

**Gesundheits-  
und Fürsorgedirektion  
des Kantons Bern**

**Direction de la santé  
publique et de la  
prévoyance sociale  
du canton de Berne**

Alters- und  
Behindertenamt

Office des personnes  
âgées et handicapées

Rathausgasse 1  
3011 Bern  
Telefon +41 31 633 42 83  
Telefax +41 31 633 40 19  
www.gef.be.ch  
info.alba@gef.be.ch



## **Bericht zur Behindertenpolitik im Kanton Bern 2016**

Entwurf für Konsultation

Bearbeitungs-Datum	4. August 2015
Version	V0.0
Dokument Status	in Arbeit
Klassifizierung	frei
Autoren	Namen

## Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALBA	Alters- und Behindertenamt des Kantons Bern
ALV	Arbeitslosenversicherung
BehiG	Behindertengleichstellungsgesetz
BRK	Behindertenrechtskonvention der UNO
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
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IV	Invalidenversicherung
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen
KV	Krankenversicherung
MV	Militärversicherung
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
UV	Unfallversicherung
VIBEL	Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung (Erwachsene Menschen mit Behinderungen)
VSG	Volksschulgesetz
WHO	World Health Organization

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Vorwort des Gesundheits- und Fürsorgedirektors .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>6</b>
2.1	Behindertenpolitische Ausgangslage .....	6
2.2	Kinder und Jugendliche mit Behinderungen.....	6
2.3	Erwachsene Menschen mit Behinderungen.....	7
<b>3</b>	<b>Stellenwert und Aufbau des Berichts .....</b>	<b>8</b>
3.1	Ziele des Berichts .....	8
3.2	Aufbau des Berichts.....	8
3.3	Abgrenzung des Berichts.....	8
<b>4</b>	<b>Behindertenpolitische Ausgangslage.....</b>	<b>9</b>
4.1	Behinderung aus gesellschaftlicher Sicht.....	9
4.1.1	Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Kanton Bern.....	11
4.1.2	Kantonale Fachstelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.....	14
4.2	Den Bedarf beeinflussende Faktoren.....	15
4.3	Herausforderungen.....	17
4.3.1	Spannungsfelder.....	17
4.3.2	Behinderung und Alter .....	19
4.3.3	Palliative Versorgung im Kanton Bern.....	20
4.4	Kantonaler Versorgungsauftrag .....	21
4.4.2	Leistungen .....	21
4.4.3	Steuerungsaufgaben in den Versorgungssystemen .....	22
4.5	Steuerung der Versorgung.....	22
4.5.1	Akteure im Versorgungssystem .....	22
4.5.2	Steuerungsgrundsätze des ALBA .....	23
4.5.3	Definition des Bedarfs .....	23
<b>5</b>	<b>Bereich „Kinder und Jugendliche mit Behinderungen“ .....</b>	<b>24</b>
5.1	Ausgangslage und Handlungsbedarf .....	24
5.1.1	Überblick der aktuellen Angebote.....	24
5.1.2	Abgeschlossene oder noch laufende Projekte .....	25
5.2	Versorgungsplanung.....	25
5.3	Strategie Sonderschulung 2010-15.....	28
5.3.1	Teilziel 1: Optimierung der Nahtstellen zwischen Kindergarten/Volksschule und Sonderschule .....	28
5.3.2	Teilziel 2: Schaffung neuer rechtlicher Grundlage anstelle der Verordnung über die Sonderschulung von invaliden Kindern und Jugendlichen (SSV) .....	30
5.3.3	Teilziel 3: Erarbeitung des Sonderpädagogik-Konzepts .....	30
5.3.4	Teilziel 4: Prüfung Beitritt des Kantons Bern zum Sonderpädagogik-Konkordat .....	31

5.4	Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung .....	31
<b>6</b>	<b>Bereich „Erwachsene Menschen mit Behinderungen“ .....</b>	<b>32</b>
6.1	Ausgangslage.....	32
6.2	Politischer Auftrag .....	34
6.3	Projektstand „Umsetzung Behindertenkonzept“ .....	35
6.3.1	Strategisches Versorgungsziel 1:Rahmenbedingungen .....	35
6.3.2	Strategisches Versorgungsziel 2: Bedarfsorientierter und rechtsgleicher Zugang zu den Leistungen.....	40
6.3.3	Strategisches Versorgungsziel 3: Beteiligung am Bedarfsermittlungsverfahren .....	42
6.3.4	Strategisches Versorgungsziel 4: Wahlfreiheit .....	44
6.3.5	Strategisches Versorgungsziel 5: Gewährleistung der Versorgung .....	46
6.3.6	Strategisches Versorgungsziel 6: Kostenbeteiligung .....	47
<b>7</b>	<b>Antrag an den Grossen Rat .....</b>	<b>49</b>
<b>8</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>50</b>
8.1	Parlamentarische Vorstösse .....	50
8.2	Regierungsrichtlinien .....	52
8.3	Statistische Angaben zu Menschen mit Behinderung .....	53

# 1 Vorwort des Gesundheits- und Fürsorgedirektors

...folgt erst später...

## 2 Zusammenfassung

### 2.1 Behindertenpolitische Ausgangslage

Gestützt auf diverse Vorstösse des Grossen Rates des Kantons Bern und das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 ist die Berner Behindertenpolitik ausgerichtet auf die Bildung und Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen sowie auf die Förderung der Selbstbestimmung, der Eigenverantwortung und der sozialen Teilhabe von erwachsenen Menschen mit Behinderungen. Diese Ziele wurden im Berner Behindertenkonzept vom 26. Januar 2011 sowie im Behindertenbericht des Regierungsrates 2011 verankert 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 Integration 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 betrifft entsprechend auch wichtige Bereiche der Politik. Dies führt zu neuen Herausforderungen und kann demzufolge Spannungen auslösen, nicht zuletzt auch bei den Menschen mit Behinderungen und ihrem Umfeld.

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. 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 sind. Gleichzeitig muss der Kanton im Rahmen der 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 bleibt.

### 2.2 Kinder und Jugendliche mit Behinderungen

Die Leistungsbereitstellung und Leistungserbringung im Bereich „Kinder und Jugendliche mit Behinderungen“ erfolgt in einem sehr dynamischen Umfeld. Herausfordernd 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. Diese 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 die verbindliche Absicht, 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, eine Gesamtsicht der Sonderpädagogik herzustellen, haben die Erziehungsdirektion (ERZ, Federführung) und die GEF im September 2010 die Strategie Sonderschulung 2010-2015 festgelegt. Dabei 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 geklärt. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts liegen noch keine abschliessenden Ergebnisse vor. Im Bereich der Optimierung von bestehenden Schnittstellen im Versorgungssystem konnten aber bereits weitreichende Verbesserungen erzielt 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. Das Projekt steht zum Zeitpunkt der Berichtsverfassung noch am Anfang.

### **2.3 Erwachsene Menschen mit Behinderungen**

Im Bereich „Erwachsene Menschen mit Behinderungen“ steht der Systemwechsel zur Wahlfreiheit zwischen Institution und Assistenz und damit zu einer subjektfinanzierten Versorgung im Zentrum. 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 möglichst bedarfsgerecht und wirkungsvoll eingesetzt. Klar definierte Leistungen sowie indexierte Normkosten pro erbrachte Leistungseinheit werden zudem eine bessere Kostensteuerung ermöglichen und die Chancengleichheit für die Leistungsbezüger und die Leistungserbringer erhöhen.

Gestützt auf das kantonale Behindertenkonzept werden Menschen mit Behinderungen aufgrund ihres persönlichen 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 unabhängig 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 Leistungserbringer 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 Leistungsbezüger und der Leistungserbringer dar. Beispielsweise ist es offen, wie viele Menschen, die heute keine kantonalen Unterstützungsleistungen beziehen, einen anerkannten behinderungsbedingten Bedarf haben und künftig Assistenzleistungen geltend machen. Es kann auch nicht vorher gesagt werden, wie viele Personen ihre gegenwärtige Institution zeitweise oder ganz verlassen und neu die für den Kanton günstigere Möglichkeit der Assistenz nutzen.

Die Umsetzung des Behindertenkonzepts 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 ist die Umsetzung des Behindertenkonzepts planmässig unterwegs 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 und verdient auch den notwendigen 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.

## **3 Stellenwert und Aufbau des Berichts**

### **3.1 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 Lösungen zur Umsetzung der Strategien erarbeitet werden.

### **3.2 Aufbau des Berichts**

Der Behindertenbericht 2016 ist eine Fortsetzung des Berichts aus dem Jahr 2011 und bezieht sich auf die damals formulierten strategischen Versorgungsziele. Inhaltlich ist der Bericht in folgende drei Teile gegliedert:

- Ein genereller Teil (Kapitel 4) mit der behindertenpolitischen 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 für den Versorgungsbereich „Kinder und Jugendliche mit Behinderungen“ (Kapitel 5), in welchem die aktuellen Herausforderungen und der Stand der Projekte dieses Versorgungsbereichs aufgezeigt werden.
- Ein spezifischer Teil für den 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.

### **3.3 Abgrenzung des Berichts**

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

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.



