

Vortrag

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

Zuweisung des Aufgabenbereichs «Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs» an die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Inhaltsverzeichnis

1	Beschreibung des Geschäfts.....	2
2	Direktionale Zuständigkeit	2
3	Aufgaben und Struktur der neuen Aufbauorganisation.....	4
3.1	Rolle des Kantons und Vorgaben an die neue Verwaltungsorganisation	4
3.2	Schnittstellenmanagement.....	5
3.3	Kooperationsmanagement.....	5
3.4	Künftige Struktur.....	6
3.5	Personalressourcen und Raumbedürfnisse	6
4	Zeitlicher Ablauf.....	7
5	Übersicht der wichtigsten anstehenden Umsetzungsarbeiten.....	8
6	Projektorganisation	9
7	Antrag.....	9



1 Beschreibung des Geschäfts

Die Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der Kinder- und Jugendhilfeleistungen im Kanton Bern, namentlich des stationären Bereichs, wurde mehrfach von Wissenschaft und Politik kritisiert. 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).

Die in diesem Projekt durchgeführten Analysen zeigten die Mängel des heutigen zersplitterten Systems, die sich insbesondere in fehlender Transparenz und Vergleichbarkeit der Kosten und Leistungen, Rechtsungleichheiten, teils widersprüchlichen Normen und Rechtserlassen und unterschiedlichen Aufsichtspraxen manifestieren, sowie den entsprechenden Handlungsbedarf deutlich auf. Vor diesem Hintergrund wurde ein neues Modell konzipiert, das sich auf ambulante und stationäre sozialpädagogische Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und/oder Schutzbedarfs von Kindern und Jugendlichen bezieht und diese einer einheitlichen Steuerung, Finanzierung und Aufsicht aus einer Hand unterstellt¹. Klar definierte Zuständigkeiten und Prozesse sowohl auf der strategischen Ebene als auch auf der Fallebene sind nötig, um Transparenz, Rechtsgleichheit und nicht zuletzt die Legitimation der eingesetzten öffentlichen Mittel sicherzustellen. Die Umsetzung des neuen Modells hat auch zur Folge, dass die heute auf verschiedene Direktionen – hauptsächlich auf Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF und JGK – aufgeteilten kantonalen Zuständigkeiten für diesen Leistungsbereich in einer Direktion und einem Amt konzentriert werden sollen.

Im Hinblick auf die Befassung des Regierungsrats mit dem Schlussbericht des Projekts OeHE wurden Arbeiten zur Klärung der Aufbauorganisation und direktionalen Unterstellung des Aufgabenfeldes an die Hand genommen. Da es um die Reorganisation von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcen geht, welche verschiedene Direktionen betreffen, wurde das Mandat für die Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen einem externen Experten übertragen. In der Folge hat die beauftragte externe Firma Ecoplan den Bericht vom 24. Mai 2018 für den Aufbau einer neuen Verwaltungseinheit im Bereich «Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs» erarbeitet (siehe Beilage).

2 Direktionale Zuständigkeit

Am 26. April 2018 hat zwischen Vertreterinnen und Vertretern von GEF und JGK ein gemeinsamer Workshop stattgefunden. Dabei wurden insbesondere Gegenstand und Umfang der zu verschiebenden Aufgaben geklärt. Auf die Teilnahme der Polizei- und Militärdirektion (POM), welche für eine Einrichtung aus dem Aufgabenbereich, das Jugendheim Lory, verantwortlich ist, wurde verzichtet, da sich der Polizei- und Militärdirektor an einer Aussprache zwischen den Direktionen GEF, POM, Erziehungsdirektion und JGK bereits im Sommer 2016 zustimmend zum Grundsatz der Konzentration der Kräfte an einem Ort geäußert hatte.

Der Workshop hat zusammenfassend zu folgenden Ergebnissen geführt: Für beide Direktionen GEF und JGK ist unbestritten, dass der zersplitterte Aufgabenbereich gebündelt und eine Konzentration durch das Zusammenführen bei einer einzigen verantwortlichen Verwaltungs-

