit indirekt auch die Diskussion über einen Systemwechsel von der objektorientierten zur subjektorientierten Steuerung des Behindertenbereichs: Während der Bund bisher Einrichtungen finanzierte, richtet sich die neue Zuständigkeit der Kantone nach dem Wohnsitz der betroffenen Personen. Die Kantone können sich also nicht nur an den vorhandenen Einrichtungen ausrichten, sondern müssen Verantwortung für die Bewohnerinnen und Bewohner mit Unterstützungsbedarf ihres Kantons übernehmen.

Der Kanton Zug begrüsst grundsätzlich eine Subjektorientierung im Behindertenbereich, bei der der Bedarf des einzelnen Menschen (Subjekts) als Ausgangspunkt der Steuerung von Leistungen gewählt wird. In der Auseinandersetzung mit einem möglichen Systemwechsel (vgl. Ausführungen in Anhang 2) stellt er allerdings fest, dass trotz der Chancen die ein solcher Systemwechsel bietet, die Einführung der subjektorientierten Steuerung zum heutigen Zeitpunkt im Kanton Zug nicht sinnvoll ist. Die zentralen Instrumente und Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung sowie ein detaillierter modularer Leistungskatalog sind zu wenig ausgereift beziehungsweise fehlen, und die Erarbeitung einer Einzellösung für den Kanton Zug macht wenig Sinn.

Für die aktuelle Steuerung wird daher das Modell der objektorientierten Steuerung weiterentwickelt und optimiert. Parallel dazu wird der Kanton die Entwicklung der subjektorientierten Steuerungsinstrumente weiter verfolgen und sich insbesondere auf interkantonaler Ebene aktiv daran beteiligen.

Die Direktion des Innern soll dem Regierungsrat spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes über soziale Einrichtungen einen Zwischenbericht erstellen und darlegen, ob ein Systemwechsel von der objektorientierten zur subjektorientierten Steuerung des Behindertenbereichs sinnvoll ist und welches dabei die Herausforderungen sind.

### 5.2 Das objektorientierte Steuerungsmodell im Überblick

Das objektorientierte Steuerungsmodell besteht aus drei hierarchisch angeordneten Regelkreisen (siehe Abbildung 2 auf der nächsten Seite). Der übergeordnete Regelkreis der Bedarfsplanung berücksichtigt langfristige Entwicklungen und Trends und stellt die mittelfristige Planung und Finanzierung sicher. Die **Bedarfsplanung** ist das zentrale und regulierende Steuerungsinstrument. Mit der Bedarfsplanung wird das Mengengerüst sowie die Art des Angebots für Personen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen festgelegt, wobei das Platzangebot bis auf die Stufe der einzelnen sozialen Einrichtungen im Detail ausgewiesen wird. Die Genehmigung der Bedarfsplanung liegt beim Regierungsrat, der damit den Rahmen für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit geeigneten sozialen Einrichtungen festlegt.

Der zweite Regelkreis umfasst die Anerkennung und Prüfung im Rahmen der Aufsicht (Inputsteuerung). Die Direktion des Innern anerkennt geeignete soziale Einrichtungen, welche die qualitativen und betrieblichen Voraussetzungen erfüllen, um ihre Leistungen kompetent zu



Die vom Regierungsrat genehmigte Bedarfsplanung ist damit der übergeordnete regulierende Faktor für die Festlegung des Mengengerüsts des Behindertenbereichs. Die Bedarfsplanung ist mit Finanzkennzahlen zu verknüpfen, so dass sich der Regierungsrat rechtzeitig ein Gesamtbild machen kann.

Die Bedarfsplanung für die nächste Periode ist jeweils mindestens neun Monate vor Ablauf der laufenden Bedarfsplanung zu verabschieden.

### 5.3.2 Die aktuelle Bedarfsplanung 2008 - 2010

Der Kanton Zug verfügt über eine aktuelle Bedarfsplanung für die Planjahre 2008 - 2010. Sie entstand 2007 in Zusammenarbeit mit der Beratungsfirma Landert, Farago und Partner und in Koordination mit dem zentralschweizerischen Bedarfsplanungsprojekt. Basierend auf leitfadengestützter Interviews mit den Geschäftsleitenden der sozialen Einrichtungen, mit Vertreterinnen und Vertreter von Sonderschulen, den Gemeinden sowie weiteren Expertinnen und Experten des Sozialwesens erstellte die Beratungsfirma eine Prognose, wie viele Personen in den kommenden drei Jahren mindestens eine der Leistungskategorien neu in Anspruch nehmen werden, sowie in welchem Umfang ein quantitativer Ausbau aufgrund der jetzigen Infrastruktur möglich wäre.

Die Einrichtungen und Leistungsangebote der Bedarfsplanung 2010 sind in der Tabelle 1 dargestellt. Insgesamt werden durch anerkannte Trägerschaften 489 Plätze angeboten, wobei die Plätze auch für Betreute mit ausserkantonalem Wohnsitz offen stehen.

**Tabelle 1: Anzahl Plätze in Zuger Einrichtungen mit Leistungsvereinbarung**

| Angebot:                       | ZUWEBE     | Maihof    | Phönix    | Schmetterling | Rufin     | ConSol    | Total      |
|--------------------------------|------------|-----------|-----------|---------------|-----------|-----------|------------|
| Wohnen Erwachsene              | 4          | 7         | 12        | -             | -         | -         | 23         |
| Wohnen/Beschäftigung           | 16         | 70        | 15        | 13            | 17        | -         | 131        |
| Wohnen/Geschützte Arbeit       | 65         | -         | -         | -             | -         | -         | 65         |
| Geschützte Arbeit <sup>3</sup> | 159        | 5         | -         | 1             | -         | 72        | 237        |
| Beschäftigung <sup>3</sup>     | -          | 4         | 22        | 7             | -         | -         | 33         |
| <b>Total Plätze:</b>           | <b>244</b> | <b>86</b> | <b>49</b> | <b>21</b>     | <b>17</b> | <b>72</b> | <b>489</b> |

Im September 2009 erhob die Hochschule Luzern - Soziale Arbeit ein Angebotsinventar. Es zeigt, dass das Angebot im Kanton Zug von 212 Personen im Wohnbereich und von 448 Personen im Bereich der Tagesstrukturen (Beschäftigung oder Arbeit) genutzt wird. Dabei ist zu beachten, dass 174 Personen in einer Einrichtung beide Angebotsbereiche nutzen. Sie werden daher zweimal gezählt. Die absolute Zahl an Menschen mit Behinderungen, die im Kanton Zug betreut werden, lag am Stichtag folglich bei 486 Personen.

Der Kanton finanziert zusätzlich 107 Aufenthalte in sozialen Einrichtungen ausserhalb des Kantons über individuelle Kostenübernahmegarantien (Stand Dezember 2009). Diese ausserkantonale erbrachten Leistungen sind bis jetzt nicht Bestandteil der Bedarfsplanung. Ihre Entwicklung wird zukünftig mitberücksichtigt.

<sup>3</sup> Bei der geschützten Arbeit und der Beschäftigung kann ein Platz von mehr als einer Person belegt werden. Die Anzahl der Plätze kann deshalb nicht gleichgesetzt werden mit der Anzahl Personen.

Die Ergebnisse der Zuger Bedarfsplanung werden mit einer einfachen, auf der Bevölkerungsentwicklung basierenden zentralschweizerischen Bedarfsplanung koordiniert. Diese zentralschweizerische Bedarfsplanung wird jährlich aktualisiert und in einer Planungskonferenz ausgewertet. Der Bericht der Planungskonferenz vereinfacht die interkantonale Zusammenarbeit und Koordination.

Mit der Erhebung der Daten durch das vom Kanton Zürich zusammen mit der Hochschule Luzern - Soziale Arbeit entwickelte Angebotsinventar im September 2009, können erstmals interkantonale Vergleiche über die Zentralschweiz hinaus vorgenommen werden. Neben den vier teilnehmenden Kantonen der Zentralschweiz (Nidwalden, Obwalden, Uri und Zug) wird ein Vergleich mit den Kantonen Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und Zürich möglich.

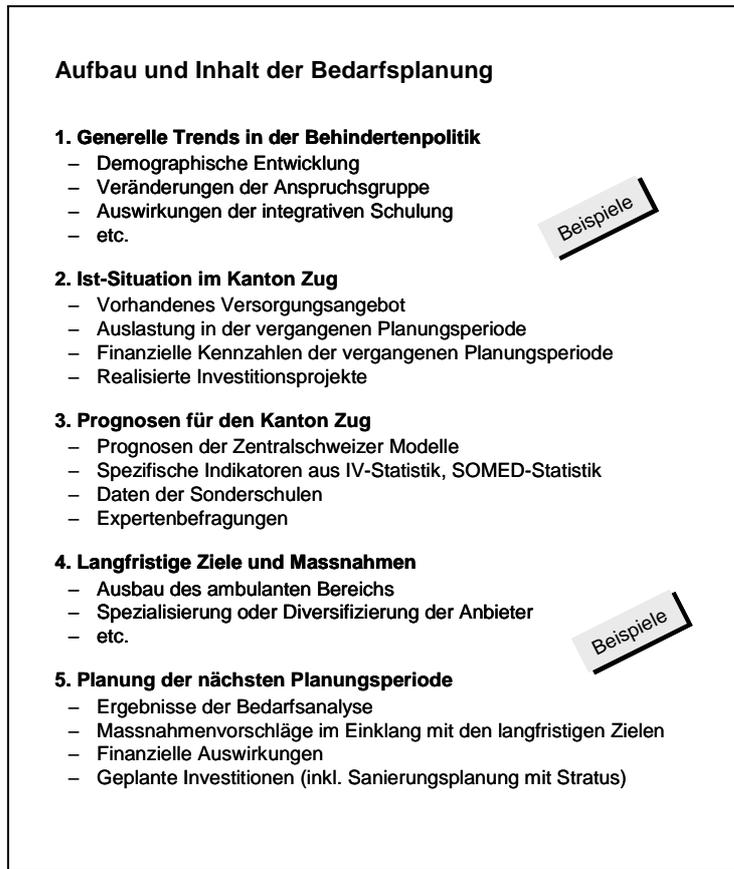
### **5.3.3 Anforderungen an die zukünftige Bedarfsplanung**

Die Optimierung der Bedarfsplanung ist ein entscheidender Hebel für die Verbesserung der Steuerungsfähigkeit im Behindertenbereich. Damit die Bedarfsplanung ihrer Rolle als zentrales Steuerungsinstrument des Regierungsrates gerecht werden kann, sind für die Bedarfsplanung folgende Verbesserungen vorgesehen:

- Berücksichtigung der Ergebnisse interkantonalen Bedarfsplanungen (beispielsweise das zentralschweizerische Bedarfsplanungsprojekt)
- Aufnahme von relevanten langfristigen Entwicklungen und Trends
- Strukturierung der Bedarfsplanung nach den Leistungsarten Wohnen, Beschäftigung und Arbeit
- Berücksichtigung der Behinderungsart und Alterstruktur der Anspruchsgruppe
- Verknüpfung mit Finanzkennzahlen und Informationen aus dem Leistungs- und Finanzcontrolling
- Integration geplanter Investitionen für Neubauten und Sanierungen
- Berücksichtigung der Entwicklung der individuellen Kostenübernahmegarantien

Die Bedarfsplanung macht Aussagen zu generellen Entwicklungen und Trends im Behindertenbereich, sie beschreibt die aktuelle Situation im Kanton Zug, verfügt über eine Prognose für die Planjahre, sie macht Aussagen über langfristige Ziele und Massnahmen und legt die konkrete Planung für die nächste Dreijahresperiode dar. Ein möglicher Aufbau der zukünftigen Bedarfsplanung zeigt die Abbildung 3 auf der nächsten Seite.

**Abbildung 3 Aufbau und Inhalt der zukünftigen Bedarfsplanung**

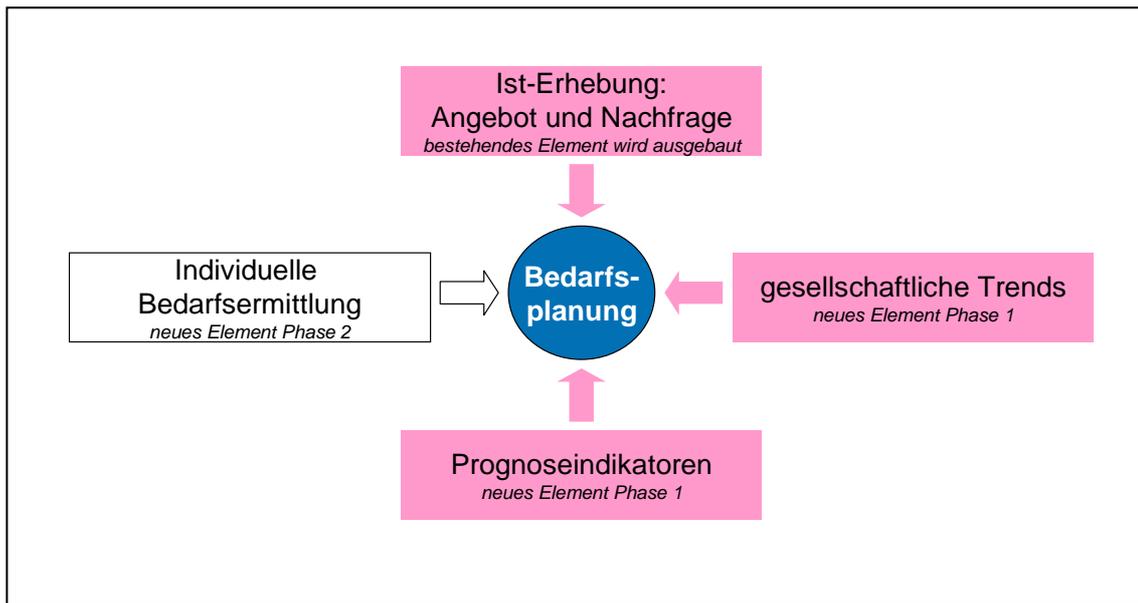


### 5.3.4 Die Bedarfsanalyse

Die Bedarfsanalyse ist eine wichtige Grundlage der Bedarfsplanung. In ihr werden Daten und Fakten ermittelt, die eine möglichst valide Planung der nächsten Dreijahresperiode zulassen. Für die Bedarfsanalyse kann zurzeit nicht auf eine detaillierte Einzelleistungserfassung wie beispielsweise im Alters- und Pflegebereich zurückgegriffen werden, weil die entsprechenden Instrumente nicht zur Verfügung stehen. Die Erfassung auf Individuumsebene ist im Behindertenbereich sehr komplex, da die Betreuungsbedürfnisse je nach Behinderungsart weit auseinander gehen und Menschen mit Behinderung über ihre ganze Lebensspanne hinweg Phasen mit sehr unterschiedlichen Betreuungsintensitäten durchleben können.

Eine wichtige Rolle für die zukünftige Bedarfsanalyse spielen die Entwicklungen auf Zentralschweizer Ebene. 2008 hat die Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz (ZGSDK) beschlossen, für die Bedarfsanalyse ab 2011 weitergehende Ziele zu verfolgen. In einem neu strukturierten Projekt unter der Leitung des Kantons Zug werden die bestehenden Grundlagen für die Datenbeschaffung, Datenaufbereitung, Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung erweitert. Eine Übersicht über die zum Teil neu zu entwickelnden Elemente der Bedarfsanalyse gibt die Abbildung 4.

**Abbildung 4 Elemente der Zentralschweizer Bedarfsanalyse**



#### Ist-Erhebung Angebot und Nachfrage

Die bereits jährlich stattfindende Datenerhebung in der Zentralschweiz wird mit folgenden Zielen weiterentwickelt.

- Integration von weiteren Merkmalen (Alterstruktur, Behinderungsart)
- Zukünftige Anbindung der Datenerhebung an die SOMED<sup>4</sup>-Statistik

Zwei weitere Elemente werden zusammen mit der Hochschule Luzern entwickelt:

#### Gesellschaftliche Trends:

Welche Entwicklungen sind für die Behindertenpolitik der Zukunft erkennbar?

- Gesellschaftliche, politische und strukturelle Veränderungen
- Neue Bedürfnisse und neue Anforderungen für die Angebote
- Alternative Angebotsformen (im stationären und ambulanten Bereich)
- Verhältnis bzw. Zusammenspiel von ambulanten und stationären Leistungen

#### Prognoseindikatoren:

Welche weiteren Daten sind greifbar und nützlich?

