

NFA- Projekt Erwachsene Behinderte



Auf dem Weg zu mehr Selbstbestimmung für Menschen mit einer Behinderung

Projektbericht

Abschluss Projektphase I, Ausblick Projektphase II

15. Juni 2009

1. Ausgangslage

1.1 Vorgaben NFA

Mit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat der Kanton ab 1. Januar 2008 die volle fachliche und finanzielle Verantwortung im Bereich Erwachsene Behinderte (Ausnahme: IV-Renten und Massnahmen zur beruflichen Eingliederung) übernommen. Damit verbunden ist die Auflage, ein durch den Bundesrat zu genehmigendes Behindertenkonzept zu erstellen und darin aufzuzeigen, wie das institutionelle Angebot für Menschen mit einer Behinderung mittel- bis langfristig sichergestellt wird. Das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen (IFEG) listet die Mindestinhalte des Konzepts auf.

Bis der Kanton über ein genehmigtes Behindertenkonzept verfügt, mindestens aber während 3 Jahren, dauert die Übergangszeit. Während dieser Zeit ist der Kanton verpflichtet, die bisherige Leistungen der Invalidenversicherung zu garantieren.

1.2 Ziele und Ergebnisse der Projektphase 1

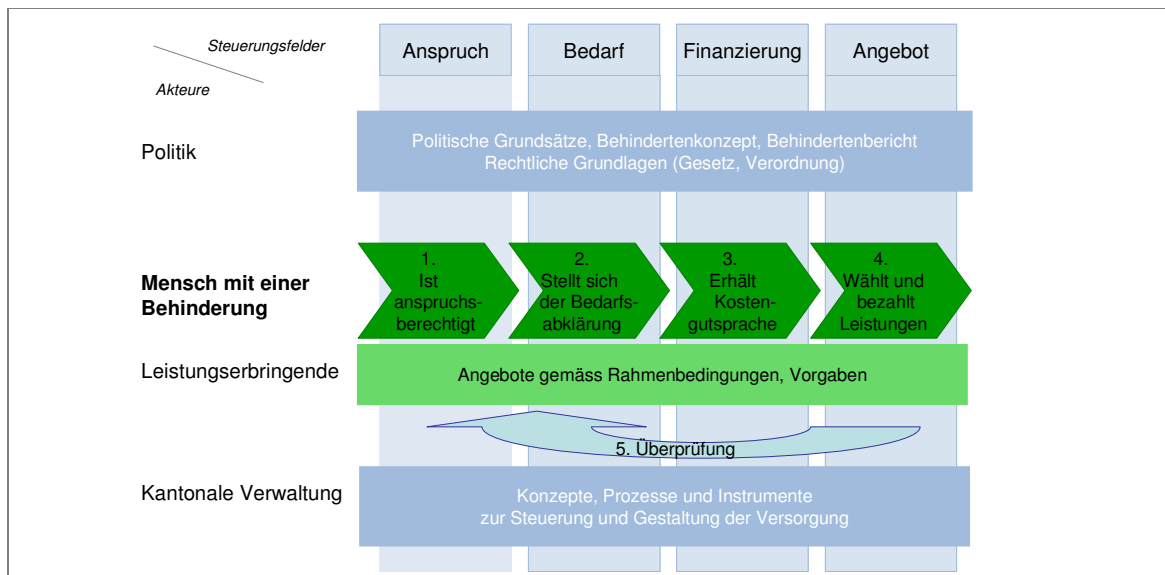
Im Sommer 2006 genehmigte der Gesundheits- und Fürsorgedirektor einen ersten Projektauftrag mit den Zielen, die Übergangsregelung für die Übergangszeit und das Behindertenkonzept gemäss Vorgaben IFEG zu erarbeiten.

Ergebnisse Ziel 1: Übergangsregelung erstellen

- Die Erarbeitung der Übergangsregelung wurde im Sommer 2007 abgeschlossen und wird seit 1.1.2008, dem Inkrafttreten der NFA, erfolgreich umgesetzt.