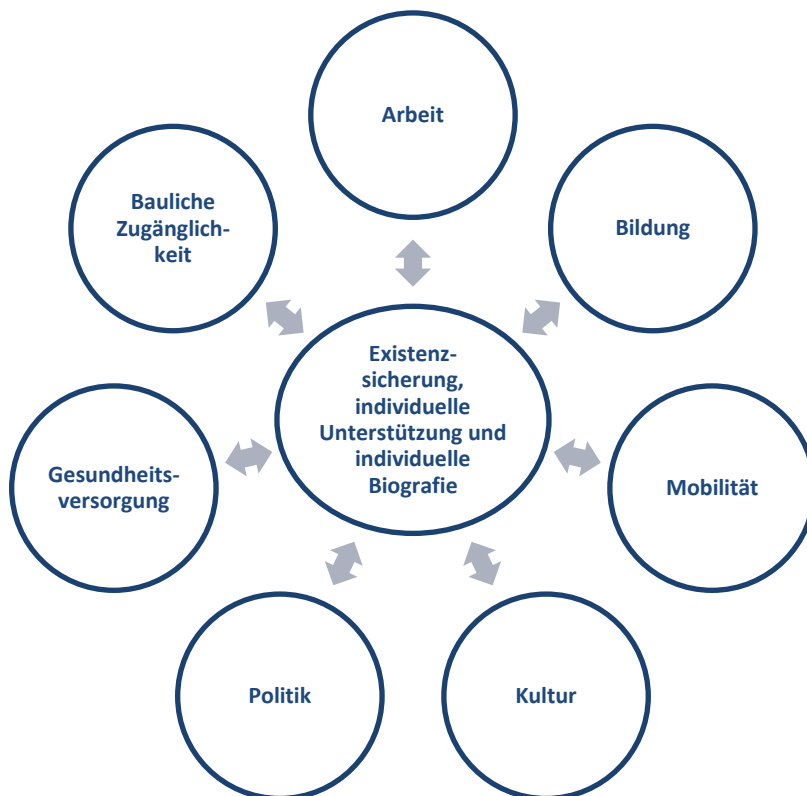
## 4 Behindertenpolitische Ausgangslage

### 4.1 Behinderung aus gesellschaftlicher Sicht

Im vorliegenden Bericht wird von Menschen mit Behinderungen gesprochen. Dabei wird von einer Begriffsdefinition 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)<sup>1</sup>.

Das Thema Behinderung ist aus gesellschaftlicher Sicht immer mehr geprägt vom Gedanken der Gleichstellung. Dieser Fokus nimmt sowohl auf internationaler wie auf nationaler Ebene zu und das Thema gewinnt an Bedeutung. Gegenüber der traditionellen Versorgungslogik, die Behinderung mit individuellen Defiziten und mit Bedürftigkeit assoziiert, wird die Chancengleichheit, die soziale Teilhabe und Partizipation vermehrt 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 diesem Weg 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 Wege 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 insbesondere das Recht von Menschen mit Behinderungen auf barrierefreie Zugänglichkeit (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.



**Abbildung:** Strukturelle Dimensionen von Gleichstellung

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

In der Mitte steht die Existenzsicherung der einzelnen Person mit ihrem Unterstützungsbedarf und ihrer individuellen Biografie. Die äusseren Kreise verdeutlichen exemplarisch weitere Dimensionen, die abgedeckt sein müssen, damit Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben können. Neben der Existenzsicherung soll auch die Gestaltung der individuellen Biografie ins Zentrum rücken. Wie es für die Bevölkerung westlicher Industrienationen weitgehend 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 auch 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 Selbständigkeit 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.<sup>2</sup>
- 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 von Grossrätin Béatrice Stucki (M 017/2008) zu erwähnen, in welcher der Regierungsrat aufgefordert wurde, eine Fachstelle für die Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen einzusetzen. Der Regierungsrat hat damals in Aussicht gestellt, die Einrichtung einer solchen Fachstelle im Rahmen der kantonalen Konzeptarbeiten im Bereich von Menschen mit Behinderungen zu prüfen. Im Kapitel 4.1.2 wird darauf zurückgekommen.
- Für eine kohärente Behindertenpolitik braucht es eine Übersicht über die verschiedenen gleichstellungsrelevanten Themenfelder und eine Koordination über die bereichsspezifischen Massnahmen hinweg.<sup>3</sup> Diese Koordinationsfunktion kann entweder eine spezielle Fachstelle oder ein anderes Organ übernehmen, das über

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

einen entsprechenden politischen Auftrag verfügt.<sup>4</sup> Es ist sicher, dass die Bedeutung der Koordination künftig weiter zunehmen wird. So sieht die BRK eine regelmässige Berichterstattung der Vertragsstaaten vor, die gemäss dem föderalistischen Staatsaufbau der Schweiz alle staatlichen Ebenen betrifft und neue Koordinationsmechanismen bedingt.

#### 4.1.1 Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Kanton Bern

Nach Artikel 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 die Ziele einer rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Kanton Bern verfolgen.

#### 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 im Bereich erwachsene Menschen mit Behinderungen werden auch Ziele der Gleichstellung verfolgt, wie sie in Artikel 19 der UN-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 bedeutend freier Entscheidungen treffen können. Die Rahmenbedingungen lassen mehr Möglichkeiten zu, selber bestimmen zu können, wo und mit wem sie leben möchten und welche Leistungsanbieter sie favorisieren. Beispielhaft ist die Wahlfreiheit, ob sie mit Assistenz zu Hause, in einem Heim oder in teilstationären Angeboten leben und arbeiten wollen.

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

Ein weiterer wichtiger Bereich, der für die relative Unabhängigkeit wichtig ist, ist der Zugang zu Informationen und Kommunikationssystemen. Damit Menschen mit Behinderungen ihr nötiges Knowhow erwerben können, sind Informationen und Kommunikationssysteme entsprechend auszurichten bzw. anzupassen, damit sie zugänglich und nutzbar werden.

#### Bildung

Bildung findet während verschiedener Phasen des Lebens statt. Je nach Phase (Vorschule, Schule, Ausbildung und Weiterbildung) sind die Kompetenzbereiche auf Ebene des Bundes bzw. der Kantone 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 mit der heutigen Rechtslage die Kantone die Schulung von Kindern und Jugendlichen

---

<sup>4</sup> Der Kanton Basel-Stadt verfügt seit 2008 über eine eigene Fachstelle, die mit 80 Stellenprozenten dotiert ist. Die Stadt Bern hat 2010 als erste Gemeinde eine ähnliche Fachstelle eingerichtet (60 Stellenprozent). 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 Stellenprozent, inkl. HR-Bereich). Angesichts ihrer knappen personellen Ausstattung arbeiten alle Fachstellen mehr oder weniger stark schwerpunktbezogen.

mit Behinderungen umfassend regeln. Artikel 20 des BehiG verpflichtet die Kantone, für eine den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen angepasste Grundschulung zu sorgen sowie deren Integration in die Regelschule zu fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl dieser Kinder und Jugendlichen dient.

Bereits im Jahr 2007 wurde im Grossen Rat des Kantons Bern die Motion von Grossrat Simon Ryser (M 102/2007) überwiesen, wonach die gesamte Bildung und somit auch die Sonderschulen in der Erziehungsdirektion zusammenzufassen sei. Der Motionär bezog sich bereits damals auf die bundesrechtliche Verpflichtung der Kantone durch das BehiG und 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 geführt.

Nach der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention wird es zentral sein, 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 verwirklichen.

Berufsbildung: Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen, wobei der Bund für die Oberaufsicht in der Berufsbildung 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, was heute generell unter dem Begriff „Nachteilsausgleich“ bekannt ist.

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 und Fachhochschulen, wie auch die gesetzgeberische Ebene gefordert. Teilweise gibt es Fachstellen an Universitäten und Fachhochschulen, die wichtige Informationen zum benachteiligungsfreien Studium anbieten.

Lebenslanges Lernen: Lernen über die gesamte Biografie eines Menschen hinweg ist ein Bedürfnis, das zahlreiche Menschen haben. Diesem Anliegen wird mit einer breiten Angebotspalette begegnet. Wie Angebote in diesem Bereich auch für Menschen mit Behinderungen besser zugänglich gemacht werden können, ist ein Anliegen der Gleichstellung, dem künftig mehr Beachtung zu schenken sein wird.

## **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. Die Sensibilisierung von Arbeitgebern, aber auch die Kontaktaufnahme oder die Arbeitsplatzgestaltung sind wegweisende Stichworte für die Umsetzung.

Der Artikel 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 wirksamer 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 Sektor.

Mit der subjektorientierten Finanzierung wird eine wichtige Rahmenbedingung geschaffen, indem eine Assistenz oder ein Coaching im ersten Arbeitsmarkt finanziert werden kann, was bezüglich der Integration in die Arbeitswelt einen wichtigen Anreiz schafft. Die Integration in die Arbeitswelt ist für die gesellschaftliche Teilhabe vieler Menschen von grosser Bedeutung. Das gilt ohne Einschränkung auch für Menschen mit Behinderungen.

### **Kulturelle Teilhabe**

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

In Artikel 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 gesetzt 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 Teilnahmemöglichkeiten 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 deshalb geeignete Rahmenbedingungen im Bereich des Bauens unabdingbar.

In der Teilrevision der bernischen Baugesetzgebung sollen daher Bestimmungen über „Hindernisfreies Bauen“ (vgl. Artikel 22 des Baugesetzes (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

Nebst 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 vordringlichen Stellenwert hat, ist der Bereich Arbeit insbesondere für Erwachsene wesentlich. Über alle Altersphasen hinweg müssen Gebäude und Einrichtungen wie Restaurants, Freizeitanlagen, Kulturstätten, etc. so gestaltet sein, dass alle Menschen 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 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 öffentlichen Verkehr (ÖV) gedeckt werden können. Diese Menschen sind auf einen speziellen Transport angewiesen, der sie bis zu ihrem Ziel bringt.

Mobilitätsbedürfnisse haben in der Bevölkerung allgemein zugenommen. Beispielsweise wohnen immer mehr Menschen nicht mehr am selben Ort, wo 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.

Im Kanton Bern gibt es seit vielen Jahren einen gut funktionierenden Behindertentransport, welcher 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 an 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.

