

David Oberholzer, Monika Reisel und René Stalder

Selbstbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe

Der Kanton Bern als Pionier bei der Integration von Menschen mit Behinderung

Zusammenfassung

Mit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vor zehn Jahren mussten alle Kantone ein Konzept für die kantonale Behindertenpolitik vorlegen. Der Kanton Bern orientierte sich bei der Ausarbeitung seines Behindertenkonzepts an den Grundsätzen der Selbstbestimmung und der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderung. Um diese Ziele zu verwirklichen, wird in den kommenden Jahren eine Systemumstellung von der Objekt- zur Subjektfinanzierung vorgenommen.

Résumé

Avec l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) il y a dix ans, tous les cantons ont dû présenter un projet pour leur politique cantonale en matière de handicap. Lors de l'élaboration de son plan stratégique, le canton de Berne a choisi de se baser sur les principes de l'autodétermination et de la participation sociale des personnes en situation de handicap. Pour parvenir à ces objectifs, on prévoit dans les années à venir une restructuration du système, qui passera d'un financement de l'objet au financement du sujet.

Behindertenkonzept Kanton Bern

Ein Blick auf die aktuellen Leistungsangebote im Behindertenwesen in der Schweiz zeigt, dass zentrale Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention nach Selbstbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe nicht oder nur ansatzweise erfüllt werden. Es besteht weder ein ausreichendes Mass an Möglichkeiten zur Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und gesellschaftlicher Teilhabe, noch gibt es genügend Alternativen zum stationären Versorgungssystem. Der allgemeine Arbeitsmarkt bleibt vielen Personen aufgrund der fehlenden Finanzierungsmöglichkeiten verwehrt. Bis zum Inkrafttreten der NFA im Jahr 2008 erhielten alle Tagesstätten, Werkstätten und Wohnheime, unabhängig vom Unterstützungsbedarf der Person mit Behinderung, den gleichen Betrag für deren Betreuung und Pflege. Dies zeigte sich insbesondere für Menschen mit schweren Behinde-

rungen als nachteilig. Ausserdem sind aus historischen Gründen die Tarife für die verschiedenen Institutionen unterschiedlich hoch ausgestaltet. Des Weiteren sind die kantonalen Versorgungssysteme sowie die Konzepte vieler Institutionen angebotsorientiert und berücksichtigen damit den Bedarf der Klientinnen und Klienten vielfach nur ungenügend (Detreköy, Steiner & Zürcher, 2016).

Während der Kanton Bern zunächst die vom Bund verwendeten Planungs- und Finanzierungsinstrumente praktisch unverändert weiterführte, entwickelte er gleichzeitig zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderung, kantonalen Behindertenorganisationen sowie institutionellen Leistungserbringenden ein neues Behindertenkonzept, welches vom Bundesrat am 22. Juni 2011 bewilligt wurde (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, 2011).

Der Kanton Bern entschied sich dazu, sich vom bisherigen «Giesskannen-Prinzip» gänzlich zu verabschieden und rückte neue *Grundprinzipien* in den Vordergrund:

- «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.» (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, 2011, S. 14)
- «Bedarfsorientierter und rechtsgleicher Zugang zu den Leistungen: Der Kanton Bern gewährleistet, dass erwachsene Menschen mit einer Behinderung entsprechend ihrem individuellen behinderungsbedingten Bedarf rechtsgleichen Zugang zu anerkannten Leistungen haben.» (ebd., S. 15)
- «Beteiligung am Bedarfsermittlungsverfahren: Der Kanton Bern gewährleistet, dass erwachsene Menschen mit einer Behinderung am Verfahren zur Ermittlung ihres individuellen behinderungsbedingten Bedarfs beteiligt sind.» (ebd., S. 15)
- «Wahlfreiheit: Der Kanton Bern gewährleistet, dass erwachsene Menschen mit einer Behinderung ihrem individuellen Bedarf sowie ihren persönlichen Voraussetzungen entsprechend möglichst frei zwischen unterschiedlichen Angebotsformen und zwischen verschiedenen Leistungserbringenden wählen können.» (ebd., S. 16)
- «Gewährleistung der Versorgung: Der Kanton Bern gewährleistet die Verfügbarkeit, Qualität und Wirksamkeit der Leistungen zur Deckung des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs.» (ebd., S. 16)

- «Kostenbeteiligung: Der Kanton Bern gewährleistet, dass erwachsene Menschen mit einer Behinderung durch die Inanspruchnahme von Leistungen zur Deckung ihres individuellen behinderungsbedingten Bedarfs keine finanziellen Nachteile erfahren.» (ebd., S. 17)

Um diese Ziele zu erreichen, sollen die Beiträge am individuellen Bedarf der Person ausgerichtet werden. Die historisch gewachsenen Unterschiede der kantonalen Beiträge zwischen den verschiedenen Institutionen werden aufgehoben. Es gilt der Grundsatz: gleicher Preis für gleiche Leistung. Dies bedeutet, dass für die gleichen Betreuungs- und Pflegeleistungen, unabhängig vom Leistungserbringenden, die gleichen Beiträge bezahlt werden.

