SODK _ Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
CDAS _ Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDOS _ Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

INTERKANTONALE QUALITÄTSSTANDARDS

des Vorstands der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK

ZUR BEDARFSERMITTLUNG AMBULANTER LEISTUNGEN FÜR MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

(Qualitätsstandards zur Bedarfsermittlung)

16.06.2025

Herausgeberin Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)

Mitarbeit FA IHP
Silvan Stricker, Kanton Zug (Leiter Sekretariat FA IHP)
Mirjam Avdija, Kanton Zürich
Michael von der Decken, Kanton Bern
Christoph Fenner, Kanton Basel-Stadt
Nicole Hamori, Kanton Zürich
Mara Mathis, Kanton Luzern
Loreleï Michel, Kanton Wallis
Ludovic Mottola, Kanton Wallis
Matthias Pfiffner, Kanton Basel-Stadt
Sina Stingelin, Kanton Basel-Landschaft
Melanie Tanneberger, Kanton Aargau
Thomas Weber, Kanton St. Gallen

Schlussredaktion
Nicole Hamori, Kanton Zürich
Thomas Schuler, GS SODK
Silvan Stricker, Kanton Zug
Angela Wyder, Kanton Zürich

Beschluss Genehmigt durch den Vorstand SODK am 16.06.2025
Copyright © SODK
Download www.sodk.ch

Inhalt

Einleitung 4
1. Grundsätze der Bedarfsermittlung 5
1.1 Ziel der Bedarfsermittlung 5
1.2 Elemente einer Bedarfsermittlung 5
1.3 Verständnis von Behinderung 5
1.4 Selbstbestimmungsrecht 6
1.5 Behinderungsbedingter Bedarf 6
2. Verfahren 6
2.1 Transparentes Verfahren 6
2.2 Dialogischer Prozess mit dem Menschen mit Behinderungen im Lead 7
2.3 Abklärungsbericht 7
2.4 Bedarfsüberprüfung 7
3. Instrument 8
3.1 Inhaltliche Elemente 8
3.2 Methodische Elemente 8
3.3 Lebensvorstellungen ins Zentrum setzen 8
3.4 Aktuelle Lebenssituation erfassen 8
3.5 Notwendige Leistungen nachvollziehbar darstellen 9
4. Abklärungsstelle 9
4.1 Unabhängigkeit 9
4.2 Aufgaben im Bedarfsermittlungsprozess 9
4.3 Qualitätssicherung und Weiterentwicklung 10

Einleitung

Mit den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zum kantonalen Angebot ambulanter Leistungen für Menschen mit Behinderungen und zur interkantonalen Kostenübernahme vom 8. November 2024 wurden allgemein formulierte Grundlagen für das interkantonale Angebot an und die Kostenübernahme von ambulanten Leistungen geschaffen.

Die Empfehlung 2 umfasst die Grundsätze der Bedarfsermittlung. Sie lautet wie folgt:

Empfehlung 2: Bedarfsermittlung

Die Bedarfsermittlung geht einerseits vom Willen und der Selbsteinschätzung der Person und andererseits von objektiven Daten aus. Eine vom Kanton bezeichnete und dafür qualifizierte Stelle ermittelt den Bedarf in einem qualitativen, dialogischen Verfahren ganzheitlich nach dem Modell der ICF. Das Verfahren ist transparent und nachvollziehbar.

Nach Möglichkeit ist die Abklärungsstelle sowohl von der für die Finanzierung zuständigen Behörde als auch von den Leistungserbringern unabhängig. Die finanzierende Behörde darf gegenüber der Abklärungsstelle kein fachliches Weisungsrecht im Einzelfall haben.

In den Empfehlungen zu den ambulanten Leistungen ist vorgesehen, dass der Vorstand SODK in Bezug auf die Bedarfsermittlung präzisierende Vorgaben erlässt (Kapitel 2).

