

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 207-2019
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.255

Eingereicht am: 02.09.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Kocher Hirt (Worben, SP) (Sprecher/in)
Stucki (Bern, SP)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 09.09.2019

RRB-Nr.: 1185/2019 vom 06. November 2019
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Berner Modell - Senkung der Mehrkosten - mit welchen Folgen?

Der Regierungsrat schreibt in seiner Antwort auf die Interpellation Stucki (I 030-2019), dass im Pilotprojekt «für die teilnehmenden Menschen scheinbare Tatsachen geschaffen wurden, die voraussichtlich mit der flächendeckenden Einführung des Behindertenkonzepts nicht mehr in gleicher Form gewährleistet werden können». Am 5. Juli 2019 hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion in einer Medienmitteilung zum «Berner Modell» kommuniziert, dass die ursprünglich prognostizierten Mehrkosten von rund 100 Mio. Franken «dank eines griffigen Steuerungssystems stark gesenkt werden können». Es interessiert, wie das «griffige Steuerungssystem» aussieht, das ermöglicht die angeblichen Mehrkosten von 100 Mio. Franken auf 20 Mio. Franken zu reduzieren – insbesondere interessiert, welche «hohen Erwartungen» der Menschen mit Behinderungen nicht erfüllt werden können, was dies für diese bedeutet und inwiefern dadurch ihre Möglichkeiten zur selbstbestimmten Lebensgestaltung eingeschränkt werden.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche Anpassungen gegenüber dem Pilotprojekt sind vorgesehen, um die Mehrkosten zu senken? Aus welchen Elementen besteht das «griffige Steuerungssystem», und welchen Beitrag leisten die einzelnen Elemente zur Kostensenkung?
2. Können Menschen mit Behinderungen unabhängig von Behinderungsgrad und Behinderungsform weiterhin frei wählen, wo sie ihre Leistungen beziehen, oder sind Einschränkungen zu erwarten?

gen vorgesehen? Wer ist von allfälligen Einschränkungen betroffen? Wie wirkt sich das auf die betroffenen Menschen und ihr Umfeld aus?

3. In den Pilotprojekten konnten Angehörige ihre Leistungen als Assistenzpersonen in Rechnung stellen, und zwar bis zu einem Drittel der Kostengutsprache. Sind Anpassungen an diesem Modell vorgesehen? Wenn ja, welche? Ist gegenüber dem Pilotprojekt eine Änderung der Definition «Angehörige» vorgesehen?
4. Sind Anpassungen am Abklärungsprozess vorgesehen? Welche? Inwiefern wirken diese kostensenkend? Wird die Partizipation der Menschen mit Behinderungen am Abklärungsprozess aufrechterhalten? Wie ist diese vorgesehen?

Begründung der Dringlichkeit: Im Hinblick auf die Gesetzgebungsarbeiten ist zentral, dass der Regierungsrat rasch transparent macht, welche Änderungen gegenüber den Pilotprojekten vorgesehen sind, um so der wachsenden Unsicherheit bei den Menschen mit Behinderungen und den Angehörigen zu begegnen. Vage Andeutungen, dass die «hohen Erwartungen» nicht erfüllt werden können, nähren Ängste und Befürchtungen.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Umsetzung des kantonalen Behindertenkonzepts insbesondere für die betroffenen Menschen und ihr Umfeld, aber auch für die verschiedenen Leistungserbringenden und weitere involvierte Akteure weitreichende Auswirkungen haben kann. Es ist ihm ein Anliegen festzuhalten, dass die künftige Finanzierung der Behindertenhilfe den Bedarf des Einzelnen decken soll, dass aber auch ein finanzpolitisch tragfähiges Finanzierungssystem entwickelt werden muss.