- Bevölkerungsentwicklung
- Entwicklung der Zahl von Menschen mit Behinderung insgesamt bzw. pro Behinderungsart (Einfluss von medizinischem Fortschritt, pränataler Diagnostik, Entwicklung der Lebenserwartung, der Arbeitswelt ...)
- Sonderschulstatistik

---

<sup>4</sup> Statistik der sozialmedizinischen Institutionen - Nähere Informationen beispielsweise auf [www.lustat.ch/somed](http://www.lustat.ch/somed)

Ein viertes Element kommt mit der Erarbeitung der subjektorientierten Steuerungsinstrumente hinzu:

#### Individuelle Bedarfsermittlung

Ein standardisiertes Ratingsystem erlaubt die Erfassung des individuellen Betreuungsbedarfs jeder einzelnen Klientin und jedes einzelnen Klienten einer Einrichtung. Damit kann sowohl die Planung als auch die Finanzierung nach Kategorien unterschiedlicher Betreuungsintensität differenziert werden. Die Einführung dieses Elements ist erst in einer zweiten Phase geplant.

Zusätzlich werden auf kantonaler Ebene aus folgenden Quellen Informationen für die Bedarfsanalyse gewonnen:

- Daten aus dem Controllingprozess
- Auswertung der ausserkantonalen Platzierungen (individuellen Kostenübernahmegarantien)
- Informationen aus dem Sonderschulbereich
- Expertenbefragungen im Kanton Zug

Aufgrund seiner Überschaubarkeit ist im Kanton Zug für die Erarbeitung der Bedarfsplanung die enge Zusammenarbeit zwischen dem Kanton, den Einrichtungen, anderen Behindertenorganisationen und betroffenen Personen zu nutzen. Die Befragung von diesen Expertinnen und Experten ist nach wie vor die effizienteste Art, Versorgungslücken aufzudecken und Lösungsansätze zu erarbeiten. Es ist dieser guten Zusammenarbeit zwischen Betroffenen, Angehörigen, privaten Initiativen und dem Kanton zu verdanken, dass der Kanton Zug zum heutigen Zeitpunkt über ein relativ gut ausgebautes Angebot verfügt. Die enge Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten im Behindertenbereich ist eine Stärke im Kanton Zug, die durch die Kantonsgrösse begünstigt wird. Sie sollte unbedingt auch bei der Erarbeitung von zukünftigen Bedarfsplanungen in der einen oder anderen Form genutzt werden.

Der nächste Steuerungszyklus beginnt am 1. Januar 2011. Die neue Bedarfsplanung 2011-2013 wird dem Regierungsrat voraussichtlich im Frühjahr 2010 zum Entscheid vorgelegt.

## **5.4 Anerkennung und Prüfung im Rahmen der Aufsicht**

Eine zentrale Aufgabe des Kantons ist die Gewährleistung der Qualität der Dienstleistungen im Behindertenbereich. Die Qualität muss durch den Kanton gesichert werden, weil er als Einkäufer die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen sowie die Interessen der Menschen mit einer Behinderung zu vertreten hat. Menschen mit Behinderungen stehen in einem einseitigen Abhängigkeitsverhältnis zur leistungserbringenden sozialen Einrichtung. Der Kanton hat die Aufgabe, die Qualität der Angebote zum Wohl und Schutz der Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger zu sichern.

Die Überprüfung der Qualität durch den Kanton setzt auf zwei Ebenen an:

- Inputsteuerung: Soziale Einrichtungen im Kanton Zug bedürfen einer Betriebsbewilligung oder einer Anerkennung. Mit dem Regelkreis der Anerkennung und Prüfung im Rahmen der Aufsicht wird sichergestellt, dass die sozialen Einrichtungen des Kantons Zug die qualitativen und betrieblichen Voraussetzungen erfüllen, um ihre Leistungen kompetent zu erbringen. Die Anerkennung ist Voraussetzung für den Abschluss einer Leistungsvereinbarung. Die Erfüllung der Kriterien der Anerkennung wird periodisch überprüft.

- Outputsteuerung: Darüber hinausgehend können Merkmale der Qualität der erbrachten Leistung im Rahmen des Kontraktmanagements mit den Einrichtungen als Vertragspartnerinnen vereinbart und im Controllingprozess kontinuierlich gesteuert werden, indem Ziele, Messgrößen und Zielwerte definiert und ausgewertet werden (vgl. dazu Kapitel 5.5 Leistungsvereinbarung und Controlling (Kontraktmanagement)).

Die beiden Instrumente unterscheiden sich grundsätzlich.

Der Kanton ist im ersten Fall Aufsichtsbehörde. Geprüft werden Inputfaktoren, insbesondere die Einhaltung der Vorgaben der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) sowie der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die dem Schutz der betreuten Personen dienen.

Im zweiten Fall ist der Kanton Vertragspartner. Er vereinbart mit den Einrichtungen Anforderungen an die Qualität, Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit. Die Parteien legen fest, wie die Leistungserbringung gesteuert und im Controllingprozess ausgewiesen und weiterentwickelt wird. Das Leistungs- und Finanzcontrolling verfolgt Outputfaktoren.

Die Instrumente kommen parallel zueinander zum Einsatz und sind im Sinne der Verhältnismässigkeit aufeinander abzustimmen, sodass es nicht zu Doppelspurigkeiten kommt. Das kantonale Sozialamt kann sich beispielsweise bei der Überprüfung der für die Anerkennung wesentlichen Anforderungen an die Rechnungslegung auf die Ergebnisse des Finanzcontrollings im Rahmen des Kontraktmanagements abstützen. Umgekehrt kann die Prüfung der Anforderungen an das Qualitätsmanagement, die im Rahmen des Leistungscontrollings vorgesehen ist, im Rahmen der Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen erfolgen, falls eine soziale Einrichtung den entsprechenden Nachweis nicht durch ein Zertifikat erbringen kann.

#### **5.4.1 Die Anerkennung**

Das SEG unterscheidet bei der Zulassung von sozialen Einrichtungen zwischen Betriebsbewilligung und Anerkennung. Diese Systematik ist notwendig, weil alle stationären Angebote für Minderjährige und Erwachsene zumindest eine Betriebsbewilligung benötigen. Mit der Betriebsbewilligung entsteht kein Anspruch auf Finanzierung des Angebots durch den Kanton oder die Unterstellung des Angebots unter die Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE).

Soziale Einrichtungen, welche gemäss diesem Konzept in die kantonale Bedarfsplanung aufgenommen und durch Leistungsvereinbarungen finanziert werden, benötigen eine Anerkennung des Kantons. Diese bedeutet, dass das Angebot als öffentliche Aufgabe betrachtet wird und der Kanton entsprechend verpflichtet ist, das Angebot in quantitativer und qualitativer Hinsicht sicherzustellen.

Der Kanton Zug richtet sich bei der Anerkennung inhaltlich nach den Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsanforderungen der IVSE. Die Kriterien der IVSE haben sich sehr schnell zum interkantonalen Standard entwickelt, weil damit die Vergleichbarkeit der Qualität von sozialen Einrichtungen über die Kantonsgrenzen hinaus sichergestellt werden kann. Insbesondere bei interkantonalen Platzierungen ist der IVSE-Standard hilfreich, da der Standortkanton eine soziale Einrichtung seines Hoheitsgebiets nur dann der IVSE unterstellt, wenn diese Einrichtung die Kriterien der IVSE erfüllt.

Die IVSE schliesst die Anerkennungsvoraussetzungen nach IFEG mit ein. Damit gewährleistet die IVSE, dass eine der IVSE unterstellte Einrichtung auch nach IFEG anerkannt werden kann. Artikel 4 IFEG schreibt diese Anerkennung zwingend vor.

Die Anerkennung nach IVSE-Richtlinien umfasst Anforderungen an das Leistungsangebot, Fachpersonal, die Infrastruktur, Rechnungslegung, Aufnahmebedingungen, Information über Rechte und Pflichten von Betroffenen und Angehörigen, Wahrung der Persönlichkeitsrechte, Entlohnung bei wirtschaftlich verwertbarer Arbeit, Fahrten zu und von Werk- und Tagesstätten, Qualitätssicherung, Aufnahmebedingungen und das Austrittsverfahren.

Bei stationären Einrichtungen für erwachsene Personen umfasst die Anerkennung gleichzeitig die im SEG vorgesehene Betriebsbewilligung. Die Bewilligungsvoraussetzungen werden direkt im Anerkennungsverfahren überprüft. Hiermit findet eine wesentliche Vereinfachung des Verfahrens statt, indem die Direktion des Innern nur noch eine einzige Verfügung zu erlassen hat.

Bei Werk- und Tagesstätten ist die Anerkennung und deren regelmässige Überprüfung neu einzuführen.

#### **5.4.2 Die Prüfung**

Die Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzungen wird regelmässig im Rahmen der Aufsicht überprüft. Die Ergebnisse der Prüfung werden in einem Bericht festgehalten, welcher Abweichungen zu den Anerkennungsvoraussetzungen festhält beziehungsweise deren Erfüllung bestätigt. Der Bericht geht an die geprüfte soziale Einrichtung und an die Direktion des Innern und dient als Grundlage für die Gewährung oder den Entzug der Anerkennung.

Die Prüfung wird vom kantonalen Sozialamt durchgeführt, das die durch die Direktion des Innern eingesetzte Heimaufsichtskommission ablöst. Sie findet in der Regel alle zwei Jahre im Rahmen eines Audits mittels einer Dokumentenprüfung und einem Vor-Ort Besuch statt. Die Dokumentenprüfung erstreckt sich über eine Reihe von Unterlagen, welche dem Sozialamt auf Anfrage hin einzureichen sind. Falls einzelne Prüfpunkte bereits im Rahmen der Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems einer sozialen Einrichtung geprüft wurden, kann sich das Sozialamt auf entsprechende Zertifikate oder Auditberichte abstützen.

Wo eine weitergehende Expertise angezeigt ist, können externe Expertinnen oder Experten beigezogen werden, so beispielsweise bei der Überprüfung der Anforderungen an die Hygiene und an den Brandschutz, für welche in der Regel die Berichte des Lebensmittelinspektorats und der Brandschau beziehungsweise des Amtes für Feuerschutz beigezogen werden.

Bei einer erstmaligen Prüfung verfügt die Direktion des Innern unter Berücksichtigung des Prüfberichts die Anerkennung. Bei einer periodischen Routineprüfung bleibt die Anerkennung bestehen, sofern im Bericht die Erfüllung der Kriterien bestätigt wird und keine anderen Hinweise auf Qualitätsprobleme vorliegen. Wenn der Bericht Mängel belegt, kann die Direktion des Innern Auflagen verfügen, die Anerkennung befristen oder gar entziehen.

#### **5.4.3 Abgrenzung der Anerkennung zum Qualitätsmanagementsystem BSV/IV 2000**

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), das vor der NFA für die Sicherung der qualitativen Rahmenbedingungen in Behinderteneinrichtungen verantwortlich war, verpflichtete die Einrichtungen zur Führung und Zertifizierung eines Qualitätsmanagementsystems (QM) nach dem Qualitätsstandard BSV/IV 2000. Auch die Einrichtungen des Kantons Zug haben in der Folge ein QM-System nach dem BSV/IV 2000 Standard eingeführt.

Qualitätsmanagement ist ein ganzheitlicher, auf die kontinuierliche Qualitätsentwicklung der sozialen Einrichtungen ausgerichteter Managementprozess. Es ist deshalb anzustreben, dass

die Einrichtungen ihre Qualitätsmanagementsysteme weiterhin zur Qualitätsentwicklung nutzen.

Dies kann auf der Basis des Standards BSV/IV 2000 erfolgen. Es ist auch denkbar, dass dieser Standard in naher Zukunft weiterentwickelt und verfeinert wird. Zu begrüßen ist es auch, wenn sich eine soziale Einrichtung zur Führung eines Qualitätsmanagementsystems verpflichtet, das über den nicht sehr umfassenden Standard BSV/IV 2000 hinausgeht. Dazu bietet beispielsweise die European Foundation for Quality Management (EFQM) ein mögliches Modell an.

Solange die IVSE keine ausreichenden Anforderungen an das Qualitätsmanagement vorsieht, welche im Rahmen der Ankerkennung geprüft werden können, wird der Kanton Zug die Anforderungen an das Qualitätsmanagement der sozialen Einrichtungen in den Leistungsvereinbarungen festhalten. Dies entspricht auch der heutigen Praxis. Zurzeit halten die Leistungsvereinbarungen mit den sozialen Einrichtungen fest, dass das QM-System nach dem BSV/IV 2000 Standard weiterzuführen ist.

Das Qualitätsmanagement ist ein Führungsinstrument für die sozialen Einrichtungen, mit welchem auch die Gewährleistung der Anforderungen an die Anerkennung sichergestellt werden kann. Das Qualitätsmanagement kann jedoch die Aufsicht nicht ersetzen. Der Kanton Zug hat im Gegensatz zur IV vor NFA einen Aufsichtsauftrag als Aufsichtsbehörde, der sich nicht durch eine Zertifizierung erfüllen lässt. Insbesondere im Falle einer Aufsichtsbeschwerde würde eine Zertifizierung zu kurz greifen. Dennoch möchte der Kanton seine Aufsichtstätigkeit mit dem Prozess der QM-Zertifizierung koordinieren, um eine doppelte Prüfung derselben Anforderungen zu vermeiden. So soll es beispielsweise selbstverständlich sein, dass die sozialen Einrichtungen für den Kanton keine neuen Dokumente verfassen müssen, wenn die geforderten Inhalte bereits in der Dokumentation des Qualitätsmanagements vorhanden sind.

## **5.5 Leistungsvereinbarung und Controlling (Kontraktmanagement)**

### **5.5.1 Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit**

Die Zusammenarbeit aller Beteiligten im Behindertenbereich soll partnerschaftlich erfolgen. Letztlich verbindet alle Akteurinnen und Akteure dasselbe Interesse: Die Unterstützung, Betreuung, Beschäftigung und Förderung der Menschen mit Behinderung soll wirkungsvoll und effizient erfolgen.

Beim Behindertenbereich handelt es sich nicht um einen freien Markt, auf dem Konkurrenz das Geschäft belebt. Ein solcher Markt, würde nur entstehen, wenn es Überkapazitäten gäbe. Dies ist aber politisch nicht gewollt und wäre mit den heutigen Finanzierungssystemen auch nicht bezahlbar.

Wirksame und möglichst kostengünstige Lösungen sind daher nur auf der Basis einer konstruktiven Zusammenarbeit des Kantons mit den sozialen Einrichtungen möglich. Der Kanton kann beim Einkauf von Leistungen nicht unter einer Vielzahl von Angeboten auswählen. Umgekehrt gilt auch für die sozialen Einrichtungen, dass sie auf die Anerkennung und die Finanzierung durch den Kanton Zug angewiesen sind. In die Verhandlungen sollen verschiedene Interessen eingebracht werden können, doch gilt es dabei immer im Auge zu behalten, dass sich unterschiedliche Verhandlungspositionen nicht auf die betroffenen Menschen mit Behinderung auswirken dürfen. Sie sind auf einen reibungslosen Ablauf angewiesen und erwarten deshalb, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den sozialen Einrichtungen partnerschaftlich und kooperativ erfolgt.

### **5.5.2 Leistungsvereinbarungen**

Mit dem Inkrafttreten des IFEG per 1. Januar 2008 übernahmen die Kantone einen neu geschaffenen gesetzlichen Auftrag im Bereich der Betreuung von Menschen mit Behinderung<sup>5</sup>. Der Kanton Zug überträgt diese nun öffentliche Aufgabe an private Einrichtungen. Er schliesst zu diesem Zweck Leistungsvereinbarungen ab. Massgebend sind dabei die einschlägigen kantonalen Bestimmungen zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen sowie der dazugehörige Mustervertrag<sup>6</sup>. Der Mustervertrag ist vom Regierungsrat verabschiedet und enthält für alle privaten Trägerinnen und Träger von öffentlichen Aufgaben verbindliche Bestandteile. Die Weiterentwicklung des Mustervertrags erfolgt unter der Federführung der Finanzdirektion. Die Einrichtungen werden damit zu privaten Trägerinnen und Trägern von staatlichen Aufgaben, bei deren Abwicklung sie den gleichen rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Schranken unterworfen sind, wie ein Organ der Verwaltung. Ihr Status richtet sich in massgeblicher Hinsicht nach dem öffentlichen Recht.

Die Leistungsvereinbarungen werden grundsätzlich über mehrere Jahre abgeschlossen. Diese Lösung ermöglicht die Regelung einer langfristigen Beziehung und erhöht die notwendige Planbarkeit der unternehmerischen Tätigkeit von sozialen Einrichtungen. Sie wird über das in der Bedarfsplanung genehmigte Mengengerüst abgeschlossen. Mit der Leistungsvereinbarung werden die Tarife der Leistungen sowie die Modalitäten der Leistungsabgeltung festgelegt. In der Regel laufen Leistungsvereinbarungen über dieselbe Periode wie die Bedarfsplanung.

