

Bern, September 2022

## BLG – Einschätzung SOCIALBERN

15 Jahre nach der Erklärung des Regierungsrats, die Einführung der Subjektfinanzierung zu prüfen<sup>1</sup>, und 11 Jahre nach Vorliegen des Behindertenkonzeptes des Kantons Bern liegt nun eine entsprechende Gesetzesvorlage vor. Wir begrüßen, dass das Gesetz (a) Selbstbestimmung, Eigenverantwortung, relative Wahlfreiheit und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen stärken und (b) Grundlage für eine bedarfsgerechte ambulante, teilstationäre und stationäre Finanzierung der Leistungen für Menschen mit Behinderungen bilden soll.

Insofern ist vor allem auch zu begrüßen, dass es Verbesserungen gibt:

- für Menschen mit Behinderungen, die bisher gar nicht «im System» waren / sein konnten,
- bezüglich der Wahlfreiheiten für die Menschen, die schon «im System» waren, sowie
- bezüglich der tariflichen Ungleichbehandlungen der Institutionen.

Die Umsetzung wird dann erfolgreich sein, wenn vielseitige stationäre, teilstationäre und ambulante Angebote effektiv und in angemessener Qualität angeboten und frei gewählt werden können; d.h.:

- **keine Einschränkung der Wahlfreiheit zwischen Assistenz und Institution in Abhängigkeit vom Grad der Behinderung** im Rahmen des Gesetzes oder auf Stufe Verordnung / Direktionsverordnung erfolgt (Widerspruch zur politisch gewollten Wahlfreiheit sowie zur UN-BRK und aus wirtschaftlichen Gründen nicht notwendig)
- **klare und verlässliche Rahmenbedingungen mit angemessener Finanzierung zur Sicherstellung der Verfügbarkeit der nachgefragten Angebote** (der erhobene und plausibilisierte individuelle behinderungsbedingte Bedarf wird tatsächlich anerkannt und finanziert), nachfrageorientierte Versorgungsplanung und Rechtsicherheit bezügl. Anerkennung).

### Grösste Vorteile und Chancen:

- Stärkung von Selbstbestimmung, Wahlfreiheit, Eigenverantwortung und Teilhabe der Menschen mit Behinderung.**
- Ausweitung der Zielgruppe oder genauer der Angebotsvielfalt infolge der Mitfinanzierung ambulanter Angebote.**  
Die Unterstützung ist künftig nicht mehr abhängig von der Wohnform.
- Neue Finanzierungssystematik als Grundlage für eine bedarfsgerechte Finanzierung ambulanter, teilstationärer und stationärer Leistungen für Menschen mit Behinderungen.**  
Das Problem der ungleichen Leistungsabgeltung bei der stationären Leistungserbringung wird 14 Jahre nach der Einführung des NFA beseitigt.
- Infrastrukturpauschale zur Finanzierung der Liegenschaften stationärer Angebote.**  
Der Wechsel zur Infrastrukturpauschale bringt grössere Unabhängigkeit vom politischen Tagesgeschäft und erhöht den unternehmerischen Handlungsspielraum.

### Grösste Herausforderungen und Schwierigkeiten:

- Ungenügende Klärung wichtiger Grundsatzfragen in Gesetz bzw. Vortrag, Delegation in die Kompetenz von Regierungsrat und GSI..**

<sup>1</sup> Vgl. [Antwort des Regierungsrats zur Motion «Liberale Lösungen für den Kanton Bern – Mehr Autonomie für behinderte Menschen von Brigitte Bolli Jost / FDP und 23 Mitunterzeichnenden vom 02.05.2007.](#)

Viele wichtige Eckpunkte für eine erfolgreiche Umsetzung und angemessene Rahmendbedingungen sind nicht im Gesetz definiert, sondern werden erst auf Verordnungsebene geregelt. Beispiele sind die Möglichkeiten, auf Verordnungsebene Einschränkungen der Zielgruppe oder – ganz zentral - der Wahlfreiheit in Abhängigkeit vom Grad der Behinderung vorzunehmen. Das Gesetz bietet somit wenig Rechtssicherheit.

