

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 030-2019
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.48

Eingereicht am: 03.03.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Stucki (Bern, SP) (Sprecher/in)
Kocher Hirt (Worben, SP)
Schneegg (Lyss, EVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 523/2019 vom 15. Mai 2019
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Berner Modell – Auswertung der Pilotprojekte

Der Gesundheits- und Fürsorgedirektor hat am 13. Dezember 2018 in einer Medienmitteilung die Ergebnisse der Zwischenanalyse zur Umsetzung des Behindertenkonzepts «Berner Modell» kommuniziert. Darin bezieht sich die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) auf Rückmeldungen aus dem Pilot, ohne detaillierte Angaben zu machen. Es interessiert, wie die GEF die Pilotprojekte ausgewertet hat und welche Rolle den Menschen mit Behinderungen, den Angehörigen, den Leistungserbringern und deren Verbänden bei der Auswertung zukam. Eine sorgfältige Auswertung der Pilotprojekte ist umso wichtiger, als die GEF angekündigt hat, dass gegenüber den Pilotprojekten Anpassungen vorgenommen würden. Entscheide zu allfälligen Anpassungen sollen auf einer soliden Grundlage gefällt werden, zu der eine umfassende Auswertung der Pilotprojekte gehört.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie sieht das Evaluationskonzept zu den Pilotprojekten aus? Wie wurden die Menschen mit Behinderungen, die Angehörigen, die Beistände, die Leistungserbringer und Beratungsstellen befragt? Zu welchen Themen wurden Fragen gestellt? Wie waren die Verbände in die Auswertung der Pilotprojekte involviert? Erfolgte die Befragung systematisch? Sind die Ergebnisse repräsentativ?
2. Liegen Angaben vor, wie Menschen mit Behinderungen und deren Angehörige das neue System nutzen, was sich an deren Lebenssituation verändert hat und ob der effektive Be-

treuungsbedarf mit den gesprochenen Mitteln gedeckt werden kann? Inwiefern weicht der Leistungseinkauf vom ermittelten Betreuungsbedarf ab? Unterscheiden sich diese je nach Behinderungsart, Schwere der Behinderung, gewähltem Modell usw.? Welche Erkenntnisse ergeben sich aus diesen Angaben?

3. Liegen Angaben vor, wie die finanziellen Mittel eingesetzt werden? Welcher Anteil der finanziellen Mittel wird für den Bezug von Betreuungsleistungen von Institutionen eingesetzt, welcher Anteil für die Finanzierung von Assistenzpersonen, welcher Anteil für die Finanzierung von Leistungen von Angehörigen, und wer erbringt sonst noch Assistenzleistungen? Welche Erkenntnisse ergeben sich aus diesen Angaben?
4. Wurden die Kostengutsprachen ausgeschöpft? Unterscheidet sich der Ausschöpfungsgrad je nach gewähltem Modell (Betreuung hauptsächlich durch Institution, durch Assistenzpersonen, durch Angehörige, Mischmodell)?
5. Liegen Angaben vor, wie die Pilotteilnehmenden das Abklärungssystem einschätzen, was dessen Nutzen ist und was allenfalls Nachteile sind? Unterscheiden sich die Ergebnisse je nach gewähltem Modell, Behinderungsart, Schwere der Behinderung usw.? Was sind die Erkenntnisse aus diesen Angaben?
6. Liegen Angaben vor, wie die Pilotteilnehmenden die Prozesse von der Abklärung über den Leistungsbezug bis zur Leistungsabrechnung beurteilen, wo sie Schwachstellen und welche Verbesserungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten sie sehen? Welche Erkenntnisse ergeben sich aus diesen Angaben?
7. Liegen Angaben vor, welche Unterstützung (z. B. durch Beratungsstellen) die Pilotteilnehmenden in Anspruch genommen haben, ob diese Unterstützung ausreichend war oder welche Unterstützung zusätzlich gewünscht wird? Welche Erkenntnisse geben sich aus diesen Angaben?
8. Liegen Angaben vor, wie viele Angehörige mit dem Kanton abrechnen und wie viele auf eine Abrechnung verzichten? Um welche Beträge handelt es sich, in welchem Verhältnis stehen sie zu den Gesamtkosten? Welche Erkenntnisse ergeben sich aus diesen Angaben?
9. Liegen Angaben zu den Assistenzpersonen vor? Wie hoch ist der Anteil der Verwandten, der Personen aus dem sozialen Umfeld, von angelerntem Personal und von ausgebildetem Personal? Finden Menschen mit Behinderungen geeignete Assistenzpersonen, und wie finden sie diese? Welche Erkenntnisse ergeben sich aus diesen Angaben?
10. Wie ist die Evaluation der Pilotprojekte in die Zwischenanalyse eingeflossen?

Begründung der Dringlichkeit: Die GEF hat angekündigt, dass gegenüber den Pilotprojekten des Berner Modells Anpassungen vorgenommen würden. Entscheide zu allfälligen Anpassungen sollen auf einer soliden Grundlage gefällt werden, zu der eine umfassende Auswertung der Pilotprojekte gehört.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat unterstützt eine transparente und umfassende Kommunikation. In diesem Sinne wurde der Bericht zur Zwischenanalyse zur Umsetzung des kantonalen Behindertenkonzepts Ende 2018 den verschiedenen Anspruchsgruppen in vollem Umfang zur Kenntnisnahme zugestellt.

