Der Grosse Rat des Kantons Bern **Le Grand Conseil du canton de Berne**

Donnerstag (Vormittag), 20. März 2014

Gesundheits- und Fürsorgedirektion

51 2013.1244 Motion 276-2013 Steiner-Brütsch (Langenthal, EVP)
Vergleichbarkeit von Stellenplänen und Abgeltungstarifen bei Behinderteninstitutionen

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	276-2013
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2013.1244
Eingereicht am:	11.09.2013
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Steiner-Brütsch (Langenthal, EVP) (Sprecher/in) Schürch (Huttwil, SVP) Wüthrich (Huttwil, SP) Zumstein (Bützberg, FDP)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	124/2014 vom 17. März 2014
Direktion:	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	**Annahme**

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 die Betreuungs- und Pflegebedürftigkeit von erwachsenen Behinderten 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 Aufenthaltstages pro Bewohner (in Abhängigkeit der Betreuungs- und Pflegebedürftigkeit) festzulegen.

Allfällige Mehrkosten zur Umsetzung der Motionsanliegen sind innerhalb der Gesundheits- und Fürsorgedirektion zu kompensieren.

Begründung:

Bewohnerinnen und Bewohner von Behinderteninstitutionen werden bei Heimeintritt mittels des ressourcenorientierten Einschätzungssystems für die Betreuungs- und Pflegebedürftigkeit von erwachsenen Behinderten im Wohnbereich (ROES) durch das Heimpersonal eingestuft. Mit einem Fragekatalog wird dabei eruiert, wie betreuungsintensiv die Eintretenden sind. Anhand der durchschnittlichen Einstufung der Bewohner, des Angebots, der Platzzahl und der Öffnungstage eines Heims wird dann ein Stellenplan für die Institution berechnet. Dieser definiert, wie viele

Stellen der Kanton mindestens finanziert.
Problematisch ist einerseits, dass die Einstufung der Bewohnerinnen und Bewohner heimintern gemacht und nicht extern überprüft wird. Faktisch werden somit Heime, die den Betreuungsaufwand für ihre Bewohnerinnen und Bewohner zurückhaltend eingeschätzt haben, im geplanten Sparpaket des Kantons Bern, der Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP), bestraft: Ihre Beiträge würden weniger stark sinken, wenn sie die Einstufung eher grosszügig vorgenommen hätten.
Andererseits besteht offenkundig die Gefahr, dass die einzelnen Heime ihre Bewohnerinnen und Bewohner sehr unterschiedlich einschätzen und die Stellenpläne deshalb gar nicht miteinander vergleichbar sind. Dies widerspricht im Übrigen der erklärten Absicht der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF), mit dem ressourcenorientierten Einschätzungssystem für die Betreuung und Pflegebedürftigkeit von erwachsenen Behinderten im Wohnbereich (ROES) ein Instrument bereitzustellen, das einen «geringen Interpretationsspielraum bei der Einschätzung» zulässt (vgl. das GEF-Dokument «ROES – Ressourcenorientiertes Einschätzungssystem für die Betreuungs- und Pflegebedürftigkeit von erwachsenen Behinderten im Wohnbereich – Erläuterungen zur Handhabung»).
Die vorliegende Motion wirft einen weiteren, unbefriedigenden Sachverhalt auf: Vergleichbare Institutionen (Heimbewohnerinnen und Heimbewohner mit ähnlichen durchschnittlichen ROES-Einstufungen) werden im Kanton Bern äusserst unterschiedlich entschädigt. So ist den Motionären ein Beispiel bekannt, in dem eine Institution mit 476 Franken pro Aufenthaltstag und Bewohner entschädigt wird, während eine andere Institution (mit ähnlichen durchschnittlichen ROES-Einstufungen) lediglich 319 Franken pro Aufenthaltstag und Bewohner erhält. Derartige Unterschiede in der Entschädigung von Institutionen (bei vergleichbaren ROES-Einstufungen) sind störend. Besonders irritierend ist aber auch, dass die grossen Tarifunterschiede (bei vergleichbaren Rahmenbedingungen) von der GEF dahingehend begründet werden, sie seien «historisch gewachsen». Dieser Sachverhalt könnte korrigiert werden, indem einheitliche Tarife (allenfalls in Form einer Bandbreite) zur Abgeltung der Kosten eines Aufenthaltstags pro Bewohner (in Abhängigkeit der Hilfs- und Pflegebedürftigkeit) festgelegt würden.
Mit der vorliegenden Motion soll erreicht werden, dass die Vergleichbarkeit von Stellenplänen und Abgeltungstarifen bei Behinderteninstitutionen verbessert wird und kostenbewusste, zurückhaltende Institutionen nicht bestraft werden.