Ein Novum ist, dass alle Menschen mit Behinderung mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern – unabhängig von ihrem Wohn- oder Arbeitsort – Unterstützungsleistungen vom Kanton beziehen und ihrem Bedürfnis entsprechend einsetzen können. Die Institutionen müssen sich aufgrund der neuen Wahlfreiheit und dem damit verbundenen Konkurrenzangebot verstärkt am Bedarf ihrer Klientinnen und Klienten ausrichten. Den Menschen mit Behinderung steht es aber frei, die kantonalen Beiträge auch oder ausschliesslich für persönliche Assistenzdienste einzusetzen, wobei für letztere Familienangehörige angestellt werden können. Mit dem neuen Behindertenkonzept wird das Leben und Arbeiten ausserhalb von Institutionen ermöglicht und gefördert.

Subjektfinanzierung im Kanton Bern

Als Subjektfinanzierung gilt die Gewährung von kantonalen Beiträgen bzw. von anderen Formen der kantonalen Kostenbeteili-

gung, welche der Abgeltung von Leistungen des kantonalen Versorgungssystems dienen. Auf der Basis einer Kostengutsprache werden künftig den Menschen mit Behinderung bzw. deren gesetzlichen Vertretung die Ausgaben für Unterstützungsleistungen direkt vergütet (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, 2011).

Die Subjektfinanzierung bildet die Voraussetzung, um eine tatsächliche Wahlfreiheit gewährleisten zu können. Erst wenn Menschen selbst über die finanziellen Mittel verfügen, um ihren behinderungsbedingten Unterstützungsbedarf zu decken, besteht die Möglichkeit, frei zwischen verschiedenen Angeboten zu wählen. Basis für eine gelingende Subjektfinanzierung ist die umfassende Ermittlung des individuellen Unterstützungsbedarfs des jeweiligen Menschen mit Behinderung.

Damit die Subjektfinanzierung tatsächlich zu mehr Selbstbestimmung und Wahlfreiheit für Menschen mit Behinderung führt, sind geeignete Massnahmen zur Stärkung der Wahlkompetenz der Leistungsempfänger (z. B. Beratungsangebote) sowie zur Erhöhung der Transparenz und Vergleichbarkeit der Leistungsangebote vorgesehen (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, 2011).

Individueller Unterstützungsbedarf

Wie in den Grundprinzipien beschrieben, besteht ein individueller Rechtsanspruch auf Leistungen des kantonalen Versorgungssystems. Der erste Schritt, damit jeder Mensch mit Behinderung jene Unterstützung erhalten kann, die er aufgrund der individuellen Situation zur gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe benötigt, ist die individuelle Bedarfsermittlung. Der Umfang der kantonalen Kostenbeteiligung bemisst sich nach dem individuellen Bedarf.

Damit wird sichergestellt, dass Menschen mit sehr schweren Beeinträchtigungen einen genügend hohen Beitrag erhalten, um ihren Unterstützungsbedarf tatsächlich zu decken und gleichzeitig Menschen mit einer weniger komplexen Beeinträchtigung nicht bevorteilt werden.

Es wird nur der individuelle behinderungsbedingte Unterstützungsbedarf finanziert, welcher nicht bereits durch andere Sozialversicherungen gedeckt wird. Die kantonalen Beiträge sind somit subsidiär. Nicht zu den Leistungen gehören Lebenserhaltungskosten wie beispielsweise Wohnungsmiete, Essen oder Kleidung sowie materieller Unterstützungsbedarf wie ein Rollstuhl oder Treppenlift. Diese werden weiterhin durch den Lohn bzw. die Renten der Invalidenversicherung und durch Leistungen von Sozialversicherungen gedeckt (Detreköy, Steiner & Zürcher, 2016).

Für eine passgenaue und realitätsnahe Finanzierung der Unterstützungsleistungen muss der individuelle Bedarf differenziert erfasst werden.