Eine Kompetenzzendelegierung kann teilweise durchaus sinnvoll sein. Dadurch besteht mehr Spielraum für möglicherweise notwendige schnell umzusetzende Anpassungen, da eine Verordnung schneller geändert werden kann als ein Gesetz. Gleichzeitig birgt sie aber die Gefahr, dass wichtige, grundsätzliche Versorgungsgrundsätze oder Gelingensbedingungen für den Systemwechsel aus der politischen Diskussion ausgeschlossen werden.

Unbefriedigend ist für die Leistungserbringer, dass weniger als 15 Monate vor dem Startertermin des neuen Steuerungs- und Finanzierungsmodell viele wichtige Eckpunkte, (z.B. zu den Abgeltungssätzen, zur Versorgungsplanung und zu den konkreten Anerkennungskriterien) nicht bekannt sind. Dies erschwert die strategischen Vorbereitungsarbeiten massiv.

Die Verordnung zum BLG muss so bald wie möglich offengelegt und einer Vernehmlassung unterzogen werden.

**b) Senkung der Versorgungsqualität der Menschen, die bereits im System sind und auf stationäre Leistungen angewiesen sind?**

Die Mengenausweitung wird zu einem wesentlichen Teil durch Einsparungen bei der Leistungserbringung bzw. der -abgeltung für den rund 3'000 Bewohner\*innen von Wohnheimen finanziert (CHF 42.1 Mio.<sup>2</sup>). Diesen Menschen stehen durch die Subjektfinanzierung weniger Mittel als vorher zur Verfügung. Es besteht die Gefahr, dass die Erweiterung der Zielgruppe auf Kosten der Menschen geht, die bereits im System sind und auf stationäre Leistungen angewiesen sind. Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass zahlreiche Leistungserbringer in den letzten Jahren Schwankungsreserven bilden konnten.

**c) Zweifel an Verlässlichkeit der prognostizierten Mehr- und Minderkosten aufgrund schmaler Datenbasis und fehlender Plausibilisierung der IHP-Bedarfsermittlung.**

Wir bezweifeln die Verlässlichkeit der dargestellten Zahlen. Dies betrifft insbesondere die genannten Einsparungen aufgrund der «Optimierten Bedarfsermittlung», welche zu Minderaufwänden von CHF 28.6 Mio. führen sollen. Das spezifisch für den Kanton Bern modifizierte Bedarfsermittlungsinstrument IHP wurde gar nicht in einem breit abgestützten, aussagekräftigen Pilotprojekt, sondern nur mit einer Entwurfsversion an einer kleinen, nicht repräsentativen Population getestet. Zudem ist uns nicht bekannt, dass die Ergebnisse quantifiziert und objektiv mit dem IST verglichen wurden. Beim festgehaltenen Minderaufwand handelt es sich um eine politisch definierte Spar-Zielgrösse.

**d) Steuerung durch Kanton über Versorgungsrelevanz und Platzkontingentierung: Verhinderung eines nachfrageorientierten Marktes sowie unzureichende, bzw. ungleiche «Spielregeln» für Leistungserbringer mit unterschiedlicher Ausgangslage (Grösse, «Relevanz», Angebotspektrum, geografische Lage).**

Der Kanton plant, mittels schwach definierter «Versorgungsrelevanz», einer «Platzkontingentierung» und der Orientierung an einer möglichst maximalen Auslastung das Angebot zu bestimmen, anstatt mit klaren Spielregeln die Nachfrage mehr spielen zu lassen.

