



Behindertenpolitik im Kanton Bern 2016

Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat



Impressum

Herausgeberin

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Autoren

Claus Detreköy
Elisabeth Steiner
Thomas Zürcher

Mitarbeit

Simon Bärtschi
Annette Gfeller
Barbara Mathys
Claudia Paiano
Flavia Sax
Anita Schmid
Peter Wüthrich
Beatrix Hediger

Lektorat

Marion Elmer / Barbara Geiser, Zürich

Gestaltung und Layout

Verena Berger, Köniz / Atelier Bläuer, Bern

Fotos

Flavia Trachsel: Titelseite oben und unten, Seiten 7, 15, 17, 21, 24, 39, 41, 49, 59
Insieme Kanton Bern: Titelseite mitte, Seiten 8, 13

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Vorwort	5
Zusammenfassung	6
Behindertenpolitische Ausgangslage	6
Kinder und Jugendliche mit Behinderungen	6
Erwachsene Menschen mit Behinderungen	7
1 Stellenwert und Aufbau des Berichts	9
Ziele des Berichts	9
Aufbau des Berichts	9
Abgrenzung des Berichts	9
2 Behindertenpolitische Ausgangslage	10
Behinderung aus gesellschaftlicher Sicht	10
Den Bedarf beeinflussende Faktoren	16
Herausforderungen	18
Kantonaler Versorgungsauftrag	22
Steuerung der Versorgung	23
3 Bereich «Kinder und Jugendliche mit Behinderungen»	25
Ausgangslage und Handlungsbedarf	25
Versorgungsplanung	27
Strategie Sonderschulung	30
Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung	33
4 Bereich «Erwachsene Menschen mit Behinderungen»	34
Ausgangslage	34
Politischer Auftrag	36
Projektstand Umsetzung Behindertenkonzept	37
5 Anhang	55
Parlamentarische Vorstösse	55
Regierungsrichtlinien	58
Statistische Angaben zu Menschen mit Behinderungen	59

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALBA	Alters- und Behindertenamt des Kantons Bern
ALV	Arbeitslosenversicherung
BehiG	Behindertengleichstellungsgesetz
BRK	Behindertenrechtskonvention der UNO
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EL	Ergänzungsleistungen
ERZ	Erziehungsdirektion des Kantons Bern
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
HE	Hilflosenentschädigung
ICF	International Classification of Functioning, Disability and Health
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen
IV	Invalidenversicherung
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen
KV	Krankenversicherung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
ÖV	Öffentlicher Verkehr
SAV	Standardisiertes Abklärungsverfahren zur Ermittlung des individuellen Bedarfs (Kinder und Jugendliche)
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SGB	Schweizerische Gesundheitsbefragung
SHG	Sozialhilfegesetz
SOMED	Statistik der sozialmedizinischen Institutionen
SPMV	Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen
VIBEL	Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung (Erwachsene Menschen mit Behinderungen)
VSG	Volksschulgesetz
WHO	World Health Organization



Mit dem Behindertenkonzept vom 26. Januar 2011 geht der Kanton Bern wegweisend in die Zukunft. Die im Konzept festgehaltenen Versorgungsziele sollen erwachsenen Menschen mit Behinderungen im täglichen Leben mehr Selbstbestimmung und Wahlfreiheit ermöglichen und damit ihre Gleichstellung und soziale Teilhabe stärken. Dies ist jedoch nicht nur eine Zielsetzung des Kantons Bern. Vielmehr orientiert sich der Kanton damit an internationalen Standards, wie der UNO-Behindertenrechtskonvention, und nationalem Recht, wie dem Behindertengleichstellungsgesetz.

Doch was bedeutet die Umsetzung der kantonalen Behindertenpolitik konkret für erwachsene Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen? Was bedeutet sie für geschützte Werkstätten, Wohnheime, Tagesstätten oder Organisationen der Behindertenhilfe? Wie verändern sich die Aufgaben der Verwaltung? Und wie können die Kosten des Kantons kontrolliert werden in einem System, welches Menschen mit Behinderungen freistellt, ob sie ihren behinderungsbedingten Pflege- und Betreuungsbedarf in einer Institution oder mit Assistenz decken möchten? Der vorliegende Bericht gibt darauf Antworten und zeigt Lösungsansätze auf. Mit der Konkretisierung entstehen aber auch wieder neue Fragen. Das liegt in der Natur der Sache, denn die Umsetzung des Behindertenkonzepts ist komplex und bedeutet einen grundlegenden Systemwechsel im kantonalen Versorgungssystem.

Auch für die Unterstützungsangebote im Bildungs-, Förderungs- und Betreuungsbereich für Kinder und Jugendliche erfordert die Umsetzung des Behindertenkonzepts weitreichende Veränderungen und zukunftsgerichtete Lösungen. Auch hier steht insbesondere der Aspekt der Integration und gesellschaftlichen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bedarf im Vordergrund. Mit der frühzeitigen Unterstützung von Kindern und deren Familien wird eine präventive und wegbereitende Basis geschaffen, damit Kinder und Jugendliche ihre Zukunft mit grösstmöglicher Selbstbestimmung und Teilhabe gestalten können.

Im Kanton Bern leisten zahlreiche Sonderschulen, Wohnheime, geschützte Werkstätten und Organisationen der Behindertenhilfe eine engagierte und professionelle Arbeit. Betroffene und Angehörige schätzen diese Angebote. Wir haben aber auch Handlungsbedarf. Dazu einige Stichworte: gesellschaftlicher Wandel, demografische Entwicklung, medizinischer und technischer Fortschritt, bedarfsgerechte Finanzierung, gleicher Preis für gleiche Leistung, Durchlässigkeit und Vernetzung der Angebote und nicht zuletzt schulische, berufliche und soziale Integration. Wir greifen diese Herausforderungen auf und sind daran, die kantonale Behindertenpolitik entsprechend auszurichten. Dies braucht Offenheit für Neues, Innovationsbereitschaft und zeitweise auch etwas Mut. Das alles kann nur gemeinsam gelingen, und deshalb richte ich ein grosses Dankeschön an alle, welche einen Beitrag für diese Zukunft leisten.

Philippe Perrenoud, Gesundheits- und Fürsorgedirektor des Kantons Bern

Zusammenfassung

Behindertenpolitische Ausgangslage

Gestützt auf diverse Vorstösse des Grossen Rats des Kantons Bern und das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 ist die Berner Behindertenpolitik ausgerichtet auf die Förderung der Selbstbestimmung, der Eigenverantwortung und der sozialen Teilhabe von erwachsenen Menschen mit Behinderungen. Bei Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen steht insbesondere deren Förderung bei der Bildung und Integration im Vordergrund. Diese Ziele wurden im vom Bundesrat genehmigten Berner Behindertenkonzept vom 26. Januar 2011 verankert, im Behindertenbericht des Regierungsrats 2011 präzisiert und mit der Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention am 15. Mai 2014 gestärkt.

Die behindertenpolitischen Zielsetzungen sind unbestritten. Deren Verwirklichung erfordert allerdings Veränderungen auf zahlreichen Ebenen. Entsprechend lang wird der Weg sein. Es geht nicht nur um eine neue Steuerung von Angeboten und Dienstleistungen. Es geht auch um Haltungen und letztlich um die möglichst chancengleiche Inklusion von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen unserer Gesellschaft. Eine solche Neuausrichtung der Behindertenpolitik braucht Zeit. Ihre Umsetzung unterliegt der Wechselwirkung von Menschen und Organisationen, von Versorgungs- und Versicherungssystemen und der Politik. Entsprechend betrifft sie verschiedene Akteure in der Öffentlichkeit und der Verwaltung, aber auch Leistungserbringende, welche teilweise ihre Vorstellung über Behinderung anpassen müssen. Für Menschen mit Behinderungen eröffnet die Neuausrichtung der kantonalen Behindertenpolitik Chancen und Hoffnungen. Sie bringt aber auch neue Herausforderungen mit sich, die gemeinsam anzugehen sind.

Unabhängig von der Neuausrichtung der kantonalen Behindertenpolitik führen Fortschritte im medizinischen, therapeutischen und technischen Bereich zu einer demografischen Entwicklung, die im Widerspruch steht zur Entwicklung der finanziellen Mittel im Versorgungsbereich. Menschen mit Behinderungen werden immer älter und dadurch zahlreicher. Zudem benötigen sie im Alter meist zusätzliche Pflege und Betreuung. Gleichzeitig verändern sich die Familienstrukturen, und die Leistungen des familiären Unterstützungssystems nehmen in kleinräumigen Gemeinschaften je länger, je mehr ab. Im Spannungsfeld zwischen zunehmendem Bedarf und beschränkten finanziellen Mitteln fällt dem Kanton eine wichtige Aufgabe zu. Er muss die Leistungen klar definieren und die Steuerung so wahrnehmen, dass die Ressourcen bedarfsgerecht und wirkungsvoll eingesetzt werden. Gleichzeitig muss der Kanton im Rahmen der institutionellen Aufsicht auch dafür besorgt sein, dass eine angemessene Qualität des Angebots sichergestellt ist und der notwendige Schutz von minderjährigen oder urteilsunfähigen Menschen mit Behinderungen gewährleistet wird, wenn ihre Unversehrtheit und ihre Interessen gefährdet sind.

Kinder und Jugendliche mit Behinderungen

Die Leistungserbringung im Bereich «Kinder und Jugendliche mit Behinderungen» erfolgt in einem sehr dynamischen Umfeld. Die komplexe Versorgungslandschaft zeigt sich in einem historisch gewachsenen, dichten Geflecht von institutionellen Leistungserbringenden, die ihre Angebote an neuen gesellschaftspolitischen Forderungen ausrichten müssen. Da ist beispielsweise der Anspruch, Leistungen zunehmend individuell

abgestimmt zu erbringen. Dadurch werden bisher klare Grenzen zwischen den verschiedenen Angeboten aufgelöst. Am deutlichsten zeigen sich diese Entwicklungen im Bereich der Schule und der Bildung. Sie können jedoch auch bei den sozialpädagogisch ausgerichteten Leistungen beobachtet werden. In der Folge entsteht in allen Bereichen die Notwendigkeit vermehrter Steuerung und Abstimmung. Zudem sollen flexible und differenzierte Leistungsangebote gefördert werden. Diese Ausrichtungen erfolgen im Rahmen von drei Projekten:



- Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) hat im Rahmen einer umfassenden Versorgungsplanung den aktuellen und künftigen Bedarf an institutionellen Leistungsangeboten im Zeitraum 2015–2020 erhoben und festgelegt. Eckpfeiler der Planung stellen strategische Festlegungen dar. Hervorzuheben sind darunter insbesondere das verbindliche Ziel, das am häufigsten nachgefragte Grundangebot an Leistungen in sämtlichen Regionen dezentral und überall gleichwertig anzubieten, sowie die Verpflichtung zu wirkungszielorientierten (statt angebotsorientierten) Leistungsvereinbarungen. Darauf abgestützt erstellt das Alters- und Behindertenamt (ALBA) die Leistungsverträge mit Anbietern.
- Mit dem Ziel einer Gesamtsicht auf die Sonderpädagogik haben die Erziehungsdirektion (ERZ, Federführung) und die GEF im September 2010 die Strategie Sonderschulung 2010–2015 festgelegt. Darin werden die offenen Fragen im Bereich der Sonderpädagogik (Schwerpunkt Sonderschulung) und insbesondere im Zusammenhang mit der NFA sowie mit der 2007 vom Grossen Rat überwiesenen Motion Ryser (102-2007) geklärt. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts liegen noch keine abschliessenden Ergebnisse vor. Bestehende Schnittstellen im Versorgungssystem konnten jedoch bereits ein Stück weit optimiert werden.
- Im März 2012 wurde im Grossen Rat die Motion Kneubühler angenommen, die eine Vereinfachung der Organisationsstruktur insbesondere im Bereich der direktionalen Zuordnung der Aufsicht und des Finanzierungsmodells für die Institutionen der stationären Jugendhilfe fordert. Als Folge davon lancierte der Regierungsrat unter Federführung des Kantonalen Jugendamts (KJA) das Projekt «Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern».

Erwachsene Menschen mit Behinderungen

Im Bereich «Erwachsene Menschen mit Behinderungen» stehen der Systemwechsel zu mehr Selbstbestimmung bei der Wahl der persönlichen Arbeits- und Wohnform und der dafür erforderliche Übergang zu einer subjektfinanzierten Versorgung im Zentrum. Menschen mit Behinderungen können künftig beispielsweise wählen, ob sie in einer Institution oder in einer eigenen Wohnung mit Assistenz leben wollen. Und auch bei einer Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt wird die behinderungsbedingte Unterstützung mitfinanziert. Zudem wird die Möglichkeit geschaffen, institutionelle Angebote differenzierter anzubieten und zu nutzen – beispielsweise durch den Besuch des Freizeitangebots eines anderen Wohnheims.

Basierend auf dem individuellen Unterstützungsbedarf von Menschen mit Behinderungen, welcher mit dem Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung (VIBEL) eruiert wird, werden die vorhandenen Mittel künftig bedarfsgerecht und wirkungsvoll eingesetzt. Klar definierte Leistungen sowie indexierte Normkosten pro erbrachte Leistungseinheit werden zudem eine bessere Kostensteuerung ermöglichen und die Chancengleichheit für die Leistungsbeziehenden und die Leistungserbringenden erhöhen.

Gestützt auf das kantonale Behindertenkonzept werden Menschen mit Behinderungen aufgrund ihres individuell eruierten und anerkannten Budgets entscheiden, wo und wie sie in den beiden Lebensbereichen Wohnen/Freizeit und Arbeit ihre Unterstützungsleistungen einkaufen möchten. Der Kanton Bern anerkennt als subsidiärer Finanzierer stets gleich hohe Normkosten pro Pflege- und Betreuungsstunde, und zwar unabhän-

gig davon, ob diese Leistungen in einer Institution, ambulant zu Hause oder im freien Arbeitsmarkt erbracht werden. Heutige Ungerechtigkeiten und falsche Anreizsysteme werden damit korrigiert, und die Leistungserbringenden erhalten gleich lange Spiesse.

Die Umsetzung der strategischen Ziele ist in 17 Planungsgrundsätzen konkretisiert und in diesem Bericht ausführlich dargestellt. Eine besondere Herausforderung stellt das nicht planbare Verhalten der Leistungsbeziehenden und der Leistungserbringenden dar. Einerseits ist offen, wie viele Menschen, die heute keine kantonalen Unterstützungsleistungen beziehen, einen anerkannten behinderungsbedingten Bedarf haben und künftig Assistenzleistungen geltend machen. Andererseits kann auch nicht vorhergesagt werden, wie viele Personen ihre gegenwärtige Institution zeitweise oder ganz verlassen und neu die für den Kanton kostengünstigere Möglichkeit der Assistenz nutzen.

Die Umsetzung des Behindertenkonzepts von 2011 erfolgt etappiert ab 2016 und wird voraussichtlich fünf bis sechs Jahre dauern. Auf diese Weise können die Kostenentwicklung kontrolliert und alle Prozesse kontinuierlich optimiert werden.

Der angestrebte Systemwechsel wird die kantonale Behindertenhilfe neu definieren. Die bedarfsgerechte Umverteilung der Ressourcen wird zu Gewinnern und Verlierern führen. Trotz der vielen, komplexen Herausforderungen geht die Umsetzung des Behindertenkonzepts von 2011 planmässig voran und erfährt eine grosse Unterstützung bei den Menschen mit Behinderungen und ihrem Umfeld, aber auch bei Institutionen und Organisationen in der täglichen Praxis. Das sind gute Voraussetzungen für ein Gelingen. Der Systemwechsel verdient auch den politischen Rückhalt. Nur gemeinsam kann der Weg, den der Kanton Bern mit seiner Behindertenpolitik eingeschlagen hat, zum Ziel führen und möglicherweise sogar gesamtschweizerisch Schule machen.



Ziele des Berichts

Der vorliegende Bericht zeigt auf, wo die Berner Behindertenpolitik heute steht, acht Jahre nachdem die Kantone diese Aufgabe vom Bund übernommen haben. Aufgezeigt werden insbesondere die versorgungspolitischen Grundlagen, die strategischen Ziele sowie die gesellschaftlichen Herausforderungen und Spannungsfelder, in welchen sich die Behindertenhilfe momentan bewegt.

Zudem informiert der Bericht in den beiden Versorgungsbereichen «Kinder und Jugendliche mit Behinderungen» sowie «Erwachsene Menschen mit Behinderungen» über den Stand der laufenden Projekte, in deren Rahmen auf verschiedenen Ebenen Massnahmen zur Umsetzung der Strategien erarbeitet werden.

Aufbau des Berichts

Der Behindertenbericht 2016 ist eine Fortsetzung des Berichts aus dem Jahr 2011 und bezieht sich auf die im kantonalen, vom Bundesrat genehmigten Behindertenkonzept formulierten strategischen Versorgungsziele. Inhaltlich ist der Bericht in folgende drei Teile gegliedert:

- Ein genereller Teil (Kapitel 4) erläutert die behindertenpolitische Ausgangslage, welche insbesondere durch die Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2014 geprägt ist. Thematisiert werden die neuen Anforderungen, die Spannungsfelder sowie der politische Auftrag.
- Ein spezifischer Teil beschäftigt sich mit dem Versorgungsbereich «Kinder und Jugendliche mit Behinderungen» (Kapitel 5). Hier werden die aktuellen Herausforderungen und der Stand der Projekte dieses Versorgungsbereichs aufgezeigt.
- Ein spezifischer Teil widmet sich dem Versorgungsbereich «Erwachsene Menschen mit Behinderungen» (Kapitel 6). Hier steht insbesondere der angestrebte Systemwechsel zu einer bedarfsorientierten Subjektfinanzierung gemäss kantonalem Behindertenkonzept vom 26. Januar 2011 im Vordergrund. Es wird unter anderem aufgezeigt, wie die Umsetzung der Planungsgrundsätze aus dem Jahr 2011 vorankommt und welche Herausforderungen es zu bewältigen gilt.

Abgrenzung des Berichts

Der Bericht thematisiert abgesehen von einzelnen Bezügen zu weiteren gesellschaftlichen Bereichen ausschliesslich die auf das Sozialhilfegesetz gestützte kantonale Behindertenhilfe.

Keine Themen dieses Berichts sind

- die Alterspflege, welche im separaten Altersbericht behandelt wird (mit Ausnahme bereichsübergreifender Themen wie Behinderung und Alter sowie Palliativ-Care);
- die individuelle Sozialhilfe und die Suchthilfe, für welche eigene Konzepte, Strategien und Massnahmen gelten.

Behinderung aus gesellschaftlicher Sicht

Im vorliegenden Bericht wird von Menschen mit Behinderungen gesprochen. Dabei wird von einer Definition von Behinderung ausgegangen, über die national und international Konsens besteht. Danach handelt es sich bei einer Behinderung nicht um ein Gesundheitsproblem an sich, sondern um eine Einschränkung, welche dieses Gesundheitsproblem für die Betroffenen gegenüber ihrer Umwelt und ihrem sozialen Umfeld mit sich bringt (vgl. ICF, International Classification of Functioning, Disability and Health, WHO).¹

Das Thema Behinderung ist aus gesellschaftlicher Sicht immer mehr geprägt vom Gedanken der Gleichstellung. Diese Fokussierung wird sowohl auf internationaler wie auf nationaler Ebene stärker, und das Thema gewinnt an Bedeutung. Gegenüber der traditionellen Versorgungslogik, die Behinderung mit individuellen Defiziten und mit Bedürftigkeit assoziiert, werden vermehrt die Chancengleichheit, die soziale und berufliche Teilhabe und Partizipation ins Zentrum gerückt. Grundlegend ist die Einsicht, dass Behinderung als Ergebnis einer Wechselwirkung zwischen körperlichen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen einerseits und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren andererseits zu verstehen ist. Wichtige Etappen auf dem Weg zu mehr Chancengleichheit stellen das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, SR 151.3) von 2002 und die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK, SR 0.109) dar, die in der Schweiz am 15. Mai 2014 in Kraft getreten ist. Beide Erlasse bezwecken den Abbau von Barrieren und Diskriminierungen, die der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Weg stehen.

Gleichstellung ist ein Grundrechtsanliegen, das sämtliche Lebensbereiche und damit alle Felder der Politik betrifft. Besonders deutlich wird dies mit Blick auf die BRK, die das Recht von Menschen mit Behinderungen auf barrierefreie Zugänglichkeit

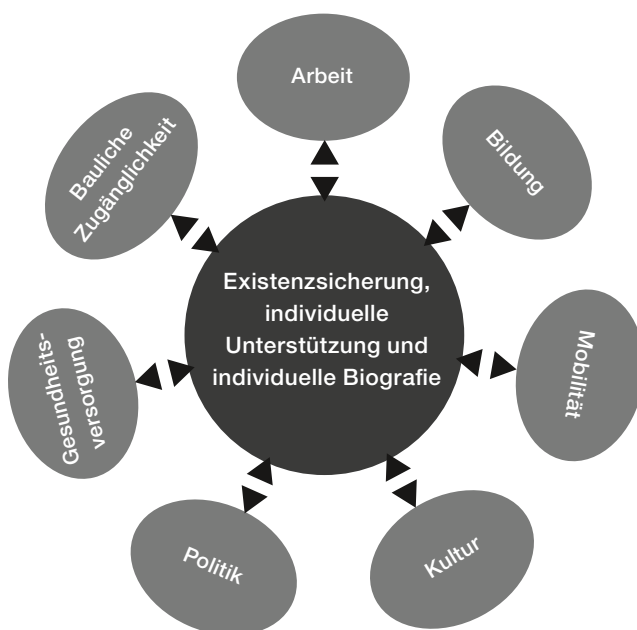


Abbildung: Strukturelle Dimensionen von Gleichstellung

¹ Dieses Verständnis von Behinderung ist sowohl in der Definition des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) wie auch in der Definition der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) abgebildet.

(Art. 9), auf eine unabhängige Lebensführung (Art. 19), auf persönliche Mobilität (Art. 20), auf Zugang zu Informationen (Art. 21), auf Bildung (Art. 24), auf Zugang zur Gesundheitsversorgung (Art. 25), auf Arbeit und Beschäftigung (Art. 27) sowie auf Teilhabe am politischen und kulturellen Leben (Art. 29 und 30) statuiert.

Im Zentrum steht die Existenzsicherung der einzelnen Person mit ihrem Unterstützungsbedarf und ihrer individuellen Biografie. Die äusseren Kreise verdeutlichen exemplarisch weitere Dimensionen, in denen Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben können sollen. Neben der Existenzsicherung soll die Gestaltung der individuellen Biografie ins Zentrum rücken. So wie es für einen Grossteil der Bevölkerung westlicher Industrienationen möglich ist, sollen auch Menschen mit Behinderungen über wesentliche Veränderungen oder Kontinuitäten ihres Lebens bestimmen können und für eine entsprechende Lebensgestaltung Unterstützung und Beratung erhalten.

Entsprechend sind aus der Gleichstellungsperspektive die sozialstaatliche Existenzsicherung und die individuelle Unterstützung zwar wichtige, jedoch nicht ausreichende Bedingungen für die tatsächliche Chancengleichheit. Damit Menschen mit Behinderungen im Alltag über Wahlmöglichkeiten verfügen und gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können, müssen sie über ausreichende Mittel verfügen. Zudem müssen die allgemeinen Rahmenbedingungen so gestaltet sein, dass der Zugang zum öffentlichen Raum und Verkehr, zu Arbeit und Bildung, zu Politik und Kultur hindernis- und diskriminierungsfrei möglich ist.

Die Gestaltung dieser strukturellen Bedingungen ist eine wichtige Aufgabe von Politik und Verwaltung. Das Ziel ist es, Barrieren und Sonderlösungen zu beseitigen und Regelstrukturen zu schaffen, die von der ganzen Bevölkerung und damit auch von Menschen mit Behinderungen genutzt werden können. Die Verbesserung der Zugänglichkeit in allen Lebensbereichen fördert mittel- und langfristig die Autonomie und die wirtschaftliche Selbstständigkeit von Menschen mit Behinderungen, was zur Folge haben kann, dass sich der individuelle Unterstützungsbedarf verringert. Die Verringerung kann jedoch nur in dem Mass erfolgen, wie die nötigen Unterstützungs- und Anpassungsleistungen von der Gesellschaft erbracht werden können.

Was bedeutet dieses Verständnis von Gleichstellung für die kantonale Behindertenpolitik?

- Es braucht ein Verständnis von Gleichstellung als Querschnittsaufgabe, die sämtliche Politikfelder und Verwaltungszweige betrifft.²
- Es braucht eine Sensibilisierung der einzelnen Verwaltungsstellen für Gleichstellungsthemen in ihren Bereichen. Alle Verwaltungsstellen haben dabei die Aufgabe, ihren eigenen Zuständigkeitsbereich unter dem Aspekt der Gleichstellung zu betrachten, gleichstellungsrelevante Sach- und Problembereiche zu identifizieren und Lösungsansätze zu entwickeln, welche die Eigenständigkeit sowie die Wahlmöglichkeiten und die Partizipation von Menschen mit Behinderungen fördern.

In diesem Zusammenhang ist die Motion 017-2008 von Grossrätin Béatrice Stucki zu erwähnen, in welcher der Regierungsrat aufgefordert wurde, eine Fachstelle für die Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen einzusetzen. Der Regierungsrat stellte damals in Aussicht, die Einrichtung einer solchen Fachstelle im Rahmen der kantonalen Konzeptarbeiten zum Thema Menschen mit Behinderungen zu prüfen. Im Kapitel Kantonale Fachstelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen auf der Seite 15 wird darauf eingegangen.

- Für eine kohärente Behindertenpolitik braucht es eine Übersicht über die verschiedenen gleichstellungsrelevanten Themenfelder und eine Koordination über die bereichsspezifischen Massnahmen hinweg.³ Diese Koordinationsfunktion kann entwe-

² Dies ist im Sinn eines *disability mainstreaming*. Das Konzept der Fachstelle Gleichstellung für Menschen mit Behinderungen der Stadt Bern sieht zum Beispiel elf Themenbereiche vor: Arbeit, Bildung, Dienstleistungen, Bauten, Wohnen, öffentlicher Raum, öffentlicher Verkehr, Kommunikation, Kultur, Freizeit und Sport, Sensibilisierung.

