



Ist-Analyse des Finanzierungssystems der Familienpflege und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem

Projekt: Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern

Februar 2015

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
1 Ausgangslage.....	5
2 Rechtliche Grundlagen	5
3 Begriffe und Abgrenzung zu anderen Angeboten	6
4 Bewilligung und Aufsicht: kantonale Zuständigkeiten.....	7
4.1 Pflegefamilien.....	7
4.2 Rechtliche Einordnung des Pflegeverhältnisses	9
4.3 Dienstleistungsangebote in der Familienpflege.....	9
5 Zuweisungswege.....	10
6 Angebote der Familienpflege	10
6.1 Pflegefamilien.....	10
6.2 Dienstleistungen in der Familienpflege	12
7 Inanspruchnahme der Angebote.....	12
7.1 Statistiken über bewilligte Pflegeplätze im Kanton Bern und deren Inanspruchnahme durch Kinder aus dem Kanton Bern.....	12
7.2 Angaben zur Nutzung von Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege	13
8 Kosten- und Tarifstrukturen der verschiedenen Angebote.....	13
8.1 Pflegegeld	13
8.2 Tarife und Kostenrechnung bei Dienstleistungsangebote	14
9 Finanzierung und Kostentragung	15
9.1 Generelle Beiträge der öffentlichen Hand für Leistungen der Familienpflege	15
9.2 „Freiwillige“ Unterbringungen in Pflegefamilien	15
9.3 Unterbringungen durch die KESB in Pflegefamilien	15
9.4 Unterbringungen durch Jugendstrafbehörden in Pflegefamilien.....	16
9.5 Gesamtkosten für Unterbringungen in Pflegefamilien	16
10 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	17
10.1 Begriffsverständnis	17
10.2 Klärung der Rechtsfragen und gesetzlicher Förderauftrag für den Kanton.....	17
10.3 Gleichbehandlung der Pflegefamilien	18
10.4 Klärung und Harmonisierung der Leistungen und Abgeltungsregeln von Dienstleistungsangebote in der Familienpflege	18

10.5	Bedarfsplanung	19
10.6	Finanzierungsregelung und Kostentragung	20
10.6.1	Finanzierungsregelung aus Sicht des Kantons.....	20
10.6.2	Finanzierungsregelung aus Sicht der Gemeinden.....	21
10.6.3	Finanzierungsregelung aus Sicht der Unterhaltspflichtigen (Kostenbeteiligung)	22
10.6.4	Finanzierungsregelung aus Sicht der Pflegefamilie.....	23
10.7	Nebenkosten und ihre Kostentragung.....	24
10.8	Vergleich zur Finanzierung von Heimunterbringungen^.....	25

Abkürzungsverzeichnis

ALBA	Alters- und Behindertenamt (GEF)
BEO	Beobachtungsstation
BJ	Bundesamt für Justiz
DAF	Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege
EDK	Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren
ERZ	Erziehungsdirektion
FB	Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (POM)
FPO	Familienplatzierungsorganisation (siehe Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege)
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
IV	Eidgenössische Invalidenversicherung
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
JUGA	Jugendanwaltschaft
KESG	Kantonales Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz
KJA	Kantonales Jugendamt (JGK)
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
LSMG	Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
PAVO	Bundesverordnung über die Aufnahme von Pflegekindern
PKA	Pflegekinderaufsicht
PVO	Kantonale Pflegekinderverordnung
SHG	Kantonales Sozialhilfegesetz (BSG 860.1)
SHV	Kantonale Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (BSG 860.111)
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SOA	Sozialamt (GEF)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

1 Ausgangslage

Pflegefamilie ist eine in der Regel nicht-professionalisierte Form der öffentlich verantworteten Erziehung von Kindern und Jugendliche, bei der das Pflegekind bei den Pflegeeltern lebt und dort seinen Lebensmittelpunkt hat. Im Kanton Bern stellt die Pflegefamilie ein tragender Pfeiler der ergänzenden Hilfen zur Erziehung dar.

Auf Bundesebene ist die Pflegefamilie als Teil der Familienpflege in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) geregelt. Als Familienpflege wird in der kantonalen Pflegekinderverordnung die Betreuung von bis zu drei minderjährigen Kinder (bzw. die Aufnahme von bis zu vier Geschwistern) im eigenen Haushalt durch andere Personen als die leiblichen Eltern bezeichnet.

Die Unterbringung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien ist eine komplexe und anspruchsvolle Aufgabe. Dabei sind insbesondere die Vorbereitung und Begleitung der Pflegefamilien wichtige Voraussetzungen für die Tragfähigkeit der Pflegeverhältnisse. Seit den 1990er Jahren hat die Zahl privater Organisationen, welche Dienstleistungen in der Familienpflege anbieten, stark zugenommen. Auslöser dafür sind unter anderem die zunehmende Komplexität der Fälle sowie die zeitliche Belastung der Beistände und Beiständinnen. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs mit der Pflegefamilie, behandelt dieser Bericht auch die Finanzierungsmechanismen der Dienstleistungen in der Familienpflege, wie sie durch die unterschiedlichen Dienstleistungsanbieter, so genannte „Familienplatzierungsorganisationen FPO“ angeboten werden.

Der Begriff „Kind“ entspricht dem Begriffsverständnis „Kind“ im ZGB und ist synonym zum Begriff „minderjährig“ und zum häufig verwendeten Begriff „Kinder und Jugendliche“ zu verstehen.

2 Rechtliche Grundlagen

Die Familienpflege und die Dienstleistungsangebote in der Familienpflege sind in folgenden Erlassen geregelt:

Bund

- Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210), Art. 294 ZGB, Art. 300 ZGB und Art. 316 ZGB
- Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO, SR 211.222.338), 2. und 4. Abschnitt, Art. 4 – 11, 20a – 20f

Kanton

- Einführung des Zivilgesetzbuches (EG ZGB; BSG 211.1), Art. 26 EG ZGB
- 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)
- Pflegekinderverordnung vom 4. Juli 1979 (BSG 213.223), insbesondere Art. 2 – 7, 8 – 14, 14a – 14d

Eine spezielle Situation besteht im Kanton Bern bei den „Anbietern von Dienstleistungen in der Familienpflege“: Auf Bundesebene sind sie in der PAVO mit Inkrafttreten der letzten Revision per 1. Januar 2014 gemäss den Bestimmungen über Dienstleistungsangebote in der Familienpflege erstmals als eigenständiger Angebotstypus geregelt. Auf kantonaler Ebene wurden Regelungen darüber bereits im Jahr 2008 aufgenommen und die Anbieter unter Bewilligungspflicht gestellt.

Namentlich wurde die bernische Pflegekinderverordnung im Abschnitt IV. „Heimpflege“ mit dem Begriff „heimähnliche Organisationen“ ergänzt im Sinne der Bewilligung von Dienstleistungsangeboten, „die Pflegekinder aufnehmen und dezentral unter ihrer Verantwortung und auf ihre Rechnung in mindestens zehn Familien betreuen lassen“ (Art. 8 lit. h PVO).

Mit der PAVO-Revision erfolgten per 1. März 2014 aufgrund der expliziten bundesrechtlichen Grundlage (Dienstleistungen in der Familienpflege) Anpassungen der PVO mit einem neuen Abschnitt IVa. „Dienstleistungsangebote in der Familienpflege“. Die Regelung für „heimähnliche Organisationen“ wurde mit dem Argument beibehalten, nur damit eine Berechtigungsgrundlage für die Unterstellung als Heim im Rahmen der IVSE zu haben. Damit bestehen gemäss PVO im Kanton Bern für Anbietende von Dienstleistungen in der Familienpflege zwei unterschiedliche Bewilligungsgrundlagen für gleichartige Angebote.

3 Begriffe und Abgrenzung zu anderen Angeboten

Die Familienpflege ist ein Oberbegriff und bezeichnet die Betreuung von bis zu drei Minderjährigen im eigenen Haushalt durch andere Personen als die Eltern. Die Pflegefamilie ist das Familiensystem, in welchem das Pflegekind untergebracht wird. Sie besteht aus den Pflegeeltern und allenfalls weiteren in der Familie lebender Kinder. Die Pflegeeltern sind die eigentlichen Leistungserbringer. In einem privatrechtlichen Pflegevertrag¹ mit eigenem Rechtscharakter (siehe rechtliche Einordnung des Pflegevertrages) werden zwischen den Pflegeeltern und den Unterbringenden (Sorgeberechtigte oder Behörden) insbesondere Rechte und Pflichten, sowie das Pflegegeld schriftlich festgehalten.

Das Pflegegeld ist die finanzielle Abgeltung der Leistungen der Pflegefamilie (siehe auch 8.1). Es besteht aus einem Entgelt für Pflege und Erziehung (Entschädigung) und einer Entschädigung für anfallende Lebenskosten (z.B. Unterkunft, Ernährung, Kleidung). Der Entschädigungsanteil ist steuer- und sozialversicherungspflichtig. Die Entrichtung des Pflegegeldes obliegt primär den Unterhaltspflichtigen.