Die Fachkonferenz der kantonalen Beauftragten für Behindertenfragen (FBBF) hat einen Fachausschuss IHP eingesetzt, der sich mit der Bedarfsermittlung befasst. Der Fachausschuss IHP hat sich im Jahr 2023 mit einer möglichen interkantonalen Harmonisierung der Bedarfsermittlung im ambulanten Bereich beschäftigt. Da ein Grossteil der Kantone im ambulanten Bereich auf Bedarfsermittlungsinstrumente in der Tradition der individuellen Hilfeplanung (IHP) setzt, wurde geprüft, ob eine Vereinheitlichung von Instrumenten und Verfahren möglich wäre. Dieses Ansinnen wurde jedoch aufgrund der kantonalen Unterschiede wieder verworfen. Entstanden sind schliesslich Qualitätsstandards, denen eine zeitgemässe Bedarfsermittlung genügen soll. In allgemeiner Form wurden die vom Fachausschuss IHP geschaffenen Standards in die erwähnte SODK-Empfehlung 2 aufgenommen.

In den vorliegenden präzisierenden Vorgaben werden die Qualitätsstandards weiter ausgeführt. Sie sind nicht an ein bestimmtes Instrument oder Verfahren gebunden. Gleichwohl setzen sie gewisse qualitative Leitlinien, um die Akzeptanz und Durchlässigkeit von Instrumenten und Verfahren der Bedarfsermittlung interkantonal zu gewährleisten. Die Vorgaben sollen sicherstellen, dass die Bedarfsermittlung für die betroffenen Menschen mit Behinderungen unabhängig von ihrem Wohnort Grundstandards erfüllt und eine gewisse Kohärenz zwischen den Kantonen gegeben ist.

Neben den Standards, die erfüllt sein müssen, wenn die Bedarfsermittlung den heutigen fachlichen Qualitätskriterien genügen soll, umfassen die vorliegenden Vorgaben auch Empfehlungen, die den Kantonen nahegelegt werden.

1. Grundsätze der Bedarfsermittlung

1.1 Ziel der Bedarfsermittlung

Das Ziel der Bedarfsermittlung ist es, unter Berücksichtigung der kantonalen und nationalen Vorgaben sowie der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) Menschen mit Behinderungen in der selbstbestimmten Lebensgestaltung und der gesellschaftlichen Teilhabe zu unterstützen. Die Ermittlung des individuellen Bedarfs soll es Menschen mit Behinderungen ermöglichen, die Leistungserbringenden frei zu wählen und massgeschneiderte, bedarfsgerechte und auf ihre Lebensvorstellungen ausgerichtete Unterstützung zu erhalten. Der Begriff Bedarf bezieht sich auf den behinderungsbedingten Bedarf, dessen Deckung notwendig ist, um an der Gesellschaft teilzuhaben und ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen.

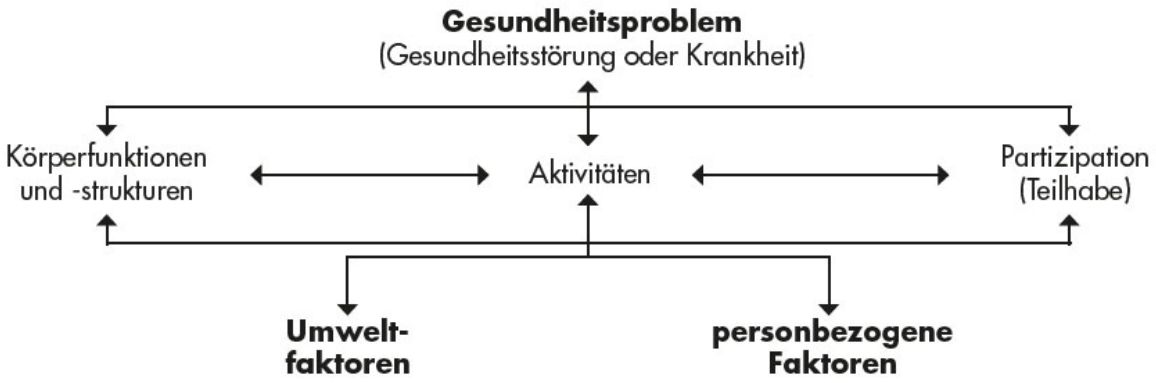
1.2 Elemente einer Bedarfsermittlung

Die Bedarfsermittlung besteht aus einem Instrument (Fragebogen) und einem Verfahren, das von einer Abklärungsstelle fachlich geleitet wird. Instrument und Verfahren dienen der systematischen Erhebung und des Nachvollzugs aller Informationen, die für die Beschreibung und das Verständnis der individuellen Bedarfslage relevant sind.