### **4.1.2 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 diese sehr viele Lebensbereiche betrifft. Entsprechend ist die Förderung der Gleichstellung 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 welche auch künftig von verschiedenen Akteuren wahrzunehmen ist. Daher ist es sinnvoll, eine verstärkte Koordination auf übergeordneter Ebene mittels einer eigenen kantonalen Fachstelle zu prüfen. Eine Analogie zur kantonalen Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern könnte hierbei weiterhelfen.

## **4.2 Den Bedarf beeinflussende Faktoren**

Die kantonale Behindertenhilfe hat zur Aufgabe, den behinderungsbedingten Bildungs-, Betreuungs- und Pflegebedarf von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Behinderungen in Hinblick auf eine grösstmögliche soziale Teilhabe und Gleichstellung zu decken. Der Gesamtbedarf des Versorgungsbereichs unterliegt zahlreichen, teilweise zueinander in Abhängigkeit stehenden 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 wesentlichsten Faktoren der Bedarfsentwicklung festgehalten.

### **Vorschulische Förderung**

Frühzeitige und auf den individuellen Bedarf des Kindes ausgerichtete Interventionen und Massnahmen beeinflussen die Entwicklung des Kindes nachhaltig. Der Bedarf an spezifischen Massnahmen wird weiter zunehmen. 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) seinerzeit das Sonderpädagogik-Konkordat erarbeitet. Es hat einerseits zum Ziel, einen inhaltlichen Rahmen für die zu erarbeitenden kantonalen Sonderpädagogik-Konzepte zu gewähren 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 freizeithlichen Bereich unterstützen ein selbstbestimmtes Leben. Dieser Effekt ist grundsätzlich unabhängig vom Alter der Person.

### **Therapie**

Therapien sind wichtig, um vorhandene 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 zugeschnitten und 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 Gesellschaft, welche hindernisfrei gestaltet ist, sinkt der behinderungsbedingte Bedarf von Menschen mit Behinderungen im Allgemeinen. 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 die 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. Arbeit soll 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 1. Arbeitsmarkt. Zudem fallen Arbeitnehmende vermehrt aus dem 1. Arbeitsmarkt, was die Nachfrage nach Plätzen im 2. Arbeitsmarkt erhöht. Davon sind insbesondere Menschen mit Behinderungen stark betroffen. Bei schlechter wirtschaftlicher Lage ist der Bedarf an betreuungsintensiven Angeboten der Behindertenhilfe höher als in einer guten konjunkturellen Phase.

## **Demographische Entwicklung**

Die demographische Entwicklung mit der damit verbundenen „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 deren Anzahl als auch deren 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 von 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 Verminderung des Bedarfs und gleichzeitig auch zu einer Steigerung.

## **Technischer Fortschritt**

Der generelle technische Fortschritt wie auch die Entwicklung von spezifischen Hilfsmitteln für Menschen mit Behinderungen kann 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.



## **4.3 Herausforderungen**

### **4.3.1 Spannungsfelder**

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

#### **UNO-Behindertenrechtskonvention**

Die Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention durch die Schweiz ist 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 das Spannungsfeld zwischen der Vision und der heutigen Realität teilweise beträchtlich. Die Erwartungen der vielen Betroffenen und Beteiligten in Bezug auf eine zeitnahe Umsetzung der definierten Ziele sind gross. Veränderungsprozesse in der Gesellschaft, der Politik und der Verwaltung brauchen aber Zeit und erfordern Massnahmen auf unterschiedlichsten Ebenen. Nicht zuletzt erfordert auch ein Umdenken bei den betroffenen Menschen selbst Zeit. Ein gewisses Spannungsfeld zwischen Ziel und Wirklichkeit wird wohl immer bestehen bleiben. Es wird sich aber mit einer auf die Zielsetzungen der Konvention ausgerichteten Entwicklung laufend verringern.

#### **Gesellschaftspolitischer Auftrag**

Aus gesellschaftspolitischer Gesamtsicht 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 deren 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 mit allen potenziellen Anspruchsgruppen im Auge zu behalten.

#### **Behinderungsspezifische Interessen**

Ein Spannungsfeld kann ebenfalls entstehen, wenn einzelne Behinderungsgruppen den Eindruck einer Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen Behinderungsgruppen erhalten. Gemäss Behindertenrechtskonvention ist der Begriff der Behinderung sehr weit gefasst. Aktuell wie auch in Zukunft wird aber nur ein Teil der Menschen, welche eine chronische gesundheitliche Beeinträchtigung haben, 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 den einzelnen Behinderungsgruppen. 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. Zudem ist das komplexe Zusammenspiel der Kostenträger in den verschiedenen Versorgungssystemen verbesserungswürdig.

#### **Eigenverantwortung**

Die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention und des kantonalen Behindertenkonzepts führt mit der Stärkung von Selbstbestimmung und Wahlfreiheit auch zu mehr Eigenverantwortung der Person mit Behinderung bzw. deren gesetzlicher Vertretung. Parallel dazu nehmen die gesellschaftlichen Anforderungen ganz generell zu, sei dies der

technologischer Wandel oder der Trend hin zur vermehrten Individualisierung. Diese übergeordneten Entwicklungen werden Menschen mit Behinderungen generell mehr fordern und teilweise wohl auch überfordern. Einerseits gehen mehr Selbstbestimmung und mehr Eigenverantwortung miteinander einher. Gleichzeitig liegt es jedoch in der Verantwortung der Behindertenhilfe, notwendige Beratungsleistungen anzubieten und den Menschen mit Behinderungen sowie ihrem Umfeld die Orientierung im Versorgungssystem möglichst zu erleichtern.

### **Bedarf und Qualität**

Der Umfang und die Qualität der kantonalen Behindertenhilfe sind letztlich eine politische Entscheidung. Nehmen die finanziellen Mittel in Relation zum Bedarf ab, so sinkt die Versorgungsqualität, wenn 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. 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.

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 alle Personen in der kantonalen Behindertenhilfe, unabhängig von der Art ihrer Behinderung, gleichermassen betroffen sind.

### **Komplexität der Versorgungs- und Finanzierungssysteme**

Die Komplexität und die wechselseitigen Abhängigkeiten der verschiedenen Versorgungs- und Finanzierungssysteme sind ein weiteres und zentrales Spannungsfeld, das sowohl in der heutigen wie auch in der künftigen Versorgungspolitik 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 Mitfinanzierer von Krankheits- und Behinderungskosten lückenlos zu erfassen und deren Beiträge abzurechen.

### **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. deren Angehörigen, Behörden, Beratungsstellen, Institutionen und weiteren unterstützenden Stellen schwierig ist. Missverständnisse und Unverständnisse sind die Folge. Dazu kommt, dass die Betroffenen und deren Angehörige 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.

### 4.3.2 Behinderung und Alter

Es ist allgemein bekannt, dass unsere Lebenserwartung aufgrund besserer Lebensbedingungen kontinuierlich steigt. Dadurch nimmt auch die Anzahl älterer Menschen stetig zu. Dieser demografische Wandel betrifft auch Menschen mit Behinderungen, wobei in dieser Gruppe der Alterungsprozess teilweise wesentlich früher einsetzen kann. 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 um 1.1 Jahre und betrug 2010 rund 38.5 Jahre. Bei Frauen mit Behinderungen 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 stellt für sie zusätzliche Schwierigkeiten dar, 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 von der Persönlichkeit ausgehend beispielsweise als „nicht-wollen“ zu interpretieren.
- Infolge des Alterungsprozesses verändert sich die Tagesstruktur und verlangt neue Abläufe und Inhalte. Hierbei sind insbesondere auch 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 kurzfristiger Umzug in ein Heim, weil die Eltern die Betreuung nicht mehr übernehmen können, kann für Menschen mit Behinderungen einen kritischen Übergang darstellen.

Vor den obgenannten Herausforderungen stehen auch die Institutionen der Behindertenhilfe, in welchen Menschen mit Behinderungen leben und arbeiten, wenn das AHV-Rentenalter erreicht wird. Mit früher eintretenden Altersbeschwerden können diese Herausforderungen aber auch vor dem Rentenalter bereits 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 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 INSOS<sup>5</sup>, 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.

---

<sup>5</sup> Positionspapier Behinderung und Alter von INSOS vom 22. Juni 2011  
Version V0.0

- Lehre, Forschung und Bildung müssen die demografische Entwicklung im Behindertenbereich aufgreifen. Das entsprechende Fachwissen muss von den Institutionen in deren Praxis 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.

### 4.3.3 Palliative Versorgung im Kanton Bern

Die Definition von Palliative Care stützt sich auf die Grundlagen der Nationalen Strategie Palliative Care<sup>6</sup> 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. Sie wird vorausschauend miteinbezogen. Ihr Schwerpunkt liegt aber 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 Tode gewährleistet. Die Angehörigen werden dabei angemessen unterstützt.

Die 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 deren Selbstbestimmung gestärkt.

Im Winter 2013/2014 hat der Gesundheits- und Fürsorgedirektor das Konzept für die Palliative Versorgung im Kanton Bern<sup>7</sup> 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 und ausgerichtet auf die individuellen Bedürfnisse bestmöglich behandelt und betreut werden.

Zielsetzungen der kantonalen Palliativstrategie sind beispielsweise Massnahmen im Bereich

- der Bildung;
- der Sicherung der Versorgungsqualität;  
(Vorgaben für Leistungserbringer der Grundversorgung im Akut- und Langzeitbereich sowie im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause)
- sowie der spezialisierten Versorgung.  
(Leistungsaufträge an Spitäler, Leistungsverträge an 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 psychiatrischen Erkrankung. Dazu werden Entwicklungen und Forschungsprojekte verfolgt.