³ Siehe hierzu das Postulat Lohr «Kohärente Behindertenpolitik» (13.4245), das vom Bundesrat einen Aktionsplan zur Realisierung einer Behindertenpolitik fordert, die sich konsequent an der BRK orientiert.

der eine spezielle Fachstelle oder ein anderes Organ übernehmen, das über einen entsprechenden politischen Auftrag verfügt.⁴ Es ist sicher, dass die Bedeutung der Koordination künftig weiter zunehmen wird. So sieht die BRK eine regelmässige Berichterstattung der Vertragsstaaten vor, die in der Schweiz aufgrund ihres föderalistischen Staatsaufbaus alle staatlichen Ebenen betrifft und neue Koordinationsmechanismen bedingt.

Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Kanton Bern

Nach Art. 5 BehiG ergreifen Bund und Kantone Massnahmen, um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Im Folgenden soll gezeigt werden, wie der Stand der Umsetzung der Gleichstellung im Kanton Bern in den verschiedenen strukturellen Dimensionen aussieht. Zwar existiert im Kanton Bern keine Strategie zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Dennoch sind bereits verschiedentlich Rahmenbedingungen oder Ansätze entwickelt worden, welche eine rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Kanton Bern anstreben.

Unabhängige Lebensführung

Das Behindertenkonzept des Kantons Bern trägt den Titel «Förderung der Selbstbestimmung und der gesellschaftlichen Teilhabe von erwachsenen Menschen mit Behinderungen». Mit der Neugestaltung des Versorgungssystems für erwachsene Menschen mit Behinderungen werden auch Ziele der Gleichstellung verfolgt, wie sie in Art. 19 der UNO-Behindertenkonvention unter dem Stichwort «unabhängige Lebensführung» formuliert sind. Die subjektorientierte Finanzierung und das strategische Versorgungsziel der Wahlfreiheit haben zur Folge, dass Menschen mit Behinderungen betreffend ihrer Wohn- und Lebensformen Entscheidungen bedeutend freier treffen können. Die Rahmenbedingungen lassen Menschen mit Behinderungen mehr Spielraum, selbst bestimmen zu können, wo und mit wem sie leben möchten und welche Leistungsanbieter sie favorisieren.

Für eine möglichst unabhängige Lebensführung ist von zentraler Bedeutung, dass der Zugang zur öffentlichen Gesundheitsversorgung auch für Menschen mit Behinderungen gewährleistet ist. Das heisst, dass Gesundheitsleistungen, welche der Gesamtbevölkerung angeboten werden, z.B. öffentliche Kampagnen im Gesundheitswesen, verstärkt die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen haben. Ebenfalls wesentlich für die relative Unabhängigkeit ist der Zugang zu Informationen und Kommunikationssystemen.

Bildung

Bildung findet während verschiedener Phasen des Lebens statt. Je nach Phase (Vorschule, Schule, Ausbildung und Weiterbildung) sind die Kompetenzen auf Ebene des Bundes bzw. der Kantone angesiedelt und unterschiedlich geregelt.

Schulbildung: Auf Ebene der Bundesverfassung ist das Recht jedes Kindes auf ausreichenden Grundschulunterricht verankert. Die inhaltliche Konkretisierung des Schulwesens und insbesondere der Grundschule fällt in die Kompetenz der Kantone. So können die Kantone aufgrund der heutigen Rechtslage die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen umfassend regeln. Art. 20 des BehiG verpflichtet sie, für eine den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen angepas-

⁴ Die Stadt Bern hat 2010 als erste Gemeinde eine Fachstelle zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen eingerichtet (60 Stellenprozente). Die Stadt Zürich hat die Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zum Fokusthema der Legislaturperiode 2010–2014 erklärt. Die Konkretisierung liegt in diesem Fall bei vier Beauftragten, die jeweils für einen Teilbereich zuständig sind (180 Stellenprozente, inkl. HR-Bereich). Angesichts ihrer knappen personellen Ausstattung arbeiten alle Fachstellen mehr oder weniger stark schwerpunktbezogen.



te Grundschulung zu sorgen sowie deren Integration und Inklusion in die Regelschule zu fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl dieser Kinder und Jugendlichen dient. Bereits 2007 wurde im Grossen Rat des Kantons Bern die Motion 102-2007 von Grossrat Simon Ryser überwiesen, wonach die gesamte Bildung und somit auch die Sonderschulen in der Erziehungsdirektion zusammenzufassen seien. Der Motionär bezog sich auf die bundesrechtliche Verpflichtung der Kantone durch das BehiG und argumentierte mit dem steigenden Bedarf an interkantonaler Zusammenarbeit im Rahmen der EDK. Der Motion wurde zugestimmt und die Strategie Sonderschulung wird heute von der ERZ in enger Zusammenarbeit mit der GEF erarbeitet.

Nach der Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention ist es zentral, wie die Bildungspolitik im Kanton Bern der Forderung nachkommt, Menschen mit Behinderungen in ihrem Umfeld einen gleichberechtigten Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen zu ermöglichen. Ebenso wichtig ist aber auch, wie innerhalb des allgemeinen Bildungssystems mit Unterstützungsleistungen eine erfolgreiche Bildung gewährleistet werden kann.

Berufsbildung: Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen, wobei der Bund für die Oberaufsicht verantwortlich ist. So wurden unter der Leitung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) wichtige Arbeitsgrundlagen geschaffen, die helfen sollen, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen bei der Berufsbildung entgegenzuwirken und auszugleichen («Nachteilsausgleich»).

Tertiärbildung: Für Menschen mit Behinderungen ist ein Studium oftmals mit einem zusätzlichen Aufwand an Zeit und Organisation verbunden. Um Benachteiligungen von Studierenden mit Behinderungen zu verhindern, sind Universitäten, Fachhochschulen und Gesetzgeber gefordert. An einigen Universitäten und Fachhochschulen existieren Fachstellen, die wichtige Informationen zum benachteiligungsfreien Studium anbieten.

Lebenslanges Lernen: Lernen über ihre gesamte Biografie hinweg ist ein Bedürfnis, das zahlreiche Menschen haben. Diesem Anliegen wird mit einer breiten Angebotspalette begegnet. Dem Anliegen der Gleichstellung, Angebote in diesem Bereich auch für Menschen mit Behinderungen besser zugänglich zu machen, ist künftig mehr Beachtung zu schenken.

Arbeit und Beschäftigung

Die Integration in die Arbeitswelt und die Anerkennung von geleisteter Arbeit ist für jeden Menschen wichtig, unabhängig davon, ob es sich im engeren Sinn um produktive Arbeit oder um andere Tätigkeiten und Beschäftigungen handelt.

Entsprechend ihren Fähigkeiten sollen Menschen mit Behinderungen ebenfalls Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten haben. Um Menschen mit Behinderungen vermehrt in die Arbeitswelt integrieren zu können, sind Arbeitgeber im öffentlich-rechtlichen wie auch im privatrechtlichen Bereich gefordert.

Art. 27 der BRK verpflichtet die Vertragsstaaten zur Anerkennung des gleichen Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit. Dieses Recht auf Arbeit soll durch die Vertragsstaaten durch geeignete Schritte, einschliesslich des Erlasses von Rechtsvorschriften, gesichert bzw. gefördert werden. Dabei geht es um ein Verbot von Diskriminierung aufgrund von Behinderung, um die Gewährleistung von Chancengleichheit bei den Arbeitsbedingungen und um einen gleichwertigen Lohn für gleichwertige Arbeit. Ebenso soll Menschen mit Behinderungen ein niederschwelliger Zugang zu fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen (Stellenvermittlung, Berufsausbildung und Weiterbildung) ermöglicht werden, um einige Punkte dieses Artikels zu nennen. Über das BehiG hinausgehend verlangt die BRK, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen explizit auch im privaten Sektor zu fördern und nicht nur im öffentlichen.

Mit der subjektorientierten Finanzierung wird eine wichtige Rahmenbedingung geschaffen; so kann eine Assistenz oder ein Coaching im ersten Arbeitsmarkt finanziert werden, was einen wichtigen Anreiz für die Integration eines Menschen mit Behinderung in die Arbeitswelt schafft.

Kulturelle Teilhabe

Am kulturellen Leben teilzunehmen, ist nicht für alle Menschen einer Gesellschaft gleichermassen möglich. Insbesondere für Menschen mit Behinderungen sind die Möglichkeiten, an Kulturanlässen teilzunehmen oder als Kulturschaffende selbst produktiv tätig zu sein, häufig sehr eingeschränkt.

In Art. 48 der Berner Kantonsverfassung wird verlangt, dass Kanton und Gemeinden den Zugang zur Kultur erleichtern und das kulturelle Schaffen sowie den kulturellen Austausch fördern. Dabei sollen die Bedürfnisse aller Teile der Bevölkerung und die kulturelle Vielfalt des Kantons berücksichtigt werden. Diese Grundsätze werden im Kulturförderungsgesetz konkretisiert, das seit 1. Januar 2013 in Kraft ist.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt auf ihre Bedürfnisse abgestimmte Aktivitäten erfahren und erlernen können, braucht es nicht nur Verbesserungen hinsichtlich der Zugänglichkeit von kulturellen Orten und Veranstaltungen. Auch die Teilnahmekancen in der Ausbildung, an öffentlichen Kursen, an Dienstleistungsangeboten sowie an Kulturprogrammen und Vermittlungsangeboten sind zu fördern. Diese Zielsetzung bedingt insbesondere eine möglichst hindernisfreie Kommunikation und den Einbezug von Menschen mit Behinderungen bei der Ausgestaltung solcher Angebote.

Bauen

Das BehiG verpflichtet die Kantone, Massnahmen zu ergreifen, damit Menschen mit Behinderungen nicht benachteiligt werden. Wenn Gebäude für Menschen mit Behinderungen nicht zugänglich oder nicht benutzbar sind, so sind diese Menschen auch von zentralen Lebensbereichen ausgeschlossen, wie beispielsweise einer Arbeit oder Beschäftigung nachzugehen, Bildungsangebote zu besuchen oder in einer Privatwohnung zu leben. Um die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu fördern, sind günstige Rahmenbedingungen im Bereich des Bauens unabdingbar.

In der Teilrevision der bernischen Baugesetzgebung sollen daher Bestimmungen über hindernisfreies Bauen (vgl. Art. 22 des BauG im Vernehmlassungsentwurf) angepasst werden. Kernanliegen im Bereich des hindernisfreien Bauens ist die Anpassung an das Bundesrecht beim Anwendungsbereich Neubau und Erneuerung, bei der Terminologie und bei den Voraussetzungen der Verhältnismässigkeit. Dabei kann auf die zum BehiG ergangene Rechtsprechung abgestellt werden (vgl. Vortrag zum BauG). Für die technischen Anforderungen soll in der Bauverordnung (BauV) die SIA-Norm 500 «Hindernisfreie Bauten» als anwendbar erklärt werden.

Hindernisfreies Bauen soll im neuen BauG in folgenden Bereichen vorgeschrieben werden, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen und bei Erneuerungen keine unverhältnismässigen Kosten entstehen:

- öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen
- Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen
- Gebäude mit mehr als vier Wohnungen

Im Unterschied zu den beiden ersten Grundsatzregeln, die dem BehiG entsprechen, geht die Bestimmung betreffend Wohngebäude darüber hinaus. Entsprechend dem Anliegen des Postulats Stucki, welches der Grosse Rat am 20. November 2012 überwiesen hat, soll auch der «anpassbare Wohnungsbau» gesetzlich verankert werden. Damit Menschen mit Behinderungen selbstständig in ihrer eigenen Wohnung leben können, sind sie auf Wohnungen angewiesen, die sich mit wenig Aufwand anpassen lassen. Wie für Kinder die Schule in ihrer Zugänglichkeit und Nutzbarkeit einen vorrangigen Stellenwert hat, ist der Bereich Arbeit insbesondere für Erwachsene wesent-

lich. Gebäude und Einrichtungen wie Restaurants, Freizeitanlagen, Kulturstätten etc. müssen so gestaltet sein, dass Menschen jeden Alters am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können, ohne dass behinderte und altersbeeinträchtigte Menschen ausgeschlossen werden.

Mobilität

Viele Menschen benutzen für ihre Fortbewegung öffentliche Verkehrsmittel. Da der öffentliche Verkehr (ÖV) erst bedingt für Menschen mit Behinderungen nutzbar ist, sehen das BehiG und die entsprechenden Verordnungen vor, dass das öffentliche Verkehrssystem bis Ende 2023 den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst wird. Dennoch wird es auch künftig zahlreiche Menschen mit Behinderungen geben, deren Mobilitätsbedürfnisse nicht durch den ÖV gedeckt werden können. Diese Menschen sind auf spezielle Transporte angewiesen, die sie zu ihren Zielen bringen.

Mobilitätsbedürfnisse haben in der Bevölkerung allgemein zugenommen. Beispielsweise wohnen immer mehr Menschen nicht mehr am Ort, an dem sie arbeiten oder ihre Freizeit verbringen. Menschen mit Behinderungen sind von diesen gesellschaftlichen Entwicklungen nicht ausgenommen. Deshalb ist es wichtig, dass die Mobilitätsbedürfnisse aller Betroffenen berücksichtigt und gleichberechtigt erfüllt werden.

Ein wichtiger Meilenstein ist die neue Norm SN 640 075 zum hindernisfreien Verkehrsraum, welche seit 1. Dezember 2014 in Kraft ist. Sie legt fest, welche Grundsätze und Mindestanforderungen bei der Planung, dem Bau und dem Unterhalt von hindernisfreien Verkehrsanlagen einzuhalten sind.

Im Kanton Bern gibt es seit vielen Jahren einen gut funktionierenden Behinderten-transport, der für Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen, die den ÖV nicht nutzen können, ein Angebot an Freizeitfahrten bereitstellt. Allerdings sind die dafür zur Verfügung stehenden kantonalen Mittel begrenzt. Gleichzeitig hat die Nachfrage nach Freizeitfahrten in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Dies hat dazu geführt, dass der zur Verfügung stehende Nettobetrag pro berechnete Person stetig sinkt und im vergangenen Jahr ein Fahrtenkontingent eingeführt werden musste. Diese einschneidende Realität steht dem gleichstellungspolitischen Anliegen, die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu fördern, diametral gegenüber.



Barrierefreie Kommunikation der kantonalen Verwaltung

Damit Menschen mit Behinderungen ein unabhängiges Leben führen können, müssen die dafür notwendigen Informationen für sie zugänglich und nutzbar sein. Kommunikationssysteme sind entsprechend auszurichten oder anzupassen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass wesentliche Informationen von Verwaltung und Fachstellen auch in leichter Sprache zur Verfügung stehen.

Die Regierung beauftragt die Kantonsverwaltung deshalb, die Kommunikationssysteme barrierefrei einzurichten und wesentliche Informationen der Verwaltung, der Fachstellen und der weiteren relevanten Akteure adressaten- und behindertengerecht zu kommunizieren.

Kantonale Fachstelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Aus der Zusammenstellung der verschiedenen strukturellen Dimensionen der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen wird ersichtlich, dass Gleichstellung sehr viele Lebensbereiche betrifft. Entsprechend ist ihre Förderung innerhalb der kantonalen Verwaltung eine Aufgabe, die weit über den engeren Versorgungsbereich von erwachsenen Menschen mit Behinderungen hinausgeht. Die Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist eine interdirektionale Aufgabe, an der bis heute verschiedene Direktionen und Ämter mitgewirkt haben und die auch künftig von verschiedenen Akteuren wahrzunehmen ist.

Die Schaffung einer kantonalen Fachstelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen könnte die Koordination der verschiedenen Aufgaben erleichtern. Damit entstünden auch Synergieeffekte, und eine regelmässige Information zum Stand der Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) im Kanton Bern könnte sichergestellt werden. Der Regierungsrat wird dies im Zusammenhang mit der weiteren Umsetzung der BRK prüfen.

Den Bedarf beeinflussende Faktoren

Die kantonale Behindertenhilfe hat zur Aufgabe, den behinderungsbedingten Bildungs-, Betreuungs- und Pflegebedarf von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Behinderungen im Hinblick auf eine grösstmögliche soziale Teilhabe und Gleichstellung zu decken. Der Gesamtbedarf des Versorgungsbereichs unterliegt zahlreichen, teilweise voneinander abhängenden Faktoren. Diese lassen sich hinsichtlich ihrer Auswirkungen kaum quantifizieren. In der Gesamtbilanz muss jedoch klar von einer generellen Zunahme des Bedarfs und damit auch des finanziellen Aufwands ausgegangen werden. Nachfolgend sind die wesentlichen Faktoren der Bedarfsentwicklung festgehalten.

Vorschulische Förderung

Frühzeitige und auf den individuellen Bedarf ausgerichtete Interventionen und Massnahmen beeinflussen die Entwicklung eines Kindes nachhaltig. Der Bedarf an spezifischen Massnahmen wird weiter zunehmen. Die Frühförderung unterstützt die Bindungs- und Interaktionsentwicklung eines Kindes zu seinen Bezugspersonen. Dank einer konsequenten Früherkennung und Frühförderung können die vorhandenen Möglichkeiten und Ressourcen der Kinder von Anfang an gestärkt und erweitert werden, was auch im Hinblick auf ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben zentral ist.

Bildung

Bildung beeinflusst die Entwicklung und damit die Lebensgestaltung von Menschen massgebend. Das gilt auch für Menschen mit Behinderungen. Bildung kann auf ein möglichst selbstbestimmtes Leben vorbereiten, indem wichtige Grundlagen in einem integrativen Rahmen gelehrt und geübt werden. Zentral ist, dass die Angebote auf den individuellen Bedarf der Person abgestimmt sind. Im Hinblick auf die Kantonalisierung der Sonderschulung hat die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) das Sonderpädagogik-Konkordat erarbeitet. Es hat einerseits zum Ziel, einen inhaltlichen Rahmen zu bilden für die zu erarbeitenden kantonalen Sonderpädagogikkonzepte, und andererseits, die Bildung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bedarf als einen bedeutenden Pfeiler ihrer Entwicklung in den Fokus zu rücken. Bildung darf zudem nicht auf das Kindes- und Jugendalter beschränkt werden.

Vielfältige Weiterbildungsangebote im beruflichen sowie im lebenspraktischen und freizeitlichen Bereich unterstützen ein selbstbestimmtes Leben. Dieser Effekt ist grundsätzlich unabhängig vom Alter der Person und gilt selbstverständlich auch für Menschen ohne Behinderungen.

Therapie

Therapien sind wichtig, um die vorhandenen, eigenen persönlichen Ressourcen zu bewahren oder zu erhöhen. Sie können die Lebensqualität im Allgemeinen und den Unterstützungsbedarf im Speziellen massgeblich beeinflussen. Therapien sind dann besonders wirksam, wenn sie auf die konkrete Situation der betroffenen Person abgestimmt sind sowie frühzeitig begonnen werden. So können sie massgebend dazu beitragen, dass vorhandene Ressourcen bewahrt und gestärkt werden.

Separation oder Integration und Inklusion

Dieser Faktor ist als gesellschaftliche Haltung massgebend für den Umgang mit Menschen mit Behinderungen. Je offener eine Gesellschaft in Bezug auf Integration und Inklusion ist, umso grösser ist auch die Bereitschaft, Hindernisse abzubauen, welche die soziale, schulische oder berufliche Teilhabe erschweren oder verhindern. In einer integrativen und inklusiven Gesellschaft, welche hindernisfrei gestaltet ist, sinkt der behinderungsbedingte Bedarf von Menschen mit Behinderungen im Allgemeinen.

Dabei ist nicht von einem starren Verständnis von Integration auszugehen, welches den Einschluss in ein bestehendes, unflexibles System vorsieht. Vielmehr geht es um ein inklusives Verständnis, in welchem ein System möglichst alle dazugehörenden Menschen und ihre Interessen berücksichtigt. Dazu sind entsprechende Bildungs- und Betreuungsleistungen sowie Massnahmen zur Förderung der Barrierefreiheit im öffentlichen Raum erforderlich. Das gilt im Grundsatz für alle gesellschaftlichen Bereiche.



Individuelle Ansprüche

Generell sind die Ansprüche der Gesellschaft in den vergangenen Jahrzehnten stark gestiegen. Dies äussert sich beispielsweise in der individuellen Wohnfläche, den Anforderungen an eine Arbeitsstelle oder Wahlmöglichkeiten im Leben. Werden diese Ansprüche auch in der Behindertenhilfe abgebildet, so entsteht ein höherer Bedarf für den Wohnraum (Mehrbettzimmer in Institutionen werden kaum mehr akzeptiert), für die Qualität der Betreuung (z. B. soll Arbeit sinnstiftend und fördernd sein) oder für die Möglichkeit der Wahl zwischen verschiedenen Leistungsangeboten in einer Institution.

Wirtschaftslage und Wirtschaftspolitik

Die Wirtschaftslage beeinflusst sowohl die Integration von Menschen mit Behinderungen als auch die finanzielle Situation der geschützten Werkstätten. Je schlechter die Wirtschaftslage ist, desto schwieriger ist die Integration von Menschen mit Behinderungen im ersten Arbeitsmarkt. Zudem fallen Arbeitnehmende vermehrt aus dem ersten Arbeitsmarkt, was die Nachfrage nach Plätzen im zweiten Arbeitsmarkt erhöht. Davon sind insbesondere Menschen mit Behinderungen stark betroffen. In schlechter wirtschaftlicher Lage ist der Bedarf an betreuungsintensiven Angeboten der Behindertenhilfe höher als in einer guten konjunkturellen Phase.

Demografische Entwicklung

Die demografische Entwicklung und die damit verbundene «Alterung» der Gesellschaft zeigt sich im Behindertenbereich besonders ausgeprägt. Menschen mit Behinderungen werden heute deutlich älter als noch vor wenigen Jahren. Dies führt dazu, dass sowohl ihre Anzahl als auch ihr durchschnittlicher Betreuungs- und Pflegebedarf kontinuierlich zunimmt. Der Alterungsprozess bei Menschen mit Behinderungen beginnt im Vergleich zur restlichen Gesellschaft deutlich früher.

Medizinischer Fortschritt

Der medizinische Fortschritt wirkt sich in vielfältiger Weise auf den Behindertenbereich und den Bedarf aus. Einerseits führt die pränatale Diagnostik dazu, dass mögliche Behinderungen in einem frühen Entwicklungsstadium der Embryonen erkannt und Föten teilweise abgetrieben werden. Andererseits ist die Überlebenschance für Frühchen, schwerstbehinderte Säuglinge oder Unfallopfer deutlich höher als noch vor wenigen Jahren oder Jahrzehnten. Der medizinische Fortschritt führt somit teilweise zu einer Verlagerung des Bedarfs: Neue Bedarfssituationen entwickeln sich und andere nehmen ab (beispielsweise als Folge vermehrter Abtreibungen).

Technischer Fortschritt

Der generelle technische Fortschritt wie auch die Entwicklung von spezifischen Hilfsmitteln für Menschen mit Behinderungen können das selbstbestimmte Leben vereinfachen

und die Integration und Inklusion erleichtern. Mit solchen Hilfsmitteln wird die Abhängigkeit von anderen Menschen reduziert. Personelle Unterstützung kann teilweise durch Computer, Roboter oder andere technische Hilfsmittel ersetzt werden.

Herausforderungen

Spannungsfelder

Die nachfolgend aufgeführten Spannungsfelder prägen die Behindertenhilfe und haben entsprechend Einfluss auf den kantonalen Versorgungsauftrag.

UNO-Behindertenrechtskonvention

Die Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention durch die Schweiz war ein wichtiger Schritt für Menschen mit Behinderungen und deren Umfeld. Das gilt auch für die zahlreichen Akteure der Behindertenhilfe. Die Ziele der Konvention sind klar formuliert, doch der Weg der Umsetzung ist weit. Entsprechend ist die Kluft zwischen der Vision und der heutigen Realität teilweise beträchtlich. Viele Betroffene und Beteiligte erwarten, dass die definierten Ziele möglichst rasch umgesetzt werden. Veränderungsprozesse in der Gesellschaft, der Politik und der Verwaltung brauchen aber Zeit, erfordern Massnahmen auf unterschiedlichen Ebenen und sind nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel realisierbar. Nicht zuletzt erfordert auch ein Umdenken bei den betroffenen Menschen selbst Zeit. Eine gewisse Abweichung zwischen Ziel und Wirklichkeit wird wohl bestehen bleiben. Wenn die relevanten Akteure ihr Handeln auf die UNO-Behindertenkonvention ausrichten, wird sich aber das Spannungsfeld laufend verringern.

Gesellschaftspolitischer Auftrag

Aus gesellschaftspolitischer Sicht gewinnt das Thema Behinderung mit der UNO-Behindertenrechtskonvention an Bedeutung. Mit mehr Selbstbestimmung und Wahlfreiheit wird die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben klar verbessert und ihre Eigenverantwortung gestärkt. Diese positiven Effekte können wiederum neue Spannungsfelder eröffnen. So tragen Staat und Gesellschaft Verantwortung für zahlreiche Menschen, welche aus den unterschiedlichsten Gründen auf Unterstützung angewiesen sind. Es gilt deshalb, bei der Umsetzung von behindertenpolitischen Anliegen und des kantonalen Behindertenkonzepts stets den gesamtgesellschaftlichen Auftrag und alle potenziellen Anspruchsgruppen sowie den finanzpolitischen Rahmen im Auge zu behalten.

Behinderungsspezifische Interessen

Ein Spannungsfeld kann ebenfalls entstehen, wenn einzelne Gruppen von Menschen mit Behinderungen den Eindruck einer Ungleichbehandlung im Vergleich zu Gruppen mit anderen Behinderungen erhalten. Gemäss BRK ist der Begriff der Behinderung sehr weit gefasst. Aktuell und in Zukunft wird aber nur ein Teil der Menschen, die chronisch gesundheitlich beeinträchtigt sind, von Unterstützungsleistungen profitieren können. Zudem ist der Zugang zu Leistungen der Sozialversicherungen, des Bundes und der Kantone je nach Behinderung und Ursache höchst unterschiedlich.

