

**Justiz-, Gemeinde- und
Kirchendirektion des
Kantons Bern**

Kantonales Jugendamt

**Direction de la justice,
des affaires communales et
des affaires ecclésiastiques
du canton de Berne**

Office des mineurs

Gerechtigkeitsgasse 81

3011 Bern

Telefon 031 633 76 33

Telefax 031 633 76 18

www.be.ch/kja

kja@jgk.be.ch



Fachbericht

Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern

Stand

30. März 2017

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	5
Zusammenfassung.....	6
Résumé.....	9
I. Einleitung und Grundlagen.....	12
1 Ausgangslage, Projektauftrag und Projektorganisation.....	12
1.1 Ausgangslage.....	12
1.2 Projektauftrag und Vorgehen.....	12
1.3 Projektorganisation.....	13
2 Begrifflichkeit, fachliche Einordnung und Glossar.....	13
2.1 Definition „ergänzende Hilfen zur Erziehung“.....	13
2.2 Einordnung in die Kinder- und Jugendhilfe.....	14
2.3 Einordnung in die Sonderpädagogik und in die Angebotslandschaft für Kinder mit einer Behinderung.....	15
2.4 Kantonale Einrichtungen.....	17
2.5 Anspruchsberechtigung auf Leistungen.....	17
2.6 Glossar.....	18
3 Erste Projektphase April 2014 bis Juli 2015: Ergebnisse der Ist- Analyse und Handlungsempfehlungen.....	18
3.1 Ist-Analyse von Finanzierungssystemen der stationären Einrichtungen.....	18
3.2 Ist-Analyse des Finanzierungssystems der Familienpflege.....	19
3.3 Ist-Analyse von ambulanten ergänzenden Hilfen zur Erziehung.....	19
3.4 Exkurs: Bürgergemeinden.....	20
3.5 Handlungsempfehlungen aus strategischer Sicht.....	20
4 Zweite Projektphase August 2015 bis Ende 2016: Aufträge des Regierungsrates und des Grossen Rates.....	21
4.1 Auftrag des Regierungsrates.....	21
4.2 Aufträge des Grossen Rates.....	22
5 Schnittstelle zur Sonderpädagogik.....	22
5.1 Kinder in Sonderschulheimen.....	22
5.2 Schnittstelle zur Behindertenhilfe.....	24
6 Datenlage zur Fremdunterbringung und Kostenschätzung 2015.....	24
II. Steuerung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung.....	27
1 Steuerungsstrategien und Grundprinzipien.....	27
2 Steuerungsinstrumente auf kantonaler Ebene.....	28
2.1 Kantonaler Leistungskatalog.....	29
2.1.1 Überblick, Funktion und Ausnahmen.....	29
2.1.2 Innovation und Projekte.....	31

2.2	Leistungsvereinbarung.....	31
2.2.1	Standardisierte Leistungsbeschreibungen	32
2.2.2	Leistungs- und Finanzcontrolling	33
2.3	Aufsicht und Anerkennung	34
2.3.1	Bewilligungspflicht, Meldepflicht, Aufsicht	35
2.3.2	Anerkennung der Leistungserbringer und Verknüpfung mit der Aufsicht	37
2.4	Datengestützte, partizipative und bedarfsorientierte Angebotsentwicklung	38
2.4.1	Grundlagen.....	38
2.4.2	Partizipativer Planungsprozess	40
2.4.3	Aufbau der Datenerfassung als Planungsgrundlage	42
2.4.4	Lebensweltorientierung (Sozialraum).....	43
2.4.5	Klärung des interkantonalen Bedarfs	43
2.5	Zugangssteuerung der einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung.....	44
2.5.1	Fachliche Indikation.....	44
2.5.2	Standards zur fachlichen Indikation	44
2.6	Pflegekinderwesen.....	45
2.6.1	Entwicklung des Pflegekinderbereiches.....	45
2.6.2	Zuständigkeit und Stärkung der Pflegefamilie.....	46
III.	Finanzierung und Rechnungsabwicklung	48
1	Leistungsabgeltungen mit Pauschalen nach dem Vollkostenprinzip	48
2	Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen und Nebenkostenregelung.....	49
2.1	Modell „Kostenbeteiligung nach wirtschaftlicher Leistungskraft“	49
2.1.1	Verpflegungsmodell.....	49
2.1.2	Einkommensabhängiges Beteiligungsmodell.....	50
2.2	Ausnahmen des Kostenbeteiligungsmodells	50
2.3	Nebenkostenregelung	50
3	Kostentragung und Rechnungsabwicklung durch die Leistungsbesteller.....	51
3.1	Rechnungsabwicklung und Kostentragung bei angeordneten behördlichen Massnahmen (KESB-Beschluss)	51
3.2	Rechnungsabwicklung und Kostentragung bei fachlich indizierten Unterstützungsleistungen mit Zustimmung der Sorgeberechtigten.....	54
3.3	Interkantonaler Leistungsbezug gemäss IVSE	56
4	Modell im Überblick: Finanzierung und Steuerung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung	57
5	Kostentransparenz auf gesamtstaatlicher Ebene.....	59

5.1	Vollkostentarif auf Ebene Gemeinden	59
5.2	Globalbilanz Kanton – Gemeinden.....	59
5.3	Leistungs- und Finanzcontrolling der Gesamtkosten	60
5.4	Leistungs- und Finanzcontrolling in der Gemeinde/Sozialbehörde.....	60
5.5	Bernische Sozialdienste	60
6	Auswirkungen	63
6.1	Fünf kantonale Einrichtungen.....	63
6.2	Bürgergemeinden	63
6.3	Finanzielle Auswirkungen	64
7	Weitere Umsetzung	65
IV.	Gesetzgebungsbedarf.....	67
1	Normkonzept für ein Gesetzes über die ergänzenden Hilfen zur Erziehung	67
2	Anpassungsbedarf kantonaler Erlasse	67
V.	Anhang.....	68
	Anhang 1: Leitsätze für ein Gesetz über die ergänzenden Hilfen zur Erziehung	68
	Anhang 2: Übersicht der Handlungsempfehlungen Teilberichte 1, 2 und 3.....	75
	Anhang 3: Glossar wichtiger Begriffe im Projekt.....	77

Abkürzungsverzeichnis

ALBA	Alters- und Behindertenamt (GEF)
ERZ	Erziehungsdirektion
DAF	Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
GPA	Gesamtprojektausschuss
HEV	Kantonale Heimverordnung
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen
IV	Eidgenössische Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
JStG	Jugendstrafgesetz
JUGA	Jugendanwaltschaft
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KESG	Kantonales Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz
KJA	Kantonales Jugendamt (JGK)
KÜG	Kostenübernahmegarantie
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
PAVO	Bundesverordnung über die Aufnahme von Pflegekindern
POM	Polizei- und Militärdirektion
PVO	Kantonale Pflegekinderverordnung
SHG	Kantonales Sozialhilfegesetz
SHV	Kantonale Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SOA	Sozialamt (GEF)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Zusammenfassung

Die Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der sozialpädagogischen Landschaft, namentlich des stationären Bereichs, wurde mehrfach von der Wissenschaft und Politik kritisiert. Gestützt darauf lancierte der Regierungsrat in Umsetzung der Motion 221-2011 (Kneubühler, Nidau FDP) am 12. März 2014 (RRB 338-2014) unter der Federführung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) das Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“.

Bei den ergänzenden Hilfen zur Erziehung handelt es sich um ein System von sozialpädagogischen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die sich an Kinder und Jugendliche mit einem besonderen Schutz- und Förderbedarf richten. Sie antworten auf einen individuellen Unterstützungsbedarf und werden individuell geplant und vereinbart. Sie unterstützen und/oder entlasten die elterliche Erziehungsverantwortung und tragen zur Bewältigung schwieriger Lebenslagen von Familien und Kindern bei.

Die Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung werden unterteilt in:

- ambulante ergänzende Hilfen (aufsuchende Familienunterstützung, Unterstützung bei der Wahrnehmung des Besuchsrechtes und sozialpädagogische Tagesstruktur)
- die Betreuung in einer stationäre Einrichtung
- die Betreuung in einer Pflegefamilie (mit oder ohne Begleitung durch einen Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege).

Ziel des Projekts Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern ist die Entwicklung und Ausgestaltung eines einheitlichen, aufeinander abgestimmten Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtssystems der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern. Zur Projektumsetzung wurde in einem ersten Schritt eine umfassende Ist-Analyse zur Struktur, Finanzierung und Aufsicht der ergänzenden Hilfen zur Erziehung vorgenommen. Gestützt auf die dabei erkannten Defizite des heutigen zersplitterten und intransparenten Systems wurden Handlungsempfehlungen, Steuerungsstrategien und Grundprinzipien definiert, anhand welchen sich die konkrete Ausgestaltung des neuen Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell orientiert.

Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip soll die Kernaufgabe, in unterschiedlichen Lebenssituationen von Familien, Kindern und Jugendlichen die notwendigen und geeigneten Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung zu vereinbaren oder zu verfügen, in der Kompetenz der kommunalen und dezentralen Stellen und Behörden verbleiben und gestärkt werden. Die fallbezogenen Steuerungsprozesse der Situationsanalyse, die Wahl der geeigneten Leistung sowie deren Begleitung und Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern finden auf regionaler und kommunaler Ebene statt und sollen mit einer Vorgabe zur fachlichen Indikation ergänzt werden. Zudem sollen die Aufgaben der Sozial- und Abklärungsdienste im Bereich der einvernehmlich vereinbarten ergänzenden Hilfen zur Erziehung nicht mehr der wirtschaftlichen Sozialhilfe zugeordnet werden, sondern im Sinne der Transparenz leistungsbezogen abgegolten werden.

Die fallbezogene Steuerung auf kommunaler und regionaler Ebene soll mit einem neuen kantonalen Rahmen gestärkt werden: Einerseits durch Standards, Planungsinstrumente sowie einheitliche Finanzierungsregelungen und andererseits mit einer harmonisierten Aufsichtsausübung und einer auf Qualität und Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Leistungsbewirtschaftung. Der kantonale Rahmen soll sicherstellen, dass das neue Modell der Steuerung, Finanzierung und Aufsicht der ergänzenden Hilfen zur Erziehung den Bedarf, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen optimal miteinander verknüpft, so dass die Legitimation der eingesetzten öffentlichen Mittel sichergestellt ist. Der kantonale Rahmen besteht im Einzelnen aus den folgenden Steuerungsinstrumenten:

- Ein kantonaler Leistungskatalog beschreibt die grundlegenden Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung und wird auf Gesetzesebene normiert (s. Kapitel II, 2.1).
- Mit Leistungserbringern sowohl von stationären als auch ambulanten Hilfen werden Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Darin erfolgen die Beschreibung der Art der Leistung in standardisierten Leistungsbeschreibungen, die Vereinbarung von Leistungsumfang und Eckpunkte der Leistungserbringung, die Zuordnung von Kosten und Leistungen und die Vereinbarung der Pauschalen (Vollkosten). Die Leistungsvereinbarung wird durch ein regelmässiges Finanz- und Leistungscontrolling überprüft (s. Kapitel II, 2.2).
- Die von Bundesrecht vorgegebene Aufsicht zur Sicherstellung des Kindeswohls wird mit dem Finanz- und Leistungscontrolling und der Angebots- und Kostenentwicklung verschränkt (s. Kapitel II, 2.3).
- Die Entwicklung von Bedarf, Angebot und Kosten wird durch einen strukturierten Prozess der Datenerfassung und –auswertung mit Verknüpfung der Gesamtkosten dargestellt (s. Kapitel II, 2.4)
- Auch auf kantonaler Ebene werden die Kosten der einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung als eigenständiger Bereich von den Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe abgegrenzt und in einer Produktgruppe ergänzende Hilfen zur Erziehung als eigenes Produkt ausgewiesen (s. Kapitel III, 5).

Weiter sollen im Bereich der Familienpflege die Pflegefamilien aufgewertet und in Bezug auf die Pflegegelder gleichbehandelt werden. Zudem sollen in Zukunft die Unterstützung und Begleitung von Pflegefamilien durch Dienstleister in der Familienpflege („Familienplatzierungsorganisationen“) transparent ausgewiesen werden. Schliesslich sind die heute uneinheitlichen Regelungen betreffend die Nebenkosten und die Elternbeiträge zu harmonisieren.

Der Bedarf von Kindern nach Schutz, Förderung, Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit kann nicht ausschliesslich mit Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung abgedeckt werden. Die ergänzenden Hilfen zur Erziehung sind Teil eines Gesamtsystems zum Schutz, zur Förderung und zur Teilhabe von Kindern und Jugendlichen. Wichtig sind neben den medizinisch-therapeutischen insbesondere die sonderpädagogischen Angebote im Frühbereich und im Bildungskontext.

Die Organisation und Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen steht seit Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs (NFA) am 1.1.2008 zur Neuorganisation an. Das Projekt Strategie Sonderschulung unter der Federführung der ERZ ist damit befasst. Von Anfang an wurden die beiden Projekte „Optimierung der ergänzenden Hilfen“ und „Strategie Sonderschulung“ eng miteinander koordiniert, so dass die Kompatibilität der Prozesse und Instrumente beidseitig rollend überprüft wird und sichergestellt ist. Dies betrifft namentlich die Betreuung von Kindern und Jugendliche in Einrichtungen mit eigener Schule (Sonderschulheime und Kinder- und Jugendheime mit eigener Heimschule, vgl. Ziff.5).

In diesem Kontext sind die Leistungen für Kinder mit einer Behinderung zu erwähnen, die nicht primär aufgrund von sozialen und familiären Schwierigkeiten, sondern aufgrund einer pflegerischen, medizinischen und sonderpädagogischen Diagnostik bzw. aus schulermöglichenden Gründen (Schulweg aufgrund der Distanz zum Elternhaus unzumutbar) in einer Einrichtung betreut werden (vgl. Ziff.2.3).

Um diesen Einrichtungen gerecht zu werden, müssen in Koordination mit dem Projekt Strategie Sonderschulung die Prozesse der Abklärung und Indikation, der Zuweisung und Kostengutsprache, der Leistungserbringung im Rahmen der Leistungsvereinbarung sowie der Finanzierung von Infrastruktur und Overhead noch detaillierter abgeglichen und aufeinander abgestimmt sowie Lücken geschlossen werden. Geplant ist, dass per Mitte 2018 der Start der Gesetzgebung zur Sonderpädagogik (Revision des Volksschulgesetzes) und zu den ergänzenden Hilfen parallel

erfolgt. Bis zur Schlussberichterstattung an den Regierungsrat respektive bis zum Start der Gesetzgebung sind die Prozesse und die Begrifflichkeit zu bereinigen.

Es ist das erklärte Ziel, die Einführung des neuen Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtsmodells kostenneutral umzusetzen. Das ist grundsätzlich dann realistisch, wenn die Leistungsmenge nicht ausgeweitet wird und die Leistungstarife im Durchschnitt auf dem heutigen Niveau stabilisiert werden. Im Laufe der Konkretisierung der Arbeiten hat sich aber gezeigt, dass insbesondere ein noch genauer zu beziffernder Investitionsbedarf der heutigen (subventionierten) Einrichtungen mit Leistungsvertrag Mehrausgaben bei der Umstellung zur Folge haben könnte. Diese und weitere mögliche Kosteneffekte (s. Kapitel III, 6.6.3) müssen ebenfalls bis zur Gesetzgebung noch vertieft untersucht werden.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass das neue Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell seine intendierte Steuerungswirkung nur dann entfalten kann, wenn gemäss dem Grundsatz der Steuerung und Aufsicht aus einer Hand die Zuständigkeit für die ergänzenden Hilfen zur Erziehung künftig bei einer Verwaltungseinheit angesiedelt ist. Die Frage der zukünftigen Aufbauorganisation für den Bereich ergänzende Hilfen zur Erziehung ist zwischen JGK und Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) zu bereinigen und die Umsetzung mit der Direktionsreform zu klären.

Résumé

La dissémination des offres et le manque de visibilité qui prévalent dans le domaine socio-pédagogique, et plus précisément dans son secteur résidentiel, ont été plus d'une fois la cible de critiques de la part des milieux scientifiques et politiques. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif, afin de mettre en œuvre la motion 221-2011 (Kneubühler, Nidau PLR), a lancé le 12 mars 2014 (ACE 338-2014) le projet intitulé «Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne», qui est placé sous la responsabilité de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE).

Les aides éducatives complémentaires représentent un ensemble de prestations socio-pédagogiques relevant de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, qui s'adressent aux enfants et aux adolescents ayant tout particulièrement besoin de protection et de stimulation. Ces aides, qui répondent à des besoins spécifiques, sont planifiées et décidées de manière individuelle. Elles soutiennent les parents dans leurs responsabilités éducatives ou les déchargent et permettent de surmonter les situations difficiles auxquelles des familles et des enfants sont confrontés.

Les prestations des aides éducatives complémentaires se subdivisent en plusieurs catégories:

- aides éducatives ambulatoires (soutien à la famille à domicile, assistance lors de l'exercice du droit de visite et structure d'accueil de jour socio-pédagogique);
- prise en charge dans une institution de type résidentiel;
- prise en charge chez des parents nourriciers (avec ou sans accompagnement par des prestataires travaillant dans le domaine du placement familial).

Le projet d'optimisation des aides éducatives complémentaires vise le développement et la mise en place dans le canton de Berne de systèmes de financement, de pilotage et de surveillance uniformes et harmonisés. L'analyse approfondie de la structure, du financement et de la surveillance des aides éducatives complémentaires qui a été menée a tout d'abord permis de reconnaître les failles du système actuel, caractérisé par la dispersion et l'opacité. Elle a ensuite donné lieu à des recommandations, à des stratégies de pilotage et à l'énoncé de principes fondamentaux sur la base desquels le nouveau modèle de financement, de pilotage et de surveillance pourra être défini.

En raison du principe de subsidiarité, il importe que les autorités et les services communaux et décentralisés assument toujours, et même de manière renforcée, la tâche primordiale qui consiste, dans toutes sortes de situations concernant des familles, des enfants et des jeunes, à offrir des prestations d'aides éducatives complémentaires nécessaires et adéquates, par voie de convention ou de décision. Les processus de pilotage de l'analyse de la situation, en fonction des cas, le choix de la prestation appropriée, de son suivi et la collaboration avec les fournisseurs de prestations se déroulent aux échelons régional et communal et doivent être complétés par des prescriptions sur les critères spécifiques à respecter. En outre, les tâches des services sociaux et des services d'enquête dans le domaine des aides éducatives complémentaires auxquelles les intéressés recourent librement ne doivent plus relever de l'aide sociale matérielle mais être rétribuées en fonction des prestations fournies, dans un souci de transparence.

Un nouveau cadre cantonal doit permettre de renforcer le pilotage des cas aux échelons communal et régional, d'une part par des normes, des instruments de planification ainsi que des règles de financement uniformes et, d'autre part, par une surveillance harmonisée et une gestion des prestations axée sur des critères de qualité et d'économicité. Ce cadre cantonal doit garantir que le nouveau modèle de pilotage, de financement et de surveillance des aides éducatives complémentaires relie entre eux de manière optimale les besoins, l'efficacité et le caractère éco-

nomique des prestations et assurer ainsi la légitimité des fonds publics investis. Le cadre cantonal regroupe un certain nombre d'instruments de pilotage:

- Catalogue cantonal de prestations: il décrit les prestations fondamentales de l'aide éducative complémentaire fondées sur des dispositions législatives (voir chap. II, 2.1).
- Conventions de prestations avec des prestataires d'aides de type résidentiel et ambulatoire: elles énoncent le type de la prestation au moyen de descriptifs standardisés, l'accord sur le volume des prestations et les principales caractéristiques de leur réalisation, l'attribution des coûts et des prestations et la définition de forfaits (coûts complets). La convention de prestations est examinée par l'intermédiaire d'un controlling des finances et des prestations régulier (voir chap. II, 2.2).
- Surveillance prescrite par le droit fédéral: visant à garantir le bien-être de l'enfant, elle est rattachée au controlling des finances et des prestations et à l'évolution de l'offre et des coûts (voir chap. II, 2.3).
- Evolution des besoins, des offres et des coûts: elle est exposée au moyen d'un processus structuré de saisie et d'évaluation de données, auquel les coûts globaux sont rattachés (voir chap. II, 2.4)
- Prise en compte, au plan cantonal également, des coûts des aides éducatives complémentaires librement consenties en tant que domaine indépendant, distincts des coûts de l'aide sociale matérielle et constituant un groupe de produits à part entière («Aides éducatives complémentaires») (voir chap. III, 5).

Dans le domaine du placement, il s'agit en outre d'évaluer les parents nourriciers et de leur assurer une égalité de traitement du point de vue du prix de la pension. A l'avenir, le soutien et le suivi des parents nourriciers par des prestataires spécialisés («organisations de placement familial») doivent se présenter de manière transparente. Enfin, il convient d'harmoniser les réglementations disparates concernant les frais accessoires et les contributions des parents.

Les prestations des aides éducatives complémentaires ne permettent pas, à elles seules, de répondre aux besoins des enfants et des jeunes en matière de protection, d'encouragement, de développement et d'épanouissement de leur personnalité, mais ne sont que l'un des éléments d'un système global. Outre les offres médico-thérapeutiques, les prestations de pédagogie spécialisée dans le domaine de la petite enfance et dans le contexte éducatif sont elles aussi importantes.

La structure et le financement des mesures de pédagogie spécialisée sont réexaminées depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière, au 1^{er} janvier 2008. Le projet de stratégie en faveur de l'enseignement spécialisé, placé sous la responsabilité de la Direction de l'instruction publique (INS), traite de ces aspects. Ce projet et celui d'optimisation des aides éducatives complémentaires ont été dès le début étroitement coordonnés afin que la compatibilité des processus et des instruments puisse régulièrement être examinée et garantie. Cela concerne notamment la prise en charge d'enfants et d'adolescents dans des institutions disposant de leur propre école (foyers scolaires spécialisés ainsi que foyers pour enfants et pour adolescents avec école intégrée, voir ch. 5).

Il convient d'évoquer dans ce contexte les prestations destinées aux enfants souffrant d'un handicap, qui sont pris en charge dans une institution, non pas avant tout du fait de leurs difficultés sociales et familiales, mais en raison d'un diagnostic médical, de considérations relatives aux soins dont ils ont besoin et de la nécessité d'une pédagogie spécialisée ou encore de motifs liés à la scolarité (distance trop importante entre l'école et le domicile) (voir ch. 2.3).

Dans l'intérêt de ces institutions et dans le cadre d'une coordination avec le projet de stratégie en faveur de l'enseignement spécialisé, il s'agit de comparer de manière encore plus détaillée et d'harmoniser entre eux les processus d'enquête et de diagnostic, d'attribution et de garantie de participation aux frais, de fourniture de prestations dans le cadre de la convention de prestations ainsi que de financement de l'infrastructure et des frais généraux indirects. Il est prévu que les travaux législatifs relatifs à la pédagogie spécialisée (révision de la loi sur l'école obligatoire) et ceux qui concernent les aides éducatives soient menés parallèlement, à partir de la mi-2018, et que d'ici-là, les points de recoupement puissent être mis en évidence.

L'objectif déclaré est ici d'introduire le nouveau modèle de financement, de pilotage et de surveillance sans incidence sur les coûts. Pour y parvenir, il importe que le catalogue des prestations ne soit pas étendu et que les tarifs de ces dernières se maintiennent en moyenne au niveau actuel. Au fil de la concrétisation des travaux, il a été constaté en particulier que des investissements, à chiffrer plus précisément, requis par les institutions actuelles (subventionnées) disposant de contrats de prestations pourraient entraîner des dépenses supplémentaires au moment du passage au nouveau système. Il s'agit d'examiner ces impacts sur les coûts, et d'autres qui pourraient survenir, de manière détaillée d'ici le début des travaux législatifs (voir chap. III, 6.6.3).

Enfin, il y a lieu de relever que le nouveau système de pilotage, de financement et de surveillance ne peut déployer les effets attendus qu'à la condition qu'en vertu du principe d'un pilotage et d'une surveillance uniques, la compétence en matière d'aides éducatives complémentaires ne relève dorénavant que d'une seule unité administrative. La question de la future structure de ce domaine doit être réglée entre la JCE et la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) et faire l'objet d'une réflexion dans le cadre de la réforme des Directions.

I. Einleitung und Grundlagen

1 Ausgangslage, Projektauftrag und Projektorganisation

1.1 Ausgangslage

In zwei Studien¹ wurde festgestellt, dass bei der Organisation und Aufsicht der stationären Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Bern grosser Handlungsbedarf besteht. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind im Kanton in hohem Masse fragmentiert: Auf Ebene Kantonsverwaltung sind drei Direktionen (Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF, Polizei- und Militärdirektion POM und die Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion JGK) und vier Ämter gestützt auf verschiedene gesetzliche Bestimmungen für diesen Bereich zuständig. Daher gibt es keine interdirektionale strategische Ausrichtung mit einer übergreifenden Planung der Leistungsangebote im Kanton. Uneinheitliche Finanzierungsmechanismen führen zu Intransparenz über die Kosten, Rechtsungleichheiten und Fehlanreizen. Die unterschiedlichen Finanzierungssysteme und Rechtsgrundlagen haben schliesslich unterschiedliche Bewilligungs- und Aufsichtspraxen zur Folge, was insbesondere für jene Leistungserbringer nicht zumutbar ist, die sowohl unter der Aufsicht der GEF (Alters- und Behindertenamt) als auch der Aufsicht der JGK (Kantonales Jugendamt) stehen.

Auch von politischer Seite wurden Verbesserungen gefordert: Im März 2012 wurde im Grossen Rat einstimmig die Motion 221-2011 (Kneubühler, Nidau FDP) angenommen, welche eine Vereinfachung der Organisationsstruktur, insbesondere im Bereich der direktionalen Zuordnung der Aufsicht und des Finanzierungsmodells für die Einrichtungen der stationären Jugendhilfe fordert. Der Regierungsrat hält in seiner Motionsantwort fest, dass der Handlungsbedarf erkannt ist und Massnahmen zu prüfen sind.

Nach Vorarbeiten zur Umsetzung der geforderten Arbeiten (vgl. RRB 0959 vom 3. Juli 2013) lancierte der Regierungsrat mit Beschluss vom 12. März 2014 (RRB 338/2014) unter der Federführung der JGK das kantonale Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ (OeHE). Mit Vertrag vom 24. März 2014 wurde das Projekt vom Bundesamt für Sozialversicherung als Modellprojekt anerkannt und mit einem Betrag von CHF 450'000 über eine Laufzeit von drei Jahren bis Ende 2016 unterstützt.

1.2 Projektauftrag und Vorgehen

Der Projektauftrag lautet, ein einheitliches Finanzierungs- und Aufsichtsmodell zu entwickeln, das im Sinne der lückenlosen Angebotskette neben den stationären auch die ambulanten Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung umfasst. Da es sich bei diesen Angeboten und Leistungen um eine historisch gewachsene und heterogene Landschaft handelt, musste als erster Schritt ein vertiefter Überblick über die verschiedenen Angebote, Akteure und Finanzierungs- sowie Aufsichtssysteme erarbeitet werden. Aus diesem Grund ist das Projekt in zwei Phasen aufgeteilt worden:

In der ersten Phase (April 2014 bis Juli 2015) wurde eine umfassende Ist-Analyse vorgenommen, welche die stationären Einrichtungen (Kinder- und Jugendheime), das Pflegekinderwesen und die ambulanten Angebote vertieft untersucht. Gestützt darauf wurde dem Regierungsrat am 12. August 2015 ein Bericht vorgelegt, der Auskunft über die Ergebnisse der Ist-Analyse gibt und Empfehlungen zur Ausgestaltung des einheitlichen Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtsmodells formuliert.

¹ Ecoplan 2012; Müller/Engler/Zoryan 2011

In der zweiten Phase (August 2015 bis Ende 2016) wurden die Empfehlungen zur Ausgestaltung des einheitlichen Finanzierungsmodells weiter konkretisiert und es wurde ein entsprechendes Normkonzept erarbeitet.

1.3 Projektorganisation

Zur strategischen Leitung des Projekts setzte der Regierungsrat einen Gesamtprojektausschuss (GPA) ein. Unter dem Vorsitz des Generalsekretärs JGK waren im GPA die Direktionen GEF, POM, FIN, Erziehungsdirektion ERZ und JGK sowie Vorsteherinnen und Vorsteher der betroffenen Ämter vertreten. Die Leitung des Gesamtprojekts lag bei der Vorsteherin des Kantonalen Jugendamtes KJA. Der GPA hat an elf Sitzungen getagt.

Zwei breit abgestützte Projektgruppen mit Vertretungen der betroffenen Direktionen sowie Vertretungen der Verbände und Organisationen begleiteten die Projektarbeiten in der jeweiligen Projektphase aus einer vorwiegend fachlichen Sicht. Die Projektgruppen haben an insgesamt zehn Sitzungen getagt.

Schliesslich erfolgten die Vertiefungsarbeiten der zweiten Projektphase in 14 definierten Arbeitspaketen unter Einbezug von rund 60 Fachleuten aus der Praxis und Verwaltung. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sind in Inputpapieren festgehalten, welche in konzentrierter Form in diesen Schlussbericht eingeflossen sind.

Zur Information und Kommunikation wurden auf der Homepage des KJA laufend Grundlagendokumente sowie wichtige Informationen zum Projekt aufgeschaltet. In fünf Newslettern wurden rund 700 registrierte Adressaten proaktiv über den Stand der Arbeiten informiert. Schliesslich fanden im Verlauf der Projektdauer drei grössere Informationsveranstaltungen statt.

2 Begrifflichkeit, fachliche Einordnung und Glossar

2.1 Definition „ergänzende Hilfen zur Erziehung“

Die ergänzenden Hilfen zur Erziehung sind Teil eines staatlichen Gesamtangebotes, das ergänzend zur Familie, Schule und dem sozialen Umfeld die Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen unterstützt. Die Definition „ergänzenden Hilfen zur Erziehung“ ist im Bundesratsbericht vom 27. Juni 2012 in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725 vom 5. Oktober 2007) verankert.

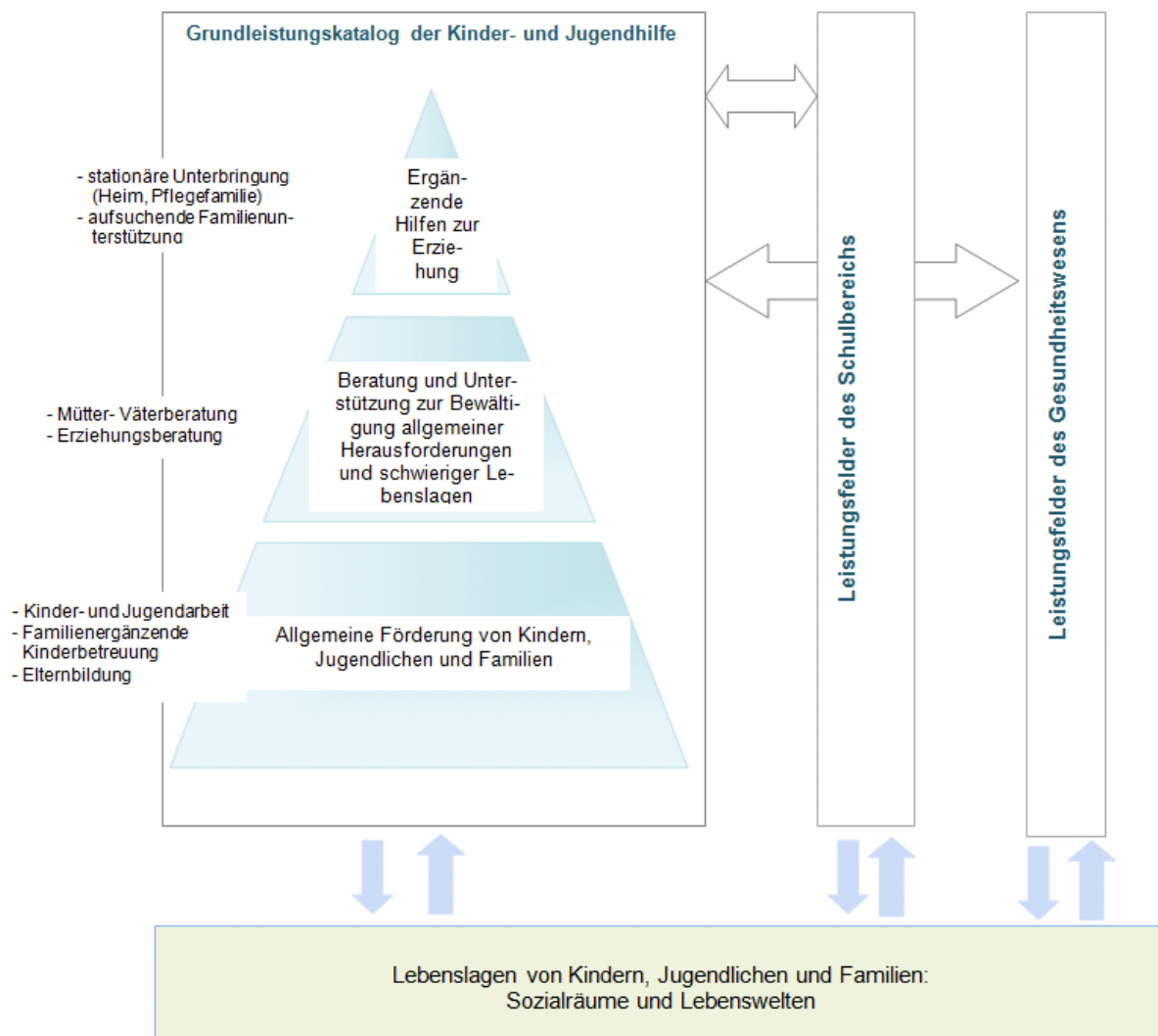
Bei den ergänzenden Hilfen zur Erziehung handelt es sich um ein System von Leistungen, um Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu fördern und zu schützen, die elterliche Erziehungsverantwortung zu unterstützen oder zu entlasten und zur Bewältigung schwieriger Lebenslagen von Familien und Kindern beizutragen. Sie antworten auf einen spezifischen, individuellen Unterstützungs- und Entlastungsbedarf und werden individuell geplant und vereinbart. Die Leistungen richten sich an Kinder und Jugendliche mit einem besonderen sozialpädagogischen Förder- und Betreuungsbedarf, der von den Eltern respektive Sorgeberechtigten alleine nicht abgedeckt werden kann. Mit der Hervorhebung des „ergänzenden“ Charakters dieser Hilfen und der Betonung, dass es sich um Hilfen „zur“ Erziehung handelt, wird betont, dass die Erziehungsverantwortung in der Regel bei den Sorgeberechtigten liegt.