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

<sup>7</sup> Konzept für die Palliative Versorgung im Kanton Bern. Grundlagen. Strategien. Massnahmen. (Winter 2013/2014) Version V0.0

## 4.4 Kantonaler Versorgungsauftrag

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

### 4.4.1 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. die Ergreifung von Massnahmen zur Abwendung von unerwünschten Ereignissen oder Zuständen, die ohne Hilfestellung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreffen werden. 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  
(sogeannter Nachteilsausgleich)
- Behebung von Notlagen im Rahmen der institutionellen Sozialhilfe  
(z.B. in Form von Angeboten zur Krisenintervention)
- Verhinderung von Ausgrenzung und Förderung der Integration  
(z.B. durch die Ermöglichung integrativer 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 eine besondere Rolle zukommt, denn sie stellt sowohl einen Wirkungsbereich als auch ein Wirkungsziel der Sozialhilfe dar. Integration ist deshalb gleichzeitig ein Mittel als auch ein Zweck der Sozialhilfe. Diese besondere Stellung muss bei der Planung und Umsetzung von Massnahmen beachtet werden.

### 4.4.2 Leistungen

Die Leistungen gemäss Versorgungsauftrag stehen grundsätzlich jenen Menschen offen, welche die entsprechenden Voraussetzungen (z.B. Bedürftigkeit) mitbringen oder die vorgegebenen Bedingungen (z.B. Aufnahmebedingungen eines Heims) erfüllen. Die Leistungsangebote müssen eine angemessene Qualität aufweisen und auf die Wirkungsziele ausgerichtet sein.

Die Qualität, die Wirkung und das Kosten/Nutzen-Verhältnis der einzelnen Leistungsangebote werden regelmässig überprüft. Die Leistungsüberprüfung dient zudem dem Vergleich von Bedarf und Angebot und kann eine Anpassung des Angebots erfordern.

Bei den Angeboten zu Gunsten 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 Regierungsrates andererseits. Die finanziellen Rahmenbedingungen erlauben keine Deckung des Bedarfs in allen Bereichen. Dies bedingt, dass Prioritäten gesetzt werden müssen.

Innerhalb der Versorgungssysteme teilen sich folgende Angebote die verfügbaren Mittel (Aufzählung nicht abschliessend): Beratungs- und Informationsstellen, Wohnheime, Kinder- und Jugendheime, geschützte Werkstätten, Beschäftigungs- und Tagesstätten, Sonderschulen und Transportdienste sowie Assistenzdienste. Als Assistenzdienste gelten Einrichtungen, die ähnlich wie ein Spitex-Dienst spezielle Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen anbieten, welche es diesen Menschen ermöglicht, auch ausserhalb einer Institution zu leben.

#### **4.4.3 Steuerungsaufgaben in den Versorgungssystemen**

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

- Sicherstellung eines ausreichenden und bedarfsgerechten Angebots
- Sicherstellung der Qualitätssicherung bei Leistungserbringern mittels Vorgaben zur Mindestqualität oder das Vereinbaren von Leistungsverträgen

Weitere Aufgaben sind das Erteilen von Bewilligungen an Institutionen oder an Privatpersonen (Berufsausübungsbewilligung für Pflegende) sowie die Sicherstellung einer bedarfsgerechten und subsidiären Finanzierung.

### **4.5 Steuerung der Versorgung**

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

#### **4.5.1 Akteure im Versorgungssystem**

In der Gestaltung, Steuerung und Beanspruchung der Versorgungssysteme gibt es viele Akteure mit unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Im Mittelpunkt steht 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 Kinder und Jugendlichen oder im Erhalten von Autonomie bei Menschen im Alter.

Verschiedene Finanzierer (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 die Familie, gesetzliche Vertretungen, Angehörige, Freunde, Bezugspersonen sowie im weiteren Umfeld beispielsweise auch durch die Nachbarschaft oder Vereine.

#### **4.5.2 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, soweit deren Wirksamkeit und Effizienz sichergestellt und vertretbar sind.
- Die Leistungsempfänger werden in der Wahrnehmung ihrer Eigenverantwortung gestärkt. Sie verfügen in der Regel über Wahlmöglichkeiten.
- Die Angebote sind auf den effektiv vorhandenen Bedarf ausgerichtet und transparent gestaltet. Sie erfüllen definierte minimale Qualitätsvorgaben, wo dies zum Schutz der Leistungsempfänger notwendig ist.
- Die Leistungserbringer nehmen ihre unternehmerische und soziale Verantwortung wahr und sind innovativ. Die Rahmenbedingungen sind für alle Leistungserbringer gleich und ermöglichen einen fairen Wettbewerb.

#### **4.5.3 Definition des Bedarfs**

Die kantonale Versorgung zielt auf das Erreichen der angestrebten Wirkungen. Als Mittel dazu dienen die effiziente Bereitstellung von bedarfsgerechten und wirksamen Leistungen sowie finanziellen Massnahmen. Damit wird der Bedarf zum Ausgangspunkt der Gestaltung und Steuerung in den Versorgungssystemen. Zusammengefasst ist der Bedarf die Differenz zwischen einem Soll-Zustand 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.

## 5 Bereich „Kinder und Jugendliche mit Behinderungen“

### 5.1 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. Im Bereich der Bildung, der Familie und des Schutzes besteht der Anspruch, Kindern mit besonderem Bedarf eine Entwicklung zu ermöglichen, die sie unterstützt, ihren Platz in der Gesellschaft zu finden und Selbstwirksamkeit zu 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 zunehmenden Forderung, Ansprüche von individueller Bedürftigkeit optimal und maximal zu erfüllen, erzeugt dies ein Spannungsfeld. Die Annäherung zwischen individuell optimaler Bedarfsdeckung und kollektiver Grundversorgung wird durch die Förderung von flexiblen und differenzierten Leistungsangeboten angestrebt.

#### 5.1.1 Überblick der aktuellen Angebote

Mit der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen (SPMV) vom 8. Mai 2013 hat das ALBA 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 sein. Die Unterstützungsleistungen werden durch ein dichtes Netz von privaten und öffentlichen, subventionierten und nicht subventionierten Organisationen und Institutionen erbracht.

Die Unterstützungsleistungen beinhalten zum einen pädagogisch-therapeutische Massnahmen:

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

Zum anderen ist insbesondere die Sonderschulung eine wichtige Unterstützungsleistung. Sie wird separat in Sonderschulen oder für Kinder und Jugendliche mit Intelligenzminderung auch integrativ in der Volksschule und in privaten Volksschulen durchgeführt.

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 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 Alters- und Behindertenamt die erforderlichen Massnahmen von ausserkantonalen Leistungserbringern. Die Leistungen und deren Finanzierung richten sich nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE).



### **5.1.2 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).

Der Versorgungsbereich „Kinder und Jugendliche mit Behinderungen“ wird zurzeit in wesentlichen Elementen überprüft und den veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungen angepasst. Daraus erfolgen Arbeiten in zum Teil direktionsübergreifenden Projekten.

### **Versorgungsplanung**

Die GEF hat den Auftrag, regelmässig den Bedarf an institutionellen Leistungsangeboten zu erheben und zu analysieren sowie darauf gestützt die Leistungsangebote 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» (siehe Kapitel 5.2) lanciert.

### **Strategie Sonderschulung 2010-2015**

In der Absicht, eine Gesamtsicht der Sonderpädagogik herzustellen, haben die ERZ (Federführung) und die GEF im September 2010 die Strategie Sonderschulung 2010-2015 mit vier Zielen festgelegt (siehe Kapitel 5.3). 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 Ryser (Motion 102-2007) geklärt werden.

### **Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern**

Im März 2012 wurde im Grossen Rat die Motion 221-2011 (Kneubühler, Nidau) angenommen, die eine Vereinfachung der Organisationsstruktur, insbesondere im Bereich der direktionalen Zuordnung der Aufsicht und des Finanzierungsmodells für die Institutionen der stationären Jugendhilfe fordert. Mit RRB (338-2014) vom 12. März 2014 lancierte der Regierungsrat unter Federführung des Kantonalen Jugendamts das Projekt Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern (siehe Kapitel 5.4).

## **5.2 Versorgungsplanung**

Die GEF hat den Auftrag, alle Tätigkeiten im Bereich Kinder und Jugendliche mit einem behinderungsbedingten oder sonstigem besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf (vgl. Art. 68 SHG) so auszurichten, dass die Bereitstellung geeigneter Unterstützungsleistungen eine Förderung ihrer Entwicklung ermöglichen, welche 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 daher die Orientierung am Bedarf und nicht das Angebot, und die Leistungserbringenden müssen Kompetenzen entwickeln, die ihnen die flexible Befriedigung der Bedürfnisse ermöglichen.

Zur Begründung dieses Entwicklungsbedarfs wurde in den Jahren 2013 bis 2015 eine Versorgungsplanung erarbeitet. Sie wurde in einem breit abgestützten Rahmen inner- und

interdirektional sowie mit weiteren Kreisen diskutiert<sup>8</sup>. Der Abschluss der Arbeiten erfolgte im Rahmen des Berichts zur Strategie und Umsetzung der Versorgungsplanung. Darin definiert die GEF, welche Wirkung im Zeitraum bis 2020 durch wen (Leistungserbringer) und wo (regional, zentralisiert) mit welchen Mitteln erzielt wird. Sie begründet diese Festlegung auf der Basis des empirischen Ist-Zustands sowie strategischer Ziele.

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 Selbstwirksamkeit<sup>9</sup> zu erfahren. Sie erhalten eine ausreichende Grundschulung unter Beachtung ihres besonderen Bildungsbedarfes. Basis dafür bilden die Lernziele der Volksschule und eine individuellen Förderplanung (vgl. Art. 9 SPMV).
- **Familien**<sup>10</sup> 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. Die emotionale Funktion bedeutet die Aufgabe, den Familienmitgliedern Rückhalt und Sicherheit zu geben, Rückzug und Rückbesinnung zu ermöglichen und mit der Familie 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. geschaffen werden können.