Erstmals wurden Leistungsvereinbarungen für eine dreijährige Laufzeit ab Januar 2008 mit fixen Pauschalbeiträgen vereinbart. Die damit gewonnenen ersten Erfahrungen weisen darauf hin, dass möglicherweise jährlich kleinere Anpassungen notwendig sein werden, weil nicht alle Einflussfaktoren über die drei Jahre ausreichend planbar sind. Zu denken ist beispielsweise an die Anpassung der Eigenleistungen in Folge veränderter Ergänzungsleistungen, an Veränderungen des Verhältnisses zwischen inner- und ausserkantonale betreuten Personen oder an Umsatzenschwankungen im Arbeitsbereich. Zukünftige Leistungsvereinbarungen sind so auszugestalten, dass trotz mehrjährigem Vertragsverhältnis genügend Flexibilität für Anpassungen verbleibt. Auch sollen beim Abschluss von jeweils neuen Leistungsvereinbarungen Verbesserungen der Steuerung und Finanzierung berücksichtigt werden, zu denken ist beispielsweise an mögliche kantonale oder interkantonale Entwicklungen bei der Festlegung von Leistungstarifen. Die Vorgaben der Bedarfsplanung bezüglich des Leistungsumfangs sind einzuhalten. Eine mengenmässige Ausweitung, welche einen Einfluss auf die vom Kanton Zug finanzierten Plätze hat, bedarf eines Antrags an den Regierungsrat zur Abweichung von der Bedarfsplanung.

Im Hinblick auf das Gesetz über soziale Einrichtungen gilt es zu beachten, dass weitere soziale Einrichtungen in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen, die keine öffentliche Aufgabe im Sinne des Artikels 2 IFEG erfüllen. Das Gesetz über soziale Einrichtungen sieht vor, dass der Kanton auch mit diesen Einrichtungen Vereinbarungen abschliessen kann. Diese Vereinbarungen sollen ähnliche Steuerungsfunktionen wie die Leistungsvereinbarungen im Behindertenbereich übernehmen können. Sie stellen aber keine Leistungsvereinbarungen im Sinne des RRB vom 25. Oktober 2005 dar und sind daher nicht an den Mustervertrag gebunden.

### **5.5.3 Definition des Leistungsangebots**

Die Einrichtungen betreuen, pflegen, begleiten und fördern Personen aus dem Kanton Zug, die aufgrund ihrer körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit für ihre alltägliche Lebens-

---

<sup>5</sup> Art. 2 IFEG (vgl. Kapitel 2 Ausgangslage)

<sup>6</sup> Regierungsrat Kanton Zug, Regierungsratsbeschluss vom 25. Oktober 2005 bezüglich Leistungsvereinbarungen mit privaten Dritten, 2005

bewältigung einer besonderen Betreuung bedürfen<sup>7</sup>. Die Dienstleistungen werden unterteilt in Leistungen im Bereich des Wohnens, der Arbeit oder der Beschäftigung.

Die Begriffe Arbeit und Beschäftigung sind zwei verbreitete Begriffe im Bereich der Behindertenhilfe, die sich beide auf Unterstützungsleistungen im Bereich der Tagesgestaltung beziehen, jedoch nicht synonym verwendet werden. Arbeit enthält immer eine monetär verwertbare Komponente, die ein gewisser Produktivitätsdruck nach sich zieht, und verpflichtet damit auch zur Ausrichtung eines Lohnes, während Beschäftigung eine Tagesgestaltung bedeutet, die nicht in einem direkten Zusammenhang mit Produktivität steht. Sie verpflichtet auch nicht zur Ausrichtung eines Entgelts.

Einrichtungen können einen sehr spezifischen Teilbereich dieser Leistungen abdecken (beispielsweise geschützte Arbeit für Menschen mit psychischen Einschränkungen) oder eine sehr diversifizierte Leistungspalette anbieten (beispielsweise Wohnen im Wohnheim oder in einer Aussenwohngruppe, mit oder ohne Beschäftigung oder geschützter Arbeit für geistig, mehrfach oder körperlich eingeschränkte Menschen). Die Einrichtungen legen in einem klaren Betriebs- und Betreuungskonzept ihr Leistungsangebot fest. Die Umsetzung des Betriebs- und Betreuungskonzepts im Einzelfall liegt in der Verantwortung der Fachpersonen in den sozialen Einrichtungen. Sie planen die Leistung für die einzelnen Klientinnen und Klienten unter anderem mit einer individuellen Förderplanung.

Auf die Betriebs- und Betreuungskonzepte kann der Kanton im Rahmen der Leistungsvereinbarung und des Leistungs- und Finanzcontrollings indirekt Einfluss nehmen. Dabei hat er der Vielfalt der Konzepte sowie dem unternehmerischen Handlungsspielraum der sozialen Einrichtungen Rechnung zu tragen. In die Leistungsplanung im Einzelfall hingegen ist der Kanton nicht involviert, da er selber nicht über die notwendige Fachkompetenz verfügt.

Der Kanton Zug ist in der Rolle des Leistungseinkäufers und des Auftraggebers. Die Definition des Leistungsangebots wird unter den Vertragspartnern im Rahmen der Leistungsvereinbarungen ausgehandelt. Dabei wird festgelegt, wie der Leistungsnachweis erfolgt. Es sind klare Leistungsziele, Messgrößen und Zielwerte zu definieren. Sie bilden die Basis für das periodische Leistungscontrolling. Zwei Beispiele für mögliche Leistungsziele sind angemessene Betreuungintensität oder zielgruppengerechte Belegung des Angebots (siehe Abbildung 5).

**Abbildung 5 Beispiele von Leistungsdefinitionen**

| Leistungsziel                             | Messgrösse   | Zielwert                                    |
|---|--|---|
| Angemessene Betreuung                     | Betreuungsschlüssel<br>(Betreuungspersonal : KlientInnen)            | Durchschnittl. Betreuung<br>1:4             |
| Zielgruppengerechte Belegung des Angebots | Protokollierung der Ablehnungsgründe bei Nichtaufgenommenen Personen | 100% nachvollziehbar begründete Ablehnungen |

Die Leistungsdefinition erfolgt bei jeder Einrichtung spezifisch, um das Leistungscontrolling möglichst zielgerichtet ausgestalten zu können.

<sup>7</sup> Zur Definition der Anspruchsgruppe siehe Kapitel 4 Geltungsbereich

#### **5.5.4 Art der Qualitätssicherung und -entwicklung**

Bereits im Kapitel 5.4.3 Abgrenzung der Anerkennung zum Qualitätsmanagementsystem BSV/IV 2000 wurde ausgeführt, dass die regelmässige Prüfung der Einhaltung der Anforderungen an die Anerkennung nach IFEG und der IVSE durch den Kanton ein integrales Managementsystem zur Qualitätssicherung und -entwicklung der sozialen Einrichtungen nicht ersetzen.

Solange die Richtlinien der IVSE das Qualitätsmanagement nicht klar regeln, kann der Kanton Zug die Anforderungen an das Qualitätsmanagement im Rahmen der Leistungsvereinbarungen aushandeln.

#### **5.5.5 Leistungs- und Finanzcontrolling**

Die Erfüllung der vereinbarten Leistungen wird durch ein kontinuierliches Leistungs- und Finanzcontrolling gesteuert. Der Fokus des Leistungs- und Finanzcontrollings unterscheidet sich grundsätzlich von der Überprüfung der Voraussetzungen der Betriebsbewilligung und der Anerkennung im Rahmen der Aufsicht. Die Anerkennung bezieht sich vorwiegend auf die Strukturen einer Einrichtung (Input), während das Controlling der Leistungsvereinbarungen in erster Linie die Zielerreichung und die Wirkungen (Output) verfolgt.

Das Controlling gewährleistet den regelmässigen Informationsaustausch zwischen der finanzierenden Stelle (Kanton) und der leistungserbringenden Organisation (soziale Einrichtung mit Leistungsvereinbarung). Die Basis dafür bilden ein Berichtswesen und ein jährliches Controllinggespräch, in dessen Rahmen die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie Optimierungsmöglichkeiten der Leistungserbringung analysiert und beurteilt werden. Nach Bedarf kann das Sozialamt die sozialen Einrichtungen mit Controllinggesprächen in zeitlich kürzeren Intervallen begleiten. Zu denken ist beispielsweise an Schwierigkeiten bei der Betriebsführung.

Das Finanzcontrolling untersucht die finanzielle Zielerreichung der Leistungsvereinbarung. Geprüft werden die Wirtschaftlichkeit und die Effizienz. Dazu werden insbesondere die Jahresrechnung, die Bilanz, das Budget sowie die Kostenrechnung pro Leistungsangebot überprüft. Relevante Faktoren, welche für das Verständnis der Rechnung wesentlich sind, gilt es im Controllinggespräch zu erläutern.

Das Leistungscontrolling untersucht die Wirkungen und Zielerreichung. Es ist ein Instrument, das auf den nicht-finanziellen Zielen sowie den dazugehörigen Messgrössen und Zielwerten aufbaut, welche in der Leistungsvereinbarung festgehalten sind. Insbesondere sind dies die für die Leistungserbringung wesentlichen Schlüsselergebnisse sowie relevante kunden- und mitarbeiterbezogene Ergebnisse. Im Rahmen des Gesprächs über das Leistungscontrolling werden die Zielerreichung und die Leistungsentwicklung analysiert und es werden allfällige Verbesserungsmassnahmen und Entwicklungsschwerpunkte besprochen.

Es ist anzustreben, dass die sozialen Einrichtungen das Leistungs- und Finanzcontrolling nicht nur als bürokratische Kontrolle wahrnehmen, sondern als Instrument, welches den Lernprozess beider Partner unterstützt und insgesamt zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Zusammenarbeit und Leistungserbringung beiträgt. Ziele, Messgrössen und Zielwerte sollen mit den sozialen Einrichtungen verhandelt und kontinuierlich weiterentwickelt werden.

### **5.6 Individuelle Kostenübernahmegarantien**

Das Instrument der individuellen Kostenübernahmegarantie (KÜG) ist notwendig, weil eine objektorientierte Steuerung und Planung nicht die individuelle Situation jeder einzelnen Person

erfasst. Die individuelle Kostenübernahmegarantie gibt dem Kanton die notwendige Flexibilität, Planungslücken zu schliessen und im Einzelfall geeignete Lösungen zu ermöglichen.

Für eine Minderheit der Zuger Menschen mit Behinderung finanziert der Kanton Leistungen von Einrichtungen ausserhalb des Kantons. Die Finanzierung wird mit individuellen Kostenübernahmegarantiesuchen nach den IVSE-Richtlinien beantragt. Im Falle eines Gesuches um Kostenübernahmegarantie muss die Gemeinde einen Nachweis für die Notwendigkeit des Aufenthaltes in der sozialen Einrichtung erbringen. Dabei gilt es zu bedenken, dass der Steuerungsbedarf bei erwachsenen Personen mit Behinderung weniger gross ist als bei Kindern. In der Regel kann davon ausgegangen werden, dass die Notwendigkeit eines Aufenthalts in einer sozialen Einrichtung durch den Tatbeweis bereits erbracht ist. Es sind jedenfalls kaum Fälle vorstellbar, in denen der Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung anderen, selbständigeren Formen der Lebensführung vorgezogen wird, wenn dies nicht unbedingt erforderlich ist. Eine aufwändige Prüfung jedes Einzelfalls durch Expertinnen und Experten ist unter Umständen nicht angemessen.

Der Kanton stellt sicher, dass die qualitativen und betriebswirtschaftlichen Anforderungen gleichwertig mit den innerkantonalen Anforderungen an die Vertragspartnerinnen und Vertragspartner sind. In der Regel wird dies gewährleistet, in dem eine IVSE-Unterstellung der Einrichtung durch ihren Standortkanton vorausgesetzt wird. Bei einer IVSE unterstellten Einrichtung gewährleistet der Standortkanton, dass interkantonal vereinbarte qualitative und betriebswirtschaftliche Anforderungen eingehalten sind. Eine weitere Prüfung entfällt.

Eine individuelle Kostenübernahmegarantie kann auch gesprochen werden, wenn ein Mensch mit Behinderung nicht oder noch nicht über eine IV-Rente verfügt und die individuelle Kostenbeteiligung, welche IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern über die Ergänzungsleistungen abgegolten werden, nicht selber tragen kann.

## 6 Grundsätze der Finanzierung

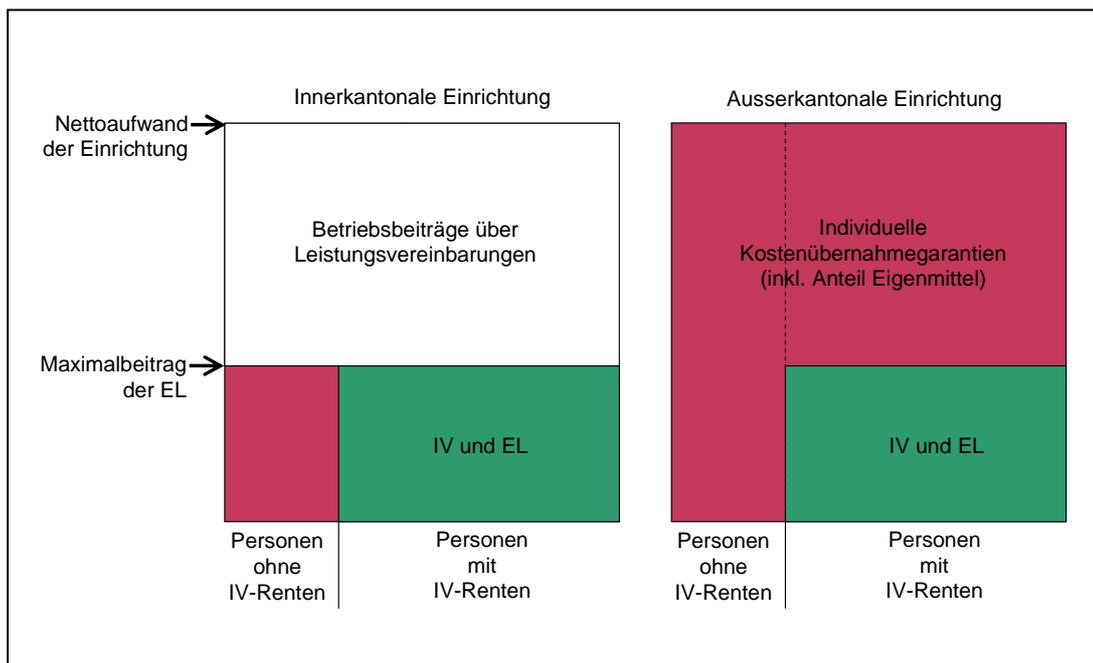
Im Kanton Zug bestehen im Wesentlichen drei Finanzierungsinstrumente für Leistungen von Behinderteneinrichtungen.

1. Betriebsbeiträge auf Basis von Leistungsvereinbarungen
2. Individuelle Beiträge auf Basis von Kostenübernahmegarantien (KÜG)
3. Individuelle Bedarfsleistungen auf Basis des Sozialversicherungsrechts insbesondere der Ergänzungsleistungen

Darüber hinaus können punktuell Investitionsbeiträge auf Basis von Regierungs- beziehungsweise Kantonsratsbeschlüssen gewährt werden.

Die Finanzierungsinstrumente ergänzen sich gegenseitig. Die folgende Abbildung zeigt am Beispiel von Wohnangeboten, in welcher Situation die jeweiligen Instrumente verwendet werden. Diese Aufteilung, die seit dem 1. Januar 2008 mit Ausnahmen so gilt, bedeutet bereits ein Fortschritt gegenüber der früheren Situation, in der zusätzlich die IV mit Direktbeiträgen und zum Teil sogar die Sozialhilfe Teile der Kosten deckten.

**Abbildung 6 Finanzierungsinstrumente für Behinderteneinrichtungen im Kanton Zug am Beispiel der Wohnangebote (Die Verhältnisse entsprechen nicht den effektiven Beiträgen)**



Die Beiträge des Kantons an Einrichtungen der Behindertenhilfe erfolgen nach dem Subsidiaritätsprinzip und sind immer dann auszurichten, wenn die Kosten nicht durch andere Kostenträgerinnen oder -träger übernommen werden, insbesondere durch Sozialversicherungen. Um dies sicherzustellen, ist anzustreben, dass die Einrichtungen mit Leistungsvereinbarungen, ihren Klientinnen und Klienten eine Eigenleistung bis zur Höhe des Maximalbetrags der Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung in Rechnung stellen. Bei einer individuellen Kostenübernahmegarantie für Personen mit IV-Rente wird eine Eigenleistung verlangt, die ebenfalls diesem Maximalbetrag der Ergänzungsleistungen entspricht.