Die Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung werden unterteilt in:

- **ambulante ergänzende Hilfen** (aufsuchende Familienunterstützung, Unterstützung bei der Wahrnehmung des Besuchsrechtes und sozialpädagogische Tagesstruktur)
- die **Betreuung in einer stationären Einrichtung** (Heimpflege)
- die **Betreuung in einer Pflegefamilie** (mit oder ohne Begleitung durch einen Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege).

Die Leistungen bilden nicht die Struktur einer Einrichtung ab, sondern beschreiben aus Sicht der Leistungsempfänger, welche Leistungen sie von der Einrichtung erhalten.

Abbildung 1: Grundleistungskatalog der Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz



Quelle: Schrappeler 2003, verändert durch KJA 2013

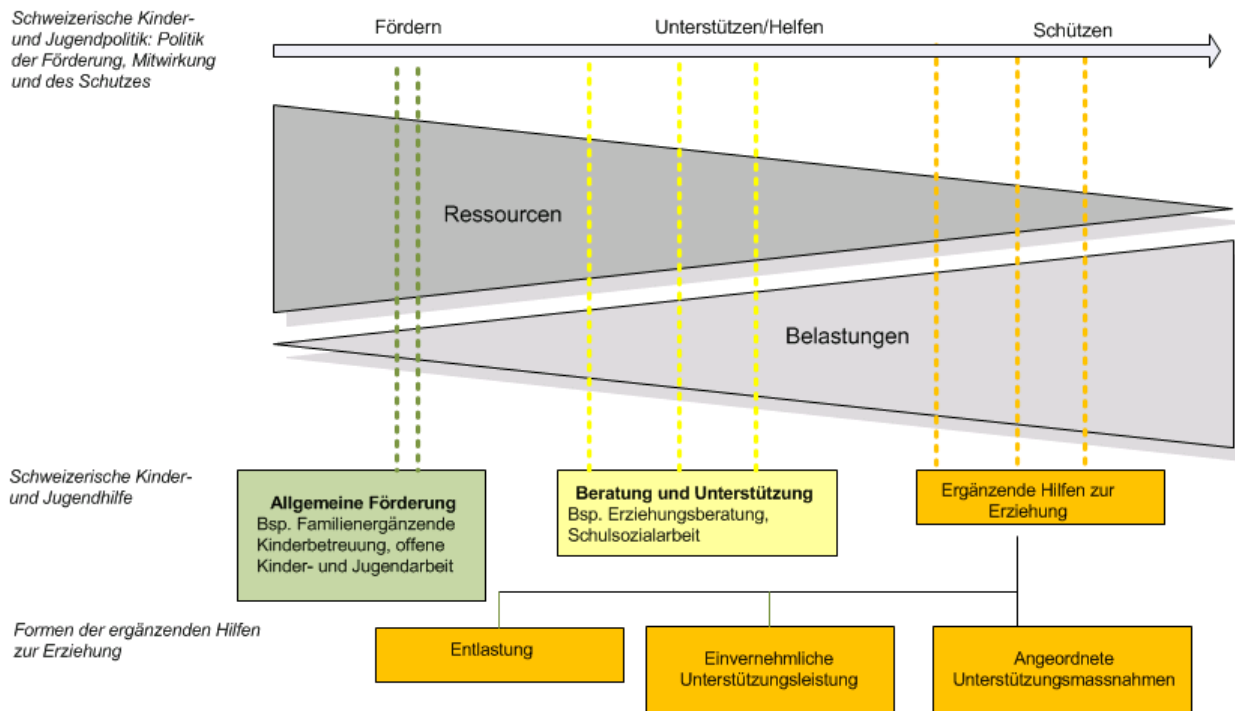
2.2 Einordnung in die Kinder- und Jugendhilfe

Der vorliegende Bericht behandelt ausschliesslich die Spitze der in Abbildung 1 dargestellten Pyramide der Kinder- und Jugendhilfe, das heisst die ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Ein qualitativ und quantitativ gut ausgebautes und überall zugängliches Leistungsangebot in den vorgelagerten Bereichen der allgemeinen Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien sowie der Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen trägt wesentlich dazu bei, dass weniger Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung in Anspruch genommen werden: Wenn das Vertrauen in die eigene Kraft und das eigene Leistungsvermögen (Selbstwirksamkeit) durch Förderung sowie Beratung gestärkt wird, kann die Handlungsfähigkeit der Kinder und deren Familien entwickelt und ausgebaut werden. Vor diesem Hintergrund können Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung unter Umständen vermieden werden.

Ein zeitgemässes Kinder- und Jugendhilfesystem gewährleistet eine bedarfsgerechte Versorgung von Kindern, Jugendlichen und Familien. Dabei richten sich die Leistungen konsequent an

den Interessen und dem Bedarf der Betroffenen aus und werden flexibel und insbesondere im unteren Bereich der Pyramide Kinder- und Jugendhilfe durchlässig gestaltet. Mit zunehmender Intensität und Verbindlichkeit ist die fachliche Indikation von einer professionellen Indikationsstelle zu gewährleisten, damit die Perspektiven und Risiken sorgfältig abgewogen und die Notwendigkeit der Leistung überprüft werden können. Damit sollen namentlich bei sozialbedingten Unterstützungsleistungen ungerechtfertigte Eingriffe in ein Familiensystem vermieden und das Prinzip der Verhältnismässigkeit, insbesondere Angemessenheit und Erforderlichkeit, gewahrt werden.

Abbildung 2: Positionierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung in der Kinder- und Jugendhilfe



2.3 Einordnung in die Sonderpädagogik und in die Angebotslandschaft für Kinder mit einer Behinderung

Der Bedarf von Kindern nach Schutz, Förderung, Entwicklung, Bildung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit kann nicht ausschliesslich mit Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung gedeckt werden. Die ergänzenden Hilfen zur Erziehung sind Teil eines Gesamtsystems zum Schutz, zur Förderung und zur Teilhabe von Kindern und Jugendlichen. Wichtig sind neben den medizinisch-therapeutischen insbesondere die sonderpädagogischen Angebote im Frühbereich und im Bildungskontext.

Die Organisation und Finanzierung der sonderpädagogischen Massnahmen steht seit Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs (NFA) am 1.1.2008 zur Neuorganisation an. Das Projekt Strategie Sonderschulung unter der Federführung der ERZ ist damit befasst. Aufgrund der Schnittstellen von Sonderpädagogik (Schule) und Sozialpädagogik (Erziehung und Betreuung) sind die beiden Projekte „Optimierung der ergänzenden Hilfen“ und „Strategie Sonderschulung“ eng miteinander koordiniert, so dass die Kompatibilität der Prozesse und Instrumente beidseitig rollend überprüft wird und sichergestellt ist. Dies betrifft namentlich die Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen mit eigener Schule (Sonderschulheime und private Kinder- und Jugendheime mit eigener Heimschule, vgl. Ziff.5).

Im Weiteren gilt es in diesem Kontext die besondere Situation von Kindern mit einer Behinderung hervorzuheben. Im Projektverlauf ist von Fachverbänden und Einrichtungen aus dem Handlungsfeld der Begleitung von Menschen mit einer Behinderung die Kritik vorgetragen worden, dass junge Menschen mit einer Behinderung und die Leistungen, die an sie sowie an ihre Familien adressiert werden, in der Begriffsbestimmung „ergänzende Hilfen zur Erziehung“ nicht angemessen berücksichtigt werden. Ein kritischer Blick auf den oben erwähnten Bundesratsbericht zeigt, dass diese Haltung nachvollziehbar ist, weil darin auf die besondere Situation von Kindern mit einer Behinderung, die nicht primär aus sozialen und familiären Gründen, sondern aufgrund einer medizinischen, pflegerischen und sonderpädagogischen Diagnostik bzw. aus schulermöglichen Gründen (Schulweg aufgrund der Distanz zum Elternhaus unzumutbar) in einer Einrichtung betreut werden, zu wenig eingegangen wird.

Dazu hat sich im Laufe der Arbeiten die Auffassung konkretisiert, dass eine Unterscheidung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderung weder im Sinne des Kindeswohls noch im Sinne der Rechte von Menschen mit einer Behinderung wäre². Sie würde den rechtlichen Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene, die in Richtung einer Gleichstellung zielen, zuwiderlaufen. Zudem führt die Unterscheidung in der Praxis zu erheblichen Definitions- und Abgrenzungsproblemen mit der Gefahr von Stigmatisierung, Verschiebungstendenzen oder einer Kategorisierung, die der besonderen Entwicklungsdynamik im Kinder- und Jugendalter nicht Rechnung trägt. So kann ein Kind oder ein Jugendlicher mit einer Behinderung das familiäre Gefüge erheblich belasten, andererseits können belastete familiäre Beziehungen zu Beeinträchtigungen der Entwicklung führen und diese verstärken.

Dass eine Unterscheidung zwischen Kindern mit oder ohne besonderem behinderungsbedingtem Bildungs- und Betreuungsbedarf bei der Finanzierung und Steuerung der Leistungen nicht opportun ist, wurde bereits bei der Optimierung des Finanzausgleichs erkannt: Mit FILAG 2012 wurden per 1. Januar 2012 neu sämtliche Leistungen für Kinder und Jugendliche mit einem behinderungsbedingtem oder einem sonstigen besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarfs über den Lastenausgleich Sozialhilfe finanziert. Im Vortrag zum Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Änderung) wird auf S. 22 ff. ausgeführt, dass „das für den Lastenausgleich relevante Abgrenzungskriterium «Behinderung» auslegungsbedürftig sei. Insbesondere im Bereich von Verhaltensauffälligkeiten (mitunter verbunden mit zivil- oder strafrechtlichen Massnahmen) sei es weder möglich noch sinnvoll, zwischen «behinderten» und «nichtbehinderten» Kindern und Jugendlichen zu unterscheiden.“

Massgebend soll grundsätzlich der individuelle Förder- und Betreuungsbedarf eines Kindes sein unter Berücksichtigung der Ressourcen des Kindes und seines familiären und sozialen Umfeldes. Die Betreuungsleistungen von Einrichtungen für Kinder mit einer geistigen, körperlichen oder Sinnesbehinderung als Folge eines Geburtsgebrechens, einer Krankheit oder eines Unfalls antworten auf einen besonderen behinderungsbedingten Betreuungsbedarf zum Schutz und zur Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen.

Im Laufe der Projektarbeiten ist es nicht gelungen, sich mit den Fachverbänden auf eine gemeinsame Begrifflichkeit zu verständigen. Als Folge davon muss die Leistung der Entlastungsbetreuung für Kinder mit einer Behinderung, welche Eltern eine niederschwellige und unkomplizierte Entlastung ermöglichen würde, aus dem Leistungskatalog der ergänzenden Hilfen zur Erziehung ausgeklammert werden. Auch wird von dieser Seite der Zugang des Leistungsbezugs über die Sozialdienste sowie das einkommensabhängige Kostenbeteiligungsmodell für Unterhaltspflichtige abgelehnt.

² UN-Behindertenrechtskonvention (Art. 7 und 24), UN-Kinderrechtskonvention (Art. 23), Bundesverfassung (Art. 11 und 41)

Vor diesem Hintergrund müssen in zeitlicher und inhaltlicher Abstimmung mit dem Projekt Strategie Sonderschulung bis zum Start der Gesetzgebung zum Volksschulgesetz und zu den ergänzenden Hilfen zur Erziehung, welche für Mitte 2018 geplant ist, für Einrichtungen mit eigener Schule und dabei namentlich für solche mit Zielgruppe Kinder mit einer geistigen, körperlichen oder Sinnesbehinderung die Prozesse der Abklärung und Indikation, der Zuweisung und Kostengutsprache, der Leistungserbringung im Rahmen der Leistungsvereinbarung sowie der Finanzierung (Infrastruktur und Overhead) weiter abgeglichen und aufeinander abgestimmt werden.

Ausdrücklich nicht Teil der ergänzenden Hilfen zur Erziehung und damit nicht vom Projekt erfasst, sind die ambulanten Leistungen der Heilpädagogischen Früherziehung, deren Ziel es ist, Kinder mit Behinderung, Entwicklungsverzögerungen, -einschränkungen oder -gefährdungen ab Geburt bis zum Schuleintritt mittels Abklärung, präventiver und heilpädagogischer bzw. therapeutischer Unterstützung sowie angemessener Förderung im familiären Kontext oder in professionellen Räumlichkeiten zu behandeln und zu fördern.

Ebenso wenig ist die schulergänzende Betreuung in einer Tagessonderschule als Zusatzangebot zur Schulung Teil der ergänzenden Hilfen zur Erziehung.

2.4 Kantonale Einrichtungen

Die fünf kantonale Einrichtungen mit Schule (Schulheim Schloss Erlach, Pädagogisches Zentrum für Hören und Sprache Münchenbuchsee, Zentrum für Sozial- und Heilpädagogik Landorf Köniz-Schlössli Kehrsatz, Jugendheim Lory und die Kantonale BEObachtungsstation), welche in der Rechnungslegung die Vorgaben des harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 zu erfüllen haben, sind nicht Gegenstand des Projektes (siehe Kapitel III. 6.1).

2.5 Anspruchsberechtigung auf Leistungen

Der Anspruch auf ergänzende Hilfen zur Erziehung kann direkt aus der Bundesverfassung³ und der Verfassung des Kantons Bern⁴ abgeleitet werden. Grundlegendes Leistungsangebot und Wahrnehmung des Anspruches werden auf der Gesetzesstufe geregelt. Er richtet sich nach dem individuellen Bedarf. Auf eine bestimmte Leistung besteht jedoch kein individuell klagbares Recht.

Anspruch auf ergänzende Hilfen zur Erziehung haben Kinder und Jugendliche mit Wohnsitz im Kanton Bern. Die Anknüpfung der Leistung erfolgt bewusst an die Kinder und Jugendlichen, obwohl sich die Leistung in der Regel am gesamten Familiensystem orientiert. Direkte Adressaten können im Einzelfall vorrangig die Eltern sein. Die beabsichtigte Wirkung der Leistungen zielt jedoch immer auf die Sicherstellung des Kindeswohls. Eine Anknüpfung des Leistungsanspruchs an die Eltern würde unter anderem hinsichtlich der Finanzierungszuständigkeit vermehrt zu Umsetzungsproblemen führen, dies beispielsweise, wenn Eltern unterschiedliche Wohnsitze haben.

Grundsätzlich sind mit dem Begriff „Kinder“ Minderjährige bis zum Erreichen des 18. Altersjahrs im Sinne des ZGB gemeint. Massnahmen des Jugendstrafrechtes oder ergänzende Hilfen, die mit einer sonderpädagogischen Massnahme verbunden sind, können beruhend auf den jetzigen rechtlichen Grundlagen über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus erfolgen. Zudem ist neu vorgesehen, den Anspruch so auszuweiten, dass eine begonnene Schulstufe oder Ausbildung beendet werden kann (Normensetzung, s. Anhang 1).

Die Erfüllung des Anspruches im Einzelfall beruht – wenn er mit einer Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand verbunden oder behördlich angeordnet ist – auf einer fachlichen Abklärung

³ BV Art. 11 Abs. 1 Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.

⁴ KV Art. 29 Abs. 2 Jedes Kind hat Anspruch auf Schutz, Fürsorge und Betreuung sowie auf eine seinen Fähigkeiten entsprechende, unentgeltliche Schulbildung.

durch die gesetzlich zuständigen Behörden und Stellen (KESB, Jugendstrafrechtsbehörde, Sozialdienste oder Erziehungsberatungsstellen). Art, Dauer und Umfang der ergänzenden Hilfen zur Erziehung werden behördlich verfügt oder einvernehmlich mit den Sorgeberechtigten vereinbart.

2.6 Glossar

In der Verwaltung und Praxis werden Begriffe häufig uneinheitlich verwendet oder sie sind zum Teil unklar. Es fehlt ein gemeinsames Verständnis der Definition und Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe oder der ergänzenden Hilfen zur Erziehung.

Aus diesem Grund wurde ein Glossar erarbeitet, welches über die ganze Projektdauer laufend ergänzt und angepasst wurde. Das Glossar definiert Begriffe, die in den verschiedenen Projektdokumenten verwendet werden und bezweckt eine einheitliche Begrifflichkeit. So weit als möglich stützt es sich auf Begriffe übergeordneter Gesetzeserlasse, insbesondere ZGB und PAVO. Weiter übernimmt das Glossar Begrifflichkeiten aus bereits vorhandenen, anerkannten interkantonalen Vereinbarungen und Dokumenten wie zum Beispiel der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) und die Terminologie von der schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren für den Bereich der Sonderpädagogik.

3 Erste Projektphase April 2014 bis Juli 2015: Ergebnisse der Ist-Analyse und Handlungsempfehlungen

Die erste Phase des Projekts beinhaltete eine umfassende Analyse der Leistungen der ergänzenden Hilfen samt Akteursanalyse und Kostenschätzung. Im Ergebnis liegen zu den drei Kategorien „stationäre Hilfen zur Erziehung“, „ambulante Hilfen zur Erziehung“ und „Pflegekinderwesen“ drei Teilberichte vor, welche die Notwendigkeit nach Vereinheitlichung, Transparenz und Steuerung deutlich machen. Die Prozesse der Abklärung, Indikation, Zuweisung und Kostengutsprache im Rahmen der besonderen behinderungsbedingten Betreuung in Sonderschulheimen sind in der Ist-Analyse nicht spezifisch abgebildet, werden jedoch in der weiteren Umsetzung und in Abstimmung mit der Strategie Sonderschulung geklärt (s. Kapitel III. 7).

3.1 Ist-Analyse von Finanzierungssystemen der stationären Einrichtungen⁵

Im Kanton Bern gibt es rund 100 stationäre Einrichtungen für Minderjährige, die mit Ausnahme der fünf kantonalen Einrichtungen von privatrechtlichen Trägerschaften wie Stiftungen oder Vereinen betrieben werden. Als subventionierte Heime (mit Leistungsvereinbarung) werden diejenigen Einrichtungen verstanden, die von GEF/ALBA Beiträge (Objektbeiträge nach Methode Defizitdeckung) gemäss der Sozialhilfegesetzgebung erhalten. Seit dem Jahr 2013 führt die GEF ein mehrjähriges Pilotprojekt durch: Im Leistungsvertrag werden Pauschalen pro Leistungseinheit jährlich (Monate, Kalendertage, Stunden etc.) für die einzelnen festgelegten Leistungen (Kostenträger) vereinbart. Als „private“ Heime (ohne Leistungsvereinbarung) unter der Aufsicht JGK/KJA werden diejenigen Einrichtungen verstanden, deren Leistungen über einen Vollkostentarif von den Unterhaltspflichtigen und subsidiär den einweisenden Stellen finanziert werden. Diese begriffliche Unterscheidung verschleiert die Tatsache, dass die meisten Unterbringungen in Heimen überwiegend mit Beiträgen der öffentlichen Hand finanziert werden. Je nach Art der einweisenden Stellen sowie Art der Einrichtung tragen Kanton und Gemeinden unterschiedlich an die Kosten bei: Eine jugendstrafrechtliche Unterbringung löst für die Gemeinde keine Kosten aus. Die subsidiäre Kostenübernahme durch den Kanton schliesst sogar die individuellen Nebenkosten ein. Bei einer zivilrechtlichen Massnahme übernimmt der Kanton die Kosten der Unterbringung vollständig, die individuellen Nebenkosten gehen subsidiär zu Lasten der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Bei einvernehmlich vereinbarten Unterbringungen beteiligt sich die Gemeinde in subventio-

⁵ Teilbericht 1: Ist-Analyse von Finanzierungssystemen der stationären Hilfen und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem, Februar 2015.

nierten Einrichtungen mit einem Versorgerbeitrag von CHF 30.– pro Tag, in privaten Einrichtungen muss der Vollkostentarif von durchschnittlich CHF 320.– pro Tag bezahlt werden. Die Kosten der einvernehmlich vereinbarten Unterbringungen werden in beiden Fällen je hälftig von Kanton und Gemeinden im Rahmen des Lastenausgleichs der wirtschaftlichen und institutionellen Sozialhilfe getragen.

Eltern bzw. Unterhaltspflichtige beteiligen sich je nach Art der einweisenden, oder zuweisenden Stellen und je nach kantonaler Zuständigkeit für die Einrichtungen unterschiedlich an den Kosten für die stationäre Unterbringung ihrer Kinder: Für eine vergleichbare Leistung pro Monat müssen sie CHF 900.– (Versorgerbeitrag oder Elterntarif von CHF 30.– pro Tag) in subventionierten Einrichtungen oder bis zu CHF 10'000.– pro Monat in privaten Einrichtungen an die Unterbringung zahlen. Einige private Einrichtungen führen eigene Schulen, deren Kosten nicht separat ausgewiesen, sondern in den Tarif eingerechnet werden. Sofern sich die Eltern an diesen Kosten beteiligen müssen, wird der Rechtsanspruch auf unentgeltliche Schulbildung verletzt.

3.2 Ist-Analyse des Finanzierungssystems der Familienpflege⁶

Die Pflegefamilie ist im Kanton Bern ein tragender Pfeiler der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Rund 28 Prozent aller Unterbringungen werden in Pflegefamilien vorgenommen (ca. 650 Kinder). Pflegeeltern haben Anspruch auf ein angemessenes Pflegegeld. Über die effektive Höhe der Pflegegelder liegen keine Daten vor. Die Vereinbarung des Pflegegeldes obliegt den unterbringenden Sorgeberechtigten und Behörden sowie den Pflegefamilien und variiert abhängig davon, ob die Pflegefamilie einem Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege (DAF) angeschlossen ist oder nicht.

In den letzten Jahren hat die Zahl privater Anbieter (DAF), welche Dienstleistungen in der Familienpflege anbieten, stark zugenommen. Mittlerweile werden rund 30 bis 40 Prozent der Pflegeverhältnisse über solche Einrichtungen vermittelt und durch sie begleitet. Organisation und Leistungen dieser Dienstleistungseinrichtungen haben sich ungesteuert entwickelt: DAF unterscheiden sich in Bezug auf Leistungsumfang, -inhalte, -regelung und -abgeltung und Rechnungsstellung beträchtlich. Die Tarife sind an keine kantonalen Vorgaben gebunden und variieren stark. Die Bandbreite reicht von CHF 95.–/Tag (CHF 2850.–/Monat) bis zu CHF 520.–/Tag (CHF 15'600.–/Monat). Einige Anbieter weisen nicht transparent aus, welcher Preis für welche Leistung verlangt wird und wie die Pflegefamilie abgegolten wird. Entsprechend sind die Leistungen und die Leistungsabrechnungen nicht nachvollziehbar.

Die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen richtet sich nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Wie bei den stationären Einrichtungen kommt bei einer behördlichen Unterbringung (KESB oder Jugendstrafbehörde) subsidiär der Kanton für die Kosten alleine auf. Bei einer einvernehmlich vereinbarten Unterbringung können die Kosten dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt werden.

Erst mit der auf den 1. Januar 2014 geänderten eidgenössischen Pflegekinderverordnung wurden die DAF gesetzlichen Regelungen und einer Aufsicht unterstellt.

3.3 Ist-Analyse von ambulanten ergänzenden Hilfen zur Erziehung⁷

Ambulante Angebote im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung wie aufsuchende Familienunterstützung oder Unterstützung bei der Wahrnehmung des Besuchsrechts unterliegen keinen Bewilligungs- oder Aufsichtserfordernissen. In den letzten Jahren ist die Entwicklung zu beobachten, dass Leistungserbringer mit zuvor ausschliesslich stationärer Unterbringung zuneh-

⁶ Teilbericht 3: Ist-Analyse des Finanzierungssystems der Familienpflege und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem, Februar 2015.

⁷ Teilbericht 2: Ambulante erzieherische Hilfen im Kanton Bern: Angebot, Zugänge und Finanzierung, 11. März 2015.

mend flexiblere Formen ambulanter erzieherischer Hilfen (zusätzlich) anbieten. Schätzungsweise ist von 40 bis 50 Leistungserbringern der ambulanten ergänzenden Hilfen im Kanton auszugehen, wobei Einzelunternehmen überwiegen. Unklar sind deren Anforderungsprofile und Qualitätsstandards sowie die Art ihrer Überprüfung (Qualitätserfordernisse und -sicherung). In der Tarifstruktur sowie der Berechnungsgrundlage gibt es grosse Differenzen. Die Preisbildung und Tarifzusammensetzung sind uneinheitlich und nicht nachvollziehbar.

3.4 Exkurs: Bürgergemeinden

Gewisse Bürgergemeinden (Aarberg bis 1.1.2016, Bern und ihre 13 Gesellschaften und Zünfte, Biel, Bözingen, Burgdorf und Thun) üben die so genannte burgerliche Armenfürsorge aus.⁸ Sie sind die zuständige Sozialhilfebehörde für alle ihre Angehörigen, d. h., sie vollziehen die gesetzliche Sozialhilfe und gewähren die Hilfe an Stelle der ordentlicherweise zuständigen Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinden (Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden). Der entsprechende Aufwand unterliegt nicht dem Lastenausgleich und wird somit von den Bürgergemeinden und Zunftgesellschaften selber getragen.

Im Bereich der einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung tragen die Bürgergemeinden bei Unterbringungen von Kindern in vom Kanton subventionierten Einrichtungen jedoch nicht die Vollkosten, sondern bezahlen ausschliesslich den Versorgerbeitrag von CHF 30.- pro Tag. Allerdings werden den Bürgergemeinden, Gesellschaften und Zünften von den nicht subventionierten Einrichtungen bereits heute die Vollkosten verrechnet. Gerade kleinere Bürgergemeinden können die Vollkosten einer längeren Unterbringung nicht tragen, da diese weder über die erforderlichen Einnahmen noch über ausreichende Reserven verfügen.

Infolge der Kantonalisierung des Kindes- und Erwachsenenschutzes und des Wechsels zum Prinzip, dass die KESB die Vollkosten einer Massnahme zu tragen haben, entrichtet die burgerliche KESB seit dem 1. Januar 2013 auch in subventionierten Einrichtungen den Vollkostentarif.

3.5 Handlungsempfehlungen aus strategischer Sicht

Die Ergebnisse der Ist-Analyse machen deutlich, wie komplex, divergierend und unübersichtlich die heutigen Finanzierungssysteme und Abrechnungsmodalitäten sind.

Zusammenfassend fehlt es an Folgendem:

- Überblick über die Kosten der ergänzenden Hilfen
- Überblick über die Anzahl untergebrachter Kinder und Jugendlicher und die Nutzung der Angebote
- Transparenz über die Kosten und Zusammensetzung der Tarife
- Vergleichbarkeit der Kosten und Leistungen verschiedener Anbietern
- Überprüfbarkeit der Leistungserbringung
- Datenbasis zur Analyse der Bedarfs- und Angebotsentwicklung
- Steuerung der Kosten und Leistungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht
- Klarheit betreffend Rolle und Kostentragung der verschiedenen Ebenen und Stellen der öffentlichen Hand
- Gleichbehandlung der Eltern

Ausgehend von den Ist-Analysen wurden Handlungsempfehlungen abgeleitet (Überblick s. Kapitel V, Anhang 2). Die Handlungsempfehlungen können in drei Kategorien zusammengefasst werden:

⁸ Vor dem Hintergrund der Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzes per 1. Januar 2013 wurde die burgerliche Vormundschafspflege angepasst. Danach ist eine burgerliche Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde für die Angehörigen jener Bürgergemeinden sowie Gesellschaften und Zünfte von Bern zuständig, welche die burgerliche Sozialhilfe gewähren.

1. Handlungsempfehlungen zur **Entwicklung eines einheitlichen Finanzierungssystems, welches die Transparenz und Wirtschaftlichkeit erhöht sowie Fehlanreize vermeidet.** Für die Leistungsabgeltung wird der Übergang zu Pauschalen für eine definierte Leistung pro Leistungseinheit auf Basis einer Vollkostenrechnung angestrebt. Bei der Kostentragung soll nicht mehr nach den zuweisenden Stellen und Behörden unterschieden werden: Für die gleiche Leistung kommt überall der Vollkostentarif zur Anwendung, und die Sorgeberechtigten werden nach den gleichen Grundsätzen an der Kostentragung beteiligt.
2. Handlungsempfehlungen für die **Schaffung aufeinander abgestimmter Instrumente für die Steuerung der Angebotsentwicklung und Leistungserbringung.** Dafür braucht es Instrumente der Datenanalyse und Steuerung sowie des Finanz- und Leistungscontrollings. Im Vordergrund steht der Abschluss von Leistungsvereinbarungen auf der Grundlage standardisierter Leistungsbeschreibungen. Die im Rahmen des Projekts aufgebaute zentrale Datenerfassung über die Nutzung der Angebote soll zu einem strukturierten Prozess der partizipativen und bedarfsorientierten Angebotsentwicklung führen.
3. Handlungsempfehlungen, die auf die **Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen zielen.** Dabei soll eine ganzheitliche Sicht auf alle Angebotstypen der ergänzenden Hilfen angewendet werden. Die Schnittstellen zur Sozialhilfegesetzgebung und zur Bildungsgesetzgebung werden geklärt. Offene Aufsichts- und Bewilligungsfragen sind aufgenommen.

Die Umsetzung der Handlungsempfehlungen soll für die verschiedenen Akteure insbesondere folgenden Nutzen bringen:

<p><i>Ebene Leistungsempfänger/-innen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Transparenz über die Kosten und Zusammensetzung der Tarife • Angebote orientieren sich am individuellen Bedarf • Gleichbehandlung der Eltern 	<p><i>Ebene Leistungserbringer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Transparenz im Verfahren zur Bestimmung von Tarifen • Vielfalt und Flexibilität des Angebots • Gleichbehandlung gleicher oder ähnlicher Leistungen • Planungssicherheit
<p><i>Ebene Leistungsbesteller</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Transparenz über die Leistungen, Kosten und die Tarifbildung • Vergleichbarkeit der Kosten und Leistungen unter verschiedenen Anbietern • Überprüfbarkeit der Leistungserbringung • Klarheit betreffend Rolle und Kostentragung 	<p><i>Ebene Leistungsauftraggeber (Kanton)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Datenbasis zur Unterstützung der Angebotsentwicklung • Transparenz der Kosten • Steuerung der Kosten und Leistungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht • Versorgungs- und Planungssicherheit

4 Zweite Projektphase August 2015 bis Ende 2016: Aufträge des Regierungsrates und des Grossen Rates

4.1 Auftrag des Regierungsrates

Im August 2015 nahm der Regierungsrat des Kantons Bern vom Zwischenbericht über den Stand der Arbeiten im Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ Kenntnis und gab die weiteren Vertiefungsarbeiten in Auftrag (RRB 931/2015).