Ergebnisse Ziel 2: Behindertenkonzept gemäss Vorgaben IFEG erarbeiten

- Vorgehenskonzept erstellt, welches der Komplexität der Thematik mit einem schrittweisen Vorgehen gerecht wird;
- Akzeptanz des Vorgehens und der erarbeiteten Inhalte bei den verschiedenen Anspruchsgruppen durch konsequente Partizipation erreicht;
- Modell skizziert für die künftige Funktionsweise des Behindertenbereichs im Kanton Bern, welches den gesellschaftlichen und politischen Forderungen nach mehr Selbstbestimmung Rechnung trägt;



- Bisherige Projektergebnisse in einem umfassenden Zwischenbericht zusammengefasst;
- Regierung mittels eines Aussprachepapiers über das neue Modell der Funktionsweise des Behindertenbereichs im Kanton Bern in Kenntnis gesetzt und Unterstützung für die Weiterverfolgung der angestrebten Stossrichtung erfahren.
- Rechtliche Umsetzung im Rahmen der ordentlichen Gesetzesrevisionen FiLaG, SHG aufgeleitet.

Aufgrund der nun weit fortgeschrittenen Grundlagenarbeiten im Zusammenhang mit der Skizzierung der künftigen Behindertenpolitik des Kantons Bern ist zur Sicherstellung der politischen, rechtlichen und operativen Umsetzung eine Anpassung des bisherigen Projektauftrags im Sinne einer Konkretisierung der Projektziele und des weiteren Vorgehens angezeigt.

2. Ziele

2.1 Projektziele

Im Rahmen der Projektarbeiten sind auf der Grundlage der in der ersten Projektphase aufgezeigten und nachfolgend ausgeführten Strategie

1. Grundlagen zu erarbeiten, welche die politische und rechtliche Umsetzung sicherstellen, insbesondere
 - Kantonales Behindertenkonzept für die Zielgruppe Erwachsene Behinderte gemäss Vorgaben IFEG, bereit zur Vorlage an den Bundesrat im Sommer 2010;
 - Behindertenbericht, bereit zur Vorlage an den Grossen Rat im Frühling 2011;
 - Anpassung der gesetzlichen Grundlagen soweit möglich im Rahmen der ordentlichen Revisionsprozesse
2. Instrumente und Verfahren zu entwickeln, welche die operative Umsetzung sicherstellen.

2.2 Leitsätze und strategische Ziele als inhaltliche Vorgaben

Gestützt auf die bisherigen, gemeinsam mit den externen Partnern erarbeiteten Projektergebnisse, wie sie im Zwischenbericht NFA Erwachsene Behinderte vom April 2009 zusammengefasst sind, orientiert sich die Erarbeitung des Behindertenkonzepts und des Behindertenberichts sowie der Elemente für die operative Umsetzung an 3 voneinander abhängigen übergeordneten Leitsätzen und 18 daraus abgeleiteten strategischen Zielen.

Leitsätze

1. Selbstbestimmung*¹ (Wahlfreiheit*) und Integration* von Menschen mit einer Behinderung im Erwachsenenalter werden ermöglicht und gefördert. (Leitziel)
2. Der bedarfsgerechte und effiziente Einsatz der vorhandenen finanziellen Mittel ist gewährleistet. (Mittel zur Zielerreichung)
3. Die Umsetzung der NFA und der neuen Behindertenpolitik erfolgt kostenneutral. (Rahmenvorgaben zur Zielerreichung)

¹ Begriffe, welche mit einem Stern* versehen sind, müssen noch weiter präzisiert werden.

Strategische Ziele

Hinweis: In den nachfolgenden strategischen Zielen umfasst die Bezeichnung „Menschen mit einer Behinderung“ gegebenenfalls auch die für sie handelnden gesetzlichen oder bevollmächtigten Vertreter/innen.

Anspruchsvoraussetzung

1. Der Anspruch auf Finanzierung des individuellen behinderungsbedingten Mehrbedarfs ist unabhängig vom Bezug eines institutionellen Angebots gemäss IFEG.
2. Der Anspruch auf Finanzierung des behinderungsbedingten Mehrbedarfs ergibt sich aus einem absehbaren längerdauernden behinderungsbedingten Bedarf*.