¹ Formular Pflegevertrag für Familienpflegekinder

Überblick der Leistungen im Pflegekinderbereich und die kantonalen Zuständigkeiten

Leistung	Meldung	Bewilligung	Aufsichts- tätigkeit
Familienpflege	Unterbringung in einer Pflegefamilie nach PAVO Art. 4		KESB
	Aufnahme eines Pflegekindes zur späteren Adoption gemäss eidgen. Adoptionsverordnung (SR 211.221.36)		KJA
	Aufnahme eines Pflegekindes aus dem Ausland aus wichtigen Gründen nach PAVO Art. 6		KJA
Dienstleistungs- angebote für Familienpflege	„Heimähnliche Organisationen“		KJA
	Rekrutierung oder Vermittlung von Pflegefamilien, sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen		KJA
	Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern oder Beratung und Therapien für Pflegekinder	KJA	KJA
Tagespflege	1 - 5 Kinder tagsüber am gleichen Pflegeplatz	KESB	KESB
Heimpflege	Aufnahme von 4 und mehr Kindern in eine Pflegefamilie nach PVO Art. 8 lit. a (Heimbewilligung)		KJA

Dieser Bericht behandelt ausschliesslich die Unterbringungen in Pflegefamilien gemäss PAVO Abschnitt „Familienpflege“ unter Ausschluss der Aufnahme eines Pflegekindes aus dem Ausland gemäss PAVO Art. 6 sowie die Dienstleistungsangebote in der Familienpflege gemäss PAVO Abschnitt 4 und zwar sowohl diejenigen gemäss PVO Art. 14ff als auch jene der so genannten „heimähnlichen Organisationen“ gemäss PVO.

4 Bewilligung und Aufsicht: kantonale Zuständigkeiten

4.1 Pflegefamilien

Die Aufnahme eines Kindes in einer Pflegefamilie ist bewilligungspflichtig und einer speziellen fachlichen Aufsicht unterstellt. Bewilligung und Aufsicht sind in der eidgenössischen Pflegekinderverordnung (PAVO) und in der kantonalen Pflegekinderverordnung geregelt.

Bewilligungsbehörde

Die örtlich zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ist für die Bewilligung zur Aufnahme eines Pflegekindes zuständig. Auf Gesuch der Pflegeeltern prüft die KESB die Voraussetzungen und erteilt eine Bewilligung für ein bestimmtes Kind gemäss den Standards des

KJA für die Unterbringung und Betreuung von Kindern ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie². Diese ist nicht auf andere Pflegeeltern oder andere Kinder übertragbar (Art. 3 Abs. 3 PVO).

Ausserdem kann die KESB Pflegeeltern eine generelle Bewilligung erteilen, ohne dass das aufzunehmende Kind bekannt ist. Wird gestützt darauf ein Kind aufgenommen, ist zusätzlich eine auf das Kind lautende Bewilligung erforderlich (Art. 3 Abs. 4 PVO). Generelle Bewilligungen können auch zur Aufnahme im Rahmen einer Krisenintervention und für Wochenend- und Ferienunterbringungen gemäss PVO Art. 3c und 3d erteilt werden.

Aufsichtsbehörde

Die KESB sind gemäss Art. 26a Abs. 1 EG ZGB für die Aufsicht über die im Zuständigkeitsgebiet wohnhaften Pflegeeltern zuständig. Sie können einzelne Aufsichtstätigkeiten an die Sozialdienste oder an geeignete Private delegieren. Für die dauerhafte Aufgabenübertragung an Private schliesst die KESB einen Leistungsvertrag ab.³

In ein Pflegeverhältnis sind neben der Pflegefamilie, dem Pflegekind und der Herkunftsfamilie meist auch Behörden, Fachstellen und weitere Organisationen involviert. Vor Aufnahme eines Pflegekindes in eine Pflegefamilie muss von den Pflegeeltern ein Gesuch um Erteilung einer Bewilligung bei der örtlich zuständigen KESB eingereicht werden (Art. 3b PVO). Die KESB eröffnet nach Erhalt des Gesuchs ein Pflegekinderbewilligungsverfahren mit Abklärungsauftrag an die örtlich zuständige Pflegekinderaufsichtsperson (PKA).

Pflegekinderaufsichtspersonen PKA

Die PKA prüft die Eignung der Pflegefamilie und klärt die Passung zwischen Kind und Pflegefamilie ab. Diese Abklärungen richten sich nach den Richtlinien für die Fremdunterbringung eines Kindes⁴ und dem Leitfaden zur Abklärung der Eignung und Passung⁵, welche die Normen der PAVO, PVO und die Qualitätsstandards des Kantonalen Jugendamtes (KJA) für die Unterbringung und Betreuung von Kindern ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie⁶ konkretisieren. Innerhalb einer vorgegebenen Frist reicht die PKA einen Bericht mit Antrag auf Bewilligungserteilung, resp. Nichterteilung der zuständigen KESB ein, welche auf dieser Grundlage ihren Entscheid fällt. Die örtlich zuständige Pflegekinderaufsichtsperson (PKA) besucht die Pflegefamilie so oft als nötig, jährlich jedoch mindestens einmal und führt über diese Besuche Protokoll (Art. 10 Abs. 1 PAVO). Sie prüft, ob die Voraussetzungen für die Weiterführung des Pflegeverhältnisses erfüllt sind und steht den Pflegeeltern bei Bedarf beratend zur Seite (Art. 10 Abs. 2 PAVO).

Oberaufsicht

Die Oberaufsicht über das Pflegekinderwesen übt das Kantonale Jugendamt aus (Art. 26b Abs. 2 EG ZGB). Zu den Aufgaben der Oberaufsicht gehören gemäss heutiger Praxis:

- das Festlegen von Qualitätsstandards,
- für die Aus- und Weiterbildung der Pflegekinderaufsicht zu sorgen,
- die Koordination zwischen den Akteuren in der Familienpflege,
- die Information über fachliche, organisatorische und rechtliche Veränderungen und
- die Behandlung grundsätzlicher Fragen im Pflegekinderwesen.

² Standards des Kantonalen Jugendamtes Bern für die Unterbringung und Betreuung von Kindern ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie, Hg. KJA, 1. August 2013

³ Muster Leistungsvereinbarung zwischen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und privater Pflegekinderaufsichtsperson

⁴ Richtlinien für die Fremdunterbringung eines Kindes, KJA, 31. Juli 2013

⁵ Leitfaden zur Abklärung der Eignung von Pflegeeltern und/oder der Passung zwischen Kind und Pflegeeltern im Rahmen eines Pflegekinderbewilligungsverfahrens, KJA, 31. Juli 2013

⁶ Standards des Kantonalen Jugendamtes Bern für die Unterbringung und Betreuung von Kindern ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie, KJA, 1. August 2013

4.2 Rechtliche Einordnung des Pflegeverhältnisses

Das Verhältnis zwischen den unterbringenden Sorgeberechtigten oder Behörden und der aufnehmenden Pflegefamilie und dessen Regelung in einem Pflegevertrag ist aus rechtlicher Sicht komplex. Es handelt sich nicht um ein eindeutiges Arbeits- oder Auftragsverhältnis gemäss Obligationenrecht, auch wenn die meisten Pflegeverhältnisse sozialversicherungsrechtlich aus Sicht der AHV/IV-Beitragspflicht als unselbständige Erwerbstätigkeit eingeordnet werden. Fachkreise sprechen von einem Vertrag „sui generis“ d.h. einem eigenständigen Verhältnis. Die gesetzlichen Grundlagen finden sich im ZGB insbesondere in Art. 300 und 316, welche den Pflegeeltern unabtretbare Pflichten und Rechte geben. Weitere Einzelheiten regelt die PAVO.

Die Pflegeeltern übernehmen mit dem Pflegeverhältnis einen Teil der elterlichen Sorge. Bei so genannten „freiwilligen“ Unterbringungen in einer Pflegefamilie üben die Sorgeberechtigten jedoch weiterhin einen Teil der elterlichen Sorge aus (z.B. in Gesundheits- oder Schul- und Ausbildungsfragen). Die Handhabung wird im Pflegevertrag geregelt. Zum Schutze des Kindeswohls kann die KESB den Pflegeeltern Weisungen erteilen (ZGB Art. 273 und 307). Aber selbst bei einem entzogenen Sorgerecht behalten die leiblichen Eltern gewisse Rechte, die von den Pflegeeltern zu beachten sind (z.B. Information und persönlicher Verkehr).

Differenziert ist die Stellung der Pflegefamilie gegenüber begleitenden Dienstleistungsanbietern in der Familienpflege zu betrachten. Auch wenn einige dieser Organisationen von „angestellten“ Pflegefamilien sprechen, kann damit nicht eindeutig ein Arbeitsverhältnis gemäss OR abgeleitet werden, weil die Dienstleistungsanbieter in Pflege und Erziehung den Pflegeeltern gegenüber nicht weisungsberechtigt sind und in diesem Sinne keine Arbeitgeberrolle haben. Ebenso fehlen andere Elemente eines Arbeitsvertrages, wie zum Beispiel die in der Arbeitswelt üblichen Arbeitszeitregelungen. Andererseits werden aus sozialversicherungsrechtlicher Sicht die Begriffe Arbeitgeber und Arbeitnehmer verwendet. Es gelten für solche Pflegefamilien dieselben gesetzlichen Bestimmungen wie für andere Pflegefamilien. Folgerichtig muss jede Pflegefamilie, auch jene die mit einem Dienstleistungsanbieter zusammenarbeitet, eine eigenständige Bewilligung haben und untersteht direkt der Aufsicht der örtlich zuständigen KESB. Im Pflegevertrag sind deshalb die Pflegeeltern und die Sorgeberechtigten bzw. Behörden aus der Sicht des ZGB immer direkte Vertragspartner. Die Rolle einer begleitenden Dienstleistungsorganisation ist als Zusatz oder in einem speziellen Vertrag zu klären.⁷

4.3 Dienstleistungsangebote in der Familienpflege

Seit dem 1. Januar 2014 unterstehen Anbieterinnen und Anbieter von Dienstleistungen im Bereich der Familienpflege mit Sitz oder Wohnsitz im Kanton Bern einer Bewilligungspflicht, sofern sie Rekrutierung und Vermittlung von Pflegefamilien sowie sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen anbieten (Art. 14a PVO). Beziehen sich die Dienstleistungen von Anbietern mit Sitz im Kanton Bern ausschliesslich auf die Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern oder Beratung und Therapie für Pflegekinder, unterstehen sie einer Meldepflicht.

Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde

Zuständig für die Erteilung der Bewilligung und die Führung der Aufsicht ist das Kantonale Jugendamt (KJA), welches das Gesuch gemäss Art. 20b PAVO insbesondere das pädagogische Konzept sowie das Organisations- und Betriebskonzept prüft (Art. 14c Abs. 2 PVO). Die Anforderungen an die Bewilligung sind in den Richtlinien für die Bewilligung von Dienstleistungsangebo-

⁷ Siehe auch „Projekt PKA Quo vadis: Rollenklärung der verschiedenen Akteure im Pflegekinderbereich“ herausgegeben vom KJA, April 2012

ten in der Familienpflege formuliert⁸. Die Bewilligung wird jeweils auf die Leitung der Organisation ausgestellt.

Bereits vor Inkrafttreten der neuen PAVO bewilligte Dienstleistungsanbieter mit einer Bewilligung gemäss Art. 8 lit. h („heimähnliche Organisationen“) werden zurzeit erneut geprüft und erhalten bei erfolgreicher Prüfung eine Bewilligung gestützt auf Art. 20a ff. PAVO und 14a/d PVO (Anbietende von Dienstleistungen in der Familienpflege). Neue Gesuche werden gemäss Art. 20a PAVO bzw. 14a ff. PVO geprüft. Einrichtungen mit Heimbewilligungen müssen dem KJA melden, falls sie ein zusätzliches Angebot von Dienstleistungen in der Familienpflege führen. Diese Angebote werden geprüft und in der Heimbewilligung aufgeführt (Heimbewilligung mit Dienstleistungen in der Familienpflege).

Entgegennahme der Meldung und Aufsicht

Zuständig für die Entgegennahme der Meldung von meldepflichtigen Anbietern mit Sitz oder Wohnsitz im Kanton Bern und die Führung der Aufsicht ist das KJA (Art. 14d Abs. 3 PVO).

Anbieterinnen und Anbieter von Dienstleistungen in der Familienpflege mit Sitz ausserhalb des Kantons Bern können im Kanton Bern tätig sein und werden vom KJA auf der Liste der abgeklärten DAF zuhanden der KESB aufgeführt, wenn sie nachweisen, dass sie die qualitativen Anforderungen der im Kanton Bern geltenden Richtlinien einhalten. Dieser Nachweis erfolgt durch eine Bestätigung der Leitung der Organisation, dass die entsprechenden Standards und Richtlinien des Kantons Bern eingehalten werden sowie einer Bestätigung der zuständigen kantonalen Behörde im Sitzkanton, dass die Aufsicht gemäss Art. 20e PAVO durchgeführt wird. Eine rechtlich verankerte Verpflichtung für ausserkantonale DAF ist in der PVO nicht vorhanden.

5 Zuweisungswege

Ein Kind kann auf drei unterschiedlichen Grundlagen in einer Pflegefamilie untergebracht werden:

- durch die Sorgeberechtigten – häufig unter Mitwirkung eines Sozialdienstes –, es wird von einer „freiwilligen“ Unterbringung“ gesprochen, die auf Grund einer Zusammenarbeit zwischen den Sorgeberechtigten und einer Fachstelle zustande kommt;
- als zivilrechtliche Kindesschutzmassnahme – mit Beschluss der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde;
- als jugendstrafrechtliche Massnahme.

6 Angebote der Familienpflege

6.1 Pflegefamilien

Eine rechtliche Kategorisierung der Pflegeverhältnisse besteht in der speziellen Nennung der Aufnahme im Rahmen einer Krisenintervention (PAVO und PVO) und von regelmässigen Aufnahmen von Pflegekindern für Wochenend- oder Ferienaufenthalte (PVO). In der Praxis bestehen aus Sicht der aufgenommenen Kinder in der vorgesehenen Dauer des Pflegeverhältnisses und in der Fachlichkeit der Pflegefamilie sehr unterschiedliche Pflegeverhältnisse, die nicht offiziell kategorisiert sind.

In einigen Fällen erfolgt die Unterbringung im familiennahen System wie zum Beispiel bei den Grosseltern (PVO Art. 2, Abs. 3). Diese Pflegeverhältnisse unterscheiden sich aufsichtsrechtlich nicht von anderen Pflegeverhältnissen. Allenfalls bestehen im Pflegevertrag spezielle Regelungen.

⁸ Richtlinien für die Bewilligung von Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege, Hg. KJA, 24. Oktober 2013

gen über das Pflegegeld. Die kantonalen Richtsätze (Empfehlungen) gehen nicht speziell auf die Pflegeverhältnisse innerhalb der Verwandtschaft ein.

In den letzten Jahren hat sich ein Pflegefamilientypus entwickelt, der sich durch eine besondere Fachlichkeit auszeichnet. Neben den früher häufig verwendeten und unklaren Begriffen „sozialpädagogische oder heilpädagogische“ Pflegefamilie hat sich die Bezeichnung „Fachpflegefamilie“ verbreitet. Es bestehen aber keine anerkannten Kriterien oder Voraussetzungen für den Status „Fachpflegefamilie“. Solche Pflegefamilien zeichnen sich meist dadurch aus, dass die Pflegeeltern eine spezifische Weiterbildung absolviert haben, sich regelmässig fortbilden oder durch ihre Berufsausbildung im Sozialbereich speziell qualifiziert sind. Häufig sind solche Familien einem Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege angeschlossen.

Die Praxis unterscheidet verschiedene Unterbringungsformen in Pflegefamilien:

Dauer- und Wochenpflege

Im Rahmen der Dauerpflege betreut die Pflegefamilie ein Kind tags- und nachtsüber abgesehen von einzelnen Besuchstagen und Ferienaufenthalten in der Herkunftsfamilie im eigenen Haushalt. Als Wochenpflege ist die Betreuung tags- und nachtsüber von Montag bis Freitag definiert. Das Wochenende verbringt das Pflegekind ausserhalb der Pflegefamilie, meist in der Herkunftsfamilie.

Kriseninterventionen

Pflegeeltern, die Kinder regelmässig entgeltlich oder unentgeltlich im Rahmen von Kriseninterventionen in ihrem Haushalt aufnehmen, benötigen unabhängig von der Dauer der Aufnahme eine generelle Bewilligung⁹ der zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Art. 4 PAVO). Kriseninterventionen können in verschiedene Situationen aufgeteilt werden:

- **Notfallunterbringungen:** Eine Notfallunterbringung ist angezeigt, wenn die angemessene Betreuung des Kindes aufgrund eines sofortigen Ausfalls der Sorgeberechtigten aus gesundheitlichen Gründen, in folge Todesfall oder aus anderen Gründen nicht mehr gewährleistet ist und deshalb eine akute Gefährdung des Kindeswohls besteht, die durch die Unterbringung und Betreuung des Kindes in einer Pflegefamilie umgehend behoben werden muss.
- **Time-out-Unterbringungen:** Die Time-out-Unterbringung ist eine sozialpädagogische Intervention, bei der ein Kind in einer temporären Krisensituation für eine beschränkte Zeit aus dem bisherigen Betreuungsumfeld herausgenommen wird und vorübergehend in einer Pflegefamilie untergebracht wird. Ziel eines Time-outs ist nach Möglichkeit die Rückkehr des Kindes in das bisherige Betreuungsumfeld.
- **Übergangsunterbringung:** Die Unterbringung und Betreuung des Kindes im bisherigen Betreuungsumfeld ist nicht mehr möglich, und es ist noch nicht geklärt, welche definitive Unterbringung und Betreuung für das Kind angemessen ist. Diese Frage wird während der Dauer der Übergangsunterbringung geklärt.

Entlastende Betreuung (Wochenend- und Ferienbetreuung)

Pflegefamilien, die regelmässig Kinder und Jugendliche während deren Ferien oder an Wochenenden in ihren Haushalt aufnehmen wollen, benötigen hierfür eine Bewilligung¹⁰. Die generelle Bewilligung ist eine Eignungsbescheinigung, die sie berechtigt, Kinder und Jugendliche in den Ferien oder an Wochenenden bei sich aufzunehmen und zu betreuen.

⁹ Richtlinien für die Bewilligung von Kriseninterventionsplätzen sowie Wochenend- und Ferienplätzen in Pflegefamilien (Familienpflege), Hg. KJA & KESB, 24. Oktober 2013

¹⁰ dito

6.2 Dienstleistungen in der Familienpflege

Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege erbringen folgende Leistungen:

Rekrutierung von Pflegefamilien

DAF suchen geeignete Pflegeeltern, welche die Verantwortung für die Betreuung eines Kindes übernehmen wollen und können. Die Unterstellung der Tätigkeit „Rekrutierung“ im Sinne der Suche und der Gewinnung von Pflegefamilien unter die Bewilligungspflicht ist eine Ausweitung der PAVO, welche diese Tätigkeit nicht erwähnt und der Meldepflicht nicht unterstellt.