Die Umsetzung der genannten Wirkungsziele baut auf fünf strategischen Pfeilern:

- **Regionaler Zugang:** In allen Regionen des Kantons besteht Zugang zu einem Grundangebot, welches die häufigsten Bedürfnisse abdeckt. Der behinderungsbedingte Bedarf, der zu seiner Deckung eine höhere Spezialisierung erfordert und seltener auftritt, 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 Seeland (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. Einer Region wird zur Erreichung eines Wirkungsziels ein Kostenrahmen abgesteckt. Mit welchen konkreten institutionellen Leistungen die Umsetzung anschliessend erfolgt, ist von den konkreten 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 legt das ALBA nicht fest, in welcher Art und Weise die Leistungserbringung im Detail zu erfolgen hat.

<sup>8</sup> Einbezogen wurden ausserhalb der GEF auch die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK), die Polizei- und Militärdirektion (POM), Betroffenenorganisationen (Kantonale Behindertenkonferenz kbk, Pro Infirmis, Verein für Eltern und Bezugspersonen von Kindern sowie für Erwachsene mit POS / AD(H)S ELPOS), Interessenverbände (z.B. Socialbern) sowie Zuweisungs- und Abklärungsstellen.

<sup>9</sup> Selbstwirksamkeit bezeichnet die Erfahrung, aufgrund eigener Kompetenzen gewünschte Handlungen erfolgreich ausführen zu können. Selbstwirksamkeit stellt demnach den Gegenpol zu (erlernter) Hilflosigkeit dar.

<sup>10</sup> 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 (2009) zu entnehmen.

- **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 Leistungserbringern 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.
- **Ressourcenzuteilung nach Bevölkerungsanteil:** Die grundsätzlich beschränkten (finanziellen) Ressourcen zur Erreichung der Wirkungsziele werden für die Versorgung mit Grundleistungen regional nach Bevölkerungsanteil bereitgestellt.

Die Versorgungsplanung sieht die Umsetzung für den Zeitraum 2015-2020 vor. Details, insbesondere Aussagen zu einzelnen Regionen im Kanton, sind im genannten Bericht nachzulesen. Nachfolgend wird in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf bezüglich der Versorgungsplanung aufgezeigt.

- 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 andern Regionen fehlen explizit auf diese Gruppe ausgerichtete Leistungen. Es sollen deshalb kantonsweit gezielt zusätzliche Kompetenzen im Bereich der Verhaltensauffälligen-Pädagogik aufgebaut werden. Für die Umsetzung kommen primär diejenigen Schulen in Frage, in denen heute bereits Kompetenzen in der Geistigbehinderten-Pädagogik bestehen. 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 Geistigbehinderten-Pädagogik also überproportional viele Mittel eingesetzt. Deshalb ist die oben bereits genannte Stärkung von Kompetenzen im Bereich der Verhaltensauffälligen-Pädagogik in den Heilpädagogischen Schulen mit Schwerpunkt Geistigbehinderten-Pädagogik auch aus einem zweiten Grund 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) scheint dies wenig. Der Anteil soll deshalb überprüft 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 ist zwar nicht sehr gross, soll jedoch trotzdem 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). 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. Das gilt insbesondere bei der Vorbereitung zur beruflichen Ausbildung und/oder bei der Erlangung von notwendigen Kompetenzen zum Einstieg in den Arbeitsprozess.

Diese Erkenntnisse basieren auf der Bestandaufnahme und Bedürfniserhebung ECOPLAN und berücksichtigen bzw. stützen auch die Erfahrungen des ALBA.

### **5.3 Strategie Sonderschulung 2010-15**

#### **5.3.1 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.

#### **Pool 1: Integrative Sonderschulung**

Mit dem Ziel, den administrativen Aufwand der integrativen Sonderschulung<sup>11</sup> zu reduzieren und den Sonderschulen in der Zusammenarbeit mit den Regelschulen bei der Organisation der Integrationsvorhaben mehr Handlungsspielraum 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 pro Woche heilpädagogische Unterstützung zur Verfügung<sup>12</sup>. 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 die folgenden „Budgetwerte“ betreffend Integrationsvorhaben von der GEF festgelegt und bewilligt: 61'000 Lektionen für ca. 330 Vorhaben.

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

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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 Schüler 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, der die Möglichkeiten von Kindergarten und Volksschule übersteigt, 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.

### **Heilpädagogische Fachberatung – HFP2**

Mit dem Ziel, die Hilfestellungen für Fachkräfte, die Schülerinnen und Schüler mit Autismus-Spektrum-Störungen in Kindergarten- oder Volksschulklassen begleiten und unterstützen neu kantonsweit aus einer Hand und möglichst gleichermassen zu organisieren, 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, die von einer Autismus-Spektrum-Störung betroffen sind, zu gewährleisten.

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)**

Mit dem Ziel, den Lehrpersonen und Schulleitungen im Bereich Sonderschulen den Zugang zu allen Weiterbildungs-, Beratungs- und Dienstleistungsangeboten zu gewährleisten, die im Rahmen des Leistungsauftrags der ERZ an die PHBern festgehalten sind, hat die GEF (ALBA) mit der PHBern eine entsprechende Vereinbarung getroffen, welche per 1. Januar 2012 umgesetzt wurde. Dazu verpflichtete sich die PHBern auch, 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.

### **5.3.2 Teilziel 2: Schaffung neuer rechtlicher Grundlage anstelle der Verordnung über die Sonderschulung von invaliden Kindern und Jugendlichen (SSV)**

Ein zweites Ziel der Strategie ist 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 Artikel 88 Absatz 3 der Verfassung vom 6. Juni 1993 des Kantons Bern 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 (Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe, SHG), auf welche sich die neu zu schaffende Verordnung überwiegend abzustützen hatte (neben Artikel 19 Volksschulgesetz vom 19. März 1992). Aus zeitlichen Gründen musste die Schaffung der neuen Verordnung der Erarbeitung des Sonderpädagogikkonzeptes vorgezogen werden. In der Folge mussten gemäss Artikel 197 Ziffer 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.

### **5.3.3 Teilziel 3: Erarbeitung des Sonderpädagogik-Konzepts**

Ein drittes zentrales Ziel der Strategie Sonderschulung 2010-2015 ist die Erarbeitung des Sonderpädagogik-Konzepts. 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 2010-2015.

Die Erarbeitung des Sonderpädagogik-Konzepts 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 (Motion 102-2007) und 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 betreffend Sonderschulung zu klären.

Alle massgebenden Entscheide betreffend die Sonderschulung sollen im Zeitraum 2015/2016 soweit gefällt werden, dass die Erarbeitung des Sonderpädagogik-Konzepts im Jahr 2016 begonnen werden kann. Dieses bildet in der Folge zugleich die Grundlage für die erforderlichen Rechtssetzungen (Gesetzesrevisionen, Revisionen von Verordnungen).

#### **5.3.4 Teilziel 4: Prüfung Beitritt des Kantons Bern zum Sonderpädagogik-Konkordat**

Gestützt auf die Entscheide betreffend die Sonderschulung kann im Jahr 2016 auch die Prüfung eines allfälligen Beitritts des Kantons Bern zum Sonderpädagogik-Konkordat vorgenommen werden.

### **5.4 Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung**

Ergänzende Hilfen zur Erziehung bilden eine Gruppe von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die dann notwendig werden, wenn die Eltern oder andere Sorgeberechtigte mit der Erziehung und Betreuung ihrer Kinder überfordert sind und dadurch das Wohl der Kinder gefährdet ist. Das Spektrum der ergänzenden Hilfen zur Erziehung umfasst Leistungen, die unterschiedlich stark in die Erziehungsverantwortung der Eltern eingreifen: von der ambulanten Hilfe bis zur Unterbringung des Kindes ausserhalb der Herkunftsfamilie. Die ergänzenden Hilfen zur Erziehung zählen zu den besonders aufwändigen und kostenintensiven Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Ziel des Projekts ist die Ausgestaltung eines einheitlichen, aufeinander abgestimmten Bewilligungs- Finanzierungs- und Steuerungssystems, das im Sinne einer lückenlosen Angebotskette die gesamten Leistungen der ergänzenden Hilfen umfasst.

Neben den Einrichtungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe (inklusive Behinderten- und Sonderschulheime) sind das Pflegekinderwesen, die Dienstleistungsangebote in der Familienpflege zur Vermittlung von Pflegekindern und die ambulanten Leistungen (sozialpädagogische Familienbegleitung oder Tagesbetreuung u. a.) in die Betrachtung eingeschlossen. Nicht eingeschlossen ist die Thematik der Sonderschulung, welche im Rahmen der Strategie Sonderschulung 2012-2015 behandelt wird.

## 6 Bereich „Erwachsene Menschen mit Behinderungen“

### 6.1 Ausgangslage

Zentrale Anforderungen der UNO-Behindertenrechtskonvention wie die Stärkung der Selbstbestimmung und die Teilhabe an der Gesellschaft werden mit der aktuellen Behindertenpolitik nur teilweise oder nicht erfüllt. Es bedarf der Veränderung von Haltungen sowie der Anpassung von historisch gewachsenen Strukturen und Prozessen.