Gestützt auf die Handlungsempfehlungen des Zwischenberichts wurden folgende Arbeitspakete definiert:

- Entwicklung der Methodik einer standardisierten Leistungsbeschreibung und Definition eines Leistungskatalogs sowie entsprechende Qualitätskriterien
- Vertiefung der Methodik der Rechnungsführung und Kostenrechnung in Anlehnung an die IVSE
- Klärung der Finanzierungsflüsse der einvernehmlichen Hilfen zur Erziehung unter Einbezug des Lastenausgleichs und Prüfung des Verfahrens zur Vorfinanzierung der Kosten von Seiten der Gemeinden sowie Erarbeitung von Instrumenten des Kosten- und Leistungscontrolling
- Entwicklung von einheitlichen Vorgaben zur fachlichen Indikation und zum Hilfeplanverfahren⁹ im einvernehmlichen Bereich.
- Erarbeitung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage für die Kostenbeteiligung Unterhaltspflichtiger, abgestuft nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, sowie Prüfung einer plausiblen Obergrenze
- Erarbeitung einer einheitlichen Regelung der Nebenkosten
- Entwicklung einer einheitlichen und kohärenten Bewilligungs- und Aufsichtsstruktur für den stationären und gegebenenfalls ambulanten Bereich sowie Erarbeitung von Instrumenten für die Aufsichtspraxis
- Aufbau einer zentralen Datenerfassung als Grundlage für die Ausgestaltung einer datengestützten, bedarfsorientierten und partizipativen Angebotsentwicklung

Zu sämtlichen Arbeitspaketen liegen Inputpapiere vor, in welchen die Fragestellungen vertieft analysiert und konkrete Vorschläge formuliert sind. Alle bereinigten Inputpapiere sind im Projektband zum Fachbericht aufgeführt.

4.2 Aufträge des Grossen Rates

Die politischen Vorstösse der letzten beiden Jahre zeigen, dass auch im Grossen Rat Vorschläge zur Vereinheitlichung und besseren Kostensteuerung der ergänzenden Hilfe zur Erziehung diskutiert wurden:

- Motion 72-2015 (Krähenbühl, Unterlangenegg SVP): „Kostenexplosion bei einvernehmlich vereinbarten Fremdplatzierungen muss eingedämmt werden“
- Interpellation 291-2015 (Gasser, Bévilard PSA): „Kosten bei Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen in ausserkantonalen Institutionen“
- Interpellation 271-2015 (Krähenbühl, Unterlangenegg SVP): „Warum steigen die Betriebsbeiträge des ALBA an Institutionen aus dem Kinder- und Jugendbereich?“
- Motion 009-2016 (Krähenbühl, Unterlangenegg SVP): „Einheitliche Finanzierung für alle Formen der Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen“
- Motion 165-2016 (SiK; Wenger, Spiez): „Vereinfachungen für die Unterbringung von Kindern bei Gastfamilien“

5 Schnittstelle zur Sonderpädagogik

5.1 Kinder in Sonderschulheimen

Die Sonderschulbildung stellt die in der Bundesverfassung geforderte „ausreichende Grundschulung“ sicher. Diese versteht sich als diejenige Bildung, die Kindern und Jugendlichen während der Volksschulzeit basierend auf dem Lehrplan zuteil wird. Für Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung ist die Bildung den individuellen Möglichkeiten angepasst und auf ihre Bedürfnisse abgestimmt. Sonderschulbildung zeichnet sich somit durch einen hohen Individualisierungsgrad aus. Die Realisierung von Sonderschulbildung erfordert verstärkte sonderpädagogische

⁹ Das Hilfeplanverfahren strukturiert das Vorgehen im Einzelfall.

Massnahmen wie lange Dauer oder hohe Spezialisierung und Intensität der Intervention. Der Bedarf an Sonderschulbildung muss fachlich ausgewiesen sein.

Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungs- und Betreuungsbedarf, welcher durch die Angebote der Regelschule – unter Einschluss der integrativen Schulung – oder einer Tagessonderschule nicht ausreichend gedeckt werden kann, werden in einem Sonderschulheim geschult, gefördert und betreut. Sonderschulheime bieten neben der Sonderschulbildung (Schule und pädagogisch-therapeutische Massnahmen) stationäre sozialpädagogische Betreuung an. Die Einrichtungen unterscheiden sich vor allem durch ihre Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen wie Kinder mit Körper- und Sinnesbehinderungen, geistige Behinderung, Mehrfachbehinderung oder Kinder mit Verhaltensauffälligkeiten.

Schulheime sind in ihrem Angebot unterschiedlich strukturiert:

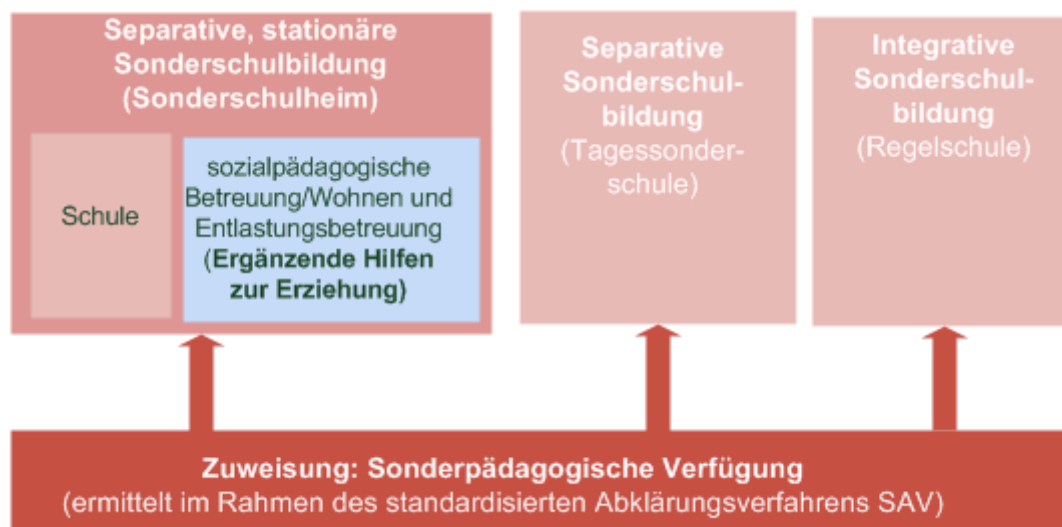
- Einerseits gibt es Schulheime, in denen die meisten Kinder im Heim wohnen und mindestens in der ersten Phase die interne Schule besuchen, bevor sie allenfalls das lokale Regel- oder Tagessonderschulangebot vom Heim aus in Anspruch nehmen. Vereinzelt nehmen auch externe Schülerinnen und Schüler das Bildungsangebot des Heimes in Anspruch.
- Andererseits gibt es Sonderschulen, die mehrheitlich von externen Schülerinnen und Schülern besucht werden und die zusätzlich interne sozialpädagogische Betreuung im Heimbetrieb anbieten.

Die Gründe für die Unterbringung eines Kindes oder Jugendlichen in einem Sonderschulheim können unterschiedlich sein: Ein Grund ist die Einschränkung der Ressourcen des Kindes, zum Beispiel grosser Betreuungs- oder Pflegebedarf; ein anderer sind nicht ausreichende Ressourcen des familiären und ausserfamiliären Netzwerkes, die zu einer zu grossen Belastung für die Familie führen. Die Unterbringung kann schliesslich auch durch unzumutbare tägliche Anfahrtswege zwischen Elternhaus und Sonderschule begründet sein. Diese Bedarfslagen können sich überschneiden. Die Aufenthaltszeit kann von einzelnen Tagen pro Woche während der Schulzeit bis, in Einzelfällen, zur ganzjährigen Betreuung reichen.

Das Ziel der sozialpädagogischen Förderung und Betreuung ist die grösstmögliche Selbständigkeit und Eigenverantwortung in der Alltagsbewältigung und in lebenspraktischen sowie sozialen Bereichen. Die individuellen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler bedingen flexible Leistungen. Dabei ist die Interdisziplinarität Basis für eine umfassende Förderung, Erziehung und Betreuung. Der Wohnbetrieb im Sonderschulheim wird unter der Leitung einer sozialpädagogischen Fachperson von einem professionellen Betreuungsteam mit Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, Fachpersonen Betreuung (Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis) und je nach Zielgruppe auch Pflegefachpersonen oder weiteren Personen verantwortet. Das Wohngruppenteam ist zuständig für die Betreuung tagsüber und für die Nachtpräsenz. Diese Leistungen können, ausgehend von ihrem Grundauftrag der sozialpädagogischen Betreuung und Förderung, den ergänzenden Hilfen zur Erziehung zugeordnet werden und werden subsidiär zu allfälligen pflegerischen und medizinischen Leistungen gemäss Krankenversicherungsgesetz erbracht. Sinnvollerweise erfolgt keine trennscharfe Abgrenzung zwischen Pflege und Betreuung, wobei meist die sozialpädagogisch orientierte Betreuung überwiegt.

Sonderpädagogische Massnahmen können gemäss Sonderpädagogik-Konkordat und der für den Kanton noch immer geltenden Übergangsbestimmungen zur NFA in der Bundesverfassung bis zum vollendeten 20. Lebensjahr beansprucht werden. Sinngemäss gilt diese Anspruchsgrenze auch für die mit der Sonderschulbildung verbundenen Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung.

Abbildung 3: Schnittstelle zwischen den ergänzenden Hilfen zur Erziehung (sozialpädagogischen Leistung) und der Sonderschulbildung in Sonderschulheimen



5.2 Schnittstelle zur Behindertenhilfe

Für Jugendliche und junge Erwachsene mit einem besonderen Bildungsbedarf im Sinne des Gesetzes über die Invalidenversicherung IVG enden die Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung in der Regel entweder mit dem Wegfallen des Bedarfes oder mit dem Bezug von Leistungen gemäss IVG, zum Beispiel der Durchführung beruflicher Eingliederungsmassnahmen oder der Inanspruchnahme von Leistungen der kantonalen Behindertenhilfe gemäss IFEG¹⁰ wie in Werkstätten, Tagesstätten und Wohnheimen. Anspruchsberechtigung, Zugangskriterien und Finanzierung sind für die Leistungen der IV im IVG geregelt und für die Leistungen der Behindertenhilfe in der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung.

Es kommt vor, dass Einrichtungen unter demselben organisatorischen Dach sowohl Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung, der beruflichen Eingliederung gemäss IVG und der Behindertenhilfe für junge Erwachsene erbringen. In diesen Fällen sind die einzelnen Leistungen zu beschreiben und mit einer Kostenrechnung separat zu erfassen und abzurechnen.

6 Datenlage zur Fremdunterbringung und Kostenschätzung 2015

Im Rahmen der Ist-Analyse in der ersten Phase wurde eine Schätzung der Zahl aller untergebrachter Kinder und der Kosten für die ergänzenden Hilfen zur Erziehung vorgenommen; sie stützt sich auf die Zahlen aus dem Jahr 2013. Weil Instrumente für eine genaue Datenerfassung fehlten, konnte nur eine grobe Schätzung vorgenommen werden. Der Kanton konnte somit bis 2015 nicht ausweisen, wie viele Kinder stationär untergebracht sind (Einrichtungen und Pflegefamilien). Im Jahr 2015 baute das KJA im Auftrag des GPA als vorgezogene Umsetzungsmassnahme eine webbasierte Datenbank auf, welche erstmals verlässliche Daten über die Zahl der stationär untergebrachten Kinder, über die Angebote für stationäre Unterbringungen sowie ihrer Nutzung im Kanton Bern liefert. Seither werden Daten von untergebrachten Minderjährigen in Pflegefamilien und allen stationären Einrichtungen inklusiv des Behindertenbereichs kontinuierlich erhoben.

Im Weiteren wurde noch einmal eine Kostenschätzung des Aufwands vorgenommen. Dafür wurden bei den Direktionen und Ämtern die entsprechenden Informationen für das Jahr 2015 eingeholt.

¹⁰ Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen SR 831.26.

Zahlen und Fakten zur Datenlage 2015 der stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung¹¹

- Im Jahr 2015 wurden im Kanton Bern insgesamt 2'968 Kinder in stationäre Einrichtungen und/oder in Pflegefamilien untergebracht. Dabei sind Kinder aus anderen Kantonen oder dem Ausland mitgezählt.
- Werden nur untergebrachte Berner Kinder im Kanton betrachtet, liegt die Zahl bei 2'139. Zusätzlich wurden im Berichtsjahr 252 Berner Kinder ausserkantonale untergebracht.
- Aus anderen Kantonen oder dem Ausland wurden im Kanton Bern insgesamt 829 Kinder stationär untergebracht.
- Aufgeteilt nach Unterbringungsart waren 2'342 Kinder in Heimen und 647 Kinder in Pflegefamilien. 21 Kinder wurden sowohl in Heimen als auch in Pflegefamilien untergebracht (Mehrfachunterbringung).
- Aufgeteilt nach Zuweisungsgrundlagen erfolgten rund 64 Prozent der Unterbringungen einvernehmlich (mit Zustimmung der Sorgeberechtigten oder mit einer sonderpädagogischen Verfügung), rund 33 Prozent durch einen KESB-Beschluss sowie rund 3 Prozent durch einen jugendstrafrechtlichen Beschluss.

Überblick über die Nettogesamtkosten der stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung 2015

Im Jahr 2015 kosteten die stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung den Kanton Bern bei 2'280 Berner Kinder insgesamt rund CHF 156.2 Millionen. Die Beiträge im Jahr 2015 wurden wie folgt ausgerichtet:

Kostentragung	Bruttokosten CHF in Mio.	Rückerstattung CHF in Mio.	Nettokosten CHF in Mio.	Bemerkung
Betriebsbeiträge für subventionierte Einrichtungen			74.0	Wohnen und Betreuung ohne Schule
Betriebsbeiträge kantonale Einrichtungen ALBA			11.5	Erlach, Kehrsatz/Landorf und Münchenbuchsee
Defizitdeckung Kantonalen Einrichtung KJA	2.7		2.7	BEOBolligen
Einvernehmlich vereinbarte Unterbringungen durch Sozialdienste	26.6	6.9	19.7	<ul style="list-style-type: none"> • Schätzung beruht auf der DSH-Abrechnung 2015 • Umfasst Unterbringungen inner- und ausserkantonale • Inkl. Pflegefamilien • inkl. Nebenkosten • Enthält z.T. Bildungskosten (nicht bei ALBA Einrichtungen)
Zivilrechtliche Unterbringungen durch KESB	42	10	32	<ul style="list-style-type: none"> • Nur Massnahmenkosten ohne indiv. Nebenkosten • Inkl. Unterbringungen in Pflegefamilien • Enthält z.T. Bildungskosten

¹¹ Vgl. Stationäre ergänzende Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern. Datenbericht 2015, Hrsg. Kantonales Jugendamt, April 2016.

				(nicht bei ALBA Einrichtungen)
Individuelle Nebenkosten zivilrechtlicher Unterbringungen	2.5	0.6	1.9	<ul style="list-style-type: none"> • Schätzung beruht auf der DWH-Abrechnung 2015
Strafrechtliche Unterbringung durch JUGA	9.5	0.5	9.0	<ul style="list-style-type: none"> • inkl. Nebenkosten
Zivilrechtliche ausserkantonale Unterbringungen durch KESB	4.7		4.7	<ul style="list-style-type: none"> • Rückerstattungen in Unterbringungskosten KESB enthalten • Massnahmekosten ohne indiv. Nebenkosten • Inkl. Pflegefamilien
Betriebsbeiträge ausserkantonale Einrichtungen	-		5.5	Wohnen und Betreuung ohne Schule
Total		18.1	156.2	

II. Steuerung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung

1 Steuerungsstrategien und Grundprinzipien

Kinder und Jugendliche haben einen verfassungsrechtlich abgestützten Anspruch auf Schutz und Förderung ihrer Entwicklung sowie auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Daraus leitet sich der Auftrag von Kanton und Gemeinden ab, Angebote, Instrumente und Mittel einzusetzen, um diesen Anspruch verfassungskonform umzusetzen. Hierfür bedarf es Steuerungsstrategien, die in den Aufgabenbereichen der Kinder- und Jugendhilfe und weiteren Bereichen mit Schnittstellen (Bildung und Gesundheit) auf verschiedenen staatlichen Ebenen wirken. Steuerung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe respektive der ergänzenden Hilfen zur Erziehung als Teilbereich der Kinder- und Jugendhilfe ist ein komplexes Unterfangen, da es sich zum einen in verschiedenen Wirkungszusammenhängen abspielt und es zum anderen auf verschiedenen Ebenen viele Akteure gibt, die unterschiedliche berechnigte Steuerungsinteressen haben. Damit sind die ergänzenden Hilfen zur Erziehung Teil eines Gesamtsystems zum Schutz und zur Förderung von Kindern und Jugendlichen. Das neue Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell muss somit in verschiedene Richtungen hin offen und anschlussfähig sein.

Das neue Steuerungs- Finanzierungs- und Aufsichtsmodell soll, wie im Fazit der Ist-Analyse festgestellt, den Bedarf nach Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung sowie deren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit optimal miteinander verknüpfen und transparent ausweisen, um die Legitimation der eingesetzten öffentlichen Mittel zu erhöhen. Die in Kapitel I, 3.4 beschriebenen Handlungsempfehlungen wurden als Steuerungsstrategien weiter vertieft und verfeinert und sind für die Ausgestaltung des Steuerungsinstrumentariums der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern handlungsleitend.

Bedarf, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der ergänzenden Hilfen sind transparent ausgewiesen und optimal miteinander verknüpft, wenn das neue Finanzierungs- und Steuerungsmodell folgenden Steuerungsstrategien folgt:

- Der Anspruch auf Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung ist aufgrund einer fachlichen Abklärung und Indikation ausgewiesen. Der Hilfe- und Entwicklungsbedarf sowie die Wirksamkeit werden regelmässig überprüft (s. Kapitel II, 2.5).
- Die Leistungen sind vielfältig und flexibel. Sie entsprechen den individuellen und dynamischen Bedarfslagen (s. Kapitel II, 2.1).
- Die Leistungen und deren Nutzung werden in einem strukturierten Prozess der partizipativen Angebotsentwicklung erhoben, evaluiert und wenn nötig angepasst (s. Kapitel II, 2.4).
- Die Leistungen werden nach fachlichen und wirtschaftlichen Grundsätzen erbracht, und die Kosten und Leistungspauschalen sind nach einheitlicher Rechnungslegung transparent ausgewiesen (s. Kapitel II, 2.2 und III, 1).
- Die Leistungsvereinbarung zur Anerkennung als Leistungserbringer im öffentlichen Auftrag dient der Angebots- und Kostensteuerung, wird im Rahmen eines Finanz- und Leistungscontrolling geprüft und ist Gütesiegel für die zuweisenden Stellen und Behörden (s. Kapitel II, 2.2 und 2.3).
- Die einvernehmlich mit den Eltern und Kindern und Jugendlichen vereinbarten Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung sind nicht Teil der wirtschaftlichen Sozialhilfe, sondern als eigenständiger Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe etabliert (s. Kapitel III, 5.3).
- Die Kooperation der fallführenden Fachleute fördert die Interdisziplinarität und verschränkt die fachlichen Ressourcen im Sinne von Synergieeffekten.

Die Einbettung der Steuerungsstrategien und Zuordnung zu den verschiedenen Steuerungsebenen folgt den Grundprinzipien der Subsidiarität, Niederschwelligkeit, Verhältnismässigkeit und Rechtsgleichheit. Bezogen auf die Steuerungsstrategien der ergänzenden Hilfen zur Erziehung gelten die folgenden Grundsätze:

- Der kantonale Rahmen zur Steuerung der Angebots- und Kostenstruktur beschränkt sich auf übergeordnete Aufgaben und Vorgaben.
- Die Fallführung erfolgt auf regionaler und kommunaler Ebene und wird gestärkt.
- Die Leistungserbringer und Leistungsbesteller verfügen über hohe Autonomie und ausreichend Handlungsspielraum.
- Die kantonale Steuerung und Aufsicht erfolgt nach einheitlichen Grundsätzen aus einer Hand.

Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip soll die Kernaufgabe, in unterschiedlichen Lebenssituationen von Familien, Kindern und Jugendlichen die notwendigen und geeigneten Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung zu vereinbaren oder zu verfügen, in der Kompetenz der kommunalen und dezentralen Stellen und Behörden verbleiben und gestärkt werden. Die fallbezogenen Steuerungsprozesse der Situationsanalyse, die Wahl der geeigneten Leistung sowie deren Begleitung finden weiterhin auf regionaler und kommunaler Ebene statt. Im Bereich der besonderen behinderungsbedingten Betreuung sind die Abklärung und Fallführung in Abstimmung mit dem Projekt Strategie Sonderschulung zu klären.

Die fallbezogenen Prozesse sollen mit einem kantonalen Rahmen gestärkt werden: einerseits durch Standards, Planungsinstrumente sowie Finanzierungsregelungen und andererseits mit einer harmonisierten Aufsichtsausübung und einer auf Qualität und Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Leistungsbewirtschaftung. Die Steuerungsebenen haben jeweils ihre eigenen, voneinander abgegrenzten Aufgaben, sie sind jedoch sachlich miteinander verbunden und für ihre jeweilige Zielerreichung aufeinander angewiesen. Mit klar zugewiesenen Verantwortlichkeiten soll den Aspekten der Good Governance Rechnung getragen werden (s. Kapitel III, 4).

2 Steuerungsinstrumente auf kantonalen Ebene

Auf der kantonalen Ebene geht es um die Normierung der Leistungsverpflichtung des Staates, das heisst die Regelung und Vereinbarung der Leistungen und des Leistungsanspruches sowie deren Finanzierung, um die Angebotsentwicklung samt Verknüpfung mit den Gesamtkosten sowie um Grundsätze des Leistungszugangs und der behördlichen Aufsicht (s. Kapitel V, Anhang 1).

Dafür werden folgende Steuerungsinstrumente und -elemente definiert:

- Kantonaler Leistungskatalog: Festschreibung und Normierung der grundlegenden Leistungen (s. Kapitel II, 2.1)
- Leistungsvereinbarungen mit Leistungserbringern von ambulanten und stationären Hilfen: Beschreibung der Art der Leistung in standardisierten Leistungsbeschreibungen, Vereinbarung von Leistungsumfang und Eckpunkte der Leistungserbringung; Zuordnung von Kosten und Leistungen und Vereinbarung der Pauschalen; Finanz- und Leistungscontrolling: Regelmässige Überprüfung der in den Leistungsvereinbarungen festgelegten Kosten und Leistungen (s. Kapitel II, 2.2)
- Aufsicht und Anerkennung: Verknüpfung der Aufsichtsinstrumente zur Sicherung des Kindesschutzes mit dem Finanz- und Leistungscontrolling und der Angebots- und Kostenentwicklung (s. Kapitel II, 2.3)

- **Angebotsentwicklung:** Strukturierter Prozess der Datenerfassung und partizipativen Angebotsentwicklung mit Verknüpfung der Gesamtkosten (s. Kapitel II, 2.4)
- **Zugangssteuerung der einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung:** Übergeordnete Vorgaben zur Abklärung von Anspruch und Bedarf im Rahmen der fachlichen Indikation (s. Kapitel II, 2.5) sowie Klärung für den besonderen behinderungsbedingten Betreuungsbedarf in Sonderschulheimen im Rahmen der Strategie Sonderschulung
- **Kostentransparenz auf gesamtsstaatlicher Ebene:** Die Kosten der einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung sind als eigenständiger Bereich von den Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe abgegrenzt und ausgewiesen (s. Kapitel III, 5)

Weiter sollen im Bereich der Familienpflege die Pflegefamilien aufgewertet und in Bezug auf die Pflegegelder gleichbehandelt werden. Zudem sollen in Zukunft die Unterstützung und Begleitung von Pflegefamilien durch Dienstleister in der Familienpflege („Familienplatzierungsorganisationen“) transparent ausgewiesen werden (s. Kapitel II, 2.6). Schliesslich sind auch die heute uneinheitlichen Regelungen betreffend die Nebenkosten und die Elternbeiträge zu harmonisieren (s. Kapitel III, 2).

2.1 Kantonaler Leistungskatalog

2.1.1 Überblick, Funktion und Ausnahmen

Der Kanton definiert in einem Leistungskatalog, welche Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung zur Deckung der unterschiedlichen Bedarfe angeboten werden. Im Grundsatz werden die Leistungen in der Gesetzgebung festgehalten. Detailliert sind sie in Art, Ziel, Umfang und Zeit in den Leistungsbeschreibungen definiert. Der Leistungskatalog wird im Rahmen der Angebotsentwicklung (s. Kapitel II, 2.4.) periodisch überprüft.

Grundsätzlich teilt sich der Leistungskatalog in stationäre und ambulante ergänzende Hilfen auf. Er bildet die Leistungsstruktur ab, nicht aber die institutionelle Ausgestaltung. Einrichtungen können mit einer geeigneten Organisation unterschiedliche Leistungen aus dem Leistungskatalog erbringen und ein individuelles Portfolio zusammenstellen. Die einzelnen Leistungen können inhaltlich oder zeitlich miteinander verbunden sein. Die Flexibilisierung der Leistungen ist in diesem Sinne im Leistungskatalog integriert.

Abbildung 4: Leistungskatalog im Überblick

Kantonaler Leistungskatalog der ergänzenden Hilfen zur Erziehung				
Stationäre Hilfen		Ambulante Hilfen		Zusatzleistungen** (keine Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung)
Kernleistung	Verbundene ambulante Hilfen	ambulant betreuend	ambulant aufsuchend	
Sozialpädagogische Betreuung und Wohnen in einem offenen Rahmen - Betreuung für einen längeren Zeitraum (in der Regel mehr als 6 Monate) - Betreuung für einen befristeten Zeitraum (in der Regel weniger als 6 Monate; in Krisen- und Notsituationen)				Interne Schule inkl. pädagogisch-therapeutische Massnahmen
Sozialpädagogische Betreuung und Wohnen in einem geschlossenen Rahmen	Ambulante Begleitung* (nach Austritt aus der Einrichtung)			Interne Berufsbildung und Brückenangebote (Sek II) Organisation der Fahrten zur und von der Einrichtung Medizinisch-Therapeutische Massnahmen
Unterbringung in Pflegefamilien	Dienstleistungsangebote in der Familienpflege - Vermittlung von Pflegeplätzen für Kinder in Pflegefamilien - Sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen - Aus- und Weiterbildung für Pflegeeltern	Sozialpädagogische Tagesstrukturen		
		Unterstützung bei der Wahrnehmung des Besuchsrechts - Begleitete Ausübung des Besuchsrechts - Begleitete Übergabe bei der Wahrnehmung des Besuchsrechts	Aufsuchende Familienunterstützung - Sozialpädagogische Familienbegleitung	

Erläuterungen zum Leistungskatalog

*Unter die Leistung „Ambulante Begleitung“ durch stationäre Einrichtungen fallen die verschiedenen Formen der ambulanten Nachbetreuung, die von der Einrichtung angeboten werden können. Diese Leistung erfolgt nach dem Austritt aus der Einrichtung, das heisst die Obhutsverantwortung im Falle der Begleitung Minderjähriger wird nicht mehr von der Einrichtung wahrgenommen, sondern von den Sorgerechtsinhabern/-innen, beziehungsweise den Pflegeeltern. Je nach Anschlussunterbringung gelten die Bestimmungen für die gewählte Form (Pflegekinderbewilligung und/oder Voraussetzungen für DAF-Leistungen). Für die Finanzierung ist nur die beschriebene ambulante Begleitung durch die Einrichtung massgeblich. Die ambulanten Leistungen müssen im bewilligten Konzept der Einrichtung beschrieben sein und unterstehen im Rahmen der Heimbewilligung der Aufsicht der kantonalen Behörde.

**Zusatzleistungen erfolgen in Verbindung zur Kernleistung der ergänzenden Hilfen. Sie zählen nicht zu den ergänzenden Hilfen zur Erziehung, sondern können zum Beispiel Leistungen im Bildungs- oder Gesundheitsbereich sein. Für die Bewilligung und Aufsicht gelten die jeweiligen Spezialgesetzgebungen, zum Beispiel die Bildungsgesetzgebung (obligatorische Schule, Berufsbildung) oder die Gesundheitsgesetzgebung. Die Leistungen werden nur ausführlich beschrieben, wenn es im Rahmen der Leistungserbringung notwendig ist oder es wird auf bestehende Leistungsbeschreibungen in anderen Zuständigkeitsbereichen verwiesen (z.B. Behindertenhilfe).

2.1.2 Innovation und Projekte

Der Leistungskatalog soll Konstanz gewährleisten und gleichzeitig offen sein für künftige Entwicklungen. Deshalb wird er im Rahmen der Angebotsentwicklung periodisch überprüft. Möglicherweise ergibt sich auch aus Ausnahmesituationen der Bedarf für die Entwicklung einer neuen Leistung oder für die Anpassung bestehender Leistungen. Anregungen können nicht nur im Rahmen der periodischen Angebotsentwicklung eingebracht werden, sondern auch die regelmässigen Controlling-Gespräche mit den Einrichtungen können einen Anstoss für Neuerungen und Projekte geben. Neue Angebote, für die ein Bedarf besteht, sollen in einer ersten Phase als Projekte anerkannt werden. Bei positiven Evaluationsergebnissen können sie in den kantonalen Leistungskatalog aufgenommen werden.

2.2 Leistungsvereinbarung

Auf der Grundlage des Leistungskatalogs, der auf Gesetzesstufe ein Grundangebot zur Erfüllung von Anspruch und Bedarf der auf ergänzende Hilfen zur Erziehung angewiesenen Kindern und Jugendlichen absichert, schliesst der Kanton mit Leistungserbringern von stationären und ambulanten Hilfen Leistungsvereinbarungen ab. Die Leistungsvereinbarung bedeutet für die Leistungserbringer Planungssicherheit, sorgt für Transparenz über Kosten und Leistungen und ist für die Leistungsbesteller das Gütesiegel, dass die im Einzelfall gekaufte Leistung den Vorgaben an Wirtschaftlichkeit und Qualität entspricht.

Eine Leistungsvereinbarung besteht aus drei Teilen:

- Leistungsbeschreibungen
- Vereinbarte Leistungsabgeltung in Form von Leistungspauschalen (siehe III. Finanzierung und Rechnungslegung)
- Bestimmungen zum Controlling

Der Kanton erlässt eine Musterleistungsvereinbarung (s. Projektband, 2.). Dies vereinfacht die Administration, sichert die Gleichbehandlung und dient der Prüfung auf Vollständigkeit der Regelungen. Bei der Regulierungsdichte muss abgewogen werden zwischen dem kantonalen Interes-

se der Sicherung des öffentlichen Mitteleinsatzes und der unternehmerischen Selbständigkeit der Einrichtung. Angesichts der Tatsache, dass die meist privat getragenen Leistungserbringer das unternehmerische Risiko tragen, ist bei der Regulierung Zurückhaltung angezeigt.

Zur administrativen Vereinfachung sollen für Kleinrichtungen mit vergleichbaren Leistungen und für bestimmte Leistungskategorien, zum Beispiel im ambulanten Bereich, Rahmenvereinbarungen erlassen werden, denen sich ein Leistungserbringer unterstellen kann. Dadurch wird ein kompliziertes Geflecht von zahlreichen Vereinbarungen mit geringer Mengenbedeutung vermieden.

Mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung oder der Unterstellung unter eine Rahmenvereinbarung sind Leistungsbesteller und Leistungserbringer frei in der Zuweisung, Aufnahme und Nutzung der Angebote der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Wichtig ist, dass in Ausnahmesituationen befristete und auf den Einzelfall beschränkte Vereinbarungen abgeschlossen werden können. Es kann in Ausnahmefällen Situationen geben, in denen das breit gefächerte, aber standardisierte Angebot einem besonderen Bedarf nicht gerecht werden kann.

2.2.1 Standardisierte Leistungsbeschreibungen

Die Leistungsbeschreibungen beruhen auf den vom Kanton vorgegebenen Modellbeschreibungen, welche wie in einem Baukastensystem von den Leistungserbringern zusammengestellt werden können. Für alle Leistungen im Leistungskatalog sind Modellbeschreibungen (s. Projektband, 3.) verfasst worden. Jede Leistungsbeschreibung enthält eine kurze Umschreibung der Leistung, nennt die übergeordneten Ziele der Leistung, beschreibt die Empfängerschaft der Leistung und listet wichtige Leistungsziele mit Indikatoren und Standards zur Evaluierung der Zielerreichung auf. Diese Modellbeschreibungen sind im Einzelnen anzupassen, einerseits an die spezifischen Erfordernisse der Zielgruppe der Leistungsempfänger, andererseits an die spezifischen Gegebenheiten des Leistungserbringers. Dies betrifft insbesondere die Ziele, Indikatoren und Standards. Die Leistungsbeschreibungen werden in der Regel mit einrichtungsinternen Konzepten und internen Standards ergänzt.

Die so erfassten Leistungen bilden die Kostenträger in der Kostenrechnung der Einrichtung, indem die Kosten den einzelnen Leistungen zugerechnet werden können. Gestützt darauf kann der Tarif der Leistung festgelegt werden (s. Kapitel III, 1.).