Gesetz und Vortrag lassen keine Rückschlüsse zu, wie der Kanton über die IFEG-Anerkennung konkret «für eine an Zahl und Angebot gute Versorgung [...] besorgt»<sup>3</sup> sein will. Es sollen ausschliesslich jene Institutionen unterstützt werden, «die tatsächlich versorgungsnotwendig sind». Auf Basis welcher Kriterien und Überlegungen dies erfolgt, bleibt ungeklärt. Auch kleine Nischenanbieter bieten wichtige Angebote zur Bedarfsdeckung tragen zur Wahlfreiheit bei. Zudem fehlen Erläuterungen darüber, wie und in welchem Zeitraum eine Anerkennung aus Versorgungsüberlegungen aberkannt werden kann

<sup>2</sup> Vgl. Vortrag, Kap. 8.4, Tabelle, S. 61. Die CHF 42.1 Mio. setzen sich zusammen aus folgenden Einsparpositionen: Optimierte Bedarfsermittlung: 28.6 Mio., Optimierungen Normkosten/Tarife: 5 Mio. und Vollausslastung Skaleneffekte stationär: 8.5 Mio. Die GSI erwartet, dass 95-97% im stationären Setting verbleiben.

<sup>3</sup> Vgl. Vortrag, S. 8.

Im Bereich der Werkstätten und den dahinterliegenden Versorgungszielen fehlen konkrete Überlegungen zu Angebotsplanung und -steuerung gänzlich. Kostspielige Investitionen sind entsprechend risikobehaftet. Inhaltliche, zeitliche und formelle Aspekte zur An-/Aberkennung als Leistungserbringer und die Beurteilung der Versorgungsrelevanz sind konkreter zu definieren und mit entsprechenden Kriterien für die Anerkennung und die Auswahl der Anbieter zu hinterlegen.

**e) Mitunterstützung der Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals gemäss Behindertenkonzept nicht geregelt.**

Nicht geregelt ist, wie der Kanton Bern die explizit im Behindertenkonzept auf S. 24 festgehaltene **Mitunterstützung der Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals** umzusetzen gedenkt. Für den Alters- und Spitex-Bereich ist die Thematik im SLG (Art. 80 ff) abgebildet, nicht aber für den Bereich Menschen mit Behinderungen.

Damit der Kanton die «erforderlichen Leistungsangebote für Menschen mit Behinderungen» gemäss Art. 3 BLG in einer angemessenen Qualität sicherstellen kann, muss er gewährleisten, dass die im Kanton Bern benötigten Fachkräfte sowohl für stationäre wie auch ambulante Leistungen ausgebildet werden. Im Gesetz fehlt jedoch eine Regelung, wie der Kanton Bern die Mitunterstützung der Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals umzusetzen gedenkt. Auch im Vortrag fehlen entsprechende Hinweise, insbesondere zur Finanzierung der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften der nicht universitären Sozialberufe (gerade auch für ambulante Assistenzleistungen<sup>4</sup>) und zu möglichen Massnahmen zur Sicherstellung des benötigten Fachpersonals.

**f) Fehlender partizipativer Miteinbezug von Leistungserbringern und Menschen mit Behinderungen bzw. derer Verbände entgegen der Vorgabe im kantonalen Behindertenkonzept.**

Zur Sicherung seines Versorgungsauftrages überträgt der Kanton die Erbringung von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen privatrechtlichen Institutionen. Für die Auftragserfüllung im Sinne des BLG braucht es daher zwingend eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Leistungserbringern. Diese ist auch in dem vom Bundesrat verabschiedeten Behindertenkonzept des Kantons Bern als eines der «Kernelemente für die Ausgestaltung des kantonalen Versorgungssystems»<sup>5</sup> definiert. Gleichwohl ist im BLG keine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Leistungserbringern sowie weiterer Anspruchsgruppen bzw. derer Verbände festgehalten. Die Mitarbeit der Leistungserbringern beschränkt sich gemäss BLG auf die Lieferung von Daten und Reportingunterlagen (Art. 23 zu Mitwirkungs-, Auskunfts- und Meldepflichten).<sup>6</sup> Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen und Leistungserbringenden muss gesetzlich verankert sein, insbesondere im Bereich der Angebotsplanung.