VIBEL: Entwicklung und Grundlagen des Verfahrens

Bern betritt mit der Subjektfinanzierung Neuland. Um die Ziele des Behindertenkonzepts umzusetzen, muss der individuelle Bedarf von Menschen mit Behinderung differenziert erfasst werden. Dadurch kann die Unterstützungsleistung passgenau und realitätsnah finanziert werden. Bestehende Abklärungsinstrumente vermochten den Zielsetzungen des Kantons Bern nicht zu genügen. Entweder wurden einzelne Behinderungsformen oder Lebensbereiche zu wenig berücksichtigt oder

sie waren nur für ein stationäres oder ambulantes Setting vorgesehen. Eine weitere Schwierigkeit ist, dass die Bedarfsermittlung bei einigen bisherigen Verfahren durch die Institutionen selbst vorgenommen wird und somit gewissen Verzerrungen unterliegen kann (Detreköy, Steiner & Zürcher, 2016). Aus diesen Gründen wurde ein Projekt ins Leben gerufen, um ein Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung und Leistungsbemessung (VIBEL) zu entwickeln. Zielperspektive war es, den Forderungen nach mehr Selbstbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe zu entsprechen.

In VIBEL wird Teilhabe als Bewältigung des normalen Alltags definiert. Der Wohnort (privat oder in einer Institution wohnend) und der Arbeitsort werden in die Abklärung miteinbezogen. Die Grundannahme ist dennoch, dass die Menschen in einer privaten Wohnung leben, was ihnen die vom Kanton zugesprochenen Leistungen auch ermöglichen sollen.

Bei VIBEL ist alleine der individuelle, behinderungsbedingte Bedarf an Unterstützung massgebend. Organisatorische Umstände, wie die Betreuung in Wohngruppen, werden nicht berücksichtigt. Es kommt dadurch weder zu einer Leistungsminderung noch zu einer Leistungserhöhung. Das bedeutet beispielsweise, dass weder zusätzliche Aufwände aufgrund einer institutionellen Betreuung (z. B. Finanzierung einer Gruppenleitung) noch Einsparungen aufgrund einer Gruppenbetreuung Auswirkungen auf den zugesprochenen Bedarf haben.

Der Unterstützungsbedarf wird mit VIBEL in fünf *Leistungsbereiche* (Module) aufgeteilt:

- Wohnen: alltägliche Lebensverrichtungen und Haushalt

- Freizeit: Freizeitaktivitäten und gesellschaftliche Teilhabe, Wohnen und Mobilität während Ferien und auf Reisen, Umgang mit Zeit, in welcher keine Aktivitäten stattfinden
- Arbeit: Arbeitstätigkeit / Tagesstruktur, Aus- und Weiterbildung, gemeinnützige Tätigkeit
- Kindererziehung
- Überwachung am Tag und Unterstützung in der Nacht

In den Modulen werden verschiedene Tätigkeiten abgefragt, welche nötig sind, um den Alltag zu bewältigen. Kann eine Tätigkeit von der Person mit Behinderung nicht selbst ausgeführt werden, wird das Ausmass des Unterstützungsbedarfs anhand von vier Stufen eingeschätzt. Den Stufen sind unterschiedliche Zeitwerte hinterlegt. Es ist dabei nicht relevant, ob es sich um direkte Unterstützung – bspw. in Form von stellvertretenden Handlungen – oder um indirekte Hilfe im Sinne von Beratung, Anleitung, Motivierung oder Kontrolle handelt. Auch starke Schwankungen des Bedarfs an Unterstützungsleistungen werden einbezogen und als Spezialtage mit höherem Unterstützungsbedarf anerkannt (VIBEL, 2018).

Die Bedarfsabklärung mit VIBEL wurde bereits mit mehreren hundert Personen erfolgreich durchgeführt. Dabei wurde unter anderem ersichtlich, dass vor allem der Bedarf von Menschen mit einer psychischen Behinderung und die Unterstützungsleistungen im Bereich Arbeit im ursprünglichen Abklärungsinstrument zu wenig abgedeckt werden konnten. In einer zweiten Entwicklungsphase wurde das Projekt von der Firma *sensiQoL AG* übernommen. Im Auftrag des Kantons Bern wurde das Instrument zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Bereichen «psychische Behinde-

«Arbeit» sowie unter Einbezug von Praxispersonen zu VIBEL2 weiterentwickelt und die Anpassungen in drei kleineren Tests (Stichprobengrösse zwischen 10 und 144 Personen) laufend überprüft. Seit April 2018 läuft eine neue Pilotphase, in welcher die VIBEL2-Bedarfsabklärung mit ca. 1500 Menschen mit Behinderung validiert wird.