Die Beschreibung bildet nicht die Struktur der Einrichtung ab, sondern sie beschreibt aus Sicht der Leistungsempfänger, welche Leistungen sie von der Einrichtung erhalten. Die Leistungsbeschreibung ist Grundlage für die interne und externe Qualitätsentwicklung (Leistungscontrolling). Leistungsbeschreibungen enthalten die notwendigen Informationen für eine übergreifende Planung und Steuerung. Sie beschreiben den gemeinsamen verbindlichen Standard derjenigen Leistungserbringer, welche die gleiche Leistung anbieten. Eine solchermassen standardisierte und individualisierte Beschreibung der Leistungen ermöglicht die Vergleichbarkeit der Angebote.

Als Anhang sind die Leistungsbeschreibungen integrierter Bestandteil der Leistungsvereinbarung, sollen jedoch flexibel angepasst werden können, wenn die Angebotsentwicklung dies erfordert. Damit stellen die Leistungsbeschreibungen den Rahmen für die einrichtungsinterne Leistungserbringung dar. Die einzelne Einrichtung/Organisation ist innerhalb dieses Rahmens frei in der Gestaltung ihrer fachlichen Arbeit, d.h. sie ist in der organisatorischen und personellen Ausgestaltung der Arbeit im Rahmen der vereinbarten Standards frei.

Erfahrungen in anderen Kantonen zeigen, dass es Ausnahmesituationen geben kann, in denen die definierten Leistungen in ihrer Art, Intensität und Umsetzung dem individuellen Bedarf nicht oder ungenügend entsprechen. Für diese Ausnahmesituationen können Leistungsbesteller und

Leistungsempfänger eine Lösung im Einzelfall entwerfen und der kantonalen Verwaltungsorganisation zur Genehmigung vorlegen, um die Finanzierung sicherzustellen.

2.2.2 Leistungs- und Finanzcontrolling

Das Leistungs- und Finanzcontrolling des Kantons erhebt und wertet die steuerungsrelevanten Informationen aus und bereitet sie so auf, dass sie einerseits erfolgskritische Faktoren sichtbar machen und die Beurteilung der Kosten- und Leistungsentwicklung erlauben, sie andererseits aber eine Informationsüberlastung vermeiden. Zur zielorientierten Steuerung werden regelmässig Daten und Informationen gesichert und Entwicklungen frühzeitig, vollständig und regelmässig aufgezeigt. Das Controlling soll das Kostenbewusstsein verbessern und bei negativen Entwicklungen frühzeitig Massnahmen zur Ursachenanalyse und Gegensteuerung anstossen.

Dabei verfolgt das Controlling nicht nur das Ziel der Kostenkontrolle bzw. der Einhaltung der Budgets. Mit der Entwicklung einer Verzahnung von Finanz- und Leistungscontrolling sollen auch qualitative, fachliche Ziele formuliert und mit Blick auf die Wirksamkeit der Leistungen eine grössere Zielgenauigkeit erreicht werden.

Leistungscontrolling

Das Leistungscontrolling umfasst die quantitative und qualitative Leistungserbringung gestützt auf die Leistungsbeschreibungen und die Auslastungsziffer, wie sie in der Leistungsvereinbarung festgelegt wurden. Grundlage der Überprüfung durch den Kanton ist die Berichterstattung der Einrichtung über die erbrachten Leistungen (Zielerreichung mit Indikatoren und Standards, Belegungs- beziehungsweise Nutzungszahlen). Die Berichterstattung über die Leistungen wird mit den Berichten zu den Aufsichtsvorgaben gekoppelt, damit der Aufwand begrenzt ist. Im Leistungscontrolling wird nicht das operative Detail überprüft, sondern im Vordergrund steht die Zielerreichung der Leistungen.

Mindestens alle zwei Jahre soll ein Controlling-Gespräch durchgeführt werden. In der Regel findet das Gespräch in der Einrichtung statt und kann in stationären Einrichtungen mit dem Aufsichtsbesuch verbunden werden. Die Controlling-Gespräche dienen der kritischen Überprüfung der Wirkung der Leistungen und der Entwicklung der Leistungen. Sie enthalten einen mittelfristigen Ausblick auf die Perspektiven der Einrichtung.

Der Kanton gibt zum Leistungsbericht eine Rückmeldung. Werden aus dem Leistungscontrolling Massnahmen vereinbart, sind diese im Controlling-Protokoll festgehalten, terminiert und die Umsetzung durch den Kanton wird überprüft. Aus dem Controlling-Gespräch kann sich ein Anpassungsbedarf der Leistungsvereinbarung ergeben, insbesondere in der Formulierung der Leistungsbeschreibungen (z.B. Indikatoren). Änderungen werden festgehalten und für die nächste Vertragsperiode oder auf das nächste Berichtsjahr vereinbart.

Bei Bedarf kann als Ergänzung des Leistungscontrollings eine externe Evaluation der Leistungserbringung in Absprache mit der Einrichtung veranlasst werden. Die Ergebnisse vermitteln Einrichtung und Kanton vertiefte Kenntnisse über die Leistungserbringung und tragen auf übergeordneter Ebene zur Angebotsentwicklung bei, in der Annahme, dass zahlreiche Erkenntnisse auf andere Leistungserbringer übertragbar sind.

Finanzcontrolling

Das Finanzcontrolling ist das Überprüfungs- und Steuerungsinstrument für den finanziellen Teil der Leistungsvereinbarung (Wirtschaftlichkeits- und Effizienzüberprüfung).

Das Finanzcontrolling verfolgt im Wesentlichen folgende Ziele:

- Gewährleistung der ordnungsgemässen Verwendung öffentlicher Mittel
- Überprüfung der Leistungserbringer mit Leistungsauftrag hinsichtlich einer ordnungsgemässen Buchführung mit einer konsolidierten Kostenrechnung (Vorlage des Revisionsberichtes, Detailprüfung nur bei Bedarf)
- Einschätzung und Minimierung des Risikos, wenn Leistungserbringer wegen ihrer wirtschaftlichen Situation bedroht sind, ihre Leistungen kurzfristig nicht mehr erbringen zu können (Betriebsstabilität zum Schutze der Leistungsempfänger/-innen)
- Überprüfung der Abgeltungspauschalen im Sinne der Wirtschaftlichkeitsüberprüfung

Für die Rechnungsführung gelten die Bestimmungen der IVSE als Referenzrahmen. Für Einrichtungen, die der IVSE nicht unterstellt sind, insbesondere im Bereich der ambulanten Leistungen, erfolgt eine sinngemässe Adaption der Bestimmungen. Die kantonale Organisation muss sich auf die Qualität der Revisionsberichte verlassen können. Es braucht deshalb bei der Umsetzung in Absprache mit der Finanzkontrolle eine sorgfältige Prüfung der Revisionsauflagen (Auflagen zur ordentlichen Revision, eingeschränkten Revision, einvernehmlich vereinbarten Revision) und der zugelassenen Revisionsunternehmen.

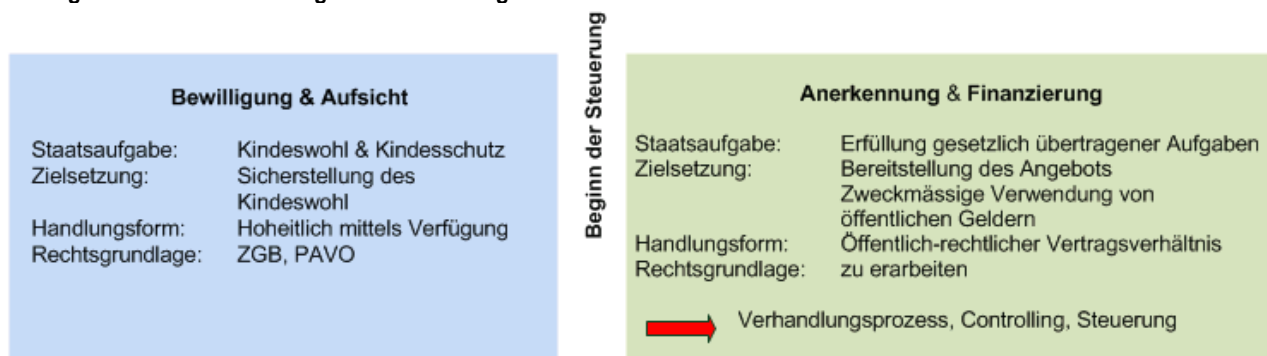
Das Finanzcontrolling stützt sich im Wesentlichen auf die Rechnungslegung der Einrichtung mit Bilanz, Erfolgsrechnung, Kostenträgerrechnung und Revisionsbericht. Der Kanton prüft die termingerecht eingesandten Unterlagen auf Vollständigkeit, Plausibilität und Ergebnis. Das Ergebnis des Finanzcontrollings wird in einem standardisierten Protokoll festgehalten.

Es ist mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen kaum möglich, die Unterlagen jeder Einrichtung vertieft zu prüfen und jedes Jahr mit jeder Einrichtung ein Finanzcontrolling-Gespräch durchzuführen. Entsprechend müssen Prioritäten gesetzt werden: Kriterien sind die Grösse und damit Umsatzhöhe einer Einrichtung sowie eine einfache Risikobewertung der Einrichtung (Rechnungsergebnis, Hinweise im Revisionsbericht, Auslastung). Je nach Einschätzung und finanzieller Bedeutung ergeben sich Zeitpunkt und Periodizität des Finanzcontrolling-Gesprächs. Das Ergebnis des Finanzcontrollings ist Grundlage für eine allfällige Anpassung der Abgeltungspauschalen.

2.3 Aufsicht und Anerkennung

Die wichtigsten Instrumente zur Steuerung der Leistungserbringung sind die Regelung der Leistungserbringung mittels Leistungsvereinbarung und in der Folge die Anerkennung des Leistungserbringers als Dienstleister im öffentlichen Auftrag. Dem vorgelagert ist die Prüfung, ob die vom Bundesrecht (PAVO) vorgegebenen Bewilligungsvoraussetzungen zur Sicherung des Kindeswohls eingehalten sind (s. Projektband, 4.). Nur eine koordinierte und abgestufte Steuerung und Aufsicht aus einer Hand ermöglicht, den administrativen Aufwand zu minimieren und die Planungssicherheit sowie die Transparenz zu erhöhen.

Abbildung 5: Koordinierte und abgestufte Steuerung



Die Aufsicht über Kinder in Pflegefamilien unterliegt nicht den Regelungen der Leistungserbringung durch Einrichtungen und wird wegen ihrer speziellen rechtlichen Situation in einem separaten Abschnitt (Kapitel II, 2.6) behandelt. Die Aufsicht über den Bildungsteil in den Einrichtungen erfolgt über das Schulinspektorat.

2.3.1 Bewilligungspflicht, Meldepflicht, Aufsicht

Die gesetzlichen Auflagen des Bundes verlangen, dass Leistungserbringer von stationären Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen über eine Bewilligung gestützt auf die Pflegekinderverordnung (PAVO; SR 211.222.338) verfügen, es sei denn, die kantonale Gesetzgebung sehe eine besondere Aufsicht vor. Damit sollen Doppelunterstellungen und Doppelspurigkeiten vermieden werden. Jedenfalls müssen die Mindeststandards der PAVO eingehalten werden.

Für die Dienstleistungsangebote in der Familienpflege ist gestützt auf die PAVO mindestens die Meldepflicht vorgegeben. Für andere ambulante Leistungen wie die aufsuchende Familienunterstützung bestehen derzeit weder auf Bundes- noch auf Kantonebene Aufsichtsauflagen.

Die behördliche Aufsicht dient der Sicherstellung des Kindeswohls und ist eine durch Bundesgesetz definierte hoheitliche Aufgabe des Staates. Nur für weitergehende Normierungen hat der Kanton einen gewissen Spielraum. Aufsichtsbestimmungen bezwecken einerseits das Erfüllen von strukturellen Kriterien wie die Qualifikation des Personals, die räumlichen Erfordernisse oder die Betriebsorganisation, andererseits die Prüfung „weicher“ Kriterien wie die persönliche und institutionelle Eignung anhand interner Konzepte der Einrichtung. Die Bewilligung und Aufsicht ist nicht an den Leistungseinkauf oder die Finanzierung gebunden. Die Bestimmungen gelten auch für Einrichtungen, mit denen der Kanton keine Leistungsvereinbarung abschliesst und die nicht durch öffentliche Gelder alimentiert werden (Beispiel: private Schulinternate).

Überblick über die heutige Aufsichtsregelung der Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung

Leistung		Meldepflicht	Bewilligung	Aufsichtsausübung
Stationäre Leistungen				
Familienpflege	Unterbringung in einer Pflegefamilie nach PAVO Art. 4		KESB	KESB/PKA ¹²
	Aufnahme eines Pflegekindes aus dem Ausland aus wichtigen Gründen nach PAVO Art. 6		KJA	KJA
Heimpflege	Aufnahme von 4 und mehr Kindern in eine Pflegefamilie nach PVO Art. 8 lit. a (Heimbewilligung)		KJA	KJA
	Betrieb von Einrichtungen für Kinder (stationäre Unterbringung und Tagesstruktur) PAVO Art. 13 Abs. 1		KJA/ALBA	KJA/ALBA
Ambulante Leistungen				
Dienstleistungsangebote für Familienpflege	Vermittlung von Pflegefamilien, sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen		KJA	KJA
	Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern oder Beratung und Therapien für Pflegekinder	KJA		KJA
Aufsuchende Familienunterstützung	Sozialpädagogische Familienbegleitung	keine Aufsichtspflicht	keine Bewilligung	keine Aufsichtsausübung
Unterstützung bei der Wahrnehmung des Besuchsrechtes	Begleitete Ausübung des Besuchsrechtes, begleitete Übergabe	keine Aufsichtspflicht	keine Bewilligung	keine Aufsichtsausübung

Weil auch ambulante Leistungen wie etwa die sozialpädagogische Familienbegleitung ein starker Eingriff in die Familie sein können, soll für alle ambulanten Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung die Meldepflicht eingeführt werden (s. Projektband, 5.). Die Aufsichtsbestimmungen sollen sich an die Bestimmungen der eidgenössischen Pflegekinderverordnung für die Dienstleister in der Familienpflege DAF anlehnen. In Analogie dazu soll die heutige im Kanton Bern bestehende Bewilligungspflicht für DAF-Leistungen aufgehoben und damit eine gleichartige Aufsicht für die ambulanten Leistungen eingeführt werden. Die Meldepflicht stellt ausreichend

¹² Pflegekinderaufsicht

sicher, dass die zuständige kantonale Stelle die Übersicht über die Leistungsanbieter hat und die Aufsicht stufengerecht ausüben kann.

Bei der Aufsichtsausübung sollen die bereits jetzt praktizierten Schritte und Massnahmen weitergeführt werden:

- Selbstverantwortung: Verpflichtung der Einrichtung für interne Aufsichtsmassnahmen durch Leitung und Trägerschaft;
- Meldepflicht der Einrichtung an die kantonale Aufsichtsbehörde über strukturelle Erfordernisse, Änderungen und besondere Ereignisse;
- Überprüfung der strukturellen Erfordernisse durch die Aufsichtsbehörde;
- Überprüfung der Einrichtung durch die Aufsichtsbehörde auf Grund der Berichte, Gespräche und Besuche vor Ort;
- Intervention bei drohender Kindeswohlgefährdung;
- Auflagen zur Betriebsführung oder Einstellen des Betriebes in Akutsituationen.

2.3.2 Anerkennung der Leistungserbringer und Verknüpfung mit der Aufsicht

Zur Finanzierung und Gewährleistung des Leistungsangebotes und zur Überprüfung der zielgerichteten und wirtschaftlichen Erfüllung der Leistungserbringung sichert der Kanton die Leistungserbringung mittels Leistungsvereinbarungen ab. Leistungserbringer, die über eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton verfügen, sind als Dienstleister im öffentlichen Auftrag anerkannt. Abgesehen von Ausnahmen (s. Kapitel II, 2.2.1) sollen Leistungsbesteller nur bei vom Kanton anerkannten Leistungserbringern Leistungen einkaufen. Die Leistungsvereinbarung und Anerkennung sind die Gewähr für Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistung. Bei den stationären Einrichtungen kann die Anerkennung zusätzlich mit der Unterstellung unter die IVSE verbunden werden. So kann die Einrichtung ihre Leistungen auch ausserkantonalen Leistungsbezügern/-innen anbieten.

Die Erfüllung der Aufsichts-, beziehungsweise Bewilligungsaufgaben sind wie erwähnt eine zwingende Bedingung für den Abschluss einer Leistungsvereinbarung und die Anerkennung eines Leistungserbringers. Die Verknüpfung von Aufsicht und Anerkennung beziehungsweise der Leistungsüberprüfung im Rahmen der Leistungsvereinbarung ist unter zwei Gesichtspunkten sinnvoll:

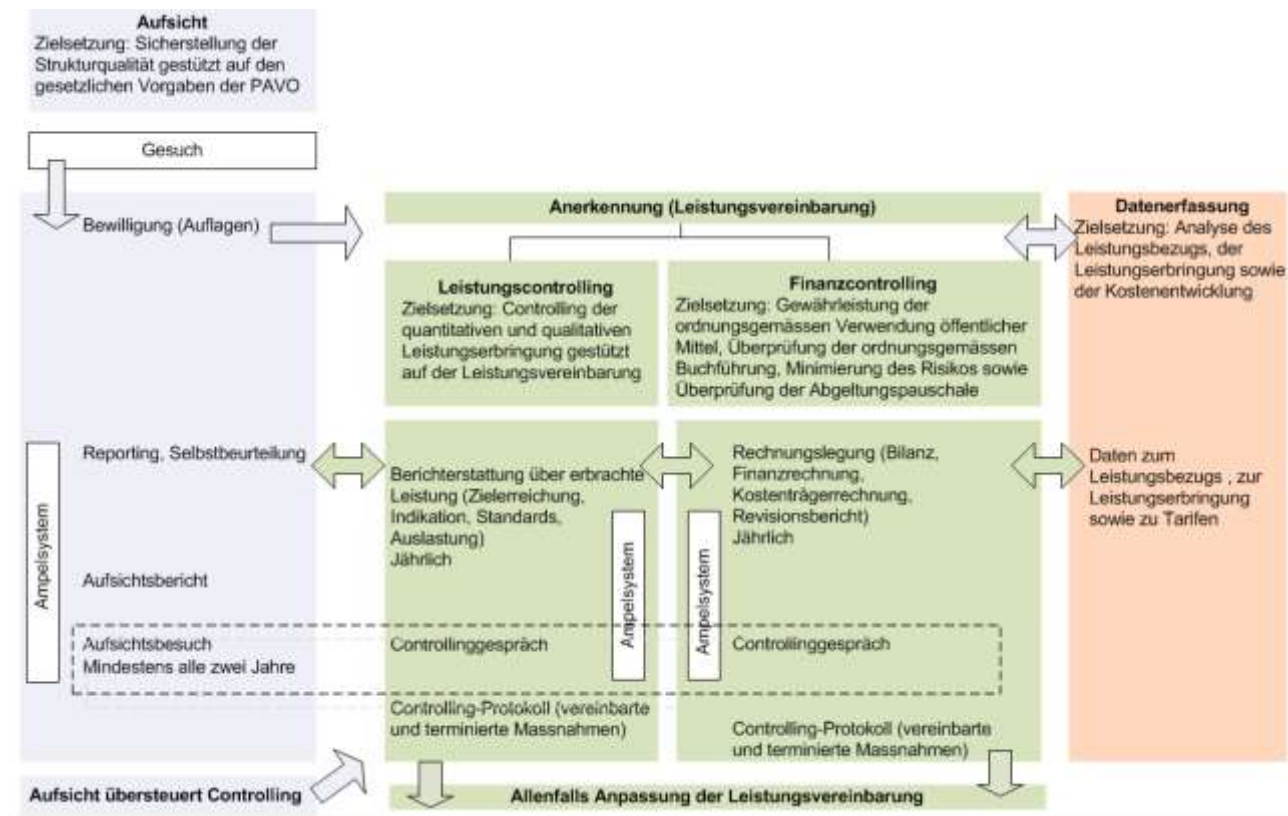
1. Einrichtungen/Organisationen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung bergen aufgrund ihrer Komplexität und ihrer herausfordernden Aufgabe Risiken, welche der Verantwortungserfüllung oder der Wirtschaftlichkeit zuwiderlaufen können. Diese Risiken können auf den verschiedensten Ebenen der Einrichtung und ihrer Trägerschaft bestehen. Es ist deshalb von grosser Bedeutung, dass die verantwortliche Verwaltungseinheit des Kantons diese verschiedenen Ebenen als Ganzes betrachtet und die Prozesse der Aufsicht und des Controlling zusammenführt. Ziel dieser Gesamtbetrachtung ist in erster Linie die Leistungsentwicklung der Einrichtung/Organisation aus einer umfassenden Perspektive zu beurteilen.
2. Mit der Verknüpfung der Aufsichts- und Controllingprozesse entstehen Synergien sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch der Einrichtung/Organisation. Die Berichterstattung der Einrichtung erfolgt kombiniert, um den Verwaltungsaufwand zu minimieren: Bewilligungs- oder Auflagen aus der Meldepflicht werden in den Prozess der Leistungsbewirtschaftung integriert. Die Einrichtung hat im optimalen Fall eine einzige Anlaufstelle in der Verwaltung. Erst die Gesamtbetrachtung von Aufsicht und Controlling macht den Kanton zu einem kompetenten Gesprächspartner.

Im Konfliktfall, das heisst bei einer Gefährdung des Kindeswohls, übersteuert die Aufsicht das Leistungscontrolling, und die kantonale Stelle muss in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde inter-

venieren. Auch in einer solchen Situation bringt die Verknüpfung den Vorteil, dass die Intervention umfassend beurteilt wird und damit zielgerichtet erfolgen kann.

Die nachstehende Grafik fasst die Verknüpfung am Beispiel stationärer Einrichtungen zusammen. Grundsätzlich lassen sich die Erkenntnisse auf die ambulanten Angebote übertragen.

Abbildung 6: Verknüpfung von Aufsicht und Controlling



2.4 Datengestützte, partizipative und bedarfsorientierte Angebotsentwicklung

2.4.1 Grundlagen

Im Kanton Bern besteht heute keine regelmässige und übergeordnete kantonale Planung der Angebotsentwicklung im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Als vorgezogene Massnahme hat das KJA im Jahr 2015 eine umfassende Datenerhebung der Unterbringungen von Kindern in stationären Einrichtungen und in Pflegefamilien aufgebaut.

Für die künftige Angebotsentwicklung sollen die Grundsätze des Planungskreislaufes angewendet werden:



Die Angebotsentwicklung richtet sich an den Steuerungsstrategien der ergänzenden Hilfen zur Erziehung aus (s. Kapitel II. 1.) und leitet davon operationalisierte Planungsziele ab. Auf den Begriff der „Bedarfsplanung“ wird verzichtet, weil sich Bedarfe im gesellschaftlichen Kontext entwickeln. Der Bedarf soll erfasst und in der Angebotsentwicklung berücksichtigt werden.

Die Angebotsentwicklung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung

- strebt die Bereitstellung von Leistungen der ambulanten und stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung an, die bedarfsgerecht, quantitativ ausreichend, qualitativ gut und differenziert sind,
- ist auf den Kanton Bern ausgerichtet,
- differenziert die Bedarfsfrage, die Zuweisungskriterien und Angebote,
- stellt eine Verknüpfung mit den Gesamtkosten her,
- wertet wichtige Entwicklungen aus der letzten Planungsperiode aus und gibt Auskunft über die Zielerreichung,
- benennt die Ziele der Entwicklungsperiode und unterbreitet Umsetzungsvorschläge.

Zur Festlegung dieser Ziele muss im Planungsprozess definiert werden, was „quantitativ ausreichend“, was „qualitativ gut“ und was „differenziert“ bedeutet:

Quantitativ ausreichend	Qualitativ gut	Differenziert
<ul style="list-style-type: none"> - Das Angebot im Kanton Bern und in den angrenzenden Kantonen entspricht im Umfang dem regionalen Bedarf. - Wenn keine wichtigen Gründe dagegensprechen, erfolgen ausserfamiliäre Unterbringungen in den Einrichtungen und Pflegefamilien dieses Planungsraums. - Die Angebote werden gemäss vertraglich vereinbarter Sollbelegung genutzt. - In Notfällen finden die zuweisenden Behörden innert nützlicher Frist ausserfamiliäre Unterbrin- 	<p>Die Leistungserbringer erfüllen die Qualitätsanforderungen des Kantons. Dort wo interkantonal vereinbarte Standards, z.B. IVSE oder bundesrechtliche Vorgaben bestehen, kontrolliert der Kanton deren Umsetzung. Die Qualitätsanforderungen werden mittels eines regelmässigen Controllings evaluiert.</p>	<p>Die Angebote unterscheiden sich konzeptionell voneinander und bieten ein methodisch breites Spektrum an Hilfemöglichkeiten für Kinder, Jugendliche und ihre Familien an. Die Angebote gestalten sich flexibel.</p>

<p>gungsmöglichkeiten. - Das ambulante Angebot entspricht dem kantonalen Bedarf und steht regional zur Verfügung.</p>		
---	--	--

2.4.2 Partizipativer Planungsprozess

Vorgeschlagen wird eine Vierjahresplanung bei allen ergänzenden Hilfen zur Erziehung. In diesem Rhythmus wird ein Bericht zur Angebotsentwicklung erstellt. Der Bericht basiert auf der jährlichen Datenerfassung, dem nachgeführten Angebotsüberblick und einer Befragung der Leistungsbesteller und -erbringer. Diese Grundlagen könnten in einer späteren Phase ergänzt werden mit einer Befragung von Leistungsempfängerinnen und -empfängern.

Die kantonale Verwaltungsorganisation für die ergänzenden Hilfen zur Erziehung ist für den Planungsprozess verantwortlich, steuert ihn, sichert die Mitwirkung der Leistungsbesteller und -erbringer und koordiniert ihn mit Planungsprozessen in anderen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe. Sie führt die Datenerfassungen und Befragungen durch, führt die Übersicht über die Leistungsangebote und erstellt die Datenberichte sowie den Vierjahresbericht zur Angebotsentwicklung.

Abbildung 7: Der Planungsprozess im Überblick

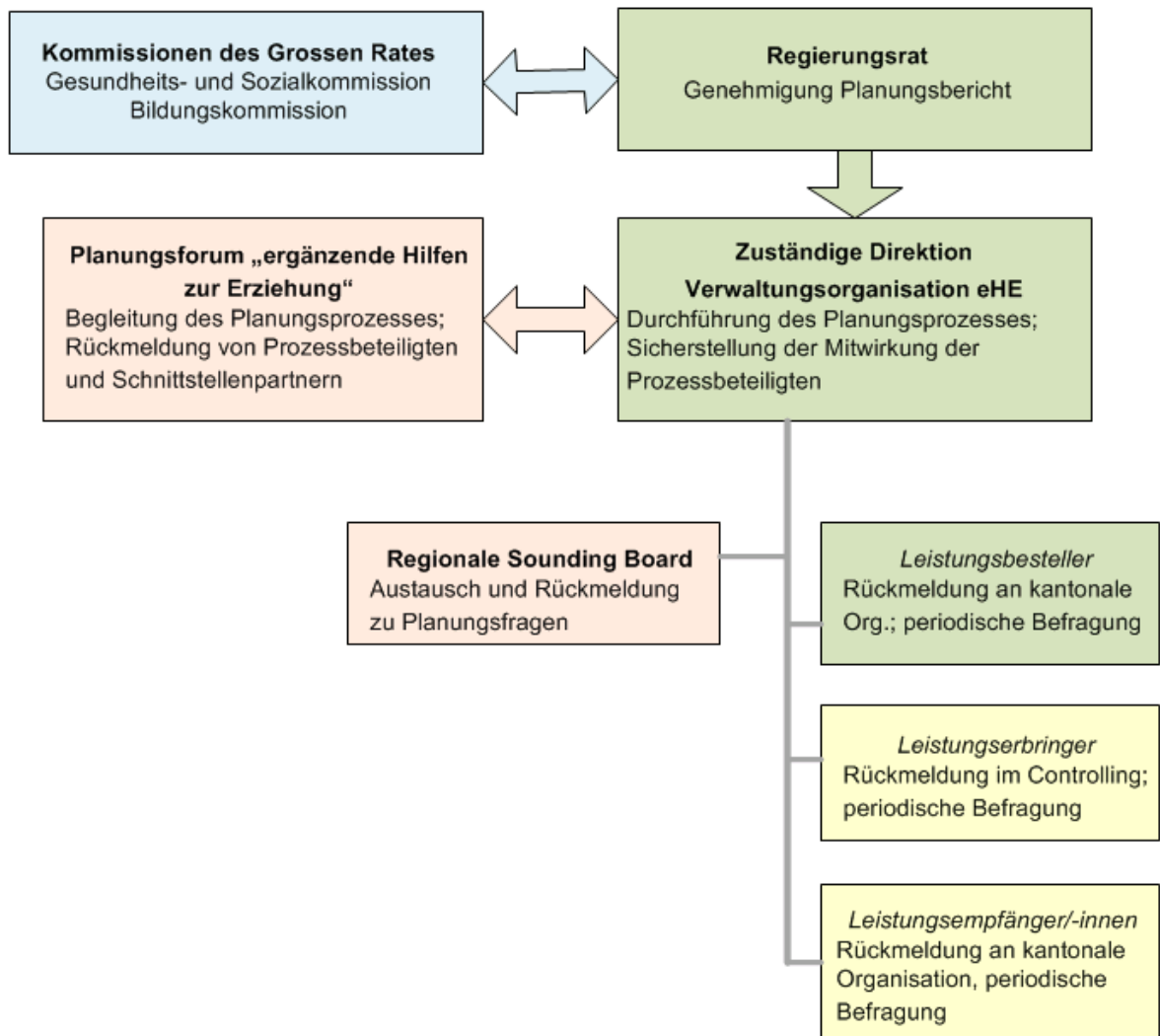


Der Bericht zur Angebotsentwicklung besteht aus fünf Hauptteilen.

- Angebots- und Leistungsnutzung der letzten vier Jahre, aufgeteilt nach den Leistungskategorien
- Auswertung der Zielerreichung der letzten Planungsperiode, Evaluationen eingeleiteter Massnahmen und Hypothesen (Fragestellungen, Auffälligkeiten) zur Nutzung
- Kostenentwicklung
- Veränderungen und Entwicklungen im Umfeld der ergänzenden Hilfen zur Erziehung (qualitativ und quantitativ)
- Entwicklungsbedarf nach Leistungskategorien und/oder Leistungsempfängerschaft, Planungsziele und Handlungsempfehlungen für die nächste Planungsperiode, Überprüfung des Leistungskatalogs

Die Angebotsentwicklung soll unter engem Einbezug wichtiger Akteure erfolgen. Eine entsprechende Planungsorganisation könnte folgendermassen ausgestaltet werden:

Abbildung 8: Planungsorganisation



Der Planungsprozess wird von der zuständigen kantonalen Verwaltungsorganisation geleitet. Das *Planungsforum* „ergänzende Hilfen zur Erziehung“ begleitet den Prozess und unterstützt die zuständige Direktion. Die beratende Funktion des Planungsforums wird insbesondere für die Interpretation und Auslegung der Datengrundlage und der darauf aufbauenden Formulierung der Handlungsempfehlungen und Zielsetzungen der nächsten Planungsperiode in Anspruch genommen. Das Planungsforum hat keine Entscheidungskompetenzen. Neben den Sachbearbeitenden der zuständigen Verwaltungseinheit sind folgende wichtige Akteure vertreten:

- KESB als Zuweiser und Leistungsbesteller,
- Vertretung der Leistungsbesteller auf kommunaler Ebene (Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz sowie Gemeindeverband),
- Vertretung der institutionellen Leistungserbringer (Socialbern),
- Vertretung Kantonale Behindertenkonferenz Bern (KBK),
- Vertretung des Pflegekinderbereiches,
- Vertretung des ambulanten Bereichs
- Erziehungsdirektion zur Abstimmung hinsichtlich schulischer Bildungsbedarf
- Sozialamt Abteilung Familie für andere Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe,
- Vertretung der Jugendstrafrechtsbehörden.

Die Vertretung der Schnittstellenpartner soll dazu beitragen, dass die Planungsziele und die Angebotsentwicklung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung auf Entwicklungen in benachbarten Bereichen abgestimmt sind.

Im Vorfeld der Berichtserstellung zur Angebotsentwicklung (1-2 Jahre vor der Berichtslegung) werden *regionale Sounding Boards* zu Fragen durchgeführt, die sich aus den vorhergehenden Datenberichten und Rückmeldungen der Akteure ergeben haben. Zudem eröffnet diese Form die Möglichkeit, sozialräumliche Angebotsentwicklungen vorab im ambulanten Bereich zu diskutieren. Die Fragestellungen werden von der Verwaltungsorganisation eHE vorbereitet und sind aus den Datenberichten abgeleitet. Die Ergebnisse der Sounding Boards fliessen in die Arbeit am Bericht zur Angebotsentwicklung ein. Nach der ersten Runde werden die Erfahrungen des Planungsprozesses ausgewertet und überprüft.