## 6.1 Betriebsbeiträge über Leistungsvereinbarungen

Die Betriebsbeiträge über Leistungsvereinbarungen richten sich nach dem in der Bedarfsplanung genehmigten Leistungsumfang. Die Betriebsbeiträge werden jeweils vierteljährlich vorgängig pauschal an die Einrichtungen abgegolten. Die Erfüllung der entsprechenden Leistung wird im Leistungscontrolling überwacht und die Abgeltung bei Mehr- oder Minderleistungen angepasst. Die Betriebsbeiträge entschädigen die Einrichtungen für den Aufwand, der durch die Eigenleistungen der Klientinnen und Klienten nicht gedeckt ist. Je nach Behinderungsart und Betreuungsintensität decken die Eigenleistungen rund 30-70% der gesamten Aufenthaltskosten bei Wohnen und Beschäftigung. Geschützte Arbeitsplätze werden zu 100% über Betriebsbeiträge finanziert. Die Berechnung des Gesamtaufwandes richtet sich nach den interkantonalen IVSE-Richtlinien zur Leistungsabgeltung<sup>8</sup>.

Zukünftig ist zu beachten, dass Leistungsvereinbarungen auch andere Formen der Tarifgestaltung und der Abgeltung der Betriebsbeiträge ermöglichen, falls entsprechende kantonale oder interkantonale Entwicklungen dies erforderlich machen.

## 6.2 Individuelle Beiträge (KÜG)

Im Gegensatz zu den Bereichen der Kinder, Jugendlichen sowie Erwachsenen, die nicht behindert im Sinne des Art. 8 ATSG sind, spielt die individuelle Kostenübernahmegarantie im Behindertenbereich nur eine ergänzende Rolle. Das Ziel ist im Kanton Zug das bedarfsgerechte Angebot durch eine gezielte Planung und Abschluss von Leistungsvereinbarungen sicherzustellen. Individuelle Kostenübernahmegarantien werden immer dann eingesetzt, wenn dies im Einzelfall nicht gelingt.

In der Regel treten zwei Situationen auf, in denen ein individuelles Gesuch um Kostenübernahme notwendig wird. Erstens wenn eine Person das bedarfsgerechte Angebot nur in einer ausserkantonalen Einrichtung findet, und zweitens wenn die Person trotz nachgewiesener Invalidität keine oder noch keine Rente besitzt und dadurch die verrechneten Eigenleistungen nicht tragen kann.

## 6.3 Ergänzungsleistungen

Die Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung ermöglichen einer Person mit Invalidenrente Kosten aus einem Aufenthalt in einer stationären Einrichtung oder der Beschäftigung in einer Tagesstätte bis zu einem Maximalbetrag selber zu tragen. Diese Maximalbeträge können die einzelnen Kantone in den kantonalen Einführungsgesetzen zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen selber festlegen. Dies wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Der Kanton Solothurn beispielsweise öffnete den Maximalbetrag so weit nach oben, dass sämtliche Kosten gedeckt sind, so dass keine direkten Betriebsbeiträge des Kantons mehr ausbezahlt werden.

Der Maximalbetrag für Ergänzungsleistungen an Aufenthalte in stationären Einrichtungen liegt im Kanton Zug gegenwärtig bei 275 % der anrechenbaren Ausgaben des Wohnens im privaten

---

<sup>8</sup> Vorstand der Vereinbarungskonferenz der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE, IVSE-Richtlinien zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung, 2007

Haushalt, was im Jahr 2009 einem Maximalbetrag von 141 CHF/Tag entspricht<sup>9</sup>. Für die Beschäftigung in einer Tagesstätte sind maximal 45 CHF/Tag anrechenbar<sup>10</sup>.

Ergänzungsleistungen bergen ein gewisses Potenzial für die Vergütung von ambulanten Unterstützungsleistungen. Im Rahmen der Förderung des ambulanten Bereichs sind die Ergänzungsleistungen als Finanzierungsinstrument für ambulante Angebote in Erwägung zu ziehen und ihre Stärken und Schwächen genauer zu analysieren.

## **6.4 Investitionen**

Die Infrastruktur einer Behinderteneinrichtung verursacht in der Regel hohe Fixkosten. Bei der Gründung und wenn es aufgrund von Sanierungs- oder Erweiterungsbedarf zu grösseren Bauprojekten kommt, sind Investitionen ausserhalb des normalen betrieblichen Aufwands notwendig.

Der Kanton Zug sieht zwei Finanzierungsvarianten für solche Investitionen vor. Entweder die Einrichtung finanziert ihre Investitionen selber über Eigen- und Drittmittel oder der Kanton beteiligt sich mittels Baubeitrag daran.

### **Variante 1: Finanzierung über Eigen- und Drittmittel der Einrichtungen**

Bei der ersten Variante handelt die Einrichtung als eigenständiges Unternehmen und trägt die Planungsverantwortung ihrer Investition. Der Kanton beteiligt sich über die Betriebsbeiträge an den Zinsen und Abschreibungen aufwand- und periodengerecht. Dies führt zu einer hohen Kostentransparenz und -transparenz und entspricht dem Modell der leistungsorientierten Finanzierung von privaten Leistungserbringenden. Das primäre Steuerungsinstrument für Investitionsvorhaben ist in dieser Variante die Leistungsvereinbarung. Klare Vorgaben der Bedingungen zur Anrechnung von Zinsen und Abschreibung erhöhen die Planungssicherheit für Einrichtungen. Darüber hinaus sind in den Leistungsvereinbarungen Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Einrichtungen die Bildung von Rückstellungen ermöglichen. Je besser dies gelingt, desto eher wird eine Finanzierung über diese Variante realisiert.

Investitionen, die von sozialen Einrichtungen ohne Baubeiträge des Kantons getätigt werden, haben einen grossen Einfluss auf die vom Kanton zu tragenden Betriebsbeiträge. Deshalb sind diese Investitionen vom Kanton zu bewilligen, sofern die Abschreibungen und Kapitalzinsen im Betriebsbeitrag des Kantons enthalten sein werden.

### **Variante 2: Beteiligung des Kantons durch Baubeiträge**

Bei der zweiten Variante beteiligt sich der Kanton an Investitionen ganz oder teilweise mittels Kantonsbeitrag. Die Bauvorhaben müssen dem generellen Ablaufplan Bauten Dritte (GAP-Dritte) folgen. Dementsprechend wird die strategische Projektplanung vom Regierungsrat genehmigt. Der Kanton hat bei der Planung und Realisierung des Bauprojekts grosse Steuerungsmöglichkeiten.

---

<sup>9</sup> § 2 Abs. 1 Bst. a des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EG ELG, BGS 841.7)

<sup>10</sup> § 17 Abs. 2 der Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (ELKV) vom 18. Dezember 2007 (BGS 841.714), 2007

Voraussetzung für ein finanzielles Engagement des Kantons bei Neu- und Erweiterungsbauten ist der Bedarfsnachweis in der Bedarfsplanung. Bei Sanierung oder Neubauten muss die Notwendigkeit nachgewiesen werden.

Zur Planung und Steuerung von Sanierungen steht dem Kanton das Instrument "Stratus" zur Verfügung, das die Baudirektion bereits bei den kantonseigenen Immobilien einsetzt. Die Kosten belaufen sich auf ca. 15'000 CHF pro Immobilie und Beurteilung. Um Synergien zu nutzen, sollte Stratus jeweils eingesetzt werden, wenn eine Einrichtung mit einem Bau- beziehungsweise Sanierungsprojekt an den Kanton herantritt.

Den Betriebskosten werden nur Abschreibung auf die Eigenfinanzierung der Liegenschaft aber keine Abschreibung und Kapitalzinsen auf den Kantonsbeitrag belastet. Für ausserkantonale Klientinnen und Klienten muss zur üblichen Pauschale ein zusätzlicher kalkulatorischer Investitionszuschlag (für Abschreibung und Kapitalzinsen) aufgerechnet werden. Bei einer allfälligen Veräusserung der Liegenschaft oder Änderung der Nutzung sind Investitionsbeiträge des Kantons zurückzuerstatten<sup>11</sup>. Der zurückzuerstattende Betrag vermindert sich pro Jahr bestimmungsgemässer Verwendung linear. Der Eigenfinanzierungsanteil der Einrichtung (durch eigene Mittel oder Spenden) ist zu definieren.

Diese zweite Variante entspricht der bisherigen Praxis, in der sowohl die IV (bis 2007) als auch der Kanton Investitionsbeiträge an Einrichtungen ausrichtete. Im Gegensatz zu anderen Kantonen, die ab Einführung NFA nur noch die Variante 1 kennen, möchte der Kanton Zug die Variante 2 beibehalten, um eine erhöhte Flexibilität für Kanton und Einrichtungen zu gewährleisten. Im Gegenzug sind geplante Investitionen in der Bedarfsplanung auszuweisen.

Die Projektierung und Realisierung einer Investition wird heute vom Kantonsrat verabschiedet. Damit verbunden sind ein hoher Verwaltungsaufwand und lange Vorlaufzeiten. Die Investitionen stehen in der Regel in engem Zusammenhang mit einem ausgewiesenen Bedarf, dessen Deckung der Regierungsrat in der Bedarfsplanung bewilligt. Das Gesetz über soziale Einrichtung soll dem Regierungsrat daher eine angemessene Beschlusskompetenz für Investitionen einräumen, damit kleinere und mittlere Bauvorhaben zügig abgewickelt werden können.

Das Spitalgesetz<sup>12</sup> spricht dem Regierungsrat eine Kompetenz für Investitionsvorhaben bis zu 5 Mio. CHF zu. Höhere Investitionsvolumen bleiben in der Kompetenz des Kantonsrates.

Für soziale Einrichtungen soll dies analog geregelt werden, denn die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen (siehe Tabelle 2 auf der folgenden Seite), dass es für Investitionen bei Bauvorhaben des Behindertenbereichs angemessen ist, wenn der Regierungsrat über Investitionsvorhaben bis zu 5 Mio. CHF befinden kann. Für Investitionen von über 5 Mio. CHF liegt die Kompetenz beim Kantonsrat. Mit dieser Lösung wird eine zeitgemässe den realen Rahmenbedingungen gerecht werdende Kompetenzregelung getroffen.

---

<sup>11</sup> § 16 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz, BGS 611.1)

<sup>12</sup> § 6 Abs. 1 lit. b des Spitalgesetzes (BGS 826.11)

**Tabelle 2 Investitionsvolumen der Bauprojekte von Einrichtungen im Kanton Zug<sup>13</sup>**

| Jahr    | Projekt  | Volumen        |
|---------|--|----------------|
| 1997    | Kleinwerkheim Schmetterling, Liegenschaft in Cham      | 4'305'000 CHF  |
| 2000    | Zuwebe, Werkstätte Bösch in Hünenberg                  | 11'000'000 CHF |
| 2001    | Stiftung Maihof, Liegenschaft Sonnhalde in Menzingen   | 5'000'000 CHF  |
| 2006    | Zuwebe Sanierung und Erweiterung Hauptgebäude in Inwil | 35'840'500 CHF |
| geplant | Stiftung Maihof Sanierung Zentrum Sonnhalde            | 6'424'000 CHF  |

Bei den bereits realisierten Projekten trug der Kanton rund 60% der Kosten. Zusätzlich beteiligte sich die IV mit 20-30%. Der IV Baubeitrag ist seit Einführung der NFA ebenfalls durch den Kanton zu übernehmen.

---

<sup>13</sup>Quelle realisierte Projekte: KRB vom 17. Mai 2005 (Vorlage Nr. 1440.1 - 12050); Quelle geplante Projekte: Internes Controlling des Kantonalen Sozialamtes

## **7 Wichtige Handlungsfelder im Zusammenhang mit dem Behindertenkonzept**

### **7.1 Grundsatz ambulant vor stationär**

Aus Sicht sowohl der betreuungsbedürftigen Personen als auch der staatlichen Steuerung und Finanzierung ist es wichtig, dass die Art und das Ausmass der Betreuung so umfassend wie nötig und so beschränkt wie möglich erfolgt. In diesem Zusammenhang kann es für die Zukunft wichtig sein, Angebote zu fördern, die zwar Betreuungsleistungen erbringen, dies aber nicht im umfassenden Rahmen einer stationären Einrichtung oder einer klassischen Behindertenwerkstatt tun.

Historisch gesehen, förderte die Invalidenversicherung mit Artikel 73 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959 (SR 831.20) stationäre Angebote, wie Wohnheime, Werk- und Tagesstätten und mit Artikel 74 IVG andere Organisationen der Behindertenhilfe, die unter anderem auch ambulante Betreuungsleistungen in einem sehr eng definierten Rahmen anboten. Mit der NFA übernahmen die Kantone die umfassende Verantwortung für sämtliche Einrichtungen des bisherigen Art. 73 IVG, während die Zuständigkeit für Art. 74 IVG Aufgabe des Bundes blieb. Dementsprechend bezieht sich auch der Geltungsbereich des Rahmengesetzes zur NFA, das IFEG, ausschliesslich auf Einrichtungen wie Wohnheime, Tages- und Werkstätten (Art. 3 IFEG).

Das Angebot an Einrichtungen ist heute bereits relativ gut ausgebaut, während ambulante Betreuungsleistungen nur für einen kleinen Teil der betroffenen Personen angeboten werden können. Die neue Zuständigkeitsregelung birgt nun die Gefahr, dass die Entwicklung der stationären Angebote ohne Einbezug von ambulanten Betreuungsalternativen vorangetrieben wird und greift im Sinne einer Gesamtbetrachtung zu kurz, denn Unterstützungsleistungen in den Bereichen Wohnen, Arbeit und Beschäftigung sind nicht zwingend an soziale Einrichtungen gebunden. Sie können zum Teil ambulant mindestens so zielgerichtet und aufgrund tieferer Gemeinkosten auch kostengünstiger erbracht werden.

Der Grundsatz ambulant vor stationär, wie er im Gesundheitswesen und im Altenpflegebereich verbreitet ist, gilt auch für den Behindertenbereich und ist in den Grundsätzen des Zentralschweizer Rahmenkonzepts verankert.

#### **7.1.1 Bestehende ambulante Angebote**

Bereits heute bestehen punktuell ambulante Angebote. Im Kanton Zug bietet Pro Infirmis und die Stiftung Phönix begleitetes Wohnen an. Menschen mit Behinderungen wohnen in ihrer eigenen Wohnung und werden wöchentlich während maximal vier Stunden von einer Fachperson unterstützt. Reine Pflegedienstleistungen oder medizinisch indizierte Unterstützung von Menschen mit Behinderung übernimmt die Spitex.

Im Bereich Arbeit ist im Kanton Zug vor allem die Organisation Profil - Arbeit und Handicap zu nennen. Als Stiftung der Pro Infirmis bietet sie unter anderem Job-Coaching und Arbeitsvermittlung für Menschen mit Behinderungen sowie Beratung für Arbeitgebende und Arbeitnehmende an. Das Ziel dieses Angebotes ist es, Menschen mit Behinderungen im Rahmen ihrer Einschränkungen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Zu erwähnen sind auch die neueren Bestrebungen der Invalidenversicherung, die mit der 4. und 5. IV-Revision ihren Schwerpunkt weg von einer Berentung hin zu einer Eingliederung ver-

lagern. Die IV kann zu diesem Zweck diverse Massnahmen zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen ergreifen, die deren Eingliederung, Wiedereingliederung oder Verbleib im ersten Arbeitsmarkt unterstützen. Wirtschaft und Gewerbe sind leider bezüglich Wiedereingliederung äusserst zurückhaltend.

### **7.1.2 Neuere Entwicklungen und Trends**

Das Bedürfnis nach ambulanten Angeboten wächst. Verschiedene neuere Entwicklungen und Trends beeinflussen diese Tendenz. Sie sollen hier kurz aufgezeigt werden.

- Individuelle Wohnformen sind in der gesamten Gesellschaft zunehmend zu beobachten. Es besteht ein verstärktes Bedürfnis nach einer individuellen Wohnsituation. Das Bedürfnis nach Wohngemeinschaften oder Wohngruppen nimmt ab. Die individuelle Lebensgestaltung wird stärker gewichtet, als die soziale Komponente des Zusammenlebens. Dies ist auch bei Menschen mit Behinderungen zu beobachten.
- Mit dem Konzept Sonderpädagogik wird im Kanton Zug die integrative Schulungsform eingeführt<sup>14</sup>. Für Kinder mit Behinderung bedeutet dies, dass sie auch normale Regelklassen mit sonderpädagogischem Zusatzangebot besuchen können. Dies führt zu einer verbesserten Selbständigkeit und Integration von jungen Menschen mit Behinderungen. Sie sollen dazu befähigt werden, ihr Leben auch als Erwachsene möglichst selbständig zu gestalten.
- Menschen mit Behinderungen werden heute dank medizinischen Fortschritten älter als früher. Dies führt dazu, dass bei Menschen mit Behinderung die elterliche Betreuung wegfallen kann, wenn die Eltern älter werden oder sogar sterben. Wenn diese wegfallende Unterstützung nicht durch geeignete ambulante Betreuungsformen ersetzt werden kann, entsteht unter Umständen ein neuer "stationärer Bedarf", der anderweitig effektiver gedeckt würde.
- Die sozialen Einrichtungen im Kanton Zug stossen immer wieder an Kapazitätsgrenzen. Austritte sind nach wie vor seltener als Eintritte. Der Anteil an Personen, die langfristig in einer Einrichtung leben, wächst. Neueintritte werden schwieriger.
- Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat das Projekt Assistenzbudget initiiert, das zurzeit als Pilotversuch in drei Kantonen durchgeführt wird. Das Projekt Assistenzbudget stellt ausgewählten Menschen mit Behinderung ein persönliches Budget zur Verfügung, mit dem sie ihre Betreuungsleistungen selbständig organisieren können. Sie treten dabei als Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gegenüber Organisationen oder Privatpersonen auf, die ihnen Assistenzleistungen erbringen. Von diesem Projekt sind wichtige Entwicklungsimpulse auch für den Kanton Zug zu erwarten.

