

Regierungsratsbeschluss

vom 21. August 2018

Nr. 2018/1300

KR.Nr. K 0084/2018 (DDI)

Kleine Anfrage Johannes Brons (SVP, Schönenwerd): Modell GBM (Gestaltung der Betreuung von Menschen mit Behinderungen) zu Modell IBB (Individuelle Bedarfsabklärung) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Mit der NFA Diskussion wurde die Objektfinanzierung in eine Subjektfinanzierung gefordert. Mit der Motion (Anna Mannhart) 2001 wurde verlangt, dass eine bedarfsorientierte Steuerung und leistungsorientierte Finanzierung im stationären Angebot für Menschen mit Behinderung eingeführt wird.

Nach längerer Evaluation im Kanton Solothurn wurde zusammen mit den Institutionen das Modell GBM gewählt.

Mit Regierungsratsbeschluss vom 18. Januar 2005 Nr. 2005/154 wurde die Einführung bedarfsorientierte Steuerung und leistungsorientierte Finanzierung der stationären Angebote für Menschen mit Behinderung im Kanton Solothurn (GBM) beschlossen.

Auszug:

2.3 Evaluation

Die beiden Fachgruppen für Werkstätten und Wohnen kamen unabhängig voneinander zu den gleichen abschliessenden Aussagen.

Eine Stärke des GBM liegt in der hohen Flexibilität in Anwendung und Umsetzung.

Das GBM stellt eine hohe Vergleichbarkeit der Gruppen und Einrichtungen sicher.

Entsprechend diesem Regierungsratsbeschluss wurde das vom Kanton mitfinanzierte System flächendeckend geschult und eingeführt. IVSE (Interkantonale Vereinbarung sozialer Institutionen) hat die fünfstufige Taxordnung akzeptiert und diese mehrstufigen Taxen eingeführt.

Ich bitte den Regierungsrat höflich um Beantwortung nachstehender Fragen:

1. Ist es richtig, dass dieser Regierungsratsbeschluss noch gar nicht aufgehoben wurde?
2. Ist es richtig, dass die Ablösung (GBM-IBB) einfach von der Verwaltung entschieden wurde oder hat es eine Fachgruppe gegeben?
3. Ist es richtig, dass die einzige Begründung zu einem Wechsel die Vergleichbarkeit mit anderen Kantonen ist?
4. Ist diese Vergleichbarkeit wirklich gegeben, da das System von der Ostschweiz (IBB), mit dem Kanton Basel-Stadt (IBB plus) und dem Kanton Bern, der gar kein IBB einführt, wirklich gegeben ist?
5. Wer hat beschlossen, dass das GBM als gültiges Finanzierungsmodell nun seit mehreren Jahren nicht mehr gepflegt wird (Controlling, Weiterentwicklung usw.)?
6. Hat man überprüft, was eine Einführung des IBB für Mehrkosten verursachen würde gegenüber einer Aktualisierung des GBM?

2. **Begründung**

Die Begründung ist im Vorstosstext enthalten

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

3.1 **Vorbemerkungen**

Im Jahr 2008 ist die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft getreten; dies zeitgleich mit dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006 (IFEG, SR 831.26). Die Reform hat rund 10 Jahre gedauert und diverse Anpassungen auf kantonaler Ebene bedingt, welche Eingang ist das Solothurner Sozialgesetz (SG vom 31. Januar 2007, BGS 831.1) gefunden haben. Mit der NFA hat der Kanton Solothurn mehr Verantwortung für das Leistungsfeld Menschen mit Behinderung übernommen, insbesondere bei der Finanzierung der stationären Angebote. Bei der Gestaltung der Angebote besteht jedoch nach wie vor keine volle Autonomie; es sind jedenfalls die Grundsätze nach IFEG einzuhalten. Zu diesem Zweck mussten die Kantone Konzepte erarbeiten, die darlegen, wie sie ab 2011 die ehemals kollektiven Leistungen der IV in ihrem Kanton erbringen wollen.

Mit der vom Kantonsrat für erheblich erklärten Motion Anna Mannhart (CVP Feldbrunnen) vom 5. September 2001 erging der Auftrag, die Basisqualität der Heime für Menschen mit einer Behinderung im Kanton zu definieren und ein Qualitätscontrolling einzuführen. In der Stellungnahme vom 27. September 2004, RRB Nr. 2004/2030 zur Interpellation von Jean-Pierre Summ (SP Bettlach) zur bedarfsgerechten Umsetzung des NFA im Behindertenbereich ohne Nachteile für behinderte Menschen oder Institutionen des Behindertenwesens wurde ausgeführt, dass ein Bedarfserfassungsinstrument für dieses Segment ähnlich dem RAI-RUG-System im Langzeitpflegebereich eingeführt wird. Gestützt auf die genannten Vorstösse und mit Blick auf die NFA wurde mit RRB Nr. 2005/154 vom 18. Januar 2005 eine bedarfsorientierte Steuerung und leistungsorientierte Finanzierung stationärer Angebote für Menschen mit Behinderung im Kanton Solothurn verankert.

