

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 4. Juli 2018
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Geschäftsnummer: 12-2014-21
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Schlussberichterstattung zum Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung“

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	3
2	Ausgangslage	4
3	Begrifflichkeit, Gegenstand und Zugang	6
3.1	Neuer Oberbegriff	6
3.2	Definition der Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf	6
3.3	Anspruch	7
3.4	Abgrenzung	8
3.4.1	Kantonale Einrichtungen	8
3.4.2	Heilpädagogische Früherziehung sowie Psychomotorik und Logopädie im Vorschulbereich	8
4	Ergebnisse der umfassenden Ist-Analyse	8
4.1	Stationäre Unterbringung	9
4.1.1	Unterbringung in stationären Einrichtungen	9
4.1.2	Exkurs: Unterbringung in Sonderschulheimen und Schulheimen	9
4.1.3	Unterbringung in Pflegefamilien	9
4.1.4	Zahlen zur stationären Unterbringung im Kanton Bern 2015 – 2017	10
4.2	Ambulante Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung	11
4.3	Fazit	11
5	Neues Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell	12
5.1	Kantonaler Leistungskatalog	12
5.2	Angebotsentwicklung	15
5.2.1	Grundlagen	15
5.2.2	Partizipativer Planungsprozess	15



5.2.3	Stand der kantonalen Datenbank im Jahr 2017	16
5.3	Leistungsvereinbarung und Leistungsbeschreibung	16
5.4	Aufsicht und Anerkennung	17
5.5	Zugangssteuerung und Rechnungsabwicklung	18
5.5.1	Zugangssteuerung bei einvernehmlich vereinbarten Leistungen	18
5.5.2	Rechnungsabwicklung und Kostentragung bei einvernehmlich vereinbarten Unterstützungsleistungen mit Kostengutsprache durch Sozialdienste	18
5.5.3	Rechnungsabwicklung und Kostentragung bei angeordneten behördlichen Massnahmen (KESB-Beschluss)	18
5.5.4	Rechnungsabwicklung und Kostentragung bei Unterbringung in ein Sonderschulheim	19
5.6	Das Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell im Überblick	19
6	Arbeitsprogramm 2017	22
6.1	Kostenschätzung der einkommensabhängigen Kostenbeteiligung	22
6.2	Kostenschätzung der Leistung „Sozialpädagogische Familienbegleitung“	23
6.3	Kostenschätzung der „sozialpädagogischen Tagesstruktur“	23
6.4	Kostenschätzung im Zusammenhang mit der Stärkung der Pflegefamilien	24
6.5	Kostenschätzung im Zusammenhang mit den Dienstleistungsanbietern in der Familienpflege (DAF)	24
6.6	Kosteneffekt bei einer höheren Auslastungsziffer in Schulheimen	24
6.7	Kostenschätzung des Sanierungsbedarfes bei der Infrastruktur von subventionierten, stationären Einrichtungen	25
6.8	Ausgestaltung des Modells der einvernehmlich vereinbarten Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung (Sozialdienste) mit Fallpauschalen	26
7	Finanzielle Auswirkungen	26
8	Auswirkungen auf die Gemeinden	28
9	Auswirkungen auf die Burgergemeinden	29
10	Verantwortung aus einer Hand	29
11	Antrag	29

1 Zusammenfassung

In Umsetzung der Motion 221-2011 (Kneubühler, Nidau FDP „Vereinfachung der Strukturen im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe“) am 12. März 2014 (RRB 338-2014) lancierte der Regierungsrat unter der Federführung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) das Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ (OeHE), das als Modellvorhaben vom Bund mit einer Laufzeit von drei Jahren anerkannt und finanziell unterstützt wurde.

Ziel des Projekts ist die Entwicklung und Ausgestaltung eines **einheitlichen, aufeinander abgestimmten Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtssystems von ambulanten und stationären sozialpädagogischen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe**, welche unter dem Sammelbegriff der ergänzenden Hilfen zur Erziehung zusammengefasst waren. Im Laufe des Projekts wurde die **Begrifflichkeit** „ergänzende Hilfen zur Erziehung“ aufgrund kritischer Einwände der Behindertenverbände gegen diese Terminologie noch einmal grundlegend überprüft. Es wurde ein neuer **Oberbegriff „Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf“** eingeführt, um der behinderungsbedingten Unterbringung (in Sonderschulheimen), die nicht aus sozialen, sondern aus medizinischen oder schulischen Gründen erfolgt, besser gerecht zu werden. Damit werden unter diesem Oberbegriff die folgenden Leistungen subsumiert:

- ambulante Hilfen (namentlich sozialpädagogische Familienbegleitung, Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege, Ausübung und Übergabe des Besuchsrechts, sozialpädagogische Tagesstruktur und ambulante Nachsorge aus dem stationären Bereich),
- stationäre Unterbringung in Pflegefamilien,
- stationäre Unterbringung in Einrichtungen (Heimen),
- stationäre Unterbringung in Sonderschulheimen.

Die im Projekt durchgeführten **Analysen** zeigen die Mängel des heutigen Systems, namentlich die fehlende Transparenz und Vergleichbarkeit der Kosten und Leistungen, Rechtsungleichheiten, teils widersprüchliche Normen, unterschiedliche Aufsichtspraxen sowie den Handlungsbedarf deutlich auf. Vor diesem Hintergrund wurde ein **neues Modell** entwickelt, das sich auf ambulante und stationäre Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs von Kindern und Jugendlichen bezieht und diese einer **einheitlichen Steuerung, Finanzierung und Aufsicht aus einer Hand** unterstellt. Im Fachbericht vom 30. März 2017 sind die Ergebnisse der Arbeiten detailliert dargestellt und das neue Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell beschrieben. Der Regierungsrat wurde am 29. März 2017 über den Stand der Arbeiten informiert.

Im Kern definiert das neue Modell einen **verbindlichen kantonalen Rahmen mit klar definierten Zuständigkeiten, Instrumenten und Prozessen sowohl auf strategischer als auch operativer Ebene**. Der Kanton trägt die Gesamtverantwortung und konzentriert sich auf die planende und steuernde Funktion (inkl. Angebotsentwicklung). Er stellt zusammen mit Leistungserbringern von stationären und ambulanten Angeboten sicher, dass quantitativ ausreichende und qualitativ gute ambulanten und stationären Leistungen zur Verfügung stehen. Auf der Grundlage eines kantonalen Leistungskatalogs und einer kontinuierlichen Kosten- und Datenerfassung und –auswertung schliesst der Kanton im Rahmen der verfügbaren Mittel mit privaten Leistungserbringern Leistungsvereinbarungen ab. Einheitliche übergeordnete Vorgaben der Rechnungslegung und Leistungsbewirtschaftung sollen die zweckmässige, wirtschaftliche und effiziente Verwendung der eingesetzten Mittel sicherstellen. Gleichzeitig sollen die Leistungserbringer mehr Flexibilität und unternehmerischen Spielraum erhalten. Dieser verbindliche Rahmen der Leistungsbewirtschaftung soll Leistungsbesteller (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Sozialdienste, Schulbehörden, Jugendstrafvollzugsbehörden), optimal

in ihrer Aufgabe unterstützen, Entscheide im Einzelfall zu treffen, die sich am individuellen Bedarf der Kinder und Jugendlichen orientieren.

Das neue System soll kostenneutral umgesetzt werden. Mittelfristig sollen Einsparungen erzielt werden. Neben anderen Faktoren ist die Inanspruchnahme bzw. der Leistungsbezug entscheidend für die Kostenentwicklung. Die ab 2015 aufgebaute Datenbank ermöglicht eine genaue Auswertung. Die Daten der Berichtsjahre 2015 bis 2017 zeigen einen kontinuierlichen Rückgang der Anzahl stationären Unterbringungen, der auf ausserkantonale Kinder zurückzuführen ist, welche im Kanton Bern untergebracht sind. Die Unterbringung in Pflegefamilien bleibt nach einer Zunahme im Jahr 2016 im 2017 unverändert.

Die Kosten des heutigen Systems können nur annähernd geschätzt werden. Die Kosten für die stationäre Unterbringung von Berner Kindern inner- und ausserkantonale betragen im Jahr 2016 insgesamt rund **CHF 166.3 Millionen**.

Im 2017 wurden Vertiefungsarbeiten mit insgesamt 13 Massnahmen, u.a. zu Kostenschätzungen und –vergleichen, durchgeführt, um die Effekte und finanziellen Auswirkungen des neuen Modells darzustellen. Das neue System hat **kostendämpfende Effekte** zur Folge, indem die neuen Instrumente der gezielten Leistungsbewirtschaftung einer ungesteuerten Mengensteuerung und Kostenentwicklung entgegenwirken. **Minimale kostensteigernde Effekte** wie die Einführung eines einheitlichen Pflegegeldtarifs und den Anspruch der Pflegefamilie auf Beratung und Unterstützung **sollen kompensiert werden**. Zudem ist längerfristig durch die Stärkung des Pflegekinderwesens und die Förderung der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien eine Entlastung im kostenintensiveren Heimbereich zu erwarten.

Ein erheblicher Anstieg der Kosten ist aufgrund des **aufgelaufenen Investitions- und Sanierungsbedarfs** bei den Einrichtungen zu erwarten. Der ermittelte Investitionsbedarf bei den identifizierten Einrichtungen mit Sanierungsbedarf für den Zeitraum von 2019 bis 2025 beläuft sich auf rund CHF 30 Millionen (Anteil Kanton). Die Kostengenauigkeit beträgt +/- 25%.

Es ist davon auszugehen, dass auf **Verwaltungsebene** in der Umstellungsphase ein Mehraufwand anfällt. Dem entsprechend ist im Übergang mit einer befristeten Erhöhung des Stellenetats zu rechnen. Der genaue Umfang ist im Rahmen der Umsetzung näher zu bestimmen.

Auf die **Globalbilanz im Lastenausgleich Sozialhilfe** (Umverteilung zwischen Kanton und Gemeinden) hat das neue Finanzierungsmodell keine Auswirkungen.

2 Ausgangslage

Die Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der sozialpädagogischen Landschaft im Kanton Bern, namentlich des stationären Bereichs, wurde mehrfach von der Wissenschaft und Politik kritisiert¹. Die rechtlichen Bestimmungen im Kanton sind in zwölf verschiedenen Rechtserlassen verankert, welche gleiche oder ähnliche Sachverhalte unterschiedlich und teilweise widersprüchlich regeln. Vor diesem Hintergrund lancierte der Regierungsrat in Umsetzung der Motion 221-2011 (Kneubühler, Nidau FDP „Vereinfachung der Strukturen im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe“) am 12. März 2014 (RRB 338-2014) unter der Federführung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) das kantonale Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ (OeHE).

Ziel des Projekts ist die Entwicklung und Ausgestaltung eines einheitlichen, aufeinander abgestimmten Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtssystems von ambulanten und stationären sozialpädagogischen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die sich an Kinder und Ju-

¹ Vgl. Fachbericht „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“, Kp. I, 4.2 unter www.be.ch/oehe

gendliche und indirekt auch an deren Eltern beziehungsweise Sorgeberechtigte richten. Das neue Modell soll den Bedarf nach diesen Leistungen sowie deren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit optimal miteinander verknüpfen und transparent ausweisen, um die Legitimation der eingesetzten öffentlichen Mittel sicherzustellen. Mittelfristig verfolgt das Modell im weiteren Vollzug eine Kostenoptimierung und Effizienzsteigerung.

Zur Projektumsetzung wurde in einem ersten Schritt eine umfassende Ist-Analyse² zur Struktur, Finanzierung und Aufsicht dieser verschiedenen Leistungen vorgenommen. Gestützt auf die dabei erkannten Defizite des heutigen Systems wurden in einem zweiten Schritt Handlungsempfehlungen, Steuerungsstrategien und Grundprinzipien definiert, anhand welchen sich die konkrete Ausgestaltung des neuen Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell orientiert. Rund 80 Fachleute aus Praxis und Verwaltung wurden in die Erarbeitung der vielfältigen Grundlagen einbezogen. Die Ergebnisse sind im Fachbericht „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“³ aufgeführt, welcher nach der Konsultation bei den Fachverbänden und den involvierten Direktionen GEF, ERZ und FIN⁴ mit den entsprechenden Anpassungen am 30. März 2017 verabschiedet wurde. Der Regierungsrat wurde am 29. März 2017 über den Stand der Arbeiten informiert.