Die Aussage, dass hohe Erwartungen geweckt worden seien, bezieht sich auf die Tatsache, dass im Rahmen des Piloten auf einer unsicheren Rechtsgrundlage Realitäten geschaffen wurden, die gewichtige Auswirkungen auf die involvierten Menschen mit Behinderung und ihr Umfeld haben. So leben mit der Finanzierung nach dem Berner Modell mehrere Menschen neu in einem sehr aufwändigen privaten Setting, das mit einer Testversion eines Abklärungsinstruments aufgebaut wurde. In einzelnen Fällen kündigten beispielsweise die Eltern ihre Stelle, um mit den verfügbaren Mitteln ihr Kind zu betreuen. Es ist davon auszugehen, dass mit der Einführung des Behindertenkonzepts solche Settings nicht mehr in gleicher Form gewährleistet werden können.

Zu Frage 1

Im laufenden Pilot wird die Finanzierung über einen festgelegten Mindestbedarf und definierte Normkosten gesteuert. Normkosten sind nur beschränkt tauglich, budgetrelevante Korrekturen herbeizuführen, da sie insbesondere Löhne abbilden. Die – je nach finanzpolitischer Ausgangslage realisierbare – Anhebung des Mindestbedarfs würde die Gefahr bergen, dass eine zunehmende Zahl an Menschen nicht mehr auf kantonale Unterstützung für die Deckung ihres Betreuungsbedarfs zählen könnten. Beides sind jedoch Steuerungselemente, die auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen. So garantieren die Normkosten eine Gleichbehandlung aller Institutionen, indem allen (für die Bereiche Lebenshaltung, Strukturkosten, Ansätze für Betreuung) der Normansatz gewährt wird. Der Mindestbedarf stellt sicher, dass nur Menschen mit einem gewissen behinderungsbedingten Unterstützungsbedarf auch Leistungen beziehen werden.

Im nun vorliegenden Rechtsetzungskonzept sieht die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern zusätzlich zu den genannten Elementen folgende Steuerungsmöglichkeiten vor:

- Über die Einführung eines Maximalbedarfs, der entweder finanziell oder auf Basis von Fachleistungsstunden definiert wird und je nach Leistungsbezug (stationär/ambulant) unterschiedlich sein kann, können Kosten insbesondere im institutionellen Wohnen gesteuert werden;
- Im Rahmen der Abklärung wird ein sogenannter Budgetplan erstellt. Dieser wird sich im Unterschied zur heute praktisch frei einsetzbaren Kostengutsprache auf die Abklärungsergebnisse beziehen. Die neuen Leistungsgutsprachen bauen auf individuellen Zielen der betroffenen Menschen, deren Übersetzung in konkrete Massnahmen und – daraus folgend – einer individuellen Hilfeplanung auf. Damit ist garantiert, dass die vom Kanton eingesetzten Mittel für die Deckung des festgestellten Bedarfs eingesetzt werden;
- Wird die Hilfeplanung für die Menschen definiert, wird auch eine Freigrenze betreffend Einsatz der Mittel bestimmt. Diese wird, wo möglich und sinnvoll, gemäss Budgetplan gewährt. Die Abrechnung wird im Unterschied zum laufenden Berner Modell so grundlegend vereinfacht, auch hinsichtlich der administrativen Vorgaben für die Abgeltung von Angehörigen;
- Weiter soll die Steuerung über das Leistungsangebot erfolgen. Voraussichtlich wird in der Bedarfsplanung festgelegt, welche Leistungserbringenden eine Versorgungsrelevanz haben und folglich eine Anerkennung erhalten. Die Optimierung besteht insbesondere darin, dass nur diejenigen Angebote anerkannt sind, welche auch eine relevante Auslastung erreichen können.

Betreffend den Mindestbedarf ist zudem eine Abfederung möglicher Härtefälle geplant: Für Personen, welche heute Leistungen beziehen und wegen Unterschreitung des Schwellenwerts keinen Anspruch mehr auf kantonale Behindertenhilfe haben werden, soll in der Übergangszeit eine Besitzstandsregelung gelten.