Zum damaligen Zeitpunkt erwies sich das Instrument "Gestaltung der Betreuung für Menschen mit Behinderungen (GBM)" als Bedarfserfassungsinstrument am besten geeignet. GBM wurde ursprünglich als Förderinstrument entwickelt und damit für die Bedarfserhebung einschliesslich der Betreuungsplanung. Gleichzeitig ermöglichte GBM eine Strukturierung nach Standards sowie eine strategische Planung des Dienstleistungsangebots einer Einrichtung. Als Instrument zur leistungsorientierten Finanzierung war GBM jedoch nicht gedacht; es wurde für den Kanton Solothurn aber angepasst. Danach konnten weitere richtungsweisende Entwicklungen folgen:

- Mit dem Wechsel der Zuständigkeit für das Leistungsfeld Menschen mit Behinderung vom Bund zum Kanton auf den 1. Januar 2008 wurde ein erster Schritt hin zur Subjektfinanzierung getan. Es wurden Tax- und Beitragstabellen mit ausgewiesenen Vollkosten erstellt und diese der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.
- In der Folge wurde eine Verknüpfung zwischen dem Einstufungssystem nach GBM und den definierten Taxen entwickelt.

- Per 1. Januar 2010 konnte der Kanton Solothurn als erster in der Schweiz bedarfsabgestufte Taxen in den Wohnheimen und Tagesstätten realisieren.
- Ab 1. Januar 2012 wurde das abgestufte Taxsystem interkantonal im Rahmen der IVSE akzeptiert.

Die Pionierarbeit hat zu erheblich mehr Transparenz geführt und ermöglicht heute eine bedarfsgerechte Planung und eine Steuerung des Mitteleinsatzes. Allerdings musste bereits 2012 festgestellt werden, dass GBM ausschliesslich im Kanton Solothurn flächendeckend eingeführt worden war. Ausserhalb des Kantons hatte nur etwa ein halbes Dutzend einzelner Einrichtungen GBM übernommen und alle haben es inzwischen wieder abgeschafft. Der Bundesverband evangelischer Behindertenhilfe in Deutschland entschied im Frühjahr 2013, die aktive Entwicklungsarbeit für GBM einzustellen. Damit musste mittelfristig eine Anschlusslösung gefunden werden; die nötigen Abklärungen wurden vom Amt für soziale Sicherheit (ASO) an die Hand genommen. Angesichts der Umstände war klar, dass GBM eine «Insellösung» bleiben würde, deren Weiterentwicklung nur mit erheblichem Aufwand und mangels Kooperationsmöglichkeiten mit hohen Kosten verbunden sein würde. Dazu gesellte sich von Anfang an eine starke Abhängigkeit von der Firma BRAINS; denn sie ist einzige GBM-Lizenznehmerin in der Schweiz.

Die Umsetzung der Anforderungen nach IFEG hat dazu geführt, dass einzelne Kantone Gruppen bildeten und gemeinsame Qualitätskriterien für Institutionen definierten. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat diesen Prozess unterstützt und ist Partner dieser Kooperationen. Die Gruppe SODK Ost+ (Ostschweizer Kantone plus Kanton Zürich) hat als erste ein umfassendes Modell entwickelt und 2011 die ersten Richtlinien publiziert. Diese sind heute der meist verwendete Qualitätsstandard in der Schweiz. Zu diesem Modell gehört das Bedarfserfassungssystem IBB (Individueller Betreuungs-Bedarf). Dieses basiert auf gemeinsamen Finanzierungsgrundsätzen und einer einheitlichen Berechnungsgrundlage, damit ein kantonsübergreifendes Benchmarking für Preis und Leistung möglich wird. Das System ist allerdings ein reines Erfassungsinstrument für die geleistete Betreuung. Ihm ist weder ein sozialpädagogisches Konzept zu Grunde gelegt, noch kann es als Förderplanungsinstrument verwendet werden. Ziel ist allein, Leistungen transparent und vergleichbar zu machen, sowie die Grundlagen für eine leistungsorientierte Finanzierung zu schaffen. Institutionen sollen so gezielt zum wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel angehalten werden. Fachpersonen, Institutionen und Branchenverbände kritisieren diese Ausrichtung und stellen mitunter die Eignung zur Einschätzung der Situation von Menschen mit psychischer Beeinträchtigung in Frage. Der nationale Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung (INSOS) hat allerdings pragmatische Empfehlungen zum Umgang mit IBB herausgegeben und anerkennt dabei explizit, dass IBB hohe Transparenz schaffe und dies eine Chance darstelle.