Vorgesehen sind die folgenden vier regionalen Sounding Board:

- Bern, Mittelland Süd und Mittelland Nord
- Berner Jura, Biel, Seeland
- Emmental und Oberaargau
- Thun, Oberland West und Oberland Ost

Im Rahmen der kantonalen Datenerfassung hat sich die Aufteilung in diese vier Regionen entlang der elf KESB-Kreise als geeignet erwiesen. Die Bildung von mehr Regionen ist nicht empfehlenswert, da in diesem Fall die Datenmenge für sinnvolle Auswertungen zu klein wäre.

Es ist darauf zu achten, dass auf verschiedenen Ebenen weitere Mitwirkungsmöglichkeiten eingerichtet werden. Dazu gehört insbesondere, dass die Anlaufstellen der Verwaltung bekannt sind und Leistungsbesteller und Leistungsempfänger wissen, dass Rückmeldungen über die Leistungserbringung erwünscht sind und Reklamationen behandelt werden. Rückmeldungen können Aufsichtsprozesse auslösen. Die Entwicklung einer Rückmeldekultur soll mit der Konzentration der Zuständigkeit für die ergänzenden Hilfen zur Erziehung („Steuerung aus einer Hand“) erleichtert werden. Erkenntnisse und Fragen aus Rückmeldungen fliessen in das Leistungscontrolling mit den Leistungserbringern ein und können die künftige Angebotsentwicklung beeinflussen.

Für die Leistungserbringer ist mit dem Reporting über die Leistungserfüllung (im Rahmen des Leistungscontrollings) die Möglichkeit gegeben, Anliegen für die Angebotsentwicklung einzubringen. Bei den Rückmeldungen handelt es sich in der Regel um Meldungen, die den Einzelfall betreffen, aber es können auch allgemeine Rückmeldungen über Entwicklungen bei einzelnen Leistungsangeboten und bei einzelnen Leistungserbringern sein.

Ausserdem ist es wichtig, dass auch Direktbetroffenen die zuständige Verwaltungsorganisation als übergeordnete Anlaufstelle bekannt ist.

2.4.3 Aufbau der Datenerfassung als Planungsgrundlage

Der Kanton Bern konnte bis ins Jahr 2015 nicht ausweisen, wie viele Kinder stationär untergebracht waren (Einrichtungen und Pflegefamilien). Es gab keine zentrale Erfassung der Daten über die Zuweisungswege, Nutzung, Aufenthaltsdauer und Durchschnittsbelegung. Im Auftrag des GPA (Dezember 2014) entwickelte das KJA eine Webapplikation zur Erfassung der personenbezogenen Daten der Nutzung der stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung unter Einschluss der besonderen behinderungsbedingten Betreuungsleistungen. Grundlage der Erhebung ist die Erfassung der Ein- und Austritte bei stationären Unterbringungen. Gekoppelt ist die Erfas-

sung der Leistungsempfänger mit Angaben zu den Leistungen. Damit konnten 2015 erstmals die Unterbringungen in Einrichtungen und Pflegefamilien erhoben und ausgewertet werden¹³.

In der zweiten Aufbauphase wird für das Berichtsjahr 2017 eine Erweiterung der Datengrundlage angestrebt. Künftig sollen die Einrichtungen nach Art der Nutzung und Nutzungsdauer (Kurzzeitbetreuung, Entlastung, Dauerbetreuung etc.) weiter differenziert werden. Die Erhebung soll mit einer Erfassung der ausserkantonale untergebrachten Kinder (nach Kanton, Zuweisungsweg, Alter und Geschlecht) und Daten zur Nutzung der verschiedenen ambulanten Leistungen der ergänzenden Hilfen ergänzt werden, damit eine Gesamtbetrachtung möglich ist.

In einer dritten Phase sollen Daten zur fachlichen Indikation aus Sicht der zuweisenden oder abklärenden Stellen erhoben werden. Dazu ist eine periodische flächendeckende Erhebung bei allen Sozialdiensten, KESB und den Jugendstrafbehörden nach einheitlichen Indikationskategorien notwendig. Eine solche Erweiterung ist erst denkbar, wenn im Kanton anerkannte Indikationsmodelle gelten und die Leistungen nach einer standardisierten Methodik beschrieben werden. Schliesslich sollen künftig auch die Tarife der Leistungen erhoben werden.

Der erste Datenbericht 2015 ist eine Darstellung des Ist-Zustandes. Entwicklungen und Verläufe können erst bei Vorliegen entsprechender Vergleichsdaten in drei bis vier Jahren aufgezeigt werden. Die Datenerfassung ist als empirische Grundlage für die Kosten-, Leistungs- und Wirkungsüberprüfung und den Aufbau einer Angebotsplanung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung unerlässlich. Sie ist Voraussetzung und zugleich erster Schritt in Richtung einer bedarfsorientierten Angebotsentwicklung.

2.4.4 Lebensweltorientierung (Sozialraum)

Die Orientierung am sozialräumlichen Umfeld der Betroffenen ist ein fachlich anerkanntes Arbeitsprinzip einer zeitgemässen Kinder- und Jugendhilfe. Neben Aspekten wie der konsequenten Ausrichtung am individuellen Bedarf und der Ressourcen- oder Lebensweltorientierung ist die sozialräumliche Angebotsentwicklung eine wichtige Dimension. Insbesondere für Leistungen der ambulanten ergänzenden Hilfen zur Erziehung soll der Grundsatz gelten, dass das nächstgelegene geeignete Angebot in Anspruch genommen wird.

Wie weit bei stationären Unterbringungen sozialräumliche Aspekte berücksichtigt werden können, ist im Einzelfall unter Berücksichtigung der fachlichen Indikation zu prüfen: zum Beispiel bei der Suche nach einem Heim oder einer Pflegefamilie im sozialgeografischen Umfeld der Herkunftsfamilie, um den externen Schulbesuch in der angestammten Schule weiterhin zu ermöglichen oder die Wege zur Kontaktpflege mit der Herkunftsfamilie kurz zu halten. Zuständig dafür sind in erster Linie die Leistungsbesteller. Festzuhalten ist, dass die sozialraumorientierte Perspektive keine Alternative zum individuellen Recht auf eine Leistung darstellt.

Die regionalen Sounding Board eröffnen die Möglichkeit, sozialräumliche Aspekte bei der Angebotsentwicklung zu erfassen und zu verfolgen.

2.4.5 Klärung des interkantonalen Bedarfs

Vor allem bei den stationären Hilfen sind die meisten Kantone auf die interkantonale Nutzung der Angebote angewiesen. Für die ambulanten Angebote hat der interkantonale Austausch abgesehen von Grenzregionen und eventuell im französischsprachigen Berner Jura wenig Bedeutung. Der interkantonale Austausch hat zwei unterschiedliche Aspekte: Die Nutzung von ausserkantonalen Angeboten durch Berner Kinder und die Nutzung von Angeboten im Kanton Bern durch ausserkantonale Kinder (inklusive Kinder aus dem Ausland).

¹³ Stationäre ergänzende Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern. Datenbericht 2015, Hrsg. Kantonales Jugendamt, April 2016.

Der Datenbericht 2015 über die stationären Hilfen zeigt, dass fast 30 Prozent der in bernischen Einrichtungen untergebrachten Kinder aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland (ca. 5%) stammen. Bei den Unterbringungen in Pflegefamilien sind es rund 20 Prozent. Gemäss den Angaben der Verbindungsstelle des Kantons Berns zur interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE waren 2015 total 252 Kinder in ausserkantonalen Einrichtungen untergebracht. Zahlen zu den Unterbringungen von Berner Kindern in ausserkantonalen Pflegefamilien liegen nicht vor. Sie dürften jedoch gering sein. Diese Angaben verdeutlichen, dass der Kanton Bern bei den stationären Einrichtungen rund 30 Prozent der Plätze ausserkantonalen Kindern zur Verfügung stellt, was bedeutet, dass das Leistungsangebot quantitativ deutlich über dem innerkantonalen Bedarf liegt.

Damit stellt sich die Frage, inwieweit der ausserkantonale Bedarf bei der Anerkennung von Einrichtungen als Leistungserbringer berücksichtigt wird. Einerseits können Leistungseinkäufe über den Eigenbedarf hinaus zu einer besseren Nutzung der vorhandenen Infrastruktur führen, andererseits besteht das Risiko, dass bei einem ausserkantonalen Nachfragerückgang kostspielige Überkapazitäten oder eine zu grosse Infrastruktur mitfinanziert werden müssen. Grundsätzlich sind es aber mit Ausnahme der kantonalen Heime die Einrichtungen, welche das unternehmerische Risiko tragen. Eine Spezialsituation ist der interkantonale Austausch für Kinder aus dem Berner Jura, die mit der IVSE in den Kantonen der Romandie ein breites Angebot nutzen können.

2.5 Zugangssteuerung der einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung

2.5.1 Fachliche Indikation

Einvernehmlich vereinbarte Leistungen ergänzender Hilfen sind Leistungen, denen ein indizierter Unterstützungsbedarf zugrunde liegt, die aber unterhalb der Schwelle behördlich angeordneter Massnahmen (ZGB, JStG) liegen, insbesondere weil die Kinder, Jugendliche und Eltern mit der Hilfe einverstanden sind und kooperieren. Rund 60 Prozent der Inanspruchnahme der stationären Unterbringungen erfolgt auf einvernehmlich vereinbarter Basis, womit dieser Bereich auch mit Blick auf die Kosten zu berücksichtigen ist. Es besteht somit im Hinblick auf die Steuerung ein Interesse an einer fachlich fundierten Indikation und Zuweisung.

Eine Indikation ist die Entscheidung zwischen mehreren fachlichen Handlungsmöglichkeiten. Massgebend ist die Passung, welche den Prozess der Abgleichung von festgestelltem Unterstützungsbedarf und der geplanten Leistung bezeichnet. Neben der sorgfältigen Abklärung des individuellen Unterstützungsbedarfs sind fundierte Kenntnisse der Angebotslandschaft unabdingbar. Die Entscheidung für eine Unterbringung in eine stationäre Einrichtung oder in einer Pflegefamilie bedingt zudem den Nachweis, dass weniger intensive Leistungen unzureichend und mit Blick auf das Kindeswohl nicht zielführend sind.

Zu den Abklärungs- und Indikationsstellen zählen die Sozialdienste der Gemeinden und die Erziehungsberatung sowie der schulärztliche Dienst, welche im Rahmen der sonderpädagogischen Abklärung allenfalls den Bedarf nach einer ergänzenden Hilfe zur Erziehung feststellen. Die entsprechende Leistung wird mit den Sorgeberechtigten einvernehmlich vereinbart.

2.5.2 Standards zur fachlichen Indikation

Im heutigen System bestehen wenig systemimmanente finanzielle Anreize zu Kosteneinsparungen. Es gilt daher, bei den einvernehmlich ergänzenden Hilfen zur Erziehung Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungsprozesse der Sozialdienste zu installieren, um fachliche Optionen mit ressourcenbezogenen Erwägungen zu verknüpfen¹⁴. Die an der Entscheidung beteiligten Sozial-

¹⁴ Die Ausführungen beziehen sich nicht auf den Bereich der besonderen behinderungsbedingten Betreuung, wenn der Zugang nicht über die Sozialdienste erfolgt.

dienste sollen die Angemessenheit der Kosten als ein Kriterium in die Entscheidungsfindung einbeziehen.

Ebenso wenig wie Anreize zur Kosteneinsparung existieren bei Sozialdiensten fachliche Vorgaben zu einer Verbesserung der Passgenauigkeit der Hilfeleistung: Leistungen, die ohne genaue Abklärung und Indikation gesprochen werden, sind in der Regel wenig wirksam und damit auch unter dem Kostenaspekt fragwürdig. Die Hilfen müssen mit einem spezifischen Ziel oder einer Wirkungserwartung innert bestimmter Frist verknüpft werden, die zum Gegenstand der kontinuierlichen Überprüfung des Entwicklungsverlaufs gemacht werden.

Vor diesem Hintergrund sind für die fachliche Indikation von einvernehmlich vereinbarten Leistungen der ambulanten und stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung Standards der Fallabklärung und Fallentscheidung als übergeordnete Vorgabe zu definieren. Das KJA hat dazu eine fachliche Grundlage erarbeitet und eine Arbeitshilfe für Mitarbeitende von Sozialdiensten entwickelt (s. Projektband, 6.), welche im Zusammenhang mit der Kostenobergrenze der Direktionsverordnung über die Bemessung von situationsbedingten Leistungen (SILDV) bereits herangezogen und Ende 2015 allen Sozialdiensten zur Verfügung gestellt wurde. In der zweiten Jahreshälfte 2016 wird die Arbeitshilfe auf Inhalt und Nutzung evaluiert.

Die Arbeitshilfe soll eine differenzierte, transparente und fachlich qualifizierte Leistungsentscheidung ermöglichen. Insbesondere soll gewährleistet sein, dass

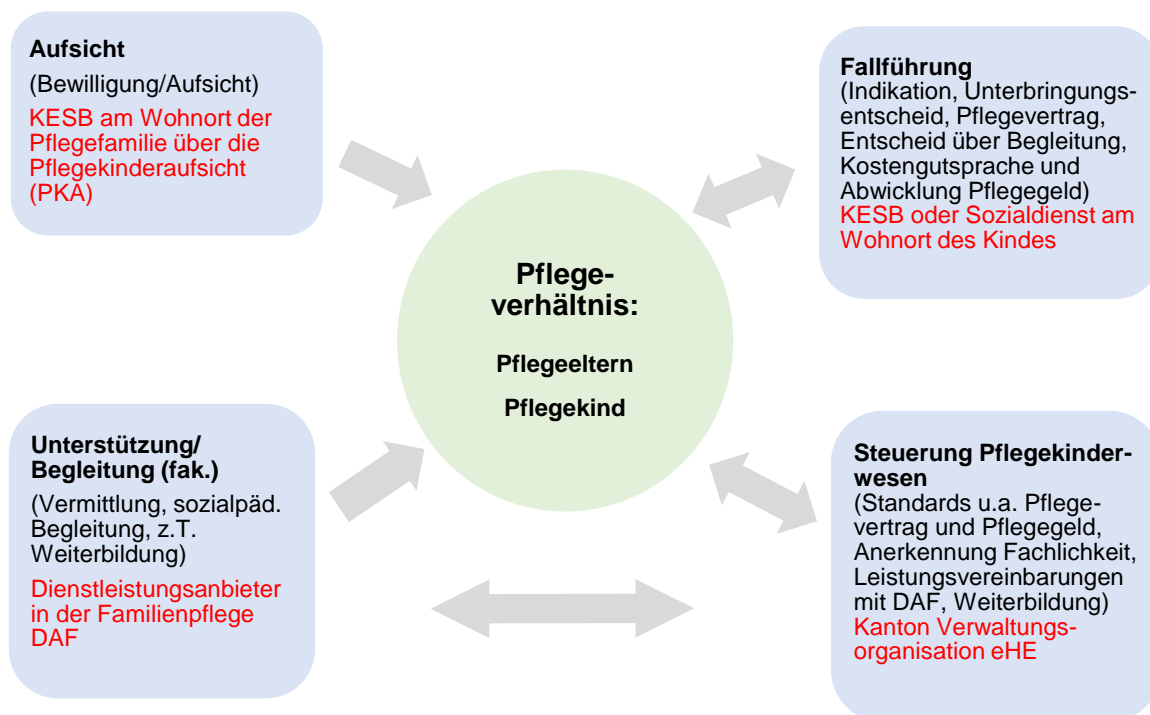
- eine sorgfältige Abklärung des Bedarfs und geeigneter Leistungen stattgefunden hat,
- fachliche Standards bei der Indikationsstellung berücksichtigt
- und die Ziele der Leistungsgewährung klar definiert worden sind.

2.6 Pflegekinderwesen

2.6.1 Entwicklung des Pflegekinderbereiches

Die Betreuung von Kindern in Pflegefamilien zeichnet sich dadurch aus, dass die Bewilligung und Aufsicht des einzelnen Pflegeverhältnisses dezentral organisiert werden: Einerseits sind die KESB am Wohnort der Pflegefamilie zuständig für die Eignungsabklärung, Bewilligung und Aufsicht, andererseits übernehmen die Kinderschutzbehörden am Wohnort des Kindes und die Sozialdienste die Rolle des indizierenden, beziehungsweise verfügenden Leistungsbestellers. Immer häufiger werden bei der Vermittlung und bei der Begleitung des Pflegeverhältnisses die Leistungen eines Dienstleistungsanbieters in der Familienpflege (DAF) in Anspruch genommen.

Abbildung 9: Akteure im Zusammenhang mit einem Pflegeverhältnis



Dem Kantonalen Jugendamt obliegt die Oberaufsicht über das Pflegekinderwesen. In dieser Funktion fördert es seit einigen Jahren den Pflegekinderbereich mit der Herausgabe von Empfehlungen zu Themen wie

- Abklärung der Eignung von Pflegefamilien,
- Passung des Kindes zur Pflegefamilie,
- Bewilligungskriterien für Kriseninterventionsplätze in einer Pflegefamilie,
- Musterpflegevertrag,
- Berechnung des Pflegegeldes.

Aufgrund der Unverbindlichkeit dieser Empfehlungen bestehen beträchtliche Unterschiede bei der Berechnung der Pflegegelder, insbesondere zwischen Pflegefamilien, die durch eine DAF begleitet werden, und solchen ohne Begleitung. Gemäss Datenbericht 2015 waren im Kanton Bern insgesamt 647 Kinder in Pflegefamilien untergebracht, davon stammen 522 Kinder aus dem Kanton Bern. Im Berichtsjahr wurden 107 neue Pflegeverhältnisse begründet, davon etwas mehr als die Hälfte auf einvernehmlich vereinbarter Basis mit Zustimmung der Sorgeberechtigten.

2.6.2 Zuständigkeit und Stärkung der Pflegefamilie

Grundsätzlich bleiben die bisherigen Verantwortlichkeiten für die Unterbringung in Pflegefamilien bestehen. Das heisst, dass die meisten operativen Prozesse weiterhin dezentral durch die KESB, die Jugendstrafrechtsbehörden und die Sozialdienste der Gemeinden abgewickelt werden:

- Bewilligung und Aufsicht über die Pflegeverhältnisse (KESB),
- fachliche Indikation oder Behördenentscheid auf Unterbringung in einer bestimmten Pflegefamilie und Regelung der Unterbringung mit dem Pflegevertrag,
- fachliche Indikation oder Behördenentscheid auf zusätzliche ambulante Leistungen einer DAF.

Die Finanzierung der Unterbringung in einer Pflegefamilie erfolgt nach den gleichen Grundsätzen wie die Unterbringung in einem Heim (s. Kapitel III, 3).

Aufwertung der Pflegefamilien

Die Pflegefamilie als eine nicht-professionalisierte Form der öffentlich verantworteten Erziehung von Kindern und Jugendliche ist im Kanton ein tragender Pfeiler der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Der Kanton soll ermächtigt werden, das Pflegekinderwesen allgemein zu fördern. Öffentlichkeitsarbeit und Einführungsangebote für interessierte Familien sowie allgemeine Beratungsmöglichkeiten im Pflegekinderwesen sollen zur Verfügung stehen. Diese kantonalen Aufgaben können mittels Leistungsvereinbarung an Dritte übertragen werden.

Jedes Pflegeverhältnis soll bei Bedarf zusätzlich durch fachliche Beratung gestützt und geschützt und alle Pflegeeltern unterstützt werden. Förder- und Unterstützungsmassnahmen für die Pflegefamilien tragen zur Tragfähigkeit jetziger und künftiger Pflegefamilien bei und helfen, langfristig das Angebot zu sichern.

Den Pflegefamilien wird ein Anspruch auf Weiterbildung zugestanden. Diese soll subjektfinanziert sein, d.h. sie wird entweder in einem prozentualen Anteil des Pflegegeldes oder mit einer Pauschale abgegolten. Eine transparente Regelung der ambulanten Leistungen der DAF gemäss Leistungskatalog und Leistungsbeschreibungen sowie die Regelungen zur Aufsicht stärken die Position der Pflegefamilien, diese können in Absprache mit der indizierenden Stelle Begleitungsleistungen in Anspruch nehmen (s. Projektband, 3.3.).

Gleichbehandlung von Pflegefamilien

Das Pflegegeld ist die finanzielle Abgeltung der Leistungen der Pflegefamilie. Es besteht aus einem Entgelt für Pflege und Erziehung („Entschädigung“) und einem Beitrag für anfallende Lebenskosten (z.B. Unterkunft, Ernährung, Kleidung). Dabei ist Art. 294 Abs. 2 ZGB zu beachten, welcher vorsieht, dass Unentgeltlichkeit zu vermuten ist, wenn Kinder von nahen Verwandten oder zum Zweck der späteren Adoption aufgenommen werden. Der Entschädigungsanteil ist steuer- und sozialversicherungspflichtig.

Neu legt der Kanton für die Pflegegelder Obergrenzen in Form von Pauschalen (Monate/Tage) abgestuft nach zwei Kategorien fest: Pflegefamilie oder Pflegefamilie für Kriseninterventionen und nach der Betreuungsdauer (Dauer- oder Wochenpflege, Wochenendbetreuung). Er bezeichnet den Entschädigungs- und den Lebenskostenanteil und erlässt Richtlinien zur Nebenkostenregelung. Die Verwendung eines kantonalen Musterpflegevertrages soll als Minimalstandard verbindlich erklärt werden. Damit wird sichergestellt, dass die wesentlichen Regelungen im Pflegevertrag enthalten sind und eine Gleichbehandlung der Pflegefamilien stattfindet. Der Musterpflegevertrag lässt Spielraum für individuelle Regelungen offen.

III. Finanzierung und Rechnungsabwicklung

1 Leistungsabgeltungen mit Pauschalen nach dem Vollkostenprinzip

Im Grundsatz erfolgt künftig die Abgeltung der erbrachten Leistungen mit einer vereinbarten Pauschale pro Leistungseinheit. Die flächendeckende Einführung von Leistungspauschalen erfolgt in Übereinstimmung mit Art. 23 Abs. 3 der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE, welche den Übergang zu Pauschalen vorsieht. Die Abgeltung der Leistungen der Einrichtungen wird aufgrund von Erfahrungszahlen sowie möglichst genauer Schätzung und Budgetierung im Voraus zwischen dem Kanton und der Einrichtung in der Leistungsvereinbarung festgelegt. Die Leistungsabgeltung erfolgt somit nicht mehr über eine Defizitdeckung oder einen Betriebsbeitrag, sondern leistungsbezogen und pauschaliert: die zuweisenden Stellen und Behörden bezahlen der Einrichtung die im Einzelfall fachlich indizierte Leistung für ein Kind in Form einer Pauschale pro Leistungseinheit (Leistung für eine bestimmte Periode).

Die Berechnung der Leistungspauschalen beruht auf einem einheitlichen Rechnungslegungsmodell, das weitgehend die Bestimmungen der IVSE übernimmt.¹⁵ Die zugrunde liegende Kostenrechnung bezieht alle für die Leistungserbringung erforderlichen Aufwendungen ein und setzt somit das Vollkostenprinzip um. Das schliesst die Einführung eines standardisierten Kontorahmens unter Einschluss der Infrastruktur- und Overheadkosten ein.

Anrechenbarer Nettoaufwand = Vollkostenrechnung

Die IVSE spricht vom anrechenbaren Nettoaufwand und definiert, aus was der anrechenbare Aufwand besteht und wie sich die anrechenbaren Erträge zusammensetzen. Sie meint damit den Aufwand zur Erbringung einer Leistung unter Einschluss sämtlicher Kosten, wie für die Bereitstellung der Infrastruktur, Personal-, Sach- und Kapitalkosten sowie Abschreibungen. Abgezogen werden die anrechenbaren Erträge wie zum Beispiel Kapitalerträge, Einkünfte aus Personalverpflegung, Vermietungen und so weiter.

Der Nettoaufwand wird in der Kostenrechnung den einzelnen Kostenträgern zugewiesen. Synonym wird oft von einer „Vollkostenrechnung“ gesprochen, welche den Aufwand bezogen auf eine Leistung möglichst vollständig abbilden soll.

Die Erfassung der Leistungen in Form von Leistungsbeschreibungen ist die Basis der Kostenträgerrechnung. Die einzelnen Leistungen können je nach Indikation und effektivem Leistungsbezug einem Kind zugewiesen werden. Es sind bei Bedarf unterschiedliche Pauschalen möglich, die auf spezifische Gegebenheiten und Auslastungsbedingungen reagieren, wie zum Beispiel Monatspauschalen für Betreuung und Wohnen (beruhend auf einer Auslastungsziffer). Weitere Ausführungen sind im Inputpapier „Rechnungsführung und Kostenrechnung“ zu finden (s. Projektband, 8.).

Die Leistungstarife sind transparent und vergleichbar. Sie können zeitnah zur Leistungserbringung abgerechnet werden. Das erleichtert den Einrichtungen die Finanz- und Liquiditätsplanung. Mit der pauschalen Abgeltung können die Einrichtungen Überschüsse erzielen oder es können Defizite entstehen, wobei letztere nicht mehr durch den Kanton gedeckt werden. Deshalb erhalten die Einrichtungen die Möglichkeit, zweckgebundene Rücklagen zu bilden, die für den Ausgleich betrieblicher Schwankungen, für Leistungsverbesserung und für leistungsbezogene Investitionen eingesetzt werden können.

¹⁵ IVSE-Richtlinie zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung

Im Rahmen des Projektes wurde geprüft, ob Normkostenpauschalen eingeführt werden sollen. Darunter wird verstanden, dass für eine möglichst genau beschriebene Leistung eine einrichtungsübergreifende Abgeltungspauschale auf der Basis einer Normkostenberechnung festgelegt wird. Normkosten sind Durchschnittskosten und können zur Folge haben, dass einzelne Einrichtungen ihren Aufwand senken müssen und andere, die unter den Durchschnittskosten liegen, ihren Aufwand noch oben anpassen. Eine denkbare Variante ist die Einführung von Bandbreiten, d.h. Standardkosten, die mit Begründung der Abweichung um einen festgelegten Prozentsatz über- oder unterschritten werden dürfen.

Voraussetzung für die Einführung von Normkostenpauschalen ist ein genehmigter Leistungskatalog mit ausführlich beschriebenen Standardleistungen und ein standardisiertes Kostenrechnungsmodell im Sinne einer Vollkostenrechnung. Die Kostenentwicklung der letzten Jahre sollte erfasst und ausgewertet sein. Geeignet sind Leistungen, die in verschiedenen Einrichtungen ähnlich erbracht werden.

In einer ersten Phase der Umsetzung der Steuerung mit Leistungsvereinbarungen und Leistungspauschalen ist die Einführung von Normkosten oder Standardkosten für stationäre Einrichtungen nicht vorgesehen. Hingegen sind Standardkostenpauschalen für den ambulanten Bereich, das heisst die Nachbetreuung, sozialpädagogische Familienbegleitung, DAF-Leistungen und begleitete Besuchsausübung nach Vorliegen standardisierter Leistungsbeschreibungen und Analyse der Kostenstrukturen denkbar, weil die entsprechenden Leistungen mehr oder weniger kongruent sind.

2 Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen und Nebenkostenregelung

2.1 Modell „Kostenbeteiligung nach wirtschaftlicher Leistungskraft“

Die Eltern müssen sich gestützt auf ihre Unterhaltspflicht (Art. 276 ZGB) an den Kosten der Unterbringung und Betreuung beteiligen. Gemäss Artikel 285 ZGB soll der Unterhaltsbeitrag den Bedürfnissen des Kindes sowie der Lebensstellung und Leistungsfähigkeit der Eltern entsprechen. Vermögen und Einkünfte des Kindes sind zu berücksichtigen. Die gesetzlichen Bestimmungen halten fest, dass bei der Bemessung des Unterhalts neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auch die Lebensstellung der Eltern einbezogen werden muss. Erst wenn die Eltern der Unterhaltspflicht aus finanziellen Gründen nicht nachkommen können, übernimmt das Gemeinwesen subsidiär Leistungen.

Bei der Wahl des Kostenbeteiligungsmodells für den Kanton Bern stehen zwei Modelle zur Diskussion: Das Verpflegungsmodell sowie das einkommensabhängige Beteiligungsmodell. Im Folgenden werden die beiden Modelle kurz beschrieben sowie die Vor- und Nachteile dargelegt.

2.1.1 Verpflegungsmodell

Im Verpflegungskostenmodell tragen die Eltern nur die Verpflegungskosten, das heisst, diejenigen Kosten, welche auch für die Verpflegung in der Herkunftsfamilie anfallen. Die eigentlichen Betreuungskosten des Kindes werden vom Staat übernommen. Damit ist der Bezug der Leistung für Eltern grundsätzlich unentgeltlich. Auf den ersten Blick erscheint dieses Modell einfach, es birgt bei einer vertieften Prüfung jedoch Nachteile: Zum einen ist das Verpflegungskostenmodell nicht auf die ambulanten ergänzenden Hilfen zur Erziehung anwendbar, da in diesem Bereich keine Verpflegungskosten anfallen. Leistungen wie zum Beispiel sozialpädagogische Familienbegleitung können hohe Kosten verursachen. Dass insbesondere gut verdienende Unterhaltspflichtige keinen Beitrag leisten müssen und das Gemeinwesen die gesamten Kosten trägt, ist schwer nachvollziehbar. Weiter werden der Wert einer Leistung und die damit verbundene Akzeptanz von den Unterhaltspflichtigen in der Regel höher beurteilt, wenn die Leistung nicht kos-

tenlos ist. Die Kooperationsbereitschaft der Eltern ist für das Kindeswohl eine wesentliche Voraussetzung, welche auch eine Mitverantwortung für die in Anspruch genommene Leistung umfasst. Schliesslich ist der administrative Aufwand des Verpflegungskostenmodells beträchtlich, da in jedem Fall geprüft werden muss, ob die Unterhaltspflichtigen den finanziellen Pauschalbeitrag aufbringen können. Der aktuelle Betrag der Verpflegungskosten von CHF. 30.- pro Tag entspricht pro Monat CHF 900.– und kann für Unterhaltspflichtige eine finanzielle Belastung darstellen. Zudem wird mit dem Pauschalbetrag die Lebensstellung der Unterhaltspflichtigen nicht angemessen berücksichtigt, was zur Belastung der ganzen Familie führen kann.

2.1.2 Einkommensabhängiges Teilnehmungsmodell

Im einkommensabhängigen Teilnehmungsmodell wird die Kostenbeteiligung so wie heute nicht auf die Verpflegungskosten beschränkt, jedoch sollen die Unterhaltspflichtigen in Zukunft nicht mehr für die Gesamtkosten bis zum Existenzminimum kostenpflichtig sein. Die Eltern zahlen im Teilnehmungsmodell in der Regel mehr, als wenn das Kind zu Hause leben würde. Die Kostenbeteiligung soll aber nicht zu schwerwiegenden Eingriffen in die Lebensqualität der ganzen Familie führen.

Gestützt auf das einkommensabhängige Teilnehmungsmodell wurde eine Bemessungsgrundlage ausgearbeitet (s. Projektband, 9.), bei welcher die Kinder mit eigenem Einkommen angemessen an die Deckung der Kosten der ausserfamiliären Unterbringung und die Eltern nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an die Kosten der ergänzenden Hilfen zur Erziehung betragen. Konkret umfasst die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen die Unterbringungskosten, d. h. die Kosten für den Lebensunterhalt sowie einen Anteil der Betreuungs- oder Begleitungskosten, welche die eigentliche Leistung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung darstellt. In den ambulanten ergänzenden Hilfen zur Erziehung werden die Kosten für Betreuung oder Begleitung anteilmässig gestützt auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen berechnet. Ausgangslage für die Berechnung des Beitrages ist das massgebende Jahreseinkommen gemäss kantonalem Steuerrecht, welches gestützt auf die Veranlagungsverfügung der Steuerverwaltung aus dem im vorangegangenen Kalenderjahr erzielten Gesamteinkommen der Unterhaltspflichtigen im gemeinsamen Haushalt mit dem Kind besteht. Damit können alle notwendigen Informationen aus den Steuerdaten bezogen und müssen nicht aufwändig zusammengetragen werden. Diese Vereinfachung und Vereinheitlichung wird von den Leistungsbestellern begrüsst. Insbesondere die JUGA plant bereits im Jahr 2017 die neue Bemessungsgrundlage gemäss einkommensabhängigem Teilnehmungsmodell umzusetzen. Im entsprechenden Inputpapier im Projektband sind zur Veranschaulichung verschiedene Rechenbeispiele dargestellt.

2.2 Ausnahmen des Kostenbeteiligungsmodells

Im Leistungskatalog der ergänzenden Hilfen zur Erziehung sind Leistungen zur Unterstützung bei der Wahrnehmung des Besuchsrechts aufgeführt: sie stellen eine Ausnahme dar hinsichtlich der Berechnung der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen. Mit einer fixen Pauschale pro Begleitung oder Übergabe (z.B. CHF 25.-) soll die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen unkompliziert und mit einem geringen administrativen Aufwand festgelegt werden.