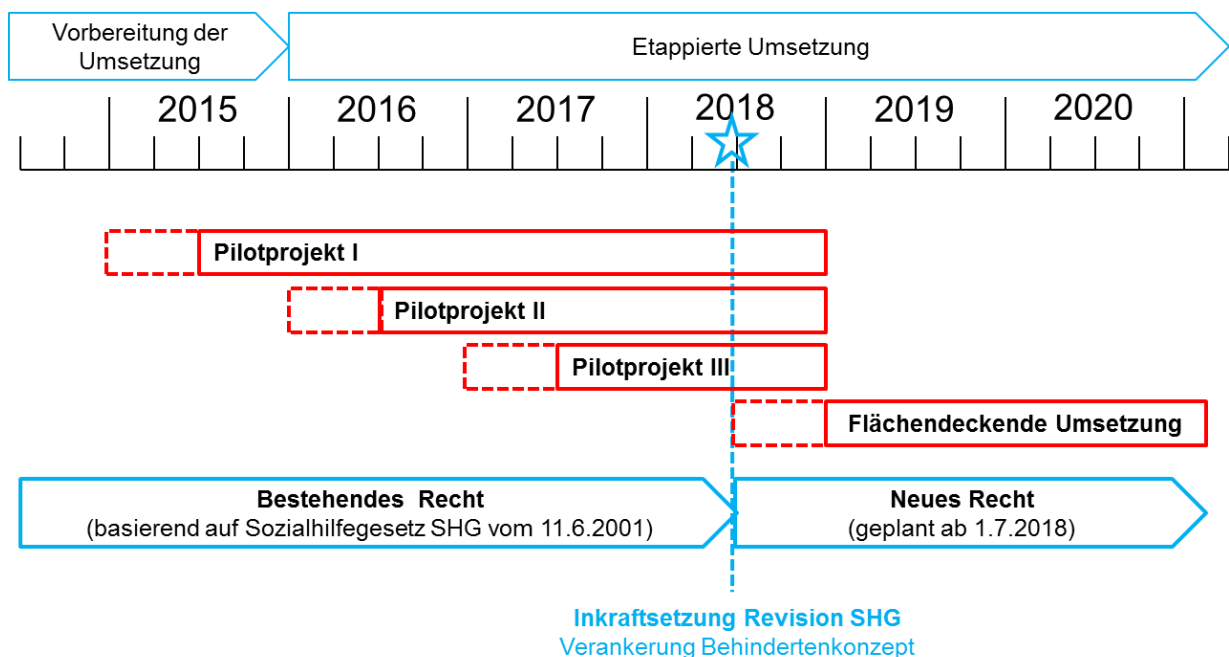
Die Handlungsfelder betreffen fast alle Bereiche der Behindertenhilfe. Die wichtigsten sind nachfolgend dargestellt.

Ausgangslage	Ziel
Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und soziale Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sind im Alltag nur teilweise realisiert und wenigen Menschen vorbehalten.	Die Entscheidungskompetenzen, wie und wo der individuelle behinderungsbedingte Bedarf gedeckt wird, sollen 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 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 vom Leistungserbringer und Leistungsfinanzierer organisatorisch unabhängige Abklärungsstelle soll eine professionelle, standardisierte und chancengleiche Ermittlung des Bedarfs gewährleisten.
Die Tarife der Institutionen sind weitgehend historisch gewachsen und als Folge davon besteht eine Ungleichbehandlung der Leistungserbringer 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 Leistungserbringer verbessert werden.
Das Fehlen einer standardisierten Bedarfsermittlung und einer normierten Leistungsabgeltung verunmöglicht 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 sowie der aufgezeigten Massnahmen zur Lösung des Handlungsbedarfs 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 Mitte 2018 geplanten Revision des Sozialhilfegesetzes (SHG) soll die Umsetzung des Behindertenkonzepts rechtlich verankert und dessen flächendeckende Umsetzung ermöglicht werden.

Bereits in den Jahren 2016 bis 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 geben, sondern eine kontrollierte, etappierte Umsetzung ab 2016, welche voraussichtlich fünf bis sechs Jahre dauert.



**Abbildung:** Etappierte Umsetzung in Abhängigkeit der 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 neuen Erkenntnissen und Behebung von Mängeln, ohne dass Tausende von Menschen davon betroffen sind.
- Geordneter, zukunftsorientierter Aufbau von Fachwissen und personellen Ressourcen bei der Abklärungsstelle sowie 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.
- 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 der andere Teil bereits im neuen Versorgungssystem ist.

## 6.2 Politischer Auftrag

Die Neuausrichtung der kantonalen Behindertenpolitik geht auf die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahre 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 (M 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 (M 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 resultierend wurden das Leitbild und die sechs strategischen Versorgungsziele im Behindertenkonzept des Kantons Bern festgelegt, welches 2011 vom Regierungsrat und vom Bundesrat genehmigt wurde.

Im Bericht des Regierungsrates 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.

Die starke Verankerung der Neuausrichtung der Behindertenpolitik zeigte sich im Herbst 2013 im Rahmen der Diskussionen rund um das Sparpaket ASP 2014. Die breite Unterstützung für die Anliegen von Menschen mit Behinderungen veranlasste den Grossen Rat, die Sparvorschläge der Regierung im Behindertenbereich zu korrigieren und damit die Auswirkungen für die Betroffenen zu minimieren. Zudem verwies die Regierung in ihren Antworten zu verschiedenen politischen Vorstössen 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 die geplante 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-Konvention bezüglich der Rechte von Menschen mit Behinderungen und 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 ermöglicht einem grösseren Personenkreis, in den eigenen vier Wänden zu leben oder im ersten Arbeitsmarkt zu arbeiten. Damit entsteht eine gleichwertige Alternative zum Leben und Arbeiten in Institutionen.

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

## 6.3 Projektstand „Umsetzung Behindertenkonzept“

### 6.3.1 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 den heutigen Anspruchsvoraussetzungen, welche das Vorliegen einer Rente der Invalidenversicherung (IV) vorschreibt. Es gibt 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 sich diese Sozialversicherungsleistung ausschliesslich auf die reduzierte Arbeitsfähigkeit fokussiert.

Es braucht folglich eine Veränderung der heutigen Anspruchsvoraussetzungen, in welchen 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 die Veränderungen nicht vorhersehbar sind, erfolgt die Anpassung der Anspruchsvoraussetzungen etappenweise. Dies verbessert die Kontrolle des Umsetzungsprozesses und erweitert je nach Verlauf die Steuerungsmöglichkeiten.

#### Etappe 1: (im Rahmen der SHG-Revision per 1. Juli 2018)

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 Tag 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 aufweisen.
- Personen mit ausserkantonalem Wohnsitz<sup>13</sup>, 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 Sinne von Artikel 2 Absatz 1 BehiG<sup>14</sup>) ist zu prüfen. Das würde eine generelle Abklärung des behinderungsbedingten Bedarfs ermöglichen - unabhängig davon, ob eine Rente der IV oder eine Hilflosenentschädigung gesprochen sind.

<sup>13</sup> Finanzierung der Leistungen erfolgt durch den Kanton, wo die Person ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hat.

<sup>14</sup> Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) vom 13. Dezember 2002

## Planungsgrundsatz 2: Qualitätsanforderungen

Sowohl beim Leistungsbezug in Institutionen als auch beim Leistungsbezug im Assistenzmodell wird dem Schutz der Menschen mit Behinderungen sowie des Pflege- und Betreuungspersonals Rechnung getragen. Die Aufsichtsfunktion nehmen das ALBA sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) wahr.

### Qualität und Aufsicht bei der institutionellen Leistungserbringung:

Als institutionelle Leistungserbringer gelten Wohnheime, Werk- und Tagesstätten mit einer Bewilligung bzw. Anerkennung des Kantons. Da die jährlichen Leistungsverträge zwischen dem ALBA und den institutionellen Leistungserbringern 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 IFEG<sup>15</sup> und qualitative Mindestanforderungen (mit der SHG-Revision später ebenfalls gestützt auf die Sozialhilfegesetzgebung)
- Vorgaben zur Finanzierung von Leistungen

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 und Aufsicht bei Assistenzleistungen:

Als mögliche Assistenzdienstleister gelten

- Einzelpersonen

sowie folgende Leistungserbringer:

- Organisationen der Behindertenhilfe
- Betriebe und Unternehmen (Wohnheime, Werk-/Tagesstätten, Privatwirtschaft)
- Spitex-Organisationen
- Private Haushalte<sup>16</sup>

Assistenzdienstleister benötigen keine Bewilligung oder Anerkennung des Kantons Bern. Die kantonale Mitfinanzierung bedingt jedoch, dass eine vertragliche Regelung (Pflege- und Betreuungsvertrag oder Arbeitsvertrag) zwischen den Assistenzdienstleistern und den Leistungsempfängern bzw. der gesetzlichen Vertretung vorliegt.

Beim Bezug von Assistenzleistungen ist die Eigenverantwortung der Person mit Behinderung bzw. der gesetzlichen Vertretung grundsätzlich grösser. Daher ist es denkbar, dass der Kanton zum Schutz aller Beteiligten Vorgaben zum Vertragsverhältnis macht. Dies kann beispielsweise darin bestehen, dass der Kanton Leistungsabrechnungen nur dann akzeptiert, wenn das Vertragsverhältnis auf der Basis eines kantonalen Muster-Vertrags mit den entsprechenden Rahmenbedingungen abgeschlossen wurde.

Auch im Assistenzbereich stehen den Menschen mit Behinderungen, den Angehörigen und den Mitarbeitenden via Ombudsstelle und KESB direkte Kanäle für Rückmeldungen betreffend Qualität der Pflege- und Betreuungssituation zur Verfügung.

<sup>15</sup> Bundesgesetz vom 6.10.2006 über Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen

<sup>16</sup> «Private Haushalte» sind familienähnliche Wohngemeinschaften für bis zu 3 Personen. Diese müssen über eine Betriebsbewilligung der Standortgemeinde verfügen.