Vermittlung von Pflegeplätzen für Minderjährige

Dienstleistungsanbieter vermitteln Pflegeplätze, sofern die für die Unterbringung des Kindes zuständige Behörde (KESB, Sozialdienst oder Juga) einen Auftrag erteilt hat. Welche Pflegefamilie für das Kind optimal ist, muss im Rahmen einer sorgfältigen professionellen Abklärung der sozialen Situation, der Bedürfnisse und Ressourcen des Kindes und seiner Herkunftsfamilie geprüft werden. Basierend auf definierten Schutz-, Förder- und Betreuungszielen wird die für das Kind optimale Pflegefamilie ausgesucht und den unterbringenden Stellen vorgeschlagen. Die Verantwortung für die Passung zwischen Kind und Pflegeeltern liegt bei Vorliegen einer Beistandschaft immer beim Beistand beziehungsweise muss im Falle einer Dauerunterbringung von der zuständigen Behörde – nach vorgängiger Abklärung durch die PKA – bewilligt werden.

Sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen

Pflegefamilien können eine angemessene Beratung und Begleitung von den Dienstleistungserbringern in der Familienpflege in Anspruch nehmen, die ihnen dabei hilft, das Kind in seiner Entwicklung umfassend zu fördern¹¹.

Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern

Pflegefamilien sollen Zugang zu Aus- und Weiterbildung erhalten, die sie unterstützen, das Kind in seiner Entwicklung umfassend zu fördern. Aus- und Weiterbildungen bieten unter anderem Dienstleistungserbringer in der Familienpflege an.

Durchführung von Beratungen und Therapien für Pflegekinder

Mit Beratung und Therapie soll die psychische und physische Gesundheit des Pflegekindes aktiv gefördert werden. Es erhält die notwendige therapeutische oder anderweitige Unterstützung, um mit belastenden Erfahrungen aus der Vergangenheit konstruktiv umgehen zu können.

7 Inanspruchnahme der Angebote

7.1 Statistiken über bewilligte Pflegeplätze im Kanton Bern und deren Inanspruchnahme durch Kinder aus dem Kanton Bern

Aufgrund mangelnder statistischer Erhebung können keine Aussagen über die Anzahl Pflegekinder im Kanton Bern gemacht werden. Seit dem 1. Januar 2013 ist neu die KESB für die Bewilligung von Pflegeplätzen zuständig. Vorbereitungen zur Datensammlung von Pflegeverhältnissen sind bei der KESB in Arbeit. Es können noch keine statistischen Aussagen gemacht werden. Schätzungen aus Umfragen bei den PKA weisen für das Jahr 2012 rund 640 und für das Jahr 2013 rund 570 Pflegeverhältnisse aus, darunter 29 Pflegekinder zur späteren Adoption im Jahr 2013. Gemäss den Angaben der DAF kann angenommen werden, dass rund 10 bis 20 Prozent der Pflegeverhältnisse über solche Organisationen vermittelt und begleitet werden.

¹¹ Richtlinien für die Fremdunterbringung eines Kindes, KJA 31. Juli 2013

7.2 Angaben zur Nutzung von Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege

Im Kanton Bern haben fünf Organisationen eine Bewilligung vom KJA als "heimähnliche Organisationen" gemäss Art. 8 lit. h PVO (Stand August 2014). Bis Ende 2014 sollen diesen Organisationen Bewilligungen gestützt auf Art. 14a PVO „Dienstleister in der Familienpflege“ erteilt werden. Sechs Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich des KJA bieten Dienstleistungen in der Familienpflege an, verfügen jedoch über keine spezifische Bewilligung, sondern über eine Betriebsbewilligung als Heim. Bis Ende 2014 sollen diese Einrichtungen eine Bewilligung für Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege erhalten. Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der GEF mit Dienstleistungen in der Familienpflege können aufgrund fehlender Datengrundlage nicht erhoben werden.

DAF mit Sitz ausserhalb des Kantons Bern müssen sich beim KJA melden, wenn sie im Kanton auf der vom KJA herausgegebenen Liste der DAF aufgeführt sein wollen. Aktuell sind beim KJA acht ausserkantonale Anbieter angemeldet, vier weitere ausserkantonale Anbieter sind zurzeit ohne Meldung im Kanton tätig.

Gestützt auf Angaben der gemeldeten Dienstleistungsanbieter waren per 31. Dezember 2013 im Kanton Bern rund 80 Kinder in Pflegefamilien untergebracht. Angaben über die Kantonszugehörigkeit dieser Kinder sind nicht vorhanden. Wie viele Kinder aus dem Kanton Bern Pflegeplätze von ausserkantonalen DAF nutzten, kann nicht eruiert werden.

8 Kosten- und Tarifstrukturen der verschiedenen Angebote

Gemäss Art. 294 ZGB¹² haben Pflegeeltern Anspruch auf ein angemessenes Pflegegeld, für welches in erster Linie die Eltern im Rahmen ihrer Unterhaltspflicht (Art. 276 ff ZGB) aufzukommen haben. Können die Sorgeberechtigten diese Unterbringungskosten nicht oder nur teilweise aufbringen, kommt subsidiär die individuelle wirtschaftliche Sozialhilfe zum Tragen, sofern keine behördlich angeordnete Unterbringungen erfolgt. Die PKA prüft jährlich, ob das Pflegegeld dem aktuellen Betreuungsaufwand und dem Indexstand entspricht.

8.1 Pflegegeld

Das KJA gibt Empfehlungen zur Berechnung des Pflegegeldes für Kinder in Familienpflege heraus¹³. Als Entgelt für Pflege und Erziehung empfiehlt das KJA einen Ansatz von CHF 27.– pro Tag (CHF 810.–/Monat) für die Dauerpflege. Dieser Ansatz kann erhöht werden, wenn die Pflege und Erziehung des Kindes wegen körperlicher oder geistiger Beeinträchtigung, Krankheit, Verhaltensauffälligkeit, Entwicklungsverzögerung, Schul- oder Suchtproblemen besonders aufwändig ist oder einschlägiges Fachwissen erfordert. Das gleiche gilt für den Fall, dass der zeitliche Aufwand für die Zusammenarbeit mit der Herkunftsfamilie (z.B. bei kulturellen Differenzen, Unzuverlässigkeiten, psychischen Auffälligkeiten, Zerstrittenheit u.ä.) und/oder mit dem Helfernetz besonders zeitintensiv ist.

KJA-Empfehlungen für das Entgelt bei Kriseninterventionen bestehen nicht. Werden Kinder im Rahmen von Kurzaufenthalte wie Ferien oder Wochenende in Pflegefamilien untergebracht, empfiehlt da KJA einen Ansatz von CHF 70.– pro Tag, der sich aus CHF 50.– Entgelt und CHF 20.– als Abgeltung der Lebenskosten zusammensetzt.

¹² Art. 294 /1 Pflegeeltern haben Anspruch auf ein angemessenes Pflegegeld, sofern nichts Abweichendes vereinbart ist oder sich eindeutig aus den Umständen ergibt.

¹² Unentgeltlichkeit ist zu vermuten, wenn Kinder von nahen Verwandten oder zum Zweck späterer Adoption aufgenommen werden.

¹³ Hinweise zur Berechnung des Pflegegeldes für Kinder in Familienpflege, Hg. KJA, Oktober 2012

Zum Entgelt für Pflege und Erziehung kommt die Abgeltung der Lebenskosten und zusätzlicher persönlicher Nebenkosten, wie zum Beispiel für Taschengeld und Kleider hinzu. In den Empfehlungen des KJA sind diese Kosten – ausser dem Beitrag an die Wohnkosten – nach Alter des Kindes abgestuft. Insgesamt empfiehlt das KJA ein Pflegegeld zwischen rund CHF 1'750.– und rund CHF 2'000.– (inkl. Taschengeld und Kleidung). Die Höhe der empfohlenen Beiträge im Kanton Bern entspricht einem interkantonalen Durchschnitt von Pflegegeld in der Familienpflege. Werden diese Ansätze jedoch mit den Ansätzen in der Tagesbetreuung verglichen, sind letztere deutlich höher. Dies führt im Kanton zu einer Ungleichbehandlung von Pflegeeltern und Tageseltern.

Über die effektive Höhe der Pflegegelder liegen keine Daten vor. Die Vereinbarung des Pflegegeldes obliegt den unterbringenden Sorgeberechtigten und Behörde und den Pflegefamilien. Es ist anzunehmen, dass besonders bei Unterbringungen innerhalb des Familiensystems geringere Ansätze vereinbart werden.

In den Empfehlungen erfolgt auch keine Abstufung nach der Fachlichkeit der Familie, ausser der Klausel über den oben erwähnten erhöhten Betreuungsaufwand. Auffällig ist die Differenz zwischen den KJA-Pflegegeldempfehlungen für „normale“ Pflegefamilien und den Ansätzen für Pflegefamilien, die mit einem Dienstleistungsanbieter in Familienpflege zusammenarbeiten.

Obwohl das Pflegegeld, welches den Pflegefamilien im Rahmen einer Unterbringungen über einen Dienstleistungsanbieter zugesprochen wird, nicht von allen Anbietern transparent gemacht wird und die Ansätze stark differieren, kann von einer grossen Spanne gesprochen werden zwischen den CHF 1750.–/Monat gemäss den KJA-Empfehlungen und den deklarierten Ansätzen von durchschnittlich rund CHF 3'000.– pro Monat. Der Unterschied liegt vor allem im Entgelt für Pflege und Erziehung, weil die Lebenskosten sich nicht grundsätzlich unterscheiden. Einheitliche Kriterien für die Fachlichkeit von Pflegefamilien und eine davon abgeleitete Abstufung des Entgeltes für Pflege und Erziehung bestehen im Kanton Bern nicht.