Schliesslich ist in den gesetzlichen Bestimmungen eine Härtefallklausel vorzusehen, welche es ermöglicht, die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen angemessen zu reduzieren.

2.3 Nebenkostenregelung

Die individuellen Nebenkosten sind Lebenshaltungskosten wie Bekleidung, Taschengeld, Körperpflege oder elektronische Nachrichtenübermittlung, die nicht nur bei einer stationären Unterbringung anfallen, sondern auch, wenn das Kind zu Hause lebt. Dazu gehören auch die individuellen Prämien für Versicherungen oder Therapien, die nicht Bestandteil des stationären Behandlungskonzeptes sind. Die materielle und finanzielle Deckung dieser Bedürfnisse bleibt bei einer

stationären Unterbringung primäre Aufgabe und Kompetenz der Sorgeberechtigten und ist mit ihnen abzusprechen (Art. 276 Abs.1 ZGB). Können Sorgeberechtigte aus finanziellen Gründen die Nebenkosten nicht übernehmen, werden die Nebenkosten subsidiär von der wirtschaftlichen Sozialhilfe getragen.

Nebenkosten sind von den Unterbringungskosten (Massnahmenkosten) abzugrenzen und gemäss den effektiven Auslagen zu finanzieren. In den Einrichtungen werden zunehmend Nebenkostenpauschalen erhoben. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung von Kindern innerhalb einer Familie und greift einseitig in die Kompetenz der Sorgeberechtigten ein. Bei Unterbringungen in Pflegefamilien besteht bei der Bewilligung der Nebenkosten ein grosser Handlungsspielraum, was zuweilen zu nicht nachvollziehbaren Ungleichbehandlungen führt. Angestrebt wird eine einheitliche Nebenkostenregelung im ganzen Kanton und Kostentransparenz; so wird eine Querfinanzierung von Massnahmenkosten verhindert.

Im Rahmen des vorliegenden Projekts wurde eine einheitliche Regelung der Nebenkosten für die stationäre Unterbringung in Einrichtungen und Pflegefamilien erarbeitet (s. Projektband, 10.). Sie lehnt sich an die Regelungen der IVSE an. Subsidiär werden Nebenkosten von der wirtschaftlichen Sozialhilfe gedeckt. Sofern möglich, kann mit den Sorgeberechtigten ein nach Alter abgestuftes, monatliches Kostendach vereinbart werden. In der Folge erhalten die Einrichtungen für die Nebenkosten eine Akontozahlung und führen für die Verrechnung der anfallenden Kosten ein entsprechendes Kinderkonto.

Bei den ambulanten ergänzenden Hilfen zur Erziehung bleibt der Lebensmittelpunkt des Kindes bei den Sorgeberechtigten. Damit fallen im ambulanten Bereich keine Nebenkosten an.

3 Kostentragung und Rechnungsabwicklung durch die Leistungssteller

3.1 Rechnungsabwicklung und Kostentragung bei angeordneten behördlichen Massnahmen (KESB-Beschluss)

Die Rechnungsabwicklung erfolgt im Grundsatz zwischen dem Leistungsbesteller und dem Leistungserbringer. Der Leistungsbesteller erteilt die Kostengutsprache für die angeordnete Leistung und trägt die Verantwortung für die Berechnung der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen. Bei Unterbringungen in ausserkantonalen IVSE-Einrichtungen kommt ergänzend die Kostenübernahmegarantie durch die kantonale Verbindungsstelle dazu. Die Einrichtung/Organisation stellt die Leistungspauschale dem Leistungsbesteller in Rechnung, welcher die Rechnung prüft, zahlt und die Weiterverrechnung der Kostenbeteiligung an die Unterhaltspflichtigen veranlasst. Damit kauft der Leistungsbesteller die gewünschte Leistung direkt beim Leistungserbringer ein.

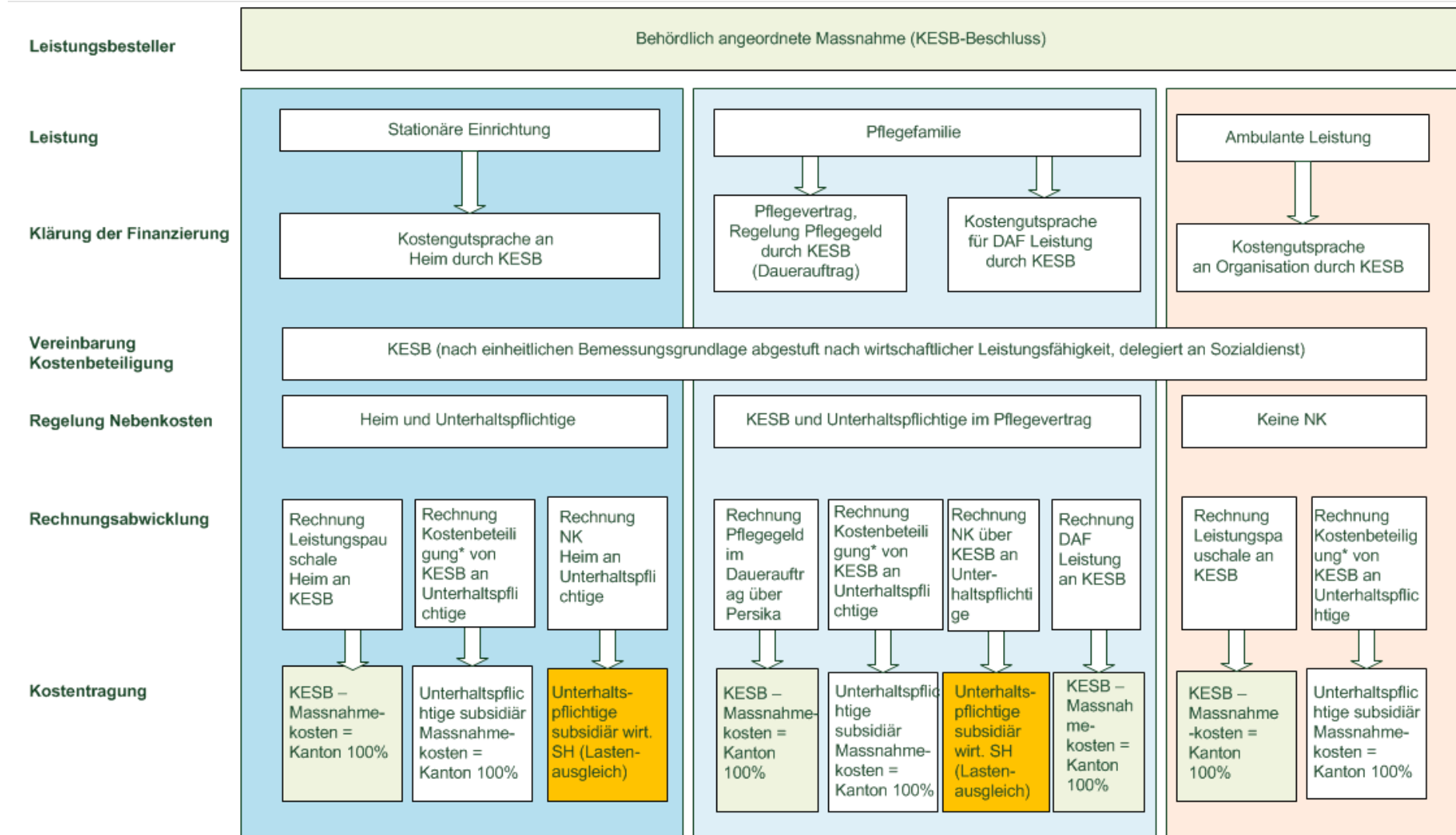
Die Ausnahme von diesem Grundsatz bildet die Abrechnung der Nebenkosten, diese werden bei stationären Unterbringungen direkt zwischen dem Heim und den Unterhaltspflichtigen gemäss den effektiven Auslagen abgerechnet und subsidiär durch die wirtschaftliche Sozialhilfe finanziert werden. Das Heim führt für jedes Kind eine separate Abrechnung. Die Nebenkosten sind folglich Verhandlungsgegenstand mit den Sorgeberechtigten. Damit kann verhindert werden, dass einseitig in die Rechte und Pflichten der Sorgeberechtigten eingegriffen wird.

Bei einer Unterbringung in einer Pflegefamilie werden die Nebenkosten zwischen dem Leistungsbesteller und den Unterhaltspflichtigen geregelt und im Pflegevertrag festgehalten. Die Rechnung der Nebenkosten gelangt an den Leistungsbesteller, der sie zur Zahlung an die Unterhaltspflichtigen weiterleitet. Subsidiär werden die Nebenkosten durch die wirtschaftliche Sozialhilfe finanziert. Mit der Rechnungsabwicklung über den Leistungsbesteller soll vermieden wer-

den, dass der Zahlungsablauf direkt zwischen Unterhaltspflichtigen und Pflegeeltern erfolgt, da dies ein Konfliktrisiko birgt, welches das Pflegeverhältnis unnötig gefährden kann.

Die Kostentragung von Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung, welche behördlich angeordnet sind, erfolgt durch den Kanton (100 Prozent). Nebenkosten übernimmt subsidiär die wirtschaftliche Sozialhilfe (je 50 Prozent Gemeinde und Kanton).

Abbildung 10: Rechnungsabwicklung und Kostentragung behördliche Massnahme (KESB-Beschluss)



* Rechnungsabwicklung: Berechnung und Inkasso erfolgt durch Sozialdienst

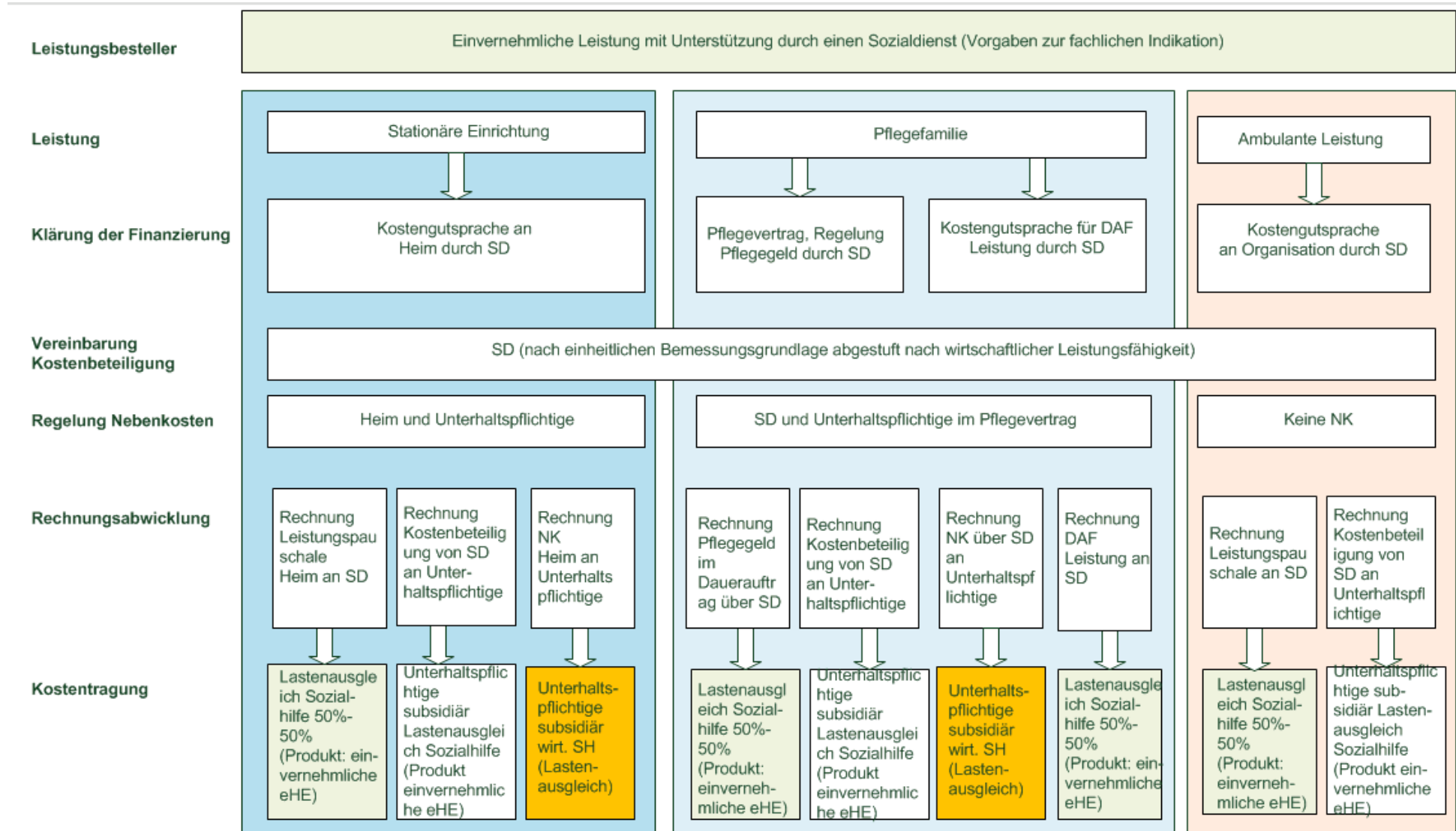
3.2 Rechnungsabwicklung und Kostentragung bei fachlich indizierten Unterstützungsleistungen mit Zustimmung der Sorgeberechtigten

Der oben beschriebene Grundsatz der Rechnungsabwicklung sowie die entsprechende Ausnahme der Nebenkosten gelten ebenso bei einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Leistungsbesteller sind die Sozialdienste. Auch an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Rechnungsabwicklung für die besondere behinderungsbedingte Betreuung in Sonderschulheimen im Rahmen des Projekts Strategie Sonderschulung definiert wird. Die Kostentragung erfolgt jedoch wie bei allen anderen Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung über den Lastenausgleich der Sozialhilfe.

Die Kostentragung von einvernehmlichen Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung mit Unterstützung durch einen Sozialdienst erfolgt über den Lastenausgleich Sozialhilfe. Damit werden die Kosten der Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung nach Abzug der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen paritätisch von Kanton und Gemeinden getragen. Ein neu zu schaffendes, eigenständiges Produkt „einvernehmliche ergänzende Hilfen zur Erziehung“ soll künftig Kostentransparenz ermöglichen und die Finanzierung der Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung von der Produktgruppe „Angebote zur sozialen Existenzsicherung“ entkoppeln (s. Kapitel III, 5.3). Die Nebenkosten übernimmt subsidiär die wirtschaftliche Sozialhilfe (je 50 Prozent Gemeinde und Kanton).

Im Steuerungs- und Finanzierungsmodell (s. Abbildung 12) sind auf der Ebene Leistungsbesteller „weitere Indikationsstellen“ genannt. Dabei handelt es sich namentlich um die Erziehungsberatung, welche im Rahmen der Sonderpädagogik den Bedarf für eine „anderweitige Schulung“ ausserhalb der Regelschule abklärt. Eine noch zu bezeichnende Stelle verfügt, gestützt auf einen Antrag einer kantonalen Erziehungsberatungsstelle unter Einbezug der Eltern, eine Unterbringung in einem Sonderschulheim. Die sozialpädagogische Betreuung im Sonderschulheim ist Teil der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Entsprechend erfolgt die Rechnungsabwicklung über die Sozialdienste, welche die Kosten dem Produkt „einvernehmliche Hilfen“ im Lastenausgleich Sozialhilfe zuführen. Der anfallende administrative Aufwand soll den Sozialdiensten pauschal abgegolten werden.

Abbildung 11: Rechnungsabwicklung und Kostentragung einvernehmliche Unterstützungsleistung



3.3 Interkantonaler Leistungsbezug gemäss IVSE

Der Bezug von Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung in ausserkantonalen Einrichtungen ist in der IVSE geregelt. Von Bedeutung ist im Rahmen dieses Projektes der Bereich A der IVSE mit den stationären Einrichtungen. Einrichtungen mit ambulanten Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung sind nicht der IVSE unterstellt.

Liegen ein Behördenentscheid oder eine fachliche Indikation auf Unterbringung eines Kindes in einer ausserkantonalen, der IVSE unterstellten Einrichtung vor, unterbreitet die IVSE-Verbindungsstelle des Standortkantons das Gesuch um Kostenübernahmegarantie (KÜG) der vorgesehenen Einrichtung der IVSE-Verbindungsstelle des Kantons Bern. Mit dem Gesuch werden dem Wohnkanton Personalien des Kindes, beanspruchte Leistungen, Leistungspreise und Abrechnungsmethode (Leistungspauschale oder Defizitabrechnung) mitgeteilt.

Die Berner Verbindungsstelle prüft, ob aus kantonaler Optik die Grundvoraussetzung für die Leistungsgewährung erfüllt ist (Leistung im Leistungskatalog des Kantons Bern enthalten, Anspruchsvoraussetzungen erfüllt) und leitet das Gesuch an die indizierende Behörde weiter. Diese kontrolliert die Personalien und prüft insbesondere, ob das Kind Wohnsitz im Kanton Bern hat und die Indikation vorhanden ist. In der Regel ist dies eine Formalität, da das Kostenübernahmegesuch meistens durch die indizierende Stelle ausgelöst wird.

Die Indikationsstelle füllt die Angaben zur Rechnungsstellung aus. Sind alle Angaben gemacht, geht das KÜG-Formular wieder an die IVSE-Verbindungsstelle des Kantons Bern, welche die Kostenübernahmegarantie leistet gegenüber der IVSE-Verbindungsstelle des Standortkantons und der Einrichtung. Der Rechnungsverkehr und die Abrechnung im Lastenausgleich werden nach den gleichen Prinzipien wie bei innerkantonalen Unterbringungen abgewickelt. Der im ersten Moment kompliziert wirkende Ablauf ist in den meisten Kantonen standardisiert und häufig auf elektronischem Weg speditiv vollziehbar.

Die Aufnahme von Kindern aus anderen Kantonen in Einrichtungen des Kantons Bern, welche dieser der IVSE unterstellt hat (s. Kapitel II, 2.4.5), wird in umgekehrter Richtung über die IVSE-Verbindungsstelle des Kantons Bern abgewickelt. Das heisst, dass die Verbindungsstelle die von Berner Einrichtungen eingereichten KÜG-Gesuche prüft (insbesondere die Angaben zum Leistungspreis) und an die Verbindungsstelle des Kantons weiterleitet, wo das betroffene Kind seinen Wohnsitz hat. Nach Gewährung der Kostenübernahmegarantie durch den Wohnkanton leitet sie diese an die Einrichtung weiter.

Die IVSE-Verbindungsstelle des Kantons Bern hat die Pflicht zur fristgerechten Erstellung einer Liste mit den geprüften Leistungspreisen aller unterstellten Einrichtungen. Mit der vorgesehenen Umstellung der Leistungsabgeltung von der Defizitabrechnung auf Leistungspauschalen vermindert sich der Aufwand bei der Verbindungsstelle des Kantons Bern deutlich, weil die bisherige Berechnung des Restdefizites und die Aufteilung auf die verschiedenen Nutzerkantone entfallen.

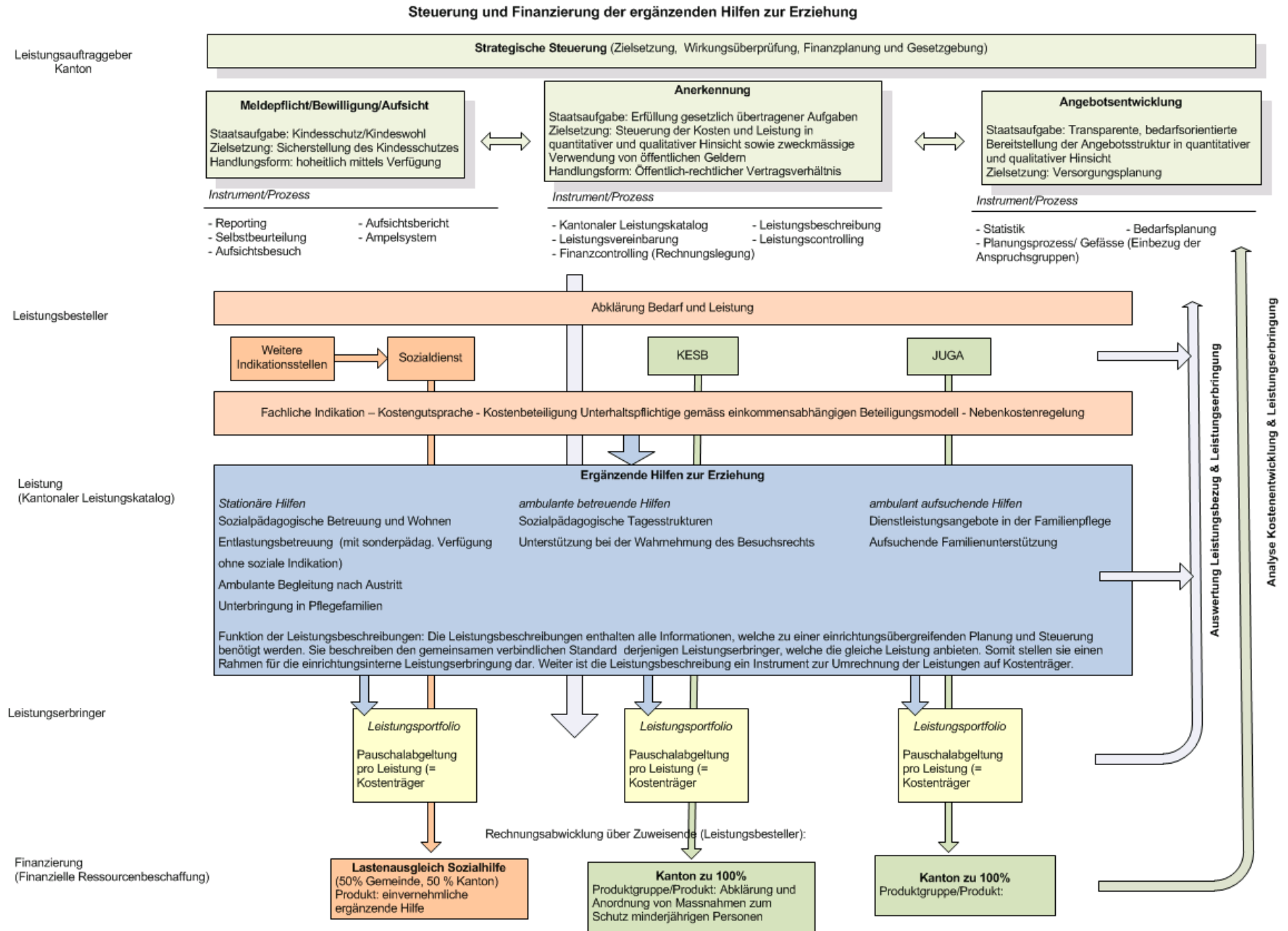
4 Modell im Überblick: Finanzierung und Steuerung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung

Die nachstehende Grafik (Abbildung 12) zeigt das im vorliegenden Bericht beschriebene Finanzierungs- und Steuerungsmodell im Überblick. Die Aufgaben des Kantons sind grün markiert. Die unterschiedlichen Rollen als Leistungsauftraggeber und als Leistungsbesteller (KESB /JUGA) sind getrennt und den jeweiligen Steuerungsebenen zugeordnet.

Die Aufgaben der Leistungsbesteller im Bereich der einvernehmlich vereinbarten Leistungen sind wie der gesamte Ablauf der Leistungsbestellung rot gekennzeichnet und zeigen, dass die Fallführung im einvernehmlichen Bereich auf der kommunalen Ebene gesteuert wird.

Die Einrichtungen erbringen die eigentliche Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung (gelb), welche in einem kantonalen Leistungskatalog (blau) definiert sind. Jede Steuerungsebene hat ihre eigenen Aufgaben, welche sachlich miteinander verbunden und für die jeweilige Zielerreichung aufeinander angewiesen sind. Die klare Zuständigkeit und zugewiesene Verantwortlichkeit im Modell ermöglicht, den Bedarf, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit transparent auszuweisen sowie die Rollen der verschiedenen Akteure zu klären. Dies führt in der Folge zu einer besseren Fallbearbeitung. Die Auswertungen des Leistungsbezugs und der Leistungserbringung mittels Datenerfassung sowie die Analyse der Kostenentwicklung anhand der relevanten Produktgruppen sind erst vor diesem Hintergrund möglich. Sie bilden die Grundlage für eine bedarfsorientierte Angebotsentwicklung.

Abbildung 12: Modell im Überblick



5 Kostentransparenz auf gesamtstaatlicher Ebene

5.1 Vollkostentarif auf Ebene Gemeinden

Mit dem Wechsel zur Vollkostenrechnung und Abrechnung nach Leistungspauschalen wird den Gemeinden von den bis anhin subventionierten Einrichtungen (mit Leistungsvertrag) anstelle des Versorgerbeitrags von CHF 30.– der Vollkostentarif in Rechnung gestellt. Die Gemeinden können diese Kosten nach wie vor dem Lastenausgleich Soziales zuführen. Für die Gemeinden entstehen grundsätzlich keine Mehrkosten durch den Wechsel zum Vollkostenprinzip: Im Rahmen des Lastenausgleichs Sozialhilfe beteiligen sich die Gemeinden schon heute hälftig an den Kosten der Unterbringung und tragen sowohl den Versorgerbeitrag als auch das Delta zwischen Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen und Vollkostenbetrag zur Hälfte mit. Die gesamten Kosten der einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung werden im Rahmen der wirtschaftlichen und der institutionellen Sozialhilfe paritätisch zwischen dem Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden geteilt.

Im 2015 hat der Kanton Betriebsbeiträge für subventionierte Einrichtungen und kantonale Einrichtungen ALBA und KJA in der Höhe von geschätzten CHF 88.2 Millionen (Nettokosten) geleistet. Künftig wird der Kostenblock „Betriebsbeiträge für subventionierte und kantonale Einrichtungen“ beim Kanton wegfallen - und aufgrund des Vollkostentarifs direkt bei den Gemeinden anfallen; diese können die Kosten dem Lastenausgleich Sozialhilfe zuführen. Es ist somit von Kosten von rund CHF 88 Millionen auszugehen, die zu verlagern sind. Dazu kommt der Kostenanteil an einvernehmlichen Unterbringungen, die subsidiär als wirtschaftliche Sozialhilfe dem Lastenausgleich zugeführt wurden (CHF 19.7 Millionen für das Jahr 2015 abzüglich des Anteils an Nebenkosten).

Eine Verlagerung der Kosten für ambulante ergänzende Hilfen zur Erziehung, die bisher bei den Gemeinden in der wirtschaftlichen Sozialhilfe abgewickelt worden sind, ist denkbar. Diese Leistungen sollen künftig nach den gleichen Grundsätzen wie die stationären Leistungen finanziert werden. Auf die Kostenanteile Kanton und Gemeinden hat dies keine Auswirkungen.

Weil der Verteilschlüssel im Lastenausgleich für die oben erwähnten Kostenkategorien wie bisher bei 50/50 bleibt, ist damit zu rechnen, dass der Gesamtkostenanteil zwischen Kanton und Gemeinden gleich bleibt. Für das Total der Gesamtkosten kann diese Aussage nur unter den zwei Voraussetzungen gemacht werden, dass die Leistungsmenge nicht ausgeweitet wird und dass die Leistungstarife im Durchschnitt auf dem heutigen Niveau stabilisiert werden können.

5.2 Globalbilanz Kanton – Gemeinden

Es ist davon auszugehen, dass das neue Finanzierungsmodell kaum Auswirkungen auf die Globalbilanz hat (keine Umverteilung zwischen Kanton und Gemeinden): Abklärungen haben ergeben, dass das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich FILAG von den Änderungen in der Finanzierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung nicht direkt betroffen ist. Einzelheiten wie die Leistungskategorien und der Ausweis in der Abrechnung der Gemeinden für den Lastenausgleich sind in der Spezialgesetzgebung festzuschreiben. Dabei soll eine sinnvolle Detaillierung genügend Transparenz herstellen und die Steuerung durch Kanton und Gemeinden ermöglichen.

5.3 Leistungs- und Finanzcontrolling der Gesamtkosten

Die Kosten der einvernehmlichen ergänzenden Hilfe zur Erziehung (Kosten des „einvernehmlich vereinbarten Kindesschutzes“) sind heute zum einen in der Produktgruppe „Angebote zur sozialen Existenzsicherung“ enthalten. Die Kosten dieser Produktgruppe werden zwar einem Finanz- und Leistungscontrolling unterzogen. Dazu dienen primär die Daten der Differenzierten Wirtschaftlichen Hilfen DWH. Im Rahmen dieser Produktgruppe existiert aber kein eigenes Produkt „einvernehmliche Platzierungen“ oder ähnliches. Ein Finanzcontrolling auf der Ebene des einzelnen Dossiers kann bezüglich einvernehmlichen Unterbringungen nicht in der Tiefe durchgeführt werden. Zum andern sind die Kosten der institutionellen Sozialhilfe, welche nach dem Wechsel zum Vollkostenprinzip wegfallen beziehungsweise andernorts budgetiert werden müssen, heute in der Produktgruppe „Angebote für Menschen mit einer Behinderung und/oder einem Integrationsbedarf“ enthalten.

Zur besseren Transparenz und als Voraussetzung für ein Leistungs- und Finanzcontrolling sollen ein eigenes Produkt „einvernehmliche ergänzende Hilfen zur Erziehung“ geschaffen werden. Die Differenzierung erlaubt es, die Kosten, Leistungen und Entwicklungen der stationären und ambulanten Leistungen sowie der Leistungen der Pflegekinderhilfe transparent aufzuzeigen, sinnvolle Indikatoren und Wirkungsziele zu definieren und im Rahmen einer Produktgruppe ergänzende Hilfen zur Erziehung den Vergleich mit den Massnahmenkosten des behördlichen Kindesschutzes anzustellen (s. Projektband, 11.).

Im Leistungs- und Finanzcontrolling der Gesamtkosten können die Beachtung der Standards des Kantons zur fachlichen Indikation, die Anzahl Unterbringungen gemessen an der Sozialhilfe- und Einwohnerquote (nach Altersgruppen), die Nettokosten pro Person, die Erträge pro Person oder die durchschnittliche Unterstützungsdauer pro Person geprüft und ausgewertet werden. Bei signifikanten Abweichungen zum kantonalen Durchschnitt soll das Gespräch gesucht und wenn angezeigt Massnahmen vereinbart werden.

5.4 Leistungs- und Finanzcontrolling in der Gemeinde/Sozialbehörde

Die Sozialbehörde befasst sich heute (Artikel 17 SHG) hauptsächlich mit der individuellen Sozialhilfe und allenfalls mit der institutionellen Sozialhilfe. Mit der individuellen Sozialhilfe ist die persönliche und wirtschaftliche Hilfe, die der Sozialdienste für Einzelpersonen und Familien leistet, gemeint. Dagegen plant und steuert die Sozialbehörde im Bereich der institutionellen Sozialhilfe das Angebot an Alterseinrichtungen, der familienexternen Kinderbetreuung usw. Im Rahmen der individuellen Sozialhilfe übernimmt die Behörde gegenüber dem Sozialdienst die Aufsichts- und Unterstützungsfunktion.

Durch die verstärkte Transparenz und die daraus resultierenden Vergleichsmöglichkeiten sollen auch gemeindeinterne Controllings gestärkt werden. Die Sozialbehörden sollen ihre Verantwortung auch bei ausserordentlich teuren Unterstützungsentscheiden vermehrt wahrnehmen können. Hierzu sollen Hilfsmittel für die Aufsicht und das Controlling der einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung erarbeitet werden.

5.5 Bernische Sozialdienste

Das Abgeltungssystem für das Personal auf den Sozialdiensten wurde per 1. Januar 2017 geändert. Bislang verfügte das Kantonale Sozialamt die Anzahl Vollzeitstellen, für die im Lastenausgleich eine Pauschale abgerechnet werden kann. Der Kanton bemass den Stellenbedarf anhand der Zahl der erwarteten Fälle sowie nach einem Koeffizienten, welcher die Anzahl Fälle pro Vollzeitstelle festlegt. Für die Regelung der Abgeltung der Gemeinden für die Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz gilt der gleiche Mechanismus.

Mit dem neuen Abgeltungssystem werde nicht mehr Vollzeitstellen, sondern Fälle (effektive Leistungen) finanziert. Neu werden die Gemeinden pro effektiven Fall wirtschaftliche Hilfe, präventive Beratung sowie Bevorschussung und Inkasso von Unterhaltsbeiträgen eine Pauschale im Lastenausgleich abrechnen. Auch die im Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) erledigten Aufgaben werden neu direkt mittels Fallpauschalen abgegolten. Namentlich im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes bezweckt die Entrichtung von unterschiedlichen Fallpauschalen auch eine differenziertere Abgeltung der kommunalen Dienste.