Die Zwischenanalyse wurde durchgeführt, um die Machbarkeit des strategischen Vorhabens zu prüfen, im Bereich erwachsene Menschen mit Behinderung ein neues Finanzierungssystem einzuführen. Ziel des neuen Finanzierungssystems ist insbesondere die bessere Steuerung der Kantonsbeiträge. Im Sinne einer Regulierungsfolgenabschätzung wurden die Risiken im Projekt und der entsprechende Anpassungsbedarf an der bisher angedachten Umsetzung des Behindertenkonzepts identifiziert. Der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) liegen nun die wesentlichen Grundlagen für den anstehenden Gesetzgebungsprozess vor. Das zweite zentrale Anliegen der vermehrten Selbstbestimmung und Wahlfreiheit in Bezug auf die individuelle Wohnsituation weckt hohe Erwartungen. Der Regierungsrat ordnet die Fragen der Interpellantinnen vor diesem Hintergrund ein. Im Rahmen der Zwischenanalyse wurde die strukturelle Ausgestaltung des künftigen Systems analysiert. Auch auf operative Fragen, die vor allem aus dem laufenden Pilotprojekt hervorgehen, wurde eingegangen. Die Prüfung dieser Fragen erfolgte jedoch nicht in der in der Interpellation aufgeworfenen Tiefe.

Das seit 2016 laufende Pilotprojekt stellt *eine* Umsetzungsvariante dar und bezieht Menschen in Institutionen und privaten Haushalten ein, die auf freiwilliger Basis bereit waren, diese Variante zu testen. Damit entspricht die Gruppe der Teilnehmenden keiner repräsentativen Stichprobe. Seit Beginn der Fallstudien (gemeinsame Entwicklung des Verfahrens zur Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung (VIBEL) mit den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt) bestehen sehr hohe Erwartungen bezüglich der Abklärungsergebnisse, der Wahlmöglichkeiten und der Prozessgestaltung. Während der Kanton Bern VIBEL weiterentwickelte, um diesen Erwartungen zu entsprechen, entschieden sich die beiden Basel für die Einführung von IBB (Individueller Betreuungsbedarf, ergänzt mit einer Selbsteinschätzung) und dem bedarfsorientierten Abklärungsinstrument IHP (Individueller Hilfeplan). Dieser Ansatz wurde bereits auf gesetzlicher Ebene eingeführt.

Aus heutiger Sicht bedauert der Regierungsrat die Auflösung der interkantonalen Zusammenarbeit. Der Regierungsrat geht davon aus, dass eine Weiterführung dieser Zusammenarbeit die Einführung des neuen Finanzierungssystems vereinfacht hätte. Eine Schwierigkeit des Pilotprojekts zeigt sich darin, dass für die teilnehmenden Menschen scheinbare Tatsachen geschaffen wurden, die voraussichtlich mit der flächendeckenden Einführung des Behindertenkonzeptes nicht mehr in gleicher Form gewährleistet werden können. Der Regierungsrat ist bestrebt, für die Menschen im Pilotprojekt gute Lösungen zu finden und gleichzeitig notwendige Anpassungen sowie Vereinfachungen umzusetzen. Ziel ist, ein tragfähiges System für die Zukunft zu erarbeiten.

Gleichwohl erlaubt das Pilotprojekt, bereits vor der flächendeckenden Einführung des kantonalen Behindertenkonzepts Aspekte des neuen Systems operativ zu testen. Die gewonnenen Erkenntnisse waren ebenso Gegenstand der Zwischenanalyse wie die Kostenfolgenrechnung.

Der Regierungsrat beantwortet die Fragen folgendermassen:

Fragen 1 und 10

Eine umfassende Evaluation im Sinne der Interpellantinnen wurde bislang nicht vorgenommen. Die Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt fliessen jedoch laufend in die Fortsetzung der Arbeiten ein.

Fragen 2, 7 und 9

Die Teilnahme im Pilotprojekt ist freiwillig. Deshalb ist es schwierig, Erkenntnisse für die ganze Zielgruppe aus den Erfahrungen im Pilotprojekt abzuleiten. Rund zwei Drittel der Pilotteilnehmenden leben in Institutionen. Im institutionellen Setting ist vereinzelt eine Bewegung in den privaten Wohnbereich an Wochenenden oder in Ferienzeiten erkennbar. Der dauerhafte Wechsel in den privaten Bereich wird selten beobachtet. Die Erfahrungen im Pilotprojekt zeigen, dass der Beratungsbedarf im Bereich der Abrechnung des Leistungsbezugs und bei Fragen zur Arbeitgeberschaft sehr hoch ist.

Fragen 3, 4 und 8

Anfang 2019 rechnen rund 700 Personen den Leistungsbezug im Pilotprojekt ab. Eine erste Analyse der Daten aus dem Pilotprojekt zeigt, dass Assistenzleistungen von Angehörigen von rund einem Viertel der Pilotteilnehmenden in Anspruch genommen werden. Die Frage, wie viele Angehörige auf die Abrechnung ihrer Leistungen verzichten, kann mit den vorliegenden Daten nicht beantwortet werden. Eine wesentliche Erkenntnis zur Leistungsabrechnung und zum Geldfluss zeigt die Erfahrung aus der Praxis der Institutionen: Die grosse Mehrheit der Pilotteilnehmenden, die in Institutionen leben, übergeben die Abwicklung der Abrechnung direkt an die Institutionen und behalten lediglich die Hoheit über die Rechnungskontrolle. Die bisherige Regelung der Geldflüsse wird durch diese Praxis in Frage gestellt.

Fragen 5 und 6

Die Pilotteilnehmenden schätzen den direkten Einbezug im Abklärungsverfahren und wünschen sich mehr Transparenz hinsichtlich des Abklärungsergebnisses. Gleichzeitig zeigt die Erfahrung der nun dreijährigen Pilotprojektphase, dass der Aufwand im Prozess für alle Beteiligten sehr gross ist. Daher wird eine Vereinfachung des Prozesses angestrebt.

Verteiler

- Grosser Rat