Antwort des Regierungsrats

Mit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) übernahm der Kanton Bern 2008 vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) eine historisch gewachsene Versorgungslandschaft. Die Wohnheime, Tagesstätten und geschützten Werkstätten für erwachsene Personen mit einer Behinderung unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich Zielgruppe, Grösse und konzeptioneller Grundlage, sie sind auch finanziell höchst unterschiedlich ausgestattet. Der Kanton Bern hatte zwar mit der Entwicklung und Implementierung des ressourcenorientierten Einschätzungssystems ROES Ende der neunziger Jahre schweizweit Pionierarbeit geleistet, doch verhinderte auch diese individuelle Bedarfseinschätzung in den Wohnheimen nicht, dass gleiche Leistungen weiterhin ungleich abgegolten werden.
Der behinderungsbedingte Betreuungs- und Pflegebedarf von erwachsenen Personen, welche im Kanton Bern einen Wohnheimplatz belegen, wird mit den Einstufungssystemen ROES, BESA oder RAI-RUG ermittelt. Die Einstufungen erfolgen durch das Fachpersonal der Wohnheime und bilden zusammen mit der Art und dem Umfang des Angebots die Grundlage zur Berechnung des für eine angemessene Betreuung erforderlichen Personals.
Der Stellenplan findet Anwendung bei der Erteilung von Betriebsbewilligungen gemäss der Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (BSG 862.51; Heimverordnung HEV). Art. 9 Abs. 1 und 2 halten fest, dass der Personalbestand bezüglich Zahl und beruflicher Qualifikation auf die Betreuungs- und Pflegebedürfnisse der aufzunehmenden Personen abzustimmen sei und dass die Bewilligungsbehörde die Mindestbestände an Fach- und Hilfspersonal festzulegen habe. Vor dem Hintergrund des kantonalen Behindertenkonzepts ist der Stellenplan jedoch nur ein Übergangsinstrument, da der Bedarf künftig individuell zugesprochen werden soll. Damit wird in Zukunft jeder erwachsenen Person mit einem anerkannten behinderungsbedingten Bedarf ein persönlicher Betreuungs-