Bedarfsabklärung mit VIBEL

Die Bedarfsabklärungen werden durch eine unabhängige Abklärungsstelle durchgeführt. Diese erhält vom Kanton den Auftrag für die Abklärung, steht jedoch unter der Trägerschaft des «Verbandes sozialer Institutionen Kanton Bern» (socialbern) sowie der kantonalen Behindertenkonferenz (kbb).

Ein zentraler Grundsatz von VIBEL ist, dass der Mensch mit Behinderung in jedem Fall in die Abklärung einbezogen wird. Falls es für die Feststellung des individuellen behinderungsbedingten Bedarfs nötig erscheint, können weitere Personen (Bezugspersonen, professionelle Leistungserbringende etc.) hinzugezogen und bereits bestehende Unterlagen (IV-Bericht, medizinische Berichte etc.) eingefordert werden. Sollte es der Person mit Behinderung nicht möglich sein, sich an der Bedarfsabklärung zu beteiligen, kann auf die Auskünfte einer Vertrauensperson zurückgegriffen werden. Auch in diesem Fall muss aber ein persönlicher Kontakt zwischen der Abklärungsfachperson und der Person mit Behinderung stattfinden.

Die Erhebung hat den Anspruch, den individuellen Unterstützungsbedarf realitätsnah und differenziert auszuweisen. Damit dies gelingt, stehen den Abklärungsfachpersonen verschiedene Mittel zur Verfügung. Einerseits sind die einzelnen Stufen der Leistungen mit beispielhaften Beschreibungen charakterisiert, welche Hinweise auf die individuell passende Einstufung ge-

ben. Andererseits sind verschiedene Kontrollmechanismen in das Instrument integriert, welche eine Unter- oder Überschätzung des Unterstützungsbedarfs anzeigen. In einem solchen Fall muss die Abklärungsfachperson ihre Einschätzung überprüfen und möglicherweise zusätzliche Informationen einholen. Stellt sich der erhobene Unterstützungsbedarf als korrekt heraus, müssen keine Anpassungen vorgenommen werden.

Die Abklärungsfachpersonen verfassen im Anschluss daran einen Abklärungsbericht, welcher der Person mit Behinderung bzw. ihrer gesetzlichen Vertretung zugestellt wird. Innerhalb von dreissig Tagen kann sich diese zum Abklärungsergebnis äussern. Nach allfälligen Anpassungen bei der Leistungsbemessung wird der Abklärungsbericht dem Alters- und Behindertenamt (ALBA) zugestellt, welches die Kostengutsprache zuhanden der Person mit Behinderung bzw. ihrer gesetzlichen Vertretung verfügt. Gegen die Verfügung kann innert dreissig Tagen Beschwerde erhoben werden.

Ein zentraler Grundsatz von VIBEL ist, dass der Mensch mit Behinderung in jedem Fall in die Abklärung einbezogen wird.

Fazit

Mit der konsequenten und systematischen Systemumstellung von der Objekt- zur Subjektfinanzierung beschreitet der Kanton Bern einen innovativen Weg. Durch die Orientierung an Grundsätzen wie Wahlfreiheit, Selbstbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe erhalten die Rechte von Menschen mit Behinderung mehr Gewicht. Das Behindertenkonzept des Kantons Bern nimmt damit zentrale Forderungen der UN-Behindertenrechtskonvention auf.

Der Kanton Bern vollzieht mit seinem neuen Behindertenkonzept einen grundsätzlichen Systemwechsel. Der Prozess wird mit der gesetzlichen Verankerung (voraussichtlich im Jahr 2021) jedoch nicht abgeschlossen sein. Vielmehr handelt es sich um ein «Generationenprojekt», bei dem ...

- ... die über Jahre bis Jahrzehnte gewachsenen Strukturen neu gedacht und gegebenenfalls angepasst werden müssen,
- sich das Selbstverständnis der Leistungserbringenden wandeln muss,
- die Leistungserbringenden ihre Angebote in den kommenden Jahren stark an den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderung orientieren müssen, was mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Veränderung der Angebote führen wird,
- die Menschen mit Behinderung die neu gewonnene Selbstbestimmung und Wahlmöglichkeiten nutzen lernen müssen.

Der Kanton Bern vollzieht mit seinem neuen Behindertenkonzept einen grundsätzlichen Systemwechsel.