8.2 Tarife und Kostenrechnung bei Dienstleistungsangebote

Weil die Leistungen der Anbieter sich in Form und Umfang stark unterscheiden und kantonal keine einheitlichen Leistungsdefinitionen vorliegen, können die Leistungen und ihre Abgeltung kaum verglichen werden. Die Tarife sind an keine kantonalen Vorgaben gebunden und variieren stark. Die Höhe wird vom Leistungsumfang beeinflusst, z.B. Einschluss von Kosten für einen Privatschulbesuch. Die Bandbreite reicht von CHF 95.–/Tag (CHF 2850.–/Monat) bis zu CHF 520.–/Tag (CHF 15'600.–/Monat). Einige Anbieter führen Privatschulen, deren Kosten in den Tarif eingerechnet werden. Damit ergibt sich auch im Pflegekinderbereich die Problematik der Vermischung von Bildungs- und Jugendhilfekosten. Schliesslich weisen einige Anbieter nicht transparent aus, welcher Preis für welche Leistung verlangt wird und wie die Pflegefamilie abgoltet wird.

In einem „Betreuungsvertrag zwischen Dienstleistungsanbieter und Pflegefamilie werden Pflegegeld, Nebenkosten, Versicherungsfragen und sozialversicherungsrechtliche Aspekte geregelt. Der Rechtscharakter dieser Verträge ist problematisch (siehe 4.2). Einzig die Fachstelle Pflegekinder Bern bietet als separat zu beziehende Leistung nur die Vermittlung von Pflegefamilien an. Dafür werden bei erfolgreicher Vermittlung CHF 500.– für einen Dauerplatz, CHF 200.– für einen Entlastungsplatz und CHF 100.– für einen Ferienplatz verrechnet.

9 Finanzierung und Kostentragung

9.1 Generelle Beiträge der öffentlichen Hand für Leistungen der Familienpflege

Der Kanton Bern leistet keine generellen Beiträge für die Information und Gewinnung von Pflegefamilien, die Weiterbildung oder die Interessenwahrung von Pflegefamilien. Weiterbildungsangebote für angehende oder bereits bestehende Pflegefamilien im Kanton bieten private Institutionen an, insbesondere die Fachstelle Pflegekinder Bern. Die Kosten übernehmen die teilnehmenden Familien.

9.2 „Freiwillige“ Unterbringungen in Pflegefamilien

Bei einer „freiwilligen“ Unterbringung in eine Pflegefamilie werden die Leistungen und Kosten in der Regel in einem Pflegevertrag zwischen Pflegefamilie und Sorgeberechtigten festgehalten. Der Sozialdienst wird als Rechnungsadressat aufgeführt, wenn die Eltern nicht für das Pflegegeld und die Nebenkosten aufkommen können. Subsidiär, das heisst, wenn die Unterhaltspflichtigen bedürftig sind, werden Pflegegeld, sowie allgemeine Nebenkosten und persönliche Nebenkosten von der individuellen wirtschaftlichen Sozialhilfe finanziert.

Bei der Bewilligung der Nebenkosten kommt den Sozialdiensten ein grosser Handlungsspielraum zu. Dies führt zuweilen zu nicht nachvollziehbarer Ungleichbehandlung. Die Sozialhilfebehörde leistet Kostengutsprache und finanziert gemäss Pflegevertrag und verfügt die Kostenbeteiligung der Sorgeberechtigten. Die Begleitung der Pflegefamilie übernimmt die Pflegekinderaufsicht.

Läuft eine Unterbringung mit Zustimmung der Sorgeberechtigten unter Mitwirkung eines Sozialdienstes über einen Dienstleistungsanbieter, schliesst dieser zwei Verträge ab: einen so genannten „Platzierungsvertrag“ mit Sozialdienst, Pflegefamilie, Sorgeberechtigten und einen so genannten „Betreuungsvertrag“ mit der Pflegefamilie. Ein analoges Vorgehen findet auch bei Unterbringungen über eine KESB statt. Die Begriffe sind nicht klar. Der „Platzierungsvertrag“ entspricht inhaltlich und rechtlich dem Pflegevertrag. Beim „Betreuungsvertrag“ geht es um die Begleitung und Unterstützung der Pflegefamilie durch die DAF.

Der Dienstleistungsanbieter stellt dem Sozialdienst die gesamten Kosten (Tagespauschale und Nebenkosten) in Rechnung und überweist der Pflegefamilie das Pflegegeld und die vereinbarten Nebenkosten. Die Tagespauschale setzt sich in der Regel wie folgt zusammen:

- Pflegegeld (bestehend aus Entgelt für Pflege und Erziehung und Abgeltung der Lebenskosten),
- Leistungen der begleitenden Organisation; diese unterscheiden sich je nach Anbieter und Pflegeverhältnis.

Die Nebenkosten sind Verhandlungsgegenstand mit den Sorgeberechtigten und subsidiär mit der individuellen wirtschaftlichen Sozialhilfe und werden im Pflegevertrag („Platzierungsvertrag“) schriftlich festgehalten.

9.3 Unterbringungen durch die KESB in Pflegefamilien

Wird eine Unterbringung in eine Pflegefamilie behördlich angeordnet, schliesst die eingesetzte Beiständin oder der eingesetzte Beistand mit der Pflegefamilie einen Pflegevertrag ab. Die KESB – also der Kanton – übernimmt die Massnahmekosten¹⁴ (Pflegegeld) nach Abzug der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen. Die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen wird gemäss

¹⁴ Richtlinie 2013/1 betreffend die Finanzierung und Abrechnung der Massnahmekosten des Kindes- und Erwachsenenschutzes, 31. Dezember 2012

der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nach den SKOS-Richtlinien für das „erweiterte SKOS-Budget“¹⁵ von der KESB verfügt.

Persönliche Nebenkosten wie Taschengeld, Verkehrskosten, Sport- oder Musikunterricht oder Kleider werden durch die Unterhaltspflichtigen oder subsidiär durch die individuelle wirtschaftliche Sozialhilfe finanziert. Der zuständige Sozialdienst entscheidet nach den SKOS-Richtlinien und den internen Vorgaben, was zuweilen zu Ungleichbehandlungen führt.

Pflegeeltern, welche vom Kanton im Rahmen einer zivilrechtlichen Massnahme abgegolten werden, sind sozialversicherungsrechtlich Kantonsangestellte mit öffentlich-rechtlichem Mandat/Auftrag. Aktuelle Diskussionen sehen künftig eine Änderung vor: Aufgrund des tiefen Pflegegeldes entspricht diese Tätigkeit mehr einer unselbständigen Nebenbeschäftigung, weshalb künftig Pflegeeltern keinen Lohn sondern eine Entschädigung erhalten sollen. Nach wie vor haben sie Anrecht auf Kinderzulage für die eigenen Kinder sowie Sozialversicherungsleistungen.

9.4 Unterbringungen durch Jugendstrafbehörden in Pflegefamilien

Eine jugendstrafrechtliche Unterbringung in eine Pflegefamilie erfolgt aufgrund der Komplexität der Situationen praktisch ausschliesslich über einen Dienstleistungsanbieter in Familienpflege. Die Jugendstrafbehörde übernimmt die gesamten Kosten, das heisst auch die Neben- und allfällige Bildungskosten werden zu den Massnahmekosten geschlagen. Im Weiteren schliesst die JUGA mit den Unterhaltspflichtigen einen Unterhaltsvertrag ab und regelt die Kostenbeteiligung basierend auf einer Berechnungsgrundlage, die sich an den erweiterten SKOS-Richtlinien orientiert.

Der DAF stellt der JUGA die gesamten Kosten (Pflegegeld und Nebenkosten) in Rechnung und überweist der Pflegefamilie das Pflegegeld. Die JUGA hat in der Regel keinen direkten Kontakt mit der Pflegefamilie.

9.5 Gesamtkosten für Unterbringungen in Pflegefamilien

Die Kosten der freiwilligen Unterbringung in Pflegefamilien sind in der Sozialhilfe nicht spezifisch erhoben und sind in den Kosten der Fremdunterbringung eingerechnet. Eine Schätzung für das Jahr 2013 nimmt rund 2 Millionen Franken Kosten für Unterbringungen in Pflegefamilien durch die KESB an.

Die Zahlungen der KESB an DAF inner- und ausserhalb des Kantons für das Jahr 2013 können zwar erhoben werden, zeigen jedoch die Unübersichtlichkeit des Bereichs. Es kann daraus nicht erschlossen werden, für welche Leistungen wie viel bezahlt wurde. So sind bei einigen DAF Kosten für Heimunterbringungen und Bildung mit eingeschlossen.

Die Kosten für jugendstrafrechtliche Unterbringungen in Pflegefamilien können nicht spezifisch ausgewiesen werden. Sie bilden Teil der allgemeinen stationären Kosten für jugendstrafrechtliche Massnahmen.

Wie hoch die Gesamtkosten für die Unterbringung in Pflegefamilien für den Kanton Bern ausfallen, kann wegen der fehlenden Datenlage nicht schlüssig beantwortet werden. Selbst eine aussagekräftige Kostenschätzung ist aufgrund fehlender Transparenz über die Tarife und die damit verbundenen Leistungen sowie mangelnder Differenzierung der Kostenträger bei stationären Unterbringungen nicht möglich.