Diese Ausgangslage birgt ein Konfliktpotenzial unter Gruppen mit verschiedenen Behinderungen. Dem Problem kann nur begegnet werden mit einem breiten Verständnis von Behinderung und einer möglichst chancengleichen Beurteilung, Anerkennung und Gewährleistung des Unterstützungsbedarfs, und zwar unabhängig vom Kostenträger. Mit Einführung eines standardisierten Abklärungsverfahrens und der Anerkennung des behinderungsbedingten Bedarfs wird diesem Aspekt ein Stück weit Rechnung getragen. Doch vorläufig bleiben Menschen mit Behinderungen, welche keine Rente oder Hilflosenentschädigung erhalten, von der kantonalen Behindertenhilfe ausgeschlossen.

Aufgrund der komplexen Finanzierungsmechanismen der Sozial- und Gesundheitsversicherungen ist auch deren Zusammenspiel im Auge zu behalten und nach Möglichkeit längerfristig besser aufeinander abzustimmen.

Eigenverantwortung

Die Umsetzung der BRK und des kantonalen Behindertenkonzepts führt mit der Stärkung von Selbstbestimmung und Wahlfreiheit auch zu mehr Eigenverantwortung der Menschen mit Behinderung bzw. deren gesetzlicher Vertretung. Dies bedeutet wie bei Menschen ohne Behinderungen, dass auch die Konsequenzen des eigenen Handelns und der eigenen Entscheidungen verstärkt zu tragen sind. Beispielsweise kann die Verantwortung bzw. eine Aufsicht in Assistenzsituationen – auch aus rechtlichen Gründen – nicht einer professionellen Institution oder einer kantonalen Aufsicht überlassen werden. Selbstverständlich können aber alle Menschen mit Behinderungen mit dem neuen System weiterhin vorhandene Angebote nutzen, welche sie im Wohn- und Arbeitsalltag unterstützen.

Parallel dazu nehmen die gesellschaftlichen Anforderungen ganz generell zu, sei dies durch den technologischen Wandel oder den Trend hin zur vermehrten Individualisierung. Diese übergeordneten Entwicklungen werden Menschen mit Behinderungen zusätzlich fordern und teilweise wohl auch überfordern.

Um die Betroffenen in ihrer Eigenverantwortung zu stärken, wird auch den Beratungsstellen im neuen System eine grössere Bedeutung zukommen. Es liegt in der Verantwortung des Kantons und der Behindertenhilfe, notwendige Beratungsleistungen bereitzustellen mit dem Ziel, die Orientierung im Versorgungssystem zu erleichtern sowie die Kompetenz zur Selbstbestimmung zu fördern. Geplant ist in diesem Zusammenhang auch eine Internetplattform mit Informationen des Kantons sowie der Möglichkeit für Dienstleistende, ihre Angebote vorzustellen.

Bedarf und Qualität

Welchen Umfang und welche Qualität der kantonalen Behindertenhilfe zugesprochen wird, ist letztlich eine politische Entscheidung. Nehmen die finanziellen Mittel in Relation zum Bedarf ab, so sinkt die Versorgungsqualität, sobald ein allfälliges Optimierungspotenzial der Leistungserbringung ausgeschöpft ist.

Die demografische Entwicklung mit immer mehr Menschen im Versorgungssystem, deren durchschnittlicher Bedarf stetig zunimmt, führt bereits heute dazu, dass die Ressourcen pro Person betrachtet stets knapper werden, weil sich diese Bedarfsentwicklung im Budget des Versorgungsbereichs nur teilweise abbildet. Es gilt hierbei zu vermeiden, dass Betreuungs- und Pflegesituationen entstehen, welche das Wohl und die Gesundheit der betroffenen Personen gefährden oder zu weit höheren Folgekosten führen. Diese Entwicklung ist unabhängig vom Systemwechsel stets im Auge zu behalten.

Das künftige Versorgungssystem kann das Spannungsfeld zwischen Bedarf und Qualität sowie den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht aufheben. Die Steuerung über eine standardisierte Bemessung des Bedarfs sowie über indexierte Normkosten führt aber zumindest dazu, dass die vorhandenen finanziellen Mittel bedarfsgerechter eingesetzt werden und dass allen Menschen mit Behinderungen ein qualitativ vergleichbares Mass an Unterstützungsleistungen zur Verfügung steht.

Komplexität der Versorgungs- und Finanzierungssysteme

Die Komplexität und die wechselseitigen Abhängigkeiten der verschiedenen Versorgungs- und Finanzierungssysteme bilden ein weiteres und zentrales Spannungsfeld, das sowohl in der heutigen Versorgungspolitik besteht wie auch in der künftigen kaum zu eliminieren ist.

Eine wichtige Aufgabe des Kantons in diesem Bereich ist, die Schnittstellen im Versorgungssystem möglichst einfach und durchlässig zu gestalten. Die Einführung der Subjektfinanzierung im Versorgungsbereich «Erwachsene Menschen mit Behinderungen» hat diesbezüglich Vorteile, weil die Nachfrage direkter auf das Angebot Einfluss

nehmen wird, ohne dass der Kanton planwirtschaftlich lenkend eingreifen muss. Dafür werden die Abrechnung von bezogenen Leistungen und deren subsidiäre Finanzierung über verschiedene Sozialversicherungen im neuen System an Bedeutung zunehmen. Es ist und bleibt eine Herausforderung, die Mitfinanzierenden von Krankheits- und Behindernungskosten lückenlos zu erfassen und deren Beiträge abzurechnen.

Behinderung und Migration

Menschen mit Behinderungen und einem Migrationshintergrund sowie deren Angehörige sind oft doppelt belastet. Die kulturell geprägten Vorstellungen von Behinderung und Krankheit sowie Sprachprobleme können dazu führen, dass die Verständigung zwischen Menschen mit Behinderungen resp. ihren Angehörigen und Behörden, Beratungsstellen, Institutionen sowie weiteren unterstützenden Stellen schwierig ist. Missverständnisse und Unverständnis sind die Folge. Dazu kommt, dass die Betroffenen und ihre Angehörigen oft gar nicht wissen, welche Hilfen es gibt und welche Rechte sie haben. Dies kann zu einer inadäquaten Betreuung und Unterstützung führen. Damit Menschen mit Behinderungen und einem Migrationshintergrund auch bedarfsgerecht betreut, unterstützt und gefördert werden können, ist es wichtig, dass alle Beteiligten sich der unterschiedlichen Voraussetzungen und Vorstellungen bewusst sind. Nebst der entsprechenden Sensibilisierung ist es zentral, dass interkulturelle Kompetenzen entwickelt, Informationen in den relevanten Sprachen bereitgestellt und interkulturelle Dolmetschende beigezogen werden.

Behinderung und Alter

Durch die steigende Lebenserwartung aufgrund besserer Lebensbedingungen nimmt auch die Anzahl älterer Menschen stetig zu. Bis vor wenigen Jahrzehnten erreichten Menschen mit Behinderungen kaum das Rentenalter. Dies hat sich grundlegend verändert. Heute nähert sich die Lebenserwartung von Menschen mit Behinderungen mehr und mehr jener der Durchschnittsbevölkerung an. Gemäss Bundesamt für Statistik stieg allein im Zeitraum 2006–2010 das Durchschnittsalter von Männern mit Behinderungen, die in einer Institution leben, um 1,1 Jahre und betrug 2010 rund 38,5 Jahre. Bei Frauen mit Behinderungen, die in einer Institution leben, stieg das Durchschnittsalter im gleichen Zeitraum sogar um 1,8 Jahre und betrug 2010 rund 40 Jahre.

Der Alterungsprozess ist auch für Menschen mit Behinderungen mit Herausforderungen verbunden und verursacht für sie zusätzliche Schwierigkeiten, wie zum Beispiel:

- Altersbedingte Abbauprozesse können insbesondere Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen eventuell nicht verstehen und einordnen. Möglicherweise erkennt die Umgebung diesen Prozess nicht als Alterungsprozess oder demenzielle Erkrankung. Es besteht die Gefahr, das veränderte Verhalten eines Menschen beispielsweise als «Nicht-Wollen» zu interpretieren.
- Infolge des Alterungsprozesses verändert sich die Tagesstruktur und verlangt neue Abläufe und Inhalte. Hier sind insbesondere Institutionen gefordert, entsprechende Angebote bereitzustellen.
- In der Auseinandersetzung mit dem Sterben und dem Tod (dem eigenen und demjenigen von Angehörigen und Freunden) brauchen Menschen mit Behinderungen und insbesondere Personen mit kognitiven Beeinträchtigungen eine adäquate Begleitung und Kommunikation.
- Ein Umzug in ein Heim, weil die Eltern die Betreuung nicht mehr übernehmen können, kann für Menschen mit Behinderungen einen kritischen Übergang darstellen.

Vor den genannten Herausforderungen stehen auch die Institutionen der Behindertenhilfe, in welchen Menschen mit Behinderungen leben und arbeiten, wenn diese das AHV-Rentenalter erreichen. Mit früher eintretenden Altersbeschwerden können diese Herausforderungen aber auch bereits vor dem Rentenalter ein Thema werden. Sofern es das Angebot eines Wohnheims und die Pflegebedürftigkeit der betroffenen Personen

zulassen, verbringen Menschen mit Behinderungen den Lebensabend im gewohnten Umfeld und sterben meist auch dort. Manche wechseln im Alter vom Behindertenheim ins Pflegeheim. Andere leben im Erwerbsalter zu Hause, bevor sie (analog zu Menschen ohne Behinderungen) bei erhöhtem Betreuungs- und Pflegebedarf in ein Pflegeheim eintreten.

In der Planungserklärung Ryser, welche im Grossen Rat am 27. April 2005 genehmigt wurde, wird festgehalten: «Der Kanton bemüht sich sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen, die seit Jahren in einer Behinderteninstitution leben, diese im Alter nicht verlassen müssen, sofern ihre Pflegebedürftigkeit nicht erheblich zugenommen hat.»



Entsprechend diesem Grundsatz und in Anlehnung an die Forderungen des Branchenverbands der Institutionen für Menschen mit Behinderungen INSOS⁵, unterstützt der Kanton Bern folgende Zielsetzungen:

- Menschen mit Behinderungen haben ein Recht darauf, so lange wie möglich in ihrem gewohnten Umfeld zu leben, wenn sie das möchten.
- Bei Menschen, welche in einem Behindertenheim leben, darf der Eintritt ins Pensionsalter nicht dazu führen, dass ihnen behinderungsbedingte, notwendige Betreuungs- und Pflegeleistungen entzogen werden.
- Lehre, Forschung und Bildung müssen die demografische Entwicklung im Behindertenbereich aufgreifen. Das entsprechende Fachwissen muss in die Praxis der Institutionen einfließen.
- Die kantonalen Versorgungsstrategien im Behinderten- und Altersbereich müssen koordiniert werden.
- Die Finanzierung von Angeboten für Menschen mit Behinderungen muss auch nach dem Eintritt ins AHV-Alter möglich bleiben.

Palliative Versorgung im Kanton Bern

Die Definition von Palliative Care stützt sich auf die Grundlagen der Nationalen Strategie Palliative Care⁶ von Bund und Kantonen. Gemäss den Nationalen Leitlinien Palliative Care umfasst Palliative Care die Betreuung und Behandlung von Menschen mit unheilbaren, lebensbedrohlichen oder chronisch fortschreitenden Krankheiten. Ihr Schwerpunkt liegt in der Zeit, in der die vollständige Heilung der Krankheit/en als nicht mehr möglich erachtet wird und kein primäres Ziel mehr darstellt. Betroffenen wird eine ihrer Situation angepasste optimale Lebensqualität bis zum Tod gewährleistet. Die Angehörigen werden dabei angemessen unterstützt.

Palliative Care beugt Leiden und Komplikationen vor. Sie schliesst medizinische Behandlungen, pflegerische Interventionen sowie psychologische, soziale und spirituelle Unterstützung mit ein.

In der Palliative Care wird die Bedürfnisorientierung im multidimensionalen Sinn ins Zentrum gerückt. Die betroffenen Menschen werden in ihren Entscheidungsprozessen unterstützt. Damit wird auch ihre Selbstbestimmung gestärkt.

Im Winter 2013/2014 hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion das Konzept für die Palliative Versorgung im Kanton Bern⁷ verabschiedet, welches sich an den Nationalen Leitlinien und Zielsetzungen der Nationalen Strategie Palliative Care orientiert.

Mit dem kantonalen Konzept verfolgt die GEF das Ziel einer flächendeckenden, bedarfsgerechten Palliativversorgung. Menschen jeden Lebensalters, die von einer fortschreitenden unheilbaren Erkrankung betroffen sind und am Ende ihres Lebens stehen, sollen entsprechend ihrem Bedarf bestmöglich behandelt und betreut werden.

⁵ Positionspapier Behinderung und Alter von INSOS vom 22. Juni 2011.

⁶ Bundesamt für Gesundheit (BAG) und Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektoren und -direktoren (GDK) (2009): Nationale Strategie Palliative Care 2010–2012.

⁷ Konzept für die Palliative Versorgung im Kanton Bern. Grundlagen. Strategien. Massnahmen. (Winter 2013/2014).

Zielsetzungen der kantonalen Palliativstrategie sind beispielsweise Massnahmen im Bereich

- der Bildung;
- der Sicherung der Versorgungsqualität (Vorgaben für Leistungserbringende der Grundversorgung im Akut- und Langzeitbereich sowie im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause);
- der spezialisierten Versorgung (Leistungsaufträge an Spitäler, Leistungsverträge mit Institutionen im stationären Langzeitbereich oder Unterstützungsleistungen an mobile Palliativdienste).

Im nächsten Schritt der kantonalen Palliativstrategie wird überprüft, welche weiteren Massnahmen zur palliativen Versorgung erforderlich sind. Beispielsweise im Bereich der Betreuung von Menschen mit Behinderungen in Institutionen und im Bereich der stationären und ambulanten Versorgung von Menschen mit einer psychischen Erkrankung. Deshalb werden Entwicklungen und Forschungsprojekte seitens der GEF mit Interesse verfolgt und punktuell unterstützt.

Kantonaler Versorgungsauftrag

Die GEF gewährleistet die Leistungserbringung zugunsten von Menschen mit Behinderungen auf der Basis des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (SHG; BSG 860.1). Diese Leistungen richten sich nach zwei Zielsetzungen. Sie sollen die Wohlfahrt der Bevölkerung sichern (gesellschaftliches Element) und gleichzeitig die Führung eines menschenwürdigen und eigenverantwortlichen Lebens ermöglichen (individuelles Element).

Wirkungsbereiche

Unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen und der individuellen Elemente ergreift die GEF Massnahmen in den folgenden vier Wirkungsbereichen:

- Schaffung und Erhaltung von tragenden Lebensbedingungen
- Wahrung der persönlichen Autonomie
- Förderung der beruflichen und sozialen Integration
- Sicherung der finanziellen Existenz

In den einzelnen Wirkungsbereichen sollen durch die Massnahmen der öffentlichen Sozialhilfe ganz bestimmte Zielsetzungen erreicht werden. Das Gesetz listet folgende Wirkungsziele auf:

- Prävention oder Vorbeugung (d.h. das Ergreifen von Massnahmen zur Abwendung von unerwünschten Ereignissen oder Zuständen, die ohne Hilfestellung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreffen würden. Ein Beispiel für eine präventive Massnahme ist die Familienbegleitung.)
- Hilfe zur Selbsthilfe (z.B. durch Unterstützung von Gruppierungen, die der Vernetzung von Menschen mit Behinderung dienen)
- Ausgleich von körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen (sogenannter Nachteilsausgleich)
- Beheben von Notlagen im Rahmen der institutionellen Sozialhilfe (z.B. in Form von Angeboten zur Krisenintervention)
- Verhindern von Ausgrenzung und Förderung der Integration und Inklusion (z.B. durch das Ermöglichen integrativer und inklusiver Schulungsformen)

Die Wirkungsbereiche bezeichnen die staatlichen Tätigkeitsbereiche der Sozialhilfe (wo wird der Staat aktiv?) und die Wirkungsziele stellen die Zielsetzungen pro Tätigkeitsbereich dar (welche Ziele sollen erreicht werden?).

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass der Förderung der Integration und Inklusion eine besondere Rolle zukommt, denn sie stellt sowohl einen Wirkungsbereich als auch ein Wirkungsziel der Sozialhilfe dar. Integration und Inklusion ist deshalb gleich-

zeitig ein Mittel als auch ein Zweck der Sozialhilfe. Diese besondere Stellung muss bei der Planung und Umsetzung von Massnahmen beachtet werden.

Leistungen

Die Leistungen gemäss Versorgungsauftrag stehen grundsätzlich jenen Menschen offen, welche die entsprechenden Voraussetzungen (z.B. anerkannte Bedürftigkeit) mitbringen oder die vorgegebenen Bedingungen (z.B. Aufnahmebedingungen eines Heims) erfüllen. Die Leistungsangebote mit Bewilligung oder Anerkennung des Kantons müssen die jeweiligen qualitativen Vorgaben erfüllen und auf die für ihre Zielgruppen und Angebote relevanten Wirkungsziele ausgerichtet sein.

Die Qualität der Leistungserbringung von Institutionen mit Bewilligung/Anerkennung wird regelmässig überprüft. Gleichzeitig behält ein Versorgungscontrolling die gesamtkantonale Situation im Auge. So können bei Bedarf Anpassungen auf institutioneller Ebene oder im Gesamtsystem vorgenommen werden.

Bei den Angeboten zugunsten von Menschen mit Behinderungen handelt es sich in der Regel um Angebote der institutionellen Sozialhilfe. Die Bereitstellung der Leistungsangebote erfolgt im Rahmen der übergeordneten Vorgaben, d.h. der vom Grossen Rat zur Verfügung gestellten Mittel einerseits und der strategischen Entscheide des Regierungsrats andererseits. Die finanziellen Rahmenbedingungen erlauben keine Deckung des Bedarfs in allen Bereichen. Dies bedingt, dass Prioritäten gesetzt werden müssen. Die zur kantonalen Versorgung zählenden Leistungsangebote umfassen insbesondere Kinder- und Jugendheime, Sonderschulen, Wohnheime, geschützte Werkstätten, Beschäftigungs- und Tagesstätten, Organisationen der Behindertenhilfe (Beratungsstellen, Transportdienste, Selbsthilfe etc.) und künftig auch Assistenzdienstleistende.

Steuerungsaufgaben in den Versorgungssystemen

Das ALBA als kantonale Behörde nimmt insbesondere folgende Aufgaben zur Steuerung und Gestaltung des Versorgungssystems wahr:

- Sicherstellung eines ausreichenden und bedarfsgerechten Angebots
- Sicherstellung der Qualitätssicherung bei institutionellen Leistungserbringenden mittels Vorgaben zur Mindestqualität oder dem Vereinbaren von Leistungsverträgen
- Festlegung von (Norm-)Kosten
- Sicherstellung der subsidiären Finanzierung des anerkannten Bedarfs
- Versorgungscontrolling

Steuerung der Versorgung

Das ALBA ist zuständig für die bedarfsorientierte und wirksame Gestaltung und Steuerung der Versorgungssysteme für Menschen mit einem besonderen Bedarf aufgrund einer (in der Regel) länger andauernden Beeinträchtigung. Die Aufgaben des ALBA sind unterteilt in die drei Versorgungsbereiche Kinder und Jugendliche, Erwachsene sowie Menschen im Alter. Auf diese Weise lassen sich die unterschiedlichen Bedürfnisse der Zielgruppen und die spezifischen Rahmenbedingungen differenziert berücksichtigen.

Akteure im Versorgungssystem

In der Gestaltung, Steuerung und Beanspruchung der Versorgungssysteme gibt es zahlreiche Akteure mit unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten. So zum Beispiel die Leistungsfinanzierenden, die Leistungserbringenden sowie die Leistungsbezügerinnen und -bezüger. Im Zentrum steht jedoch stets der Mensch mit besonderem Bedarf. Das Versorgungssystem soll ihm grösstmögliche Selbstbestimmung, Eigenverantwortung sowie soziale Teilhabe und Mitwirkung ermöglichen. Je nach Zielgruppe liegen die Schwerpunkte der Wirkung jedoch anders, so beispielsweise in der Stärkung des Familiensystems bei Kindern und Jugendlichen oder im Erhalten von Autonomie bei Menschen im Alter.

Verschiedene Finanzierende (Gemeinden, Kanton, Bund, Sozialversicherungen) tragen zur Deckung des besonderen Bedarfs durch verschiedene Leistungserbringende (Institutionen, Spitex, Fachstellen etc.) bei. Ebenso wesentlich sind aber auch Unterstützungsleistungen durch Angehörige, gesetzliche Vertretungen, Freunde, Bezugspersonen sowie im weiteren Umfeld beispielsweise auch durch die Nachbarschaft oder Vereine.

Steuerungsgrundsätze des ALBA

Für eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Steuerung der Versorgungssysteme orientiert sich das ALBA an folgenden Grundsätzen:

- Der öffentliche Versorgungsauftrag ist auf den vorhandenen und absehbaren zukünftigen Bedarf ausgerichtet. Der Einsatz der öffentlichen Mittel erfolgt subsidiär, effektiv, effizient und ordnungsgemäss.
- Die Versorgungsstrukturen sind im Sinne von Versorgungsketten durchlässig und werden durch flankierende Massnahmen ergänzt. Ambulante Angebotsformen werden stationären vorgezogen, wenn sie sinnvoll und vertretbar sind.
- Die Leistungsempfängerinnen und -empfänger werden in der Wahrnehmung ihrer Eigenverantwortung gestärkt. Sie verfügen in der Regel über Wahlmöglichkeiten.
- Die Angebote orientieren sich am Bedarf und unterliegen im institutionellen Bereich den kantonalen qualitativen Vorgaben.
- Die Leistungserbringenden nehmen ihre unternehmerische und soziale Verantwortung wahr und sind innovativ. Die Rahmenbedingungen sind für alle Leistungserbringenden gleich und ermöglichen einen fairen Wettbewerb.
- Die Steuerung berücksichtigt alle Regionen des Kantons gleichermassen.

Definition des Bedarfs

Die kantonale Versorgung zielt auf das Erreichen der angestrebten Wirkungen, gestützt auf den individuellen Bedarf. Damit wird der Bedarf zum Ausgangspunkt der Gestaltung und Steuerung in den Versorgungssystemen. Allgemein formuliert ist der Bedarf die Differenz zwischen einem Soll- und einem Ist-Zustand.

Das ALBA orientiert sich bei der Beurteilung des Bedarfs an folgenden Grundhaltungen:

- Die Würde der Menschen mit einem besonderen Bedarf wird respektiert und die physische und psychische Integrität wird geschützt.
- Die Eigenverantwortung und Autonomie sowie individuelle Ressourcen sind gestärkt und eingefordert.
- Die Versorgung fördert die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in den Regelstrukturen.
- Die subsidiäre Finanzierung des anerkannten, individuellen Bedarfs ist gewährleistet.



Ausgangslage und Handlungsbedarf

Leistungen für Kinder und Jugendliche mit behinderungsbedingtem oder besonderem Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf (vgl. Art. 68 Abs. 1 SHG) sind Teil einer komplexen Versorgungslandschaft. In den Bereichen Bildung, Familie und Schutz besteht der Anspruch, Kindern mit besonderem Bedarf eine Entwicklung zu ermöglichen, die dazu führt, dass sie ihren Platz in der Gesellschaft finden und Selbstwirksamkeit erfahren.

Die gesetzlichen Grundlagen lassen keine ausschliessliche Abstützung auf individuellen Bedarf zu, sondern richten sich vorwiegend auf die ausreichende Grundversorgung aus. Vor dem Hintergrund der zunehmend vorgebrachten Forderung, Ansprüche von individueller Bedürftigkeit optimal und maximal zu erfüllen, erzeugt dies ein Spannungsfeld. Damit sich individuell optimale Bedarfsdeckung und kollektive Grundversorgung so weit als möglich annähern, werden flexible und differenzierte Leistungsangebote gefördert.

Überblick über die aktuellen Angebote

Mit der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen (SPMV) vom 8. Mai 2013 hat der Regierungsrat die Handlungsgrundlage für die Bildung und Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit einem behinderungsbedingten oder sonstigem besonderen Bildungs- und Betreuungsbedarf geschaffen. Diese Unterstützung soll Kindern und Jugendlichen von Geburt an bis längstens zum 20. Lebensjahr gewährt werden. Die Unterstützungsleistungen werden durch ein dichtes Netz von privaten und öffentlichen, subventionierten und nicht subventionierten Organisationen und Institutionen erbracht.

Die Unterstützungsleistungen beinhalten zum einen unterschiedliche pädagogisch-therapeutische Massnahmen wie insbesondere:

- heilpädagogische Früherziehung; sie kann für Kinder im Vorschulalter im familiären Umfeld und/oder in einer kleinen Gruppe durchgeführt werden;
- Logopädie und die Psychomotorik; sie unterstützen Kinder im Vorschulalter und während der obligatorischen Schulzeit.

Zum anderen ist insbesondere die Sonderschulung eine wichtige Unterstützungsleistung. Sie findet separativ in Sonderschulen oder integrativ in der öffentlichen Volksschule und in privaten Volksschulen statt.

Integrative Schulung in der öffentlichen Volksschule ist unter bestimmten Voraussetzungen für Kinder und Jugendliche mit Sonderschulbedarf (Intelligenzminderung, geistige Behinderung) möglich. Zur Abfederung des grösseren Unterstützungsbedarfs können zusätzliche personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Die Prozesse und Zuständigkeiten zwischen Volks- und Sonderschule zu optimieren, ist eines der Ziele der Strategie Sonderschulung.

Für Schülerinnen und Schüler der öffentlichen Volksschule, die von einer Autismus-Spektrum-Störung betroffen sind oder schwere Wahrnehmungsstörungen und/oder schwere Störungen des Sozialverhaltens aufweisen, soll eine anderweitige Schulung wenn möglich verhindert werden. Hierfür verfügt die Erziehungsdirektion über einen von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion finanzierten Pool zur bedarfsgerechten Unterstützung dieser Kinder und Jugendlichen. Fachkräfte, die Schülerinnen und Schüler mit Autismus-Spektrum-Störungen begleiten, werden zudem von der «Heilpädagogische Fachberatung Pool 2» (HFP2) unterstützt.