Bedarf

3. Die Behindertenhilfe finanziert den individuellen behinderungsbedingten Mehrbedarf und nicht den allgemeinen Lebensbedarf.
4. Die Abklärung des individuellen behinderungsbedingten Mehrbedarfs berücksichtigt den Lebenskontext* angemessen und erfolgt mittels eines standardisierten Abklärungsverfahrens durch eine vom Leistungserbringer unabhängige Fachstelle.
5. Grundlage für die Abklärung des individuellen Bedarfs bildet ein definierter Leistungskatalog. In diesem sind die Leistungen, die der Subjektfinanzierung unterstehen, definiert sowie quantitativ und qualitativ spezifiziert.

Finanzierung

6. Menschen mit einer Behinderung sind finanziell in die Lage, Leistungen selber einzukaufen oder als Arbeitgeber für Assistenten aufzutreten.
7. Die Behindertenhilfe finanziert den im Abklärungsverfahren festgelegten individuellen behinderungsbedingten Mehrbedarf.
8. Für jede Leistung im Leistungskatalog sind deren Normkosten festgelegt. Der Bedarf an Leistungen und deren Normkosten ergeben den finanziellen Anspruch (brutto).
9. Für die Berechnung der Subjektbeiträge (finanzieller Anspruch netto) werden die Beiträge anderer Versicherungen / Finanzierungsquellen einbezogen.
10. Die Finanzierung der Subjektbeiträge erfolgt im Erwerbsalter einkommens- und vermögensunabhängig.
11. Die Auszahlung der Subjektbeiträge erfolgt an den Menschen mit Behinderung. Sie ist an eine Leistung gebunden und nicht an einen bestimmten Leistungsanbieter.
12. Die behinderungsbedingten Mehrkosten für Administration, Gebäude und Mobilien sind in die Subjektbeiträge integriert. Davon ausgenommen sind die Kosten für Vorhalteleistungen im Auftrag des Kantons.

Angebot

13. Die Steuerung des Angebots erfolgt über die Vorgabe von qualitativen Mindeststandards aller Leistungen im Leistungskatalog, deren Normkosten und die Nachfrage.
14. Leistungen können durch institutionelle Anbieter oder durch Privatpersonen angeboten werden, sofern sie die verlangten Standards erfüllen.
15. Die verschiedenen Leistungsanbieter stehen im Markt und tragen die unternehmerische Verantwortung.
16. Wenn es die bedarfsorientierte Versorgung erfordert, kann der Kanton Informations-, Beratungs- oder Leistungsangebote als Vorhalteleistung unterstützen oder einkaufen.

Controlling

17. Der Kanton steuert die Versorgung über die Definition von Leistungen mit quantitativen und qualitativen Standards und Normkosten, über die Regelung der Anspruchsberechtigung, über die Festlegung des Abklärungsverfahrens, über die Gestaltung der Auszahlung der Subjektbeiträge sowie über interkantonale Kooperation.
18. Der Kanton überprüft regelmässig die quantitative und qualitative Versorgung, den wirkungsorientierten und zweckkonformen Mitteleinsatz und die individuellen Bedarfsfestlegung. Falls notwendig sorgt er mit gezielten Interventionen für die Einhaltung, respektive Anpassung der definierten Versorgungsstandards und -modalitäten oder für eine Anpassung der Bedarfsfestlegung und der Subjektbeiträge.

3. Vorgehen

3.1 Chancen und Risiken

Mit den im Projekt Erwachsene Behinderte angestrebten Veränderungen werden gesellschaftliche und politische Forderungen nach verstärkter Selbstbestimmung von Menschen mit einer Behinderung sowie nach bedarfsgerechterer Finanzierung der Leistungen erfüllt. Der Kanton Bern nimmt damit in einem komplexen und politisch sensiblen Bereich eine zukunftsgerichtete Rolle ein, mit klarem Profilierungspotenzial und auch mit den entsprechenden Risiken.