### **Planungsgrundsatz 3: Kosten des Versorgungsbereichs**

Dieser Planungsgrundsatz wurde vom Grossen Rat in der Januar Session 2012 mit folgender Planungserklärung ergänzt:

*„Der Grosse Rat ist laufend über die Entwicklung der Kosten zu informieren.“*

Folgende vier Aspekte haben Einfluss auf die Kostenentwicklung im Versorgungsbereich Erwachsene Menschen mit Behinderungen:

#### **Die Auswirkungen der demografischen 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 und die damit verbundene Zunahme des durchschnittlichen Pflege- und Betreuungsbedarfs zu mehr Leistungen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist von einem finanziellen Mehrbedarf von 2-4 Prozent pro Jahr auszugehen. Dieser demografisch begründbare Mehrbedarf fällt nicht unter die Vorgabe der kostenneutralen Umsetzung des Behindertenkonzepts.

#### **Die bedarfsgerechte und kostenneutrale Umverteilung der finanziellen Mittel**

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.“*

In der Umsetzung wird die Kostenneutralität durch zwei Massnahmen gewährleistet:

1. Den Normkosten werden die durchschnittlichen Lohnkosten des Betreuungs- und Pflegepersonals sowie die durchschnittlichen weiteren Kosten der Institutionen in der heutigen Versorgung zugrunde gelegt.
2. Die heutige Gesamtzahl an Betreuungs-/Pflegestunden wird bedarfsgerecht verteilt.

#### **Die Effekte des Systemwechsels**

In der ersten Umsetzungs-Etappe (siehe Planungsgrundsatz 1) gelten im Grundsatz die gleichen Anspruchsvoraussetzungen wie im aktuellen Finanzierungssystem. Aber die Beschränkung der Leistungsbezüger 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 beispielsweise

- Menschen mit Behinderungen, welche bisher ohne kantonale Finanzierung 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 Leistungen, womit Heimeintritte verhindert oder verzögert werden können.
- die Subsidiarität der kantonalen Mitfinanzierung umfassender ausgeschöpft wird, indem Menschen mit Behinderungen zum vollständigen Bezug von Sozialversicherungsleistungen verpflichtet werden können.
- die Selbstständigkeit der Menschen mit Behinderungen gefördert und erhöht wird, indem heutige Barrieren abgebaut und technische Hilfsmittel eingesetzt werden.

## Die Infrastrukturkosten

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 über die 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 aufwändig 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.

Daher sollen mit der Umsetzung des Behindertenkonzepts die kantonale Investitionsrechnung des Versorgungsbereichs und die heutigen Infrastrukturkosten gemäss den Leistungsverträgen zusammengefasst werden in einer Normkosten-Infrastrukturpauschale. Analog dem Altersbereich werden dadurch die Planungssicherheit für Kanton und Institutionen sowie die unternehmerische Flexibilität der Institutionen deutlich gestärkt.

Da die Summe der kantonalen Mittel (Leistungsverträge und Investitionsbeiträge) in der heutigen Versorgung unter dem Bedarf liegt, also de facto von der Substanz gelebt wird, führt die Einführung kostengerechter Infrastruktur-Pauschalen aus kurzfristiger Perspektive zu Mehrkosten. Aus längerfristiger Perspektive führt eine rasche Umstellung auf eine sachgerechte Finanzierung zu geringeren Folgekosten. Zudem wird für die Institutionen der Anreiz verstärkt, auch andere Mitfinanzierungsmöglichkeiten auszuschöpfen.

Die Kostenentwicklung im neuen Versorgungssystem hängt also von unterschiedlichen Effekten ab und ist schwierig zu prognostizieren. Mit dem schrittweisen Vollzug des Systemwechsels wird auf diese Unsicherheiten reagiert, um diese möglichst zu reduzieren. Zudem sind im neuen Versorgungssystem verschiedene Steuerungsinstrumente vorgesehen wie beispielsweise:

- Anpassungen bei den Anspruchsvoraussetzungen.  
(Bedarfsuntergrenzen sowie Veränderungen der Zielgruppe)
- Anpassungen der Zeitwerte, die den Leistungen im Leistungskatalog hinterlegt sind.
- Anpassungen beim Index der Normkosten (Tarife).
- Anpassungen bei den Tarif-Obergrenzen.
- Beschränkungen bei der Zulassung von Leistungserbringern (z.B. Einschränkung der Finanzierung von Leistungen durch Angehörige auf 1/3 des anerkannten Bedarfs).

Die laufende Prozess- und Kostenkontrolle 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 stehen im direkten Zusammenhang mit der Versorgungsqualität und entsprechend auch mit den menschlichen und finanziellen Langzeitfolgen für unsere Gesellschaft.

#### **Planungsgrundsatz 4: Berufliche Aus- und Weiterbildung des Personals**

Der Kanton Bern unterstützt die Aus- und Weiterbildung des Personals, um die notwendige Qualifikation in der Leistungserbringung zu gewährleisten und den beruflichen Nachwuchs zu fördern. Dies geschieht insbesondere 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 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. Es werden folgende drei Qualifikationsstufen unterschieden, welche auch bei der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) zur Anwendung kommen:

- Mitarbeitende mit fachspezifischer Ausbildung auf Tertiärstufe (z.B. Sozialpädagogen)  
→ entspricht Qualifikationsstufe 3
- Mitarbeitende mit Abschluss auf Sekundarstufe (z.B. Fachangestellte Betreuung)  
→ entspricht Qualifikationsstufe 2
- Mitarbeitende ohne fachspezifische Ausbildung  
→ 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 beinhalten zudem die Zeitaufwände für die Aus- und Weiterbildung des Personals. Das ermöglicht den Arbeitgebern sowohl beim institutionellen Leistungsbezug als auch bei Leistungen im Assistenzbereich, die Aus- und Weiterbildung des Personals zu fördern und zu finanzieren.

Bei institutionellen Leistungserbringern gelten erhöhte interkantonale Anforderungen an die Professionalität. So muss beispielsweise 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.

### **6.3.2 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 betreffend 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. Diese Beiträge für bewilligte bzw. anerkannte Institutionen 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 Leistungserbringer 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.

##### 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. Für die Durchführung des Verfahrens ist der am 17. November 2014 gegründete Verein „Unabhängige Abklärungsstelle individueller Bedarf Kanton Bern“ zuständig. Die Abklärungsfachpersonen verfügen über eine fachspezifische Ausbildung (in der Regel auf tertiärer Stufe) sowie eine 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, welche die Person mit Behinderung eigenständig oder mit Unterstützung ausgefüllt hat. In angemessener Weise werden auch Abklärungsberichte und Gutachten von Leistungserbringern, Ärzten, Fachpersonen und Versicherern bei der Gesprächsvorbereitung mit berücksichtigt.

Die Abklärungsfachperson wertet das Abklärungsgespräch aus und setzt aufgrund des eruierten Bedarfs die erforderlichen Unterstützungsleistungen in Stunden und Franken fest. Bekannte Leistungen potenzieller Mitfinanzier werden ebenfalls erfasst. In Form eines Abklärungsberichts werden alle verfügungs- und abrechnungsrelevanten Daten dem ALBA als verfügende 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 zu Händen des Kantons, in welcher mit einem kantonalen Formular alle zweckgebundenen Einnahmen und Ausgaben erfasst und abgerechnet werden.

Im Normalbetrieb wird der Gesamtaufwand für eine Erstabklärung inklusive Verfügung durchschnittlich 8 Stunden pro Person betragen, wovon das eigentliche Abklärungsgespräch (inklusive Terminkoordination, Vor- und Nachbereitung sowie An- und Rückfahrt) rund 5 Stunden beansprucht.

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 bis 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. Bei der Verwaltung wird die Bearbeitung der Verfügungen und Abrechnungen gemäss aktuellem Planungsstand 4 zusätzliche Vollzeitstellen erfordern, während durch den Systemwechsel verschiedene Aufgaben im Umfang von 1 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 bedarfsgerechte Steuerung der beträchtlichen finanziellen Mittel möglich wird.
- heutige Ungerechtigkeiten und Fehlanreize im Finanzierungssystem eliminiert werden.
- teure Fehlzusweisungen 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 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(n)

Flankierende Massnahmen sind ergänzend zu den individuellen Leistungen und werden vielfach versorgungsübergreifend erbracht, also gleichzeitig für mehrere Versorgungsbereiche bzw. Zielgruppen. Mit der Umsetzung des Behindertenkonzepts wird die Beratung der Person mit Behinderung, der Angehörigen und der gesetzlichen Vertretungen an Bedeutung zunehmen. Diese Unterstützungskompetenz zur Orientierung im neuen Versorgungssystem kann entweder auf verschiedene Beratungsstellen verteilt oder bei einem Dienstleister konzentriert werden.

Im Gegensatz zu den anerkannten individuellen Leistungen sind flankierende Massnahmen objektfinanziert und bedingen den Abschluss eines Leistungsvertrags. Die zu erbringenden Leistungen und die dafür entrichteten Abgeltungen werden im Leistungsvertrag festgehalten.

### 6.3.3 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 deren gesetzlicher Vertretung. Das wird sichergestellt mittels einer Selbsteinschätzung, welche die Person alleine oder mit Unterstützung ausfüllen kann sowie einem Abklärungsgespräch am Ort, wo die Person lebt oder arbeitet. Soweit es für eine objektive Ermittlung des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs zweckmässig ist, können weitere, der Person mit Behinderung nahe stehenden Bezugspersonen sowie professionelle Leistungserbringende in das Verfahren einbezogen werden.

Sobald der Bedarf ermittelt und die Leistung bemessen ist, erhält die Person mit Behinderung bzw. deren 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 Neu Beurteilung zu erlangen.