Im Laufe der Konkretisierung der Arbeiten zum Fachbericht wurde deutlich, dass die finanziellen Auswirkungen in einzelnen Bereichen detaillierter untersucht werden müssen. In der Folge vereinbarten die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) und die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) am 20. Dezember 2016 ein Arbeitsprogramm für das Jahr 2017, um vertiefte Kostenschätzungen anzustellen, weitere offene Fragen zu klären sowie in einzelnen Bereichen vorgezogene Umsetzungsmassnahmen zu realisieren⁵. Unter anderem wurde die kantonale Datenbank um die ambulanten Leistungen erweitert und der zweite kantonale Datenbericht 2016⁶ vorgelegt. Im Bereich der ambulanten Leistungen wie der sozialpädagogischen Familienberatung liegen die mit den Leistungserbringern konsolidierten Grundlagen zum Start eines Pilotprojekts zwischenzeitlich vor. Wichtige Klärungen erfolgten auch im Pflegekinderwesen und in Bezug auf die Schätzung des Investitionsbedarfs.

Mit dem Projekt Strategie Sonderschulung erfolgte weiterhin eine enge Koordination und Abstimmung. Im Jahr 2017 wurde eine Analyse der heutigen Praxis zur Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Sonderschulheimen und Schulheimen vorgenommen⁷ und gestützt darauf in enger Zusammenarbeit mit der ERZ künftige Prozesse zur Klärung von Rolle und Aufgaben der verschiedenen involvierten Akteure definiert und beschrieben.

Das neue Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell der Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf setzt aufgrund der Verzahnung und wechselseitigen Abhängigkeiten der verschiedenen Leistungen, Instrumente und Prozesse die Zuständigkeit aus einer Hand bei einer Direktion und in einem Amt voraus. Der Komplexität des Aufgabenbereichs kann nur mit einer kantonal klar definierten Gesamtverantwortung begegnet werden.

² Vgl. Projekt OeHE <Teilbericht 1: Ist-Analyse von Finanzierungssystemen der stationären Hilfen und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem, Februar 2015. Teilbericht 2: Ambulante erzieherische Hilfen im Kanton Bern - Angebot, Zugänge und Finanzierung, März 2015. Teilbericht 3: Ist-Analyse des Finanzierungssystems der Familienpflege und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem, Februar 2015 unter www.be.ch/oehe.

³ Vgl. Fachbericht und Projektband unter www.be.ch/oehe.

⁴ Vgl. Konsultationsergebnisse unter www.be.ch/oehe.

⁵ Vgl. Kp. 5.

⁶ Vgl. Datenbericht 2016: Stationäre ergänzende Hilfen zur Erziehung und Betreuung im Kanton Bern, April 2017 unter www.be.ch/oehe.

⁷ Vgl. Bericht „Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Sonderschulheimen und Schulheimen: Ist-Analyse der heutigen Praxis“ vom 18. September 2017.

3 Begrifflichkeit, Gegenstand und Zugang

3.1 Neuer Oberbegriff

Im Lauf des Projekts wurde von Fachverbänden und Einrichtungen aus dem Handlungsfeld der Begleitung von Menschen mit einer Behinderung die Kritik vorgebracht, dass Kinder 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. In der Tat wird die Terminologie primär als Antwort auf Erziehungsprobleme und dissoziale Familiensysteme verstanden und vermag zu wenig auf die besondere Situation von Kindern mit einer Behinderung einzugehen, die aufgrund einer medizinischen, pflegerischen und sonderpädagogischen Diagnostik bzw. aus schulermöglichenden Gründen (Schulweg aufgrund der Distanz zum Elternhaus unzumutbar) in einer Einrichtung betreut werden müssen. In der Folge wurde die Begrifflichkeit unter Einbezug der Fachverbände noch einmal grundlegend überprüft und dabei die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen ins Zentrum gerückt.⁸

Auf der kantonalen Ebene der Systemsteuerung und –verantwortung soll grundsätzlich nicht zwischen sozialbedingten und behinderungsbedingten Leistungen unterschieden werden. Die kantonalen Instrumente der Steuerung, Finanzierung und Aufsicht sind unabhängig davon anwendbar, ob eine Einrichtung primär Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung betreut oder sich um die Zielgruppe der verhaltensauffälligen Kinder und Jugendliche kümmert, die aus sozialen Gründen fremduntergebracht werden müssen. Kommt dazu, dass sich auf Fall-ebene die Bedarfslagen überschneiden und verändern können. Auch vor diesem Hintergrund ist ein nicht segregiertes System besser darauf vorbereitet, passende Antworten auf die vielfältigen, vielschichtigen, sich überschneidenden und dem Wandel unterworfenen Bedürfnisse und Bedarfslagen von jungen Menschen und Familien zu geben.

Um den Einbezug der behinderungsbedingten Unterbringung in Sonderschulheimen besser zum Ausdruck zu bringen, wird neu der Oberbegriff „**Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf**“ eingeführt⁹, welcher seitens Fachverbände begrüsst wird. Unter diesem Dach sind für diese Leistungsangebote einheitliche Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsinstrumente konzipiert und erarbeitet worden.

3.2 Definition der Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf

Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf richten sich im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention, der Bundesverfassung (Art. 11)¹⁰ und der Kantonsverfassung (Art. 29 Abs. 2)¹¹ sowohl an Kinder und Jugendliche mit als auch ohne Behinderungen, die aus verschiedenen Gründen in ihrer Entwicklung geschützt, unterstützt und gefördert werden müssen. Das Zivilgesetzbuch (ZGB)¹² respektive das Kindesrecht (Art. 252 ff.) trifft ebenfalls keine Unterscheidung zwischen Kindern und Jugendlichen mit respektive ohne Behinderungen und deren Familien. Hervorzuheben ist Art. 302 ZGB, wonach die Eltern das Kind ihren Verhältnissen entsprechend zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen haben. Sie haben dem Kind, insbesondere dem Kind mit körperlichen oder geistigen Gebrechen, entsprechend seinen Fähigkeiten und Neigungen eine angemessene, allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen. Zu diesem Zweck

⁸ Vgl. Bericht „Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs“ vom 27. November 2017.

⁹ Nachfolgend wird der Einfachheit halber nur noch von besonderem Förder- und Schutzbedarf gesprochen.

¹⁰ BV Art. 11 Abs. 1 Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.

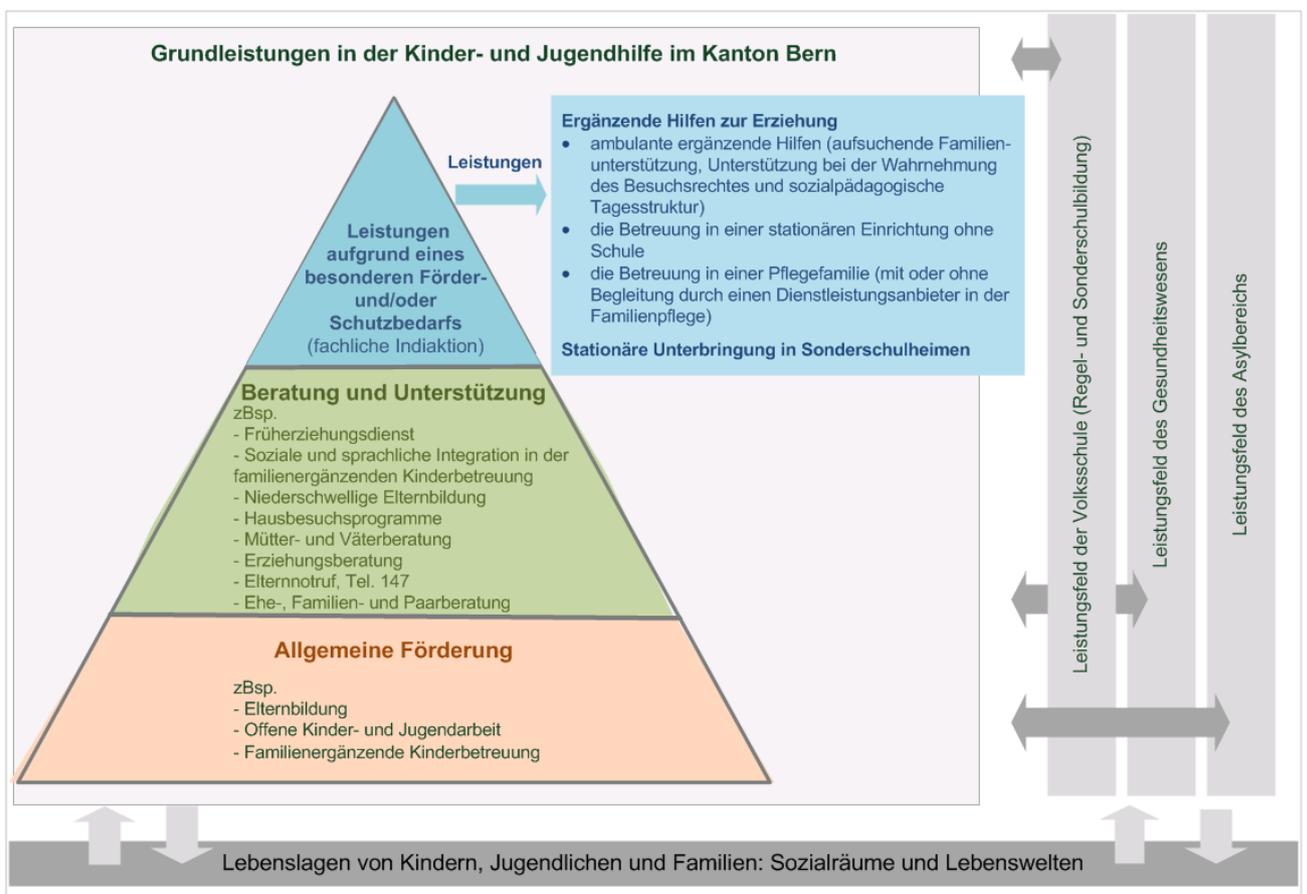
¹¹ KV Art. 29 Abs. 2 Jedes Kind hat Anspruch auf Schutz, Fürsorge und Betreuung sowie auf eine seinen Fähigkeiten entsprechende, unentgeltliche Schulbildung.

¹² Vgl. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.

sollen sie in geeigneter Weise mit der Schule und, wo es die Umstände erfordern, mit der öffentlichen und gemeinnützigen Jugendhilfe zusammenarbeiten.

Mit der Ergänzung *besonderer* Förder- und Schutzbedarf wird zum Ausdruck gebracht, dass der Bedarf im Rahmen einer fachlichen Indikation von einer professionellen Indikationsstelle (Sozialdienste, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Jugendstrafbehörde und im Rahmen der Sonderschulheimunterbringung die Erziehungsberatung) zu gewährleisten ist, damit die Perspektiven und Risiken sorgfältig abgewogen und die Notwendigkeit und Eignung der Leistung überprüft werden. Die Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf antworten auf einen individuellen Unterstützungsbedarf und werden unter Einbezug der Eltern individuell geplant und vereinbart oder behördlich verfügt.

Die Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf bilden einen Teilbereich der Kinder- und Jugendhilfepyramide.



3.3 Anspruch

Anspruch auf Leistungen 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 Jugendstrafrechts oder der Sonderpädagogik können beruhend auf den geltenden rechtlichen Grundlagen über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus erfolgen. Zudem ist neu vorgesehen, den Anspruch so auszuweiten,

dass eine begonnene Schulstufe oder Ausbildung auch nach dem Erreichen des 18. Altersjahr beendet werden kann¹³.