**g) Unzureichende Übergangsbestimmungen, fehlende Evaluation nach 5 Jahren.**

Die in Art. 63 genannte vierjährige «Einführungszeit» und die Angaben zu den Übergangsbestimmungen sind unzureichend beschrieben. Sie bieten sowohl Menschen mit Behinderungen wie auch Leistungserbringern ungenügend Sicherheiten für eine erfolgreiche Systemumstellung. Nicht nur der Kanton, auch die Leistungserbringer benötigen eine Übergangszeit sowie die finanziellen Ressourcen, um die entsprechenden organisatorischen, personellen und systemtechnischen Anpassungen vornehmen zu können. Zudem werden sich auch die Leitungsbeziehenden im stationären Bereich an ihr neues Setting mit angepasster Leistung «gewöhnen» müssen.

Zur Sicherstellung eines geordneten Übergangs – und damit auch zur Sicherstellung der Qualität der Leistungserbringung sowie zum Schutz der Menschen mit Behinderungen und der Arbeitnehmenden – braucht es Möglichkeiten zur Abfederung unerwünschter Effekte:

- Fallen die Abgeltungen für personale Leistungen von Menschen mit Behinderungen in Wohnheimen und Tagesstätten aufgrund der Überführung insgesamt tiefer aus als heute, so soll

<sup>4</sup> Es ist nicht ersichtlich, wo und wie Abgeltungen für Ausbildungsleistungen eingerechnet und abgegolten werden. Dies betrifft insbesondere auch die ambulante Leistungserbringung.

Es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern Menschen mit Beeinträchtigung, die als Arbeitgeber auftreten, verpflichtet/aufgefordert sind, Personal auszubilden und dies nicht nur für den individuellen Leistungsbedarf, sondern auch im Sinne der Arbeitsmarktauglichkeit ihres Personals.

<sup>5</sup> Kantonales Behindertenkonzept des Kantons Bern, 2011, S. 5: «Die Bereitstellung der Leistungen zur Deckung des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs erfolgt in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Leistungserbringenden.»

<sup>6</sup> Vgl. „Auswertung Vernehmlassungsverfahren zum BLG“ der GSI z.H. der Regierungsratssitzung vom 06.07.2022, 3.4. Steuerung (Kapitel 4 / Artikel 37), S. 58, Antwort zur Eingabe SOCIALBERN.

betroffenen Leistungserbringern während einer Übergangsperiode von einem Jahr nach Vorliegen der IHP-Leistungsgutsprachen die Differenz zum bisherigem Leistungsvertrag abgegolten werden, wenn keine Mittel im Schwankungsfonds vorhanden sind oder diese Mittel nicht ausreichen.

- Analog dem Systemwechsel im Kinder- und Jugendbereich per 01.01.2022 sollen **bestehende Mittel in den Schwankungsfonds** den Leistungserbringern weiter zur Verfügung stehen, um den Systemwechsel bewältigen zu können.
- Die **Evaluation des Gesetzes** spätestens 3 Jahre nach Ende der Einführungszeit in einem zusätzlichen Artikel analog der Regelung zum Kinderförder- und Schutzgesetz KFSG in den Übergangsregelungen erscheint aufgrund des fundamentalen Systemwechsel unabdingbar.