und Pflegebedarf und damit sozusagen ein «persönlicher Stellenplan» zugemessen.
Der Regierungsrat bestätigt die Einschätzung der Motionäre, dass die Einstufung in den Institutionen unterschiedlich gehandhabt wird und dass die Vergleichbarkeit der Stellenpläne dadurch beeinträchtigt wird. Ebenso teilt er die Schlussfolgerung, dass Wohnheime mit einer zurückhaltenden Einstufung bei der Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP) dafür tendenziell bestraft worden wären. Es ist auch eine zutreffende Beurteilung, dass die unterschiedliche Handhabung zu unterschiedlichen Tarifen bei gleichen Rahmenbedingungen führt, was wiederum eine bedarfs- und leistungsrechte Steuerung der finanziellen Mittel erschwert.
Seit dem Ende der NFA-Übergangszeit von 2008 bis 2010, in welcher die Kantone die bisherigen Leistungen des BSV garantieren mussten, richtet der Kanton Bern seine Behindertenpolitik im Erwachsenenbereich neu aus. Grundlage ist das vom Bundesrat am 22. Juni 2011 genehmigte Behindertenkonzept des Kantons Bern[1]. Darin wird unter anderem festgehalten, dass sich das kantonale Versorgungssystem für erwachsene Personen am individuellen, behinderungsbedingten Bedarf ausrichten soll.
Den grundlegenden Handlungsbedarf hat der Regierungsrat erkannt und bereits 2011 im «Bericht des Regierungsrates zur Behindertenpolitik im Kanton Bern» aufgezeigt, wie diese und weitere unbefriedigende Gegebenheiten in der heutigen Versorgung mit einer zeitgemässen Behindertenpolitik angegangen werden sollen. So weisen die heutigen Einstufungssysteme nebst der unterschiedlichen Handhabung unter den Wohnheimen auch weitere Mängel auf:
– Sie bilden den Betreuungsbedarf schlechter ab als den Pflegebedarf, wodurch der Bedarf von Menschen mit Autismus oder einer psychischen Beeinträchtigung ungenügend abgebildet wird.
– Bedarfsschwankungen, wie sie insbesondere bei Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung auftreten, werden nicht systematisch berücksichtigt.
– Das fachliche Niveau der benötigten Leistungen wird nicht beurteilt. Dabei ist es – auch finanziell – ein erheblicher Unterschied, ob beispielsweise eine spezialisierte Pflege oder eine einfache Hilfestellung erforderlich ist.
– Die heutigen Einstufungssysteme erfassen nur den Wohnbereich. Notwendig ist jedoch auch die Berücksichtigung des Arbeitsbereichs.
– Die eigene Beurteilung der betroffenen Person bzw. seiner gesetzlichen Vertretung fliesst nicht standardisiert in die Bedarfsermittlung mit ein.
– Und schliesslich wird in den Wohnheimen nur der Bedarf im Rahmen des institutionellen Angebots erhoben. Das kantonale Behindertenkonzept sieht jedoch die Stärkung der sozialen Teilhabe, der Eigenverantwortung und der Wahlfreiheit von Menschen mit einer Behinderung vor und damit auch die Möglichkeit den Individuellen Bedarf mittels Assistenzleistungen ausserhalb einer Institution zu decken.

Die Umsetzung des kantonalen Behindertenkonzepts[2] und damit auch die Behebung der von den Motionären erwähnten Mängel ist bereits eingeleitet. Der Regierungsrat verweist in Zusammenhang mit dem Anliegen der Motionäre insbesondere auf folgende Punkte der künftigen Steuerung im Versorgungsbereich erwachsene Behinderte:
– Da kein bestehendes Instrument den notwendigen Anforderungen (bedarfsgerechte Berücksichtigung aller Formen von Behinderung, Erfassung von Wohnen und Arbeit, Bemessung der fachlichen Qualität der Leistung, Berücksichtigung von Bedarfsschwankungen, Beachtung der Selbsteinschätzung der betroffenen Person, Ermöglichung der Wahl zwischen Assistenz und Institution) genügt, wurde in den vergangenen drei Jahren das Abklärungsverfahren VIBEL[3] entwickelt. Es wird gegenwärtig im Praxistest ökonomisch hinterlegt, ab 2016 zunächst als Pilot und ab 2018 dann, wenn es sich im Praxistest bewährt hat, flächendeckend eingesetzt.

[1] „Förderung der Selbstbestimmung und der gesellschaftlichen Teilhabe von erwachsenen Menschen mit einer Behinderung“, Behindertenkonzept des Kantons Bern gemäss Artikel 197 Ziffer 4 BV sowie Artikel 10 IFEG, vom Bundesrat genehmigt am 22. Juni 2011
[2] „Förderung der Selbstbestimmung und der gesellschaftlichen Teilhabe von erwachsenen Menschen mit einer Behinderung“, Behindertenkonzept des Kantons Bern gemäss Artikel 197 Ziffer 4 BV sowie Artikel 10 IFEG, vom Bundesrat genehmigt am 22. Juni 2011
[3] Das Verfahren zur individuellen Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung (VIBEL) erfüllt die Anforderungen wie bedarfsgerechte Berücksichtigung aller Formen von Behinderung, Erfassung von Wohnen und Arbeit, Bemessung der fachlichen Qualität der Leistung, Berücksichtigung von Bedarfsschwankungen, Beachtung der Selbsteinschätzung der betroffenen Person, Ermöglichung der Wahl zwischen Assistenz und Institution.