Die Erfüllung des Anspruchs im Einzelfall beruht – wenn er mit einer Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand verbunden oder behördlich angeordnet ist – auf einer fachlichen Abklärung durch die gesetzlich zuständigen Behörden und Stellen (KESB, Jugendstrafrechtsbehörde, Sozialdienste oder Erziehungsberatungsstellen). Art, Dauer und Umfang der Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf werden behördlich verfügt oder einvernehmlich mit den Sorgeberechtigten vereinbart.

3.4 Abgrenzung

3.4.1 Kantonale Einrichtungen

Nicht Gegenstand des neuen Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodells sind die fünf kantonalen Einrichtungen¹⁴, welche in Form der heutigen Trägerschaft als kantonale Verwaltungseinheiten in der Rechnungslegung die Vorgaben des harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 des Kantons zu erfüllen haben. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, wie die kantonalen Einrichtungen aus dem Rechnungslegungsmodell 2 herausgelöst oder in eine oder mehrere selbständige Organisationen des privaten oder öffentlichen Rechtes überführt werden können (vgl. Fachbericht OeHE Ziff. 6.1). Diese Arbeiten sind im Rahmen eines eigenen Projekts unter engem Einbezug der betroffenen Einrichtungen und Direktionen zeitgleich an die Hand zu nehmen. Dabei ist darauf zu achten, dass bezüglich der Organisation und Finanzierung eine Gleichstellung gegenüber den privaten Einrichtungen angestrebt wird.

3.4.2 Heilpädagogische Früherziehung sowie Psychomotorik und Logopädie im Vorschulbereich

Ebenfalls nicht Gegenstand des neuen Modells ist die Heilpädagogische Früherziehung zur Begleitung und ganzheitlichen Förderung beeinträchtigter oder entwicklungsauffälliger Kinder bis zur Einschulung. Im Kanton Bern erbringt der Früherziehungsdienst (FED) die meisten Leistungen. Weiter gibt es zwölf freischaffende Früherzieherinnen. Der Bedarf muss durch eine Fachperson (Kinderarzt, Erziehungsberatung) ausgewiesen sein. Die Leistungen des Früherziehungsdienstes sind für alle im Kanton Bern wohnhaften Kinder und deren Eltern kostenlos.

Auch die sonderpädagogischen Angebote im Vorschulbereich, namentlich die Psychomotorik und Logopädie bilden nicht Gegenstand des Modells. Die GEF plant, die beiden Bereiche ähnlich wie die Angebote der Heilpädagogischen Früherziehung mittels Leistungsvertrags zu planen, zu koordinieren und anzubieten. Eine allfällige direktionale Neuordnung dieser Leistungen soll im Rahmen eines eigenen Projekts aufgearbeitet und geprüft werden.

4 Ergebnisse der umfassenden Ist-Analyse

Die erste Phase des Projekts beinhaltete eine umfassende Analyse der Leistungen samt Akteursanalyse und Kostenschätzung. Die Prozesse der Abklärung, Indikation, Zuweisung und Kostengutsprache im Rahmen der Betreuung in Sonderschulheimen sind im Bericht „Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Sonderschulheimen und Schulheimen: Ist-Analyse der heutigen Praxis“ vom 18. September 2017 detailliert aufgeführt. Nachfolgend wird die Ist-Situation im stationären und ambulanten Bereich zusammenfassend dargestellt. Interessierte verweisen wir auf die ausführlichen Berichte, welche unter dem Link www.be.ch/oehe abgerufen werden können.

¹³ Vgl. Fachbericht OeHE, Normensetzung, Anhang 1 unter www.be.ch/oehe.

¹⁴ 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.

4.1 Stationäre Unterbringung

4.1.1 Unterbringung in stationären Einrichtungen¹⁵

Die Ist-Analyse zu den Finanzierungssystemen im Kanton Bern zeigt, dass die stationäre Unterbringung im Zuständigkeitsbereich von drei Direktionen und vier Ämtern heute drei divergierende Finanzierungssysteme umfasst, die komplex, unterschiedlich und unübersichtlich sind. Die verschiedenen Finanzierungsarten der Betriebs- und Infrastrukturkosten sowie die unterschiedlich ausgeprägten Steuerungs- und Überprüfungsinstrumente führen zu mangelnder Transparenz über die Kosten für die öffentliche Hand und zu fehlender Vergleichbarkeit der Kosten und Leistungen zwischen verschiedenen Leistungserbringern. Weiter sind eine Vermischung der Rollen des Kantons bei der Auftragsteilung, der Überprüfung der Leistungserbringung im inhaltlichen und finanziellen Bereich sowie eine nicht nachvollziehbare, ungleiche Belastung der Unterhaltspflichtigen bei der Kostenbeteiligung festzustellen. Der Kanton Bern verfügt derzeit über keine einheitlichen und übergreifenden Instrumente zur Steuerung der Leistungen.

4.1.2 Exkurs: Unterbringung in Sonderschulheimen und Schulheimen¹⁶

Von den insgesamt 92 Kinder- und Jugendheimen sind 22 Sonderschulheime gemäss Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen¹⁷. Davon sind 12 in erster Linie im Behindertenbereich tätig und zehn Heime haben vorrangig eine Zielgruppe mit sozialer Indikation. Daneben verfügen weitere 20 Einrichtungen über eine Schule (mit Privatschulbewilligung der ERZ und Betriebsbewilligung KJA). Die Unterscheidung der Einrichtungskategorie in Sonderschulheim und Schulheim ist historisch begründet. Rund 52 Prozent der Kinder in einem Sonderschulheim¹⁸ erhalten dieselbe Leistung wie die Kinder in einem Schulheim. Die Kostenbeteiligung der Sorgeberechtigten, die Zugangswege und die fachliche Beurteilung des Bildungsbedarfs sind für Sonderschulheime und Schulheime jedoch unterschiedlich: In Sonderschulheimen bildet in der Regel der besondere Bildungsbedarf den Ausgangspunkt für die Unterbringung und wird zwingend von den bezeichneten Stellen (Erziehungsberatung, kinder- und jugendpsychiatrischer Dienst, schulärztlicher Dienst) fachlich abgeklärt. In Schulheimen stehen sozialbedingte Indikationen im Vordergrund und der Bildungsbedarf wird uneinheitlich und teilweise fachlich unzureichend beurteilt. In der Fallführung bestehen keine klaren und einheitlichen Regeln, welche Akteure mit welchen Kriterien den besonderen Bildungsbedarf beurteilen. Schliesslich fehlen grundsätzlich klare Regeln für die Reintegration eines Kindes in die öffentliche Schule. Die Kostentragung ist insgesamt kompliziert, uneinheitlich und führt zu ungleich langen Spiessen für die Leistungserbringer.

4.1.3 Unterbringung in Pflegefamilien¹⁹

Die Pflegefamilie ist im Kanton Bern ein tragender Pfeiler im Bereich der Fremdunterbringung. Rund 24 Prozent aller Unterbringungen wurden im Jahr 2016 in Pflegefamilien vorgenommen. Pflegeeltern haben Anspruch auf ein angemessenes Pflegegeld²⁰. Die effektive Höhe der Pflegegelder variiert erheblich. Bei einer Unterbringung bei nahen Verwandten wird gestützt auf Art. 294 Abs. 2 ZGB (SR 210) die Unentgeltlichkeit vermutet. In den letzten Jahren hat die Zahl privater Anbieter, welche Dienstleistungen in der Familienpflege (DAF)²¹ anbieten, stark

¹⁵ Vgl. Teilbericht 1: Ist-Analyse von Finanzierungssystemen der stationären Hilfen und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem, Februar 2015 unter www.be.ch/oehe.

¹⁶ Vgl. Bericht „Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Sonderschulheimen und Schulheimen: Ist-Analyse der heutigen Praxis“ vom 18. September 2017. Im Auftrag des Amtes für Kindergarten, Volksschule und Beratung (AKVB), des Alters- und Behindertenamtes (ALBA) und des Kantonalen Jugendamtes (KJA) und unter der Federführung des KJA

¹⁷ Vgl. Sonderpädagogikverordnung, SPMV; BSG 432.281.

¹⁸ Im Jahr 2016 waren insgesamt 692 Kinder in einem Sonderschulheim untergebracht, davon 330 Kinder in einer Einrichtung, welche in erster Linie im Behindertenbereich tätig ist.

¹⁹ Vgl. Teilbericht 3: Ist-Analyse des Finanzierungssystems der Familienpflege und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem, Februar 2015 unter www.be.ch/oehe.

²⁰ Art 294 Abs.1 ZGB.

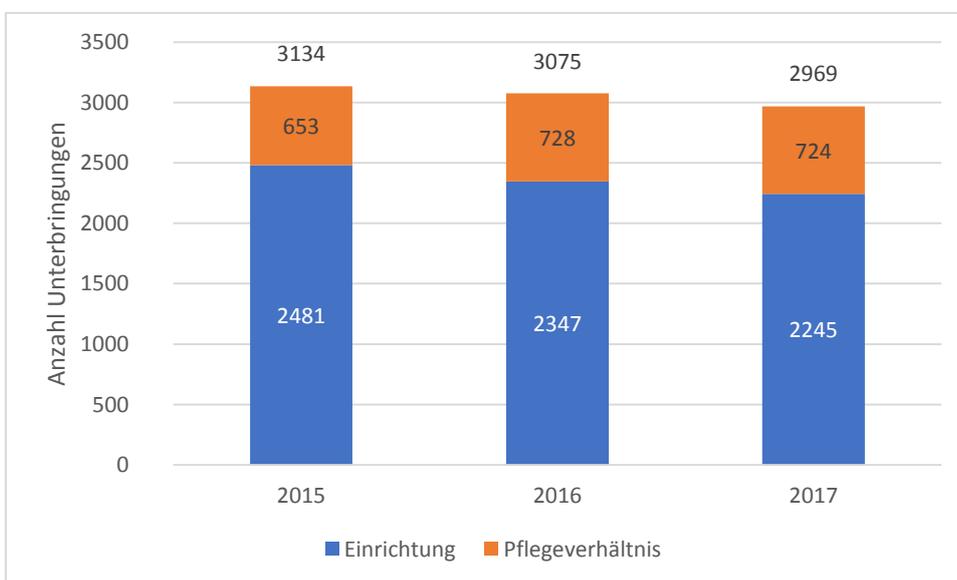
²¹ DAF waren früher auch unter der Bezeichnung Fremdplatzierungsorganisationen FPO bekannt.

zugenommen. Mittlerweile werden schätzungsweise rund 40 bis 50 Prozent der Pflegeverhältnisse über solche Einrichtungen vermittelt und durch sie begleitet. Die Organisation und Leistungen der zehn bewilligten Dienstleistungseinrichtungen im Kanton Bern unterscheiden sich in Bezug auf Leistungsumfang, -inhalte, -abgeltung und Rechnungsstellung beträchtlich. Die Tarife sind an keine kantonalen Vorgaben gebunden und unterscheiden sich stark. Einige Anbieter weisen nicht transparent aus, welcher Preis für welche Leistung verlangt wird und wie die Pflegefamilie abgegolten wird. Neben den im Kanton Bern niedergelassenen und bewilligten Dienstleistungsanbieter sind weitere 15 ausserkantonale DAF im Kanton Bern tätig.