### **7.1.3 Herausforderungen**

Die Förderung ambulanter Angebote bringt neue Herausforderungen mit sich, die im Folgenden kurz skizziert werden.

#### **Koordination mit Leistungen anderer Stellen**

Die heute bestehenden ambulanten Angebote unterstehen nicht derselben Steuerungs- und Planungsverantwortung des Kantons wie die stationären Angebote. Ihre Finanzierung und Steuerung läuft in der Regel über andere Stellen (Invalidenversicherung gemäss Art. 74 IVG oder Ergänzungsleistungen gemäss Art. 13 der Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (ELKV) vom 18. Dezember 2007

---

<sup>14</sup> Erste Pilotversuche laufen im Kanton Zug seit dem Schuljahr 2000/2001.

(BGS 841.714)). Der Kanton unterstützt diese Angebote lediglich punktuell mit Betriebsbeiträgen.

Die Steuerung des ambulanten Bereichs ist komplexer als diejenige des stationären Bereichs, da eine klare Zuständigkeitsregelung fehlt. Trotzdem hat der Kanton Zug den Bedarf erkannt. Die Komplexität darf nicht zum Nichtstun führen. Im Sinne der Zielgruppe und Wirkung ist es wichtig, dass die Entwicklung von ambulanten und stationären Angeboten im Rahmen einer Gesamtschau gesteuert wird, denn die Ausgestaltungen der beiden Bereiche beeinflussen sich gegenseitig.

### **Evaluation der Wirksamkeit von möglichen Angeboten**

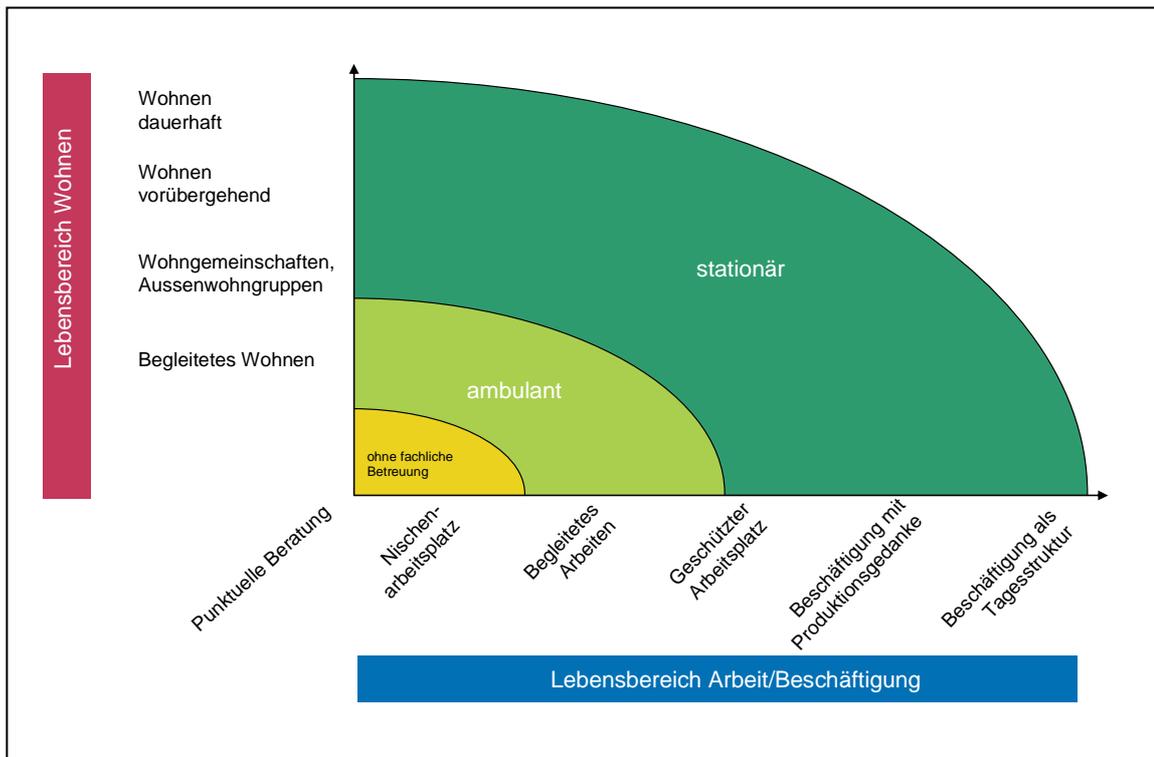
Die Umsetzung des Grundsatzes ambulant vor stationär ist immer im Zusammenhang mit dem kantonalen Versorgungsauftrag aus Art. 2 IFEG zu sehen. Es geht nicht darum, neue Angebote für neue Anspruchsgruppen zu schaffen, sondern die Angebotsstruktur für die bestehende Anspruchsgruppe zu optimieren.

Das heisst ambulante Angebote sind dort zu fördern, wo sie ungewollte Entwicklungen im stationären Bereich auffangen bzw. dämpfen können. Es gilt also sowohl bei den bestehenden Angeboten als auch bei neu zu initiierenden Projekten aufzuzeigen, welchen Einfluss sie auf die Entwicklung im stationären Bereich haben. Ein wichtiger Schritt wird sein, ambulante Angebote in die Bedarfsplanung des Regierungsrates aufzunehmen, um Wechselwirkungen aufzeigen zu können.

#### **7.1.4 Ziel**

Ein differenziertes Angebot an ambulanten und stationären Leistungen gewährleistet, dass Menschen mit Behinderungen zur Deckung ihrer Bedürfnisse angemessene Unterstützung erhalten. Dabei gilt es zu beachten, dass stationäre und ambulante Angebote nicht wertend zueinander stehen, sondern gleichwertig für die jeweiligen Bedürfnisse der betroffenen Person zur Verfügung stehen. Zudem sind die Grenzen fließend. Die Abbildung 7 auf der nächsten Seite zeigt eine mögliche Ausdifferenzierung der Unterstützungsleistungen im Lebensbereich Wohnen sowie im Lebensbereich Arbeiten/Beschäftigung.

**Abbildung 7 Ambulante und stationäre Unterstützungsleistungen in den Lebensbereichen Wohnen und Arbeiten/Beschäftigung**



Ziel ist, das Angebot im Kanton Zug entlang der Achsen in der Grafik zu diversifizieren. Eine erhöhte Vielfalt an Unterstützungsleistungen ermöglicht bedarfsgerechte und flexible Lösungen für einzelne Personen und kann allfällige Formen der Überbetreuung vorbeugen oder reduzieren. Menschen, die aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Einschränkung auf Unterstützung bei der alltäglichen Lebensbewältigung angewiesen sind, sollen eine ihren Verhältnissen angemessene Betreuungsintensität vorfinden. Ambulante Angebote sind dabei so auszugestalten, dass sie zur Erhöhung der Integration und Selbständigkeit der betroffenen Personen beitragen.

Zentral ist auch die Durchlässigkeit zwischen den Angeboten, so dass betroffene Personen ohne grössere Hemmschwellen in Angebote mit grösserer Autonomie wechseln und bei Bedarf auch wieder in einen geschützteren Rahmen zurückkehren können. Dabei liegt eine grosse Verantwortung bei den Anbietenden, solche Schritte bei ihren Klientinnen und Klienten zu erkennen, zu fördern und gezielt vorzubereiten.

### 7.1.5 Ausblick

Die folgenden Schritte werden vom kantonalen Sozialamt zur Förderung des Grundsatzes ambulant vor stationär angegangen:

Das Gesetz über soziale Einrichtungen soll sicherstellen, dass auch Betreuungsangebote gefördert werden, die zu einer selbständigen Lebensführung beitragen und die allenfalls weitergehende (z.B. stationäre) Angebote ergänzen oder ersetzen können.

In der nächsten Bedarfsplanung sind die aktuell bestehenden ambulanten Angebote aufzunehmen.

Das Potenzial weiterer solcher Angebote und Möglichkeiten der Angebotsdiversifizierung innerhalb der bestehenden sozialen Einrichtungen ist in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen und unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Projektes Assistenzbudget des Bundes zu eruieren. Die Auswirkungen auf die Entwicklung der stationären Angebote sind dabei einzubeziehen. Im Zentrum stehen Fragen wie: Bei welcher Zielgruppe ist eine Verlagerung von stationär nach ambulant möglich? Wo wird durch den Ausbau des ambulanten Angebots ein Ausbau im stationären Bereich gedämpft? Welche noch nicht realisierten ambulanten Alternativen wären für den Kanton Zug sinnvoll?

Die Direktion des Innern wird diesen Fragen in einem internen Projekt nachgehen. Eine erste Beurteilung der Situation soll dem Regierungsrat in der nächsten Bedarfsplanung vorgelegt werden. Der Regierungsrat entscheidet über konkrete Folgeprojekte.

## **7.2 Behinderung im Alter**

Der Mensch mit einer Behinderung wird mit zunehmendem Alter und im Speziellen mit dem Eintritt ins AHV-Alter mit neuen Bedürfnissen und Themen konfrontiert. Die bestehende Behinderung kann bei einem Menschen einen vorzeitigen Alterungsprozess bewirken. Darin bekommen Gesundheit und Wohlbefinden, Ruhe im Lebensrhythmus, aktiv sein, soziale Teilhabe, Selbständigkeit, Selbstverantwortung, individuelle Betreuung und Zuwendung, Auseinandersetzung mit Sterben sowie Tod, etc. eine neue, gewichtigere Bedeutung. Diese Veränderungen stellen die betroffenen Personen sowie ihr Umfeld (privat oder in einer Einrichtung) vor neue Herausforderungen.

### **7.2.1 Alter und Behinderung in sozialen Einrichtungen**

Der bisherige Zuständigkeitsbereich von Behinderteneinrichtungen erstreckt sich mit wenigen Ausnahmen über Menschen mit Behinderungen von 18 bis 64 Jahre analog dem Rentenalter der IV. Das BSV kannte für über 65-jährige Menschen mit Behinderung, die vor Eintritt ins AHV-Alter in einer Einrichtung lebten, eine Besitzstandwahrungsklausel, so dass sie im vertrauten Betreuungsumfeld wohnhaft bleiben konnten. Diese Praxis soll im Grundsatz so weitergeführt werden.

Aus betreuender Sicht stellen sich insbesondere dann Fragen, wenn altersbedingte Pflegeleistungen bei diesen Personen zunehmen: Soll und kann eine Einrichtung ihren Bewohnerinnen und Bewohnern ein Zuhause bis zum Tod bieten? Was geschieht, wenn altersbedingt die Pflegeintensität zunimmt? Ab wann ist ein Übertritt in ein Alters- oder Pflegeheim angezeigt bzw. unumgänglich? In den meisten Fällen werden sowohl altersbedingte Pflegeleistungen als auch behinderungsbedingte Betreuungsleistungen notwendig sein. Sowohl Behinderteneinrichtungen, die Ihre Klientinnen und Klienten bis zum Tod betreuen, als auch Alters- und Pflegeheime, die behinderte Menschen im Alter aufnehmen, werden die heute noch fehlenden Kompetenzen aufbauen müssen.

Es stellt sich aber nicht nur die Frage nach der geeigneten Betreuung, sondern auch die Frage der Finanzierung. Wenn in Zukunft Behinderteneinrichtungen zunehmend altersbedingte Pflegedienstleistungen anbieten und dazu auch das entsprechende fachliche Know-how aufbauen, so ist zu überlegen, ob und wie diese Leistungen allenfalls als Leistungen des Gesundheitswesens finanziert werden sollen.

### **7.2.2 Alter und Behinderung ausserhalb von sozialen Einrichtungen**

Schwieriger gestaltet sich die Situation bei Personen, die vor Eintritt ins AHV-Alter nicht in einer sozialen Einrichtung wohnten. Sie können von der bisherigen Regelung nicht profitieren.

Wenn sie aufgrund veränderter Umstände (beispielsweise Wegfall der elterlichen Betreuung, Verschlechterung ihres Zustandes) auf intensivere Pflege- und Betreuungsleistungen angewiesen sind, so bleibt ihnen momentan nur der Eintritt in ein Alters- oder Pflegeheim. Allerdings stösst eine adäquate Betreuung für Menschen mit Behinderung in Alters- und Pflegeheimen im Bereich der Tagesgestaltung zurzeit an ihre Grenzen.

Ähnliche Fragen stellen sich bei Personen, die im Erwerbsalter einer Tagesstruktur (geschützte Arbeit oder Beschäftigung) in einer sozialen Einrichtung nachgehen. Sie sind auch nach der Pensionierung meistens auf eine spezialisierte Tagesgestaltung angewiesen<sup>15</sup>. Ein geeignetes Angebot fehlt heute im Kanton Zug, insbesondere gilt dies für ein niederschwelliges Tageszentrum.

Im Themenfeld Alter und Behinderung stellen sich die folgenden Fragen: Soll in Zukunft ein Eintritt nach Erreichen des Pensionsalters in eine soziale Einrichtung möglich sein? Sollen Alters- und Pflegeheime spezifische Kompetenzen und Angebote für Menschen mit Behinderungen im AHV-Alter aufbauen? Muss im Kanton Zug zusätzlich ein spezialisiertes Angebot für die Tagesgestaltung für Menschen mit Behinderungen im AHV-Alter geschaffen werden? Wer wäre allenfalls die geeignete Trägerschaft?

### **7.2.3 Ausblick**

Die Thematik Behinderung im Alter gewinnt zunehmend an Bedeutung. Insbesondere der Dialog unter verschiedenen finanzierenden Stellen sollte angeregt werden. Erste Gespräche zwischen der Direktion des Innern und der Gesundheitsdirektion haben zu diesem Zweck bereits stattgefunden. Der Regierungsrat hat die beiden Direktionen beauftragt bis Ende 2010 Lösungsvorschläge zu den dargestellten Fragestellungen auszuarbeiten.

## **7.3 Übergang von der Sonderpädagogik zur Erwachsenenbetreuung**

Ein Teil der Personen, die in die Anspruchsgruppe dieses Konzepts fallen, haben davor bereits Leistungen der Sonderpädagogik beansprucht. Daraus ergeben sich sowohl Synergien, wie auch Schnittstellen innerhalb der kantonalen Verwaltung.

### **7.3.1 Ausgangslage**

Die Sekundarstufe I ist in der Regel mit dem 16. Altersjahr abgeschlossen. Im Sonderschulbereich kann dieser Zeitpunkt jedoch variieren. Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine Jugendliche bzw. ein Jugendlicher bis zum 18. Altersjahr und in Ausnahmefällen sogar bis zum 20. Altersjahr in der Sekundarstufe I verbleibt. In diesen Fällen sind weiterhin die Bestimmungen des Schulgesetzes massgebend.

---

<sup>15</sup> Menschen mit Behinderungen sind mit eigenen Lebensumständen im Alter konfrontiert: Sie verfügen meist kaum über ein familiäres Netz, da insbesondere Nachkommen fehlen, sie sind in ihrer Selbständigkeit eingeschränkt, können die mit der Pension gewonnene "Freizeit" nicht selbständig füllen und ihre Konsumkraft ist im Gegensatz zu Menschen ohne Behinderungen im Pensionsalter meist sehr eingeschränkt, da durch ihre lebenslängliche Abhängigkeit von Renten und Ergänzungsleistungen keine Vermögensbildung der privaten Vorsorge möglich war.

Soziale Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen konnten vor NFA nach den Bestimmungen der IV Personen ab dem 18. Altersjahr aufnehmen. Zur Zeit wird diese Praxis so weitergeführt. Institutionen für Menschen mit Behinderungen sollen also zukünftig in der Regel für Personen ab 18 Jahren zuständig sein.

Für Jugendliche einer Sonderschule klärt die Berufsberatung der IV vor Ende der Schulpflicht ab, ob sie der Person eine erstmalige berufliche Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt anbieten kann oder ob direkt eine Berentung mit 18 Jahren stattfinden wird. Mit einer erstmaligen beruflichen Eingliederung ermöglicht sie der Person eine Erstausbildung in Form einer IV-Anlehre oder einer Attestausbildung, berät die Person bei der Suche nach einer geeigneten Ausbildungsstelle und übernimmt dafür die Kosten. Für Menschen mit schwerwiegenderen Einschränkungen sieht die IV eine Berentung mit 18 Jahren, spätestens mit 20 Jahren, ohne Eingliederungsmassnahmen vor. Diese Personen verbleiben dann häufig in einer Sonderschule bis sie mit 18 Jahren in eine Erwachsenen Einrichtung eintreten. Fachlich ist eine Weiterbetreuung in einer Sonderschule die angemessene Lösung, da in diesen Einrichtungen häufig Therapieangebote zur Verfügung stehen und stark auf das Erlernen von neuen Fähigkeiten fokussiert wird.