Der Einbezug der Person mit Behinderung bzw. der 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. der 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. Sozialdienste, 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, um aktuelle Sozialversicherungsleistungen 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. 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 eine Berechnung mit den 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 Leistungserbringern 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 Leistungserbringern und Lohnzahlungen) ab und erhält die nicht gedeckte Differenz nachschüssig und subsidiär vom Kanton finanziert. Um die Liquidität der Person sicher zu stellen, sind Vorschuss-Zahlungen denkbar. Die Notwendigkeit und Grössenordnung solcher Zahlungen ist abhängig von der Abrechnungsperiodizität.

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.

### 6.3.4 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 in ihrer Orientierung im Versorgungssystem und in ihrer Wahlkompetenz unterstützt.

Eine echte Subjektfinanzierung ist für alle Leistungen vorgesehen, die mit dem individuellen Bedarf an Pflege und Betreuung einhergehen, welcher im Rahmen des Abklärungsverfahrens mit VIBEL ermittelt wurde. 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 insbesondere die Auswahl der Leistungserbringer, die Anstellung von Assistenzpersonen und die korrekte Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben.

Die Subjektfinanzierung, welche auf den individuellen Bedarf von Menschen mit Behinderungen abstützt, ermöglicht eine bedarfsgerechte Verteilung der vorhandenen Mittel im Rahmen des Budgets, das dem Versorgungsbereich zur Verfügung steht. Hierbei sind die persönlichen Budgets und damit die Normkosten 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 Leistungserbringer (Wohnheime, Werk- und Tagesstätten) nicht alle behinderungsbedingten Kosten decken. Der Kanton sieht hierfür Strukturbeiträge vor. Diese werden nur an Institutionen entrichtet, welche über eine kantonale Anerkennung oder Betriebsbewilligung verfügen und entsprechende Auflagen erfüllen. Strukturbeiträge werden subjektorientiert ausgerichtet und den Institutionen direkt vom Kanton ausbezahlt. Die subjektorientierte Auszahlung ist geknüpft an eine Leistungseinheit (Aufenthaltsstage für Wohnheime sowie Betreuungsstunden für Werk- und Tagesstätten).

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 im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen, um die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Unternehmen der gleichen Branche in der Privatwirtschaft herzustellen.

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 einen Leistungserbringer zu bevorteilen bzw. zu benachteiligen.

### **Planungsgrundsatz 11: Anstellung von Angehörigen**

Angehörige<sup>17</sup> 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 Leistungserbringer nur mit besonderem Aufwand abdecken könnten. Dieses Engagement wird honoriert, indem Angehörige künftig als Assistenzdienstleister gelten und für anerkannte Leistungen auch eine Abgeltung erlangen können. Voraussetzung dafür ist, dass zwischen ihnen 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).

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 Ergänzungsleistungen<sup>18</sup> eine Einheitsabgeltung von brutto CHF 25.- pro Stunde. Mit diesen Massnahmen sollen die Leistungen von Angehörigen honoriert werden. Gleichzeitig begrenzt dieser Stundensatz die finanziellen Auswirkungen, weil diese Erweiterung seitens der Leistungserbringer eine kostensteigernde Unbekannte ist.

Im Gegenzug stärkt die Finanzierung von Betreuungsleistungen, welche durch Angehörige erbracht werden, die ambulante Versorgung gegenüber der stationären und 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 Sinne 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 dem Leistungsbezüger und dem Leistungserbringer.

Es ist denkbar, dass institutionelle Leistungserbringer in ihren Pflege- und Betreuungsverträgen Bedingungen festhalten, um beispielsweise die Planungssicherheit in Bezug auf eingesetzte Ressourcen erhöhen und Fixkosten decken zu können. Hier wird sich ein Gleichgewicht zwischen den Interessen und Möglichkeiten des Leistungserbringers sowie der Wahlfreiheit der Menschen mit Behinderungen einspielen müssen. Unterzeichnet die Person mit Behinderung bzw. die gesetzliche Vertretung einen Pflege-/Betreuungsvertrag mit einschränkenden Bedingungen, so gelten die Prinzipien der Selbstbestimmung und Eigenverantwortung. Profilieren können sich jene Leistungserbringer, welche flexibel auf den Bedarf und die Wünsche der zahlenden Leistungsbezüger eingehen und dabei qualitativ gute Leistungen erbringen.

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

---

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> Art. 16 EV ELG

### 6.3.5 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 Leistungserbringer und ermöglicht ihnen einen angemessenen unternehmerischen Gestaltungsfreiraum. Gleichzeitig nehmen das ALBA sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) ihre Aufsichtsfunktionen wahr. Die Aufsicht ist Teil der 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 und damit auch das Wohl und die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu schützen.

Institutionelle Leistungserbringer 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.

Assistenzdienstleister benötigen keine Bewilligung oder Anerkennung des Kantons. Sie müssen ihre Leistungen aber vertraglich mit dem Leistungsempfänger regeln (Arbeitsvertrag oder Pflege-/Betreuungsvertrag).

Beim Bezug von Assistenzleistungen ist die Eigenverantwortung der Person mit Behinderung bzw. der 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.

#### 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.

Zur Gewährleistung der Wirksamkeit, der Qualität sowie der Wirtschaftlichkeit des Leistungsangebots 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 umfassen insbesondere die 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.

Ein systematisches Versorgungscontrolling und die daraus abgeleiteten Massnahmen bilden die Grundlage zur Sicherstellung einer ausreichenden, bedarfsgerechten, qualitativ angemessenen und wirtschaftlichen Versorgung sowie 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 mit einem ausserordentlich anspruchsvollen Bedarf (Koordinations- und

Beratungsstelle KBS<sup>19</sup>) 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 interkantonal – wird insbesondere 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.

### 6.3.6 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.<sup>20</sup> 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 Leistungsfinanzierer. 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.

Bei der periodischen Abrechnung der behinderungsbedingten Kosten gegenüber dem Kanton werden fixe und variable Leistungen der Sozialversicherer sowie relevante Spitex-Leistungen erfasst und zur Deckung der Kosten berücksichtigt. Darunter fallen insbesondere:

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

Stellt das ALBA als verfügende Behörde fest, dass die Person mit Behinderung keine der oben genannten Leistungen erhält, obwohl sie mit grosser Wahrscheinlichkeit Anrecht darauf hätte, so wird in der Verfügung der Kostengutsprache die Auflage gemacht, entsprechende Finanzierungsgesuche bei den potenziellen Mitfinanzierern einzureichen. Hierfür ist bei der Revision des SHG die erforderliche Rechtsgrundlage zu schaffen. Künftig soll damit eine bessere Ausschöpfung der Subsidiarität bei der Finanzierung von erbrachten Pflege- und Betreuungsleistungen sichergestellt werden.

---

<sup>19</sup> 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)

<sup>20</sup> Gemäss Artikel 7 Absatz 1 IFEG haben sich die Kantone soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer anerkannten Institution zu beteiligen, dass keine invalide Person wegen dieses Aufenthaltes Sozialhilfe benötigt.

## **Planungsgrundsatz 17: Kostenbeteiligung ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse**

Die Höhe der kantonalen Kostenbeteiligung 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 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 Selbstzahler<sup>21</sup>, welche einen Anteil oder sogar den gesamten Tarif eigenständig finanzieren.

Die Beseitigung dieser Diskriminierung führt bei den Institutionen zu Mindereinnahmen von rund 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 aufwändigen, alljährlichen Erhebungen der Einkommens- und Vermögensverhältnisse aller Personen mit Behinderungen wegfallen.

---

<sup>21</sup> 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).



## **7 Antrag an den Grossen Rat**

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Bern, xx. Monat 2016 / RRB xxxx

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

## 8 Anhang

### 8.1 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.

#### **Motion Bolli (M 299/2006) vom 29. November 2006: «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 Ryser (M 102/2007) vom 21. März 2007: «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 Ryser (M 103/2007) vom 21. März 2007: «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 Institutionen 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 Schnegg-Affolter/Burkhalter-Reusser (M 179/2008) vom 11. Juni 2008: «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 nahe stehende Personen.*
- 2. genügend Entlastungsangebote für pflegende Angehörige zu schaffen, zu fördern und zu unterstützen.*
- 3. eine zentrale (oder mehrere regionale) Informations- und/oder Koordinations- stelle/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 Häsler (M 111/2010) vom 21. Juni 2010: «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 und gleichzeitige Abschreibung am 30.3.2011 mit 87 Ja- zu 0 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**Motion Näf-Piera (M 040/2011) vom 31. Januar 2011: «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 Steiner-Brütsch (M 276/2013) vom 11. September 2013: «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.

**Interpellation SP-JUSO-PSA (I 213/2013) vom 1. September 2013: «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.

Der Interpellantin zeigt sich von den Antworten des Regierungsrates teilweise befriedigt (Sitzung des Grossen Rates vom 21. November 2013). Sie gibt eine Erklärung ab.

**Interpellation Grimm (I 228/2013) vom 2. September 2013: «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 Regierungsrates teilweise befriedigt (Sitzung des Grossen Rates vom 21. November 2013). Er gibt eine Erklärung ab.

**Interpellation Grimm (I 229/2013) vom 2. September 2013: «Bernische Behindertenpolitik: Ist auf Aussagen des Regierungsrates 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 Regierungsrates teilweise befriedigt (Sitzung des Grossen Rates vom 21. November 2013). Er gibt eine Erklärung ab.

**Interpellation Mühlheim (I 231/2013) vom 2. September 2013: «ASP 2014, Massnahmen im Bereich erwachsene Behinderte: missachtete Spielregeln und unnötige Massnahmen auf Grund falscher Daten?»**

Die Interpellantin 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 Regierungsrates teilweise befriedigt (Sitzung des Grossen Rates vom 21. November 2013). Sie gibt eine Erklärung ab.

## 8.2 Regierungsrichtlinien

Die Legislaturziele 2015-2018 des Regierungsrates 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.“*

### **8.3 Statistische Angaben zu Menschen mit Behinderung**

...folgt erst später...