Das System IBB hat sich seit 2012 rasch verbreitet und ist stetig optimiert worden. Im Gegensatz zu GBM ist die nötige Weiterentwicklung also gewährleistet. Die Nachbarkantone AG, BS und BL haben es eingeführt, was gute Voraussetzungen für einheitliche Qualität und Vergleichbarkeit schafft. Von Vorteil ist weiter, dass das System weniger komplex als GBM ist und die Schulungen günstiger ausfallen. Hilfreich ist zudem, dass im Kanton Solothurn bereits beste Grundlagen bestehen, um IBB vergleichsweise kostengünstig und mit relativ geringem Aufwand für die Institutionen einzuführen. Derzeit laufen die Vorbereitungsarbeiten für eine Ausschreibung zur Anschaffung des EDV-Systems. Die Fachkommission Menschen mit Behinderung wurde schon früh eingebunden und immer wieder über den aktuellen Stand der Arbeiten informiert;

3.2 Zu den Fragen:

3.2.1 Zu Frage 1:

Ist es richtig, dass dieser Regierungsratsbeschluss noch gar nicht aufgehoben wurde?

Das ist richtig. Es gibt derzeit auch keinen Grund, diesen formell aufzuheben. GBM ist noch im Einsatz; die Vorbereitungen zur Umstellung auf IBB laufen.

Betreffend die Einführung von IBB ist zudem Folgendes festzuhalten: Mit RRB Nr. 2005/154 vom 18. Januar 2005 wurde eine wegweisende Änderung im System vorgenommen. Es erfolgte die Umstellung von einer objekt- und inputorientierten Subvention zu einer subjekt- und outputorientierten Finanzierung. Das Sozialgesetz, welches heute die Grundlagen für die Subjektfinanzierung abbildet, galt damals noch nicht. Entsprechend war für die genannte, einschneidende Veränderung in der Art der Finanzierung ein Grundsatzentscheid durch den Regierungsrat nötig. Heute stellt die Subjektfinanzierung und damit eine leistungsorientierte Abgeltung der gesetzliche Standard nach § 51 Sozialgesetz dar; die wesentlichen Grundsätze der Berechnung sind im Gesetz abgebildet. Dabei gilt nach Abs. 3, dass der öffentliche Beitrag an die Taxen leistungsbezogen sein muss. Damit hat das öffentliche Gemeinwesen dafür zu sorgen, dass ein System zur Anwendung kommt, welches eine ordentliche Subventionierung gewährleistet. Es liegt in der Kompetenz der Vollzugsbehörden, die dafür geeigneten Instrumente einzuführen; ein gesetzlich varankertes Mitspracherecht der Institutionen besteht nicht. Allerdings entspricht es unserer Praxis, bei solchen Fragestellungen die betroffenen Leistungsträger einzubinden. Dafür wurden seinerzeit die Fachkommissionen gemäss § 50 SG und § 36 Sozialverordnung (vom 29. Oktober 2007, BGS 831.2, SV) eingerichtet und so zusammengesetzt, dass sämtliche wichtigen Anspruchsgruppen vertreten sind.

3.2.2 Zu Frage 2:

Ist es richtig, dass die Ablösung (GBM-IBB) einfach von der Verwaltung entschieden wurde oder hat es eine Fachgruppe gegeben?

Wie dargelegt, war es ab 2013 unumgänglich, nach Anschlusslösungen für GBM zu suchen. Im Integrierten Aufgaben und Finanzplan (IAFP) ist dies Teil der langfristig angelegten Massnahme Nr. 1425 «Wirtschaftlichkeit Heime und Werkstätten», die seit 2012 in einzelnen Etappen umgesetzt wird. Über die einzelnen Schritte und damit auch über die Umstellung auf IBB wurde nicht nur in der Fachkommission Menschen mit Behinderung informiert, sondern auch im Branchenverband INSOS Solothurn. Es bestand dabei immer Gelegenheit, sich aktiv einzubringen. Widerstand gegen IBB war aus keinem der Gremien zu verspüren bzw. es bestand vielmehr Einigkeit, GBM mittelfristig ablösen zu müssen. Dies dürfte wohl auch daran liegen, dass seit 2014 nur gerade zwei Institutionen GBM umfassend und damit auch als Förderplanungsinstrument anwenden. Die übrigen beschränken sich auf die Bedarfserhebung, welche für die leistungsorientierte Abgeltung ohnehin zwingend ist. Darüber hinaus wurde auch in der Sozial- und Gesundheitskommission im Rahmen der Diskussion zum Auftrag der Fraktion FDP. Die Liberalen: Transparente Rechnungslegung bei Behindertenorganisationen (A 165/2014) über den Stand der Arbeiten bezüglich IBB informiert (Sitzung vom 18. März 2015).