Für die Sonderpädagogik stellen Jugendliche und junge Erwachsene im Alter zwischen 16 und 20 Jahren eine besondere Zielgruppe dar. Aus Sicht der Bildungssystematik des Kantons befinden sie sich auf der Sekundarstufe II.⁸ Jugendliche mit verstärktem sonderpädagogischem Bedarf beanspruchen jedoch oft eine Verlängerung der Sonderschulung. Diese Verlängerung ist aber nach wie vor Teil der Sekundarstufe I. Unter dem Gesichtspunkt der Sonderpädagogik wird die Schnittstelle zwischen Sekundarstufe I und II, so weit Bedarf besteht, im Rahmen des Projekts «Strategie Sonderschulung» diskutiert. Dabei wird die Zusammenarbeit mit dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt erforderlich.

Kinder und Jugendliche, die neben der reinen Sonderschulung auch auf weitere, umfassende Unterstützung und Begleitung angewiesen sind, haben ergänzend die Möglichkeit, in Schulheimen teil- oder vollzeitlich betreut und gefördert zu werden.

Auf der Basis des SHG stellt das ALBA auch zusätzliche Angebote zur Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit einem behinderungsbedingten oder sonstigem besonderen Bildungs- und Betreuungsbedarf sowie für deren Familien bereit.

Zu diesen Angeboten zählen die ambulante Unterstützung von Kindern mit Körper- oder Sinnesbehinderungen (Sehbehinderung und Hörbehinderung) in der Volksschule, die stationäre Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Institutionen ohne Schule, die stationäre Betreuung von (jungen) Eltern mit Kindern, Notfall- und Kriseninterventionsplätze sowie Time-Out-Plätze.

Gestützt auf die SPMV übernimmt das ALBA die Transportkosten, die im Zusammenhang mit diesen Massnahmen entstehen oder die für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen zur Ermöglichung des Volksschulbesuchs notwendig sind.

Kann der Bedarf mit den bestehenden kantonalen Angeboten nicht oder nicht ausreichend gedeckt werden, finanziert das ALBA die erforderlichen Massnahmen von ausserkantonalen Leistungserbringenden. Die Leistungen und deren Finanzierung richten sich nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE).

Abgeschlossene oder noch laufende Projekte

Die Versorgungslandschaft ist ein historisch gewachsenes, dichtes Geflecht von verschiedenen Leistungen zur Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und deren Familien. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind, gestützt auf unterschiedliche gesetzliche Grundlagen, vier unterschiedlichen Direktionen zugeordnet (Gesundheits- und Fürsorgedirektion, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, Erziehungsdirektion sowie Polizei- und Militärdirektion).⁹

Der Versorgungsbereich «Kinder und Jugendliche mit Behinderungen oder einem sonstigen besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf» wird zurzeit in wesentlichen Elementen überprüft und den veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungen angepasst. Daraus erfolgen Arbeiten in direktionsübergreifenden Projekten.

Versorgungsplanung

Die GEF hat den Auftrag, regelmässig den Bedarf an institutionellen Leistungsangeboten zu erheben und zu analysieren sowie darauf gestützt die Leistungsangebote im Zuständigkeitsbereich des ALBA zu planen. Diese Angebote richten sich an Kinder und Jugendliche mit einem behinderungsbedingten oder sonstigem besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf (Art. 68 Abs. 1 SHG). Aus diesem Grund hat das ALBA im Jahr 2013 das Projekt «Versorgungsplanung» lanciert (siehe Kapitel Versorgungsplanung, S. 27).

⁸ Die Schulpflicht umfasst inklusive Kindergarten elf Jahre. Die letzten drei Jahre entsprechen der Sekundarstufe I. Nach der obligatorischen Schule treten die Jugendlichen in die Sekundarstufe II über. Diese lässt sich in allgemeinbildende und in berufsbildende Ausbildungsgänge unterteilen.

⁹ Vortrag der JGK zum Projekt «Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern» vom 12. März 2014, Seite 2.

Strategie Sonderschulung

In einer Gesamtsicht auf die Sonderpädagogik haben die ERZ (Federführung) und die GEF im September 2010 die Strategie Sonderschulung 2010–2015 mit vier Zielen festgelegt (siehe Kapitel Strategie Sonderschulung, S. 30). Dabei sollen die offenen Fragen im Bereich der Sonderpädagogik (Schwerpunkt Sonderschulung) insbesondere im Zusammenhang mit der NFA sowie mit der 2007 vom Grossen Rat überwiesenen Motion 102-2007 (Ryser) geklärt werden.

Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern

Im März 2012 wurde im Grossen Rat die Motion 221-2011 (Kneubühler) angenommen, die eine Vereinfachung der Organisationsstruktur fordert, insbesondere im Bereich der direktionalen Zuordnung der Aufsicht und des Finanzierungsmodells für die Institutionen der stationären Jugendhilfe. Mit RRB (338-2014) vom 12. März 2014 lancierte der Regierungsrat unter Federführung der Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion das Projekt Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern (siehe Kapitel Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung, S. 33).

Versorgungsplanung

Die GEF hat den Auftrag, alle Tätigkeiten im Bereich Kinder und Jugendliche mit einem behinderungsbedingtem oder sonstigem besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf (vgl. Art. 68 SHG) so auszurichten, dass geeignete Unterstützungsleistungen eine Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ermöglichen, die ihrem Alter und ihren Potenzialen entspricht.

Die Steuerung der Versorgung hat das primäre Ziel, Leistungen am nachweislich vorhandenen Bedarf an Unterstützungsleistungen auszurichten. Im Zentrum steht die Orientierung am Bedarf und nicht am Angebot. Leistungserbringende müssen daher vermehrt Kompetenzen entwickeln, die ihnen die flexible Befriedigung der Bedarfe ermöglichen.

Zur Begründung dieses Bedarfs an Unterstützungsleistungen wurde in den Jahren 2013–2015 eine Versorgungsplanung für Institutionen im Zuständigkeitsbereich des ALBA erarbeitet. Sie wurde in einem breit abgestützten Rahmen inner- und interdirektional sowie mit weiteren Kreisen diskutiert.¹⁰ Die Arbeiten wurden mit dem Bericht zur Strategie und Umsetzung der Versorgungsplanung abgeschlossen. Darin definiert die GEF, welche Wirkung im Zeitraum bis 2020 durch wen (Leistungserbringende) und wo (regional, zentralisiert) mit welchen Mitteln erzielt werden soll. Die Festlegung basiert auf dem empirisch erhobenen Ist-Zustand sowie strategischen Zielen.

Als handlungsleitende Grundsätze für die Auftragserfüllung sind folgende **Wirkungsziele** definiert:

- **Bildung** erlaubt Kindern und Jugendlichen lebenslang zu lernen, ihren Platz in der Gesellschaft zu finden und Selbstwirksamkeit¹¹ zu erfahren. Kinder und Jugendliche erhalten eine ausreichende Grundschulung unter Beachtung ihres besonderen Bildungsbedarfs. Basis dafür bilden die Lernziele der Volksschule und eine individuelle Förderplanung (vgl. Art. 9 SPMV).

¹⁰ Einbezogen wurden ausserhalb der GEF auch die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK), die Polizei- und Militärdirektion (POM), Betroffenenorganisationen (Kantonale Behindertenkonferenz kbk, Pro Infirmitas, Verein für Eltern und Bezugspersonen von Kindern sowie für Erwachsene mit POS/AD(H)S ELPOS), Interessenverbände (z. B. SOCIALBERN) sowie Zuweisungs- und Abklärungsstellen.

¹¹ Selbstwirksamkeit bezeichnet die Erfahrung, aufgrund eigener Kompetenzen gewünschte Handlungen erfolgreich ausführen zu können. Selbstwirksamkeit stellt demnach den Gegenpol zu (erlernter) Hilflosigkeit dar.

- **Familien**¹² erfüllen ihre gesellschaftlich relevanten Aufgaben. Die Leistungen im Rahmen dieses Wirkungsziels heben unter den verschiedenen Aufgaben der Familie zwei Funktionen besonders hervor: Die Erziehungs- und Sozialisationsfunktion beinhaltet die Aufgabe, allen Familiengenerationen ein Umfeld zu schaffen, in dem sie sich gesund und zum Vorteil der Gemeinschaft entwickeln können. In ihrer emotionalen Funktion soll die Familie den Familienmitgliedern Rückhalt und Sicherheit geben, Rückzug und Rückbesinnung ermöglichen und einen Raum schaffen, um gemeinsam Kraft zu tanken.
- Die seelisch-geistige und körperliche Integrität von Kindern und Jugendlichen ist geschützt. Die Bereitstellung institutioneller Unterstützungsmöglichkeiten gemäss dem Wirkungsziel **Schutz** ist überall dort indiziert, wo die Voraussetzungen für die Umsetzung der beiden vorgenannten Wirkungsziele (vorübergehend) nicht (mehr) gegeben sind bzw. nicht geschaffen werden können.

Die Umsetzung der genannten Wirkungsziele baut auf fünf strategischen Pfeilern auf:

- **Regionaler Zugang:** In allen Regionen des Kantons besteht Zugang zu einem Grundangebot, welches die häufigsten Bedürfnisse abdeckt. Derjenige behinderungsbedingte Bedarf, der seltener auftritt und zu dessen Deckung eine höhere Spezialisierung erforderlich ist, wird durch zentralisierte Leistungen befriedigt. Angestrebt wird, den Bedarf möglichst durch innerkantonale Angebote und Leistungen zu decken und Angebote anderer Kantone nur gezielt als Ergänzung zu nutzen. Eine Ausnahme von dieser Grundhaltung gilt für die Region Jura bernois / Biel-See-land (französischsprachiger Teil). Dort wird die gemeinsame Nutzung von Angeboten zusammen mit anderen Kantonen angestrebt.
- **Steuerung über Wirkungsziele:** Die Steuerung der Versorgung erfolgt nicht über Zielgruppen und einzelne Leistungen, sondern über Wirkungsziele. Zur Erreichung eines Wirkungsziels ist für eine Region ein Kostenrahmen vorgesehen. Mit welchen konkreten institutionellen Leistungen die Umsetzung anschliessend erfolgt, ist von den Gegebenheiten und Bedürfnissen der Region abhängig und kann sich von Region zu Region unterscheiden. Wichtig ist, dass das ALBA bei der Steuerung nicht einzelne Leistungen in den Blick nimmt, sondern die Gesamtressourcen, welche in einer Region zur Erreichung eines bestimmten Wirkungsziels bereitgestellt werden. Das heisst in der Konsequenz, dass das ALBA nicht festlegt, in welcher Art und Weise die Leistungserbringung im Detail zu erfolgen hat.
- **Bereitstellung wirkungszielorientierter Leistungen:** Das ALBA bietet Rahmenbedingungen, die es ermöglichen, unterschiedliche Bildungs- und Betreuungsleistungen zu erbringen. Welche Leistung notwendig ist, entscheidet das ALBA anhand der Orientierung an den genannten Wirkungszielen.
- **Entwicklung der Zusammenarbeit mit den Leistungserbringenden:** Das ALBA ist bei der Sicherstellung der Versorgung auf die Zusammenarbeit mit den Leistungserbringenden angewiesen. Diese Zusammenarbeit soll auch in Zukunft möglichst weitergeführt werden. Bestehende Leistungen werden weiterentwickelt, soweit sie sich sinnvoll einbinden lassen bzw. eine mit den Anforderungen der Versorgungsplanung vereinbare Entwicklungsperspektive aufgezeigt werden kann.
- Die grundsätzlich beschränkten (finanziellen) **Ressourcen** zur Erreichung der Wirkungsziele in einer Region werden für die Versorgung mit Grundleistungen bereitgestellt. Die Entscheide für die Ressourcenzuteilung orientieren sich daran, welcher Bedarf in welcher Region besteht. Anschliessend wird festgelegt, mit welchen Leistungen dieser abgedeckt werden kann.

¹² Gemäss Familienkonzept des Kantons Bern (2009) bezeichnet der Begriff der Familie jene Lebensformen, die in den Beziehungen von Eltern und Kindern im Mehrgenerationenverbund begründet sind. Er setzt explizit keinen gemeinsamen Haushalt voraus. Weitere Ausführungen zu den Funktionen der modernen Familie sind dem Familienkonzept des Kantons Bern zu entnehmen.

Die Versorgungsplanung sieht die Umsetzung für den Zeitraum 2015–2020 vor. Details, insbesondere Aussagen zu einzelnen Regionen (gemäss den Verwaltungsbezirken) im Kanton, sind im genannten Bericht nachzulesen. Nachfolgend wird aufgezeigt, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht.

- Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass Angebote zur sozialpädagogischen Unterstützung ausserhalb des Rahmens einer Sonderschulung (z. B. Familienbegleitung oder stationäre Unterbringung ohne Sonderschulung) im deutschsprachigen Kantonsteil auf die Region Bern Mittelland konzentriert sind. Angesichts der Nachfrage stellt sich deshalb die Aufgabe, die Verfügbarkeit dieser Leistungen in allen deutschsprachigen Kantonsteilen zuerst vertieft zu überprüfen und anschliessend gegebenenfalls zu verbessern.
- Kinder und Jugendliche, die aufgrund einer Verhaltensauffälligkeit auf Sonderschulung angewiesen sind, finden in erster Linie in den Zentren Bern und Thun Angebote. In allen anderen Regionen fehlen explizit auf diese Gruppe ausgerichtete Leistungen. Es sollen deshalb kantonsweit gezielt zusätzliche Kompetenzen im Bereich der Verhaltensauffälligenpädagogik aufgebaut werden. Für die Umsetzung kommen primär diejenigen Schulen in Frage, die bereits heute über Kompetenzen in der Geistigbehindertenpädagogik verfügen. Der Aufbau vollkommen neuer Angebote ist hingegen nicht vorgesehen. Allenfalls sind ergänzend finanzielle Mittel und Knowhow von den beiden Zentren Bern und Thun in die Regionen zu transferieren.
- In der Schweiz sind rund 5 Prozent der Kinder und Jugendlichen von klinisch relevanten emotionalen, entwicklungs- oder verhaltensbezogenen Problemen betroffen. Von einer geistigen Behinderung betroffen sind dagegen nur rund halb so viele Kinder und Jugendliche. Trotzdem wendet der Kanton Bern für die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit einer geistigen Behinderung mehr Mittel auf als für den Unterricht verhaltensauffälliger Schülerinnen und Schüler. Gemessen an der Häufigkeit werden für die Geistigbehindertenpädagogik also überproportional viele Mittel eingesetzt. Auch aus diesem Grund ist die oben bereits genannte Stärkung von Kompetenzen im Bereich der Verhaltensauffälligenpädagogik in den Heilpädagogischen Schulen mit Schwerpunkt Geistigbehindertenpädagogik sehr wichtig.
- Von allen finanziellen Mitteln, welche im Rahmen der Grundversorgung für Kinder und Jugendliche aufgewendet werden, bindet die (institutionelle) Frühförderung (Früherziehungsdienst des Kantons Bern) rund 4 Prozent. Gemessen an der Bedeutung dieser Leistung (Stichwort: Prävention im Vorschulalter) scheint dies wenig. Der Anteil soll deshalb überprüft und die Rahmen- und Anstellungsbedingungen der Leistungserbringenden dem Bedarf angepasst und gegebenenfalls erhöht werden.
- Es wurde festgestellt, dass die finanziellen Mittel zwischen den Sprachregionen ungleich verteilt sind. Gemessen am Bevölkerungsanteil stehen der Region Jura bernois/Biel-Seeland (französischsprachiger Teil) aktuell nicht die angemessenen Ressourcen zur Verfügung. Die Abweichung soll mit hoher Priorität überprüft und allenfalls korrigiert werden.
- Es braucht explizit Bildungs- und Betreuungsleistungen für Kinder und Jugendliche mit Wahrnehmungs- und Entwicklungsstörungen (insbesondere Autismus-Spektrum-Störungen, Aufmerksamkeitsdefizitstörungen, Verhaltensauffälligkeiten). Weiter wird festgestellt, dass sich eine tendenzielle Zunahme von Kindern mit Migrationshintergrund und frühgeborenen Kindern abzeichnet. Diese Kinder und Jugendlichen besitzen einen erhöhten Bildungs- und Betreuungsbedarf, welcher in sozialen Gruppen und (Regel-)Schulklassen oft nur unter grossen Schwierigkeiten befriedigt werden kann.
- Unterstützende Bildungs- und Betreuungsleistungen gilt es auch für Jugendliche nach der Schulzeit bereitzustellen und zu gewährleisten. Diese sind insbesondere bei der Vorbereitung zur beruflichen Ausbildung und/oder bei der Erlangung von notwendigen Kompetenzen zum Einstieg in den Arbeitsprozess erforderlich.
- Um körperliche oder psychische Beeinträchtigungen auszugleichen, ist ein sogenannter Nachteilsausgleich erforderlich, der auch nach der obligatorischen Schulzeit

zum Tragen kommen soll. Der Nachteilsausgleich ist deshalb für Stellen der Berufsbildung als auch für Mittelschulen ein grosses Thema. Insbesondere Mittelschulen können für Jugendliche mit bestimmten Behinderungen einen guten Rahmen bieten.

Diese Erkenntnisse basieren auf der Bestandsaufnahme und Bedürfniserhebung ECO-PLAN und berücksichtigen bzw. stützen auch die Erfahrungen des ALBA.

Strategie Sonderschulung

Teilziel 1

Optimierung der Nahtstellen zwischen Kindergarten/Volksschule und Sonderschule

Ein erstes Ziel der Strategie Sonderschulung 2010–2015 ist die Optimierung der Nahtstellen zwischen Kindergarten/Volksschule und Sonderschule. Im Rahmen der Umsetzung der Strategie wurde dieses Ziel prioritär angegangen.

Einer gesonderten Klärung bedarf die Problematik der schulischen Übergänge und Zuständigkeiten für Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 16 und 20 Jahren. Diese wird im Rahmen des Projekts Strategie Sonderschulung erfolgen. Aktuell sind die nachfolgend aufgeführten Massnahmen umgesetzt, die in der weiteren Entwicklung der Strategie ebenfalls optimiert werden.

Pool 1: Integrative Sonderschulung

Mit dem Ziel, den administrativen Aufwand der integrativen Sonderschulung¹³ zu reduzieren und den Sonderschulen in der Zusammenarbeit mit den Regelschulen mehr Handlungsspielraum bei der Organisation der Integrationsvorhaben zu gewähren, wurde Pool 1 geschaffen: Die Mittel für die integrative Sonderschulung sind neu «poolisiert» und werden bestimmten Sonderschulen im Kanton Bern zur Bewirtschaftung zugewiesen. Dabei stehen für ein Integrationsvorhaben maximal sechs Lektionen heilpädagogische Unterstützung pro Woche zur Verfügung.¹⁴ Der Entscheidungsfindungsprozess inkl. Mittelfestlegung erfolgt im Rahmen Runder Tische. Das regionale Schulinspektorat verfügt gestützt auf die Verordnung über die besonderen Massnahmen (BMV) die integrative Sonderschulung, wenn ein Abklärungsbericht und ein Antrag der kantonalen Erziehungsberatung, des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes oder einer anderen geeigneten Fachstelle vorliegen, die zuständige Schulleitung der öffentlichen Volksschule zustimmt und die heilpädagogische Unterstützung durch die Sonderschule sichergestellt ist.

Die Poolisierung der Mittel für die integrative Sonderschulung wurde erstmals mit Beginn des Schuljahres 2011/2012 vorgenommen.

Mit Blick auf den bewilligten Rahmen wurden für das Schuljahr 2014/2015 61 000 Lektionen für ca. 330 Vorhaben als «Budgetwerte» betreffend Integrationsvorhaben von der GEF festgelegt und bewilligt.

Da die Integrationsvorhaben in den Jahren seit der Einführung der NFA zugenommen haben, kann festgestellt werden, dass sich die integrative neben der separativen Sonderschulung zu einem Alternativsonderschulmodell für Schülerinnen und Schüler mit einer Intelligenzminderung entwickelt hat.

¹³ Unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. muss eine Verfügung einer anderweitigen Schulung gemäss Art. 18 VSG durch das regionale Schulinspektorat vorliegen) können Schülerinnen und Schüler mit einer Intelligenzminderung integrativ in der Volksschule unterrichtet werden. Das Vorhaben wird dabei von einer schulischen Heilpädagogin / einem schulischen Heilpädagogen, angestellt von der zuständigen Sonderschule, begleitet.

¹⁴ Gestützt auf die Direktionsverordnung über die besonderen Massnahmen im Kindergarten und in der Volksschule (BMDV) vom 30. August 2008 sowie gestützt auf die Richtlinien für Schülerzahlen vom 25. Mai 2009 können seitens des Schulinspektorats bei Integrationsvorhaben zusätzliche Lektionen bewilligt werden.

Pool 2: Unterstützung von Schülerinnen und Schülern der öffentlichen Volksschule, die von einer Autismus-Spektrum-Störung betroffen sind oder schwere Wahrnehmungsstörungen und/oder schwere Störungen des Sozialverhaltens aufweisen

Mit dem Ziel, eine anderweitige Schulung gemäss Art. 18 VSG für Schülerinnen und Schüler der öffentlichen Volksschule, die von einer Autismus-Spektrum-Störung betroffen sind oder schwere Wahrnehmungsstörungen und/oder schwere Störungen des Sozialverhaltens aufweisen, wenn möglich zu verhindern, starteten die GEF und die ERZ mit Beginn des Schuljahres 2011/2012 ein Pilotprojekt: Kindergarten- und Volksschulklassen, in denen Schülerinnen und Schüler mit diesen Störungsbildern unterrichtet werden und in welchen ein ausgewiesener Bedarf nach zusätzlicher Unterstützung besteht, sollen Mittel in Form von zusätzlichen personellen Ressourcen (Lehrpersonal oder sonderpädagogisches Fachpersonal) zur Verfügung gestellt werden. Die Finanzierung dieser Massnahmen erfolgt durch Mittel, welche die GEF der ERZ im Rahmen einer Vereinbarung zur Verfügung stellt.

Innerhalb der ERZ erfolgt die bedarfsgerechte Verteilung der Mittel in Form von Lektionen durch die Leitung der Abteilung Schulaufsicht in Zusammenarbeit mit den Schulinspektorinnen und -inspektoren.

HFP2: Heilpädagogische Fachberatung

Die Hilfestellungen für Fachkräfte, die Schülerinnen und Schüler mit Autismus-Spektrum-Störungen in Kindergarten- oder Volksschulklassen begleiten und unterstützen, sollen neu kantonsweit aus einer Hand und möglichst einheitlich organisiert werden; mit diesem Ziel ist die «Heilpädagogische Fachberatung Pool 2 (HFP2)» eingerichtet worden. Bei den zur Verfügung gestellten Beratungs- und Unterstützungsangeboten im Rahmen der HFP2 geht es im Wesentlichen darum, praxisnahe Unterstützung bei der Bereitstellung bedürfnis- und situationsgerechter entwicklungsfördernder Angebote für Kinder und Jugendliche zu gewährleisten, die von einer Autismus-Spektrum-Störung betroffen sind.

Die GEF respektive das ALBA regelt den mit Beginn des Schuljahres 2012 laufenden Auftrag der HFP2 in einer Vereinbarung mit dem Institut für Heilpädagogik.

Weiterbildungs-, Beratungs- und Dienstleistungsangebote für Lehrpersonen und Schulleitungen im Bereich Sonderschulen (inkl. Sonderschulen der Sonderschulheime)

Per 1. Januar 2012 hat die GEF mit der PHBern eine Vereinbarung getroffen mit dem Ziel, den Lehrpersonen und Schulleitungen im Bereich Sonderschulen den Zugang zu allen Weiterbildungs-, Beratungs- und Dienstleistungsangeboten zu gewährleisten, die im Leistungsauftrag der ERZ an die PHBern festgehalten sind. Zudem verpflichtete sich die PHBern, spezifische Angebote für den Bereich Sonderschulung zu entwickeln und bereitzustellen.

Diese Neuerung wird kostenneutral umgesetzt, indem der Subventionsbeitrag für die Weiterbildung an die Institutionen um den Aufwand reduziert wird, welcher der PHBern für die Leistungserbringung abgegolten wird.

Teilziel 2

Schaffung einer neuen rechtlichen Grundlage anstelle der Verordnung über die Sonderschulung von invaliden Kindern und Jugendlichen (SSV)

Ein zweites Ziel der Strategie Sonderschulung war die Schaffung einer neuen rechtlichen Grundlage anstelle der Verordnung über die Sonderschulung von invaliden Kindern und Jugendlichen (SSV), gültig bis 31. Dezember 2012. Die als dringliche Verordnung (gemäss Art. 88 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993) erlassene SSV musste per 1. Januar 2013 durch ordentliches Recht abgelöst werden. Vom Grossen Rat in der Januarsession 2011 bereits beschlossen wurden die erforderlichen Anpassungen im Sozialhilfegesetz (SHG vom 11. Juni 2001), auf welche sich die neu zu schaffende Verordnung überwiegend abzustützen hatte (neben Art. 19 VSG

vom 19. März 1992). Aus zeitlichen Gründen musste die Schaffung der neuen Verordnung der Erarbeitung des Sonderpädagogikkonzepts vorgezogen werden. In der Folge mussten gemäss Art. 197 Ziff. 2 Übergangsbestimmung BV die Regelungen der SSV im Wesentlichen übernommen werden. Das heisst, insbesondere der Leistungskatalog sowie der Geltungsbereich (Kinder und Jugendliche von 0 bis 20 Jahren) waren unantastbar und blieben daher grundsätzlich unverändert.

Nachdem der Regierungsrat die Verlängerung der SSV bis 31. Juli 2013 beschlossen hatte (Beschluss vom 28. März 2012), konnte die Nachfolgeregelung – die Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen (SPMV) – gleichzeitig mit dem revidierten Volksschulgesetz per 1. August 2013 in Kraft gesetzt werden.

Teilziel 3

Erarbeitung des Sonderpädagogikkonzepts

Ein drittes zentrales Ziel der Strategie Sonderschulung ist die Erarbeitung des Sonderpädagogikkonzepts. Damit soll die künftige Ausrichtung der Sonderpädagogik im Kanton Bern festgelegt werden. Das Konzept bildet auch die Grundlage für die Prüfung des Beitritts des Kantons Bern zum Sonderpädagogik-Konkordat – dem vierten Ziel der Strategie Sonderschulung.

Die Erarbeitung des Sonderpädagogikkonzepts erfolgt unter Einbezug der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK bzw. KJA). Das zentrale Thema bildet die Sonderschulung, weshalb der Lead bei der Erziehungsdirektion liegt.

Vor dem Hintergrund des Behindertengleichstellungsgesetzes, der Motion Ryser (102-2007), der UNO-Behindertenrechtskonvention sowie der massgebenden Gesetzesgrundlagen (Sozialhilfegesetz, Volksschulgesetz, Lehreranstellungsgesetz) sind die Themen identifiziert worden, die es dabei in einem ersten Schritt zu bearbeiten gilt:

- Anspruch auf Sonderschulung
- Abklärungsverfahren
- Bewilligung und Verfügung von Sonderschulung
- Durchführungsort der Sonderschulung (integrativ oder separativ)
- Verbindlichkeit des Lehrplans der Volksschule für die Sonderschulung
- Aufsicht über die Sonderschulung
- Massgebendes Recht betreffend die Anstellung von Lehrpersonen an Sonderschulen
- Finanzierung der Sonderschulung

Im weiteren Prozess gilt es, insbesondere noch folgende Themen zu behandeln:

- Logopädie und Psychomotorik während der Volksschulzeit
- Schulung von Kindern und Jugendlichen mit einer «sozialen Indikation»
- Nahtstellen vor und nach der Schulzeit (unter Einbezug der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen in der Vorschulzeit sowie der Anschlusslösungen unter Berücksichtigung des kantonalen Behindertenkonzepts für erwachsene Menschen mit Behinderungen)

Neben diesen inhaltlichen Klärungen gilt es auch, die Frage der Zuständigkeiten für die Sonderschulung zu klären.

Alle massgebenden Entscheide, welche die Sonderschulung betreffen, sollen im Zeitraum 2015/2016 soweit gefällt werden, dass die Erarbeitung des Sonderpädagogikkonzepts im Jahr 2016 begonnen werden kann. Das Konzept bildet in der Folge die Grundlage für die erforderlichen Rechtssetzungen (Gesetzesrevisionen, Revisionen von Verordnungen).

Teilziel 4

Prüfung Beitritt des Kantons Bern zum Sonderpädagogik-Konkordat

Gestützt auf die Entscheide betreffend die Sonderschulung kann im Rahmen der Strategie Sonderschulung auch die Prüfung eines allfälligen Beitritts des Kantons Bern zum Sonderpädagogik-Konkordat vorgenommen werden.

Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung

Ziel des Projekts «Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung» ist die Ausgestaltung eines einheitlichen Systems mit aufeinander abgestimmten Bewilligungs-, Finanzierungs- und Steuerungsverfahren, das im Sinne einer lückenlosen Angebotskette die gesamten Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung umfasst. Neben den Einrichtungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe sind das Pflegekinderwesen und die ambulanten Leistungen (sozial-pädagogische Familienbegleitung oder Tagesbetreuung, Dienstleistungsangebote in der Familienpflege zur Vermittlung von Pflegekindern u. a.) in die Betrachtung eingeschlossen.

Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung unterstützen Eltern in ihrer Erziehungsverantwortung und tragen zur Bewältigung schwieriger Lebenslagen bei. Es sind ganz verschiedene Faktoren, etwa ein besonderer Betreuungsbedarf eines Kindes oder ein Entlastungsbedarf der Eltern, die ergänzende Hilfen nötig machen.

Entwicklung eines einheitlichen Finanzierungsmodells

Die umfassende Ist-Analyse von Finanzierungssystemen, welche inzwischen vorliegt, zeigt, dass die Finanzierung der stationären und ambulanten ergänzenden Hilfen im Kanton Bern unübersichtlich und in mehrfacher Hinsicht uneinheitlich ist sowie Fehlanreize verursacht. Vor diesem Hintergrund soll die Neuordnung der Finanzierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern (stationär und ambulant) mindestens folgende Kriterien erfüllen:

- Die Tarifstrukturen sind transparent und nachvollziehbar.
- Die Verfahren der Bestimmung oder die Aushandlung von Tarifen sind geregelt.
- Die Zusammenhänge zwischen Kosten und sachlichen Merkmalen einer Leistung (Ressourceneinsatz, Wirkungszusammenhang, Qualitätsindikatoren) sind transparent.
- Gleiche oder ähnliche Leistungen werden mit gleichen oder ähnlichen Tarifen vergütet.
- Die Leistungserbringenden mit gleichem oder ähnlichem Angebot sind gleich zu entschädigen (bzw. ist bei gleicher oder ähnlicher Indikation bei der einweisenden Behörde der gleiche Tarif zu verrechnen).
- Die Grundsätze der Berechnung von Beiträgen der Sorgeberechtigten sind definiert, kohärent, plausibel und mit vertretbarem Aufwand anzuwenden.

Harmonisierung der Aufsicht

Im Rahmen des Projekts soll die Aufsicht über die Kinder- und Jugendheime harmonisiert werden. Dies führt zu einer formellen und materiellen Rechtsvereinheitlichung sowie einer rechtsstaatlichen Bereinigung der verschiedenen Normen, Weisungen und Empfehlungen. Das Projekt soll gewährleisten, dass die kantonale Aufsicht der Kinder- und Jugendheime sowie andere aufsichtsrelevante Leistungsbereiche der ergänzenden Hilfen zur Erziehung nach einheitlichen und abgestimmten Grundsätzen erfolgt. Weiter soll die Aufsichtspraxis über angemessene und wirksame Instrumente verfügen, welche sich am öffentlichen Schutzauftrag gegenüber Minderjährigen (Art. 11 BV) und den Grundsätzen der UNO-Kinderschutzkonvention orientieren. Schliesslich werden die Zuständigkeiten der verschiedenen Aufsichtsstellen präzisiert, Lücken in den Delegationsnormen identifiziert und Vorschläge zur Schliessung der gesetzlichen Lücken vorgelegt.

Zeitplanung

Ende 2016 wird dem Regierungsrat ein Rechtsetzungskonzept und ein Schlussbericht unterbreitet. Gestützt darauf ist ab 2017 das ordentliche Gesetzgebungsverfahren an die Hand zu nehmen.

Ausgangslage

Zentrale Anforderungen der UNO-Behindertenrechtskonvention, wie die Stärkung der Selbstbestimmung und die Teilhabe an der Gesellschaft, erfüllt die Behindertenhilfe, wie sie heute ausgestaltet ist, nur teilweise oder gar nicht. Es bedarf der Veränderung von Haltungen sowie der Anpassung von historisch gewachsenen Strukturen und Prozessen.

Die Handlungsfelder betreffen fast alle Bereiche der Behindertenhilfe. Die wichtigsten sind nachfolgend dargestellt.

Ausgangslage	Ziel
Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und soziale Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sind im Alltag nur teilweise realisiert und wenigen Menschen vorbehalten.	Die Wahlfreiheit, wie und wo der individuelle behinderungsbedingte Bedarf gedeckt wird, soll mit einer subjektorientierten Finanzierung gestärkt werden.
Die kantonale Versorgung kennt kaum Alternativen zu den stationären Angeboten in Wohnheimen, Werk- und Tagesstätten.	Sowohl beim Wohnen wie auch bei der Arbeit sollen ambulante Leistungen (Assistenz) Teil der kantonalen Versorgung werden.
Die Integration im ersten Arbeitsmarkt ist auch aufgrund der fehlenden Finanzierungsmöglichkeit erschwert.	Die Behindertenhilfe soll auch die Möglichkeit der Finanzierung einer Assistenz oder eines Coachings im ersten Arbeitsmarkt umfassen.
Bestehende Abklärungsinstrumente ermitteln den Bedarf einzelner Behinderungsformen ungenügend, umfassen nicht alle Lebensbereiche und berücksichtigen entweder nur die ambulante oder nur die stationäre Leistungserbringung.	Ein neues Abklärungsinstrument soll den individuellen Bedarf beim Wohnen sowie bei der Arbeit für alle Formen von Behinderung korrekt erfassen (und zwar unabhängig davon, ob die Leistungserbringung ambulant oder stationär erfolgt).
Die Wohnheime ermitteln selbst den Bedarf ihrer Klientinnen und Klienten, was infolge vieler subjektiver Einflüsse zu einer ungleichen Beurteilung führt.	Eine von den Leistungserbringenden und Leistungsfinanzierenden organisatorisch unabhängige Abklärungsstelle soll eine professionelle, standardisierte und chancengleiche Ermittlung des Bedarfs gewährleisten.
Die Tarife der Institutionen sind weitgehend historisch gewachsen. Als Folge davon besteht eine Ungleichbehandlung der Leistungserbringenden in Bezug auf die Finanzierung durch den Kanton.	Basierend auf Normkosten soll die Finanzierung auf dem Prinzip des gleichen Preises für gleiche Leistung erfolgen.
Infolge von Einheitstarifen in Institutionen haben Menschen mit starken Beeinträchtigungen oft einen erschwerten Zugang zum Versorgungsbereich.	Mit individuellen, bedarfsgestützten Kostengutsprachen soll ein chancengleicher Zugang zu den Leistungen sichergestellt werden.
Das kantonale Versorgungssystem und die Konzepte vieler Institutionen sind stark angebotsorientiert mit dem Risiko, dass die Leistungen nur ungenügend mit dem eigentlichen Bedarf übereinstimmen.	Mit der subjektorientierten Finanzierung und der Wahlmöglichkeit zwischen Institution und Assistenz soll die Nachfrageorientierung der Leistungserbringenden verbessert werden.
Das Fehlen einer standardisierten Bedarfsermittlung und einer normierten Leistungsabgeltung erschwert eine bedarfsgerechte Steuerung der Gesamtkosten der Behindertenhilfe.	Die Gesamtkosten der Behindertenhilfe sollen über die standardisierte Bedarfsermittlung sowie über indexierte Normkosten gesteuert werden können.

Die Umsetzung der strategischen Versorgungsziele des kantonalen Behindertenkonzepts von 2011 sowie der aufgezeigten Massnahmen in den Bereichen, in denen Handlungsbedarf besteht, bedeuten für den Versorgungsbereich «Erwachsene Menschen mit Behinderungen» einen grundsätzlichen und zukunftsweisenden Systemwechsel. Entsprechend gilt es, dafür die rechtlichen Grundlagen zu schaffen. Mit der für Anfang 2019 geplanten Revision des SHG soll die Umsetzung des Behindertenkonzepts rechtlich verankert und seine flächendeckende Umsetzung ermöglicht werden.

Bereits in den Jahren 2016–2018 beginnt der Systemwechsel mit Pilotprojekten, in welchen die Instrumente, die Verfahren und die Finanzierung mit freiwilligen Pilotinstitutionen und zu Hause wohnenden Personen erprobt werden. Hierbei ist eine kontinuierliche Erweiterung der beteiligten Institutionen und Personen geplant. Dementsprechend wird es keinen Stichtag für die Einführung des Behindertenkonzepts von 2011 geben, sondern eine kontrollierte, etappierte Umsetzung ab 2016, welche voraussichtlich fünf bis sechs Jahre dauert.

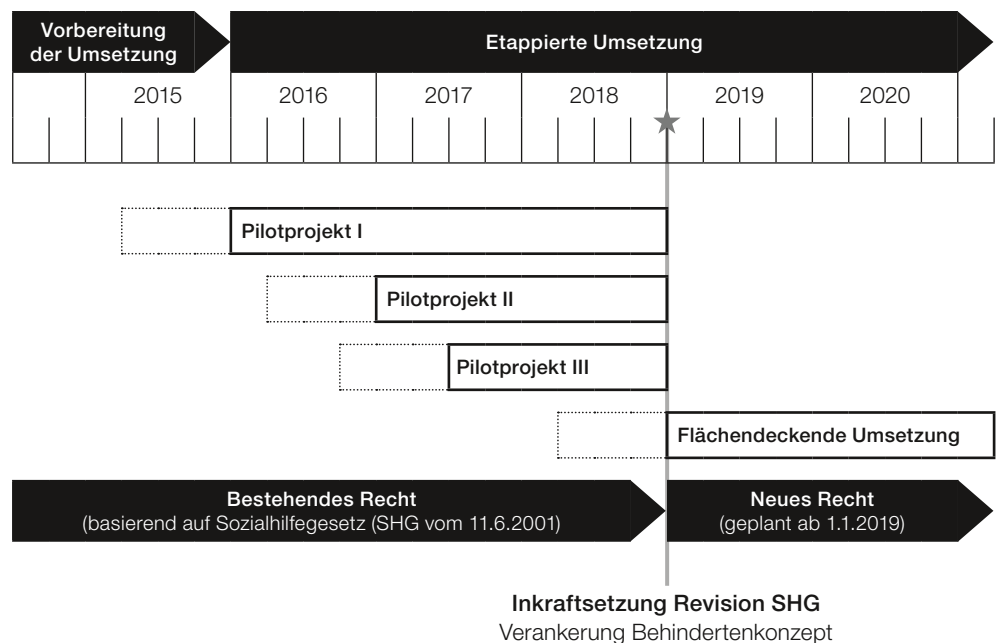


Abbildung: Etappierte Umsetzung in Abhängigkeit von den Rechtsgrundlagen

Die gestaffelte Umsetzung bringt folgende Vorteile:

- Frühere Umsetzung als ursprünglich geplant, vorerst jedoch auf freiwilliger Basis mit ausgewählten Personen und Institutionen.
- Testmöglichkeit für Abläufe/Verfahren/Instrumente unter Einbezug aller Beteiligten.
- Berücksichtigung von Erkenntnissen und Behebung von Mängeln, ohne dass Tausende von Menschen davon betroffen sind.
- Geordneter, zukunftsorientierter Aufbau von Fachwissen und personellen Ressourcen bei der Abklärungsstelle und in der Verwaltung. Tausende von Erstabklärungen und Verfügungen auf einen Stichtag wären eine kaum zu bewältigende Herausforderung. Das würde Ressourcen voraussetzen, welche nicht vorhanden sind und im Normalbetrieb auch nicht mehr benötigt werden.
- Prüfung, ob es zweckmässig ist, einzelne administrative Aufgaben im Verfahren von der Anmeldung über die Verfügung der Kostengutsprachen bis zur Abrechnung der Leistungen von der Verwaltung auszulagern.
- Bessere Kostenkontrolle, da ein schrittweises Vorgehen auch kostenrelevante Verhaltensänderungen aller Beteiligten zu berücksichtigen vermag.

Nachteil der gestaffelten Umsetzung ist die Ungleichbehandlung in der Übergangsphase, da sich ein Teil der Menschen mit Behinderungen noch im bisherigen Versorgungssystem befindet, während für den anderen Teil bereits die neuen Regeln gelten.

Die Neuausrichtung der kantonalen Behindertenpolitik geht auf die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 zurück. Grundsätze, Handlungsbedarf und Massnahmen wurden in einem breit angelegten Prozess unter Einbezug der Partner der kantonalen Behindertenhilfe diskutiert.

Berücksichtigt wurden auch parlamentarische Vorstösse, welche eine Neuorientierung der Behindertenpolitik verlangen. Erwähnenswert sind an dieser Stelle insbesondere:

- die Motion Bolli (299-2006), welche als Postulat am 12. Juni 2007 ohne Gegenstimme angenommen wurde: *«Der Regierungsrat wird aufgefordert, spätestens nach einer Übergangszeit von 3 Jahren nach Inkrafttreten der NFA zu einer Subjektfinanzierung im Behindertenbereich überzugehen.»*
- die Motion Ryser (103-2007), welche als Postulat am 11. September 2007 ohne Gegenstimme angenommen wurde: *«Die Regierung wird aufgefordert, folgende gesetzlichen Grundlagen zu schaffen: Menschen mit einer Behinderung, welche ausserhalb einer Institution leben möchten, erhalten die aufgrund einer individuellen Bemessung des Assistenzbedarfs erhobenen finanziellen Mittel als Direktzahlung ausbezahlt, damit sie in der eigenen Wohnung leben können. Menschen, die trotz ihrer Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können, aber auf eine gewisse Assistenz angewiesen sind, erhalten Beiträge an deren Finanzierung.»*

Daraus resultierten das Leitbild und die sechs strategischen Versorgungsziele im Behindertenkonzept des Kantons Bern, welche 2011 vom Regierungsrat und vom Bundesrat genehmigt wurden.

Im Bericht des Regierungsrats zur Behindertenpolitik aus dem Jahr 2011 wurden die strategischen Versorgungsziele mit 17 Planungsgrundsätzen konkretisiert. Der Bericht wurde in der Januarsession 2012 im Grossen Rat ausführlich diskutiert, zur Kenntnis genommen und mit zwei Planungserklärungen ergänzt.

Im Herbst 2013 zeigten die Diskussionen rund um das Sparpaket ASP 2014, dass die Anliegen von Menschen mit Behinderungen breite Unterstützung in der Bevölkerung finden. Dies veranlasste den Grossen Rat, auf Sparvorschläge im Behindertenbereich zu verzichten. Zudem verwies die Regierung in ihren Antworten auf verschiedene politische Vorstösse mehrfach auf die verbesserte Steuerung der kantonalen Behindertenhilfe, welche mit der Umsetzung des Behindertenkonzepts verbunden ist. Das geschah nicht zuletzt aufgrund des Drucks von der Basis und der zahlreichen Stimmen, welche darauf hinwiesen, dass eine Mittelkürzung auch die Umsetzung der im Behindertenkonzept definierten strategischen Ziele gefährden würde.

Der Kanton Bern hat sich für eine Behindertenpolitik entschieden, welche sich stark am schweizerischen Behindertengleichstellungsgesetz und der damit verbundenen Stärkung der Selbstbestimmung und der Eigenverantwortung von Menschen mit Behinderungen orientiert. Die Finanzierung von Pflege- und Betreuungsleistungen soll auf der Basis des individuellen Unterstützungsbedarfs und unabhängig vom Aufenthaltsort erfolgen. Damit wird auch eine echte Wahlfreiheit zwischen institutionellen und ambulanten Angeboten ermöglicht.

Mit dieser Wahlfreiheit ist die Berner Behindertenpolitik im Einklang mit der UNO-Behindertenrechtskonvention. Sie ist ebenso auf der Linie der Politik des Bundes, welcher mit der Einführung des Assistenzbeitrags im Rahmen der 6. IV-Revision bereits Alternativen zum Leben und Wohnen in Institutionen ermöglicht – jedoch nur für Personen, die fähig sind, als Arbeitgeberin oder Arbeitgeber ihre Assistenzpersonen einzustellen und zu führen. Das Berner Modell ergänzt den Assistenzbeitrag des Bundes und erlaubt, dass Assistenzleistungen auch von Angehörigen erbracht oder bei Assistenzdienstleistenden wie Organisationen und Institutionen eingekauft werden können. Das ermöglicht

einem grösseren Personenkreis, in den eigenen vier Wänden zu leben oder im ersten Arbeitsmarkt tätig zu sein, und fördert die Alternativen zum Leben und Arbeiten in Institutionen.

Die neue Behindertenpolitik verändert aber auch die Aufgaben der Verwaltung. Sie macht es neu erforderlich, persönlich verfügte Kostengutsprachen auszustellen wie auch den Leistungsbezugs im Rahmen der subjektorientierten Finanzierung individuell abzurechnen. Um diese neuen Aufgaben zu bewältigen, sind mit gut optimierten Abläufen bei der Verwaltung drei zusätzliche Stellen erforderlich.

Sollte es nicht gelingen, die Abläufe wie vorgesehen zu automatisieren, ist absehbar, dass drei zusätzliche Stellen nicht ausreichen werden.

Der Umsetzungsstand in Bezug auf die strategischen Ziele des Behindertenkonzepts und die Planungsgrundsätze des ersten Behindertenberichts wird in den folgenden Kapiteln dokumentiert.

Projektstand Umsetzung Behindertenkonzept

Strategisches Versorgungsziel 1:

Rahmenbedingungen

Der Kanton Bern gewährleistet ein am individuellen Bedarf orientiertes und auf die Ermöglichung von Selbstbestimmung sowie gesellschaftlicher Teilhabe ausgerichtetes kantonales Versorgungssystem, welches den Grundsätzen von Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit Rechnung trägt.

Planungsgrundsatz 1

Anspruchsvoraussetzungen

Zielgruppe der Behindertenhilfe sind Menschen, denen eine chronische körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Dieser Personenkreis deckt sich in der Praxis nicht immer mit dem, der heute Unterstützungsleistungen nutzt, welche vom Kanton mitfinanziert werden. Voraussetzung ist zwar eine Rente der Invalidenversicherung (IV), es gibt aber auch zahlreiche Personen mit einer IV-Rente, welche nicht auf zusätzliche Unterstützungsleistungen des Kantons angewiesen sind. Umgekehrt gibt es auch Personen mit einem behinderungsbedingten Unterstützungsbedarf, welche keine Rente der IV beziehen, da diese Sozialversicherungsleistung ausschliesslich auf die reduzierte Arbeitsfähigkeit fokussiert.

Es braucht folglich eine Veränderung der heutigen Anspruchsvoraussetzungen, so dass künftig der behinderungsbedingte Unterstützungsbedarf im Zentrum steht. Hierzu braucht es ein Abklärungsverfahren, das den individuellen Unterstützungsbedarf korrekt ermittelt und bemisst. Eine Anpassung der Anspruchsvoraussetzungen verbunden mit einer individuellen Bedarfsabklärung führt zu Verschiebungen in der Versorgung. Dazu kommt, dass die Behindertenhilfe in Ergänzung zu stationären Angeboten neu auch die Finanzierung von ambulanten Leistungen vorsieht. Da Veränderungen nicht vorhersehbar sind, erfolgt vorerst keine grundsätzliche Anpassung der Anspruchsgruppe (Etappe 1). Eine zeitgemässe Definition der Anspruchsgruppe im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes und des kantonalen Behindertenkonzepts würde einen weiteren Schritt erfordern (Etappe 2). Ob und wann eine derartige Öffnung der Behindertenhilfe Realität wird, hängt von den zur Verfügung stehenden Ressourcen und den damit verbundenen politischen Grundsatzentscheidungen ab.

¹⁵ Durchschnittswert, welcher vom anerkannten Jahresbedarf abgeleitet wird. Die Untergrenze soll dazu beitragen, dass die kantonalen Unterstützungsleistungen denjenigen Menschen zukommen, welche wirklich einen grösseren Bedarf haben, und gleichzeitig vermeiden, dass der administrative Aufwand im Vergleich zum Bedarf unverhältnismässig wird.

Etappe 1 (im Rahmen der SHG-Revision per 1. Januar 2019):

Anspruch auf Leistungen des kantonalen Versorgungssystems haben volljährige Menschen mit Behinderungen aus folgenden Personengruppen, sofern sie einen vom Kanton anerkannten behinderungsbedingten Bedarf von mindestens 30 Minuten pro Tag¹⁵ aufweisen:

- Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern und Anspruch auf IV-Rente
- Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern und Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung (HE) der Invaliden-, der Unfall- oder der Militärversicherung
- Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern und Anspruch auf AHV-Rente, welche bereits vor Erreichen des AHV-Rentenalters eine IV-Rente oder eine Hilflosenentschädigung bezogen haben und beim Erreichen des Rentenalters einen vom Kanton anerkannten behinderungsbedingten Bedarf aufweisen¹⁶
- Personen mit ausserkantonalem Wohnsitz¹⁷, welche gemäss IVSE (Bereich B) im Kanton Bern Leistungen in Wohnheimen, Tagesstätten oder Werkstätten beziehen

Etappe 2

Eine Neudefinition der Zielgruppe gemäss kantonalem Behindertenkonzept (im Sinn von Art. 2 Abs. 1 BehiG) würde geprüft. Bedingung für einen Anspruch wäre damit nicht der Versicherungsstatus (IV-Rente, Hilflosenentschädigung), sondern die erhebliche und dauerhafte Beeinträchtigung der sozialen Teilhabe.

Planungsgrundsatz 2

Qualitätsanforderungen

Der Kanton gewährleistet eine qualitativ angemessene Leistungsversorgung insbesondere durch

- die Berücksichtigung der fachlichen Qualifikation bei der Bedarfsermittlung und der entsprechenden Normkosten;
- qualitative Vorgaben für institutionelle Leistungserbringende;
- interkantonale Abstimmung im Rahmen der IVSE.

Die Verantwortung des Kantons stösst rechtlich dort an ihre Grenzen, wo Menschen mit Behinderungen bzw. ihre gesetzliche Vertretung selbstbestimmt und eigenverantwortlich ihre Betreuung oder Pflege durch eine Assistenz organisieren. Hier ist grundsätzlich die Selbstbestimmung eines jeden erwachsenen Menschen zu achten. Einen gewissen Schutz der Menschen mit Behinderungen wie auch der Assistentinnen und Assistenten bieten hier kantonale Vorgaben, welche an die Leistungsfinanzierung geknüpft sind.

Qualität und Aufsicht bei der institutionellen Leistungserbringung

Als institutionelle Leistungserbringende gelten Wohnheime, Werk- und Tagesstätten mit einer Bewilligung bzw. Anerkennung des Kantons. Da die jährlichen Leistungsverträge zwischen dem ALBA und den institutionellen Leistungserbringenden künftig entfallen, werden die qualitativen Anforderungen folgendermassen geregelt:

- Betriebsbewilligung von Wohnheimen gestützt auf die Sozialhilfegesetzgebung und qualitative Mindestanforderungen
- Anerkennung von Werk- und Tagesstätten gestützt auf das IFEG¹⁸ und qualitative Mindestanforderungen (mit der SHG-Revision später ebenfalls gestützt auf die Sozialhilfegesetzgebung)
- Vorgaben zur Finanzierung von Leistungen

¹⁶ Ab Erreichen des AHV-Alters werden keine neuen Bedarfsabklärungen mehr vorgenommen. Der zuletzt ermittelte VIBEL-Bedarf vor der Pensionierung einer Person bleibt aber zeitlebens als behinderungsbedingter Anteil des Bedarfs anerkannt und wird den Vorgaben entsprechend finanziert. Erhöht sich nach dem Erreichen des AHV-Alters der Pflege- oder Betreuungsbedarf, fällt dies in den Bereich der Gesundheitsversorgung.