## Zur Bedarfsermittlung

### Zum Bedarfsermittlungsinstrument:

Bei der spezifisch für den Kanton Bern angepassten, noch nicht in der definitiven Version vorliegenden IHP-Bedarfsermittlungsbogen handelt sich grundsätzlich um einen guten Ansatz mit ICF und Dialogorientierung als Grundlagen. Das Verfahren kann einen umfassenden Überblick über Ziele, Ressourcen und Bedarf der Person mit Behinderungen geben und bietet Chancen für die Verwirklichung von verschiedenen Lebensentwürfen im Sinne von mehr Wahloptionen. Die konkrete Bedarfsermittlung wird aber als sehr anspruchsvoll und umfangreich wahrgenommen. Sie stellt hohe Anforderungen an die bedarfsermittelnden Fachpersonen. Da das Verfahren qualitativ ausgerichtet und damit stark von der Haltung und der Fachkompetenz der abklärenden Institutionen und Personen abhängig ist, dürfte eine chancengerechte Abklärung (gleicher Anspruch bei gleichem Bedarf) wohl kaum realisierbar sein. Auch erweisen sich die Quantifizierung des Bedarfs und eine entsprechende Plausibilisierung mit einem qualitativen Instrument als herausfordernd. Wie aus dem qualitativ ermitteltem Zeitbedarf (Zuordnung von Minuten/Fachleistungsstufe für die Realisierung von Zielen) eine standardisierte (einheitliche/faire) Leistungsgutsprache resultieren soll und ob diese den anerkannten Bedarf abdeckt, ist nach wie vor unklar bzw. nicht transparent. Dies umso mehr, als das Instrument und das Verfahren nur auf einer kleinen und nicht repräsentativen Probandenbasis erprobt wurde. Wir erachten das Testing unzureichend und die Datengrundlage als äusserst dürtig.

### Zum Bedarfsermittlungsprozess:

Mit den Beratungsstellen und den Leistungserbringenden ist (anders als im Pilotprojekt) eine grosse Anzahl von bedarfsermittelnden Stellen vorgesehen.

Bei aktuell in Wohnheimen lebenden Menschen soll die Bedarfsermittlung - unabhängig vom gewünschten künftigen Wohnsetting - durch jene Institution erfolgen, in der sie aktuell leben. Die Zuständigkeit des aktuellen Leistungserbringers für die Bedarfsermittlung entspricht nicht den Vorgaben des vom Bundesrat verabschiedeten Behindertenkonzepts des Kantons Bern: In diesem ist klar festgehalten, dass der individuelle behinderungsbedingte Bedarf «organisatorisch unabhängig vom Leistungserbringenden und vom Leistungsbeziehenden» ermittelt wird (S. 19).

Die Zuweisung der Verantwortung über die Bedarfsermittlung an den aktuellen Leistungserbringer führt zu entsprechenden Herausforderungen:

- Die Doppelrolle als aktueller Leistungserbringer und gleichzeitig Ermittler für den künftigen Bedarf wird dazu führen, dass die Unabhängigkeit der Bedarfsermittlung von verschiedensten Seiten angezweifelt werden kann. Selbstverständlich braucht es die fachliche Mitarbeit der aktuellen Leistungserbringenden in der Bedarfsermittlung nach IHP. Die Bedarfsermittlung sollte jedoch – insbesondere zur Erreichung grösstmöglicher Chancengerechtigkeit für die Betroffenen - durch eine von den Leistungserbringern und den Menschen mit Behinderungen unabhängigen Stelle erfolgen.
- Die Problematik wird dadurch verschärft, dass der Bedarfsermittlungsaufwand durch den Kanton nicht abgegolten wird, sondern aus den Abgeltungen für die Leistungserbringung finanziert werden muss. Der Aufwand müsste zumindest in der Einführungsphase gesondert vergütet werden.
- Zweifel bestehen zudem bei der Zweckmässigkeit der Bedarfsplausibilisierung durch die Bedarfsprüfungsstelle. Gemäss Vortrag soll die Überprüfung der Bemessung des Bedarfs grundsätzlich auf der Basis von Akten und allfälligen Rückfragen erfolgen. Ob dadurch – wie im

Vortrag festgehalten – «sichergestellt» ist, «dass die Leistungsgutsprache auf einer qualifizierten und plausibilisierten Empfehlung der Bedarfsprüfungsstelle basiert»<sup>7</sup>, erscheint zumindest fraglich.

---

<sup>7</sup> Vgl. Vortrag zum BLG, Kap. 2.7.1, S.11.