1.3 Verständnis von Behinderung

Menschen mit Behinderungen werden als Akteure/innen, als handelnde Menschen anerkannt, die eigene Lebensvorstellungen haben, Potentiale entfalten und sich entwickeln können. Das Verständnis von Behinderung orientiert sich am Modell der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) der WHO.

Abbildung 1: Das ICF-Modell[1]



Im Gegensatz zur rein medizinisch-funktionalen Sichtweise handelt es sich um ein bio-psycho-soziales Modell von Behinderung: Die Wechselwirkung zwischen einer Behinderung einer Person und Barrieren in der Umwelt, erschweren ihr bzw. hindern sie an der vollen, gleichberechtigten und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft. Das Modell hebt Ressourcen und die Möglichkeiten zur Teilhabe hervor und hat dabei individuelle Voraussetzungen und Umweltfaktoren im Blick. Somit wird der Mensch mit Behinderung ganzheitlich in seinem individuellen Kontext verstanden.

[1] ICF, WHO, 2005

Basierend auf der UNO-BRK bieten in der gesamten Bedarfsermittlung die Selbstbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe die normative Orientierung:

- Menschen mit Behinderungen haben das Recht, im gleichen Mass wie andere Menschen selbstbestimmt zu leben. Sie sollen Wahlfreiheit im Leistungsbezug haben und diejenige Unterstützung erhalten, die sie für ihre persönliche Lebensgestaltung benötigen. Mit einem selbstbestimmten Leben geht Eigenverantwortung für die getroffenen Entscheide einher. Beides ist stufenweise und situativ zu verstehen: Individuelle Fähigkeiten und förderliche oder hinderliche Aspekte in der Umwelt bestimmen, wie weit Selbstbestimmung und Eigenverantwortung möglich sind oder ermöglicht werden können.
- Menschen mit Behinderungen sollen aktiv an der Gesellschaft teilnehmen können und die dafür nötige Unterstützung erhalten. Sie sollen sich verschiedene Lebensbereiche (bspw. Wohnen, Bildung, Arbeit, Freizeit und Politik) erschliessen können, darin unterschiedliche Rollen (bspw. Arbeitnehmer/in, Elternteil, Vereinsmitglied) einnehmen und mit unterschiedlichen Personen in Beziehung treten können.

1.4 Selbstbestimmungsrecht

In jedem Schritt der Bedarfsermittlung ist die Integrität und Würde der Menschen mit Behinderungen zu wahren; ebenso ist ihre Gleichbehandlung sicherzustellen. Die persönliche Sicht der Person ist in der Bedarfsermittlung zentral, damit die Ermittlung des Bedarfs ihrer Lebensrealität und ihrem Erleben ihrer Behinderung gerecht wird. Was die Person für die Ermittlung ihres Bedarfs äussern möchte und was dafür relevant ist, bestimmt die Person. Die Sicht einer weiteren Person kann die Sicht des Menschen mit Behinderungen ergänzen (siehe Abschnitt 3.2.) Der Person muss aufgezeigt werden, welche Auswirkungen das Unterlassen einer Information auf das Bedarfsergebnis hat.

1.5 Behinderungsbedingter Bedarf

Die Bedarfsermittlung stellt den individuellen Bedarf an Leistungen fest, welche eine Person für ihre selbstbestimmte Lebensführung und gesellschaftliche Teilhabe benötigt. Entsprechend der ICF und der normativen Orientierung ist der Bedarf ausgehend von den behinderungsbedingten Einschränkungen einer Person und den Barrieren in ihrer Umwelt im Hinblick auf ihre Lebensvorstellungen zu bestimmen. Dabei ist der Bedarf nicht nur auf die aktuelle Situation bezogen, sondern auch zukunftsgerichtet zu ermitteln: Es wird damit deutlich, ob und wo eine Person etwas verändern möchte.

2. Verfahren

2.1 Transparentes Verfahren

Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf und die Pflicht zur Mitwirkung an der Bedarfsermittlung. Die Kantone haben sicherzustellen, dass sie ihre Rechte wahrnehmen können. In begründeten Fällen sind dazu befugte Beistandspersonen beizuziehen. Rahmenbedingungen, das Verfahren und das Instrument sind derart zu gestalten, dass niemand eine Benachteiligung aufgrund seiner Behinderungen erfährt.

Kantone haben Informationen geeignet aufzubereiten und Beratung sicherzustellen, damit sich Menschen mit Behinderungen im gesamten Verfahren der Bedarfsermittlung orientieren, sich Klarheit über die nächsten Schritte verschaffen und sich Unterstützung für das Verfahren holen können.

Personen, die ihre Mitwirkung nicht oder nur in Teilen selbst wahrnehmen können, können von Dritten darin unterstützt oder gegebenenfalls vertreten werden. Sie entscheiden darüber, wen sie in die Bedarfsermittlung einbeziehen wollen. Sie können sich von einer Vertrauensperson und/oder von einer unabhängigen Stelle (bspw. Beratungsstelle) begleiten lassen.

Die Kantone haben sicherzustellen, dass sich eine Person darüber Klarheit verschaffen kann, welche Auswirkungen es hat, wenn sie ihrer Pflicht zur Mitwirkung nicht nachkommt. Dies gilt sowohl gesamthaft als auch in Teilen, wenn sie sich zu einzelnen Punkten nicht äussern will.

2.2 Dialogischer Prozess mit dem Menschen mit Behinderungen im Lead

Ziel ist, dass sich die Person im Verfahren mit ihrem Bedarf und ihren Lebensvorstellungen auseinandersetzt. Eine dialogische Gestaltung des Prozesses soll die Person darin unterstützen, beziehungsweise sie gegebenenfalls dazu befähigen.

Die Person soll in diesem Prozess, so weit möglich, im Lead sein. Dies bedeutet:
- Sie soll den Prozess initiieren und steuern.
- Sie soll ihre persönliche Sicht als zentrales Element der Bedarfsermittlung einbringen.
- Sie soll entscheiden, wen sie in welcher Form zur Unterstützung hinzuzieht.
- Die unterstützenden Personen haben stets im Sinne der Person zu handeln. Allfällige stellvertretende Handlungen bedürfen guten Gründen. Überzeugungen und Intuitionen reichen nicht aus.

Der Dialog beschränkt sich nicht nur auf Gespräche mit der Abklärungsstelle, sondern startet bereits mit dem Ausfüllen des mehrperspektivischen Bedarfsermittlungsinstruments (siehe Abschnitt 3.2). Im gesamten Verfahren (Instrument, allfälliges Gesprächsprotokoll, Abklärungsbericht) ist transparent zu machen, wo Einschätzungen nicht geteilt werden, welche unterschiedlichen Positionen vorliegen und in welche Richtung Uneinigkeiten aufgelöst wurden.

Im Sinne des dialogischen Prozesses wird empfohlen, eine Vorankündigung des Bedarfsergebnisses (Abklärungsbericht) zu implementieren, um allfällige unterschiedliche Einschätzungen des Bedarfs direkt im Gespräch mit dem Menschen mit Behinderungen und ohne Rechtsweg klären zu können.

2.3 Abklärungsbericht

Im Abklärungsbericht hält die Abklärungsstelle den Bedarf zu Handen des Menschen mit Behinderungen sowie der leistungszusprechenden Stelle fest.

Der Abklärungsbericht muss mindestens folgende Informationen beinhalten:
- Unterstützungsbedarf in Leistungseinheiten;
- Erläuterungen zur Nachvollziehbarkeit des individuellen Unterstützungsbedarfs unter Würdigung des vorliegenden Einzelfalls in Textform (qualitativ);
- Informationen für eine Subsidiaritätsprüfung im interkantonalen Verhältnis (z.B. bereits bestehende Leistungen Dritter, mögliche Anspruchsberechtigungen auf Leistungen Dritter);
- Der Abklärungsbericht muss adressatengerecht verfasst sein.

2.4 Bedarfsüberprüfung

Es wird eine periodische Bedarfsüberprüfung empfohlen. Rhythmus und Prozess sind von den Kantonen festzulegen und transparent zu kommunizieren. Auch die Person soll eine Überprüfung verlangen können.

3. Instrument

3.1 Inhaltliche Elemente

Beim Bedarfsermittlungsinstrument handelt es sich um einen qualitativen Fragebogen. Seine inhaltlichen Elemente haben sicherzustellen, dass der behinderungsbedingte Bedarf gemäss dem Behinderungsverständnis und der normativen Orientierung erfasst wird (vgl. Abschnitt 1.3).

Das Bedarfsermittlungsinstrument fragt nach
- der Lebensvorstellung einer Person (siehe Abschnitt 3.3),
- ihrer aktuellen Lebenssituation (siehe Abschnitt 3.4) und
- nach Leistungen, welche die Person für den Erhalt ihrer Lebenssituation und die Verwirklichung ihrer Lebensvorstellungen benötigt (siehe Abschnitt 3.5).

3.2 Methodische Elemente

Die methodischen Elemente gestalten den dialogischen Prozess (siehe Abschnitt 2.2) im Bedarfsermittlungsinstrument: Es bietet Raum für eine mehrperspektivische Beschreibung des individuellen Bedarfs.

Das Bedarfsermittlungsinstrument setzt sich aus zwei Sichten zusammen. Es enthält eine persönliche Sicht des Menschen mit Behinderungen sowie eine ergänzende Sicht durch eine weitere Person. Die Sichten sollen systematisch zueinander in Beziehung stehen:
- Das Instrument baut auf der persönlichen Sicht auf: Der Mensch mit Behinderungen kann seine eigene Perspektive auf seinen Bedarf äussern und seine Lebensvorstellung zum Ausdruck bringen.
- Für den Fall, dass die persönliche Sicht stellvertretend ausgefüllt wurde, ist im Instrument nach einer Begründung zu fragen.
- Die ergänzende Sicht einer weiteren Person soll die Qualität der Bedarfsbeschreibung anreichern.
- Es wird empfohlen, den Menschen mit Behinderungen wählen zu lassen, wer die ergänzende Sicht vornehmen soll. Es ist nicht in jedem Fall eine ergänzende Sicht notwendig. Die Abklärungsstelle muss aber sicherstellen, dass sie über genügend Informationen verfügt.
- Dem Menschen mit Behinderungen muss die Einsicht in die ergänzende Perspektive gewährt werden.
- Es wird empfohlen, dem Menschen mit Behinderungen im Instrument die Möglichkeit zu geben, der ergänzenden Sichtweise zuzustimmen oder nicht.

3.3 Lebensvorstellungen ins Zentrum setzen

Die Fragen nach den Lebensvorstellungen des Menschen mit Behinderungen nimmt die Person in ihrer Selbstbestimmung und Rolle als handelnde Person ernst. Sie soll die Möglichkeit haben, sich damit auseinanderzusetzen, welche Aspekte ihres Lebens ihr wichtiger oder weniger wichtig sind, ob und in welchen Lebensbereichen sie gerne etwas verändern würde und wo sie mit der aktuellen Lebenssituation zufrieden ist. Eine Person mit einer ergänzenden Sicht nimmt dazu nicht Stellung.

3.4 Aktuelle Lebenssituation erfassen

Mit den Fragen zur Lebenssituation werden der Mensch mit Behinderungen und sein Bedarf umfassend gewürdigt. Ziel ist es, die aktuelle Lebensrealität der Person, ihre behinderungsbedingten Einschränkungen und die Umweltbarrieren in den verschiedenen Lebensbereichen zu verstehen. Darum soll die Person im Instrument die Möglichkeit haben, sich über ihr gesamtes Leben frei zu äussern. Dem Grundsatz der Integrität ist dabei von allen Beteiligten Rechnung zu tragen: Die Person soll nur so viel äussern, wie sie will und für die Ermittlung ihres Bedarfs nötig ist.