Für die Übergangsphase 2008 bis 2011 liegt die Zuständigkeit für Jugendliche mit Behinderungen zwischen 16 und 18 Jahren, die in einer Sonderschule gefördert werden, bei der Fachstelle Sonderpädagogik der Direktion für Bildung und Kultur. Das Konzept Sonderpädagogik sieht die fachliche Weiterbetreuung nach 16 Jahren auch über die Übergangsphase hinaus vor.

### **7.3.2 Ausblick**

Informationen über Kinder und Jugendliche der Sonderschulung sind wertvolle Hinweise auf den zukünftigen Bedarf der Erwachsenenbetreuung, daher wird das Kantonale Sozialamt diese Informationen zukünftig in die Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung aufnehmen, soweit sie vorhanden sind.

Weiterer Handlungsbedarf für den Kanton besteht insbesondere da, wo Kinder mit Behinderung durch eine integrative Schulungsform ausgebildet wurden. Wenn die IV im Anschluss keine spezielle Massnahme zu ihrer erstmaligen beruflichen Eingliederung vorsieht, bedeutet dies nicht zwingend, dass diese Personen ihren Alltag im Erwachsenenalter ohne Unterstützung bewältigen können. Diese Kinder sind sich hingegen an ein "normales" gesellschaftliches Umfeld gewohnt. Es stellt sich die Frage, ob die heutigen stationären Angebote geeignet sind, den vergleichsweise hohen Integrationsgrad dieser Personen aufrecht zu erhalten. Es gilt zu prüfen, ob in diesem Bereich neue Betreuungsformen entwickelt und angeboten werden müssen.

## **8 Weitere Aspekte des Behindertenkonzepts**

### **8.1 Grundsätze der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals**

Die Behandlung des Themas Aus- und Weiterbildung im Behindertenkonzept ist eine Vorgabe des IFEG (Art. 10 Abs. 2 Bst. e IFEG).

Die Verantwortung für die geeignete berufliche Aus- und Weiterbildung des Personals liegt im Kanton Zug bei den sozialen Einrichtungen. Der Kanton beteiligt sich über die Leistungsvereinbarungen an Personalentwicklungskosten. Er erstellt aber kein übergeordnetes Aus- und Weiterbildungskonzept. Das Angebot an Aus- und Weiterbildungen ist durch die Nähe zu den Höheren Fachschulen und Fachhochschulen in Luzern und Zürich ausreichend vorhanden.

Im Rahmen der Anerkennung stellt der Kanton Anforderungen an die fachliche Qualifikation des Personals. Er bezieht sich dabei auf die Vorgaben in den Richtlinien der IVSE. Diese verlangen, dass mindestens die Hälfte der Betreuungspersonen über einen eidgenössisch anerkannten Ausbildungsabschluss im Sozial- oder Gesundheitsbereich oder einen interkantonal anerkannten Ausbildungsabschluss im Betreuungsbereich verfügen. In Werkstätten wird auch eine Weiterbildung in diesen Bereichen anerkannt. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich in Aus- oder Weiterbildungen befinden, werden angerechnet. Die IVSE gibt vor, dass diese Qualitätsanforderungen an das Personal von Einrichtungen, die dem Bereich B unterstellt sind, spätestens am 31.12.2012 erfüllt sein müssen.

Wenn im Rahmen der Aufsicht Mängel im Bereich der Mitarbeiterqualifikation festgestellt werden, kann der Kanton die Aus- und Weiterbildung einer Einrichtung fördern, beispielsweise indem er die Erarbeitung oder Verbesserung sowie die Umsetzung eines Personalentwicklungskonzeptes verlangt.

### **8.2 Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Einrichtungen**

Artikel 10 Abs. 2 Bst. f IFEG verlangt im Behindertenkonzept Aussagen zum Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen invaliden Personen und Einrichtungen.

#### **8.2.1 Bisherige Praxis**

Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, die vor NFA vom BSV finanziell unterstützt wurden, waren durch das Qualitätsmanagementsystem BSV/IV 2000 verpflichtet, das Beschwerdeverfahren zu regeln und eine in die direkte Betriebsführung nicht involvierte Beschwerdeinstanz zu bestimmen (Qualitative Bedingung Nr. 2.4)<sup>16</sup>.

Die offene Formulierung der qualitativen Bedingung führte in der Praxis zu unterschiedlichen Lösungsansätzen. Heute sind im Kanton Zug zwei Modelle anzutreffen.

Modell 1: Einrichtungsnahe Vertrauensperson

---

<sup>16</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen, Kreisschreiben über die Gewährung von Betriebsbeiträgen an Wohnheime, kollektive Wohnformen und Tagesstätten für Behinderte (Wohnheim-Kreisschreiben, KSWH), 2007

Die Einrichtung benennt eine Privatperson als Beschwerdeinstanz, die diese Rolle aktiv und nahe an der Einrichtung gestaltet. Das heisst, die Person trifft sich regelmässig mit der Geschäftsleitung zu Feedback und Austausch, die Person ist den Klientinnen und Klienten bzw. deren Bezugspersonen persönlich bekannt und zeigt sich in der Einrichtung, indem sie bspw. an offiziellen Anlässen teilnimmt oder regelmässige Besuche abstattet.

Die Beschwerdeinstanz wird primär als Rolle der Vertrauensperson ausgestaltet und von der Einrichtungsleitung für den eigenen Verbesserungsprozess bzw. zur aktiven Förderung der Klientenzufriedenheit genutzt.

#### Modell 2: Externe Ombudsstelle

Die Beschwerdeinstanz wird losgelöst von der Einrichtung benannt. Diese Instanz hat keine aktive Rolle und kann herbeigezogen werden, wenn Beschwerdefälle einrichtungsintern nicht gelöst werden können und zu Konflikten führen. Die Beschwerdeinstanz wird als unabhängige Ombudsstelle ausgestaltet, die sich auf die Vermittlung im Falle eines Konfliktes beschränkt. Im Kanton Zug haben zwei Einrichtungen den Vermittler in Konfliktsituationen des Kantons Zug für diese Funktion benannt.

### **8.2.2 Ausblick**

Im Kanton Zug ist zur Zeit die Einführung eines Ombudsgesetzes geplant. Es erstreckt die Tätigkeit einer kantonalen Ombudsperson über verwaltungsexterne Stellen (etwa Körperschaften, Anstalten, Betriebe, Stiftungen, Private), soweit sie ihnen übertragene öffentliche Aufgaben erfüllen<sup>17</sup>. Da die Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen eine öffentliche Aufgabe erfüllen und überwiegend vom Kanton finanziert werden, fallen sie im Kanton Zug mit Inkraftsetzung dieses Gesetzes in den Wirkungsbereich der kantonalen Ombudsstelle.

Die kantonale Ombudsstelle stellt die letzte, einem Rechtsstreit vorbeugende Konfliktlösmöglichkeit dar. Die Ombudsstelle ersetzt daher nicht ein Schlichtungsverfahren der Einrichtung. Mit einem vom Ombudsgesetz unabhängigen Schlichtungsverfahren sollen insbesondere auch alltägliche Konflikte behandelt werden. Immer wieder bestehen im Betreuungsalltag verschiedene Unklarheiten, unterschiedliche Meinungen und Erwartungen sowie Unsicherheiten zwischen Klientinnen und Klienten, dem Betreuungspersonal und nicht zuletzt auch mit Angehörigen. Primäres Ziel muss es also sein, diese Unklarheiten, Unsicherheiten und Meinungsverschiedenheiten im täglichen Prozess gut lösen zu können, bevor sie eskalieren. Hier müssen geeignete Instrumente und Wege gefunden werden. Es liegt primär in der Verantwortung der sozialen Einrichtung die Beziehungen zu Klientinnen und Klienten sowie zu Angehörigen konstruktiv zu gestalten.

Das neue Gesetz über soziale Einrichtungen verpflichtet die Institutionen deshalb, weiterhin ein geeignetes Schlichtungsverfahren zu definieren und umzusetzen. Dieses Verfahren ist zu dokumentieren und kann vom Kanton im Rahmen der Aufsicht auditiert werden. Es soll auch eine regelmässige Auswertung der Schlichtungsfälle sowie die darauf basierenden Verbesserungsmaßnahmen sicherstellen. Das Schlichtungsverfahren ist ein wertvolles Instrument, um Mängel in der Leistungserbringung festzustellen und zu korrigieren.

Für die aussergerichtliche Konfliktlösung sieht die Gesetzgebung des Kantons Zug für Menschen mit Behinderung in einer sozialen Einrichtung also zwei Verfahren vor:

---

<sup>17</sup> Antrag des Regierungsrates vom 25. August 2009, Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz; Vorlage Nr. 1854.2 / 13174) § 3 Abs. 2 Bst. b

Das SEG stellt ein Schlichtungsverfahren der Einrichtung sicher, und das Ombudsgesetz gilt auch für Einrichtungen, mit denen der Kanton Zug Leistungsvereinbarungen abschliesst.

### **8.3 Art der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen**

Artikel 10 Abs. 2 Bst. g IFEG verlangt im Behindertenkonzept Aussagen zur Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, insbesondere in der Bedarfsplanung und der Finanzierung. Mittlerweile hat sich die IVSE zum zentralen Instrument der Zusammenarbeit entwickelt. Sie ist im Kanton Zug zusammen mit dem Zentralschweizer Rahmenkonzept massgebend für die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen. Mit dem Beitritt des Kantons Graubünden per 1. April 2009 sind im Bereich B (Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen) alle 26 Kantone Mitglied der IVSE.

Der Kanton Zug hat die Ausgestaltung seines Behindertenkonzepts und seines Gesetzes über soziale Einrichtungen konsequent auf die Bestimmungen der IVSE ausgerichtet. Diese Lösung ist zeitgemäss, weil sich die IVSE zum interkantonalen Standard für die Leistungsabrechnung und die Qualitätssicherung entwickelt hat und auch für die Zukunft richtungsweisend bleiben dürfte. Die kantonale Verbindungsstelle der IVSE ist im Kanton Zug bei der Direktion des Innern angesiedelt.

#### **8.3.1 Im Bereich der Finanzierung**

Die IVSE regelt die Abgeltung für ausserkantonale Aufenthalte, so dass die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ohne Erschwernisse auch ausserhalb ihres Wohnkantons möglich ist.

Für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Finanzierung sind keine weiteren Bestimmungen vorgesehen, ausser dass das SEG explizit die Möglichkeit zur Führung einer gemeinsamen Einrichtung mit anderen Kantonen vorsieht. Zu denken ist hier insbesondere an hoch spezialisierte Einrichtungen für Personen, die aufgrund einer seltenen Behinderung auf spezifische Betreuung angewiesen sind.

#### **8.3.2 Im Bereich der Bedarfsplanung**

Die IVSE sieht vor, dass sich die jeweiligen IVSE-Verbindungsstellen der Kantone einer Region zu einer Regionalkonferenz zusammenschliessen. Der Kanton Zug bildet zusammen mit Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Uri die Regionalkonferenz Zentralschweiz. Die Regionalkonferenz ist gemäss IVSE unter anderem zuständig für die Abstimmung der Angebote an Einrichtungen zwischen den Kantonen. Informationen und Anliegen, die über die Region hinaus gehen, können die Regionalkonferenzen in der Schweizerischen Konferenz der Verbindungsstellen einbringen.

Die Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz (ZGSDK) gelangte im Rahmen des Projektes regionale Umsetzung der NFA zur Überzeugung, dass die Zusammenarbeit im Bereich Bedarfsplanung in der Zentralschweiz über den von der IVSE vorgesehenen informellen Austausch von Informationen hinaus gehen soll und initiierte weitergehende Projekte. Die Ergebnisse fliessen in die Zuger Bedarfsplanung ein.

## 9 Planung der Umsetzung

Ziel ist die Steuerung von Angeboten für Menschen mit Behinderung ab 2011 gemäss diesem Behindertenkonzept vorzunehmen. Die zentralen Voraussetzungen dazu werden im Gesetz über soziale Einrichtungen erarbeitet. Darüber hinaus ergeben sich aus den Ausführungen im vorliegenden Konzept weiterführende Projekte, die angegangen werden müssen.

### 9.1 Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG)

Das SEG gewährleistet, dass für die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells eine klare und zeitgemässe gesetzliche Grundlage besteht. Daher liegt eine der Hauptaufgaben im Kanton Zug in der erfolgreichen Einführung des Gesetzes über soziale Einrichtungen bis 1. Januar 2011. Der Projektplan zum Gesetz über soziale Einrichtungen sieht folgende Meilensteine vor:

**Tabelle 3 Meilensteine im Projekt Gesetz über soziale Einrichtungen**

| <i>Meilenstein</i>            | <i>Termin</i>      |
|-------------------------------|--------------------|
| 2. Lesung RR                  | 5. Januar 2010     |
| Bestellung Kommission         | Ende Januar 2010   |
| Erstellung Kommissionsbericht | Mai 2010           |
| Bericht Stawiko               | Juni 2010          |
| 1. Lesung KR                  | Ende Juni 2010     |
| 2. Lesung KR                  | September 2010     |
| Referendumsfrist (60 Tage)    | Ende November 2010 |
| Inkrafttreten                 | 1. Januar 2011     |

Der Regierungsrat erlässt parallel dazu in einer Verordnung die Vollzugsbestimmungen.

### 9.2 Weiterführende Projekte

Die weiterführenden Projekte ergeben sich in erster Linie aus den in Kapitel 7 beschriebenen Handlungsfeldern sowie aus Vorgaben des Regierungsrates.

#### 9.2.1 Förderung von ambulanten Angeboten

Der Kanton Zug will das mögliche Potenzial des Grundsatzes ambulant vor stationär im Behindertenbereich evaluieren und in Zukunft wenn möglich verstärkt nutzen. Die Direktion des Innern wird diesen Fragen in einem internen Projekt nachgehen. Eine erste Beurteilung der Situation soll dem Regierungsrat in der nächsten Bedarfsplanung vorgelegt werden (vgl. Kapitel 7.1 Grundsatz ambulant vor stationär).

### **9.2.2 Projekt Behinderung im Alter**

Die Betreuung von Personen mit Behinderung im AHV-Alter gewinnt zunehmend an Bedeutung. Dazu stellen sich Abgrenzungsfragen zwischen sozialen Einrichtungen des Behindertenbereichs und den Alters- und Pflegeheimen. Ein Projekt mit Einbezug der Direktion des Innern und der Gesundheitsdirektion soll hier bis Ende 2010 bedarfsgerechte Lösungsansätze ermöglichen (vgl. Kapitel 7.2 Behinderung im Alter).

### **9.2.3 Zwischenbericht subjektorientierte Steuerung**

Der Regierungsrat will gewährleisten, dass die Einführung einer subjektorientierten Steuerung im Kanton Zug aktiv angestrebt wird. Er beauftragt daher die Direktion des Innern bis spätestens zwei Jahre nach Einführung des Gesetzes über soziale Einrichtungen, welches voraussichtlich 1. Januar 2011 in Kraft tritt, einen Zwischenbericht zu erstellen und darzulegen, ob ein Systemwechsel von der objektorientierten zur subjektorientierten Steuerung des Behindertenbereichs sinnvoll ist und welches dabei die Herausforderungen sind (vgl. Anhang 2).

## **Anhang 1**



# Zentralschweizer Rahmenkonzept

## zur Behindertenpolitik

### in den Bereichen

## Wohnen, Arbeiten und Beschäftigung

### **Inhaltsverzeichnis:**

#### **Zentralschweizer Rahmenkonzept zur Behindertenpolitik im Bereich Wohnen, Arbeit und Beschäftigung**

1. Einleitung
2. Rechtliche Grundlagen
3. Grundsätze
4. Zusammenarbeit der Kantone
5. Bedarfsplanung während der Übergangsfrist

# 1. Einleitung

Der Vorteil der Zusammenarbeit wird heute auf vielen Ebenen neu entdeckt, sei dies unter mehreren Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung kommunaler Aufgaben, sei dies aber auch unter den Kantonen einer grösseren Region. Die Aufgabenpalette von Kantonen und Gemeinden ist nicht nur breiter, sie ist auch komplexer und aufwändiger geworden. In Zusammenarbeit lassen sich Aufwand minimieren und individuelle Leistungskataloge vereinigen und ergänzen. Durch die so ermöglichte hohe Qualität der Dienstleistungen bringt Zusammenarbeit der Bevölkerung einen nachhaltigen Nutzen.

Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit haben die sechs Zentralschweizer Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden sowie Zug auch im Bereich der Behindertenpolitik erkannt. Insbesondere für die kleinen Kantone wäre es unverhältnismässig teuer und auch von der Nachfrage her wenig sinnvoll, wenn jeder der sechs Kantone das gleiche Angebot für Menschen mit Behinderung zur Verfügung stellen müsste. Bereits seit einigen Jahren findet deshalb eine Zusammenarbeit in Form von gegenseitiger Nutzung der jeweiligen Angebote an sozialen Einrichtungen und Institutionen statt.

Diese Form der Zusammenarbeit erreicht durch das vorliegende Rahmenkonzept eine neue Stufe. Die Zentralschweizer Kantone beschliessen damit ihre Behindertenpolitik in den Bereichen Wohnen, Arbeit und Beschäftigung künftig nach gemeinsamen Grundsätzen auszurichten und ihre Angebote in diesen Bereichen gegenseitig zu anerkennen und zur Verfügung zu stellen.

Mit dem vorliegenden Rahmenkonzept und dem späteren Behindertenkonzept setzen die Zentralschweizer Kantone zudem den gesetzlichen Auftrag nach Schaffung eines Behindertenkonzeptes gemäss Art. 197 Abs. 4 der Bundesverfassung (BV, SR 101) in Verbindung mit Art. 10 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG, SR 831.26) um.

Das Rahmenkonzept stellt dabei den ersten Teil der kantonalen Behindertenkonzepte dar. Dieses wurde von den Zentralschweizer Kantonen gemeinsam erarbeitet und beinhaltet generell formulierte und allgemeingültige Grundsätze, welche dem gemeinsamen Willen der beteiligten Kantone entsprechen. Das gemeinsame Rahmenkonzept widerspiegelt dabei die gute und intensive Zusammenarbeit der Zentralschweiz im Bereich der Behindertenpolitik.

Jeder Kanton legt in seinem Behindertenkonzept die aktuelle Situation dar. Dazu gehören der Bedarf an Wohn- und Arbeitsplätzen sowie die Ziele und Planung der Behindertenpolitik in seinem Kanton. Die Behindertenpolitik wird hier massgeschneidert und angepasst auf die individuellen Verhältnisse im jeweiligen Kanton dargestellt.

Präsident der ZGSDK

Regierungsrat Dr. Leo Odermatt

## 2. Rechtliche Grundlagen

Rechtsgrundlagen, welche das Leben von Menschen mit Behinderung betreffen, finden sich in den verschiedensten Bereichen und auf jeder staatlichen Ebene der Schweizerischen Gesetzgebung. Im Vordergrund stehen diejenigen gesetzlichen Erlasse, die direkt die Rechte und Pflichten von Menschen mit Behinderung regeln. Daneben sind aber grundsätzlich auch alle anderen gesetzlichen Vorschriften von Bedeutung, welche die Möglichkeiten zur Selbstbestimmung ihres Lebens betreffen (z.B. Verkehr, Baurecht, Bildung, etc.). Längerfristiges Ziel der Behindertenpolitik muss deshalb sein, Diskriminierungen und Benachteiligungen in sämtlichen Erlassen zu beheben.

Oberstes Gebot der Behindertenpolitik bildet die Rechtsgleichheit, die als allgemeinverbindliches Grundrecht nebst dem Schutz der Menschenwürde in der Bundesverfassung und in der Verfassung des Kantons Luzern verankert ist:

Auf Bundesebene:

Art. 8 der Bundesverfassung: Rechtsgleichheit

Abs. 1: Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

Abs. 2: Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen (...) einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

Abs. 4: Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor.

Weitere Gesetze:

- Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG, SR 151.3)
- Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1)
- Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20)
- Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG, SR 831.26)

### 3. Grundsätze

Die Grundsätze formulieren allgemeine inhaltliche Ziele, welche von sämtlichen beteiligten Kantonen getragen werden. Sie bilden als Leitlinien die Grundlage für die bedarfs- und wirkungsorientierte Steuerung und Finanzierung der Behindertenpolitik. Gleichzeitig stellen sie Orientierungshilfen für die Institutionen bei der Entwicklung und Gestaltung ihrer eigenen Angebote dar.

1. Die Chancen- und Rechtsgleichheit sowie die Integration von Menschen mit Behinderung werden gefördert.

Die Behindertenpolitik richtet sich in erster Linie darauf aus, für Menschen mit Behinderung eine Lebensgestaltung wie für Menschen ohne Behinderung zu ermöglichen (Normalisierungsprinzip). Die Integration der betroffenen Menschen in die verschiedenen Lebensbereiche wird verstärkt.

2. Die Angebote orientieren sich an den jeweiligen Bedürfnissen und Fähigkeiten der Menschen mit Behinderung.

Die vorhandenen Stärken und Fähigkeiten von Menschen mit Behinderung werden erkannt, unterstützt und genutzt. Die Gestaltung und Entwicklung der einzelnen Angebote, insbesondere bezüglich Wohnen, Arbeit und Beschäftigung basieren auf den Fähigkeiten, Möglichkeiten und Bedürfnissen der Menschen mit Behinderung.

3. Die Selbstverantwortung, Selbstbestimmung und Selbständigkeit der Menschen mit Behinderung wird gestärkt.

Menschen mit Behinderung sollen befähigt und darin gefördert werden, ein möglichst eigenverantwortliches Leben in der Gesellschaft zu führen. Die Angebote für Menschen mit Behinderung sollen wo möglich zur Selbständigkeit beitragen bzw. diese fördern und nicht dauernde Abhängigkeiten schaffen.

4. Die Leistungen für Menschen mit Behinderung werden subsidiär gewährt.

Spezielle Angebote für Menschen mit Behinderung stehen dort zur Verfügung, wo eine unabhängige Lebensform ohne ausgleichende Massnahmen nicht erreicht werden kann. Die Leistungen der Familienangehörigen und des sozialen Umfelds eines Menschen mit Behinderung werden anerkannt und unterstützt.

5. Die Leistungen für Menschen mit Behinderung sollen möglichst wohnortsnah angeboten werden.

Menschen mit Behinderung sollen möglichst nah ihrer gewohnten Umgebung und ihres sozialen Umfeldes leben können. Um diese Nähe zu wahren, sichert jeder Kanton ein Grundangebot. Die speziellen Angebote, welche nicht jeder Kanton anbieten kann, sollen unter den Zentralschweizer Kantonen koordiniert werden.

#### 6. Ambulante vor stationären Angeboten

Die erforderliche, angemessene Betreuung erfolgt primär durch ambulante Angebote. Stationäre Angebote kommen dann zum Tragen, wenn mit ambulanten Hilfeleistungen die individuell erforderliche Betreuung nicht mehr gewährleistet werden kann.

#### 7. Qualität und Wirtschaftlichkeit werden bei der Ausgestaltung der Angebote und Leistungen berücksichtigt.

Die Angebote und Leistungen müssen nach den Grundsätzen der Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgestaltet sein. Die Qualität wird regelmässig evaluiert und weiterentwickelt.

#### 8. Sämtliche Beteiligten arbeiten zusammen.

Die Behindertenpolitik wird zusammen mit den Menschen mit Behinderung entwickelt und angewandt. Menschen mit Behinderung, Angehörige, soziale Einrichtungen, Organisationen, Verwaltung wie auch die Kantone untereinander arbeiten zusammen.

#### 9. Die Angebote werden weiterentwickelt.

Die Kantone sind offen für eine stete Weiterentwicklung ihrer Angebote. Sie berücksichtigen die neusten Erkenntnisse der Wissenschaft und der Praxis sowie Veränderungen des Bedarfs und der Formen der Unterstützung.

## 4. Zusammenarbeit der Kantone

1. Sinn und Zweck der Zusammenarbeit sind der Informationsaustausch, die gegenseitige Abstimmung von Angeboten sowie die Durchlässigkeit des Systems aus Sicht der Menschen mit Behinderung.

Die Angebote soll den Menschen mit Behinderung soweit möglich in ihrem gewohnten Umfeld gewährt werden. Zu diesem Zweck muss jeder Kanton über ein Grundangebot verfügen. Spezialangebote sollen wenn möglich im regionalen Umfeld vorhanden sein. Zu diesem Zweck stimmen die Kantone ihre Angebote gegenseitig aufeinander ab.

2. Jeder Kanton erstellt eine Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung, welche mit denjenigen der anderen Kantone koordiniert wird.

Die Bedarfsplanung dient als Grundlage zur bedarfsorientierten Steuerung von erforderlichen Betreuungsangeboten in den Bereichen Wohnen, Arbeiten und Beschäftigung sowie als Grundlage der Koordination der Angebote unter den Kantonen. Der Vergleich der kantonsspezifischen Bedarfe ermöglicht eine gute Koordination, insbesondere für kantonsübergreifende Angebote, Angebote für spezifische Zielgruppen und für Angebote in geographischen Grenzregionen.

3. In einer periodisch stattfindenden Planungskonferenz werden Tendenzen, Entwicklungen und der veränderte Bedarf an Angeboten abgesprochen.

Aus dieser Absprache, welche unter anderem den quantitativen und qualitativen Bedarf an Betreuungsangeboten umfasst, resultiert ein Bericht, welcher der Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz (ZGSDK) zur Umsetzung allfälliger Massnahmen unterbreitet wird.

4. Die Kantone sichern die Qualität in ihren Institutionen.

Mit der Anerkennung einer Institution gewährleistet der Standortkanton die Einhaltung der gesetzlichen Standards, insbesondere der Qualitätsstandards.

## 5. Bedarfsplanung während der Übergangsfrist

Die Zeit bis Ende 2010 wollen die Zentralschweizer Kantone mit der bestehenden „Bedarfsplanung Zentralschweiz“ überbrücken. Der Auftrag dieses übergangsrechtlichen Planungskonzepts, welcher sich ausschliesslich auf den IVSE Bereich „B“ Erwachsene Behinderte bezieht, umfasst die Sicherstellung der Bedarfsplanung 2008-2010; Einsatz eines einheitlichen Rasters für die Datenerhebung und Planungsrechnung in allen Zentralschweizer Kantonen als Planungsbasis; Erstellen eines Berichts sowie Einbezug des vorhandenen Datenmaterials und der personellen Ressourcen. Ziel und Zweck der Bedarfsplanung ist aufzuzeigen, wie sich der Platzbedarf in den nächsten ca. 10 Jahren im Bereich Wohnen, Beschäftigung und Arbeit entwickeln könnte.

Mit dem Übergangsmodell wird eine Trennung in die Angebote Wohnen, Beschäftigung und Arbeit vorgenommen. Anpassungen des Bedarfsmodells werden im Rahmen der Erarbeitung der kantonalen Behindertenkonzepte (Bedarfsplanung nach Übergangsfrist) unter Berücksichtigung der schweizweiten Entwicklungen in diesem Bereich vorgenommen.

Am 3. April 2008 hat die ZGSDK folgende Beschlüsse gefasst:

1. Der Projektbericht bzw. das Übergangs-Modell ZRK zur Bedarfsplanung Zentralschweiz (im IVSE-Bereich „B“; erwachsene Behinderte) wird genehmigt.
2. Als Erhebungsstelle für die Auswertung 2008-2010 stellt sich der Kanton Schwyz zur Verfügung.
3. Jeder Kanton bestimmt ein Mitglied in die Planungskonferenz.
4. Unter bester Verdankung an die Projektleitung gilt das Teilprojekt als abgeschlossen.

Im Weiteren beschloss die ZGSDK, für die Zeit nach der Übergangsfrist ein Bedarfsplanungsmodell durch eine neu zu besetzende Steuergruppe erarbeiten zu lassen, welches neben der quantitativen Planung auch qualitative Aussagen zulässt.

## **Anhang 2**

# Objekt- und Subjektorientierte Steuerung im Überblick

## Objektorientierte Steuerung

Die objektorientierte Steuerung basiert auf einer einrichtungsbezogenen Bedarfsplanung. Die geplante Leistung wird von Vertragspartnerinnen und -partnern des Kantons erbracht. Der Kanton vergütet diese Leistungen.

## Subjektorientierte Steuerung

Die subjektorientierte Steuerung basiert auf einem System der individuellen Bedarfsermittlung. Der Kanton finanziert den individuellen Unterstützungsbedarf. Die Form der Leistungserbringung wählt die betroffene Person selbst.

### Bedarfserhebung/-planung

Kantonale oder regionale Bedarfsplanung mit statistischen Erhebungen: Auf Basis der Bedarfsplanung werden Leistungen bei Einrichtungen eingekauft.

Individuelle Bedarfsermittlung pro Person mit Unterstützungsbedarf: In einem Assessmentverfahren wird der individuelle Bedarf ermittelt und festgelegt (Verfahren der individuellen Bedarfsermittlung).

### Leistungskategorien

Der Kanton definiert übergeordnete Leistungskategorien für die Planung und Finanzierung des Angebots. Die Betriebs- und Betreuungskonzepte der Einrichtungen definieren die Leistungen im Einzelnen.

Voraussetzung für eine subjektorientierte Steuerung ist ein modularer, detaillierter Leistungskatalog, der sich an den Bedürfnissen der betroffenen Personen orientiert. Die Leistungen werden unabhängig von Einrichtungen definiert.

### Grundsatz ambulant vor stationär

Das System der objektorientierten Finanzierung und Steuerung hat keine positive Wirkung auf die Entwicklung des ambulanten Bereichs. Dennoch ist der Ausbau ambulanter Angebote mit gezielten Massnahmen bei der Bedarfsplanung und mittels Leistungsvereinbarungen mit Anbietenden von ambulanten Unterstützungsleistungen möglich.

Das System der subjektorientierten Finanzierung und Steuerung wirkt sich positiv auf die Entwicklung ambulanter Massnahmen aus, weil die betroffenen Personen selber entscheiden, wer die indizierte Unterstützungsleistung erbringt. Ambulante Unterstützungsleistungen können gleichberechtigt wie stationäre Unterstützungsleistungen bezogen werden. Es ist davon auszugehen, dass Betroffene ambulante Leistungen vorziehen, wenn dies möglich ist.

### Rechtsanspruch auf Vergütung

Auf Basis der Bedarfsplanung schliesst der Kanton mit den Einrichtungen Leistungsvereinbarungen über Umfang und Qualität der Leistungen ab. Der Anspruch auf Vergütung der geplanten Leistungen entsteht bei den Einrichtungen.

Aus dem Verfahren der individuellen Bedarfsermittlung entsteht ein direkter Rechtsanspruch auf Finanzierung von Unterstützungsleistungen, welcher jede Person mit Unterstützungsbedarf beim Kanton einfordern kann.

### Indikation

Die Einrichtungen steuern die Aufnahme von Klientinnen und Klienten durch ihr Betriebs- und Betreuungskonzepte. Sie sind verantwortlich für die Aufnahme und die bedarfsgerechte Leistungserbringung im Einzelfall.

Das Verfahren der individuellen Bedarfsermittlung indiziert die angemessenen Leistungen. Die Durchführung übernimmt eine geeignete Fachstelle.

## Finanzierung

---

Der Kanton finanziert Leistungen der Einrichtungen über Betriebsbeiträge.

Der Kanton finanziert die Deckung des individuellen Bedarfs.

## Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit

---

Der Kanton nimmt über zwei Instrumente auf die Leistungserbringung Einfluss.

- Im Rahmen der Aufsicht bewilligt oder anerkennt er Einrichtungen (Inputsteuerung).
- Er vereinbart in den Leistungsvereinbarungen die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit, Qualität und Wirksamkeit der Leistungserbringung. Im Rahmen des Kontraktmanagements führt er ein Leistungs- und Finanzcontrolling durch (Outputsteuerung).

Der Kanton steuert im Rahmen der Aufsicht mit den Instrumenten der Bewilligung und Anerkennung sowie deren regelmässiger Überprüfung (Inputsteuerung). Die Outputsteuerung wird durch die betroffenen Personen wahrgenommen, welche die Leistungen einkaufen.

Der Kanton kann die Outputsteuerung mit flankierenden Massnahmen ergänzen, wenn diese Personen als Kunden nicht ausreichend Einfluss auf die Ergebnisse nehmen können.