4.1.4 Zahlen zur stationären Unterbringung im Kanton Bern 2015 – 2017

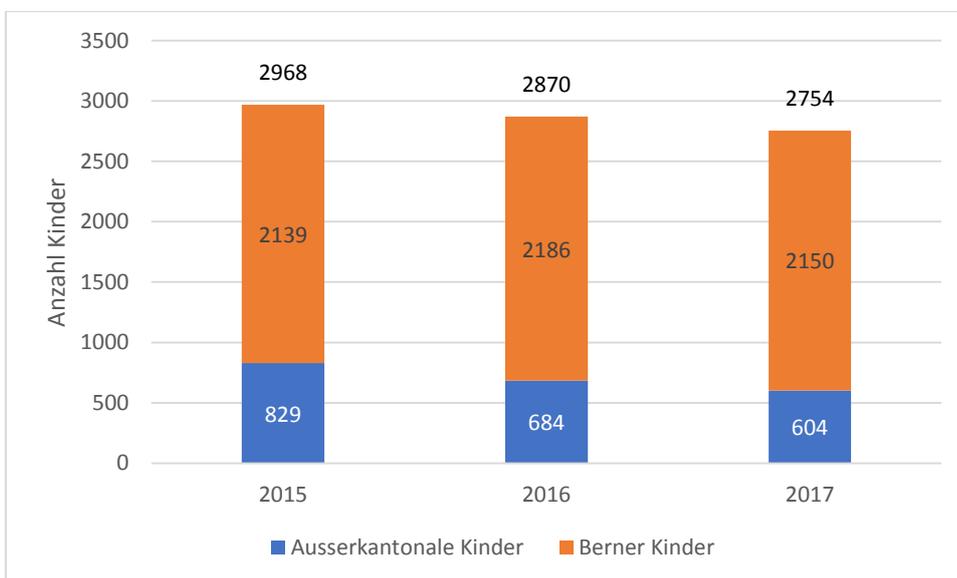
Die Entwicklung der Berichtsjahre 2015 bis 2017 zeigt einen kontinuierlichen Rückgang der Anzahl stationären Unterbringungen insgesamt. Bezogen auf die Anzahl Unterbringungen in Einrichtungen ist eine stetige Abnahme zu verzeichnen. Die Unterbringung in Pflegefamilien bleibt nach einer Zunahme im Jahr 2016 unverändert.

Anzahl stationäre Unterbringungen im Kanton 2015 – 2017



Der Rückgang der Unterbringungen ist insbesondere auf ausserkantonale Kinder zurückzuführen, welche im Kanton Bern untergebracht sind.

Anzahl untergebrachte Kinder im Kanton 2015 – 2017



Die Kosten für die stationäre Unterbringung von Berner Kindern inner- und ausserkantonale betragen im Jahr 2016 insgesamt rund **CHF 166.3 Millionen**²².

4.2 Ambulante Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung²³

Ambulante Angebote im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung wie die sozialpädagogische Familienbegleitung unterliegen heute keinen Bewilligungs- oder Aufsichtserfordernissen. Die Anforderungsprofile und Qualitätsstandards sind unklar oder fehlen. Die Preisbildung und die Tarifizusammensetzung sind uneinheitlich und zum Teil nicht nachvollziehbar. Aktuell hat der Kanton keine Gesamtsicht zu den Anbietern und zur Nutzung der ambulanten Leistungen. Seit dem Jahr 2017 ist die laufende kantonale Datenerfassung um den Bereich der ambulanten ergänzenden Hilfen zur Erziehung erweitert worden. Gemäss der Datenlage im ersten Berichtsjahr erhielten 879 Kinder insgesamt 932 ambulante Leistungen. Die erhobenen Daten entsprechen geschätzten 70 Prozent der Gesamtzahl ambulanter Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton.

Zu beobachten ist, dass in den letzten Jahren ambulante Leistungen von den Leistungsbestellern zunehmend in Anspruch genommen werden. Es ist davon auszugehen, dass diese Entwicklung auch in den nächsten Jahren anhält.

4.3 Fazit

Die Ist-Analyse macht deutlich, dass die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Kanton Bern in hohem Masse fragmentiert sind (drei Direktionen und vier Ämter). Es besteht kein umfassender Überblick über die Leistungsangebote und deren Nutzung. Informationen über die Kosten und Tarife können nur bedingt abgerufen werden, und die Steuerung der Kosten und Leistungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht ist mangelhaft. Weiter ist die Gleichbehandlung der Eltern nicht gewährleistet, und die Rolle und Kostentragung der verschiedenen Ebenen und Stellen der öffentlichen Hand sind häufig unklar. Zusammenfassend sind Intransparenz, uneinheitliches kantonales Auftreten gegen Aussen, mangelhafte Steuerung, Fehlanreize und Rechtsungleichheiten festzustellen.

Die zum Thema eingereichten politischen Vorstösse der letzten drei Jahre zeigen, dass auch von Seiten der Politik der Druck nach an einer Vereinheitlichung und besseren Steuerung vorhanden ist:

- Motion 072-2015 (Krähenbühl, Unterlangenegg SVP): „Kostenexplosion bei einvernehmlich vereinbarten Fremdplatzierungen muss eingedämmt werden“²⁴
- 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“²⁵
- Postulat 164-2016 (Bernasconi, Malleray, SP): „Betreuung von 15 bis 25 jährigen Französischsprachigen im Berner Jura und Welschbiel“
- Motion 165-2016 (SiK; Wenger, Spiez): „Vereinfachungen für die Unterbringung von Kindern bei Gastfamilien“²⁶

²² Überblick über die Nettogesamtkosten für das Jahr 2016 analog Fachbericht Kp. I.6 für das Jahr 2015 unter www.be.ch/oehe.

²³ Vgl. Teilbericht 2: Ambulante erzieherische Hilfen im Kanton Bern - Angebot, Zugänge und Finanzierung, März 2015 unter www.be.ch/oehe.

²⁴ Annahme und gleichzeitige Abschreibung.

²⁵ Ziffer 1 – 3 als Postulat überwiesen, Ziffer 4 zurückgezogen.

²⁶ Ziffer 1 und 2 als Postulat überwiesen, Ziffer 3 zurückgezogen.

5 Neues Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell

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. Der Kanton trägt die Gesamtverantwortung dafür, dass die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen und geeigneten Angebote ausreichend zur Verfügung stehen und die von der öffentlichen Hand bereitgestellten finanziellen Mittel bedarfsgerecht, wirtschaftlich und wirksam eingesetzt werden.

Im neuen Modell soll die Kernaufgabe, die notwendigen und geeigneten Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf im Einzelfall zu vereinbaren oder zu verfügen, gemäss dem Subsidiaritätsprinzip in der Kompetenz der kommunalen und dezentralen Stellen und Behörden verbleiben und gestärkt werden: Die fallbezogenen Prozesse der Situationsanalyse, die Wahl der geeigneten Leistung sowie deren Begleitung und Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern werden durch die Leistungsbesteller (Sozialdienst, KESB, Erziehungsberatung/AKVB) verantwortet. Das neue Modell kann bildlich als ein verbindlicher kantonal-rahmen verstanden werden, welcher die Voraussetzung schafft, dass fallbezogene Prozesse effizient und effektiv bearbeitet werden können und situationsgerechte Angebote zur Verfügung stehen, die sich am individuellen Bedarf der Betroffenen orientieren.

Der Kanton konzentriert sich dagegen auf die gesamtverantwortliche, planende und steuernde Funktion und ermöglicht mit den entsprechenden Steuerungsinstrumenten eine Leistungsbe-wirtschaftung, welche auf Qualität und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet ist.

Diese Ziele sollen mit den folgenden Steuerungsinstrumenten erreicht werden:

- **Kantonaler Leistungskatalog:** Festschreibung und Normierung der grundlegenden Leistungen
- **Angebotsentwicklung:** Strukturierter Prozess der *Datenerfassung* und *partizipativen Angebotsentwicklung* mit Verknüpfung der Gesamtkosten
- **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
- **Aufsicht und Anerkennung:** Verknüpfung der Aufsichtsinstrumente zur Sicherung des Kindesschutzes mit dem Finanz- und Leistungscontrolling und der Angebots- und Kostenentwicklung
- **Zugangssteuerung und Rechnungslegung:** Übergeordnete Vorgaben für die einweisenden Behörden und Stellen zur Abklärung von Anspruch und Bedarf im Rahmen der *fachlichen Indikation*
- **Kostentransparenz auf gesamtsstaatlicher Ebene:** Die *Kosten der einvernehmlich vereinbarten Leistungen* aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs sind wie die Kosten der behördlich angeordneten Massnahmen als eigenständiger Bereich von den Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe abgegrenzt und ausgewiesen

5.1 Kantonaler Leistungskatalog

Der Kanton definiert in einem Leistungskatalog, welche Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs zur Deckung der unterschiedlichen Bedarfe angeboten werden. Im Grundsatz werden die Leistungen in der Gesetzgebung festgehalten. Detailliert sind sie in Art, Ziel, Inhalt und Qualität in den Leistungsbeschreibungen definiert. Das neue Steuer-

rungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell umfasst und bewirtschaftet die im Leistungskatalog definierten Leistungen.

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.

Grafik: Kantonaler Leistungskatalog der Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs

Kantonaler Leistungskatalog der Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und/oder Schutzbedarfs	
Ergänzende Hilfen zur Erziehung	
Stationäre Unterbringung in Sonderschulheimen Sozialpädagogische Betreuung und Wohnen in einem Sonderschulheim Stationäre Entlastungsbetreuung	Stationäre Leistungen <i>Kernleistungen</i> Sozialpädagogische Betreuung und Wohnen in einem offenen Rahmen <ul style="list-style-type: none"> Betreuung für einen längeren Zeitraum (in der Regel mehr als 6 Monate) Betreuung für einen befristeten Zeitraum (in der Regel weniger als 6 Monaten; in Krisen- und Notsituationen) Sozialpädagogische Betreuung und Wohnen in einem geschlossenen Rahmen Unterbringung in Pflegefamilien Intensive Begleitung in der stationären Unterbringung
	Ambulante Leistungen <i>ambulant betreuend</i> Sozialpädagogische Tagesstrukturen Unterstützung bei der Wahrnehmung des Besuchsrechts <ul style="list-style-type: none"> Begleitete Ausübung des Besuchsrechts Begleitete Übergabe bei der Wahrnehmung des Besuchsrechts <i>ambulant aufsuchend</i> Aufsuchende Familienunterstützung <ul style="list-style-type: none"> sozialpädagogische Familienbegleitung
	Verbundene ambulante Leistungen Ambulante Begleitung* (nach Austritt aus der Einrichtung) Dienstleistungsangebote in der Familienpflege <ul style="list-style-type: none"> Vermittlung von Pflegeplätzen für Kinder in Pflegefamilien Sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen Aus- und Weiterbildung für Pflegeeltern

* Unter der 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, d.h. die Obhutverantwortung im Falle der Begleitung Minderjähriger wird nicht mehr von Einrichtung wahrgenommen sondern von den Sorgerechtsinhabern/-innen, beziehungsweise den Pflegeeltern.

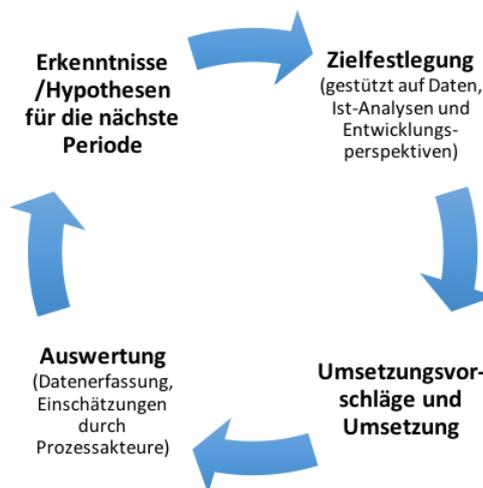
5.2 Angebotsentwicklung

5.2.1 Grundlagen

Ziel einer prozessorientierten Angebotsentwicklung ist es, positive Lebensbedingungen für Kinder und ihre Familien zu schaffen oder zu erhalten und dafür qualitativ sowie quantitativ bedarfsgerechte Angebote rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung zu stellen.

Um planen, steuern und Transparenz über Aufgaben, Leistungen und Kosten herstellen zu können, braucht es verlässliche Daten und Informationen. Erst die Datenerhebung eröffnet die Möglichkeit zur Erklärung von Trends, zur Identifizierung von Einflussfaktoren auf Bedarfslagen sowie zur Entwicklung und Evaluation von Planungs-, Kosten- und Steuerungsstrategien.

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



Die Angebotsentwicklung der Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf

- strebt die Bereitstellung von ambulanten und stationären Leistungen an, die bedarfsgerecht, quantitativ ausreichend, qualitativ gut und differenziert sind,
- ist grundsätzlich auf den Kanton Bern ausgerichtet²⁷,
- differenziert die Bedarfsfrage, die Zuweisungskriterien und Angebote,
- stellt eine Verknüpfung mit den Gesamtkosten her, inkl dem Kosten-Nutzen-Verhältnis,
- wertet wichtige Entwicklungen aus der letzten Planungsperiode aus und gibt Auskunft über die Zielerreichung,
- benennt die Ziele der Entwicklungsperiode und unterbreitet Umsetzungsvorschläge.

5.2.2 Partizipativer Planungsprozess

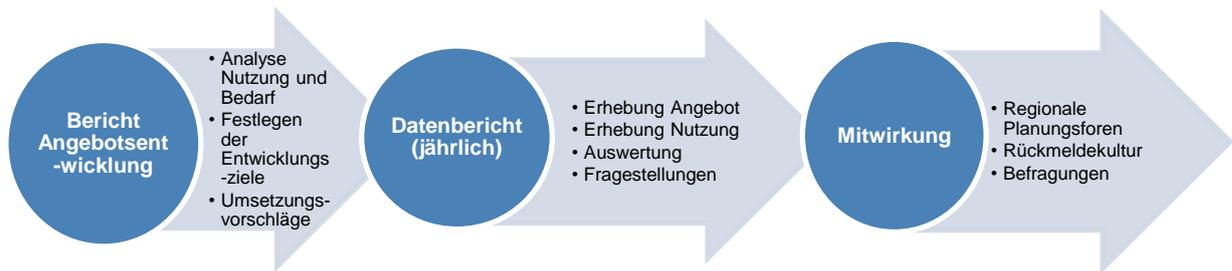
Vorgeschlagen wird eine Mehrjahresplanung. In diesem Rhythmus wird ein Bericht zur Angebotsentwicklung erstellt. Der Bericht basiert auf der jährlichen Datenerfassung, dem nachgeführten Angebotsüberblick und einer Befragung der Leistungsbesteller und -erbringer. Diese Grundlagen könnten in einer späteren Phase ergänzt werden mit einer Befragung von Leistungsempfängerinnen und -empfängern (Kinder, Jugendliche, Sorgeberechtigte).

Die kantonale Verwaltungsorganisation für die Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf ist für den Planungsprozess verantwortlich, steuert ihn, sichert die Mitwirkung der Leistungsbesteller und -erbringer und koordiniert ihn mit Planungsprozessen in

²⁷ Bei hoch spezialisierten Einrichtungen wird der gesamtschweizerische Bedarf in die Angebotsentwicklung einbezogen.

anderen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe. Sie führt die kantonale Datenerfassungen und Befragungen durch, führt die Übersicht über die Leistungsangebote und erstellt die Datenberichte sowie den Bericht zur Angebotsentwicklung.

Abbildung 7: Der Planungsprozess im Überblick



5.2.3 Stand der kantonalen Datenbank im Jahr 2017

Ab dem Berichtsjahr 2017 wurde die Datengrundlage im stationären Bereich ergänzt, da aufgrund der ersten Auswertungsjahre deutlich wurde, dass einige Daten wie zum Beispiel die hohe Anzahl ungeplanter Austritte und die Nutzungsdauer (Kurzzeitbetreuung, Entlastung, Dauerbetreuung etc.) differenzierter betrachtet werden müssen. Weiter wurde die Datenerfassung und -auswertung neu um den Bereich der ambulanten ergänzenden Hilfen zur Erziehung vollständig erweitert, namentlich die sozialpädagogische Familienbegleitung, Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege und Begleitung des Besuchsrechts. Der Kanton Bern nimmt mit der Erhebung von ambulanten Daten schweizweit eine Vorreiterrolle ein. Damit soll künftig die Gesamtbetrachtung unter Einschluss der stationären Unterbringung in einem Sonderschulheim möglich sein.

Für die zunehmend komplexe Datenerfassung wurden im Jahr 2017 drei Online-Formulare für die Leistungserbringer programmiert, welche einfach in der Anwendung sind und die Datenübermittlung erleichtern. Zudem garantieren die Online-Formulare gestützt auf die Datenschutzbestimmungen des Kantons Bern eine hohe Datensicherheit.

5.3 Leistungsvereinbarung und Leistungsbeschreibung

Auf der Grundlage des Leistungskatalogs und in Berücksichtigung der Datengrundlagen zur Angebotsentwicklung schliesst der Kanton mit stationären und ambulanten Leistungserbringern Leistungsvereinbarungen ab. Mit dem Abschluss beauftragt der Kanton private Leistungserbringer mit einer öffentlichen Aufgabe (Beleihung) und anerkennt den Leistungserbringer als Dienstleister im öffentlichen Auftrag. Die Leistungsvereinbarung bedeutet für die Leistungserbringer Planungssicherheit und sorgt für Transparenz über Kosten und Leistungen. Für die Leistungsbesteller ist die Leistungsvereinbarung ein Gütesiegel, welche garantiert, dass die im Einzelfall gekaufte Leistung den kantonalen Vorgaben an Wirtschaftlichkeit und Qualität entspricht. Ein Finanz- und Leistungscontrolling durch den Kanton, verbunden mit der laufenden Datenerfassung, ermöglicht die Überprüfung von Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Qualität²⁸. Die neue Verwaltungseinheit verantwortet sowohl die ambulanten (neu) als auch die stationären Leistungen für Kinder und Jugendliche aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs.

Für die stationären und ambulanten Leistungen wurden im Jahr 2017 Muster von Leistungsvereinbarungen samt den entsprechenden Richtlinien erarbeitet. In Leistungsvereinbarungen werden folgende Inhalte geregelt:

²⁸ Ausführungen zum Finanz- und Leistungscontrolling sind im Fachbericht, Kp. 2.2.2, 2.3. sowie in Abbildung 6 unter www.be.ch/oehe zu finden.

- Allgemeiner Teil mit den rechtlichen Grundlagen und dem Leistungsauftrag inklusiv der Leistungsbeschreibung mit Zielen und Indikatoren.
- Vereinbarte Leistungsabgeltung in Form von Leistungspauschalen (Tarif) pro Leistungseinheit
- Bestimmungen zur Betriebsführung sowie zur Rechnungsführung und Kostenrechnung
- Bestimmungen zur Aufsicht, zum Finanz- und Leistungscontrolling und zur Berichterstattung.
- Schlussbestimmungen mit Vorgehen bei Streitigkeiten und Inkraftsetzung.

Für alle im kantonalen Leistungskatalog definierten Leistungen liegen standardisierte Leistungsbeschreibungen mit Zielformulierungen und entsprechenden Qualitätskriterien vor. Die Beschreibungen sind in enger Zusammenarbeit mit den entsprechenden Leistungserbringern erarbeitet worden. Die Tarife der stationären Leistungen werden vereinbart und liegen innerhalb einer definierten Bandbreite. Bei den ambulanten Leistungen sind Normkosten pro geleistete Stunde vorgesehen.

5.4 Aufsicht und Anerkennung

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 sieht eine besondere Aufsicht vor. Jedenfalls müssen die Mindeststandards der PAVO eingehalten werden.

Die Aufsicht und Anerkennung beziehungsweise die Leistungsüberprüfung im Rahmen der Leistungsvereinbarung sind miteinander verknüpft und im Lichte der statistischen Datenlagen zu betrachten. Sinn und Zweck sind folgende zwei Gesichtspunkte:

1. Die Einrichtungen können aufgrund ihrer Komplexität und ihrer herausfordernden Aufgabe Risiken auf verschiedensten Ebenen der Einrichtung und ihrer Trägerschaft haben. Es ist deshalb wichtig und notwendig, dass die verantwortliche Verwaltungseinheit des Kantons diese verschiedenen Ebenen als Ganzes betrachtet und die Prozesse der Aufsicht und des Controllings samt statistischen Datenauswertungen 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: Die Bewilligungspflicht wird in den Prozess der Leistungsbewirtschaftung integriert. Die Einrichtung hat eine 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 intervenieren. Auch in einer solchen Situation bringt die Verknüpfung den Vorteil, dass die Intervention umfassend beurteilt wird und damit zielgerichtet erfolgen kann.

Mit der Revision des Volksschulgesetzes wird die Zuständigkeit für den Sonderschulbereich von der GEF zur ERZ übergehen. Vor diesem Hintergrund ergeben sich für Sonderschulheime künftig zwei Ansprechstellen in der kantonalen Verwaltung, namentlich die ERZ für den Bildungsbereich und die zuständige Direktion für die sozialpädagogische Betreuungsleistungen. Eine gute Abstimmung der beiden Direktionen in den Gesetzgebungsarbeiten betreffend Aufsicht, Steuerung und Finanzierung soll möglichst kompatible oder gar identische Rahmenebedingungen für Sonderschulheime schaffen.

5.5 Zugangssteuerung und Rechnungsabwicklung

5.5.1 Zugangssteuerung bei einvernehmlich vereinbarten Leistungen

Einvernehmlich vereinbarte Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf sind Leistungen, denen ein indizierter Unterstützungsbedarf zugrunde liegt, die aber unterhalb der Schwelle behördlich angeordneter Massnahmen (KESB) liegen, insbesondere weil Kinder, Jugendliche und Eltern mit der Unterstützung einverstanden sind und kooperieren. Rund 60 Prozent der Inanspruchnahme der stationären Unterbringungen erfolgt auf einvernehmlich vereinbarter Basis. Es besteht somit im Hinblick auf die Steuerung ein Interesse an einer fachlich fundierten Indikation und Zuweisung. Dafür wurde für Mitarbeitende der bernischen Sozialdienste eine Checkliste zur fachlichen Indikation von einvernehmlich vereinbarten Leistungen der ambulanten und stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung erarbeitet und implementiert. Eine externe Evaluation der Checkliste²⁹ im Jahr 2017 unterstrich den fachlichen Nutzen. Weiter führten die Ergebnisse der Evaluation zu einigen inhaltlichen Anpassungen.

Neben den Sozialdiensten der Gemeinden zählt die Erziehungsberatung zu den Abklärungsstellen bei einvernehmlich vereinbarten Leistungen. Im Rahmen des Projekts «Strategie Sonderschulung» von ERZ und GEF ist vorgesehen, dass die Abklärung des Bedarfs an Sonderschulbildung durch ein standardisiertes Abklärungsverfahren (SAV) der Erziehungsberatung erfolgt. Zudem wird im Rahmen des Verfahrens der Schulungsort, d.h. unter Umständen auch eine Unterbringung in einem Sonderschulheim unter Einbezug der Betroffenen (Kinder, Eltern, Schule) festgelegt. Danach soll die Zuweisung durch das für die Sonderschulbildung zuständige Amt der ERZ (AKVB) verfügt werden.

5.5.2 Rechnungsabwicklung und Kostentragung bei einvernehmlich vereinbarten Unterstützungsleistungen mit Kostengutsprache durch Sozialdienste

Die Rechnungsabwicklung erfolgt im Grundsatz zwischen Sozialdienst und Einrichtung. Der Sozialdienst erteilt die Kostengutsprache für die 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 Kostentragung von einvernehmlich vereinbarten Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf erfolgt über den Lastenausgleich Sozialhilfe. Damit werden die Kosten nach Abzug der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen paritätisch von Kanton und Gemeinden getragen.

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

Der oben beschriebene Grundsatz der Rechnungsabwicklung gilt ebenso bei Leistungen, die von den KESB behördlich angeordnet werden. Leistungsbesteller sind die KESB, welche die Kostengutsprache erteilen.

Die Kostentragung von Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf, welche behördlich angeordnet sind, erfolgt durch den Kanton (100 Prozent). Nebenkosten übernimmt subsidiär die wirtschaftliche Sozialhilfe (je 50 Prozent Gemeinde und Kanton).

²⁹ Vgl. Evaluation der Arbeitshilfe "Fachliche Indikation von freiwillig vereinbarten Leistungen der ambulanten und stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung" vom 24. Februar 2017.

5.5.4 Rechnungsabwicklung und Kostentragung bei Unterbringung in ein Sonderschulheim

Sonderschulheime sollen künftig zwei Leistungsverträge haben, einen für die Leistungen der Sonderschulbildung mit der ERZ und einen für die sozialpädagogischen Betreuungsleistungen (inkl. Pflege) mit der dafür zuständigen Direktion.