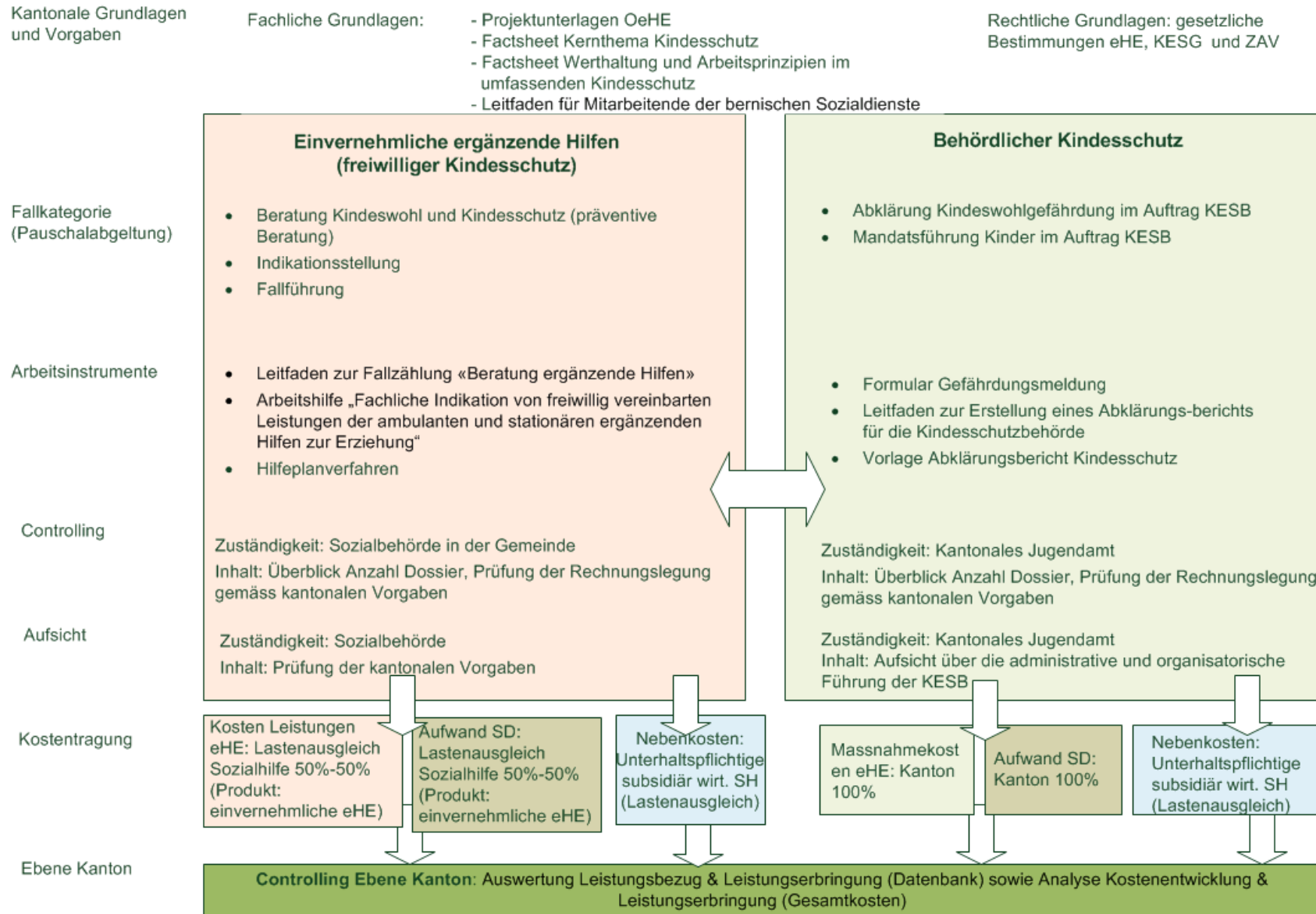
Auch nach neuem Abgeltungssystem werden die Kosten der Arbeit der Sozialdienste im Rahmen der einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung („einvernehmlich vereinbarter oder präventiver Kinderschutz“) weiterhin als Teil der wirtschaftlichen Sozialhilfe entschädigt. Damit besteht zum einen die Gefahr der Quersubventionierung, zum anderen wird dem Aufwand der Sozialdienste möglicherweise zu wenig Rechnung getragen (vgl. dazu auch Motion 169-2016, „Neue Abgeltungsmodelle im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich: Präventivarbeit im KES-Bereich den Gemeinden weiterhin entschädigen“).

Zur besseren Transparenz und Steuerung sollte eine Differenzierung der Fallpauschalen vorgenommen werden, indem die Aufgaben im Bereich der einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung nicht mehr der wirtschaftlichen Sozialhilfe zugeordnet werden, sondern leistungsbezogen abgegolten werden. Damit wird zudem eine Kongruenz zur Aufgabenerfüllung im behördlichen Kinderschutz (Aufgabenerfüllung im Auftrag der KESB) geschaffen. Die Ausweisung der Aufwände in den ergänzenden Hilfen zur Erziehung trägt schliesslich auch dazu bei, den Wandel des Sozialdienstes von der ehemaligen Fürsorgebehörde zum sozialen Dienstleistungszentrum deutlich zu machen.

Die nachstehende Grafik stellt die Aufgabenerfüllung der Sozialdienste im Rahmen der einvernehmlichen ergänzenden Hilfen und der behördlich angeordneten ergänzenden Hilfen dar.

Abbildung 13: Gesamtsicht in bernischen Sozialdienste

Bernische Sozialdienste: Auslegeordnung des umfassenden Kindesschutzes



6 Auswirkungen

6.1 Fünf kantonale Einrichtungen

Neben den rund 100 stationären Einrichtungen gibt es im Kanton Bern nach der Schliessung des Jugendheims Prêles per Ende Oktober 2016 fünf kantonale Einrichtungen für Kinder und Jugendliche: Drei Schulheime in der Zuständigkeit der GEF und je eine Einrichtung in der Zuständigkeit der JGK und POM. Diese kantonalen Einrichtungen gelten als Organisationseinheiten der entsprechenden Direktionen und ihr Finanzhaushalt ist Teil der Staatsrechnung.

Mit den Vorgaben zur Staatsbuchhaltung gemäss harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2 und den gesetzlichen Bestimmungen der Verwaltungsführung bestehen für die fünf kantonalen Einrichtungen ungleich lange Spiesse: Der unternehmerische Entscheidungs- und Handlungsspielraum ist im Vergleich mit den selbständigen Einrichtungen eingeschränkt. So können sie zum Beispiel keinen Gewinn erzielen oder haben bei baulichen Massnahmen keine Entscheidungskompetenz. Neueinrichtungen der Mitarbeitenden oder Veränderungen eines Arbeitspensums müssen bei den entsprechenden Direktionen beantragt werden. Der Gestaltungsspielraum und die Flexibilität, welche insbesondere die bisher subventionierten Einrichtungen mit dem künftigen Finanzierungssystem erhalten werden, bleiben den fünf kantonalen Einrichtungen vorenthalten. Damit verschärft sich die problematische Ungleichbehandlung zwischen den rund 100 selbstständigen und den fünf kantonalen Einrichtungen, da die Vorgaben zur Abrechnung nach dem Vollkostenprinzip auch für die kantonalen Einrichtungen¹⁶ gelten.

Das Thema der Verselbstständigung kantonalen Einrichtungen wurde im Kanton Bern bereits im Zusammenhang mit der Motion Fritschy-Gerber (M297/2006) „Liberale Lösung für den Kanton Bern – Die kantonalen Schulheime werden selbstständig“ diskutiert. Am 11. Juni 2007 wurde die Motion als Postulat überwiesen und der Regierungsrat nahm im August 2009 vom Bericht „Prüfung der Verselbstständigung der kantonalen Schulheime und der Kantonalen Sprachheilschule Münchenbuchsee“ Kenntnis. In der Folge wurden keine weiteren Arbeiten vorgenommen. Im Projekt OeHE wurden die fünf kantonalen Einrichtungen ausgeklammert. Mit dem künftigen einheitlichen Finanzierungssystem der ergänzenden Hilfen zur Erziehung verschärft sich jedoch die Situation für die fünf Einrichtungen. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die Möglichkeiten für die Herauslösung aus dem Rechnungslegungsmodell 2 oder die Überführung in eine oder mehrere selbständige Organisationen im Rahmen eines eigenen Projekts zu prüfen.

6.2 Bürgergemeinden

Bereits bei der Kantonalisierung der Kosten des Kindes- und Erwachsenenschutzes bzw. dem Wechsel zum Vollkostenprinzip hatte sich gezeigt, dass für kleinere Bürgergemeinden, namentlich auch für einzelne Zünfte und Gesellschaften, der Vollkostenbetrag, den eine längere Unterbringung verursacht, kaum zu tragen ist, weil diese weder über die erforderlichen Einnahmen noch über ausreichende Reserven verfügen. Bei einem Wechsel zum Vollkostenprinzip bei den einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung besteht somit die Gefahr, dass einzelne Bürgergemeinden die Aufgabe der burgerlichen Sozialhilfe nicht mehr wahrnehmen können und diese abgeben müssen.

Kostenschätzungen aus dem Jahr 2015 weisen einen sechsstelligen Betrag aus, den die Bürgergemeinden in den einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung aufgewendet haben. Insgesamt waren in diesem Jahr 14 Kinder stationär untergebracht (Einrichtung und Pflegefamilie). Die Aufgabenwahrnehmung durch die Bürgergemeinden liegt im Interesse des Kantons. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, mit den Bürgergemeinden pragmatische, für beide Seiten trag-

¹⁶ Die kantonalen Einrichtungen in der Zuständigkeit der der JGK und POM (BBO Bolligen und Lory) rechnen bereits heute gemäss dem Vollkostenprinzip ab. den Gemeinden gewährt die BEO Bolligen einen reduzierten Tarif, was eine Differenz zu den Vollkosten verursacht und in der Folge vom Kanton als Defizit finanziert wird.

bare Lösungen zu suchen. Angedacht ist, das geltende System des Lastenausgleichs Soziales, wo der Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden je 50% der Kosten tragen, als Vorbild zu nehmen und eine analoge Lösung auszuarbeiten.

6.3 Finanzielle Auswirkungen

Es ist das erklärte Ziel, die Einführung des neuen Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtsmodells kostenneutral umzusetzen. Das ist dann realistisch, wenn die Leistungsmenge nicht ausgeweitet wird und die Leistungstarife im Durchschnitt auf dem heutigen Niveau stabilisiert werden können.

Im Laufe der Konkretisierung der Arbeiten hat sich aber gezeigt, dass die Einführung des Modells in den folgenden Bereichen Mehrkosten auslösen könnte, die noch genauer zu beziffern sind:

Zur Finanzierung der Infrastrukturkosten der subventionierten Einrichtungen (mit Leistungsvertrag): Die Investitionskosten werden heute bei der Objektfinanzierung auf der Basis eines Bauprojekts mit Kostenvoranschlag vergütet. Diese Kosten sind somit nicht Teil der Betriebsrechnung und werden nicht auf die Tarife geschlagen. Nach neuem Modell müssen die Investitionskosten aus der Investitionsrechnung in die laufende Rechnung verschoben werden. Kommt dazu, dass es mehrere Methoden der Abgeltung (Infrastrukturpauschale mit oder ohne Normkosten, leistungsbezogen / nicht leistungsbezogen) gibt, welche unter Einbezug der Leistungserbringer diskutiert werden müssen. Da bisher das Investitionsbudget des Staates für Einrichtungen des Sozialbereichs regelmässig tiefer lag als der Investitionsbedarf der Einrichtungen, können mit der Umstellung Mehrausgaben in der Übergangszeit bei den zuweisenden Stellen verbunden sein. Längerfristig kann gemäss Erfahrungen mit tieferen Kosten gerechnet werden.

Der Umlagerungseffekt muss mit einer Analyse der Situation (Einzelbewertung) berechnet werden.

Zum neuen System der Fallpauschalen bei den Sozialdiensten: Die Kosten der Arbeit der Sozialdienste im Rahmen der einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung („einvernehmlich vereinbarter oder präventiver Kinderschutz“) werden heute als Teil der wirtschaftlichen Sozialhilfe entschädigt. Damit besteht zum einen die Gefahr der Quersubventionierung, zum anderen wird dem Aufwand der Sozialdienste möglicherweise zu wenig Rechnung getragen (vgl. dazu auch Motion 169-2016, „Neue Abgeltungsmodelle im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich: Präventivarbeit im KES-Bereich den Gemeinden weiterhin entschädigen“).

Der Kosteneffekt bei Umstellung auf Fallpauschalen ist durch Modellrechnungen von verschiedenen Sozialdiensten einzuschätzen und zu berechnen.

Zur Anerkennung und Aufwertung der Pflegefamilien: Der Kanton soll ermächtigt werden, die Familienpflege allgemein zu fördern. Öffentlichkeitsarbeit und Einführungsangebote für interessierte Familien sowie allgemeine Beratungsmöglichkeiten für Pflegeeltern sollen zur Verfügung stehen. Diese Aufgaben können mittels Leistungsvereinbarung an Dritte übertragen werden und haben neue Kosten in einem tiefen sechsstelligen Bereich zur Folge.

Zum Verwaltungsaufwand: Bei einer Zuständigkeit für ergänzende Hilfen zur Erziehung aus einer Hand und der Verknüpfung von Aufsicht und Finanz- und Leistungscontrolling können Synergien gebündelt werden. Nicht zu unterschätzen ist der Initialaufwand zur Umstellung der Leistungserbringer, welcher eventuell mit gesonderten Mitteln für eine befristete Zeit aufzufangen ist.

7 Weitere Umsetzung

Weiterführend muss für diejenigen Einrichtungen mit Schule (Sonderschulheime und Schulheime) in enger Abstimmung mit der Strategie Sonderschulung die Schnittstelle zur Sonderpädagogik bearbeitet werden. Geplant ist seitens der Erziehungsdirektion, dem Grossen Rat Anfang 2018 den Bericht zur Sonderpädagogik vorzulegen und per Mitte 2018 den Gesetzgebungsprozess zur Revision des Volksschulgesetzes zu starten.

Erarbeitet werden zurzeit (Stand: 11. Januar 2017) Richtungsentscheide, die vom Vorsteher der Erziehungsdirektion im November 2016 an öffentlichen Hearings vorgestellt wurden. Die Richtungsentscheide sind Massgabe für den Bericht Sonderpädagogik und die anschliessende Rechtssetzung (Revision Volksschulgesetz). Sie haben provisorischen Charakter, weil die dafür zuständigen Organe noch nicht darüber befunden haben.

In den Hearings wurde das Modell „Leistungspauschalen in Sonderschulheimen“ vorgestellt, das auf den im Fachbericht vorgestellten Grundsätzen der Finanzierung und Rechnungslegung basiert und bei den Leistungsbestellern grundsätzlich auf Zustimmung gestossen ist. Danach wird das Angebot in zwei Leistungstypen aufgeteilt: 1) sozialpädagogische Betreuung und 2) interne Schule. Beide Leistungen sind als Kostenträger in der Betriebsrechnung auszuweisen, mit direkt zugewiesenen Kosten und mit einer Kostenverteilung über Kostenstellen gemäss vereinbarten Kostenschlüsseln. Aus der Kostenrechnung lassen sich unter Annahme eines vereinbarten Mengengerüsts Leistungspauschalen berechnen. Die Leistung „Schule“ soll in die Zuständigkeit der Erziehungsdirektion fallen, die Leistung „Betreuung und Wohnen“ in die Verantwortung der Direktion, welche künftig für die ergänzenden Hilfen zur Erziehung verantwortlich ist.

Um die Risiken zu vermeiden, die eine unterschiedliche direktionale Verantwortlichkeit von Schule und Betreuung zur Folge haben kann, wie sich widersprechende Bestimmungen oder einen administrativen Mehraufwand, sind die Prozesse der Abklärung, Zuweisung und Kostengutsprache, der Leistungserbringung im Rahmen der Leistungsvereinbarung sowie der Finanzierung von Infrastruktur und Overhead (weiterhin) abzugleichen und aufeinander abzustimmen. Die im vorliegenden Projekt erarbeiteten Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente der ergänzenden Hilfen zur Erziehung müssen somit – bezogen auf sämtliche Einrichtungen mit einrichtungsinterner Schule (Sonderschulheime und Schulheime) – zeitlich und inhaltlich mit der Strategie Sonderschulung koordiniert und vertieft werden und können nicht isoliert umgesetzt werden.

Darin eingeschlossen sind insbesondere auch die Betreuungsleistungen von Einrichtungen für Kinder mit einer geistigen, körperlichen oder Sinnesbehinderung als Folge eines Geburtsgebrechens, einer Krankheit oder eines Unfalls. In diesem Zusammenhang geht es im Weiteren darum, sich auf ein gemeinsames Begriffsverständnis zu einigen, so dass sich auch Einrichtungen für Kinder mit einer geistigen, körperlichen oder Sinnesbehinderung abgebildet finden.

Planung der weiteren Umsetzung

Für die Steuerung und Finanzierung der ambulanten und stationären Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung auf Ebene Kanton braucht es künftig eine Normierung der wesentlichen Inhalte in einem Gesetz im formellen Sinn. In Abstimmung mit dem Fahrplan zur Strategie Sonderschulung soll der formelle Gesetzgebungsprozess zum neuen Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell Mitte 2018 gestartet werden (paralleler Gesetzgebungsprozess Volksschulgesetz und ergänzende Hilfen zur Erziehung).

Aktion	Termin
--------	--------

Aktion	Termin
1. Eröffnung der Vernehmlassung	August 2018
2. Erste Lesung des Gesetzes im Grossen Rat	September-Session 2019
3. Zweite Lesung des Gesetzes im Grossen Rat	Januar-Session 2020
4. Inkrafttreten	1. August 2020

Bis zum Start Gesetzgebungsprozess sind weitere Aufbauarbeiten zu leisten: Aufgrund der geltenden gesetzlichen Grundlagen und der heutigen kantonalen Strukturen können einzelne Massnahmen zur Umsetzung gestützt auf die geltenden rechtlichen Bestimmungen bereits an die Hand genommen werden. Dies betrifft beispielsweise den weiteren Ausbau der Datenbank, die Umsetzung der einheitlichen Nebenkostenregelung, die Harmonisierung der Aufsichtsprozesse u.a.m. Insbesondere können Umsetzungsmassnahmen mit Pilotcharakter wie die Prüfung des einkommensabhängigen Beteiligungsmodells Stärken und Schwächen in der Praxis aufzeigen. Zudem wurde im Laufe der Konkretisierung der Arbeiten und der Ausgestaltung des Modells deutlich, dass die Einführung in einigen Bereichen Mehrkosten auslösen könnte, welche noch genauer geschätzt und beziffert werden müssen.

Detailliert sind die entsprechenden Aufträge und Massnahmen im Arbeitsprogramm der ergänzenden Hilfen zur Erziehung 2017 / 2018 vom 20. Dezember 2016 aufgelistet.

IV. Gesetzgebungsbedarf

1 Normkonzept für ein Gesetzes über die ergänzenden Hilfen zur Erziehung

Die unterschiedlichen kantonalen Rechtsgrundlagen sollen vereinheitlicht und gebündelt werden, um eine Gesamtbetrachtung des Bereichs zu ermöglichen und zur Transparenz kantonalen Aufgaben beizutragen.

Gestützt auf die Artikel 41 Absatz 2 und 42 Absatz 2 der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) sollen die rechtlichen Bestimmungen in einem Gesetz über die ergänzenden Hilfen zur Erziehung konzentriert werden. Das Normkonzept im Anhang x umschreibt die konkretisierten Ziele, den Geltungsbereich und klärt die Regelungsstufe der wichtigsten Sachfragen.

2 Anpassungsbedarf kantonalen Erlasse

- Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)
- Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)
- Gesetz vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316)
- Verordnung vom 24. Oktober 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESV; BSG 213.316.1)
- Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG, BSG 432.210)
- Verordnung vom 8. Mai 2013 über die sonderpädagogischen Massnahmen (Sonderpädagogikverordnung, SPMV; BSG 432.281)
- Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51)
- Pflegekinderverordnung vom 4. Juli 1979 (BSG 213.223)
- Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01)
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (OrV JGK; BSG 152.221.131)
- Verordnung vom 29. November 2000 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (OrV GEF; BSG 152.221.121)
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (OrV POM; BSG 152.221.141)

V. Anhang

Anhang 1: Leitsätze für ein Gesetz über die ergänzenden Hilfen zur Erziehung

Normstufe:			
Gesetz über die ergänzenden Hilfen zur Erziehung			Verordnung über die eHE
Gliederung	Artikel	Leitsätze	Inhalte
1. Allgemeine Bestimmungen	Gegenstand und Zweck	<p>Das Gesetz bezweckt die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Es</p> <ul style="list-style-type: none"> – regelt Melde- und Bewilligungspflicht für Leistungsanbieter, – Planung, Anerkennung und Finanzierung der Leistungserbringung im öffentlichen Auftrag, – Organisation und Zuständigkeit. <p>Ergänzenden Hilfen zur Erziehung bedeuten:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Leistungen der stationären Hilfen namentlich die Unterbringung in einem Heim (Heimpflege), in einer Pflegefamilie (Familienpflege), – Leistungen der ambulanten Hilfen namentlich die ambulante aufsuchende Familienunterstützung, die ambulant betreuende Hilfen und die Dienstleistungsangebote in der Familienpflege (DAF). <p>Der Kanton definiert die Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Einzelnen in einem Leistungskatalog.</p> <p>Leistungserbringer sind Einrichtungen, welche im öffentlichen Auftrag Leistungen der ergänzenden Hilfen erbringen.</p>	
	Wirkungsziele	<p>Ergänzende Hilfen zur Erziehung tragen zur Bewältigung schwieriger Lebenslagen von Familien und Kindern bei.</p> <p>Sie unterstützen und entlasten Eltern bei der Wahrnehmung der elterlichen Erziehungsverantwortung.</p> <p>Kanton und Gemeinden stellen ausreichende abgestufte, ambulante und stationäre Angebote bereit.</p> <p>Kanton und Gemeinden sichern den bedarfsgerechten Zugang zu den Angeboten durch fachlich abgestützte Zuweisung, sofern entsprechende Hilfen nicht von den Familien erbracht werden können.</p>	

		Kanton und Gemeinden stellen sicher, dass Kinder und Jugendliche in allen sie betreffenden Angelegenheiten entsprechend ihrem Alter und ihrem Entwicklungsstand angehört werden und an Entscheidungen beteiligt sind.	
	Anspruch	<p>Anspruch auf ergänzende Hilfen zur Erziehung haben Kinder und Jugendliche mit Wohnsitz im Kanton Bern.</p> <p>Der Leistungsanspruch besteht grundsätzlich bis zur Volljährigkeit.</p> <p>Bei wichtigen Gründen kann er darüber hinaus gewährt werden, sofern die Leistungen während der Minderjährigkeit begonnen haben. Der Regierungsrat regelt den Anspruch im Einzelnen.</p> <p>Anspruch auf Leistungen der Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege, namentlich die Weiterbildung haben Pflegefamilien mit Wohnsitz im Kanton Bern.</p>	
	Leistungen des Kantons	<p>Der Kanton</p> <ul style="list-style-type: none"> – gewährleistet ein bedarfsgerechtes Angebot an ergänzenden Hilfen zur Erziehung für Kinder und Jugendliche, <p>Die zuständige Direktion</p> <ul style="list-style-type: none"> – erstellt zuhanden des Regierungsrates periodisch eine kantonale Angebotsplanung, – berät Leistungserbringer, Leistungsbesteller und Behörden im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung, – regelt die Anerkennung der Leistungserbringer, – regelt die fachliche Indikation, – erlässt Vorgaben für die Berichterstattung und Rechnungslegung der Leistungserbringer. 	
2. Planung und Angebotsentwicklung	Grundsatz	<p>Die Angebotsplanung berücksichtigt die gesellschaftlichen Entwicklungen und trägt den Grundsatz der Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit Rechnung.</p> <p>Die zuständige Direktion bezieht Gemeinden, Leitungsbesteller, Leistungserbringer und Fachgremien in den Planungsprozess ein.</p>	<p>Die Planung berücksichtigt die gesellschaftlichen Entwicklungen und macht Aussagen</p> <ul style="list-style-type: none"> – zur Angebots- und Leistungsnutzung der letzten vier Jahre, – zur Zielerreichung der letzten Planungsperiode, – zur Kostenentwicklung, – zu den Veränderungen und Entwicklungen im Umfeld der eHE, – zum Entwicklungsbedarf nach

			Leistungskategorien.
	Datenbericht	<p>Der Kanton bearbeitet für die Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Gesetz Daten, einschliesslich besonders schützenswerte Personendaten von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien.</p> <p>Die zuständige Direktion kann die notwendigen Daten bei anderen öffentlichen Stellen oder bei Dritten beschaffen. Die Behörden, Gemeinden und Dritte stellen der zuständigen Direktion die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten kostenlos zur Verfügung.</p> <p>Die zuständige Direktion veröffentlicht jährlich einen Datenbericht.</p>	
3. Melde- und Bewilligungspflicht	Meldepflichtige	<p>Das Anbieten von ambulanten ergänzenden Hilfen zur Erziehung gemäss Artikel xx ist gegenüber der zuständigen Direktion meldepflichtig und steht unter deren Aufsicht. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.</p>	<p>Angaben zum Anbieter</p> <p>Angaben zum Angebot</p> <p>Angaben zum Personal</p>
	Bewilligungspflichtige	<p>Wer Heimpflege gemäss 13 Absatz 1 lit. a PAVO anbietet, benötigt eine Bewilligung der zuständigen Direktion und untersteht deren Aufsicht.</p> <p>Wer Familienpflege gemäss Art. 4 PAVO anbietet, benötigt eine Bewilligung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde am Wohnort der Pflegefamilie.</p> <p>Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.</p>	<p>Aufhebung der Erlasse PVO und entsprechende Bestimmungen in der HEV. Regelung der Einzelheiten für die Erteilung der Bewilligung.</p>
4. Anerkennung und Leistungsvereinbarung	Leistungserbringer im Kanton	<p>Der Kanton kann Leistungserbringer im Kanton anerkennen, wenn sie im Besitz einer Betriebsbewilligung sind, beziehungsweise der Meldepflicht nachgekommen sind,</p> <p>sie einen Bedarf gemäss kantonaler Planung erfüllen,</p> <p>in ihrer Fachlichkeit, Organisation und Wirtschaftlichkeit den Kriterien des Kantons entsprechen.</p> <p>Die Anerkennung erfolgt mittels Leistungsvereinbarung zwischen der zuständigen Direktion und der Trägerschaft der Einrichtung. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.</p>	<p>Präzisierung folgender Inhalte:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vorgaben Rechnungslegung – Auslastung – Festlegung der Abgeltungspauschale – Leistungsvereinbarung und Controlling – Zuständigkeit und Entscheid

	Ausserkantonale Anerkennung		
	Pflegefamilie	Die Anerkennung einer Pflegefamilie richtet sich nach einer abgestuften Fachlichkeit.	<ul style="list-style-type: none"> – Qualifizierung nach Pflegefamilie, Fachpflegefamilie, Pflegefamilie für

		<p>Die Abstufung nach Fachlichkeit ist massgeblich für die Höhe der Pflegegelder.</p> <p>Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.</p>	<p>Kriseninterventionen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Beiträge – Musterpflegevertrag
	Anerkennung im Einzelfall	<p>Die zuständige Direktion kann auf Antrag der zuweisenden Stellen eine spezifische Leistung für ein bestimmtes Kind oder für einen bestimmten Jugendlichen durch einen inner- oder ausserkantonalen Leistungserbringer anerkennen.</p> <p>Die Anerkennung im Einzelfall kann erteilt werden, wenn die Voraussetzungen gemäss xx erfüllt sind.</p> <p>Die zuweisende Stelle muss den Nachweis erbringen, dass keine geeignete Leistung bei einem anerkannten Anbieter zur Verfügung steht.</p>	
	Leistungsvereinbarung	<p>Die zuständige Direktion regelt in einer Leistungsvereinbarung insbesondere Art und Umfang der Leistungen, Qualitätskriterien, Leistungsabgeltung, Qualitätssicherung und -entwicklung sowie Überprüfung der Leistungserbringung.</p> <p>Die Leistungsvereinbarung wird in der Regel befristet abgeschlossen. Sie können als mehrjährige Rahmenvereinbarungen abgeschlossen werden.</p> <p>Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten</p>	<p>Die Leistungsvereinbarung regelt insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Leistungsbeschreibung, – Umfang der Leistung – Festlegen der Leistungspauschale nach dem Vollkostenprinzip, – Bestimmungen zum Controlling. – Musterleistungsvereinbarung
5. Pflegefamilien		<p>Der Kanton fördert die Entwicklung des Pflegekinderwesens und sichert die Beratung für Pflegefamilien. Er kann diese Aufgaben mittels Leistungsvereinbarung an Dritte übertragen.</p> <p>Er kann einen Musterpflegevertrag für Pflegeverhältnisse als verbindlich erklären und erlässt Richtlinien zu den Pflegegeldern abgestuft nach Fachlichkeit der Pflegefamilien.</p> <p>Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.</p>	<p>Aufhebung PVO.</p>
6. Leistungszuweisung	Leistungsbesteller und fachliche Indikation	<p>Die Zuweisung zu Leistungen gemäss diesem Gesetz erfolgt, wenn sie fachlich indiziert oder jugendstrafrechtlich oder im Rahmen des Kindesschutzrechtes angeordnet ist.</p> <p>Der Regierungsrat bezeichnet die zur fachlichen Indikation ermächtigten Stellen und regelt die Einzelheiten der Indikation.</p>	<p>Ermächtigte Stellen, namentlich die Sozialdienste der Gemeinden, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, die Erziehungsberatung, schulärztlicher Dienst und die Jugendstrafbehörden.</p> <p>Sie beziehen Leistungen bei anerkannten Leistungserbringern.</p> <p>Die fachliche Indikation umfasst insbesondere:</p>

			<ul style="list-style-type: none"> – die anspruchsberechtigte Situation, – den sonderpädagogischen Bedarf, – die bisherigen Leistungen, – die geeigneten und zweckmässigen Leistungen, – die notwendigen Leistungen, – die Wahl des kostengünstigsten Angebots unter vergleichbaren Angeboten. – Vereinfachte Indikation für die Entlastungsbetreuung für Kinder mit Behinderungen.
	Unterbringung im Ausland	<p>Die zuständige Direktion kann im Ausnahmefall eine Unterbringung im Ausland anerkennen, wenn durch die zuweisende Stelle nachgewiesen wird, dass der Bedarf in einer inländischen Einrichtung nicht gedeckt werden kann und der Leistungserbringer die Qualitätskriterien vergleichbarer inländischer Einrichtungen erfüllt.</p> <p>Die Bestimmungen der PAVO Art. 2a gelten für Unterbringungen im Ausland.</p>	
7. Finanzierung	Leistungsabgeltung	Die Abgeltung der erbrachten Leistung erfolgt über den Leistungsbesteller. Sie umfasst die im Leistungsvertrag festgelegte Leistungspauschale.	
	Kostentragung	<p>Die Kostentragung von Leistungen, welche behördlich angeordnet sind, erfolgt gemäss Artikel 41 KESG und Artikel x (JUGA) durch den Kanton.</p> <p>Die Kostentragung von einvernehmlichen Leistungen erfolgt über den Lastenausgleich Sozialhilfe. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Kostenzuführung.</p> <p>Massgeblich sind die Kosten, die nach Abzug der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen und weiteren gesetzlichen Beiträge verbleiben.</p>	<p>Präzisierung der Abwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> – Produktgruppe „einvernehmliche Hilfen“
	Controlling	Der Kanton überprüft die wirkungs- und zielorientierte Leistungserbringung.	Präzisierung der Inhalte
	Kostenbeteiligung der Kinder	<p>Kinder mit eigenem Einkommen haben gestützt auf ihre Unterhaltsbeitragspflicht (Art. 276 Abs. 3 ZGB) angemessen an die Deckung der Kosten der ausserfamiliären Unterbringung beizutragen. Zweckgebundene Sozialversicherungsleistungen sind vollumfänglich zur Deckung von Leistungen heranzuziehen. Der Regierungsrat regelt die Höhe der Beiträge und das Verfahren.</p> <p>Für Leistungen der ambulanten ergänzenden Hilfen werden bei den Kindern keine Kostenbeiträge erhoben.</p>	<p>Im Inputpapier Kostenbeteiligung sind Leitsätze zu folgenden Inhalten ausformuliert:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vereinbarung – Kostenbeiträge der Kinder – Kostenbeiträge der Unterhaltspflichtigen

	Kostenbeiträge der Unterhaltspflichtigen	<p>Unterhaltspflichtige tragen nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Lebensstellung an die Kosten der ergänzenden Hilfen zur Erziehung bei. Die Berechnung erfolgt gestützt auf das massgebende Jahreseinkommen.</p> <p>Der Regierungsrat regelt die Höhe der Beiträge und das Verfahren.</p> <p>Die Kostenbeteiligung umfasst die Unterbringungskosten sowie einen Anteil der Betreuungskosten, welche die eigentliche Leistung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung darstellt. Die Kostenbeiträge der Kinder werden angerechnet.</p> <p>Kosten, welche die Unterhaltspflichtige wegen fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nicht übernehmen können, deckt das Gemeinwesen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Bestimmung der massgeblichen wirtschaftlichen Haushaltseinheit – Zusammensetzung des massgeblichen Jahreseinkommens – Begrenzung der Beitragspflicht – Erhebung der Kostenbeteiligung – Spezielle Kostenbeteiligung
	Schulkosten	Die Trägerschaft für die Schulkosten von Kindern und Jugendlichen in anerkannten Heimen richtet sich nach den Bestimmungen des XX.	
	Projektbeiträge	<p>Der Kanton kann anerkannte Leistungserbringer Beiträge für Projekte gewährleisten, die insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Qualitätsentwicklung der Angebote fördern, – der Angebotsentwicklung und deren Implementierung dienen, – die Weiterentwicklung von Fach- und Methodenkompetenz unterstützen. 	
8. Vollzug	Zuständigkeit: Kanton	<p>Soweit dieses Gesetz oder die besondere Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, obliegt der Vollzug dieses Gesetz der zuständigen Direktion.</p> <p>Die zuständige Direktion arbeitet mit anderen betroffenen Direktionen und Gemeinden zusammen.</p>	
	Zuständigkeit: Gemeinde		
	Planungskommission	<p>Der Regierungsrat setzt eine Kommission für die Angebotsplanung als beratendes Organ ein.</p> <p>Sie setzt sich aus Vertretungen der Leistungsbesteller, Leistungserbringer, betroffene Verwaltungseinheiten sowie Fachgremien zusammen.</p>	
	Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträge		
9. Informationsaustausch	Schweigepflicht	Personen, die Leistungen im Sinne dieses Gesetzes erbringen, sind zur Verschwiegenheit über alle ihnen aus dieser Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet.	