3.5 Notwendige Leistungen nachvollziehbar darstellen

Welche Leistungen eine Person benötigt, um ihr Leben selbstbestimmt zu gestalten und an der Gesellschaft teilzuhaben, ergibt sich aus ihrem Bedarf. Die Struktur des Instruments hat zu gewährleisten, dass die Auseinandersetzung mit dem Bedarf und den Lebensvorstellungen der Bestimmung der Leistungen vorgelagert ist. Es soll nachvollziehbar sein, wie die fehlende Passung von individuellen Voraussetzungen und Umwelt zu den notwenigen Leistungen führt. Das Instrument zeigt, ob und wo ein Mensch mit Behinderungen befähigende Leistungen erhalten möchte.

4. Abklärungsstelle

Die Abklärungsstelle hat eine entscheidende Rolle. Sie ist für die Durchführung des Verfahrens im Einzelfall fachlich verantwortlich. Die Abklärungsstelle ermittelt den Unterstützungsbedarf durch die Auswertung des Instruments, durch allfällige persönliche Abklärungsgespräche mit Menschen mit Behinderungen und allfälligen Vertrauenspersonen sowie durch den Beizug allfälliger weiterer Informationen. Sie plausibilisiert die Angaben und ermisst den Bedarf durch die ganzheitliche Betrachtung der individuellen Situation.

4.1 Unabhängigkeit

Die Abklärungsstelle soll den individuellen behinderungsbedingten Bedarf einer Person fachlich bestimmen. Es handelt sich darum um eine unabhängige Stelle im folgenden Sinne:

- Sie ist komplett unabhängig von Leistungserbringenden. Ist die organisatorische Unabhängigkeit nicht möglich, ist zu gewährleisten, dass die Abklärungsstelle eines Leistungserbringenden im Einzelfall keine Instruktionen anderer Geschäftsfelder entgegennimmt.
- Sie ist fachlich unabhängig von der kantonalen Verwaltung. D.h. sie nimmt von ihr keine Instruktionen in Bezug auf einen Einzelfall an.

Es wird empfohlen, dass die Abklärungsstelle nicht als Beratungsstelle agiert und dem Menschen mit Behinderungen Empfehlungen bezüglich passender Leistungserbringenden macht, sondern lediglich auf eine Liste aller Leistungserbringenden verweist.

4.2 Aufgaben im Bedarfsermittlungsprozess

Die Abklärungsstelle hat folgende Aufgaben inne:

- Sie plausibilisiert den Bedarf. Das heisst: Sie prüft, ob die Beschreibungen von Lebensvorstellung, aktueller Lebenssituation und benötigter Leistungen in sich stimmig und nachvollziehbar sind.
- Sie prüft, ob die Perspektive der Person deutlich wird, und ob eine allfällige Übersteuerung durch die ergänzende Sicht nachvollziehbar begründet wird.
- Die Abklärungsstelle bemisst den notwendigen Leistungsumfang unter Berücksichtigung der individuellen Lebensumstände und Lebensvorstellungen der Person (inkl. bereits bestehender Leistungen).
- Sie begründet den Leistungsumfang individuell unter Berücksichtigung des Bedarfs und der Situation im Einzelfall.
- Sie legt den Leistungsumfang in Stunden fest oder unterbreitet einen Vorschlag für ausführende Verwaltungsstellen.
- Sie eruiert bestehende Leistungen Dritter und/oder mögliche Anspruchsberechtigungen auf Leistungen Dritter.

4.3 Qualitätssicherung und Weiterentwicklung

Um die Qualität der Bedarfsermittlung sicherzustellen, hat eine Abklärungsstelle als Organisation folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- Sie verfügt über behinderungsspezifische Kenntnisse.
- Sie verfügt über eine interdisziplinäre Sicht/Vernetzung.
- Sie hat das Fachwissen für eine adressatengerechte Kommunikation.

Bei der Bedarfsermittlung handelt es sich um ein lernendes Verfahren, dessen Qualität gesichert ist. Die Weiterentwicklung und Qualitätssicherung ihrer Prozesse ist Aufgabe der Abklärungsstelle. Dabei hat die Stelle Menschen mit Behinderungen einzubeziehen, um auch ihrer Perspektive auf Qualität gerecht zu werden.

* * * * *