Es braucht daher mit Sicherheit einige Zeit, diesen innovativen Ansatz nicht nur auf dem Papier, sondern auch in den Köpfen und Haltungen der beteiligten Akteurinnen und Akteure sowie den entsprechenden Handlungen und Angebotsstrukturen zu verwirklichen. Damit dies gelingt, ist es von grundlegender Bedeutung, dass von Anfang an alle involvierten Personen und Personengruppen aktiv miteinbezogen sowie umfassend vorbereitet und begleitet werden.

Die ersten Erfahrungen, welche bisher gesammelt wurden, sind vielversprechend. Wichtige Herausforderungen konnten bereits umsichtig analysiert und in das Verfah-

ren integriert werden. Weitere Stolpersteine werden sicherlich auftauchen. Diese können in der aktuell laufenden Pilotphase aufgedeckt und behoben werden. Trotz der noch bevorstehenden Hürden und Widerstände lohnt es sich, diesen Weg weiter zu gehen. Der Kanton Bern zeigt damit, dass er die Forderungen der UN-BRK ernst nimmt und gewillt ist, den Rechten und dem individuellen Bedarf von Menschen mit Behinderung gerecht zu werden.

Literatur

- Detreköy, C., Steiner E. & Zürcher T. (2016). *Behindertenpolitik im Kanton Bern 2016. Bericht des Regierungsrates an den Grosse Rat*. www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/alba/publikationen/behinderung.assetref/dam/documents/GEF/ALBA/de/Downloads_Publikationen/Behinderung/Behindertenbericht_2016_d.pdf [Zugriff am 01.05.2018].
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2011). *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*. www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/alba/publikationen/behinderung.assetref/dam/documents/GEF/ALBA/de/Downloads_Publikationen/Behinderung/Behindertenkonzept_de_fr_V5.2.pdf [Zugriff am 01.05.2018].
- Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK), vom 13. Dezember 2006, durch die Schweiz ratifiziert am 15. April 2014, in Kraft seit dem 15. Mai 2014, SR 0.109.
- VIBEL (2018). *Selbstestschätzung*. www.indibe.ch/downloads/ [Zugriff am 01.05.2018].



Dr. phil. David Oberholzer
Geschäftsführer
oberholzer@sensiqol.ch



Dr. phil. Monika Reisel
Operative Projektleiterin VIBEL2
reisel@sensiqol.ch



Dr. phil. René Stalder
Projektleiter
stalder@sensiqol.ch

sensiqoL AG
Pfisternweg 11
6340 Baar
www.sensiqol.ch

Impressum

**Schweizerische Zeitschrift für
Heilpädagogik, 24. Jahrgang, 7–8/2018
ISSN 1420-1607**

Herausgeber

Stiftung Schweizer Zentrum
für Heil- und Sonderpädagogik (SZH)
Haus der Kantone
Speichergasse 6, Postfach, CH-3001 Bern
Tel. +41 31 320 16 60, Fax +41 31 320 16 61
szh@szh.ch, www.szh.ch

Redaktion und Herstellung

Kontakt: redaktion@szh.ch
Verantwortlich: Romain Lanners
Redaktion: Silvia Brunner Amoser,
Silvia Schnyder, Daniel Stalder
Rundschaue und Dokumentation: Thomas Wetter
Inserate: Remo Lizzi
Layout: Monika Feller

Erscheinungsweise

9 Ausgaben pro Jahr, jeweils in der Monatsmitte

Inserate

inserate@szh.ch
Annahmeschluss: 10. des Vormonats;
Preise: ab CHF 220.– exkl. MwSt.;
Mediadaten unter www.szh.ch → Zeitschrift

Auflage

2410 Exemplare (WEMF/SW-beglaubigt)

Druck

Ediprim AG, Biel

Jahresabonnement

Schweiz CHF 76.90 (inkl. MwSt.);
Ausland CHF 84.00
Preis Studierende mit Legi: CHF 53.85 (inkl. MwSt.)
Preise Kollektivabonnemente: auf Anfrage

Einzelnummer

Schweiz CHF 8.20 (inkl. MwSt.), plus Porto
Ausland CHF 8.00, plus Porto

Abdruck

erwünscht, bei redaktionellen Beiträgen
jedoch nur mit ausdrücklicher Genehmigung
der Redaktion.

Hinweise

Der Inhalt der veröffentlichten Beiträge von
Autorinnen und Autoren muss nicht mit
der Auffassung der Redaktion übereinstimmen.

Informationen zur Herstellung von Artikeln
erhalten Sie unter www.szh.ch → Zeitschrift

Weitere Informationen erhalten Sie auf
unserer Website www.szh.ch