¹⁷ Finanzierung der Leistungen erfolgt durch den Kanton, in dem die Person ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hat.

¹⁸ Bundesgesetz vom 6.10.2006 über Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen.

Das ALBA überprüft die Einhaltung der Anforderungen und Vorgaben mittels Aufsichtsbesuchen und Finanzrevisionen. Via Ombudsstelle oder aufsichtsrechtliche Anzeigen stehen Menschen mit Behinderungen, Angehörigen und Mitarbeitenden zudem direkte Kanäle für Rückmeldungen betreffend Qualität einer Institution zur Verfügung.

Qualität bei Assistenzleistungen

Als mögliche Assistenzdienstleistende gelten Einzelpersonen sowie folgende Leistungserbringende:

- Organisationen der Behindertenhilfe
- Betriebe und Unternehmen (Wohnheime, Werk-/Tagesstätten, Privatwirtschaft)
- Spitex-Organisationen
- Private Haushalte¹⁹



Assistenzdienstleistende benötigen keine Bewilligung oder Anerkennung des Kantons Bern für die Leistungserbringung im Rahmen des Behindertenkonzepts. Das wäre angesichts der Art und Vielfalt der Anbietenden kaum fachgerecht zu lösen (z. B. qualitative Anforderungen an betreuende Angehörige oder an Unternehmen im ersten Arbeitsmarkt) und mit einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand verbunden.

Allerdings werden kantonale Vorgaben, welche an die Leistungsfinanzierung geknüpft sind, den Menschen mit Behinderungen wie auch den Assistentinnen und Assistenten einen gewissen Schutz bieten und Rahmenbedingungen für eine qualitativ angemessene Betreuung und Pflege schaffen.

So bedingt die kantonale Mitfinanzierung das Vorliegen einer vertraglichen Regelung (Pflege- und Betreuungsvertrag oder Arbeitsvertrag) zwischen den Assistenzdienstleistenden und den Leistungsempfängerinnen/-empfängern bzw. deren gesetzlicher Vertretung. Muster-Arbeitsverträge werden zur Verfügung gestellt, und Arbeitsverträge mit angestellten Assistentinnen und Assistenten dürfen nicht im Widerspruch zum Obligationenrecht stehen. Sollte es sich im Verlauf der Umsetzung des Behindertenkonzepts als notwendig erweisen, kann die Einführung eines verbindlichen Normalarbeitsvertrags geprüft werden, der mit dem kantonalen Normalarbeitsvertrag für den Hausdienst abzustimmen wäre.

Um Dumpinglöhne zu vermeiden, werden nur Assistenzleistungen mitfinanziert, welche Lohnvollkosten von CHF 25.– pro Stunde nicht unterschreiten. Gleichzeitig basiert die individuelle Kostengutsprache je nach ausgewiesener fachlicher Qualität der Unterstützungsleistung auf Normkosten im Bereich von CHF 50.– bis 60.–. Dies erlaubt den Bezügerinnen und Bezügern von Assistenzleistungen eine Berücksichtigung von professioneller Qualifikation und beruflicher Erfahrung auf dem gleichen durchschnittlichen Lohnniveau wie in den Institutionen der Behindertenhilfe.

Planungsgrundsatz 3

Kosten des Versorgungsbereichs

Die steigende Lebenserwartung von Menschen mit Behinderungen und der kontinuierlich wachsende Bedarf an Langzeitangeboten für Menschen mit einer psychischen Erkrankung führen zu einer quantitativen Ausweitung der Zielgruppe und des durchschnittlichen Bedarfs. Damit verbunden sind höhere Kosten im Versorgungsbereich (sofern es keinen Leistungsabbau geben soll), welche unabhängig von einer Neuausrichtung der Behindertenpolitik sind.

Davon abgesehen muss die Neuausrichtung des Versorgungsbereichs für erwachsene Menschen mit Behinderungen gemäss Vorgabe von Regierung und Parlament kostenneutral erfolgen. Dies heisst, dass die Gesamtkosten für den Kanton für die gleiche Anzahl Leistungsbeziehende durch den Wechsel zur Subjektfinanzierung nicht steigen.

Im Grundsatz geht es bei der Neuausrichtung der Behindertenpolitik darum, die bestehenden Mittel bedarfsgerechter zu verteilen und wirksamer einzusetzen.

¹⁹ Private Haushalte sind in diesem Zusammenhang familienähnliche Wohngemeinschaften mit bis zu 3 Personen. Diese müssen über eine Betriebsbewilligung der Standortgemeinde verfügen.

Der Planungsgrundsatz 3 wurde vom Grossen Rat in der Januarsession 2012 mit folgender Planungserklärung ergänzt: *«Der Grosse Rat ist laufend über die Entwicklung der Kosten zu informieren.»*

Bei der Darstellung der Kosten des Versorgungsbereichs sind vier Aspekte zu unterscheiden:

- A. Die demografische Entwicklung
- B. Der kostenneutrale Systemwechsel
- C. Die Effekte des Systemwechsels
- D. Die Infrastruktur

A. Die demografische Entwicklung

Einen bedeutenden Einfluss auf die Entwicklung der Kosten im Versorgungsbereich hat die demografische Entwicklung. Unabhängig von der Neuausrichtung der Behindertenpolitik führen die steigende Lebenserwartung von Menschen mit Behinderungen, die damit verbundene Zunahme der Personengruppe sowie die mit der steigenden Lebenserwartung verbundene Zunahme des durchschnittlichen Pflege- und Betreuungsbedarfs zu einem steten Wachstum des Bedarfs. Dieser demografisch begründete Mehrbedarf fällt nicht unter die Vorgabe der kostenneutralen Umsetzung des Behindertenkonzepts.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist von einem finanziellen Mehrbedarf von 2–4 Prozent pro Jahr auszugehen. Das Budget des Versorgungsbereichs sieht für die Planjahre unter Berücksichtigung der Lohnentwicklung ein jährliches Nettowachstum von 2–3 Prozent vor. Das liegt im unteren Bereich der Prognose und führt voraussichtlich zu einem finanziellen Abbau der Mittel, welche Menschen mit Behinderungen im Durchschnitt zur Verfügung stehen.

B. Der kostenneutrale Systemwechsel

Die Neuausrichtung im Versorgungsbereich «Erwachsene Menschen mit Behinderungen» muss kostenneutral erfolgen. Der Regierungsrat hält im Geschäftsbericht 2013 fest, wie der Begriff Kostenneutralität zu verstehen ist: *«Die Gesamtkosten für den Kanton für die gleiche Anzahl Leistungsbeziehende dürfen durch den Wechsel zur Subjektfinanzierung nicht steigen.»*

Wenn die Kostenneutralität bei gleichbleibender Leistung und Qualität eingehalten werden muss und die Finanzierung künftig über Normkosten erfolgen soll, heisst dies für den Systemwechsel, dass

- von der heutigen Leistungsmenge (Aufenthaltstage, Arbeitsstunden) auszugehen ist;
- den Normkosten das heutige durchschnittliche Lohnniveau zugrunde liegen muss.

Den Berechnungen liegen zudem die Resultate von über 700 Abklärungen mit dem neuen Abklärungsverfahren VIBEL zugrunde. Der durchschnittliche Betreuungs- und Pflegebedarf pro Tag in Wohnheimen oder pro Stunde in Werk- und Tagesstätten ist bekannt. Ausgehend von diesen Parametern kann die Kostenneutralität der Umstellung mittels folgender Formel²⁰ berechnet und gewährleistet werden:

Leistungsmenge × durchschnittlicher Bedarf × Normkosten = Gesamtkosten

Das Abklärungsverfahren befindet sich in den kommenden Jahren noch in der Pilotphase und unterliegt damit einer stetigen Weiterentwicklung und Professionalisierung. Falls sich diese Entwicklung über alle Behinderungsgruppen hinweg auf den durchschnittlichen Bedarf auswirkt, können die im Abklärungsinstrument hinterlegten Zeitwerte entsprechend erhöht oder gekürzt werden. Auf diese Weise entspricht der anerkannte Ge-

20 In der konkreten Berechnung wird nach Angebot (Wohnheim, Tagesstätte, Werkstätte) unterschieden und auch der Aufwand berücksichtigt (Strukturbeitrag), welcher die Institutionen für eine professionelle Leistungserbringung (Fachpersonal, Konzepte, Leitung und Administration etc.) benötigen. Ebenso sind die für die subsidiäre Mitfinanzierung des Kantons relevanten Tariferträge (Sozial- und Krankenversicherungen) eingerechnet.

samtbedarf weiterhin dem gegenwärtigen Versorgungsniveau (Kostenneutralität), ohne eine bestimmte Zielgruppe zu bevorzugen oder zu benachteiligen.

C. Die Effekte des Systemwechsels

In der ersten Umsetzungsphase (siehe Planungsgrundsatz 1) gelten im Grundsatz die gleichen Anspruchsvoraussetzungen wie im aktuellen Finanzierungssystem. Aber die Beschränkung der Leistungsbeziehenden via Plafonierung der vom Kanton mitfinanzierten Plätze entfällt und wird ersetzt durch den vom Kanton anerkannten individuellen Bedarf.



Zusammen mit der Möglichkeit, auch ambulante Leistungen zu beziehen, ergeben sich kostensteigernde Effekte des Systemwechsels, wenn

- Menschen mit Behinderungen, welche bisher ohne kantonale Mitfinanzierung zu Hause assistiert wurden, künftig kantonale Leistungen geltend machen;
- Angehörige ihre Freiwilligenarbeit im Bereich Pflege und Betreuung zumindest teilweise entschädigt bekommen.

Diesen Szenarien wirken kostendämpfende Effekte entgegen, wenn

- Menschen mit Behinderungen vermehrt Assistenzleistungen in Anspruch nehmen statt institutionelle Leistungen²¹ (z. B. Verzögerung oder Vermeidung von Heimeintritten);
- die Subsidiarität der kantonalen Mitfinanzierung umfassender ausgeschöpft wird, indem Menschen mit Behinderungen zum vollständigen Bezug von Sozialversicherungsleistungen verpflichtet werden;
- die Selbstständigkeit der Menschen mit Behinderungen gefördert und erhöht wird, indem heutige Barrieren abgebaut und technische Hilfsmittel eingesetzt werden.

Das konkrete Verhalten der Leistungsbeziehenden sowie der Leistungserbringenden im künftigen Versorgungssystem kann nicht vorhergesagt werden. Daher sind auch die Folgekosten nicht prognostizierbar. Sofern das heutige Versorgungsniveau als angemessen betrachtet wird, ist es vom behinderungsbedingten Bedarf aus betrachtet erforderlich, dass das Budget des Versorgungsbereichs entsprechend nach oben oder nach unten angepasst wird. Wenn dies politisch nicht gewollt oder nicht möglich ist, stehen im künftigen Versorgungssystem entsprechende Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Dies sind insbesondere folgende:

- Anpassungen bei den Anspruchsvoraussetzungen (Bedarfsuntergrenzen sowie Veränderungen der Zielgruppe)
- Anpassungen der indexierten Normkosten (Normkosten pro Betreuungs-/Pflegestunde sowie normierte Strukturbeiträge)
- Anpassungen der im Abklärungsinstrument hinterlegten Zeitwerte
- Beschränkungen bei der Zulassung von Leistungserbringenden (z. B. Verzicht auf Finanzierung von Leistungen, welche durch Angehörige erbracht werden)

Die laufende Prozess- und Kostenkontrolle im Umsetzungsprozess bietet, verbunden mit den Steuerungsinstrumenten, die notwendige Flexibilität, um bei Bedarf korrigierend auf die Entwicklung der Kosten Einfluss zu nehmen. Dabei gilt es zu beachten, dass insbesondere Anpassungen bei den im Leistungskatalog hinterlegten Zeitwerten sowie bei den Normkosten direkte Auswirkungen auf die Menschen mit Behinderungen sowie das Pflege- und Betreuungspersonal haben. Die Anstellungsbedingungen des Pflege- und Betreuungspersonals wiederum stehen im direkten Zusammenhang mit der Versorgungsqualität und entsprechend auch mit den sozialen und finanziellen Langzeitfolgen für unsere Gesellschaft. Um die Versorgungssicherheit gewährleisten zu können, darf ein gewisses Minimum nicht unterschritten werden.

²¹ Es fallen für den Kanton in solche Fällen nur subsidiär finanzierte Betreuungs- und Pflegekosten für den behinderungsbedingten Bedarf an und keine institutionellen Strukturbeiträge. Zudem werden die Ergänzungsleistungen (EL) bei mehrheitlichem Wohnen zu Hause durch das Wegfallen der Heim-EL etwas entlastet.

D. Die Infrastruktur

Einen besonderen Aspekt bilden die Infrastrukturkosten. Diese sind teilweise in der heutigen Leistungsabgeltung im Rahmen der Leistungsverträge enthalten (Mieten, Hypothekarzinsen, Abschreibungen), jedoch institutionsspezifisch höchst unterschiedlich. Ergänzt wird die Finanzierung der Infrastruktur mit der Möglichkeit einer kantonalen Mitfinanzierung von Investitionsvorhaben (Investitionsbeiträge). Die gegenwärtige Situation ist jedoch äusserst unbefriedigend:

- Die Institutionen haben bezüglich ihrer finanziellen Mittel (Leistungsvertrag und Eigenmittel) sehr unterschiedliche Voraussetzungen.
- Der Weg zur kantonalen Mitfinanzierung von Investitionsvorhaben ist langwierig, administrativ aufwendig und für die Institutionen unsicher.
- Es ist sehr schwierig, bei der Beurteilung der Projekte und bei der Prüfung der Mitfinanzierung die Chancengleichheit unter den Institutionen zu gewährleisten.
- Der Kanton kann nur auf Gesuche und Planungsänderungen bei einzelnen Projekten reagieren und damit seine Kosten schlecht planen.

Aus Sicht einer sachgerechten, transparenten, planbaren und systemkonformen Finanzierung der Infrastruktur wäre es wünschenswert, auf Normkosten-Infrastrukturpauschalen umzustellen. Da jedoch die Summe der kantonalen Mittel (Leistungsverträge und Investitionsbeiträge) in der heutigen Versorgung unter dem effektiven Bedarf liegt, also de facto von der Substanz gelebt wird, führt die Einführung kostengerechter Infrastrukturpauschalen kurzfristig zu Mehrkosten. Die politische Diskussion hierzu muss noch geführt werden.

Kostenfolge

Aspekt	Kostenfolge für den Versorgungsbereich	Bemerkungen
A. Demografische Entwicklung	CHF 5–10 Mio. pro Jahr	Unabhängig vom Systemwechsel
B. Kostenneutraler Systemwechsel	CHF 0	Kontrolle mittels Kennzahlen und Normkosten
C. Effekte des Systemwechsels	offen	Die Entwicklung ist aus Sicht des Bedarfs im Budget abzubilden. Die Kosten sind mittels Steuerungsinstrumenten kontrollierbar. Die Kostenentwicklung wird mittels etappierter Umsetzung kontrolliert.
D. Infrastruktur	kurzfristig höher; langfristig tiefer	Die Kosten können noch nicht ausgewiesen werden, da sie unter anderem abhängig sind von den Modalitäten der Umstellung.

Berufliche Aus- und Weiterbildung des Personals

Der Kanton Bern unterstützt die Aus- und Weiterbildung des Personals, um die notwendige Qualifikation für die Leistungserbringung zu gewährleisten und den beruflichen Nachwuchs zu fördern. Dies geschieht ganz generell durch die

- Zusammenarbeit mit Organisationen und Institutionen, welche in der Aus- und Weiterbildung tätig sind;
- Mitfinanzierung fachspezifischer Aus- und Weiterbildungsangebote;
- Qualitätskontrolle der Ausbildungsgänge und Weiterbildungsangebote.

Die berufliche Aus- und Weiterbildung des Personals wird im künftigen Versorgungssystem vom Kanton über die individuellen Kostengutsprachen sowie über die Strukturbeiträge an Institutionen mitfinanziert. Das Abklärungsverfahren VIBEL berücksichtigt bei der Ermittlung des individuellen Bedarfs die erforderliche Qualifikation des Personals und legt auf dieser Basis die Leistungsabgeltung fest.

Die Normkosten berücksichtigen sowohl die für Aus- und Weiterbildungen erforderliche Arbeitszeit als auch deren Finanzierung im heutigen Umfang. Das ALBA verpflichtet institutionelle Leistungserbringende im Rahmen der Betriebsbewilligungsstandards, Aus- und Weiterbildungskonzepte zu erarbeiten, macht aber keine inhaltlichen Vorgaben – auch nicht zur betrieblichen Vergütung von geleisteten Aus- und Weiterbildungen.

Da bis anhin im Behindertenbereich aufgrund der Breite der anerkannten Ausbildungen nur punktuell Mangel an Fachpersonal ausgewiesen wird, war bis heute keine Ausbildungsverpflichtung seitens der GEF wie im Altersbereich erforderlich. Sollte sich diese Situation deutlich ändern, wären entsprechende Massnahmen zu prüfen.

Als Besonderheit und im Gegensatz zu anderen Abklärungsinstrumenten trägt VIBEL dem Aspekt Rechnung, dass eine höhere oder tiefere fachliche Qualifikation für die Leistungserbringung relevant ist und die Leistungen unterschiedlich qualifizierter Personen damit unterschiedlich teuer sind. Unterschieden werden hierbei entsprechend der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) folgende drei Qualifikationsstufen:

- Mitarbeitende mit fachspezifischer Ausbildung auf Tertiärstufe (z. B. Sozialpädagogen/Sozialpädagoginnen)
→ entspricht Qualifikationsstufe 3
- Mitarbeitende mit Abschluss auf Sekundarstufe (z. B. Fachangestellte Betreuung)
→ entspricht Qualifikationsstufe 2
- Mitarbeitende ohne fachspezifische Ausbildung (jedoch mit einer Grundqualifikation für die entsprechende Hilfestellung; sei es ausgewiesene Erfahrung und/oder Grundausbildung)
→ entspricht Qualifikationsstufe 1

Die individuelle Kostengutsprache (mit unterschiedlichen Tarifen je nach Qualifikationsstufe) berücksichtigt somit die notwendigen fachlichen Qualifikationen in der Leistungserbringung. Die Normkosten für eine Pflege- oder Betreuungsstunde gemäss VIBEL entsprechen dem heutigen Durchschnitt in den Institutionen und beinhalten zudem die Zeitaufwände für die Aus- und Weiterbildung des Personals. Das ermöglicht den Arbeitgebenden, sowohl beim institutionellen Leistungsbezug als auch bei Leistungen im Assistenzbereich die Aus- und Weiterbildung des Personals zu fördern und zu finanzieren.

Bei institutionellen Leistungserbringenden gelten erhöhte interkantonale Anforderungen an die Professionalität. So muss jede Institution gewährleisten, dass mindestens die Hälfte des in der Betreuung und Pflege tätigen Personals über eine anerkannte Ausbildung im Sozial- und Gesundheitsbereich verfügt. Die Finanzierung dieser Vorgabe erfolgt im Rahmen der Strukturbeiträge.

Bei Leistungserbringenden im Assistenzbereich sind keine entsprechenden Vorgaben vorgesehen. Dies wäre mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden und würde der Eigenverantwortung von Menschen mit Behinderungen beim Bezug ihrer Unterstützungsleistungen widersprechen (siehe auch Planungsgrundsatz 2).

Strategisches Versorgungsziel 2:

Bedarfsorientierter und rechtsgleicher Zugang zu den Leistungen

Der Kanton Bern gewährleistet, dass erwachsene Menschen mit Behinderungen entsprechend ihrem individuellen behinderungsbedingten Bedarf rechtsgleichen Zugang zu anerkannten Leistungen haben.

Planungsgrundsatz 5

Kantonaler Leistungskatalog

Das kantonale Angebot sieht individuelle Leistungen, Strukturbeiträge an Institutionen sowie flankierende Massnahmen vor, um die Versorgung der Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.

Individuelle Leistungen

Der Leistungskatalog zur Deckung des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs ist gemäss dem Abklärungsverfahren VIBEL in folgende Leistungsbereiche gegliedert:

1. Kommunikation, soziale Kompetenz und Planung
2. Wohnen (alltägliche Lebensverrichtungen/Haushalt)
3. Freizeit und gesellschaftliche Teilhabe
4. Arbeit/Tagesstruktur
5. Kindererziehung
6. Persönliche Überwachung am Tag/in der Nacht

Zudem ist es möglich, materielle Leistungen zu entrichten, sofern diese eine personelle Leistung kostengünstiger ersetzen. Für alle individuellen Leistungen in den Bereichen Pflege und Betreuung gilt eine echte Subjektfinanzierung. Die Person mit Behinderung erhält hierfür eine Verfügung mit einer Kostengutsprache.

Strukturbeiträge

Wohnheime mit kantonaler Betriebsbewilligung sowie Werk- und Tagesstätten mit Anerkennung des Kantons erhalten zur Bereitstellung eines qualitativ angemessenen Angebots Strukturbeiträge. Bei der Berechnung der Strukturbeiträge wird darauf geachtet, dass die Institutionen mit Bewilligung bzw. Anerkennung gegenüber Assistenzdienstleistenden nicht bevorzugt oder benachteiligt werden.

Die Strukturbeiträge für Institutionen mit Bewilligung/Anerkennung sollen eine professionelle und behindertengerechte Leistungserbringung sicherstellen, indem behinderungsbedingte Aufwände gedeckt werden, welche nicht über die individuellen Leistungen für Pflege und Betreuung finanziert sind. Darunter fallen insbesondere Kosten für

- die vom Kanton geforderte Professionalität der Mitarbeitenden (Leitung, Administration, Fachpersonalquote beim Pflege- und Betreuungspersonal);
- die Erstellung und Umsetzung der vom Kanton geforderten Konzepte;
- behinderungsbedingte Mobilien (z.B. Fahrzeuge, behindertengerechte Einrichtung).

Strukturbeiträge sind gebunden an eine Leistungseinheit. Sie werden subjektorientiert und direkt vom Kanton an die Leistungserbringenden ausbezahlt. Wohnheime rechnen anhand erzielter Aufenthaltstage mit dem Kanton ab und erhalten einen pauschalen Normkostenbetrag pro Aufenthaltstag. Werk- und Tagesstätten rechnen anhand geleisteter Betreuungsstunden mit dem Kanton ab und erhalten einen pauschalen Normkostenbetrag pro Betreuungsstunde. Damit bleibt wie heute der Anreiz einer guten Auslastung bestehen, was dem Interesse der Leistungsbeziehenden widersprechen kann. Allerdings wird die aktuell sehr starre Regelung zugunsten von Menschen mit Behinderungen flexibilisiert, während die Institutionen ihrerseits professionelle, konzeptionelle und finanzielle Interessen wahren und diese in ihren Betreuungs- bzw. Arbeitsverträgen festschreiben müssen. Das ALBA wird keine Mindestanwesenheiten für Werkstätten, Tagesstätten oder Wohnheime vorgeben.

Flankierende Massnahmen

Zur Gewährleistung der Wirksamkeit der kantonalen Versorgung definiert und unterstützt der Kanton auch die notwendigen flankierenden Massnahmen (z. B. Bedarfsabklärungen und Beratungsdienstleistungen). Flankierende Massnahmen sind objektfinanziert und bedingen den Abschluss eines Leistungsvertrags. Details dazu sind im Planungsgrundsatz 7 beschrieben.

Planungsgrundsatz 6

Individuelle Bedarfsermittlung und Leistungsfestsetzung

Der individuelle behinderungsbedingte Bedarf einer Person wird mit dem standardisierten Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung (VIBEL) ermittelt. Das Instrument VIBEL wird aufgrund neuer Erkenntnisse unter Einbezug der Praxis laufend weiterentwickelt. Bereits in Angriff genommene Entwicklungsbereiche sind die Bedarfsermittlung im Bereich Arbeit, die Subjektfinanzierung in geschützten Werkstätten sowie die Erfassung des Bedarfs von Menschen mit psychischer Behinderung.

- Im Bereich Arbeit ist aufgrund der bisherigen Erkenntnisse zu prüfen, ob der Fragebogen und der Abklärungsprozess differenzierter ausgestaltet werden sollen. Es geht einerseits darum, den Betreuungsaufwand für Menschen mit Behinderungen von demjenigen von Mitarbeitenden ohne Behinderung möglichst klar abzugrenzen, und andererseits darum, ob der konkrete Arbeitsplatz beim Bedarf zu berücksichtigen ist.
- Bei den geschützten Werkstätten stellt sich die Frage, in welcher Form eine echte Subjektfinanzierung möglich und sinnvoll ist. Die Pilotphase soll aufzeigen, ob der Kantonsbeitrag an die individuelle Betreuung oder das Coaching am Arbeitsplatz stets an die Person mit Behinderung ausbezahlt werden kann oder teilweise (oder auch generell) direkt an die Werkstatt fliessen muss.
- Im Bereich psychische Behinderung konnte unter Einbezug eines unabhängigen Expertenteams eruiert werden, dass VIBEL als Instrument zur Erfassung des spezifischen Bedarfs grundsätzlich geeignet ist. Verbessert werden muss aber die Bedarfsermittlung in den Bereichen Beziehungsarbeit, haltgebende Präsenz sowie bei starken Schwankungen des Bedarfs.

Für die Durchführung des Abklärungsverfahrens ist der am 17. November 2014 gegründete Verein «Unabhängige Abklärungsstelle individueller Bedarf Kanton Bern» zuständig. Die Trägerschaft wird gebildet von der Kantonalen Behindertenkonferenz Bern als Dachverband der Leistungsbeziehenden sowie SOCIALBERN als Dachverband der Leistungserbringenden. Die internen Regelungen gewährleisten die operative Unabhängigkeit der Abklärungsstelle, welche die Abklärungen im Auftrag der GEF und gemäss kantonomer Vorgabe durchführt. Die Abklärungsfachpersonen verfügen über eine fachspezifische Ausbildung auf tertiärer Stufe sowie mehrjährige Berufserfahrung und arbeiten interdisziplinär.