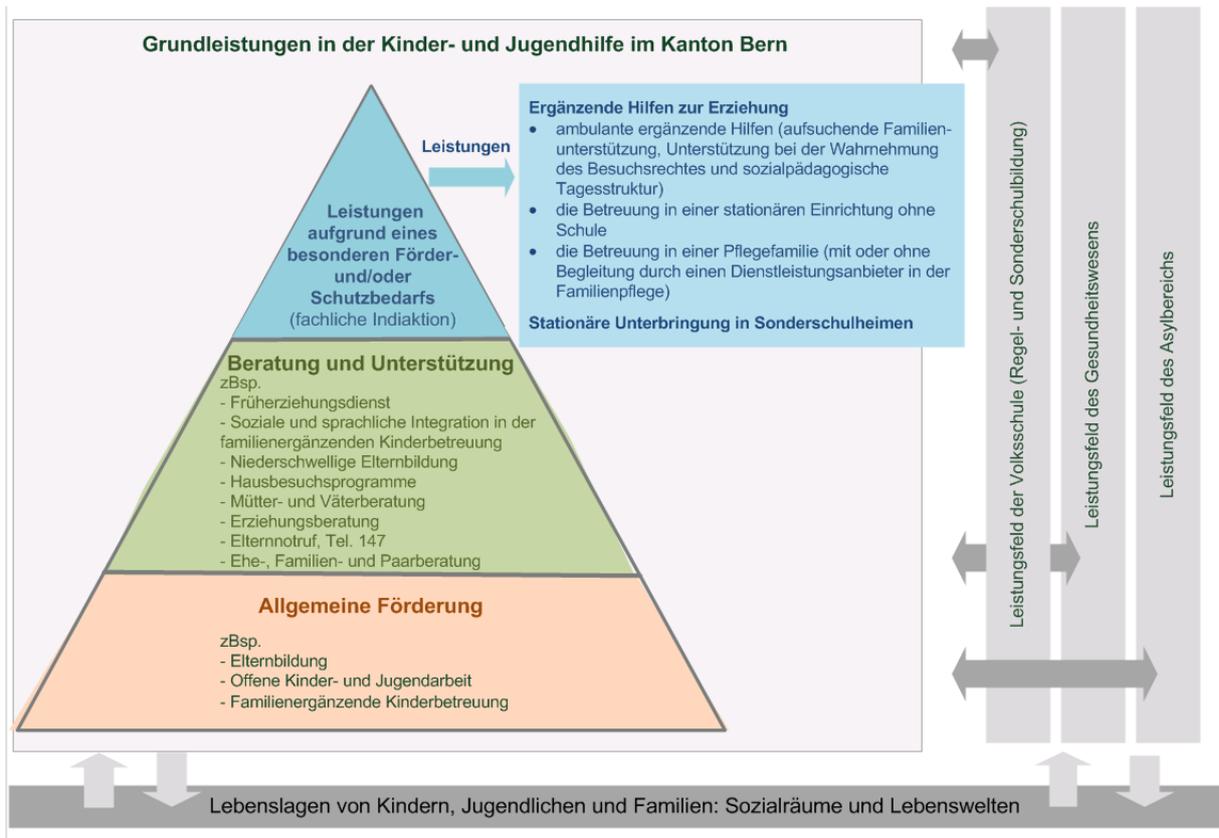
¹ Das neue Modell ist in verschiedenen Dokumenten detailliert beschrieben (Fachbericht „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung“ vom 30. März 2017, Vortrag vom xx. Mai 2018 „Schlussberichterstattung zum Projekt Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung“).

einheit zwingend nötig ist. Einig sind sich die beiden Direktionen auch darin, dass die Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- oder Schutzbedarfs, auch vor dem Hintergrund der beiden Modelle, welche in der Direktionsreform vorgeschlagen werden, dem Kantonalen Jugendamt (KJA) der JGK zugeordnet werden sollen. Die Reorganisation soll mit den Arbeiten im Bereich Sonderpädagogik (REVOS 2020) abgestimmt und voraussichtlich per 1.1.2021 umgesetzt werden.

Auf Vorschlag der GEF wird dem Regierungsrat zusätzlich beantragt, in einem neu zu startenden Reorganisationsprojekt zu prüfen, ob der JGK in einem weiteren Schritt auch Kinder- und Jugendhilfeleistungen aus dem Bereich Beratung und Unterstützung (wie beispielsweise Früherziehungsdienst, Hausbesuchsprogramme u.a.m.) und Allgemeine Förderung (wie beispielsweise Jugendförderung, familienergänzende Kinderbetreuung u.a.m.), welche heute beim Sozialamt und Alters- und Behindertenamt der GEF angesiedelt sind, übertragen werden sollen, um auch in diesen Bereichen durch die Konzentration der Mittel Effizienz- und Synergiegewinne zu erzielen sowie die Durchlässigkeit und Qualität der Angebote zu fördern. Nicht von diesem Projekt betroffen sind Leistungen, welche von der ERZ erbracht werden.

Schliesslich wurde die Stellung der fünf kantonalen Einrichtungen diskutiert, welche heute im Zuständigkeitsbereich von drei Direktionen liegen. In Zukunft sollen diese Einrichtungen mit dem Bereich der sozialpädagogischen Betreuungsleistung ebenfalls der JGK unterstellt werden. Für die Leistung der Sonderschulbildung werden sie einen Leistungsvertrag mit der ERZ abschliessen. Gleichzeitig soll mit Start der Arbeiten zur Umsetzung des neuen Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodells geprüft werden, ob die kantonalen stationären Einrichtungen in eine andere Rechtsform verselbständigt werden sollen.