		Vorbehalten bleibt die Meldepflicht gemäss ZGB Artikel 443 Absatz 2.	
	Meldebefugnis	Liegt eine Meldung an die zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Interesse des Kindes, so sind auch Personen meldeberechtigt, die dem Berufsgeheimnis unterstehen. Diese Bestimmung gilt nicht für die nach dem Strafgesetzbuch an das Berufsgeheimnis gebundenen Hilfspersonen.	
	Weitergabe von Informationen unter den Behörden	Behörden können untereinander für die Abklärung bezüglich Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen die erforderlichen Informationen austauschen, die für eine effiziente und sachliche Bearbeitung der Aufgaben angezeigt sind.	
10. Übergangs- und Schlussbestimmungen			

Anhang 2: Übersicht der Handlungsempfehlungen Teilberichte 1, 2 und 3

Stationäre Hilfen/Heime (TB 1)	Ambulante Hilfen (TB 2)	Familienpflege (TB 3)*
HE 1: Harmonisierte Begriffsverwendung/Glossar		HE 1 analog HE 1 aus TB 1
HE 2: Überprüfung der Rechtssetzung für alle ergänzenden Hilfen zur Erziehung; klären der Schnittstellen zu anderen Gesetzgebungen		HE 2: analog HE 2 in TB 1
HE 3: Fallsteuerung, die von individuellen Bedarf ausgeht (Diagnostik/Indikation)		
HE 4: Fortsetzung der Massnahmen über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus		
HE 5: Richtlinien zur Indikationsstellung		
HE 6: Datenerfassung als Steuerungsinformation		HE 5 analog HE 6 in TB 1
HE 7: Bedarfsorientierte, partizipative Angebotsentwicklung		
HE 8 und HE 17: Steuerung der Leistungsbestellung und -erbringung mit Leistungsvereinbarungen	HE 2, 3 und 4: Entwicklung von Finanzierungsmodellen, welche Flexibilität in der Angebotsgestaltung unterstützt; Steuerung mit Leistungskatalog und Leistungsvereinbarungen (analog HE 8 und 17 sowie HE 12 und 13 in TB 1)	HE 4: Steuerung der Leistungen der Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege mit Leistungsbeschreibungen und Leistungsvereinbarungen (analog HE 8 und 17 TB 1 und HE 2,3 und 4 in TB 2)
HE 9: Überarbeitung und Harmonisierung der Aufsichts- und Bewilligungsstrukturen		
HE 10: Zentrale Informationsplattform über Angebote und ihre Nutzung		
HE 11: Austauschgefässe zwischen Zuweisern, Leistungsanbietern und Aufsichtsbehörden		
HE 12 und 13: Überprüfung Finanzierungssystem unter Beachtung der Vermeidung von Fehlanreizen und der Auswirkung auf den Lastenausgleich Kanton/Gemeinden		HE 6 und 7: Transparentes Finanzierungssystem der einzelnen Leistungen; Vermeidung von Fehlanreizen; analog HE 12 und 13 in TB 1
HE 14: Neuregelung der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen mit den Grundsätzen Orientierung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, Abstimmung über alle ergänzenden Hilfen zur Erziehung, Gleichbehandlung unabhängig der Zuweisungsgrundlage		HE 8: Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen; analog HE 14 in TB 1
HE 15: Übergang zu vereinbarten Leistungspauschalen auf der		

Stationäre Hilfen/Heime (TB 1)	Ambulante Hilfen (TB 2)	Familienpflege (TB 3)*
Grundlage einer Vollkostenrechnung; nach Möglichkeit Festlegen von Standardkosten pro Leistung mit Bandbreiten		
HE 16: Überprüfung und Harmonisierung der Nebenkostenregelung		HE 10: Nebenkostenregelung für Unterbringungen in Pflegefamilien; analog HE 16 in TB 1
HE 18: Überprüfung der Schnittstellen zwischen Sozialhilfe und der Finanzierung ergänzender Hilfen zur Erziehung; Entkopplung		HE 11: Entwicklung eines Finanzierungssystems mit einer Angleichung der Finanzierungen der Unterbringungen in Pflegefamilien und Heimen; analog HE 12 und 18 in TB 1
HE 19: Klärung der Schnittstellen und Kostenübernahmen zwischen Bildungsauftrag und ergänzenden Hilfen zur Erziehung (insbesondere im Rahmen des Projektes „Strategie Sonderschulung“)		HE 4: analog HE 19 in TB 1
	HE 1: Klärung der Bewilligungs- und Aufsichtsstrukturen (zum Teil analog HE 9 aus TB 1, in diesem Bereich von vorrangiger Bedeutung, weil unzureichend geregelt.	
		HE 3 und HE 9 Anpassung der Richtlinien – insbesondere der Pflegegeldrichtlinien mit dem Ziel einer Gleichbehandlung aller Pflegefamilien und einer Berücksichtigung der Fachlichkeit und des Auftrages der Pflegefamilien; Überprüfung Zahlungsablauf

* In der Familienpflege werden Leistungen sowohl der stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung (Aufnahme eines Kindes in eine Pflegefamilie) als auch ambulante Leistungen zur Unterstützung der Unterbringung in Pflegefamilien erbracht (Vermittlung, sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen, Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern oder Beratung und Therapien für Pflegekinder). Die Handlungsempfehlungen stehen deshalb in einem Zusammenhang zu beiden anderen Teilberichten.

Abkürzungen:

TB = Teilberichte

HE = Handlungsempfehlungen gemäss Nummerierung in den Teilberichten

Anhang 3: Glossar wichtiger Begriffe im Projekt

Das Glossar enthält und erklärt Begriffe, die im Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ in den verschiedenen Projektdokumenten immer wieder verwendet werden. Es bezweckt eine möglichst einheitliche Begrifflichkeit im Rahmen des Projektes. So weit als möglich stützt es sich auf Begriffe übergeordneter Gesetzeserlasse, insbesondere des ZGB und auf bereits vorhandene, anerkannte Verzeichnisse (Terminologie) und übernimmt deren Begrifflichkeit.

Begriffe	Erklärung
Ambulante Hilfe zur Erziehung	Unterstützung und spezifische Betreuung tagsüber für Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf. Dienstleistungen, die sowohl aufsuchend in den Familien stattfinden, als auch zeitweilig betreuende Angebote in Einrichtungen, bei welchen der Lebensmittelpunkt des Kindes weiterhin in der Familie bleibt.
Ambulant aufsuchende ergänzende Hilfen zur Erziehung	Hilfen zur Erziehung, die in den "natürlichen" Lebenskontexten der Familie stattfinden (z.B. in deren Wohnungen).
Ambulant betreuende ergänzende Hilfen zur Erziehung	Hilfen zur Erziehung, bei welchen Kinder nur an einigen Stunden eines Tages und/oder einigen Tagen einer Woche bei einem Leistungsanbieter betreut werden, die hinsichtlich der pädagogischen Aufgabenstellung und der Intensität der angebotenen Förderleistungen über die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung (Tagesfamilien, Kindertagesstätten oder Tagesschulen) hinausgehen.
Aufenthaltstag	<p>Die Definition des Aufenthaltstages entscheidet über den Leistungsabrechnungsmodus. Es besteht im Kanton Bern keine gesamtkantonale Regelung des anrechenbaren Aufenthaltstages für die stationären Einrichtungen im Projektbereich.</p> <p>Für die GEF/ALBA-Einrichtungen hat das ALBA in der Tarifregelung für den Kinder- und Jugendbereich die anrechenbaren Internats-, ½-Internats- und Schultage definiert.</p> <p>Die IVSE definiert den Kalendertag, das heisst die Tage zwischen Ein- und Austrittsdatum bei einer Unterbringung in eine Einrichtung als Verrechnungseinheit insbesondere bei Anwendung der Defizitabrechnungsmethode. Die Methodik der Kalendertage muss gegenüber ausserkantonalen Leistungsbezugern in bernischen IVSE-Einrichtungen zwingend angewendet werden. Bei der Abrechnungsmethode mit Pauschalen kann gemäss IVSE eine andere Zeiteinheit gewählt werden, z.B. Aufenthaltsmonate oder Semester (bei Schulen).</p>
Behinderung	Schädigung von (physiologischen oder psychischen) Körperfunktionen und/oder Beeinträchtigung einer Aktivität und/oder Beeinträchtigung der Partizipation als Ergebnis der Interaktion zwischen Gesundheitsmerkmalen und Kontextfaktoren (personenbezogene Faktoren und Umweltfaktoren). Sie ist im Bereich der Sonderpädagogik relevant, wenn sich daraus ein besonderer Bildungsbedarf

	<p>ableitet.</p> <p>(Definition gemäss Konkordat Sonderpädagogik „Einheitliche Terminologie für den Bereich der Sonderpädagogik EDK“ vom 25.10.2007)</p>
Besonderer Bildungsbedarf	<p>Ein besonderer Bildungsbedarf liegt vor</p> <ul style="list-style-type: none"> – bei Kindern vor der Einschulung, bei denen festgestellt wird, dass ihre Entwicklung eingeschränkt oder gefährdet ist oder dass sie dem Unterricht in der Regelschule ohne spezifische Unterstützung aller Wahrscheinlichkeit nach nicht werden folgen können; – wenn eine Schülerin oder ein Schüler mittelfristig die altersgemässen Kompetenzbereiche nicht erreichen kann und die besonderen Massnahmen gemäss Verordnung über die besonderen Massnahmen sowie die Leistungen Beratung und Unterstützung der ambulanten Dienste, die schon ergriffen wurden, nicht ausreichen, um mittelfristig den Bildungsbedarf des Kindes zu decken. <p>Besonderer Betreuungs- und Bildungsbedarf können sich überschneiden. Bei der fachlichen Abklärung des Bedarfs wird der Kontext des Kindes immer berücksichtigt.</p>
Controlling	<p>Prozess der Zielfestlegung, der Planung und der Steuerung im finanz- und im leistungswirtschaftlichen Bereich; es wird unterschieden in strategisches Controlling (machen wir die richtigen Dinge?) – langfristig und grundsätzlich), und operatives Controlling (machen wir die Dinge richtig?) – die Frage nach der effizienten Aufgabenerfüllung in kurz- und mittelfristiger Perspektive.</p>
Defizitdeckung	<p>Form der Leistungsabgeltung, bei der auf der Grundlage eines vom Leistungsauftraggeber genehmigten Budgets einer Einrichtung mit Vorliegen der Jahresrechnung die effektiven Betriebskosten (pro Leistung) abgerechnet werden (Defizitabrechnung), sofern sie anrechenbar, d.h. abgeltungsberechtigt sind. Die Kostengutsprache erteilende Instanz leistet Vorschusszahlungen und erhält mit der Defizitabrechnung entweder eine Nachbelastung oder eine Rückerstattung. Die Einrichtung hat dadurch eine ausgeglichene Rechnung.</p>
Dienstleistungsangebote in der Familienpflege	<p>Vermittlung von Pflegeplätzen in Pflegefamilien, sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen, Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern, Beratungen und Therapien für Pflegekinder (PAVO Abschnitt 4a, Art. 20a ff).</p>
Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege	<p>Einrichtung oder Privatperson, die Dienstleistungen in der Familienpflege anbietet (PAVO Abschnitt 4a, Art. 20a ff); solche Anbieter werden im heutigen Sprachgebrauch auch als „Familienplatzierungsorganisation FPO“ bezeichnet. Zur Vereinfachung wird in den Projektberichten die neue Abkürzung DAF für „Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege“ eingeführt.</p>

Einrichtung	Organisation, welche Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung erbringt. In der Regel handelt es sich um juristische Personen. Vereinzelt treten auch Privatpersonen (Einzelfirma) als Leistungserbringer auf.
Einvernehmlich vereinbart	Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung, die einvernehmlich zwischen den Sorgeberechtigten unter Einbezug des Kindes, der Indikationsstelle und dem Leistungserbringer vereinbart werden (im Sozialbereich auch als „freiwillige Massnahmen“ bezeichnet). Es wird im Projekt auch der verkürzte Begriff „einvernehmlich“ für die gleiche Bedeutung verwendet.
Ergänzende Hilfen zur Erziehung	Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zur Unterstützung und/oder Entlastung der elterlichen Erziehungsverantwortung sowie zur Bewältigung schwieriger Lebenslagen von Familien und Kindern, sofern der Bedarf durch niederschwellig zugängliche allgemeine Förderung und Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen gemäss Grundleistungskatalog der Kinder- und Jugendhilfe nicht befriedigt werden kann. Ergänzenden Hilfen zur Erziehung werden durch unterschiedliche Faktoren ausgelöst, die sowohl durch einen besonderen Betreuungsbedarf des Kindes als auch durch einen Entlastungsbedarf der Eltern begründet sein können. Unter ergänzende Hilfen zur Erziehung fallen alle Formen der öffentlich verantworteten Erziehung in einer Pflegefamilie oder in einer Einrichtung sowie ambulante Leistungen der aufsuchenden Beratung (z.B. sozialpädagogische Familienbegleitung) oder der Betreuung in speziellen Tagesstrukturen ausserhalb des Bereiches der familienergänzenden Kinderbetreuung.
Familienpflege	Siehe Unterbringung in einer Pflegefamilie .
Familienplatzierungsorganisation	Siehe Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege .
Finanzcontrolling	Periodische Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen und der betriebswirtschaftlichen Situation des Leistungserbringers auf der Basis der revidierten Rechnung und Bilanz, der Kostenrechnung und Leistungsstatistik (Auslastung) durch den Leistungsauftraggeber.
Fremdunterbringung	Stationäre Unterbringung eines Kindes ausserhalb der Herkunftsfamilie (synonym wird in der Praxis auch der Begriff „Fremdplatzierung“ verwendet).
Heilpädagogische Früherziehung (HFE)	In der Heilpädagogischen Früherziehung HFE werden Kinder mit Behinderungen, mit Entwicklungsverzögerungen, -einschränkungen oder -gefährdungen ab Geburt bis maximal zwei Jahre nach Schuleintritt mittels Abklärung, präventiver und erzieherischer Unterstützung sowie angemessener Förderung im familiären Kontext behandelt. (Quelle: Konkordat Sonderpädagogik). Sie gehört zur „familienunterstützenden besonderen frühen Förderung“ gemäss Konzept „Frühe Förderung im Kanton Bern“ und

	ist Teil der Sonderpädagogik.
Heimpflege	Umfasst das gesamte Spektrum der Heimerziehung; wird in der PAVO zur Unterscheidung von „ Familienpflege “ verwendet.
Indikation fachliche	<p>Meint das Angezeigtsein und die Begründung von in Art, Umfang und Dauer definierten Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Die fachliche Indikation stützt sich auf Anamnese, Abklärung des individuellen Bedarfs und vorhandene Ressourcen des Kindes und seines Umfeldes (Kontextorientierung). Sie erfolgt unter Einbezug der Betroffenen.</p> <p>Sie ist Voraussetzung für die Finanzierung von Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Für Kinder mit besonderem Bildungsbedarf kann die fachliche Indikation in das „Standardisierte Abklärungsverfahren SAV“ gemäss Konkordat Sonderpädagogik integriert werden.</p> <p>Für bestimmte Leistungen (z.B. Entlastungsbetreuung) gelten vereinfachte Indikationsregelungen.</p>
Indikationsstelle	Durch Gesetzgebung bezeichnete Stellen (z.B. Sozialdienst, Erziehungsberatungsstelle), die für einvernehmlich vereinbarte Leistungen der eHE zur fachlichen Indikation berechtigt sind.
Institution	Siehe Einrichtung .
Jugendliche	Siehe Kind .
Jugendstrafrechtliche Massnahme	Durch die Jugendstrafrechtsbehörden angeordnete Massnahme; in diesem Projekt beschränkt auf angeordnete ergänzende Hilfen zur Erziehung.
Junge Erwachsene	Jugendliche nach Erreichen der Volljährigkeit bis zum Ende einer jugendstrafrechtlichen Massnahme oder bis zum Abschluss einer während der Minderjährigkeit begonnenen Massnahme der ergänzenden Hilfen zur Erziehung; für junge Erwachsene gelten die Bestimmungen der PAVO inhaltlich und formal sinngemäss.
Kind	Minderjährige gemäss ZGB Art. 14; im Rahmen dieses Projekts können in spezifischen Situationen auch junge Erwachsene nach Erreichen der Volljährigkeit mitgemeint sein. Siehe junge Erwachsene .
Kinder- und Jugendhilfe	<p>Handlungsbereich, der zusätzlich zum Bildungssystem, zum Gesundheitswesen und zu den privaten Leistungen von Familien und Verwandtschaftssystemen die sozialen Bedingungen des Aufwachsens von Kindern gestaltet.</p> <p>Zum Grundleistungskatalog der Kinder- und Jugendhilfe gehören:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allgemeine Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien, • Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen, • Ergänzende Hilfen zur Erziehung, • Abklärung und

	<ul style="list-style-type: none"> • Fallführung.
Kindesschutzmassnahme	Durch eine Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde angeordnete Massnahme – in diesem Projekt beschränkt auf ergänzende Hilfen zur Erziehung – zur Sicherung des Kindeswohls.
Kostenart	Unterteilung der Kosten nach Art der Entstehung, z.B. Personalkosten, Sachaufwand, Liegenschaftsaufwand.
Kostenbeteiligung (der Unterhaltspflichtigen)	Beteiligung der Unterhaltspflichtigen an den Kosten für stationäre (Heimpflege, Familienpflege) oder ambulante Leistungen gemäss ZGB Art. 276/285; die Beteiligung kann von einem begrenzten Anteil bis zur vollständigen Kostenübernahme gehen. Es gelten für Berechnungsweise und Höhe die Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung.
Kostengutsprache/ Kostenübernahmegarantie	<p>Zusicherung (meist schriftlich) der Übernahme der anrechenbaren Kosten für Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung, die von einer Einrichtung oder Privaten erbracht werden. Kostengutsprachen werden meist von den unterbringenden Stellen (das können auch die Sorgeberechtigten sein) an die Einrichtung geleistet. Sie können zeitlich und im Umfang begrenzt sein.</p> <p>Die IVSE spricht von der Kostenübernahmegarantie und meint damit die Gewährleistung der Kostenübernahme im interkantonalen Verkehr zwischen Wohnkanton und einer Einrichtung des Standortkantons.</p> <p>Die Verrechnung von Nebenkosten erfolgt in der Regel auf der Grundlage einer separaten Kostengutsprache.</p>
Kostenrechnung	<p>Teilgebiet des betrieblichen Rechnungswesens, das unter anderem der Kontrolle der Wirtschaftlichkeit, der Kalkulation und der Steuerung der betrieblichen Leistungen dient. Im Gegensatz zur Finanzbuchhaltung, die sich an den Grössen Aufwand und Ertrag orientiert, verwendet die Kostenrechnung die Grössen Kosten und Leistung.</p> <p>Die Kostenrechnung gliedert sich in Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung.</p> <p>Ausgegangen wird von einer Vollkostenrechnung, welche die direkt zuweisbaren Einzelkosten und die anteilmässige Zuweisung der Gemeinkosten umfasst.</p> <p>Im Interesse der Vergleichbarkeit und der Sicherstellung des wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Mittel verlangt die IVSE von sozialen Einrichtungen das Führen einer Kostenrechnung. Sie gibt einen Kontenplan (IVSE/Curaviva) vor und regelt in den Richtlinien zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung Details zur Erstellung der Kostenrechnung.</p>
Kostenstelle	<p>Kostenstellen sind organisatorisch abgrenzbare, kostenverursachende Betriebseinheiten wie zum Beispiel einzelne Wohngruppen, Schulstufen, Küche oder Therapie.</p> <p>Kostenstellen dienen unter anderem der Zuweisung von Gemein-</p>

	kosten auf die Kostenträger.
Kostenträger	Als Kostenträger werden die <u>Leistungen</u> (Angebote) einer Einrichtung bezeichnet. Die Kostenaufteilung rechnet die Kosten den einzelnen, definierten Leistungen, meist pro Zeiteinheit zu. Soweit möglich werden Kosten direkt dem Kostenträger zugeordnet. Wo dies nicht möglich ist, erfolgt die Verteilung der Kosten auf Grund der Vorkosten- und Kostenstellenrechnung.
Kostenträgerschaft	Staatliche Ebene (Bund, Kanton, Gemeinde), beziehungsweise Verwaltungseinheit (Direktion) oder Private (siehe Kostenbeteiligung), welche die Kosten für Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung bezahlen.
Krisenintervention	Kurzfristige, temporäre Unterbringung eines Kindes in einer Einrichtung oder Pflegefamilie in Notfallsituationen (z.B. plötzlicher Ausfall der Sorgeberechtigten), als Time-out oder im Sinne einer Übergangsunterbringung zur Klärung der weiteren Betreuung.
Leistungen	In Art, Ziel, Umfang und Zeit definierte Leistung eines Leistungsanbieters ergänzender Hilfen zur Erziehung. In der Betriebswirtschaft wird von „Produkten“ gesprochen. Im Sozialbereich hat sich der Begriff „Leistung“ durchgesetzt.
Leistungsabgeltung	Finanzielle Abgeltung beauftragter Leistungen für eine festgelegte Zeiteinheit zu einem vereinbarten Preis (> Tarif) für ein bestimmtes Kind an einen Leistungserbringer; Formen sind Leistungspauschalen, Defizitdeckung oder (selten) Globalbeiträge.
Leistungsauftrag	Vereinbarung oder öffentlich-rechtlicher Beschluss (z.B. des Parlamentes oder der Regierung) über Art, Umfang und Qualität des Leistungsangebotes zwischen einer oder mehreren Einrichtungen und dem Leistungsauftraggeber.
Leistungsbesteller/-in	Kinderschutz- und Jugendstrafbehörden, die durch ihre Entscheidungen die Erbringung von Leistungen für individuelle Leistungsempfänger/-innen auslösen; Sorgeberechtigte und junge Erwachsene – meist unter Mitwirkung eines Sozialdienstes –, die Leistungen für ihr Kind oder für sich nachfragen.
Leistungscontrolling	Periodische Auswertung der Zielerreichung (Vereinbarte Struktur-, Prozess- und Ergebnisziele) der Leistungserbringung der beauftragten Einrichtung auf der Basis einrichtungsinterner Controllinginstrumente und des Reportings der Einrichtung. Das Leistungscontrolling wird kann ergänzt werden durch eine externe Evaluation.
Leistungsempfänger/-in	Kinder, junge Erwachsene und ihre Familien.
Leistungserbringer	<u>Einrichtung</u> (juristische Person oder Einzelfirma) oder Privatperson/-en (Pflegefamilien), welche definierte Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung anbieten und erbringen.
Leistungsträger/-	Öffentliche Instanz (Kanton vertreten durch Verwaltungsorgane)

auftraggeber	welche einer oder mehreren Einrichtungen einen Leistungsauftrag im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung erteilt.
Leistungsvertrag/-vereinbarung	Vertrag zwischen Leistungsauftraggeber und einer oder mehreren Leistungserbringern (z.B. mittels eines Rahmenvertrages) über die Erbringung von Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Geregelt werden insbesondere Inhalt und Form der einzelnen Leistungen, Zielgruppe, Qualitätsstandards und Kosten.
Massnahme	„Handlung/Tätigkeit, die etwas bewirken soll.“ Neben dieser allgemeinen Definition wird der Begriff im Projekt spezifisch verwendet im Sinne von <ul style="list-style-type: none"> • angeordnete Kinderschutzmassnahme (KESB), die eine Leistung der eHE auslöst; • jugendstrafrechtliche Massnahme, die eine Leistung der eHE auslöst; • sonderpädagogische Massnahme gemäss Konkordat Sonderpädagogik¹⁷ (Leistungen der Sonderschulbildung).
Massnahmekosten	Anrechenbarer Nettoaufwand für eine spezifizierte Leistung der eHE; in Abgrenzung zu individuellen Nebenkosten.
Nebenkosten (individuelle)	Individuelle Nebenkosten entstehen bei einer stationären und teilstationären Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in einer Einrichtung. Sie umfassen im Wesentlichen Anschaffungskosten für den persönlichen Bedarf und individuelle Gesundheitsauslagen. Die Nebenkosten gelten nicht als verrechenbarer Aufwand der Einrichtung (im Sinne der IVSE-Regelungen). Für sie muss eine separate Kostengutsprache eingeholt werden. Sie sind grundsätzlich zwischen Einrichtung und Sorgeberechtigten zu vereinbaren. Sie werden primär den Unterhaltspflichtigen individuell in Rechnung gestellt. Sie können subsidiär zu Leistungen der Sozialhilfe werden. Quellen: IVSE Kostenrechnung , Tarifregelungen GEF/ALBA
Nettoaufwand (anrechenbarer)	Aufwand zur Erbringung einer Leistung unter Einschluss sämtlicher Kosten, wie für die Bereitstellung der Infrastruktur, Personal-, Sach- und Kapitalkosten sowie Abschreibungen. Abgezogen werden die anrechenbaren Erträge wie zum Beispiel Kapitalerträge, Einkünfte aus Personalverpflegung, Vermietungen und so weiter. Der Nettoaufwand wird in der Kostenrechnung den einzelnen Kostenträgern zugewiesen. Synonym wird oft von einer „Vollkostenrechnung“ gesprochen, welche den Aufwand bezogen auf eine Leistung möglichst vollständig abbilden soll. Die IVSE spricht vom anrechenbaren Nettoaufwand und definiert aus was der anrechenbare Aufwand besteht und wie sich die an-

¹⁷ Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25.10.2007 (EDK)

	rechenbaren Erträge zusammensetzen.
Pflegefamilie/-eltern	Familie bestehend aus einem oder beiden Elternteilen (Pflegeeltern), den eigenen Kindern oder weiteren aufgenommenen Personen, welche ein Kind in seinen Haushalt zur Pflege und Erziehung aufnimmt.
Pflegegeld	Geldliche Abgeltung der Leistungen der Pflegefamilie; besteht aus einem Entgelt für Pflege und Erziehung (lohnartig) und einer Entschädigung für die Lebenskosten (z.B. Unterkunft, Ernährung, Kleidung).
Pflegevertrag	Schriftliche Regelung des Pflegeverhältnisses zwischen Sorgeberechtigten, unterbringender Behörde und Pflegefamilie.
Platzierung	Im Sozialbereich häufig verwendeter Begriff für die Unterbringung einer Person in einer Einrichtung, vor allem von Minderjährigen oder nicht handlungsfähigen Personen; siehe auch Unterbringung .
Schulheim/-internat	Stationäre Einrichtung mit interner Schule; die untergebrachten Kinder eines Schulheimes können im Laufe ihres Aufenthaltes von der internen Schule an die öffentliche Schule am zuständigen Schulstandort wechseln (z.B. in eine höhere Schulstufe).
Sonderschulbildung integrativ	<p>Integrativ umgesetzte Sonderschulbildung findet in der Regelschule statt. Die Verantwortung dafür trägt die Regelschule. Für die Realisierung der integrativ umgesetzten Sonderschulbildung bezieht sie die Sonderschule mit ein.</p> <p>Der Entscheid, ob eine Sonderschulbildung integrativ oder separativ umgesetzt wird, wird im Rahmen des Standardisierten Abklärungsverfahrens (SAV) ermittelt und als Empfehlung z.H der anordnenden Behörde festgehalten.</p>
Sonderschulbildung separativ	<p>Separativ umgesetzte Sonderschulbildung findet in einer Sonderschule statt.</p> <p>Der Entscheid, ob eine Sonderschulbildung integrativ oder separativ umgesetzt wird, wird im Rahmen des Standardisierten Abklärungsverfahrens (SAV) ermittelt und als Empfehlung z.H der anordnenden Behörde festgehalten.</p>
Sorgeberechtigte	Träger der elterlichen Sorge gemäss ZGB (insbesondere Art. 296 ff); in Regel beide Elternteile; bei Einschränkung des Sorgerechts kann die Sorge auf einen Vormund übertragen werden; die Begriffe „Sorgeberechtigte“ und „ Unterhaltspflichtige “ sind differenziert anzuwenden.
Sozialhilfe	<p>Die Sozialhilfe umfasst gemäss Sozialhilfegesetz des Kantons Bern Massnahmen in folgenden Bereichen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) finanzielle Existenzsicherung, b) persönliche Autonomie, c) berufliche und soziale Integration, d) Lebensbedingungen.

	<p>Der Kernauftrag der Sozialhilfe richtet sich nach Art. 12 „Recht auf Hilfe in Notlagen“ der Bundesverfassung:</p> <p>„Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“</p>
Stationäre Hilfe zur Erziehung	<p>Heimerziehung oder Betreuung in einer Pflegefamilie gemäss den Bestimmungen der PAVO Abschnitt 4 „Heimpflege“ und Abschnitt 2 „Familienpflege“.</p>
Staatsbeitrag	<p>Finanzhilfe oder Abgeltung gemäss Staatsbeitragsgesetz des Kantons Bern (StGB);</p> <p>Staatsbeiträge können an Einrichtungen, die ergänzende Hilfen zur Erziehung anbieten, gemäss StGB und SHG in Form von Betriebs- und/oder Investitionsbeiträgen ausgerichtet werden</p> <p>Zudem kann die Ausrichtung von individuellen Beiträgen an Leistungsempfänger gemeint sein (SHG).</p>
Subvention	<p>Synonym für Staatsbeitrag.</p>
Tarif	<p>Festgelegter Preis für eine bestimmte Leistung einer Einrichtung pro Zeiteinheit für ein untergebrachtes Kind (= Leistungsabgeltung); Synonym werden auch „Taxe“ oder „Tagessatz“ verwendet; siehe auch Leistungsabgeltung.</p>
Unterbringung	<p>Begriff aus dem ZGB für die Unterbringung eines Kindes in einer Einrichtung oder in einer Pflegefamilie.</p>
Unterbringung in einem Heim (Heimunterbringung)	<p>Unterbringung eines Kindes in einer sozialpädagogischen Einrichtung tags- und nachtsüber, die auf den individuellen Betreuungsbedarf eines Kindes antwortet und in der Regel für einen längeren Zeitraum die Verantwortung für die Erziehung und Entwicklungsbegleitung übernimmt (gemäss PAVO „Heimpflege“).</p>
Unterbringung in einer Pflegefamilie	<p>Unterbringung eines Kindes in einer Familie ausserhalb der Herkunftsfamilie (leibliche Eltern oder Stiefeltern im Falle einer Patchworkfamilie) gemäss PAVO „Familienpflege“.</p>
Unterhaltspflichtige	<p>Der Begriff bezieht sich auf die Unterhaltspflicht gemäss ZGB Art. 276ff; in der Regel sind es die Eltern des Kindes. Bei Volljährigen ist die Unterhaltspflicht zu differenzieren, z.B. bei eigenem Einkommen und Vermögen.</p>
Vollkosten	<p>Siehe Nettoaufwand (anrechenbarer).</p>