3.2.3 Zu Frage 3:

Ist es richtig, dass die einzige Begründung zu einem Wechsel die Vergleichbarkeit mit anderen Kantonen ist?

Nein. Die Vergleichbarkeit ist zwar ein gewichtiger Grund, aber nicht der einzige. Das System GBM hat zwar zufriedenstellend funktioniert, weist aber Lücken auf. Zum einen sind Vergleiche zwischen unterschiedlichen Formen von Behinderungen (geistig, körperlich, psychisch usw.) erschwert, da das System ursprünglich nur für Menschen mit einer geistigen Behinderung entwickelt wurde. Zum anderen konnte die Verknüpfung zwischen Einstufung und Taxen nicht mehr optimiert werden. Die Weiterentwicklung wäre zu teuer gekommen, weil man die Kosten nicht mit anderen Kantonen teilen kann, die starke Abhängigkeit von der Firma BRAINS eine schwache Verhandlungsposition gibt und der Softwarehersteller systema Deutschland GmbH bis dato wenig Interesse daran gezeigt hat, einzig für den Kanton Solothurn eine Produkteentwicklung an die Hand zu nehmen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Ist diese Vergleichbarkeit wirklich gegeben, da das System von der Ostschweiz (IBB), mit dem Kanton Basel-Stadt (IBB plus) und dem Kanton Bern, der gar kein IBB einführt, wirklich gegeben ist?

Die IBB-Kantone haben dem Benchmarking ein hohes Gewicht beigemessen und achten auf eine homogene Definition der Kennzahlen. Eine Vergleichbarkeit mit zahlreichen Kantonen ist deshalb gegeben.

Der Kanton Bern hat sich für eine Insellösung entschieden. Das eingeführte System ist noch wenig erprobt und ist angesichts der Aussichten, die IBB bietet, keine Alternative.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wer hat beschlossen, dass das GBM als gültiges Finanzierungsmodell nun seit mehreren Jahren nicht mehr gepflegt wird (Controlling, Weiterentwicklung usw.)?

Wie ausgeführt ist der aktuelle Entwicklungsstand Folge äusserer Umstände.

3.2.6 Zu Frage 6:

Hat man überprüft, was eine Einführung des IBB für Mehrkosten verursachen würde gegenüber einer Aktualisierung des GBM?

Eine detaillierte Gegenüberstellung wurde nicht gemacht, weil die Vorteile von IBB mehrfach überwiegen. Bei beiden Systemen ist eine Umstellung auf eine zentrale, neue EDV-Lösung notwendig, um im Rahmen einer elektronischen Datenverwaltung eine effiziente, ressourcenschonende Bedarfserfassung, Taxberechnung, Benchmarking, Controlling und statistische Analyse bzw. Angebotsplanung gewährleisten zu können. Stellt man die Systeme einander gegenüber, ergibt sich Folgendes:

- Für IBB besteht eine praxiserprobte Standard-EDV-Lösung, die aktuell ist und mit relativ wenig Aufwand vonseiten der Institutionen eingeführt werden kann. Ein Festhalten an GBM würde die Entwicklung einer komplett neuen Lösung erfordern, die als Prototyp einzig im Kanton Solothurn zum Einsatz käme. Das Risiko von «Kinderkrankheiten» wäre entsprechend hoch.

- Bei IBB werden bisherige und künftige Entwicklungskosten durch mehrere Kantone getragen. Eine Entwicklung basierend auf dem GBM-System müsste vollständig durch den Kanton Solothurn finanziert werden. Erfahrungsgemäss sind dadurch die Kosten deutlich höher.
- IBB kann im Rahmen einer Ausschreibung beschafft werden; es ist trotz Kooperation mit anderen Kantonen eine Auswahl beim Softwarepartner möglich. Bei GBM steht man einem Monopolisten gegenüber, der auch entscheiden kann, eine Dienstleistung nicht mehr anbieten zu wollen.
- IBB verursacht wegen geringerer Komplexität eher weniger Aufwand. Ebenso fallen die Schulungskosten geringer aus, als dies beim GBM der Fall war. Langfristig entlastet dies alle Beteiligten. GBM ist komplexer, weil es auch als Förderplanungsinstrument dienen kann. Angesichts der sehr geringen Nutzung dieser Möglichkeit bei den Solothurner Institutionen, erscheint dieser Vorteil vernachlässigbar bzw. rechtfertigt die Mehrkosten nicht.

Die aufgeführte Analyse zeigt, dass IBB die nachhaltigere, zielführendere und kostengünstigere Lösung darstellt, als ein Festhalten bzw. eine Neuentwicklung auf Basis von GBM.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); HAN, MUS, CIR, BOR (2018-052)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat