

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 228-2013
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2013.1166

Eingereicht am: 02.09.2013

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Grimm (Burgdorf, glp) (Sprecher/in)
Kropf (Bern, Grüne)
Stucki (Bern, SP)
Leuenberger (Trubschachen, BDP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 05.09.2013

RRB-Nr.: 1390/2013 vom 23. Oktober 2013
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Bernische Behindertenpolitik: Fehlende Steuerungsinstrumente zur Erfassung der Wirksamkeit und Qualität der Sicherstellung des Versorgungsauftrages

Der Kanton Bern hat aufgrund des Neuen Finanzausgleiches Bund-Kanton (NFA) per 1. Januar 2008 die Verantwortung für Sonderschulung, Heime, Tagesstätten und geschützte Werkstätten für Menschen mit Behinderung übernommen. In diesen 5 Jahren (seit der NFA-Abstimmung 2004 sind sogar 9 Jahre vergangen) hat es die Gesundheits- und Fürsorgedirektion nicht geschafft, ein brauchbares Steuerungsinstrument für die Behindertenhilfe zu entwickeln. Gleichzeitig werden den Institutionen aber immer mehr Vorgaben und Auflagen gemacht (z. B. mit einem Betriebsbewilligungsverfahren mit einem sehr hohen Detaillierungsgrad).

Dieses Fehlen eines Steuerungsinstrumentes zur Erfassung der Wirksamkeit und Qualität hat nun z. B. zur Folge, dass den Werkstätten überraschend eine lineare Kürzung der kantonalen Mittel verordnet und bei den Wohnheimen auf der Basis einer ungenauen, intransparenten und willkürlichen Richtstellenplanberechnung gespart werden soll. Diese massiven Sparmassnahmen können für einzelne Institutionen zu einer existentiell bedrohenden Situation führen.

Unter diesen Umständen stellen sich diverse Fragen:

1. Wie haben sich die Organisationsstruktur im kantonalen Alters- und Behindertenamt seit 2008 und der Personalbestand zur Erfüllung der neuen Aufgaben entwickelt (Anzahl zusätzlicher Stellen, andere Kosten etc.)?
2. Weshalb steht bis heute keine brauchbare Steuerungsstrategie für die Erfassung der Wirksamkeit und Qualität, inkl. aussagekräftiger Kennzahlen und Standards, zur Verfügung?

3. Wie gedenkt die Regierung bzw. die GEF ihren Versorgungsauftrag weiterhin sicherzustellen, wenn einzelne Institutionen aufgrund der willkürlichen Sparvorgaben ihre Angebote reduzieren oder ihren Betrieb gar schliessen müssen? Gibt es Vorstellungen für ein Krisenmanagement bei Betriebsschliessungen?
4. Im Behindertenbericht von 2011 wird „Wirksamkeit“ als Bestandteil des Versorgungsziels 1 genannt. In welchem Zusammenhang ist hier die Steuerung über Mindest- bzw. Richtstellenpläne zu verstehen?

Antwort des Regierungsrates

Nach der Annahme der NFA-Vorlage durch Volk und Stände am 28. November 2004 nahmen die Direktionen die entsprechenden Umsetzungsarbeiten zügig an die Hand und bereits am 29. April 2005 lud der Gesundheits- und Fürsorgedirektor die Partner im Behindertenbereich zu einer ersten Informationsveranstaltung ein. Im Teilprojekt „NFA Erwachsene Behinderte“ wurden darauf mit Einbezug der Anspruchsgruppen und unter Berücksichtigung der politischen Vorstösse die Grundsätze der neuen kantonalen Behindertenpolitik nach NFA entwickelt. Ihren Abschluss fanden diese Arbeiten im „Behindertenkonzept des Kantons Bern“, welches der Bundesrat am 22. Juni 2011 verabschiedete. Vorausgegangen war die Verabschiedung durch den Regierungsrat nach einer breit angelegten Konsultation bei allen grösseren Verbänden und Organisationen der Behindertenhilfe.

Der in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Betroffenen, der Institutionen, der Beratungsstellen sowie der IV-Stelle Kanton Bern erstellte „Bericht des Regierungsrates zur Behindertenpolitik im Kanton Bern 2011“ wurde Anfang 2012 vom Grossen Rat praktisch einstimmig zur Kenntnis genommen. Dieser Bericht hält auch die wesentlichen Elemente einer bedarfsgerechten Ressourcensteuerung im Bereich erwachsene Behinderte fest, wie sie aktuell in Fallstudien und ab 2016 in Pilotprojekten erprobt werden. Das Projekt läuft terminlich nach Plan und sieht ab 2018 die flächendeckende Umsetzung des Behindertenkonzepts mit den entsprechenden Steuerungsinstrumenten vor.

Der Regierungsrat äussert sich zu den einzelnen Fragen wie folgt:

Zur Frage 1

Die Arbeiten zur Übernahme der neuen Aufgaben im Behindertenbereich im Zuge des Neuen Finanzausgleichs (NFA) begannen kurz nach der NFA-Abstimmung in den bestehenden Strukturen des Alters- und Behindertenamtes (ALBA). Mit der strukturellen Reorganisation des Amtes anfangs 2009 durch die Aufteilung der Abteilung Behinderte in die Abteilungen „Erwachsene“ und „Kinder/Jugendliche“ wurde den veränderten Aufgabengebieten Rechnung getragen.