Zu Frage 2

Im Grundsatz ja. Im Rahmen der verfügbaren Leistungsgutsprache und der zugewiesenen Bedarfsstufe sind Menschen mit Behinderung grundsätzlich frei in der Wahl der Leistungserbringenden. Mit einem differenzierten Leistungskatalog und einer Auswahl an Leistungserbringenden gewährleistet bzw. fördert der Kanton Bern im Vergleich zu heute die Vielseitigkeit und Durchlässigkeit des Leistungsangebots. Es soll sichergestellt werden, dass soweit zweckmässig zu institutionellen Leistungen auch Leistungen im ambulanten bzw. privaten Bereich über Kantonsbeiträge bezogen werden können.

Bei der Wahl der institutionellen Leistungserbringenden gilt es zu berücksichtigen, dass die Voraussetzungen für die erforderliche Betriebsbewilligung erfüllt sein müssen und im Wohnbereich die Zuständigkeit für die Finanzierung gemäss Artikel 5 der interkantonalen Vereinbarung vom 13. Dezember 2002 für soziale Einrichtungen (IVSE) gewährleistet ist.

Zu Frage 3

Im laufenden Pilotprojekt werden «Angehörige» als Personen definiert, die mit dem Menschen mit Behinderung in gerader Linie verwandt sind oder mit dieser in einer Partnerschaft leben, inklusive eingetragenen Partnerschaften und Konkubinate. Bis anhin wurde somit der Begriff «Angehörige» eher eng definiert.

In der Schweizerischen Gesetzgebung wird der Begriff «Angehörige» je nach thematischem Bereich unterschiedlich definiert. Aktuell wird geprüft, ob der Begriff dahingehend ausgeweitet werden soll, dass nebst den genannten Familienmitgliedern auch Geschwister oder andere Bezugspersonen, die im Alltag unterstützend wirken, als «Angehörige» gelten. In Rahmen dieser Prüfung und unter dem Gesichtspunkt, dass die Abgeltung von Angehörigen neu über eine Freigrenze läuft, wird auch der Entscheid gefällt, ob und allenfalls wie die Drittelsregelung angepasst wird.

Zu Frage 4

Ziel des neuen Abklärungsinstruments IHP ist es, den behinderungsbedingten Bedarf sowohl im ambulanten Wohnbereich als auch im institutionellen Setting selbstbestimmt und auf Teilhabe orientiert zu definieren. Hinsichtlich der Zielgruppe entspricht IHP den Vorgaben des Kantons, die Durchlässigkeit im Betreuungssystem zu fördern und alle Zielgruppen – ungeachtet der Typologie und des Schweregrads der Behinderung – einzubeziehen.

Der individuelle Hilfeplan erfasst kontextgebunden die Bedarfs- und Betreuungssituation. Die vorhandenen Ressourcen der Person selbst sowie jene im Umfeld werden zielgerichtet genutzt, um eine Entwicklung anzustossen. Die Bedarfsermittlung unterstützt damit Menschen mit Behinderung darin, eine selbstbestimmte und auf Teilhabe orientierte Lebensform zu gestalten. Die Defizitorientierung von VIBEL wird mit IHP überwunden.

Im standardisierten Abklärungsverfahren werden die Menschen mit Behinderung bzw. deren gesetzlichen Vertretungen aktiv miteinbezogen. Ihre Mitsprache, Selbstbestimmung und Verantwortungsübernahme ist im Prozess explizit gefordert. Die Betroffenen selbst legen so weit wie möglich die konkreten Massnahmen/Leistungen sowie deren Quantität fest und treffen die Wahl der Leistungserbringenden. Das Ergebnis wird von einer neutralen Stelle überprüft und auf die Machbarkeit und die Abdeckung des individuellen Bedarfs eingeschätzt. Im Vergleich zum im Pilot entwickelten Prozess erlaubt es IHP besser, den Prozess für alle Beteiligten möglichst einfach und transparent und die Verfahrenszeit möglichst kurz zu halten. Mit dem bereits erwähnten Bezug zwischen dem Hilfeplan und der Abrechnung der bezogenen Leistungen wird zudem die Lücke zwischen dem festgestellten Bedarf und den dafür einzusetzenden Mitteln geschlossen.

Verteiler

- Grosser Rat