Als Hauptrisiken, respektive Herausforderungen sind zu berücksichtigen:

Inhaltliche Ebene	zu wenig präzise Definitionen und Instrumente (Leistungskatalog mit Normkosten, Abklärungsverfahren), zur Realisierung der Subjektfinanzierung für den Einzelfall; unbefriedigende Lösung des Spannungsfeldes zwischen Ermöglichung der Selbstbestimmung und Gewährleistung der zweckkonformen Verwendung der öffentlichen Mittel.
Politische Umsetzung	erhöhtes Informationsbedürfnis der politischen Behörden infolge veränderter Steuerung; Unwägbarkeiten aufgrund bevorstehender Wahlen; Verschlossenheit gegenüber neuen Lösungen infolge Finanzkrise oder wegen Überhöhung der Missbrauchsthematik.
Rechtliche Umsetzung	Bewältigung der rechtlichen Komplexität aufgrund der Verankerung in verschiedenen Gesetzen (FiLaG, SHG, EL); zeitliche Abstimmung mit laufenden Rechtsetzungsprozessen.
Operative Umsetzung	Unterversorgung aufgrund von falschen Versorgungsstandards, ungenügender Finanzierung und ungeeigneter Überwachung; Ungeeignetes Umsetzungstempo, welches nicht die Balance findet, den vorhandenen Schwung zu nutzen und gleichzeitig genügend Zeit für die Entwicklung und Implementierung der Instrumente, Verfahren zu geben.

3.2 Schnittstellen

Die zu erarbeitenden Instrumente und Verfahren wie auch die Zielsetzung der Angebotssteuerung weisen hohe Parallelitäten zu den andern Bereichen des ALBA, dem Kinder-/ Jugend- und dem Altersbereich, auf. Diese Gemeinsamkeiten sollen wo immer möglich und sinnvoll im Projekt beachtet werden. Gleichzeitig ist die notwendige Abstimmung mit weiteren betroffenen Ämtern und diesbezüglich relevanten Aufgaben der GEF zu gewährleisten.

3.3 Vorgehensmaximen

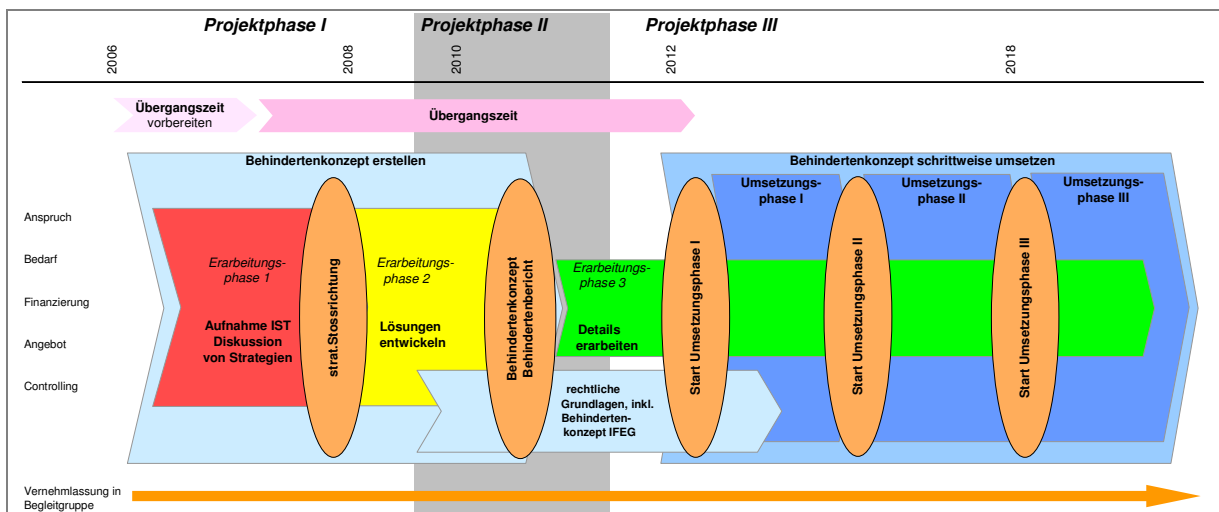
„Gemeinsam“: Information und Einbezug aller Akteure in Erarbeitung und Umsetzung

- Verstärkt einzubeziehen sind aufgrund des aktuellen Projektstandes nun die politischen Behörden, die betroffenen externen Stellen (Sozialdienste, IV-Stellen) und die für die Umsetzung verantwortlichen verwaltungsinternen Stellen.