¹⁵ SKOS-Richtlinien F.3.3 und H.3

10 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien ist im Kanton Bern in zwei Formen aufgeteilt:

- Unterbringungen in Pflegefamilien ohne Anbindung an einen Dienstleistungsanbieter in Familienpflege DAF und
- Unterbringungen in Pflegefamilien, welche einem DAF angeschlossen sind. Diese Einrichtungen – teilen sich grob in zwei Typen auf:
 - a) Einrichtungen, die auch andere Unterbringungsformen anbieten wie Heime und
 - b) Einrichtungen, die ausschliesslich Dienstleistungen in der Familienpflege anbieten.

Beide Unterbringungsformen spielen bei den stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung eine bedeutende Rolle. Auch wenn verlässliche Daten über Unterbringungen sowohl in Pflegefamilien als auch in Heime fehlen, lassen Schätzungen darauf schliessen, dass rund ein Drittel aller Unterbringungen in Pflegefamilien vorgenommen werden.

Unterbringungen in Pflegefamilien sind in den letzten Jahren durch einige wichtige Entwicklungen geprägt worden:

- den Erlass von Richtlinien (z.B. Pflegvertrag und Pflegegeld) und Qualitätsstandards für Unterbringungen durch das Kantonale Jugendamt,
- die ungesteuerte und unregulierte Ausbreitung von heterogenen Dienstleistungsanbietern in der Familienpflege (meist unter dem Namen „Familienplatzierungsorganisation“),
- das Inkrafttreten der revidierten PAVO mit einer Regelung der Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege und der kantonalen PVO, welche eine Bewilligungspflicht für diese Einrichtungen eingeführt hat und
- die Neuorganisation des KESB.

10.1 Begriffsverständnis

Die Begriffsverwendung innerhalb des Pflegekinderbereiches sowie zwischen den beiden stationären Formen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung, Heime und Pflegefamilien ist uneinheitlich und manchmal unklar.

Folgerungen 1

Definierte Begriffe und eine harmonisierte Begriffsverwendung erleichtern ein gemeinsames Verständnis der Aufgaben in der Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Bern.

Analog Handlungsempfehlung 1 aus Teilbericht 1 „Heime“

Handlungsempfehlung 1

Das Projekt umfasst ein Glossar mit den wichtigsten Begriffen in den behandelten Themen (Kinder- und Jugendhilfe, Steuerung, Finanzierung und Betriebswirtschaft). Das Glossar umfasst alle Teilprojekte. Im Rahmen allfälliger Rechtssetzung ist zu prüfen, inwieweit die vereinbarte Begrifflichkeit in diese einfliessen kann.

10.2 Klärung der Rechtsfragen und gesetzlicher Förderauftrag für den Kanton

Die rechtliche Einstufung des Pflegeverhältnisses ist nicht klar. Die Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege sind in der heutigen PVO – aus „historischen“ Gründen in verschiedenen Abschnitten geregelt: zum einen die „heimähnlichen“ Organisationen in Abschnitt IV. Heimpflege, zum anderen in IVa. Dienstleistungsangebote in der Familienpflege. Für Aussenstehende ist die

unterschiedliche Regelung nicht nachvollziehbar. In einigen Punkten wiederholt die PVO die PAVO, in anderen ergänzt und erweitert sie diese.

Der Kanton unterstützt das Pflegekinderwesen durch den Erlass von Richtlinien und der Herausgabe eines Musterpflegevertrages gemäss PAVO Art. 3, Abs. 2 lit. b. Für eine weitergehende Förderung gemäss PAVO Art. 3, Abs. lit. a, zum Beispiel in Form von Beiträgen an die Aus- und Weiterbildung oder die Beratung von Pflegefamilien fehlt in der bernischen Gesetzgebung eine Ermächtigung des Kantons.

Folgerungen 2

Eine harmonisierte Rechtssetzung im Bereich der Familienpflege unter Einschluss der Dienstleistungsangebote und eine Beschränkung auf kantonale Ergänzungen und Erweiterungen der PAVO tragen zur Klarheit im Bereich der Familienpflege bei.

Handlungsempfehlung 2

Die PVO wird überprüft. Es wird geprüft, ob Regelungen für die Familienpflege und ihre Förderung als eigener Abschnitt in eine übergreifende Gesetzgebung für die ergänzenden Hilfen zur Erziehung aufgenommen werden. Eine gesetzliche Grundlage für die Förderung des Pflegekinderwesens durch den Kanton, unter anderem mit der Möglichkeit Direktbeiträge zu leisten, unterstützt die Bereitschaft der vorhandenen Pflegefamilien und dient der Gewinnung künftiger Pflegefamilien.

10.3 Gleichbehandlung der Pflegefamilien

Die Unterbringung in Pflegefamilien ohne Anbindung an einen Dienstleistungsanbieter oder in Pflegefamilien, die einer solchen Organisation angeschlossen sind, haben ungleiche Behandlungen der beiden Pflegefamiliendtypen hervorgerufen. Diese sind nur teilweise mit einer unterschiedlichen Aufgabenstellung zu erklären. Unterschiede ergeben sich unter anderem beim Pflegegeld, bei der Weiterbildung (Unabhängige Pflegeeltern müssen die Weiterbildungskosten vollständig übernehmen.), bei der Beratung in schwierigen Situationen oder bei der Verwendung des Musterpflegevertrages.

Folgerungen 3

Es ist im Interesse des Kinderschutzes und der Zielerreichung der Unterbringung Pflegefamilien, dass das Pflegeverhältnis bei Bedarf durch fachliche Beratung gestützt und geschützt wird und alle Pflegeeltern unterstützt sind, unabhängig davon, ob die Unterbringung mit einem Leistungsbezug bei einem Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege verbunden ist oder nicht. Förder- und Unterstützungsmassnahmen für alle Pflegefamilien tragen zur Tragfähigkeit jetziger und künftiger Pflegefamilien bei und helfen, langfristig das Angebot zu sichern.

Handlungsempfehlung 3

Richtlinien und Merkblätter insbesondere zum Pflegegeld werden im Sinne einer Gleichbehandlung alle Pflegefamilien überprüft und angepasst.

10.4 Klärung und Harmonisierung der Leistungen und Abgeltungsregeln von Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege

Die Dienstleistungsangebote in der Familienpflege haben sich bis zum Inkrafttreten der revidierten PAVO ungesteuert und unkontrolliert entwickelt. Sie unterscheiden sich in Bezug auf Leistungsumfang, -inhalte, -regelung und -abgeltung und Rechnungsstellung beträchtlich. Die Ist-

Analyse zeigt, dass die Leistungen und die Leistungsabrechnungen nicht transparent sind. Zahlreiche Anbieter verrechnen einen Gesamttarif pro Tag ohne Differenzierung nach einzelnen Leistungen.

Bei einigen Dienstleistungsanbietern der Familienpflege sind offenbar die Kosten für den Besuch einer assoziierten Privatschule im Tarif eingeschlossen. Es ist davon auszugehen, dass diese als Massnahmenkosten abgerechnet werden. Das bedeutet, dass in solchen Fällen, die sonst übliche Kostentragung im Bildungswesen nicht angewendet wird. Dabei handelt es sich um Fälle, welche nicht den Art. 18 VSG betreffen. Für die Grundschulung der Pflegekinder und die Schulpflichterfüllung ist die zuständige Schulbehörde am Aufenthaltsort des Pflegekindes, also am Wohnort der Pflegefamilie zuständig. Sollte eine Sonderschulung indiziert sein, wird diese nach den geltenden Sonderschulregelungen abgewickelt.

Der Anteil des Pflegegeldes (Bezahlung der Pflegefamilien) wird nach Aussen nicht immer transparent gemacht. Angesichts der Kostenhöhe ist auch von den Dienstleistungsanbietern in der Familienpflege das Führen einer Kostenrechnung zu verlangen. In der Vollzugspraxis von PAVO und PVO gibt es hierzu noch wenig Erfahrung.

Folgerungen 4

Im Interesse der Transparenz, der Qualitätssicherung und der Kostenkontrolle hat der Kanton als Aufsichtsbehörde ein Interesse an einer angemessenen Standardisierung und Harmonisierung der Leistungen und Tarife der Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege.

Handlungsempfehlung 4

Unter Auswertung der ersten Erfahrung mit der Aufsicht bei bewilligten und gemeldeten Dienstleistungsanbietern in der Familienpflege werden standardisierte Leistungsbeschreibungen vorgegeben und Abrechnungsbestimmungen erlassen, mit dem Ziel des offenen Ausweises der Kosten für die einzelnen Leistungen. Insbesondere sind die Bildungskosten (Volksschule und Sekundarstufe II) in den Kostenrechnungen auszuweisen. Die Zuweisungswege und Zuständigkeiten werden im Rahmen des Projekts Sonderschulstrategie 2010-15 überprüft.

10.5 Bedarfsplanung

Eine direkte Bedarfs- und Angebotssteuerung ist im Pflegekinderwesen bei den einzelnen Pflegefamilien nur mit indirekten Massnahmen möglich, wie Pflegegeldansatz und Förderung durch Aus- und Weiterbildung. Bei den Dienstleistungsanbietern gilt heute der „freie Markt“. Ob eine Bedarfsplanung wie im Heimbereich erwünscht ist, ist zu diskutieren. Der Kanton hat insofern ein indirektes Interesse, weil er im Rahmen der KESB-Massnahmen massgeblich die Kosten der Leistungen im Pflegekinderwesen bezahlt.