Infolge des NFA werden durch die Abteilung Erwachsene neu Leistungsverträge mit ca. 160 Institutionen abgeschlossen (damit verbunden sind die Bearbeitung der Abrechnungen, interkantonale Abrechnungen für ausserkantonale Heimbewohnerinnen und Heimbewohner (IVSE) sowie die verstärkte Betreuung von Investitionsvorhaben), 2007 waren es knapp 10 Leistungsverträge. Im Bereich Kinder und Jugendliche wurden 2008 1120 Gesuche um Bewilligung von sonderpädagogischen Massnahmen bearbeitet sowie Leistungen im Rahmen von 3736 laufenden Verfügungen abgerechnet. Die Finanzierung dieses Leistungsbereichs erfolgte vor der NFA durch die Invalidenversicherung.

Die Erfüllung dieser neuen Aufgaben bedingte eine personelle Verstärkung des Amtes. Zur Bewältigung der zusätzlichen Aufgaben wurden bereits 2007 2,8 neue, unbefristete Stellen sowie 1,8 für ein Jahr befristete Stellen geschaffen.

Anfang des Jahres 2008 wies das ALBA im Bereich Behinderte insgesamt 15,1 Vollzeitstellen auf. Ende des Jahres 2008 bestanden 16 Vollzeitstellen in diesem Bereich. Ende Juni 2013 verfügte das ALBA über 17,9 Vollzeitstellen im Behindertenbereich.

Aufgrund der geänderten rechtlichen Grundlage (Inkrafttreten der SPMV) auf den 1. August 2013 wechselte die Zuständigkeit für Logopädie als individuelle Massnahme von der Erziehungsdirektion zur Gesundheits- und Fürsorgedirektion. Dies führte zu einer Verschiebung von 160 Stellenprozenten, die gleichen Mitarbeitenden werden nun von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion geführt.

Zur Frage 2

Mit dem Behindertenkonzept und dem Behindertenbericht liegt seit 2011 bzw. 2012 eine geeignete Steuerungsstrategie vor, welche sowohl die Selbstbestimmung, die Wahlfreiheit und die Eigenverantwortung von Menschen mit einer Behinderung fördert als auch eine bedarfsgerechte Ressourcensteuerung ermöglicht.

Ein Paradigmenwechsel wie die Umsetzung des Behindertenkonzepts ist äusserst komplex und erfordert ein schrittweises Vorgehen unter Einbezug aller Anspruchsgruppen. Für die Entwicklung von tragfähigen, praktikablen und politisch realistischen Strategien, Instrumenten und Massnahmen sind in der Tat Jahre erforderlich. Zentral ist insbesondere die Einführung eines dafür geeigneten Abklärungsverfahrens zur Ermittlung des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs. Das geplante Abklärungsverfahren VIBEL wird die Mehrheit der heutigen Abklärungen in den Wohnheimen ersetzen und rund anderthalb Prozent der Gesamtkosten im Versorgungsbereich ausmachen.¹

Die Arbeiten begannen bereits kurz nach der NFA-Abstimmung und bei Ablauf der NFA-Übergangsfrist lag 2011 auch das vom Bundesrat genehmigte Behindertenkonzept des Kantons Bern vor. Das Projekt ist weiterhin auf Kurs und soll wie geplant ab 2018 flächendeckend umgesetzt werden.

Zur Frage 3

Die Wohnheime, Tagesstätten und Werkstätten gewährleisten mit ihren Angeboten einen wesentlichen Teil der Versorgung für Menschen mit einer Behinderung. Aufgrund der „historisch gewachsenen“ Situation verfügen sie über unterschiedliche finanzielle Voraussetzungen. Die notwendige Strukturbereinigung hin zu einer bedarfsgerechten Finanzierung mit gleichen Preisen für gleiche Leistungen ist Teil der Umsetzung des Behindertenkonzepts. Da die erforderlichen Steuerungsinstrumente noch in der Entwicklung sind, muss im Rahmen der ASP 204 bei den Werkstätten und Tagesstätten leider auf lineare Kürzungen zurückgegriffen werden. Bei den Wohnheimen stehen mit den Stellenplänen Daten zur Verfügung, welche eine differenzierte Kürzung ermöglichen.

Die mit den Entlastungsmassnahmen verbundenen Strukturbereinigungen können zu Betriebschliessungen führen; dies ist bei Institutionen im Behindertenbereich nicht anders als bei anderen Unternehmen. Sofern auch ein Sanierungsplan der betroffenen Institution nicht zum er-

¹ Vgl. dazu auch Antwort des Regierungsrats auf I 213-2013, Frage 1.

wünschten Ziel führt und ein Betrieb tatsächlich schliessen muss, steht das Wohl der Menschen mit einer Behinderung an erster Stelle. Das Alters- und Behindertenamt als Aufsichtsbehörde sucht in einem solchen Fall in Zusammenarbeit mit Trägerschaft und Leitung nach neuen Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten für die Klientinnen und Klienten und erwartet seitens der Institution auch einen angemessenen Sozialplan.

Zur Frage 4

Die Mindest- und Richtstellenpläne sind ein Übergangsinstrument zur Erteilung von Betriebsbewilligungen und zur Gewährleistung einer qualitativ hinreichenden Betreuung in den Wohnheimen. Die quantitativen Stellenpläne werden mit der Umsetzung des Behindertenkonzepts zumindest in dieser Form hinfällig. An ihre Stelle tritt der anerkannte individuelle Bedarf gestützt auf das standardisierte Abklärungsverfahren VIBEL, welches jeder behinderten Person quasi einen persönlichen Stellenplan zuspricht. Die aktuellen quantitativen Stellenpläne stehen somit in keinem Zusammenhang mit dem Behindertenbericht und der künftigen Behindertenpolitik. Bestehen bleiben hingegen die Fachpersonalquoten zur Gewährleistung der Betreuungsqualität.

An den Grossen Rat