Das Abklärungsgespräch einer Erstabklärung findet vor Ort bei der abzuklärenden Person statt. Auf Wunsch der abzuklärenden Person oder bei Erfordernis können zusätzliche Personen teilnehmen (z. B. Angehörige, gesetzliche Vertretung, Betreuungsfachpersonen).

Das Abklärungsgespräch dauert 1–2 Stunden und berücksichtigt die Selbsteinschätzung, zu der die Person mit Behinderung eigenständig oder mit Unterstützung einen Fragebogen ausgefüllt hat. In angemessener Weise werden auch Abklärungsberichte und Gutachten von Leistungserbringenden, Ärzten/Ärztinnen, Fachpersonen und Versicherern bei der Gesprächsvorbereitung mitberücksichtigt und für eine nachträgliche Plausibilisierung miteinbezogen.

Die Abklärungsfachperson wertet das Abklärungsgespräch aus und setzt aufgrund des eruierten Bedarfs die erforderlichen Unterstützungsleistungen in Stunden und Franken fest. Bekannte Leistungen potenzieller Mitfinanzierender werden ebenfalls erfasst. In Form eines Abklärungsberichts werden alle verfügbaren- und abrechnungsrelevanten Daten dem ALBA als verfügbare Behörde zugestellt.

Das ALBA gewährt der Person mit Behinderung das rechtliche Gehör und verfügt anschliessend eine Kostengutsprache (Kostendach). Die Finanzierung bezogener Leistungseinheiten erfolgt nachschüssig, sobald der Nachweis des Leistungsbezugs erbracht ist. Hierzu erstellt die Person mit Behinderung bzw. deren gesetzliche Vertretung eine periodische Abrechnung zuhanden des Kantons. Dazu werden auf einem kantonalen Formular alle zweckgebundenen Einnahmen und Ausgaben erfasst und abgerechnet.

Spätestens nach fünf Jahren oder bei einer wesentlichen Veränderung des Bedarfs finden Folgeabklärungen statt, welche nicht mehr zwingend ein Gespräch vor Ort erfordern und je nach Situation nur eine Teilabklärung beinhalten. Der Aufwand für Folgeabklärungen fällt entsprechend tiefer aus und liegt bei 20–50 Prozent des Aufwands einer Erstabklärung.

Die Abklärungsstelle wird so aufgebaut, dass pro Jahr bis zu 3 000 Abklärungen durchgeführt werden können. Basierend auf diesen Kennzahlen wird der mit dem Systemwechsel verbundene Aufwand der Abklärungsstelle auf rund CHF 2.5 Mio. pro Jahr geschätzt und im Rahmen des ordentlichen Budgets finanziert. Der Aufwand der Verwaltung wird in erster Linie von der Periodizität der Rechnungsstellungen sowie der Effizienz der IT-Lösung abhängen. Die aktuelle Planung geht von einer effizienten Lösung und damit von 4 zusätzlichen Vollzeitstellen aus, während durch den Systemwechsel auch verschiedene Aufgaben im Umfang von einer Vollzeitstelle entfallen.

Der Gesamtaufwand für die Abklärungen sowie für die Bearbeitung der Verfügungen und Abrechnungen entspricht damit knapp 1.5 Prozent des Budgets im Versorgungsbereich «Erwachsene Menschen mit Behinderungen». Das erscheint angemessen und vertretbar angesichts der damit erreichten behindertenpolitischen Ziele, aber auch aus finanzieller Perspektive, weil insbesondere

- eine bedarfsgerechtere Steuerung der beträchtlichen finanziellen Mittel möglich wird;
- heutige Ungerechtigkeiten und Fehlanreize im Finanzierungssystem eliminiert werden;
- teure Fehlzuweisungen verhindert werden können.

Planungsgrundsatz 7

Flankierende Massnahmen

Bereits heute erbringen Organisationen der Behindertenhilfe im Rahmen der kantonalen Versorgung wichtige Leistungen, welche flankierend zu den Pflege- und Betreuungsleistungen notwendig sind. Als flankierende Massnahmen gelten vom Kanton mittels Leistungsverträgen bereitgestellte oder mitfinanzierte Leistungen, welche eine bedarfsgerechte und wirksame kantonale Versorgung gewährleisten. Dazu zählen insbesondere folgende Angebote:

- Bedarfsabklärung mittels VIBEL
- Informations-, Beratungs- und Vermittlungsangebote
- Förderung der Selbsthilfe
- Schulungs- und Bildungsangebote
- Gesundheitsförderung und Prävention
- Mobilitäts- und Transportdienste
- Ombudsstelle

Flankierende Massnahmen ergänzen die individuellen Leistungen und werden vielfach für mehrere Versorgungsbereiche bzw. Zielgruppen gleichzeitig erbracht. Dies bedeutet, dass weiterhin auch Menschen, welche keinen Bedarf gemäss VIBEL ausweisen, sowie Angehörige, Behörden und anderweitig Interessierte einen Zugang zu Beratungsleistungen haben werden.

Mit der Umsetzung des Behindertenkonzepts wird die Beratung der Person mit Behinderung, der Angehörigen und der gesetzlichen Vertretungen neu auszurichten sein. Bestehende Beratungsorganisationen werden entsprechendes Knowhow aufbauen müssen, und auch der Aufbau einer kantonalen Internetplattform ist geplant. Noch offen ist, ob es zu einer inhaltlichen Verlagerung der bisherigen Beratungstätigkeit kommt

oder auch zu einer quantitativen Ausweitung. Dies ist Gegenstand eines Teilprojekts unter Einbezug der Organisationen der Behindertenhilfe. Sollte ein Mehraufwand resultieren, muss dieser in erster Linie durch entsprechende Prioritätensetzung bei den mitfinanzierten flankierenden Massnahmen gedeckt werden. Konkret heisst das, dass die verschiedenen Angebote nach ihrer Versorgungsrelevanz zu beurteilen sind, mit den entsprechenden Auswirkungen auf ihre Finanzierung.

Strategisches Versorgungsziel 3:

Beteiligung am Bedarfsermittlungsverfahren

Der Kanton Bern gewährleistet, dass erwachsene Menschen mit Behinderungen am Verfahren zur Ermittlung ihres individuellen behinderungsbedingten Bedarfs beteiligt sind.

Planungsgrundsatz 8

Einbezug der Person mit Behinderung und weiterer Bezugspersonen

Die Ermittlung des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs erfolgt unter Einbezug der Person mit Behinderung beziehungsweise ihrer gesetzlichen Vertretung. Der Einbezug wird sichergestellt durch eine schriftliche Befragung zur Selbsteinschätzung, welche die Person alleine oder mit Unterstützung ausfüllen kann, sowie ein Abklärungsgespräch am Wohn- und/oder Arbeitsort der betroffenen Person. Soweit es für eine objektive Ermittlung des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs zweckmässig ist, können weitere, der Person mit Behinderung nahestehenden Bezugspersonen sowie professionelle Leistungserbringende in das Verfahren einbezogen werden.

Sobald der Bedarf ermittelt und die Leistung bemessen ist, erhält die Person mit Behinderung bzw. ihre gesetzliche Vertretung das rechtliche Gehör und kann Stellung nehmen zum Ergebnis. Weiter wird es möglich sein, mittels einer Beschwerde die verfügte Kostengutsprache anzufechten und eine Neubeurteilung zu erlangen.

Der Einbezug der Person mit Behinderung bzw. ihrer gesetzlichen Vertretung ist auch bei der Abrechnung vorgesehen. Die Leistungsbezüger rechnen periodisch ihre Ausgaben (eingekaufte Leistungen) und Einnahmen (Zahlungen der Sozialversicherer) ab und erhalten die nicht gedeckte Differenz nachschüssig und subsidiär vom Kanton finanziert.

Mit der Wahlfreiheit und der damit verbundenen Stärkung der Selbstbestimmung wird die Eigenverantwortung der Person bzw. ihrer gesetzlichen Vertretung zunehmen. Insbesondere wird es bei der Leistungsabrechnung von Bedeutung sein, die Übersicht über bezogene Leistungen und erhaltene Zahlungen zu haben. Diese Verantwortung liegt primär bei der Person mit Behinderung oder der gesetzlichen Vertretung. Möglich ist auch, diese Aufgabe an eine Vertrauensperson, eine Organisation oder eine Institution zu delegieren.

Planungsgrundsatz 9

Ablauf des Verfahrens

Die Person mit Behinderung bzw. die gesetzliche Vertretung meldet sich für das Abklärungsverfahren beim Kanton an. Der Kanton erfasst die Personendaten und prüft, ob die Anmeldung die Anspruchsvoraussetzungen (Wohnsitz im Kanton Bern, Zugehörigkeit der Person zur Zielgruppe) erfüllt. Ebenfalls abgeklärt werden können Personen, welche im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit (IVSE) in Berner Institutionen wohnen oder arbeiten. Auch Personen, welche von anderen Stellen (z. B. Sozialdiensten, KESB) zugewiesen werden, können abgeklärt werden (jedoch nur gegen Verrechnung der Abklärungskosten).

Sind die Voraussetzungen für ein Abklärungsverfahren erfüllt, erhält die Person ein Antwortschreiben mit Hinweisen zum weiteren Vorgehen. Gehört die Person nicht zur Zielgruppe, so erhält sie eine Abweisungsverfügung, welche sie mittels einer Beschwerde anfechten kann.

Die Personendaten werden vom Kanton an die unabhängige Abklärungsstelle übermittelt. Diese schickt der Person mit Behinderung alle Unterlagen zur Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung zu. Dazu gehören insbesondere die Selbsteinschätzung sowie ein Deklarationsblatt. Im Deklarationsblatt sind aktuelle Sozialversicherungsleistungen oder auch der bewusste Verzicht auf solche (beispielsweise Assistenzbeitrag) anzugeben.

Die Person mit Behinderung schickt die ausgefüllten Unterlagen bis zum vorgegebenen Termin an die Abklärungsstelle zurück und wird schriftlich ermahnt, wenn relevante Unterlagen fehlen. Die Abklärungsstelle prüft ebenfalls, ob weitere Abklärungsberichte und Gutachten von Leistungserbringenden, Ärztinnen/Ärzten, Fachpersonen und Versicherern beizuziehen sind, und fordert diese bei Bedarf an. Sobald alle erforderlichen Unterlagen bei der Abklärungsstelle eingetroffen sind, vereinbart die Abklärungsstelle mit der Person sowohl den Termin als auch den Ort für das Abklärungsgespräch.

Die Abklärungsstelle bereitet sich anhand der Unterlagen auf das Abklärungsgespräch vor und klärt anschliessend in einem ein- bis zweistündigen Gespräch den individuellen behinderungsbedingten Bedarf der Person mit Behinderung ab. Das Abklärungsgespräch kann bilateral oder unter Einbezug weiterer Personen erfolgen.

Im Anschluss wertet die Abklärungsstelle das Gespräch aus und bemisst die Unterstützungsleistungen sowohl in Stunden wie auch in Franken anhand der vom Kanton vorgegebenen Normkosten.

Die Abklärungsstelle übermittelt dem Kanton einen Abklärungsbericht sowie die Berechnung der vom Kanton zu finanzierenden Leistungen. Anhand dieser Informationen gewährt der Kanton der Person mit Behinderung das rechtliche Gehör und verfügt anschliessend eine Kostengutsprache, sofern ein anerkannter Bedarf ausgewiesen ist.

Die Person mit Behinderung bzw. die gesetzliche Vertretung entscheidet, wie und wo sie die erforderlichen Unterstützungsleistungen einkaufen möchte, und erhält dafür von den Leistungserbringenden periodisch eine Rechnung für die erbrachten Leistungseinheiten. Sie kann auch als Arbeitgeberin auftreten und Lohnzahlungen an Assistenzpersonen leisten.

Periodisch rechnet die Person mit Behinderung ihre zweckgebundenen Einnahmen (Sozialversicherungsleistungen) und Ausgaben (Rechnungen von Leistungserbringenden und Lohnzahlungen) ab und erhält die nicht gedeckte Differenz nachschüssig und subsidiär vom Kanton finanziert. Bei Personen im AHV-Alter werden bei der Berechnung des Kantonsbeitrags für den individuellen behinderungsbedingten Bedarf auch die wirtschaftlichen Verhältnisse mitberücksichtigt. Um die Liquidität der Person sicherzustellen, sind Vorschusszahlungen des ALBA garantiert, sofern auf Antrag hin deutlich wird, dass diese notwendig sind. Die Notwendigkeit und Grössenordnung solcher Zahlungen ist abhängig von der Abrechnungsperiodizität.

Der administrative Aufwand im künftigen System muss für alle Beteiligten und insbesondere für die Menschen mit Behinderungen, ihre gesetzlichen Vertreter und die Leistungserbringenden so gering wie möglich ausfallen. Im gesamten Ablauf des Verfahrens und speziell bei der Abrechnung von Kostengutsprachen wird diesem Grundsatz Rechnung getragen.

Spätestens nach fünf Jahren oder bei einer relevanten gesundheitlichen Veränderung erfolgt eine Überprüfung des behinderungsbedingten Bedarfs mittels einer Folgeabklärung. Das kann eine Teil- oder erneut eine Vollabklärung sein. Die Verfügungen bleiben bis zur Revision gültig. In den periodischen Abrechnungen werden hingegen stets die aktuellen Daten (Normkosten, Sozialversicherungsleistungen etc.) berücksichtigt.

Bei der Entwicklung des Abklärungsverfahrens VIBEL wurden von verschiedener Seite Befürchtungen geäussert, dass der Aufwand für die Abklärung sehr hoch und die Kostenschätzung eher knapp sei. Es ist sicherlich zutreffend, dass der Aufwand aufgrund der zahlreichen Anforderungen an das neue Abklärungsverfahren höher ausfällt als bei den bisher angewandten Verfahren. Dieser steht jedoch einerseits im zweckmässigen Verhältnis zur besseren Aussagekraft und wird andererseits künftig wieder etwas reduziert, wenn es nach der Entwicklungsphase darum gehen wird, das Instrument auf

Schlüsselindikatoren zu beschränken und das ganze Verfahren auf Effizienz zu trimmen. In den Pilotprojekten wird es im Weiteren laufend darum gehen zu beurteilen, ob Aufwand und Nutzen einzelner Aspekte in einem sinnvollen Verhältnis stehen. Das betrifft insbesondere die wünschbare Erhebung eines «individuellen Veränderungsbedarfs» oder die Erhebung von materiellen Leistungen als Ersatz für personale Betreuungsleistungen.

Strategisches Versorgungsziel 4: Wahlfreiheit

Der Kanton Bern gewährleistet, dass erwachsene Menschen mit Behinderungen ihrem individuellen Bedarf sowie ihren persönlichen Voraussetzungen entsprechend möglichst frei zwischen unterschiedlichen Angebotsformen und zwischen verschiedenen Leistungserbringenden wählen können.

Planungsgrundsatz 10

Subjektfinanzierung

Dieser Planungsgrundsatz wurde mit folgender Planungserklärung ergänzt:

«Bei den Geschützten Werkstätten kann der Kanton z. B. mit Sockelbeiträgen im Sinne von subjektorientierten Objektbeiträgen ein vielfältiges Arbeitsangebot für Menschen mit Behinderungen gewährleisten. Menschen mit Behinderungen, die im ersten Arbeitsmarkt arbeiten (wollen) und Unterstützung benötigen, erhalten Zugang zum individuellen Abklärungsverfahren.»

Die Wahlfreiheit für erwachsene Menschen mit Behinderungen und die damit verbundene Stärkung der Selbstbestimmung können nur mittels einer möglichst umfassenden Subjektfinanzierung sichergestellt werden. Mit flankierenden Massnahmen werden die Menschen mit Behinderungen unterstützt, sodass sie sich im Versorgungssystem orientieren und kompetent wählen können.

Eine echte Subjektfinanzierung ist für alle Leistungen vorgesehen, die für die Deckung des mit VIBEL ermittelten, individuellen Bedarfs an Pflege und Betreuung notwendig sind. Erfüllt eine Person mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern die Anspruchsvoraussetzungen und hat gemäss VIBEL einen anerkannten behinderungsbedingten Bedarf, so hat sie Anspruch auf kantonale Leistungen und dies unabhängig vom Aufenthalts- oder Arbeitsort. Abgestützt auf das Abklärungsverfahren gewährt der Kanton eine Kostengutsprache (Kostendach) zum Einkauf der erforderlichen Unterstützungsleistungen. Das gilt auch für Unterstützungsleistungen zu Hause sowie für Unterstützungsleistungen bei einer Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt.



Diese Grundsätze erfordern von Menschen mit Behinderungen vermehrt Eigenverantwortung. Das betrifft beispielsweise die Auswahl der Leistungserbringenden, die Anstellung von Assistenzpersonen (inkl. Festlegung von deren Betreuungspensen) sowie die korrekte Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben.

Die Subjektfinanzierung ermöglicht eine bedarfsgerechte Verteilung der vorhandenen Mittel im Rahmen des Budgets, das dem Versorgungsbereich zur Verfügung steht. Die persönlichen Budgets und damit die Normkosten sind so auszugestalten, dass eine angemessene bzw. vorgeschriebene Qualität der Leistungserbringung eingehalten werden kann.

Mit den individuellen Budgets, welche für die Pflege und Betreuung von Menschen mit Behinderungen verfügt werden, können institutionelle Leistungserbringende (Wohnheime, Werk- und Tagesstätten) nicht alle behinderungsbedingten Kosten decken. Der Kanton sieht hierfür Strukturbeiträge vor (siehe auch Planungsgrundsatz 5).

Bei den Werkstätten decken die Strukturbeiträge den behinderungsbedingten Aufwand, welcher nicht mit der Betreuung verbunden und nicht bereits über die individuellen Beiträge gedeckt ist. Darunter fallen insbesondere die Kosten, welche mit der Einhaltung kantonaler Vorgaben verbunden sind. Ausgeglichen wird somit der Zusatzaufwand, der im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen geleistet werden muss, um die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Unternehmen der gleichen Branche in der Privatwirtschaft herzustellen. Wettbewerbsnachteile, die aus anderen Gründen entstehen, werden nicht über Strukturbeiträge ausgeglichen.

Neben der Wahlfreiheit zwischen institutionellem Leistungsbezug und Assistenzleistungen ist es ein wichtiges Ziel der Neuausrichtung der Behindertenpolitik, die bestehenden Mittel bedarfsgerechter zu verteilen und wirksamer einzusetzen. Die Subjektfinanzierung basierend auf dem individuellen Bedarf erfüllt dieses Ziel unabhängig von der finanzpolitischen Situation im Kanton und ohne eine Personengruppe oder bestimmte Leistungserbringende zu bevorzugen oder zu benachteiligen.

Planungsgrundsatz 11

Anstellung von Angehörigen

Angehörige²² tragen mit ihrem Engagement wesentlich zu einer funktionierenden Versorgung von Menschen mit Behinderungen bei. Dank ihrer Präsenz gewährleisten sie die Betreuung und Pflege selbst zu Zeiten, welche externe Leistungserbringende nur mit besonderem Aufwand abdecken könnten. Dieses Engagement wird honoriert, indem Angehörige künftig als Assistenzdienstleistende gelten und für anerkannte Leistungen auch eine Abgeltung erlangen können. Da der Assistenzbeitrag der Invalidenversicherung keine Finanzierung von Angehörigen vorsieht, bietet das Berner Modell hier eine wichtige Ergänzung.

Eine zentrale Voraussetzung ist, dass zwischen den Assistenzdienstleistenden und der Person mit Behinderung ein Vertragsverhältnis besteht (Arbeitsvertrag). Ist die angehörige Person gleichzeitig Leistungserbringerin und gesetzliche Vertreterin, so ist kein Arbeitsvertrag notwendig, aber die Lohnzahlung muss nachgewiesen und korrekt abgerechnet werden (inklusive Sozialleistungen). Die Einhaltung dieser Vorgaben wird stichprobenweise oder bei Verdacht auf Missbrauch durch das ALBA überprüft.

An Angehörige, welche anerkannte Unterstützungsleistungen erbringen, kann maximal ein Drittel des verfügbaren Betrags ausbezahlt werden. Zudem gilt für Angehörige analog der Regelung der kantonalen Ausgleichskasse für Ergänzungsleistungen²³ eine Einheitsabgeltung von brutto CHF 25.– pro Stunde. Mit diesen Massnahmen sollen die Leistungen von Angehörigen honoriert werden. Gleichzeitig begrenzt der Stundensatz die finanziellen Auswirkungen dieser Erweiterung seitens der Leistungserbringenden, denn grundsätzlich ist unbekannt, wie stark diese die Kosten steigen lässt.

Im Gegenzug stärkt die Finanzierung von Betreuungsleistungen, welche durch Angehörige erbracht werden, die ambulante Versorgung gegenüber der stationären und

²² Als Angehörige gelten Personen, welche mit der Person mit Behinderung in gerader Linie verwandt sind oder mit dieser in einer Partnerschaft leben (inklusive eingetragene Partnerschaften und Konkubinate).

²³ Art. 16 EV ELG.

kann einen Heimeintritt verhindern oder verzögern. Zudem erleichtert dies den Angehörigen, beispielsweise das Arbeitspensum einer Anstellung zu reduzieren, um sich vermehrt der Pflege und Betreuung zu Hause zu widmen, ohne dabei in eine finanzielle Notlage zu geraten.

Planungsgrundsatz 12

Durchlässigkeit und Weiterentwicklung des Leistungsangebots

Mit einer möglichst umfassenden Subjektfinanzierung und der Wahlfreiheit zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Angeboten fördert der Kanton die Durchlässigkeit im Sinn einer integrierten Versorgung sowie das Prinzip von Angebot und Nachfrage.

Die persönlichen Kostengutsprachen eröffnen den Menschen mit Behinderungen zahlreiche Möglichkeiten. Auch Mischformen zwischen Assistenz und institutioneller Leistungserbringung bei der Arbeit und beim Wohnen sind möglich. Voraussetzungen für eine kantonale Mitfinanzierung sind jedoch stets die zweckgebundene Verwendung der Mittel sowie ein schriftliches Vertragsverhältnis zwischen Leistungsbeziehenden und Leistungserbringenden.

Sollte sich dies in den Pilotprojekten als zweckmässig erweisen, könnte das System der bedarfsgerechten Finanzierung zudem um «Bedarfspauschalen» für besondere Einzelfälle erweitert werden (z. B. bei ausserordentlich ausgeprägtem selbst- und fremdgefährdendem Verhalten).

Es ist denkbar, dass institutionelle Leistungserbringende in ihren Pflege- und Betreuungsverträgen Bedingungen festhalten, um beispielsweise die Planungssicherheit in Bezug auf eingesetzte Ressourcen erhöhen und Fixkosten decken zu können. Um ein Gleichgewicht zwischen den betrieblichen Möglichkeiten der Leistungserbringenden und der Wahlfreiheit der Menschen mit Behinderungen herzustellen, sind beim Abschluss von Betreuungs-/Pflegeverträgen die Interessen beider Seiten abzuwägen. Unterzeichnet die Person mit Behinderung bzw. die gesetzliche Vertretung einen Pflege-/Betreuungsvertrag mit einschränkenden Bedingungen, so gelten die Prinzipien der Selbstbestimmung und Eigenverantwortung.

Mit einem Versorgungscontrolling (siehe Planungsgrundsatz 14) wird die Versorgung systematisch analysiert und an die Bedürfnisse und Anforderungen angepasst.

Strategisches Versorgungsziel 5:

Gewährleistung der Versorgung

Der Kanton Bern gewährleistet die Verfügbarkeit, Qualität und Wirksamkeit der Leistungen zur Deckung des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs.

Planungsgrundsatz 13

Kantonale Aufsicht

Gemäss Planungsgrundsatz 2 wird unterschieden zwischen institutionellen Leistungen und Assistenzleistungen. Der Kanton Bern anerkennt die Eigeninitiative sowie die soziale Verantwortung aller Leistungserbringender und ermöglicht ihnen einen angemessenen unternehmerischen Gestaltungsfreiraum. Gleichzeitig nimmt das ALBA bei den Leistungserbringenden mit Bewilligung oder Anerkennung eine Aufsichtsfunktion wahr, die auf die Erfüllung der Betriebsbewilligungsstandards ausgerichtet ist und eine angemessene Qualität des Angebots gewährleisten soll. Die Aufsicht beeinflusst die Steuerung des Kantons und trägt insbesondere dazu bei,

- das Wohl und die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu schützen;
- die Einhaltung qualitativer und finanzieller Vorgaben betreffend der Leistungserbringung zu kontrollieren;
- die zweckbestimmte Verwendung der Mittel zu gewährleisten.

Institutionelle Leistungserbringende in den Bereichen Wohnen, Beschäftigung oder Arbeit benötigen eine kantonale Betriebsbewilligung oder Anerkennung. Sie erhalten aber keinen Leistungsvertrag mit dem Kanton mehr. Das stärkt den unternehmerischen Spielraum. Zugleich entstehen vermehrt marktähnliche Zustände nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage mit den entsprechenden unternehmerischen Chancen und Risiken.

Assistenzdienstleistende (Organisationen, Unternehmen im freien Arbeitsmarkt, Angehörige usw.) benötigen keine Bewilligung oder Anerkennung des Kantons. Sie müssen ihre Leistungen aber vertraglich mit dem Leistungsempfänger, der Leistungsempfängerin regeln (Arbeitsvertrag oder Pflege-/Betreuungsvertrag).

Beim Bezug von Assistenzleistungen ist die Eigenverantwortung der Person mit Behinderung bzw. ihrer gesetzlichen Vertretung grösser. Die Kontrolle des ALBA im Assistenzbereich betrifft insbesondere die Einhaltung der kantonalen Vorgaben betreffend Bezug und Verrechnung von Leistungen im Rahmen des anerkannten behinderungsbedingten Bedarfs. Das rechtliche Verhältnis zwischen der Person mit Behinderung und dem Assistenzdienstleistenden ist privater Natur und kann daher nicht der Aufsicht durch den Kanton unterstehen.