Allerdings fehlen analog zum Heimbereich die für eine Planung notwendigen Daten, obwohl gemäss PAVO Art. 20d, 20e, Art. 21 (KESB) die Grundlagen für die Datenerfassung vorhanden wären und sie dem Kanton das Recht einräumt, weitere Daten zu erheben. Es gehört im Lichte der Geschichte der Pflegeverhältnisse in der Schweiz zu den gegenwärtigen Ungereimtheiten, dass weder auf kantonaler noch auf nationaler Ebene bekannt ist, wie viele Pflegeverhältnisse es überhaupt gibt.

Folgerungen 5

Eine verwaltungstechnisch angemessene, zentrale Datenerfassung der Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen aus dem Kanton Bern in Pflegefamilien – gestützt auf die Bewilligungen durch die KESB, trägt zu einer bedarfsgerechten Angebotsentwicklung und zur Kontrolle

sowie Optimierung des Mitteleinsatzes bei. Diese Erfassung ist bereits für die kommenden Jahre vorgesehen. Eine Integration in die Erfassung aller stationären Angebote im Kanton Bern und ihrer Nutzung wird im Sinne einer Gesamtübersicht über die ergänzenden Hilfen zur Erziehung.

Analog Handlungsempfehlung 6 aus Teilbericht 1 „Heime“

Handlungsempfehlung 5

Es werden Grundlagen für eine periodische Datenerfassung der Pflegeverhältnisse im Kanton Bern erarbeitet. Die Daten werden in eine Gesamtübersicht der ergänzenden Hilfen zur Erziehung integriert.

10.6 Finanzierungsregelung und Kostentragung

Im Unterschied zum Heimbereich zeigt die Ist-Analyse ausschliesslich Unterschiedlichkeiten der Finanzierungsmodi von Unterbringungen in Pflegefamilien bestimmt durch den Zuweisungsweg („freiwillig“ oder behördlich angeordnet). Je nach Zuweisungsweg tragen Kanton, Gemeinden nach Abzug der Leistungen der Unterhaltspflichtigen unterschiedlich an die Kosten bei.

Wird allerdings die Perspektive der Kostentragung auf die verschiedenen Leistungsarten wie zum Beispiel Weiterbildung und Begleitung der Pflegefamilie und die Bezahlung der eigentlichen Kernleistung, nämlich des Pflegegeldes ausgeweitet, zeigen sich grössere Unterschiede. Diese sind aber materiell meistens nicht erfasst (siehe 10.6.4 Finanzierung aus Sicht der Pflegefamilien).

10.6.1 Finanzierungsregelung aus Sicht des Kantons

Für die Kostentragung des Kantons ergibt sich ein Unterschied, ob es sich um eine „freiwillige Unterbringung“ handelt oder um eine behördlich angeordnete durch KESB oder JUGA. Dies betrifft auch die Kosten der zusätzlichen Leistungen, wenn ein Dienstleistungsanbieter involviert ist. Im Folgenden wird deshalb von den Gesamtkosten einer Unterbringung unter Einbezug der Leistungen des Dienstleistungsanbieters ausgegangen.

Unterbringungen in Pflegefamilien: Kostentragung der Unterbringungskosten (ohne Nebenkosten) aus Sicht des Kantons

	Kostentragung Kanton Aufwandes nach Abzug der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen		
	Freiwillige- Zuweisung *	KESB- Zuweisung	JUGA-Zuweisung **
Pflegefamilie ohne Dienstleistungsanbieter	50 Prozent (Lastenausgleich)	100 Prozent der Massnahmekosten	100 Prozent
Unterbringung über einen Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege	50 Prozent (Lastenausgleich)	100 Prozent der Massnahmekosten	100 Prozent

- * Freiwillige Unterbringungen durch die Sorgeberechtigten mit (meistens) oder ohne Mitwirkung eines Sozialdienstes (Gemeinde)
- ** JUGA = inkl. Jugendgericht

Unterbringungen durch die JUGA erfolgen fast ausschliesslich über einen Dienstleistungsanbieter in Familienpflege.

Die unterschiedliche Kostentragung von Beratungs-, Begleitungs- und Weiterbildungskosten ist bei Unterbringungen in Pflegefamilien nicht politisch diskutiert worden.

Folgerungen 6

Ein Finanzierungsmodus, der das Anbieten ergänzender Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe als originäre Staatsaufgabe mit Anspruch auf direkte Beiträge formuliert, und eine Finanzierung, die von den erbrachten Leistungen und nicht von der Auslösung der Massnahme ausgeht, trägt dazu bei, die Ziele der stationären ergänzenden Hilfe in der Familienpflege zu erreichen.

Analog Handlungsempfehlung 12 aus Teilbericht 1 „Heime“

Handlungsempfehlung 6

Es wird ein Finanzierungssystem entwickelt, das von den erbrachten Leistungen ausgeht, die Erreichung der mit einer Unterbringung angestrebten Ziele unterstützt, die Gleichbehandlung von Pflegefamilien sichert und nachvollziehbar ist. Die Kostentragung der einzelnen Leistungen in der Familienpflege zur Qualifizierung, Beratung und Begleitung der Pflegefamilie und des Pflegekindes wird geklärt.

10.6.2 Finanzierungsregelung aus Sicht der Gemeinden

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 Massnahmekosten, die individuellen Nebenkosten gehen subsidiär zu Lasten der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Bei „freiwilligen“ Unterbringungen werden die Gemeinden über die Sozialhilfe gemäss Lastenausgleich belastet.

Ob freiwillige Unterbringungen vorkommen, welche zusätzliche Bildungskosten für die Gemeinde auslösen, ist nicht bekannt. Die Kostentragung über die Sozialhilfe ist jedoch systemfremd.

Unterbringungen in Pflegefamilien: Kostentragung der Unterbringungskosten (ohne Nebenkosten) aus Sicht der Gemeinden

	Kostentragung Gemeinden nach Abzug der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen		
	Freiwillige-Zuweisung *	KESB-Zuweisung	JUGA-Zuweisung **
Pflegefamilie ohne Dienstleistungsanbieter	50 Prozent (Lastenausgleich***)	0	0
Unterbringung über einen Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege	50 Prozent (Lastenausgleich)	0	0

- Freiwillige Unterbringungen durch die Sorgeberechtigten mit (meistens) oder ohne Mitwirkung eines Sozialdienstes (Gemeinde)
- ** JUGA = inkl. Jugendgericht
- *** Kollektiv aller Gemeinden mit Verteilung auf die einzelne Gemeinde gemäss Schlüssel Lastenausgleich

Folgerungen 7

Die unterschiedliche Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden je nach Zuweisungsweg ist sachlich nicht ableitbar und kann Fehlanreize auslösen.

Analog Handlungsempfehlung 13 aus Teilbericht 1 „Heime“

Handlungsempfehlung 7

Bei der Entwicklung eines Finanzierungssystems im ganzen Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung ist der Aspekt der Aufgabenteilung und des Lastenausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden zu beachten und Folgen von Änderungen sind aufzuzeigen.

10.6.3 Finanzierungsregelung aus Sicht der Unterhaltspflichtigen (Kostenbeteiligung)

Eltern müssen sich an den Kosten für die Unterbringung ihres Kindes in einer Pflegefamilie beteiligen. Der Grundsatz der Unterhaltspflicht gemäss Artikel 276 ZGB hält fest, dass Eltern für den Unterhalt (Erziehung, Ausbildung und Kindesschutzmassnahmen) des Kindes aufzukommen haben. Gemäss Artikel 285 ZGB soll der Unterhaltsbeitrag den Bedürfnissen des Kindes sowie der Lebensstellung und Leistungsfähigkeit der Eltern entsprechen. Weiter sind Vermögen und Einkünfte des Kindes zu berücksichtigen.

Somit ist das Pflegegeld primär durch die Unterhaltspflichtigen zu leisten. Je nach Zuweisungsweg wird es subsidiär zu Sozialhilfe. Bei der Berechnung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen kommen bei allen Zuweisungswegen die Richtlinien der SKOS für das „erweiterte Budget“ zur Anwendung.

Nicht restlos klar ist die Kostentragung zusätzlicher Leistungen, wie sie bei Unterbringungen über einen DAF anfallen. Beispiele: Die Unterhaltspflichtigen tragen bei Inanspruchnahme eines DAF Weiterbildungskosten für die Pflegefamilie, die bei Unterbringungen in „normalen“ Pflegefamilien“ bei den Pflegeeltern anfallen. Für die zusätzliche Beratung und Begleitung des Pflegeverhältnisses durch eine DAF tragen primär die Unterhaltspflichtigen die Kosten. Wird ein Pflegeverhältnis durch einen Sozialdienst begleitet oder durch die PKA intensiv unterstützt, fallen diese Kosten beim Gemeinwesen (Gemeinde oder Kanton) an.

Ob es vorkommt, dass bei einer Unterbringung über eine DAF auch Schulkosten für assoziierte Privatschulen zu Lasten der primären Zahlungsverpflichtung der Unterhaltspflichtigen anfallen, ist nicht bekannt. Es dürfte sich allenfalls um Einzelfälle handeln, die allerdings stossend sind, weil sie die Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts in Frage stellen.