– Zur Vermeidung einer ungleichen Handhabung des neuen Einstufungssystems erfolgt die Durchführung durch eine vom Leistungserbringer unabhängige Abklärungsstelle. Es ist geplant diese Aufgabe der IV-Stelle Bern zu übertragen, um einerseits deren Know-how zu nutzen und andererseits auch um einen möglichst hohen Synergieeffekt (Reduktion der Abklärungen, Zugänglichkeit und Konzentration von Bemessungs- und Versicherungsdaten) zu erzielen.
– Mit der Steuerung der finanziellen Mittel, die am individuellen behinderungsbedingten Bedarf ausgerichtet ist, werden die heutigen Durchschnittstarife ganzer Abteilungen oder ganzer Institutionen hinfällig. Während weniger stark beeinträchtigte Personen tendenziell weniger Ressourcen zugesprochen werden wird, erhalten gerade Personen mit einem hohen Betreuungs- und Pflegebedarf gegenüber heute mehr Mittel. Dies dürfte die Chancen erhöhen, dass für Menschen mit einem hohen oder anspruchsvollen Betreuungs- und Pflegebedarf geeignete Wohnplätze im Kanton Bern zur Verfügung stehen.
– Die Vergleichbarkeit der Tarife wird künftig dadurch erreicht, dass die Zeiteinheiten für Pflege und Betreuung unter Berücksichtigung der fachlichen Qualifikationsstufe mit Normkosten hinterlegt werden. Personen mit demselben anerkannten individuellen Bedarf haben auf diese Weise auch denselben Tarif zugute und es wird dem Prinzip «gleicher Preis für gleiche Leistung» Rechnung getragen.
– Die Einführung der neuen Abklärungsstelle sowie die mit dem Behindertenkonzept verbundene Neuausrichtung der Versorgung für erwachsene Menschen mit einer Behinderung erfordert eine neue rechtliche Grundlage. Das entsprechende Konzept ist in Erarbeitung.

Die heutigen Leistungsverträge mit Wohnheimen, Werkstätten und Tagesstätten werden mit der Umsetzung des Behindertenkonzepts weitgehend durch eine zweckgebundene Kostengutsprache abgelöst, die sich auf den individuellen Leistungsbezug stützt. Im Rahmen des vom Kanton anerkannten Bedarfs können die betroffenen Personen auf diese Weise wahlweise Assistenten bezahlen oder in Institutionen Leistungen beziehen. Normkosten für Pflege- und Betreuungsleistungen wie auch für die Strukturbeiträge an Wohnheime, Tagesstätten und Werkstätten schaffen für die Leistungserbringer gleiche Rahmenbedingungen. Eine Indexierung dieser Normkosten würde es zudem erlauben, das Ausgabenvolumen laufend am kantonalen Finanzplan auszurichten.
Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Motionäre. Die Verbesserung der Vergleichbarkeit von Tarifen sowie die Förderung eines kostenbewussten Handelns der Institutionen sollen wie dargelegt und im Rahmen des Budgets der Gesundheits- und Fürsorgedirektion erreicht werden.

Der Regierungsrat beantragt:
Annahme

Präsident. Die Regierung beantragt Annahme dieser Motion. Wird die Motion bestritten? – Das ist nicht der Fall. Ich habe aber gestern mit Frau Zumstein abgemacht, dass sie hier trotzdem zur Klarstellung die Möglichkeit erhält, eine Erklärung abzugeben, weil eine Änderung des Sachverhalts vorliegt.

Katrin Zumstein, Bützberg (FDP). Ich mache hier grundsätzlich keine Klarstellung, sondern gebe eine Erklärung ab, denn die Motion ist ja unbestritten. Es gibt Institutionen, die durch die ungleichen historisch gewachsenen Tarife in Schieflage geraten werden. Gemäss Antwort wird es offenbar noch bis in das Jahr 2018 dauern, bis die entsprechenden Änderungen zur Subjektfinanzierung greifen. Es werden aber nicht alle Institutionen den Atem haben, um bis dann durchzuhalten. Deshalb möchte ich hier Folgendes zu Protokoll geben: Wir gehen davon aus, dass die GEF solche Institutionen unterstützt, damit es bei den Wohnverhältnissen von Behinderten nicht zu dramatischen Situationen kommt.

Präsident. Wir stimmen jetzt über die Motion ab.

Abstimmung

Der Grosse Rat beschliesst:
Annahme

Ja	137
Nein	0
Enthalten	0

Präsident. Sie haben der Motion einstimmig zugestimmt.