„Schrittweise“: sukzessives Entwickeln, Genehmigen und Umsetzen der Projektergebnisse

- Prioritär gilt es vorerst die bisherigen Ergebnisse politisch und rechtlich zu sichern und damit den Rahmen für die weitere Umsetzung festzulegen;
- Weiter ist ein geeignetes Umsetzungstempo zu wählen, welches die Balance findet, den vorhandenen Schwung zu nutzen, mutig Akzente zu setzen und gleichzeitig genügend Zeit für die Entwicklung und Implementierung der Instrumente, Verfahren zu geben;
- Zudem ist ein etappierter Umsetzungsprozess vorzusehen, welcher einen kontrollierten Systemwechsel und eine Konzentration der Kräfte ermöglicht.

3.4 Vorgehensplan



Aufgrund obiger Ausführung werden für die **Projektphase II (grau unterlegt)** folgende Vorgehensschwerpunkte gelegt:

Bezüglich Projektziel 1: Sicherstellen politische und rechtliche Umsetzung

- Behindertenkonzept: inhaltlich schlank, terminlich rasch;
- Behindertenbericht: umfangmässig analog Altersbericht, inhaltlich basierend auf Zwischenbericht NFA Erwachsene Behinderte (Beilage), erweitert insbesondere mit Versorgungssicherungskonzept (inkl. Bedarfsplanung) und Datengrundlage;
- Rechtliche Grundlagen: in bestehenden Gesetzen und innerhalb ordentlicher Gesetzesrevisionen.

Bezüglich Projektziel 2: Vorbereitung operative Umsetzung

- Vorantreiben der Grundlagenarbeiten zu Leistungskatalog, Abklärungsinstrument und –verfahren, Normkosten und Finanzierungsmodalitäten

Ausblick auf **Projektphase III**

- Kontrollierte, etappierte Umsetzung
- geplanter Start für Umsetzung Subjektfinanzierung 2012, geplanter Abschluss 2018