Unterbringungen in Pflegefamilien: Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen

	Kostenbeteiligung ohne Nebenkosten		
	Freiwillige-Zuweisung*	KESB-Zuweisung	JUGA-Zuweisung **
Pflegefamilie ohne Dienstleistungsanbieter	Unbegrenzt bis zum erweiterten SKOS-Budget	Unbegrenzt bis zum erweiterten SKOS-Budget	Unbegrenzt bis zum erweiterten SKOS-Budget
Unterbringung über einen Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege	Unbegrenzt bis zum erweiterten SKOS-Budget	Unbegrenzt bis zum erweiterten SKOS-Budget	Unbegrenzt bis zum erweiterten SKOS-Budget

- * Freiwillige Unterbringungen durch die Sorgeberechtigten mit (meistens) oder ohne Mitwirkung eines Sozialdienstes (Gemeinde)
- ** JUGA = inkl. Jugendgericht

- Können Unterhaltspflichtige die Kostenbeteiligung aufgrund mangelnder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nicht voll oder gar nicht bezahlen, werden die nicht bezahlten Kostenanteile bei „freiwilligen“ Unterbringungen zu wirtschaftlicher Sozialhilfe. Bei einer jugendstrafrechtlichen Massnahme übernimmt der Kanton subsidiär sämtliche Kosten, bei einer zivilrechtlichen Massnahme zahlt der Kanton die Kosten des Massnahmevollzugs, die individuellen Nebenkosten werden subsidiär von der wirtschaftlichen Sozialhilfe übernommen.

Folgerungen 8

Die Berechnung der Kostenbeteiligung erfolgt für alle Zuweisungswege nach der gleichen Methodik. Eine Ungleichbehandlung ergibt sich durch die stark unterschiedliche Höhe der Massnahmekosten mit oder ohne DAF und der unterschiedlichen Leistungen, die damit abgegolten werden. Die Belastung kann die Ziele der Unterbringung gefährden.

Analog Handlungsempfehlung 14 aus Teilbericht 1 „Heime“

Handlungsempfehlung 8

Es wird eine Neuregelung der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen erarbeitet, die sich unabhängig der Art der Unterbringung und im Kern die Beteiligung am Pflegegeld erfasst und nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit abgestuft ist. Geprüft wird dabei die Einführung einer einheitlichen Obergrenze. Die Kostenbeteiligungen an alle ergänzenden Hilfen zur Erziehung werden einer Gesamtbetrachtung unterzogen.

10.6.4 Finanzierungsregelung aus Sicht der Pflegefamilie

Aus Sicht der Pflegefamilie ergibt sich ein Unterschied, ob sie einer DAF angeschlossen ist oder nicht. Dementsprechend sichert entweder die DAF die Abgeltung des Pflegegeldes in einer bilateralen Abmachung. Sie entscheidet auch über die Höhe des Pflegegeldes und bietet der Pflegefamilie weitere Leistungen, die über die DAF finanziert werden (z.B. Begleitung, Beratung, Weiterbildung). Die Ist-Analyse zeigt beträchtliche Unterschiede in der Höhe des Pflegegeldes, welches durch DAF an die Pflegefamilie ausgerichtet wird. Das Zahlungsrisiko liegt nicht bei der Pflegefamilie.

Pflegefamilien, die ohne Assoziierung an eine DAF Pflegekinder aufnehmen, handeln das Pflegegeld selbständig mit den unterbringenden Stellen (Sorgeberechtigte, Sozialdienste oder KESB) aus. Wie weit dabei die Empfehlungen des KJA angewendet werden, ist nicht bekannt. Die vorhandenen Angaben deuten darauf hin, dass Pflegefamilien ohne DAF ein geringeres Pflegegeld erhalten als die Pflegefamilien über eine DAF. Die Kostentragung zusätzlicher Leistungen, wie Beratung oder Weiterbildung muss im Einzelfall geklärt werden. Oft tragen die Pflegefamilien diese Kosten selbst.

Wie weit die Pflegefamilie im Falle einer freiwilligen Unterbringung das Zahlungsrisiko trägt, ist nicht bekannt. Zahlungsabläufe, in denen das Pflegegeld direkt zwischen Unterhaltspflichtigen und Pflegeeltern laufen, bergen ein Konfliktrisiko, welches das Pflegeverhältnis gefährden kann.

Während bei Pflegefamilien, die bei einer DAF assoziiert sind, quasi automatisch von einer höheren Fachlichkeit der Pflegefamilie und einem erhöhten Betreuungsbedarf des aufgenommenen Kindes ausgegangen wird, ist bei Pflegefamilien ohne DAF eine erhöhte Fachlichkeit beispielsweise für die Aufnahme eines Kindes mit erhöhtem Betreuungsbedarf individuell zu vereinbaren. Wie oft dies vorkommt und ob dabei einheitliche Kriterien für die Fachlichkeit einer Pflegefamilie oder des erhöhten Betreuungsbedarfes angewendet werden ist nicht klar.

Folgerungen 9

Eine Gleichbehandlung aller Pflegefamilien bei der Festsetzung des Pflegegeldes und der Kostentragung zusätzlicher Leistungen beziehungsweise der Qualifizierung der Pflegeeltern sowie bei den Zahlungsabläufen vergrössert die Tragfähigkeit der Pflegefamilien und des Pflegekindersystems.

Handlungsempfehlung 9

Es werden Pflegegeldrichtlinien für alle Pflegefamilien ausgearbeitet, welche die Fachlichkeit der Pflegefamilien berücksichtigt sowie das Alter des aufgenommenen Kindes, Kriterien für einen erhöhten Betreuungsbedarf präzisiert und durch die Pflegefamilien erbrachte Eigenleistungen berücksichtigt (Weiterbildung). Dabei wird eine Angleichung der Pflegegelder unabhängig der Assoziierung an eine DAF vorgenommen.

Kanton und Gemeinden prüfen den Zahlungsablauf des Pflegegeldes, so dass die Pflegefamilien nicht das Zahlungsrisiko trägt.

10.7 Nebenkosten und ihre Kostentragung

Im Unterschied zur Unterbringung in einem Heim, wo die meisten Kosten standardisiert sind, fallen bei einer Unterbringung in einer Pflegefamilie je nach Vereinbarung im Pflegevertrag die Nebenkosten individualisiert an. Bei Unterbringungen über eine DAF werden die Nebenkosten oft in Form einer Pauschale standardisiert.

Die Nebenkosten sind klassische Lebenshaltungskosten, die auch anfallen, wenn das Kind in seiner Herkunftsfamilie lebt. Dazu gehören unter anderem auch die individuellen Prämien für Versicherungen oder den individuellen Gesundheitsaufwand. Die finanzielle Deckung dieser Bedürfnisse bleibt auch bei einer Unterbringung in einer Pflegefamilie primäre Aufgabe und Kompetenz der Sorgeberechtigten und ist im Pflegevertrag zu regeln und/oder in der konkreten Situation mit ihnen abzusprechen. Können Sorgeberechtigte aus finanziellen Gründen die Nebenkosten nicht übernehmen, haben sie Anspruch auf Sozialhilfe (Siehe Empfehlungen des KJA). Dieser Grundsatz wird von den DAF häufig wenig beachtet, Stichwort: Nebenkostenpauschalen.

Die Regelung der JUGA, wonach auch Nebenkosten zu Massnahmekosten werden, ist aus Praktikabilitätsgründen verständlich. Ob eine Angleichung an die Regelung der KESB sinnvoll ist, muss geprüft werden.

Folgerungen 10

Eine Abgrenzung zwischen Unterbringungskosten (Massnahmekosten) und Nebenkosten bei Unterbringungen in Pflegefamilien schafft Transparenz. Einheitliche Regelungen über die Subsidiarität der Sozialhilfe und über Rechnungsstellung und Zahlungsrisiko sorgen für Gleichbehandlung der Leistungsbesteller und der Leistungserbringer.

Analog Handlungsempfehlung 16 aus Teilbericht 1 „Heime“

Handlungsempfehlung 10

Eine allgemeine Nebenkostenregelung (Inhalt, Höhe, Kompetenzen, Rechnungsstellung und Zahlungsrisiko) wird für alle Unterbringungen in Pflegefamilien erstellt. Subsidiär werden Nebenkosten von der Sozialhilfe gedeckt.

10.8 Vergleich zur Finanzierung von Heimunterbringungen[^]

Die Finanzierung der Unterbringung in Pflegefamilien im Vergleich zu Unterbringungen in Heimen ist vor allem dann ungleich, wenn eine Unterbringung in einem Heim mit öffentlichen Beiträgen erfolgt. Dies betrifft sowohl die Kostentragung als auch die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen. Bei Unterbringungen in andere Heime unterscheidet sich die Finanzierung und Kostentragung von Unterbringungen in Pflegefamilien nicht.

Folgerungen 11

Im Rahmen der Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung sind die Finanzierungen der einzelnen Massnahmen aufeinander abgestimmt und die Finanzierungsregelungen bei stationären Hilfen, ob Pflegefamilie oder Heim harmonisiert.

Analog Handlungsempfehlung 12 und 18 aus Teilbericht 1 „Heime“

Handlungsempfehlung 11

Es wird ein Finanzierungssystem entwickelt, das die Erreichung der mit einer Unterbringung angestrebten Ziele unterstützt und eine Angleichung der Finanzierungen von Unterbringungen in Pflegefamilien und in Heimen gewährleistet.

Kantonales Jugendamt

Gerechtigkeitsgasse 81

3011 Bern

Telefon 031 633 76 33

Telefax 031 633 76 18

kja@jgk.be.ch

www.be.ch/kja

Stand: 5. Februar 2015