Im Projekt zur Klärung der Schnittstelle zwischen Sozialpädagogik und Sonderpädagogik in der stationären Unterbringung von Kindern und Jugendlichen³⁰ wurden die künftigen Prozesse der Abklärung und Zuweisung in ein Sonderschulheim definiert, die Fallführung geklärt und die Finanzierung beziehungsweise Kostengutsprache gemäss einem möglichst aufeinander abgestimmten Vorgehen der Leistungsbereiche „Bildung“ und „Betreuung“ einheitlich und praxistauglich geregelt. Unter Einbezug der betroffenen Akteure in der Praxis und in enger Zusammenarbeit mit der Erziehungsberatung liegen im Ergebnis drei Prozesse³¹ vor, welche in die weiteren Arbeiten der „Strategie Sonderschulung“ einfließen sollen. Auch die Rechnungsabwicklung und Kostentragung bei einer Unterbringung in ein Sonderschulheim³² wurden geklärt. Künftig wird der Sonderschulbedarf in jedem Fall durch die Erziehungsberatung mit dem standardisierten Abklärungsverfahren (SAV) durchgeführt, auch wenn die KESB oder ein Sozialdienst involviert sind. In der Folge entscheidet die zuständige Stelle der Erziehungsdirektion über den Schulungsort.

Wenn im Rahmen des standardisierten Abklärungsverfahrens ohne Beteiligung einer KESB oder eines Sozialdienstes ein Bedarf nach einer Unterbringung in einem Sonderschulheim festgestellt (Erziehungsberatung) und verfügt wird (AKVB), wird diese Verfügung an die zuständige Direktion beziehungsweise Verwaltungseinheit weitergeleitet, welche die Kostengutsprache für die angeordnete Leistung übernimmt und die Verantwortung für die Berechnung der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen trägt. Insbesondere im Fall von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen soll damit der als diskriminierend empfundene Weg über die Sozialdienste vermieden werden. Kommt dazu, dass im Rahmen des standardisierten Abklärungsverfahrens neben dem Bildungsbedarf auch das familiäre Umfeld berücksichtigt wird, weshalb ein Einbezug der Sozialdienste zur Abklärung des sozialen Umfelds unnötig erscheint.

5.6 Das Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell im Überblick

Im neuen Modell sind die verschiedenen Rollen und Aufgaben von Kanton, zuweisenden Stellen und Leistungserbringern beschrieben: Jede dieser Ebenen hat ihre eigenen Aufgaben, welche aber sachlich verbunden und für die Zielerreichung aufeinander angewiesen sind.

Die Rollen und Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure können wie folgt zusammengefasst werden:

Rolle des Kantons als Leistungsauftraggeber:

- Erkennt den Bedarf an Leistungen für bestimmte Zielgruppen (Datenerhebung und Datenauswertung),
- definiert die erforderlichen Leistungen für eine festgelegte Zeitperiode bezüglich Art, Menge, Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit,
- sichert das erforderliche Angebot durch Leistungsvereinbarungen,
- überprüft bei den Leistungserbringern die Erfüllung der vereinbarten Leistungen (Finanz- und Leistungscontrolling),

³⁰ Im Auftrag des Amtes für Kindergarten, Volksschule und Beratung (AKVB), des Alters- und Behindertenamtes (ALBA) und des Kantonalen Jugendamtes (KJA).

³¹ Prozessbeschreibung „Langzeitbetreuung in stationären Einrichtungen mit Schule“, Prozessbeschreibungen „Krisenintervention/Notfall und Schule“ und Prozessbeschreibung „Abklärung bis 9 Monate und Schule“.

³² Vgl. Bericht „Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs“, Kp. 7.1.1.

- zieht aus den Ergebnissen der Leistungsüberprüfung Konsequenzen und lässt diese in den Planungskreislauf der Finanzplanung und Angebotsentwicklung einfließen.

Rolle der zuweisenden Stellen (KESB, Sozialdienste, AKVB) als Leistungsbesteller:

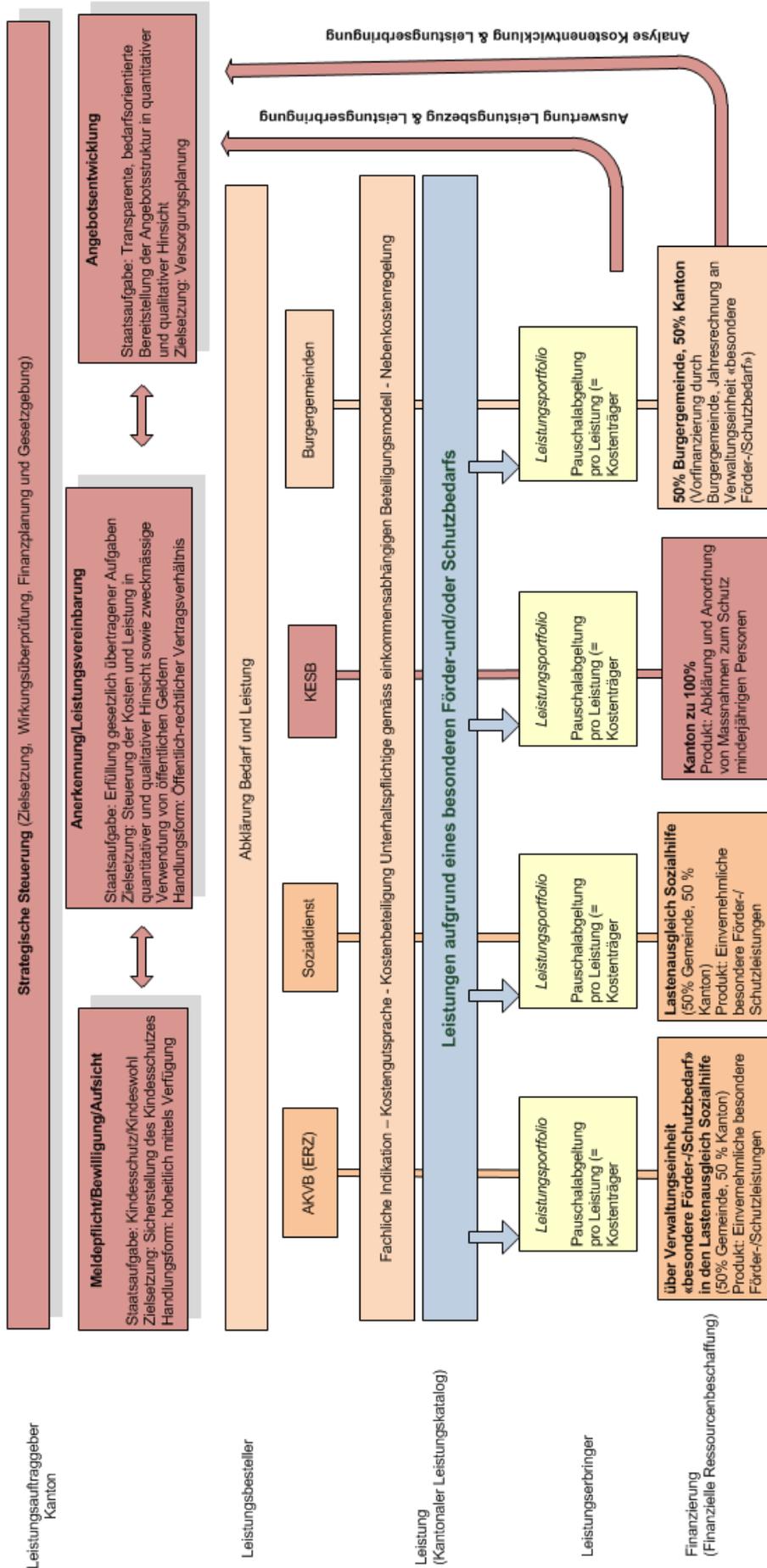
- Klären den individuellen Bedarf nach einer Leistung ab und prüfen diese auf die Notwendigkeit und Eignung hin,
- überprüfen mit Blick auf die Zielerreichung kontinuierlich die Wirkung der Leistung im individuellen Fall,
- erkennen Entwicklungen und Tendenzen und nehmen eine Meldefunktion wahr.

Rolle der Einrichtungen als Leistungserbringer:

- Tragen die Verantwortung für die Zielerreichung gemäss Leistungsvereinbarung,
- sorgen für einen effizienten Mitteleinsatz sowie für Qualität und Wirkung ihres Handelns,
- überprüfen ihre Leistungserbringung und stellen die Informationen für die externe Leistungsüberprüfung zur Verfügung,
- erkennen Entwicklungen und Tendenzen und nehmen eine Meldefunktion wahr.

Grafik: Modell im Überblick

Neues Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell der Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs



6 Arbeitsprogramm 2017

Am 20. Dezember 2016 vereinbarten GEF und JGK ein Arbeitsprogramm für das Jahr 2017, um vertiefte Kostenschätzungen anzustellen, weitere offene Fragen zu klären sowie in einzelnen Bereichen vorgezogene Umsetzungsmassnahmen zu realisieren. Nachfolgend werden die im 2017 erfolgten Arbeiten, namentlich die Kostenschätzungen zur Umsetzung des Modells aufgeführt. Die Schätzungen basieren auf Annahmen und Vergleichen, welche im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zu überprüfen sind.

6.1 Kostenschätzung der einkommensabhängigen Kostenbeteiligung

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.

Die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen ist im Kanton Bern uneinheitlich geregelt: Je nach Zuweisungsweg und je nach kantonaler Zuständigkeit für die Einrichtung müssen Eltern für eine vergleichbare Leistung unterschiedlich viel zahlen. Diese sachlich nicht begründbaren Rechtsungleichheiten müssen beseitigt werden. Künftig soll das einkommensabhängige Beteiligungsmodell als einheitliche Bemessungsgrundlage abgestuft nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit für Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs implementiert werden. Das geplante Kostenbeteiligungsmodell ist im Lichte der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen zulässig. Die Leistungsbesteller begrüssen am neuen Modell insbesondere die Vereinfachung und Vereinheitlichung. Die Behindertenverbände befürchten hingegen eine Schlechterstellung der Eltern von Kindern mit Behinderungen, da sie bis anhin in den subventionierten Sonderschulheimen lediglich den Versorgerbeitrag von CHF 30.- zu bezahlen hatten. Zu prüfen ist, ob mit der Festlegung einer betragsmässigen Obergrenze der Kostenbeteiligung die rechtgleiche Behandlung seitens der Eltern begünstigt wird. Weiter lassen sich durch die Einführung einer Ausnahmeregelung besondere Umstände im Einzelfall zusätzlich abfedern

Anhand von Daten aus dem Jahr 2016 wurde die Kostenauswirkung in einer Hochrechnung berechnet und geprüft, inwiefern das neue Modell kostenneutral ist, beziehungsweise wie gross die Abweichungen in den Kosten im Vergleich zur bisherigen Elternbeteiligung sind. Neben den Mengendaten wurde auch der tiefere Verwaltungsaufwand berücksichtigt, der bei den Gemeinden im einvernehmlichen Kinderschutz oder beim Kanton im angeordneten Kinderschutz anfällt. Soweit möglich wurde neben dem stationären Bereich auch der ambulante Bereich einbezogen.

Die komplexen Berechnungen erstellten externe Fachpersonen basierend auf den ausgearbeiteten Berechnungsgrundlagen des einkommensabhängigen Beteiligungsmodells. Bis zum massgebenden Einkommen von CHF 55'000 ergeben sich mit dem neuen Beteiligungsmodell keine Änderungen. Hingegen zeigen die Berechnungen, dass die Beiträge der Unterhaltspflichtigen mit massgebendem Einkommen von CHF 55'000 bis CHF 100'000 mit der neuen Regelung ansteigen werden. Die Elternbeiträge ab CHF 100'000 werden je nach bisheriger Unterbringung steigen oder sinken: Ist das Kind bisher in einer subventionierten Einrichtung untergebracht, wird der Elternbeitrag zunehmen; ist die Unterbringung bisher in einer nicht subventionierten Einrichtung erfolgt, wird sich der Elternbeitrag reduzieren. In der Summe, ist eine Erhöhung der Beiträge der Unterhaltspflichtigen von maximal CHF 2.5 Mio. zu erwarten. Diese erhöhten Beiträge entlasten die Gemeinden um rund CHF 1 Mio. und den Kanton um rund CHF 1.5 Millionen. Die höhere Entlastung des Kantons ist darauf zurückzuführen, dass

er die Finanzierung der verfügbaren Massnahmen im Kinderschutz alleine trägt, während die einvernehmlichen Hilfeleistungen hälftig von Kanton und Gemeinden finanziert werden.