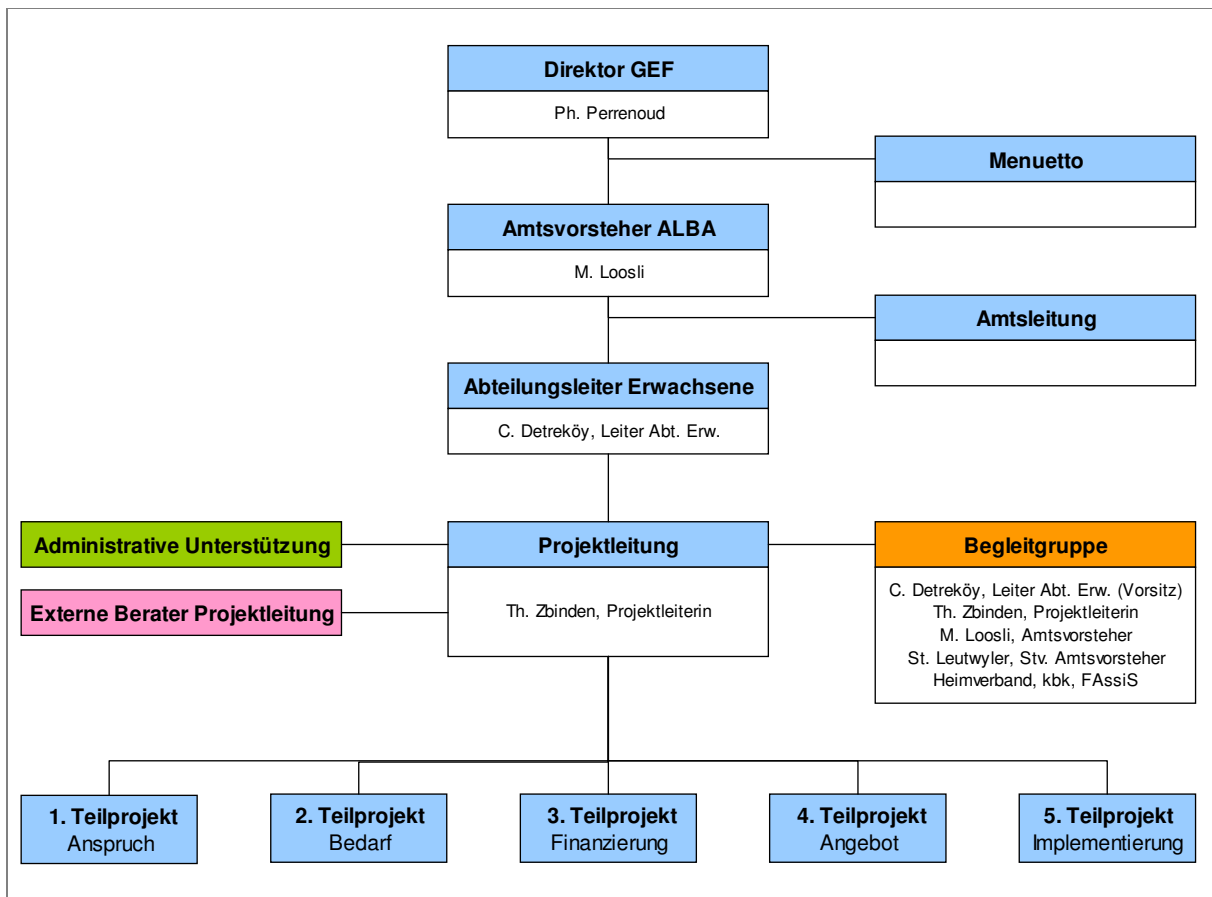
4. Meilensteine Projektphase II

Termin	Ergebnis
Mai 2009	Projektbericht Abschluss Projektphase I, Ausblick Projektphase II mit den strategischen Zielen durch Gesundheits- und Fürsorgedirektor zustimmend zur Kenntnis genommen
Sommer 2010	Behindertenkonzept, ergänzt mit strategischen Zielen und Aufzeigen des Vernehmlassungsprozesses im Zusammenhang mit dem Behindertenbericht, durch Regierungsrat verabschiedet und bereit zur Einreichung an den Bundesrat
Frühling 2011	Behindertenbericht bereit zur Vorlage an den Grossen Rat
<u>Ausblick Projektphase III</u>	
Ab 2012	Start etappierte Umsetzung bezüglich Einführung der Subjektfinanzierung
2018	Einführung Subjektfinanzierung abgeschlossen

5. Ressourcen Projektphase II - Schätzung

Aufgabe	Zuständigkeit	Aufwand intern	Aufwand extern
<u>a) Behindertenkonzept</u>			
Behindertenkonzept verfassen und überarbeiten, Koordination ergänzender Arbeiten, Organisation, Auswertung Vernehmlassungen	Projektleiterin	100 Tage (2009, 2010)	Lay-out Newsletter
Ergänzende Inhalte erstellen (Bedarfsplanung, Aussagen zur Finanzierung, zu Aus- und Weiterbildung)	Projektleiterin, Mitarbeiter/innen ALBA	50 Tage	CHF 20'000
<u>b) Behindertenbericht</u>			
Behindertenbericht verfassen und überarbeiten, Koordination ergänzender Arbeiten, Organisation, Auswertung Vernehmlassungen	Projektleiterin	160 Tage (2009, 2010)	Lay-out Newsletter Ext. Berater
Ergänzende Inhalte erstellen (Versorgungssicherungskonzept (inkl. Bedarfsplanung) und Datengrundlage zu Bedarf, Angebot und Finanzierung)	Projektleiterin, Mitarbeiter/innen ALBA Externer Auftrag	60 Tage	CHF 50'000
<u>c) Vorbereitung operative Umsetzung</u>			
Grundlagenarbeiten zu Leistungskatalog, Abklärungsinstrument und -verfahren, Normkosten und Finanzierungsmodalitäten, u.a.	Projektleiterin, Mitarbeiter/innen ALBA Externe Aufträge		Noch offen

6. Organisation



Die bisherige Projektorganisation wird in die reguläre Linienorganisation überführt.