## Zentrale Steuerungsinstrumente für den Kanton

---

- Einrichtungsorientierte Bedarfsplanung in den Leistungsbereichen Wohnen, Arbeit und Beschäftigung
- Betriebs- und Betreuungskonzepte der Einrichtungen
- Anerkennung der Einrichtungen im Rahmen der Aufsicht
- Leistungsvereinbarungen mit Einrichtungen
- Individuelle Kostenübernahmegarantien für Personen, die keine Aufnahme in einer Einrichtung mit Leistungsvereinbarung beziehungsweise kein geeignetes Angebot im Kanton Zug finden
- Ermittlung des individuellen Bedarfs im Rahmen eines Assessmentverfahrens
- Modularer, detaillierter Leistungskatalog
- Anerkennung der Einrichtungen im Rahmen der Aufsicht

## Vorteile

---

- Bessere Kostenkontrolle des Kantons, weil die Bedarfsplanung als regulierender Faktor die Leistungen quantitativ beschränkt
- Direktere Einflussnahme des Kantons auf Einrichtungen über Leistungsvereinbarungen
- Einfachere Umsetzbarkeit
- Verbesserung der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit der Massnahmen, weil diese im Einzelfall auf den individuellen Bedarf ausgerichtet sind
- Erhöhte Kostentransparenz
- Grösserer Anreiz für die Entwicklung ambulanter Angebote
- Erhöhung der Mitbestimmung der betroffenen Personen
- Es besteht die Chance, dass eine erhöhte Marktsituation zu einem gewissen Angebotsüberschuss führt, der die Wahlfreiheit für betroffene Personen erhöht

## Nachteile

---

- Kein Ausbau der Mitbestimmung der betroffenen Personen
- Keine Orientierung der kantonalen Steuerung an den individuellen Bedürfnissen der betroffenen Personen
- Entwicklung von ambulanten Angeboten muss vom Kanton aktiv initiiert werden
- Das Fehlen eines Angebotsüberschusses schränkt die Steuerungsfähigkeit des Kantons gegenüber Einrichtungen ein, welche nicht die bestellte Qualität liefern. Auch die Wahlfreiheit der betroffenen Personen ist bei fehlendem Angebotsüberschuss erheblich eingeschränkt
- Die Kostenfolgen bei einem Systemwechsel sind zumindest für eine erste Phase schwer abschätzbar, weil die Kosten nicht mehr im Rahmen einer Gesamtplanung des Angebotes festgelegt werden
- Das System ist zurzeit nicht umsetzbar, weil die beiden zentralen Steuerungsinstrumente individuelle Bedarfsermittlung und modularer, detaillierter Leistungskatalog noch nicht vorliegen
- Es ist mit einem beträchtlichen Umstellungsaufwand aufgrund fehlender Erfahrungen bei allen Beteiligten zu rechnen
- Der Aufbau neuer zentraler Steuerungsleistungen (Individuelle Bedarfsermittlung und Indikation) ist notwendig
- Die Gefahr besteht, dass der Kanton die Qualität nur noch inputorientiert steuert und dabei die Ergebnisse (Output) vernachlässigt

## Bewertung

Die subjektorientierte Steuerung bietet grosse Chancen, wenn sie mit wirksamen Steuerungsinstrumenten umgesetzt werden kann. Zum heutigen Zeitpunkt ist es im Kanton Zug jedoch nicht sinnvoll, einen sofortigen Systemwechsel hin zur subjektorientierten Steuerung vorzunehmen, weil die zentralen Instrumente und Verfahren dieses Modells zu wenig ausgereift beziehungsweise noch nicht vorhanden sind.

Eine partielle Umstellung beziehungsweise eine Mischform der beiden Modelle sollte vermieden werden, weil die Gefahr besteht, dass dadurch eine doppelte Steuerung mit entsprechend erhöhtem administrativen Aufwand generiert wird, ohne dass gewichtige Vorteile genutzt werden können. Für die aktuelle Steuerung wird daher das Modell der objektorientierten Steuerung weiterentwickelt und optimiert.

Parallel dazu wird der Kanton die Entwicklung der subjektorientierten Steuerungsinstrumente weiter verfolgen und sich insbesondere auf interkantonaler Ebene aktiv daran beteiligen.

Um sicherzustellen, dass der Wechsel zu einer subjektorientierten Steuerung so schnell wie möglich erfolgt, soll die Direktion des Innern spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes über soziale Einrichtungen einen Zwischenbericht erstellen und darlegen, ob ein Systemwechsel von der objektorientierten zur subjektorientierten Steuerung des Behindertenbereichs sinnvoll ist und welches dabei die Herausforderungen sind.

## **Ausblick auf die subjektorientierte Steuerung**

Die Orientierung der Steuerung am Subjekt d.h. an der einzelnen Person mit Unterstützungsbedarf stellt eine vollständig neue Herangehensweise an die Planung, Steuerung und Finanzierung von Betreuung und Unterstützung von Menschen mit Behinderung dar. Sie stellt die Person mit Unterstützungsbedarf ins Zentrum. Es wird für jede einzelne Person festgestellt, welche Unterstützung sie aufgrund ihrer Einschränkungen benötigt, unabhängig davon, wo sie wohnt oder arbeitet. Auf Basis dieser individuellen Bedarfsermittlung verpflichtet sich der Kanton die indizierte Leistung zu finanzieren.

Um dieses Modell umsetzen zu können sind zwei zentrale Steuerungsinstrumente notwendig. Die grosse Herausforderung des Systemwechsels hin zu einer subjektorientierten Steuerung ist die Entwicklung dieser Instrumente, da beide in der geeigneten Form heute noch nicht bestehen.

Erstens: Individuelle Bedarfsermittlung

Im Zentrum steht die individuelle Bedarfsermittlung für jede betroffene Person. In der individuellen Bedarfsermittlung erwirbt eine Person mit Unterstützungsbedarf ihren individuellen Leistungsanspruch. Welche Leistungen die Kantone hierzu zur Verfügung stellen, ist in den Leistungskatalogen bestimmt.

Die Bedarfsermittlung durchlaufen alle Menschen, die Leistungen und Mittel zu deren Finanzierung beantragen. Ein standardisiertes Verfahren, das die Mitbestimmung der betroffenen Person und im Bedarfsfall die Beteiligung einer geeigneten Vertretung vorsieht, ist die Voraussetzung, um die subjektorientierte Steuerung seriös umsetzen zu können.

Zweitens: Detaillierter modularer Leistungskatalog

Im Leistungskatalog wird abschliessend bestimmt, welche Leistungen, unter welchen Rahmenbedingungen vom Kanton unterstützt werden. Er ist ein wichtiges Mittel, um die Art der Leistungen festzulegen, qualitative Rahmenbedingungen zu setzen und die vorhandenen, beschränkten finanziellen Ressourcen zu verteilen.

Differenzierte Leistungsbeschreibungen sollten systematisiert werden und Bezug auf wissenschaftlich begründete Diagnoseinstrumente und Handlungsansätze nehmen. Nur so ist die Rechtssicherheit von Personen, die auf solche Leistungen angewiesen sind, gewährleistet.

## **Chancen der subjektorientierten Steuerung**

### **Selbstbestimmung der Person mit Unterstützungsbedarf**

Die Person mit Unterstützungsbedarf wirkt im Beziehungsdreieck zwischen finanzierender Stelle, leistungserbringender Einrichtung und leistungsbeziehender Person wesentlich an der Gestaltung der Leistungen mit. Sie verhandelt mit der kantonalen Fachstelle über die Leistungsarten und den Leistungsumfang, die sie benötigt, und erwirbt einen individuellen Leistungsanspruch. Individuelle Bedürfnisse und Ressourcen können so direkt bei der Bestimmung der Art und Umfang des Leistungsanspruchs berücksichtigt werden.

Gegenüber den Dienstleistenden tritt sie als Auftraggeberin auf, was ihr Wahlmöglichkeiten und Einfluss auf die Leistungserbringung ermöglicht. Wenn eine Person mit Unterstützungsbedarf ihre Interessen nur eingeschränkt wahrnehmen kann, muss sie die Möglichkeit haben, eine persönliche Vertretung in Anspruch zu nehmen. Das heisst, sie kann eine Vertrauensperson beauftragen, ihre persönlichen Interessen zu vertreten.

## **Kostentransparenz**

Die Orientierung am individuellen Bedarf stellt einen engen Zusammenhang zwischen dem individuellen Unterstützungsbedarf, den Leistungen und der Leistungsabgeltung her. Die Berechnung der Abgeltung erfolgt aufgrund der individuell vereinbarten Unterstützungsleistungen und entspricht damit den tatsächlichen Kosten pro Person. Damit setzt das Konzept bei Menschen mit hohem oder niedrigem Unterstützungsbedarf die notwendigen Anreize, bedarfsgerechte Leistungen zu erbringen.

## **Indikation**

Im System des individuellen Bedarfs wird die Indikation für eine Leistung von der Leistungserbringung getrennt. Die bedarfsgerechte Leistung wird in der individuellen Bedarfsermittlung für jede Person einzeln festgelegt und richtet sich nicht primär an der Verfügbarkeit der vorhandenen Angebote aus. Die Leistungserbringer sind gezwungen ihre Leistungen an dem ermittelten Bedarf auszurichten.

## **Flexibilität des Angebots und der Einrichtungen**

In der bisherigen Praxis richten sich die Leistungen und ihre Abgeltung nach den institutionellen Konzepten und dem Betriebsaufwand. Damit können die Einrichtungen ausschliesslich Leistungen erbringen, die auch konzipiert und mittels Leistungsvereinbarung geplant sind. Im System des individuellen Bedarfs richten sich die Leistungen und ihre Abgeltungen innerhalb eines von den Kantonen definierten Rahmens nach der individuellen Bedarfsermittlung. Was an Unterstützungsleistungen möglich ist, ist nicht länger an eine bestimmte, institutionelle Form gebunden. Eine stationäre Einrichtung kann beispielsweise auch einen Vertrag über eine Wohnbegleitung in der eigenen Wohnung abschliessen. Eine Werkstatt kann beispielsweise einen Unterstützungsvertrag mit jemandem abschliessen, der in einem Betrieb am «ersten Arbeitsmarkt» angestellt ist. Zusätzlich sind auch Dienstleistungen über den Behindertenbereich hinaus denkbar. Die Einrichtungen können damit auch Verträge mit weiteren Personen abschliessen. Werkstätten können beispielsweise Reintegrationsprojekte für stellenlose Jugendliche, Sozialhilfebeziehende etc. anbieten, wenn diese von anderen Stellen finanziert werden. Diese Öffnung ermöglicht den Einrichtungen, ihre Leistungen umfassend und kontinuierlich weiterzuentwickeln.

## **Rechtsanspruch**

Bei der subjektorientierten Steuerung entsteht der Rechtsanspruch auf Vergütung einer Unterstützungsleistung direkt bei der betroffenen Person. Im Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung werden die angemessenen Unterstützungsleistungen ermittelt und festgelegt. Die betroffene Person hat mit Abschluss dieses Prozesses Anspruch auf die Finanzierung der ermittelten Leistung unabhängig davon, wie und wo die Leistung erbracht und wie sie abgegolten wird.

## **Bedarfsplanung**

Die periodische Bedarfsplanung erfolgt weiterhin durch den Kanton. Sie baut auf der jährlichen Bedarfsanalyse und der Angebotsanalyse auf. Im Hinblick auf einen Systemwechsel wird die erstmalige Bedarfsplanung mit vielen Unsicherheiten verbunden sein. Danach wird man aber für die Bedarfsplanung von Jahr zu Jahr zunehmend auf konkrete Leistungsdaten zurückgreifen können, was die Qualität der Prognose erheblich verbessern wird. Damit erhält die Bedarfsplanung eine neue Dimension, die es Kanton wie Dienstleistenden erlaubt, ihre Angebote anhand der Bedarfsentwicklungen zu überprüfen. Dazu erfassen die Kantone die Daten aus den individuellen Bedarfsermittlungen und werten sie periodisch aus.

Die bisherige, überwiegend angebotsorientierte Planung wird nach einem Systemwechsel durch eine nachfrageorientierte Planung ergänzt. Langfristig entsteht so eine Bedarfsplanung, die einerseits den Bedarf an Leistungen und andererseits das Leistungsangebot dokumentiert. Wie sich der Bedarf entwickelt und inwieweit Angebot und Nachfrage übereinstimmen, wird damit aus zwei unterschiedlichen Perspektiven sichtbar.

## **Herausforderungen der subjektorientierten Steuerung**

Neben der wohl grössten Herausforderung, der Entwicklung von geeigneten Steuerungsinstrumenten, gilt es auf weitere Schwierigkeiten hinzuweisen, die mit einem Systemwechsel verbunden sind:

### **Befähigung der Personen mit Unterstützungsbedarf**

Viele Menschen mit Behinderung sind durch eine erhöhte Selbstverantwortung überfordert und könnten nicht oder nur bedingt von der Möglichkeit der erhöhten Selbstbestimmung profitieren. Sie sind auf eine gute persönliche Vertretung angewiesen, die unabhängig für ihre Interessen eintritt.

### **Anpassung der Angebotsstruktur**

Die bedarfsgerechte Leistungserbringung und die damit verbundene Flexibilität (Wahlfreiheit beim Leistungseinkauf) begünstigen theoretisch die Diversifizierung des Angebots. Ob das System des individuellen Bedarfs in der Praxis genügend Anreize schafft, damit sich die geeigneten Angebote entwickeln, ist allerdings ungewiss. Vermutlich wird weiterhin eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen Kanton und Einrichtungen notwendig sein, um ein geeignetes Gesamtangebot zur Verfügung zu stellen. Gerade im Bereich der ambulanten Betreuungsalternativen soll es deshalb auch nach einem Systemwechsel möglich bleiben, dass der Kanton notwendige Entwicklungen mit gezielten Impulsprogrammen unterstützt.

### **Unabhängige Fachstelle**

Das subjektorientierte Steuerungsmodell trennt die Indikation einer Leistung von der Leistungserbringung. Die Bedarfsermittlung sollte deshalb von einer geeigneten, unabhängigen Fachstelle übernommen werden. Ob der Kanton Zug bei einem allfälligen Systemwechsel eine eigene solche Fachstelle schaffen oder den Auftrag an Dritte (beispielsweise Pro Infirmis) vergeben sollte, müsste vor einem Systemwechsel zur subjektorientierten Steuerung im Rahmen einer Klärung der Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen einer solchen Fachstelle geprüft werden.

### **Outputsteuerung**

Im objektorientierten Steuerungsmodell tritt der Kanton als Leistungseinkäufer auf und nimmt mittels Leistungsvereinbarung und Controlling direkt Einfluss auf die Qualität der Ergebnisse (Outputsteuerung). Im subjektorientierten Modell ist die betroffene Person Leistungseinkäuferin. Sie übernimmt damit als Kundin Verantwortung für die Ergebnisqualität. Der Kanton per se würde nur noch über die Überprüfung von Inputfaktoren im Rahmen der Anerkennung auf die Qualität Einfluss nehmen. Die Outputsteuerung durch das Subjekt stösst im subjektorientierten Modell an ihre Grenzen, weil die Leistungsanbieter sich nicht auf einem freien Markt bewegen und nicht alle betroffenen Personen ihre Verantwortung selbständig wahrnehmen können. Der Staat hat deshalb auch im Rahmen der subjektorientierten Steuerung die Interessen der Menschen mit einer Behinderung zu vertreten, indem er die Qualität der Angebote zum Wohl und Schutz der Leistungsbezüglerinnen und Leistungsbezügler sichert. Im Hinblick auf einen Systemwechsel muss deshalb

geklärt werden, mit welchen Instrumenten die notwendige Steuerung der Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit erfolgen soll.

### **Leistungsabgeltung**

Die Abgeltung der Leistungen kann unterschiedlich gehandhabt werden. Es bietet sich eine subjektorientierte Abgeltung (sog. Subjektfinanzierung) an. Allerdings ist ihre flächendeckende Einführung eher problematisch<sup>18</sup>.

Der Umgang mit finanziellen Mitteln stellt gewisse Menschen mit Behinderung vor grosse Herausforderungen. Die Subjektfinanzierung ist für sie eine Belastung und kein Gewinn.

Im Bereich Arbeit ist die Subjektfinanzierung sehr umstritten. Die Person mit Unterstützungsbedarf müsste ihren geschützten Arbeitsplatz selber bezahlen, um nachher einen Lohn zu verdienen.

u.a.

Bereits heute existieren Ansätze der Subjektfinanzierung. Sie werden wohl auch nach dem Systemwechsel nur in Ergänzung zur Objektfinanzierung angewendet werden können. Daher gilt es bei einem Systemwechsel zu prüfen, ob im Leistungskatalog pro Leistungsart auch die dazugehörige Leistungsabgeltung geregelt werden kann, was allerdings zu einer Preisbildung führen kann, die sich nicht am Markt sondern am vorgesehenen Tarif orientiert.

### **Koordination mit Leistungen anderer Stellen**

Die Leistungen des Kantons müssen mit den Leistungen anderer Stellen koordiniert werden. Der Katalog sollte auch notwendige Abgrenzungen enthalten, beispielsweise gegenüber den Krankenversicherern, der Hilflosenentschädigung oder individuellen Leistungen der Invalidenversicherung.

---

<sup>18</sup> Vgl. einschlägige Positionspapiere von Behindertenorganisationen: Insos, Bericht - Empfehlungen von IN-SOS Schweiz; Objekt- und Subjektfinanzierung; Ergebnisse der Befragung der Fachkommissionen, 2008; DOK, Finanzierung von Pflege, Betreuung und Assistenz: Subjekt- oder Objektfinanzierung?, 2008