Planungsgrundsatz 14

Versorgungscontrolling

Der individuelle behinderungsbedingte Bedarf von erwachsenen Menschen mit Behinderungen gilt als Referenzpunkt des kantonalen Versorgungssystems. Entsprechend erfolgt die Überprüfung der Versorgungslage primär aufgrund bedarfsgestützter Merkmale.

Um Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit des Leistungsangebots zu gewährleisten, führt der Kanton regelmässig Evaluationen durch. Dabei bezieht er die Vertretungen der erwachsenen Menschen mit Behinderungen und ihrer Angehörigen, die Leistungserbringenden sowie kantonale Fachorganisationen und Personalverbände in geeigneter Weise ein. Die Analysen basieren primär auf der Erhebung statistischer Angaben zur Situation von Menschen mit Behinderungen im Kanton Bern. Dabei werden die VIBEL-Abklärungsergebnisse sowie die geleisteten Zahlungen in den verschiedenen Versorgungsbereichen berücksichtigt. Bei Bedarf werden in geeigneter Form auch die Leistungsbezüger ins Controlling eingebunden.

Ein systematisches Versorgungscontrolling und die daraus abgeleiteten Massnahmen bilden die Grundlage für die Sicherstellung einer ausreichenden, bedarfsgerechten, qualitativ angemessenen und wirtschaftlichen Versorgung sowie für deren Weiterentwicklung.

Planungsgrundsatz 15

Regionale und interkantonale Koordination der Angebote

Der Kanton Bern setzt sich für eine regionale und interkantonale Koordination der Angebote ein. Gute Beispiele sind die kantonale Steuerung bei der Gewährleistung von Plätzen für Menschen in ausserordentlich anspruchsvollen Situationen (Koordinations- und Beratungsstelle KBS²⁴) sowie die Zusammenarbeit im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE), welche die Aufnahme- und Abrechnungsbedingungen für Menschen mit Behinderungen regelt.

Bei allen Koordinationsarbeiten – seien diese regional, kantonal oder interkantonale – wird dem Primat des Bedarfs und der Nachfrageorientierung Rechnung getragen. Begünstigt, geschaffen, geregelt oder mitfinanziert werden Angebote sowie Formen der Zusammenarbeit, welche einem Bedarf entsprechen und ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis ausweisen.

²⁴ Strategie und Konzept zur Gewährleistung der Versorgung bei äusserst anspruchsvollen Platzierungen von Menschen mit Behinderungen unter der Leitung der Koordinations- und Beratungsstelle für äusserst anspruchsvolle Platzierungssituationen (KBS).

Strategisches Versorgungsziel 6:

Kostenbeteiligung

Der Kanton Bern gewährleistet, dass erwachsene Menschen mit Behinderungen durch die Inanspruchnahme von Leistungen zur Deckung ihres individuellen behinderungsbedingten Bedarfs keine finanziellen Nachteile erfahren.

Planungsgrundsatz 16

Subsidiäre kantonale Kostenbeteiligung

Die kantonale Kostenbeteiligung gewährleistet, dass erwachsene Menschen mit Behinderungen die finanziellen Mittel erhalten, welche zur Deckung ihres individuellen behinderungsbedingten Bedarfs erforderlich sind.²⁵ Davon ausgenommen sind Lebenshaltungskosten, die über den Lohn bzw. über Renten und Ergänzungsleistungen sowie Vermögen zu finanzieren sind.

Die finanzielle Beteiligung des Kantons an den behinderungsbedingten Kosten erfolgt stets subsidiär zu den finanziellen Beiträgen anderer Leistungsfinanzierender. Das gilt auch, wenn auf solche Leistungen verzichtet wird (z.B. Assistenzbeitrag). Die Sicherstellung der subsidiären Kostenbeteiligung ist eine grosse Herausforderung, weil die Abhängigkeiten zwischen den vielen Sozialversicherungen komplex sind und die Finanzierungsmechanismen nicht zentral gesteuert werden. In der Kostengutsprache werden deshalb keine Mitfinanzierungsbeiträge aufgeführt. Dafür werden bei der periodischen Abrechnung der behinderungsbedingten Kosten gegenüber dem Kanton alle aktuellen Leistungen der Sozialversicherer sowie relevante Spitex-Leistungen erfasst und zur Deckung der Kosten berücksichtigt. Darunter fallen insbesondere:

- Hilfenentschädigungen der Invaliden-, Unfall- und Militärversicherungen
- Assistenzbeiträge der kantonalen IV-Stelle
- Ergänzungsleistungen der kantonalen Ausgleichskasse für Krankheits- und Behindernungskosten
- Pflegebeiträge der Kranken-, Unfall- und Militärversicherungen

Zuerst wird der anerkannte Bedarf festgelegt. Nach dem korrekten Leistungsbezug werden dann die verschiedenen Sozialversicherungsbeiträge erfasst und daraus der subsidiäre Kantonsbeitrag errechnet. Die individuelle Abrechnung geschieht monatlich oder quartalsweise und beinhaltet die Aufstellung der effektiven Ausgaben und Einnahmen. Auf diese Weise werden auch variable (d.h. im Betrag schwankende oder nachträglich ausbezahlte) Sozialversicherungsleistungen erfasst und bei der Subsidiaritätsberechnung berücksichtigt.

Stellt das ALBA als verfügende Behörde fest, dass die Person mit Behinderung keine der oben genannten Leistungen erhält, obwohl sie gemäss Einschätzung der Abklärungsstelle mit grosser Wahrscheinlichkeit Anrecht darauf hätte, so wird in der Verfügung der Kostengutsprache die Auflage gemacht, entsprechende Finanzierungsgesuche bei den potenziellen Mitfinanzierenden einzureichen. Künftig soll damit die Subsidiarität bei der Finanzierung von erbrachten Pflege- und Betreuungsleistungen besser gewährleistet werden.

Planungsgrundsatz 17

Kostenbeteiligung ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse

Die Höhe der kantonalen Beteiligung an den Pflege- und Betreuungskosten bemisst sich aufgrund des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs der Person mit Behinderung. Bei der Bemessung berücksichtigt werden ausserdem die zumutbaren Anstrengungen im Rahmen der Selbsthilfe und der Unterstützung durch das persönliche Umfeld. Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Person mit Behinderung bleiben jedoch bis zum Erreichen des AHV-Alters ausser Acht. Dieser Planungsgrundsatz folgt der

²⁵ Gemäss Art. 7 Abs. 1 IFEG haben sich die Kantone soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer anerkannten Institution zu beteiligen, dass keine invalide Person wegen dieses Aufenthalts Sozialhilfe benötigt.

Bundesverfassung (Art. 8 BV), wonach niemand aufgrund seiner Behinderung diskriminiert werden darf, und umfasst ausschliesslich den behinderungsbedingten Bedarf, nicht jedoch die Lebenshaltungskosten.

Gegenüber der heutigen Handhabung ist dies eine Neuerung. Aktuell werden bei der Bemessung des kantonalen Finanzierungsanteils die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsbezüger in Wohnheimen berücksichtigt. Aufgrund dieser Handhabung gibt es in einigen Wohnheimen sogenannte Selbstzahler²⁶, welche einen Anteil oder sogar den gesamten Tarif eigenständig finanzieren. Künftig werden Wohnheime separate Rechnungen für die behinderungsbedingten Pflege-/Betreuungsleistungen sowie für die Lebenshaltungskosten erstellen. Eine kantonale Beteiligung gibt es nur für erstere.

Die Beseitigung der Diskriminierung, dass vermögende Personen Kosten für behinderungsbedingte Leistungen selbst bezahlen müssen, führt bei den Institutionen zu Mindereinnahmen von rund CHF 1.8 Mio., welche nicht der Kostenneutralität unterliegen sollen. Der Betrag wird somit vom Kanton übernommen und nicht als Sparmassnahme im Versorgungsbereich gehandhabt. Im Gegenzug vermindert diese Massnahme den administrativen Aufwand der Wohnheime, weil die aufwendigen, alljährlichen Erhebungen der Einkommens- und Vermögensverhältnisse aller Personen mit Behinderungen wegfallen.

²⁶ Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse tragen Selbstzahler in den Wohnheimen rund CHF 1.8 Mio. pro Jahr zur Finanzierung ihres Pflege- und Betreuungsbedarfs bei (Stand März 2015).

Parlamentarische Vorstösse

Nachfolgend sind parlamentarische Vorstösse aufgeführt, welche für die strategischen Ziele und deren Umsetzung in den beiden Versorgungsbereichen «Kinder und Jugendliche mit Behinderungen» sowie «Erwachsene Menschen mit Behinderungen» von besonderer Bedeutung sind.

Motionen und Postulate

Motion 299-2006 (Bolli):

«Liberale Lösungen für den Kanton Bern – mehr Autonomie für behinderte Menschen»

«Der Regierungsrat wird aufgefordert, spätestens nach einer Übergangszeit von drei Jahren nach Inkrafttreten der NFA zu einer Subjektfinanzierung im Behindertenbereich überzugehen.»

Annahme als Postulat am 12.6.2007 mit 129 Ja- zu 0 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung.

Motion 102-2007 (Ryser):

«Die Erziehungsdirektion soll neu für die Sonderschulen zuständig sein»

«Die Regierung wird ersucht, die notwendigen Schritte zu unternehmen, damit die Sonderschulen nicht mehr der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, sondern der Erziehungsdirektion unterstellt sind.»

Annahme als Postulat am 27.11.2007 mit 96 Ja- zu 0 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung.

Motion 103-2007 (Ryser):

«Wahlfreiheit für Menschen mit einer Behinderung im Wohn- und Arbeitsbereich»

«Die Regierung wird aufgefordert, folgende gesetzliche Grundlagen zu schaffen:

- 1. Menschen mit einer Behinderung, welche gerne ausserhalb einer Institution leben möchten, erhalten die aufgrund einer individuellen Bemessung des Assistenzbedarfs erhobenen nötigen finanziellen Mittel als Direktzahlung ausbezahlt, damit sie in einer eigenen Wohnung leben können.*
- 2. Menschen, die trotz ihrer Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können, aber auf eine gewisse Assistenz angewiesen sind, erhalten Beiträge an deren Finanzierung.»*

Annahme als Postulat am 11.9.2007 mit 107 Ja- zu 0 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Motion 017-2008 (Stucki):

«Gleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderung umsetzen!»

«Der Regierungsrat wird aufgefordert, eine Fachstelle für die Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung einzusetzen.»

Annahme als Postulat am 5.6.2008 mit 112 Ja- zu 0 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Motion 179-2008 (Schnegg-Affolter und Burkhalter-Reusser):

«Unterstützung und Entlastung für pflegende Angehörige»

«Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. Grundlagen zu schaffen zur kantonsweiten Einführung einer Pauschalentschädigung für die Pflege von hilflosen Personen zu Hause durch Angehörige oder nahestehende Personen.
2. genügend Entlastungsangebote für pflegende Angehörige zu schaffen, zu fördern und zu unterstützen.
3. eine zentrale (oder mehrere regionale) Informations- und/oder Koordinationsstelle(n) einzurichten, die über sämtliche Betreuungs-, Pflege- und Entlastungsangebote Auskunft geben kann/können.»

Ziffer 1: Annahme als Postulat mit 132 Ja- zu 0 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Ziffern 2 und 3: Annahme als Motion mit 131 Ja- zu 1 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung am 26.11.2008.

Motion 111-2010 (Häsler):

«Integration von Menschen mit Behinderung in der Arbeitswelt und Entlastung der IV – geeignete Arbeitsplätze anbieten und fördern»

«Der Regierungsrat wird aufgefordert,

1. in der kantonalen Verwaltung Arbeitsplätze für die (Re-)Integration von Menschen mit Behinderung anzubieten,
2. mit geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass auch die freie Wirtschaft vermehrt Arbeitsplätze für Menschen mit einer Behinderung anbieten kann.»

Annahme am 30.3.2011 mit 87 Ja- zu 0 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Motion 040-2011 (Näf-Piera):

«Erfolgreiche Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Schwierigkeiten»

«Der Regierungsrat wird beauftragt, ein Konzept für bedarfsorientierte, wirkungsvolle sozialpädagogische Dienstleistungen im Kanton Bern auszuarbeiten. Dabei sollen u. a. die folgenden Punkte definiert werden:

1. Im Kanton Bern orientieren sich die sozialpädagogischen Dienstleistungen am Bedarf der betroffenen Kinder und Jugendlichen. Die entsprechenden Leistungsvereinbarungen mit den Anbietern beinhalten ein klares, überprüfbares Leistungsprofil. Die Zuweisung wird geregelt.
2. Grundlagen aller sozialpädagogischen Leistungen sind flexible, massgeschneiderte und wenn möglich sozialräumlich orientierte Konzepte. Dabei sollen stationäre, teilstationäre und ambulante Angebote durchlässig gestaltet werden. Kernauftrag ist die (Re-)Integration der Kinder bzw. Jugendlichen in die ursprüngliche Familie bzw. in die Gesellschaft.
3. Der Kanton entwickelt Finanzierungsmodelle, welche flexible Hilfen ermöglichen und Anreize für wirkungsvolle und nachhaltige Leistungen schaffen.»

Annahme als Postulat am 31.1.2012 mit 118 Ja- zu 19 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Motion 221-2011 (Kneubühler):

«Vereinfachung der Strukturen im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe»

«Der Regierungsrat wird aufgefordert, Massnahmen vorzuschlagen, die im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe eine Vereinfachung der Organisationsstruktur, insbesondere im Bereich der direktionalen Zuordnung der Aufsicht und des Finanzierungsmodells, ermöglichen.»

Annahme am 19.3.2012 mit 122 Ja- zu 1 Nein-Stimme bei 0 Enthaltungen.

Motion 276-2013 (Steiner-Brütsch):

«Vergleichbarkeit von Stellenplänen und Abgeltungstarifen bei Behinderteninstitutionen»

«Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. geeignete Massnahmen zur Verbesserung der Vergleichbarkeit von Stellenplänen in Behinderteninstitutionen zu ergreifen; insbesondere soll die momentan unterschiedliche Handhabung des ressourcenorientierten Einschätzungssystems für Betreuungs- und Pflegebedürftigkeit von erwachsenen Menschen im Wohnbereich (ROES) durch die Behinderteninstitutionen vereinheitlicht werden.
2. für Behinderteninstitutionen, die mit dem Kanton Bern einen Leistungsvertrag abgeschlossen haben, einheitliche Tarife (allenfalls in Form einer Bandbreite) zur Abgeltung der Kosten eines Aufenthaltstags pro Bewohner (in Abhängigkeit der Betreuungs- und Pflegebedürftigkeit) festzulegen.
Allfällige Mehrkosten zur Umsetzung der Motionsanliegen sind innerhalb der Gesundheits- und Fürsorgedirektion zu kompensieren.»

Annahme am 20.3.2014 mit 137 Ja- zu 0 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Interpellationen

Interpellation 213-2013 (SP-JUSO-PSA):

«Behindertenleitbild und Behindertenbericht ab in den Schredder?»

Die SP-JUSO-PSA bittet den Regierungsrat um Beantwortung verschiedener Fragen im Zusammenhang mit dem Sparpaket ASP 2014 und der Umsetzung des kantonalen Behindertenkonzepts.

Die Interpellantin zeigt sich von den Antworten des Regierungsrats teilweise befriedigt (Sitzung des Grossen Rats vom 21. November 2013). Sie gibt eine Erklärung ab.

Interpellation 228-2013 (Grimm):

«Bernische Behindertenpolitik: Fehlende Steuerungsinstrumente zur Erfassung der Wirksamkeit und Qualität der Sicherstellung des Versorgungsauftrags»

Der Interpellant bittet den Regierungsrat um Beantwortung verschiedener Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des kantonalen Behindertenkonzepts und dem kantonalen Versorgungsauftrag.

Der Interpellant zeigt sich von den Antworten des Regierungsrats teilweise befriedigt (Sitzung des Grossen Rats vom 21. November 2013). Er gibt eine Erklärung ab.

Interpellation 229-2013 (Grimm):

«Bernische Behindertenpolitik: Ist auf Aussagen des Regierungsrats noch Verlass?»

Der Interpellant bittet den Regierungsrat um Beantwortung verschiedener Fragen im Zusammenhang mit dem Sparpaket ASP 2014 und der Umsetzung des kantonalen Behindertenkonzepts.

Der Interpellant zeigt sich von den Antworten des Regierungsrats teilweise befriedigt (Sitzung des Grossen Rats vom 21. November 2013). Er gibt eine Erklärung ab.

Interpellation 231-2013 (Mühlheim):

«ASP 2014, Massnahmen im Bereich erwachsene Behinderte: missachtete Spielregeln und unnötige Massnahmen aufgrund falscher Daten?»

Die Interpellantin bittet den Regierungsrat um Beantwortung verschiedener Fragen im Zusammenhang mit dem Sparpaket ASP 2014 und der Umsetzung des kantonalen Behindertenkonzepts.

Die Interpellantin zeigt sich von den Antworten des Regierungsrats teilweise befriedigt (Sitzung des Grossen Rats vom 21. November 2013). Sie gibt eine Erklärung ab.

Regierungsrichtlinien

Die Legislaturziele 2015–2018 des Regierungsrats halten als Ziel 4 «Soziale Stabilität sichern» fest: *«Mit Begleitmassnahmen wird sichergestellt, dass die im Zuge von Sparpaketen erfolgten Kürzungen von kantonalen Leistungen nicht zu einer allgemeinen Schwächung der sozialen Stabilität führen. Im Leistungsbereich der Gesundheits-, Bildungs- und Sozialpolitik definiert der Regierungsrat ‚rote Linien‘, die nicht unterschritten werden dürfen.»*

Als Massnahme in der Pflege- und Betreuungsversorgung hält der Regierungsrat fest: *«Der Regierungsrat wird aktualisierte Teilstrategien unter anderem in der Alters- und Behindertenpolitik vorlegen, wo insbesondere der Herausforderung der demografischen Entwicklung zu begegnen ist. Im Behindertenbereich geht es zudem um die Umsetzung des entsprechenden Konzeptes und damit um den kostenneutralen Systemwechsel zur Subjektfinanzierung. Damit will der Kanton die Autonomie und die Selbstbestimmung von Menschen mit einer Behinderung verbessern.»*



Statistische Angaben zu Menschen mit Behinderungen

Individuelle Leistungen der Invalidenversicherung im Kanton Bern

In der nachfolgenden Tabelle sind wichtige Kennzahlen der Invalidenversicherung ersichtlich, welche auch für die kantonale Behindertenhilfe von Bedeutung sind.

	Anzahl Bezüger/-innen			Summe der Leistungen in Mio. Fr.		
	2010	2014	%	2010	2014	%
Eingliederungs- und Abklärungsmassnahmen						
Medizinische Massnahmen bis zum 20. Altersjahr	12 626	12 331	-2,3	85,5	91,7	+7,3
Massnahmen der Frühintervention	134	554	+313,4	0,3	1,6	+433,3
Integrationsmassnahmen	331	961	+190,3	3,1	10,3	+232,3
Berufliche Ausbildung	2 415	3 612	+49,6	60,0	71,6	+19,3
Hilfsmittel	10 797	9 675	-10,4	33,6	32,6	-3,0
Total Eingliederungsmassnahmen*	25 199	25 389	+0,8	182,5	207,8	+13,9
Abklärungsmassnahmen	21 284	22 114	+3,9	19,8	23,2	+17,2
Total Eingliederungs- und Abklärungsmassnahmen*	39 461	39 696	+0,6	202,3	231,0	+14,2
Geldleistungen						
Taggelder*	3 018	4 097	+35,8	53,2	80,2	+50,8
Invalidenrenten**	25 395	23 540	-7,3	433,3	410,3	-5,3
Kinderrenten	6 203	5 089	-18,0	38,2	32,1	-16,0
Hilflosenentschädigungen (HE)						
Erwachsene	4 365	4 766	+9,2	35,6	32,6	-8,4
Minderjährige (inkl. Intensivpflegezuschlag)	1 195	1 123		15,7	14,1	-10,2
Total Geldleistungen				576,0	569,3	-1,2
Total Eingliederungs- und Abklärungsmassnahmen sowie Geldleistungen Kanton Bern				778,3	800,3	+2,8

Quellen: IV-Statistiken 2010 und 2014; Angaben BSV
(HE und Intensivpflegezuschlag Minderjährige)

* Anzahl Personen, ohne Doppelzählungen

** Die Angaben zu den Eingliederungs- und Abklärungsmassnahmen sowie zu den Taggeldern beziehen sich jeweils auf das ganze Jahr (sowohl Anzahl Bezüger/-innen wie auch Summe der Leistungen). Die Angaben zu den Invaliden- und Zusatzrenten sowie zur Hilflosenentschädigung beziehen sich dagegen auf einen Monat (Dezember). Um eine Vergleichbarkeit zu erzielen, wurden die erbrachten Leistungen auf ein ganzes Jahr hochgerechnet. Die Anzahl Bezüger/-innen basiert ebenfalls auf dem Monat Dezember.

Daten aus dem Bereich «Kinder und Jugendliche mit Behinderungen»

Die Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB) erlaubt eine Schätzung der Anzahl Kinder mit Behinderungen, die in einem Privathaushalt leben. Im Jahr 2012 gab es in der Schweiz 132 000 Haushalte mit mindestens einem von Behinderung betroffenen Kind. Dies entspricht rund 8,4 % der Haushalte mit 0- bis 14-jährigen Kindern. Die Zahl der in Privathaushalten lebenden Kinder mit Behinderungen liegt für die Schweiz im Jahr 2012 somit bei geschätzten 150 000, wobei rund 22 000 starke Einschränkungen aufweisen. Die Statistik der Invalidenversicherung zeigt, dass im Jahr 2014 345 594 Kinder und Jugendliche im Alter zwischen 0 und 20 Jahren Unterstützungsleistungen der IV in Anspruch genommen haben (Hilflosenentschädigung, individuelle Massnahmen und/oder Renten). Dies entspricht einem Anteil von knapp 21 % dieser Altersgruppe.

Die Statistik der Lernenden enthält die Überweisungsrate in Sonderschulen. Dabei handelt es sich um den Anteil an Kindern in der obligatorischen Schulzeit, die in einer Sonderschule unterrichtet werden. Im Schuljahr 2013/14 betrug im Kanton Bern die Überweisungsrate in Sonderschulen 1,8 % (Durchschnitt Schweiz: 2,0 %).

Gleichzeitig besuchten 331 Schülerinnen/Schüler den Unterricht in Volksschulklassen, obwohl sie den Status von Sonderschülerinnen/-schülern haben (integrative Sonderschulung). Es gab in diesem Schuljahr also insgesamt 2236 Sonderschülerinnen und -schüler.

Angebote für Kinder und Jugendliche mit behinderungsbedingtem oder sonstigem Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf

Angebote	Plätze pro Angebot		Berner Jura/Biel-Seeland (fr)		Biel-Seeland (d)		Ober-aargau		Emmental		Thun/Oberland-West		Oberland-Ost		Bern-Mittelland	
	2015	WB*** in %	2015	WB in %	2015	WB in %	2015	WB in %	2015	WB in %	2015	WB in %	2015	WB in %	2015	WB in %
Wirkungsziel Bildung % pro Region	2110 (100)	1,23	65 (3,1)	0,4	228 (10,8)	0,79	138 (6,5)	0,98	159 (7,5)	0,34	274 (13,0)	1,00	68 (3,2)	0,92	1178 (55,9)	1,8
Wirkungsziel Familie % pro Region	400 (100)	2,33	51 (12,7)	0,32	32 (8,0)	0,14	14 (3,5)	0,1	28 (7,0)	0,16	40 (10,0)	0,15	18 (4,5)	0,24	217 (54,3)	0,33
Wirkungsziel Schutz % pro Region	294 (100)	0,17	46 (15,7)	0,29	40 (13,6)	0,17	21 (7,1)	0,15	7 (2,4)	0,04	18 (6,1)	0,06	0	0	162 (55,1)	0,25

Quelle: Versorgungsplanung 2015–2020
(Bericht zu Kindern/Jugendlichen mit einem behinderungsbedingten oder sonstigem besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf)

Daten aus dem Bereich «Erwachsene Menschen mit Behinderungen»

Institutionelle Angebote

Angebote	Plätze pro Angebot ²⁷		Berner Jura		Bern-Mittelland		Emmental/Ober-aargau		Oberland		Seeland	
	2015	WB*** in %	2015	WB in %	2015	WB in %	2015	WB in %	2015	WB in %	2015	WB in %
Total Wohnen	3781	0,46	428	1,00	1403	0,42	658	0,46	818	0,47	474	0,34
Beschäftigung bzw. Tagesstätten ²⁸	2601	0,41	334	1,04	1199	0,47	361	0,33	393	0,30	314	0,30
Geschützte Arbeit bzw. Werkstätte	3354	0,53	158	0,49	1095	0,43	903	0,83	749	0,58	449	0,42
Total Arbeit und Beschäftigung	5955	0,94	492	1,53	2294	0,90	1264	1,16	1142	0,88	763	0,72

Quelle: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
(Daten aus Leistungsverträgen und Betriebsbewilligungen des Alters- und Behindertenamts ALBA)

*** in Prozent der Wohnbevölkerung

Assistenzangebote

Assistenzbeitrag Invalidenversicherung:

Per 31.12.2014 hat der Bund 200 Bernerinnen und Berner mit einem Assistenzbeitrag des Bundes unterstützt. Davon waren 29 Personen unter 18 Jahren.

Assistenzbudget Bern:

Der Kanton Bern unterstützt im Rahmen eines Pilotprojekts aktuell 25 Personen mit einem Assistenzbudget, wovon 14 Personen ebenfalls vom Bund mittels Assistenzbeitrag der Invalidenversicherung mitfinanziert werden.

²⁷ Plätze pro Angebot gemäss Leistungsverträgen 2015 resp. Betriebsbewilligungen (bei Institutionen ohne Leistungsvertrag). Nicht berücksichtigt sind Plätze in privaten Haushalten.

²⁸ Dabei handelt es sich sowohl um Beschäftigungsplätze, welche an einen Wohnplatz gekoppelt sind (Wohnen mit Beschäftigung), als auch um separate Beschäftigungs- resp. Tagestätten-Angebote.