6.2 Kostenschätzung der Leistung „Sozialpädagogische Familienbegleitung“

In der Berechnungsgrundlage der Leistungserbringer von sozialpädagogischer Familienbegleitung (SPF) gibt es grosse Differenzen: Die Preisbildung ist uneinheitlich und teilweise nicht nachvollziehbar. Die Tarife SPF im Kanton Bern umfassen heute eine Bandbreite von geschätzten CHF 120.- bis 150.-. In den letzten Jahren ist eine deutliche Zunahme in der Inanspruchnahme der Leistung SPF beobachtbar. Im Rahmen der Umsetzungsarbeiten wurden in engem Austausch mit Leistungserbringern in den vergangenen zwei Jahren die Inhalte der Leistung SPF anhand von Zielen und Indikatoren definiert und beschrieben sowie ein Modell zur Leistungsabgeltung angepasst auf die Rahmenbedingungen im Kanton Bern entwickelt. Im Ergebnis liegen eine Rahmenleistungsvereinbarung und eine Richtlinie mit detaillierten Modalitäten zur Leistungserbringung und Leistungsabgeltung vor. Im November 2017 fand eine Veranstaltung statt, an der rund 40 Fachpersonen und 25 Leistungserbringer SPF teilnahmen. Die erarbeiteten Grundlagen und künftigen kantonalen Vorgaben für den geplanten Pilot wurden als notwendig, sinnvoll und praxistauglich beurteilt.

Eine vorgenommene Analyse der Praxis ausgewählter Leistungserbringer SPF in anderen Kantonen³³ zeigt, dass sich die pauschalen Stundentarife zwischen CHF 120.- bis 135.- bewegen. Da im Kanton Bern aktuell weder die Anzahl Leistungserbringer SPF noch die verschiedenen Tarife bekannt sind, kann keine Kostenschätzung vorgenommen werden. Es ist davon auszugehen, dass die Nachfrage nach der Leistung SPF in den nächsten Jahren weiterhin steigt. Mittels der kantonalen Steuerungsinstrumente können die Tarife aber künftig kontrolliert und transparent ausgewiesen sowie die Qualität gesichert werden.

6.3 Kostenschätzung der „sozialpädagogischen Tagesstruktur“

Der Kanton Bern führt mit der Teilrevision der Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV; BSG 860.113) per 1. Januar 2019 das System der Betreuungsgutscheine in Kindertagesstätten ein. Mit dem neuen System ist die heutige Finanzierung der speziellen, sozialpädagogischen Angebote gemäss Art. 9 Abs. 2 Bst. b ASIV nach einer Übergangsfrist künftig nicht mehr möglich. Dies betrifft insbesondere die Gemeinden Ittigen, Langenthal, Thun und die Stadt Bern, welche solche Tagesstätten für schulpflichtige Kinder führen. Diese Leistungen werden künftig entweder als Tagesschulen im Rahmen des Volksschulgesetzes (VSG) oder als sozialpädagogische Tagesstruktur im Rahmen der ambulanten ergänzenden Hilfen zur Erziehung zu finanzieren sein.

Eine Analyse ergab, dass bei rund einem Viertel der Kinder (148 von 574) eine solche Leistung in einer Tagesstätte von der KESB angeordnet oder von einem Sozialdienst die Kostengutsprache geleistet wurde: Von den 148 Kindern werden 111 Kinder über einen Sozialdienst und 37 Kinder mit einem KESB-Beschluss in der Tagesstätte betreut. Die Berechnung der Kosten basiert auf den 111 Kindern, welche heute über die ASIV finanziert werden. Das durchschnittliche Betreuungspensum der 111 Kinder in den verschiedenen Tagesstätten berechnet mit den Vollkosten von CHF 108.30 (ohne Verpflegung) pro Kind und Tag ergibt pro Monat Kosten von insgesamt rund CHF 170'000.-. Diese Kosten sind heute über die ASIV finanziert und künftig im Rahmen der ambulanten ergänzenden Hilfen zur Erziehung als Leistung Sozialpädagogische Tagesstruktur abzugelten.

³³ Vgl. Bericht „Analyse zur Sozialpädagogischen Familienbegleitung SPF: Angebot, Zugänge und Tarifstruktur ausgewählter Leistungserbringer anderer Kantone“ vom 29. Juni 2017.

6.4 Kostenschätzung im Zusammenhang mit der Stärkung der Pflegefamilien

Der Pflegekinderbereich ist im Kanton Bern ein tragender Pfeiler, welcher als tragfähiges, flexibles und vergleichsweise kostengünstiges Angebot gestärkt werden soll. Die verschiedenen Leistungen zur Unterstützung von Pflegefamilien wurden im Jahr 2017 inhaltlich geklärt und in Abgrenzung von Leistungen für eine kleine Zielgruppe von psychisch hoch belasteten Kindern und Jugendlichen anhand fachlicher Kriterien beschrieben. Weiter wurden standardisierte Pflegeverträge erarbeitet, welche die unterschiedlichen Rollen und Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure rund um die Pflegefamilien (Beistände, Pflegekinderaufsicht, Sozialdienste, Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege) klären.

Eine weitere Zielsetzung bezieht sich auf die Gleichbehandlung der Pflegefamilien in Bezug auf das Pflegegeld. Pflegefamilien ohne Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege (DAF) erhalten heute durchschnittlich CHF 56.- Pflegegeld pro Tag, solche mit einer DAF durchschnittlich CHF 95.- pro Tag.

Der Vergleich in ausgewählten Kantonen zeigt eine Bandbreite des Pflegegeldes zwischen CHF 56.- und 85.- pro Tag. Eine insgesamt kostenneutrale Gleichbehandlung der Pflegefamilien kann bei einer Gleichbehandlung und einem Pflegegeld von CHF 78.- pro Tag berechnet werden. Weiter wird den Pflegefamilien ein Anspruch auf Weiterbildung zugestanden, welche subjektfinanziert und mit einer Pauschale von CHF 500.- pro Jahr und Pflegefamilie abgegolten werden soll. Da heute knapp 50 Prozent der Pflegefamilien einer DAF angeschlossen sind und die Weiterbildung im Tarif einrechnen, ist künftig mit Mehrkosten von rund CHF 163'000.- pro Jahr zu rechnen.

Öffentlichkeitsarbeit und Einführungsangebote für interessierte Familien sowie allgemeine Beratungsmöglichkeiten für Pflegeeltern sollen künftig neu zur Verfügung stehen. Diese Förder- und Unterstützungsmassnahmen für alle Pflegefamilien tragen zur Tragfähigkeit jetziger und künftiger Pflegefamilien bei und helfen, das wertvolle und im Vergleich zu Heimunterbringungen flexible und kostengünstige Angebot zu sichern. Mittels Leistungsvereinbarung kann die Aufgabe an Dritte übertragen werden. In Analogie zu vergleichbaren Beratungsangeboten im Kanton Bern ist bei einem Mengengerüst von rund 500 allgemeinen Beratungen pro Jahr von Kosten in der Höhe von rund CHF 60'000.- (Fallpauschale pro Beratung von CHF 120.-) auszugehen.

6.5 Kostenschätzung im Zusammenhang mit den Dienstleistungsanbietern in der Familienpflege (DAF)

Die Leistungen der zehn im Kanton bewilligten Anbieter und der 15 ausserkantonalen DAF variieren in Inhalt, Umfang und Tarif stark, so dass die Leistungen kaum verglichen werden können. Die Bandbreite der Tarife reicht heute von CHF 180.- pro Tag (CHF 5'400.-/Monat) bis zu CHF 240.- pro Tag (CHF 7'200.-/Monat), inklusiv Pflegegeld. Als Ausreisser ist eine DAF zu betrachten, die CHF 400.- pro Tag (CHF 12'000.-/Monat) in Rechnung stellt. Von allen Pflegeverhältnissen im Kanton werden heute knapp 50 Prozent durch eine DAF begleitet, davon schätzungsweise rund 35 Prozent von einer ausserkantonalen DAF. Bezogen auf die im Kanton bewilligten DAF und die heutigen Tagerate von CHF 180.- bis CHF 240.- werden für Berner Kinder pro Jahr Kosten zwischen CHF 13 und CHF 17 Millionen abgegolten.

Mit der Klärung der Leistungen und einheitlichen Leistungspauschalen können die Kosten für DAF-Leistungen mindestens auf dem heutigen Kostenniveau stabilisiert wenn nicht gar gesenkt werden.

6.6 Kosteneffekt bei einer höheren Auslastungsziffer in Schulheimen

Die seit dem 2015 laufend erhobenen Daten zu den stationären Unterbringungen (Ein- und Austritte) im Kanton Bern weisen darauf hin, dass die durchschnittliche Auslastung der verschiedenen Einrichtungstypen erheblich variiert³⁴. Insbesondere die Schulheime haben im Berichtsjahr 2016 mit 76.1 Prozent im Vergleich eine tiefe Durchschnittsbelegung. Vor diesem Hintergrund wurden die Kosteneffekte von Schulheimen für das Jahr 2016 berechnet, wenn die durchschnittliche Auslastung auf 93 Prozent festgelegt wird, was eine vergleichsweise hohe, aber vertretbare Auslastung darstellt³⁵.

Bei einer Auslastung von 93 Prozent könnten insgesamt 74 Plätze eingespart werden. Wird von durchschnittlichen Kosten von CHF 280.- pro Tag ausgegangen, wäre die Einsparung bei rund 8 Millionen Franken pro Jahr zu veranschlagen.

6.7 Kostenschätzung des Sanierungsbedarfes bei der Infrastruktur von subventionierten, stationären Einrichtungen

Aktuell haben private, subventionierte Einrichtungen mit Leistungsvertrag GEF die Möglichkeit, einen Investitionsbeitrag zur Finanzierung der für die Leistungserbringung erforderlichen Infrastruktur, des Kantons zu beantragen. Die Einrichtungen ohne Leistungsvertrag mit dem Kanton und einer Betriebsbewilligung der JGK (KJA) finanzieren die erforderliche Infrastruktur über die in Rechnung gestellten Tarife der Betreuung und Unterbringung von Kindern und Jugendlichen.

Beim vorgesehenen Systemwechsel hin zu Vollkostentarifen, welche auch die Infrastrukturkosten abdecken, können sich für Einrichtungen, welche in kurzfristiger Perspektive zu grösseren Investitionen gezwungen sind, aber bisher aufgrund der Finanzierung mittels Kantonsbeiträgen an Investitionsprojekte keine Rücklagen für künftige Investitionen aufbauen konnten, Finanzierungsschwierigkeiten ergeben. Konkret stellt sich die Frage, wie hoch der kurzfristige Investitionsbedarf (Nachholbedarf in Unterhalt oder Anpassungen der baulichen Infrastruktur) in Einrichtungen die bisher subventioniert worden sind (und allenfalls in früheren Perioden Baubeiträge gemäss SHG Art. 74a erhalten haben) ausfallen wird.