- Die Steuerung wird auf Stufe Abteilung delegiert, um so die Umsetzung ins Tagesgeschäft sicherzustellen;
- Die Koordination ALBA-intern erfolgt durch die Amtsleitung;
- Die Koordination mit andern Ämtern wird im Rahmen des Menuettos wahrgenommen.

Weitere betroffene externen Stellen (Gemeinden, Sozialdienste, IV-Stellen) werden themenspezifisch einbezogen.

Beschreibung der Projektverantwortlichkeiten im ALBA

Amtsleitung

Verabschiedung von Projektergebnissen hinsichtlich

- Abstimmung mit der strategischen und politischen Ausrichtung des ALBA
- Koordination mit den Abteilungen
- Weiterleitung zum Entscheid, zur Stellungnahme oder zur Diskussion an Direktion, Generalsekretariat, Geschäftsleitungskonferenz oder Menuetto

Abteilungsleitung

Steuerung des Projekts hinsichtlich

- strategische Zielerreichung des Projektauftrags
- Erteilung von Teilaufträgen
- Koordination mit der Amtsleitung
- Führung der Projektleitung

Projektleitung

Leitung des Projekts hinsichtlich

- operative Zielerreichung des Projektauftrags
- Koordination der Planung und der Umsetzung des Projekts
- Koordination mit anderen Projekten, politischen Prozessen
- Einbezug von Begleitgruppen, Experten
- Controlling und Administration des Projekts (Teilprojekte, Termine, Ressourcen)

Begleitgruppe

Begleitung des Projektes im Sinne von

- Beraten Projektleiterin
- Qualifizierte Stellungnahme zu Inhalt und Prozess
- Einbringen von Lösungsvorschlägen
- Einbringen der Anliegen der Interessenvertreter
- Mittragen und Vertreten von Lösungen gegenüber Interessenvertretern

7. Projekt-Controlling

Es werden folgende Dokumentationen geführt:

- Laufend aktualisierte Projektplanung
- Beschluss- und Pendenzenliste
- Sitzungsplanungs-Liste
- Ablage der Protokolle, Aktennotizen, Stellungnahmen

Anlässlich der Meilensteine erstellt die Projektleiterin zuhanden des Gesundheits- und Fürsorgeleiters einen Statusbericht.

8. Zustimmende Kenntnisnahme durch Direktor GEF

Der Gesundheits- und Fürsorgedirektor nimmt zustimmend Kenntnis von den bisher geleisteten Arbeiten und bejaht die Fortführung der Arbeiten am Projekt NFA Erwachsene Behinderte gemäss untenstehenden Eckwerten:

Eckwerte inhaltliche Ebene

- Als inhaltliche Leitplanken für die weitere Ausgestaltung der Behindertenpolitik des Kantons Bern gelten die unter Punkt 2.2 aufgeführten Leitsätze und strategischen Ziele.

Eckwerte Vorgehensebene

Sicherstellen politische und rechtliche Umsetzung

- Das **Behindertenkonzept** ist bezüglich der im IFEG geforderten Inhalte schlank zu halten; es soll ergänzt werden mit den strategischen Zielen und dem Aufzeigen des Vernehmlassungsprozesses im Zusammenhang mit dem Behindertenbericht.
- Das Behindertenkonzept wird im Sommer 2010 durch Regierungsrat verabschiedet und beim Bundesrat eingereicht sein.

- Der **Behindertenbericht** orientiert sich umfangmässig am Altersbericht, basiert inhaltlich auf dem Zwischenbericht NFA Erwachsene Behinderte, erweitert insbesondere mit ausgeführtem Versorgungssicherungskonzept (inkl. Bedarfsplanung) und aussagekräftiger Datengrundlage in den Bereichen Nachfrage, Angebot und Finanzen.
- Der Behindertenbericht wird voraussichtlich im Frühling 2011 dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt.

Sicherstellen operative Umsetzung

- Die **operative Umsetzung** zur Einführung der Subjektfinanzierung erfolgt etappiert.
- Der Start der ersten Umsetzungsphase wird für 2012 vorgesehen, der Abschluss ist für 2018 geplant.

Bern, den 15. Juni 2009

DER GESUNDHEITS- UND
FÜRSORGEDIREKTOR:

Philippe Perrenoud
Regierungsrat