Zur Beantwortung dieser Frage wurde der Investitionsbedarf der potentiell sanierungsbedürftigen Einrichtungen für die Übergangszeit 2019 – 2025 (7 Jahre) geschätzt, wobei bei Schulheimen nur der Wohnbereich berücksichtigt wurde. In Anlehnung an den Altersbereich (Pflegerheime) wurden die Überlegungen zugrundegelegt, dass erfahrungsgemäss alle rund 35 Jahre mit einem Investitionsbedarf in der Höhe der Neubaukosten gerechnet werden muss, da nach dieser Zeitspanne meistens umfangreiche Gesamtsanierungen anstehen (d. h. mindestens 80% der Neubaukosten). Verschiedene Einrichtungen mit einem Leistungsvertrag mit der GEF erarbeiteten in Zusammenarbeit mit Fachleuten Musterraumprogramme und Normkosten für Sonderschulen und Wohn- und Schulheime. Für die Einrichtungen, die in der definierten Übergangszeit einen wesentlichen Sanierungsbedarf haben, wurde anhand dieser Richtwerte der Investitionsbedarf pro Platz berechnet. Angaben zu den beim Alters- und Behindertenamt im Rahmen des bisherigen Systems der Infrastrukturfinanzierung bereits angemeldeten Projekten und eine Befragung der Einrichtungen zu geplanten Investitionen im Betrachtungszeitraum sind als Referenzwert und Plausibilisierung den berechneten Werten gegenübergestellt worden. Für die Berechnung wurde von der Anzahl Plätze im Bereich Wohnen gemäss der Leistungsverträge 2017 ausgegangen. Zusätzlich wurde angenommen, dass

³⁴ Vgl. Datenbericht 2017 vom April 2018, Kp. 5.1

³⁵ Die durchschnittliche Auslastungsziffer von 93 Prozent betrifft nur stationäre Einrichtungen mit Langzeitbetreuung. Bei stationären Einrichtungen, welche zum Beispiel Notfallplätze und Kurzzeitbetreuung anbieten oder Beobachtungsstationen sind tiefere Auslastungsziffer vorzusehen.

Mietlösungen längerfristig bestehen bleiben und daher für die Berechnung des Sanierungsbedarfs in der Übergangszeit nicht relevant sind.

Der ermittelte Investitionsbedarf bei den identifizierten Einrichtungen mit Sanierungsbedarf für den Zeitraum von 2019–2025 beläuft sich auf rund CHF 30 Millionen (Anteil Kanton) und ist bis anhin nicht in der kantonalen Investitionsplanung eingestellt. Die Kostengenauigkeit beträgt +/- 25%. Der bezifferte Investitionsbedarf bezieht sich ausschliesslich auf private, subventionierte Einrichtungen und nicht auf die fünf kantonseigene Einrichtungen.

6.8 Ausgestaltung des Modells der einvernehmlich vereinbarten Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung (Sozialdienste) mit Fallpauschalen

Der Aufwand der Sozialdienste im Rahmen der einvernehmlichen ergänzenden Hilfen zur Erziehung („einvernehmlich vereinbarter oder präventiver Kinderschutz“) wird heute als Teil der wirtschaftlichen Sozialhilfe entschädigt: Für präventive Beratungen erhalten die Sozialdienste CHF 1'140, für eine einvernehmliche Fallführung im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe CHF 2'280.-. Die Vermischung mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe ist intransparent und es besteht die Gefahr der Quersubventionierung.

In einer Modellrechnung wurde der Kosteneffekt bei der Umstellung auf Fallpauschalen basierend auf den effektiven Zahlen von sechs Sozialdiensten eingeschätzt und berechnet. Die erhobenen Fallzahlen der Sozialdienste zeigen, dass bei einvernehmlich stationären und ambulanten Hilfen häufig – nicht zuletzt zur besseren Entschädigung der Sozialdienste – eine Beistandschaft errichtet wird und damit zusätzlich eine Abgeltung durch die KESB erfolgt. Mit der Einführung des Modells mit Fallpauschalen würden künftig die Beistandschaften im einvernehmlichen Kinderschutz grösstenteils wegfallen, was bei den sechs untersuchten Sozialdiensten zu einer Kostenverschiebung von der KESB zum einvernehmlichen Kinderschutz von rund CHF 360'000.- führt. Hochgerechnet würde dies eine Verschiebung von rund CHF 5 Mio. bedeuten, die neu dem Lastenausgleich zugeführt werden.

Die Arbeiten zur Entschädigung der Sozialdienste und Einführung von neuen Fallpauschalen sollen weitergeführt werden, auch unter Berücksichtigung der Erfahrungen im Zusammenhang mit der Einführung von Fallpauschalen für die Abgeltung der Arbeit der Sozialdienste im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Weiter ist die Schnittstelle des Aufwands der Sozialdienste zwischen dem einvernehmlichen Kinderschutz und der individuellen Sozialhilfe im konkreten Fall zu klären. Schliesslich sind die Gemeinden umfassend einzubeziehen.

In einem ersten Schritt sollen die im Rahmen des einvernehmlichen Kinderschutzes gesprochenen Leistungen von der wirtschaftlichen Sozialhilfe abgegrenzt und der neuen Produktgruppe „Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf“ zugeordnet werden. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob und wie mittelfristig die Entschädigung der Sozialdienste mit eigenen Fallpauschalen abgerechnet werden können. Dabei wird mit den Gemeinden und Sozialdiensten zu definieren sein, welche Kosten in den Fallpauschalen abzugelten sind.

7 Finanzielle Auswirkungen

Es ist davon auszugehen, dass das neue Finanzierungsmodell, abgesehen von der zurzeit noch nicht geplanten Einführung von Fallpauschalen im einvernehmlichen Kinderschutz keine oder 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 Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs nicht direkt betroffen ist.

Im Jahr 2016 hat der Kanton Betriebsbeiträge für subventionierte Einrichtungen und kantonale Einrichtungen ALBA und KJA in der Höhe von geschätzten CHF 86.4 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 86 Millionen auszugehen, die zu verlagern sind. Dazu kommt der Kostenanteil an einvernehmlichen Unterbringungen, die subsidiär als wirtschaftliche Sozialhilfe dem Lastenausgleich zugeführt werden (CHF 19.7 Millionen für das Jahr 2016 abzüglich des Anteils an Nebenkosten)³⁶.

Schliesslich ist eine vorübergehende Erhöhung des Personalaufwands in der Verwaltung zur Bewältigung des Mehraufwands in der Aufbau- und Umsetzungsphase zu erwarten. Das KJA wird künftig mit den personellen Ressourcen für den stationären Bereich aus drei Direktionen neu zusätzlich den Aufgabenbereich der ambulanten Leistungen (sozialpädagogische Familienbegleitung, Ausübung und Übergabe des Besuchsrechts, sozialpädagogische Tagesstruktur und ambulante Nachsorge) verantworten. Diese ambulanten Leistungen unterliegen bis anhin keiner kantonalen Steuerung und keinen kantonalen Vorgaben. Neben der Aufsicht, ist das KJA künftig neu für die Planung und die mittelfristige Steuerung der ambulanten Leistungen (inkl. Kostenoptimierung) zuständig.

³⁶ Dabei handelt es sich um Schätzungen der Nettokosten beruhend auf der differenzierten Sozialhilfeabrechnung, welche die stationären Unterbringungen von Kindern in Einrichtungen (Heimen) oder Pflegefamilien mit Unterstützung der Sozialdienste umfasst.

Finanzielle Auswirkungen und Einschätzung der Kostenentwicklungen

Bereich	Status quo			Neues Steuerungs- und Finanzierungs- und Aufsichtsmodell		
	Kosten in CHF	Nachfrage	Kostentendenz	Kosten in CHF	Nachfrage	Kostentendenz
Stationäre Einrichtungen	166.3 Mio.	↘	→		↘	↘
Einsparung Auslastungsziffer in Schulheimen				- 8 Mio.		↘
Einkommensabhängigen Beteiligungsmodells				2.5 Mio. (Drittleistungen)		
Leistung „Sozialpädagogische Familienbegleitung“	Stundentarif 120.- bis 150.-	↗	↗	Stundentarif (Normkosten)	↗	→
Gleichbehandlung der Pflegefamilien: Pflegefeld	Pflegegeld/Tag 56.- bis 96.-	↗	↗	Pflegegeld/Tag 78.-	→	→
Stärkung der Pflegefamilien: Weiterbildung	163'000.-	→	→	326'000.-	↗	↗
Stärkung der Pflegefamilien: Allgemeine Beratung				60'000.-/Jahr	↗	↗
Leistung „Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege“	Tagestarif 180.- bis 240.-	↗	↗	Stundentarif (Normkosten)	→	→
Sanierungsbedarfes bei der Infrastruktur (subv.)	60 Mio.		→	60 Mio.		→
Verwaltungsaufwand für den gesamten Bereich			↗			→

8 Auswirkungen auf die Gemeinden

Mit dem Wechsel zur Vollkostenrechnung und Abrechnung nach Leistungspauschalen wird den Gemeinden von den bis anhin subventionierten Einrichtungen 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.

Eine Verlagerung der Kosten für ambulante Leistungen, die bisher bei den Gemeinden in der wirtschaftlichen Sozialhilfe abgewickelt worden sind, ist denkbar. Diese Leistungen sollen künftig nach einheitlichen, kantonalen Vorgaben finanziert werden. Auf die Kostenanteile Kanton und Gemeinden hat dies keine Auswirkungen.

Mit einer allfälligen Einführung von Fallpauschalen im einvernehmlichen Kinderschutz, welche den Aufwand der Sozialdienste zur Begleitung dieser Fälle entschädigt, könnte mutmasslich in vielen Fällen auf die zivilrechtliche Massnahme der Beistandschaft verzichtet werden. Damit würde sich eine Kostenverschiebung hin zu den Gemeinden ergeben.

9 Auswirkungen auf die Burgergemeinden

Gewisse Burgergemeinden (Aarberg bis 1.1.2016, Bern und ihre 13 Gesellschaften und Zünfte, Biel, Bözingen, Burgdorf und Thun) üben die so genannte burgerliche Armenfürsorge aus.³⁷ 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 Burgergemeinden und Zunftgesellschaften selber getragen.

Bei einem Wechsel zum Vollkostenprinzip besteht die Gefahr, dass einzelne Burgergemeinden aus finanziellen Gründen die Aufgabe der burgerlichen Sozialhilfe nicht mehr wahrnehmen können und diese abgeben müssen. Da dies mutmasslich nicht im Interesse des Kantons liegt, wurde zusammen mit den Burgergemeinden die folgende pragmatische Lösung erarbeitet: Die Burgergemeinden finanzieren die Leistung vor und melden dem Kanton nach Rechnungsabschluss das Total der Kosten. Diese sind zur Plausibilisierung aufgeschlüsselt nach den einzelnen Kategorien gemäss Leistungskatalog (ambulant, stationär). Gestützt darauf zahlt der Kanton die Hälfte der Kosten an die Burgergemeinden zurück.

Die Lösung ist insgesamt kostenneutral, indem die Burgergemeinden in Zukunft bei den heute subventionierten Einrichtungen nicht mehr den Tagerarif von CHF 30.— (Versorgertarif), sondern die Hälfte des Vollkostentarifs zahlen. Hingegen erhalten sie bei den nicht subventionierten Heimen (heute unter der Aufsicht des KJA) in Zukunft die Hälfte zurückerstattet.

10 Verantwortung aus einer Hand

Das neue Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell kann seine intendierte Steuerungswirkung nur dann entfalten, wenn gemäss dem Grundsatz der Steuerung und Aufsicht aus einer Hand die Zuständigkeit für die Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs künftig bei einer einzigen Verwaltungseinheit angesiedelt ist.

Die Arbeiten zur Klärung der Aufbauorganisation und direktionalen Unterstellung des Aufgabenfeldes sind in einem separaten Vortrag aufgeführt (Zuweisung des Aufgabenbereichs «Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs» an die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion). Die Geschäfte werden dem Regierungsrat zeitgleich parallel unterbreitet.

11 Antrag

Die JGK beantragt dem Regierungsrat, dem vorliegenden Regierungsratsbeschluss zuzustimmen.

Beilage

- RRB-Entwurf

³⁷ Vor dem Hintergrund der Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzes per 1. Januar 2013 wurde die burgerliche Vormundschaftspflege angepasst. Danach ist eine burgerliche Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde für die Angehörigen jener Burgergemeinden sowie Gesellschaften und Zünfte von Bern zuständig, welche die burgerliche Sozialhilfe gewähren.