Als Bezugsrahmen für die Zuordnung gilt der Grundleistungskatalog der Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Bern:



3 Aufgaben und Struktur der neuen Aufbauorganisation

3.1 Rolle des Kantons und Vorgaben an die neue Verwaltungsorganisation

Künftig soll sich die kantonale Verwaltung gemäss Modell OeHE im Bereich der Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs auf die gesamtverantwortliche, planende und steuernde Funktion konzentrieren und mit geeigneten Instrumenten eine Leistungsbewirtschaftung ermöglichen, welche auf Qualität und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet ist.

Die Rolle des Kantons kann folgendermassen umschrieben werden:

- 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,
- gewährleistet im Rahmen der Aufsicht das Kindeswohl,
- überprüft bei den Leistungserbringern die Erfüllung der vereinbarten Leistungen (Finanz- und Leistungscontrolling),
- zieht aus den Ergebnissen der Leistungsüberprüfung Konsequenzen und lässt diese in den Planungskreislauf der Finanzplanung und Angebotsentwicklung einfließen.

Zur Bewirtschaftung des Aufgabengebiets wurden im Rahmen des Projekts OeHE die Aufgaben definiert und entsprechende Prozesse und Instrumente erarbeitet.

Folgende strategische und operative Prozesse sollen bei der neuen Verwaltungseinheit angesiedelt werden:

Strategische Prozesse: Angebotssteuerung

- Angebotsentwicklung: Strukturierter Prozess der Datenerfassung und Bedarfserhebung mit Verknüpfung und Ausweisung der Gesamtkosten
- Kantonaler Leistungskatalog: Festschreibung und Normierung der grundlegenden Leistungen
- Zugangssteuerung und Rechnungslegung: Übergeordnete Vorgaben für die einweisenden Behörden und Stellen

Operative Prozesse: Angebotsbereitstellung

- Leistungsvereinbarungen mit Leistungserbringern von ambulanten und stationären Hilfen sowie Finanz- und Leistungscontrolling
- Aufsicht und Anerkennung: Verknüpfung der Aufsichtsinstrumente zur Sicherung des Kindesschutzes mit dem Finanz- und Leistungscontrolling und der Angebots- und Kostenentwicklung

Zusätzlich sind verschiedene Supportprozesse für die Bereiche Recht, Finanzen / Betriebswirtschaft, Informatik und Personal notwendig.

3.2 Schnittstellenmanagement

Die Kinder- und Jugendhilfe, namentlich im Bereich der Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf, ist eine Querschnittsaufgabe mit mannigfachen Bezügen zu anderen Aufgabengebieten. Gutes Schnittstellenmanagement ist eine der grossen Herausforderungen in der Kinder- und Jugendhilfe und damit Kernaufgabe des KJA. Insbesondere zu den Bereichen Bildung, Gesundheit, Sozialhilfe und Asylwesen bestehen Schnittstellen, die regelmässig aktiv bewirtschaftet werden müssen.

Eine bedeutende Schnittstelle besteht zur Sonderschulbildung, insbesondere betreffend die stationären Einrichtungen mit eigener Schule. Künftig sollen diese Einrichtungen zwei Leistungsvereinbarungen abschliessen, eine für den Teil „Bildung“ mit der ERZ und eine für den Teil „Betreuung“ mit der JGK. Aus diesem Grund müssen die Revision des Volksschulgesetzes (REVOS 2020) und die Gesetzgebung für die Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- oder Schutzbedarf inhaltlich und zeitlich eng miteinander koordiniert werden, damit möglichst ein zeitnahes Inkrafttreten gewährleistet ist. Auch künftig wird die Schnittstelle zur ERZ eine enge Zusammenarbeit erfordern, damit sich die Leistungserbringer darauf verlassen können, dass zwischen den Direktionen und Ämtern KJA und Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung AKVB Kohärenz und eine unité de doctrine herrschen.

Weitere bedeutende Schnittstellen gibt es zu den Kinder- und Jugendhilfeleistungen der Beratung und Unterstützung und allgemeinen Förderung gemäss der unter Ziffer 2 aufgeführten Grafik. Ob diese Leistungen ebenfalls dem KJA zuzuordnen sind, soll gemäss einem separaten Reorganisationsprojekt zwischen GEF und JGK geklärt werden.

3.3 Kooperationsmanagement

Das Feld der Kinder- und Jugendhilfe zeichnet sich durch eine vielfältige Akteurslandschaft aus. Im Bereich der Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und/oder Schutzbedarf sind dies zum einen die Leistungserbringer von ambulanten und stationären Angeboten und zum anderen die Leistungsbesteller und Abklärungsdienste (insbesondere Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Sozialdienste; Erziehungsberatung, Jugendanwaltschaft, Psychiatrie). Gutes Kooperationsmanagement zeichnet sich durch partnerschaftliche Zusammen-

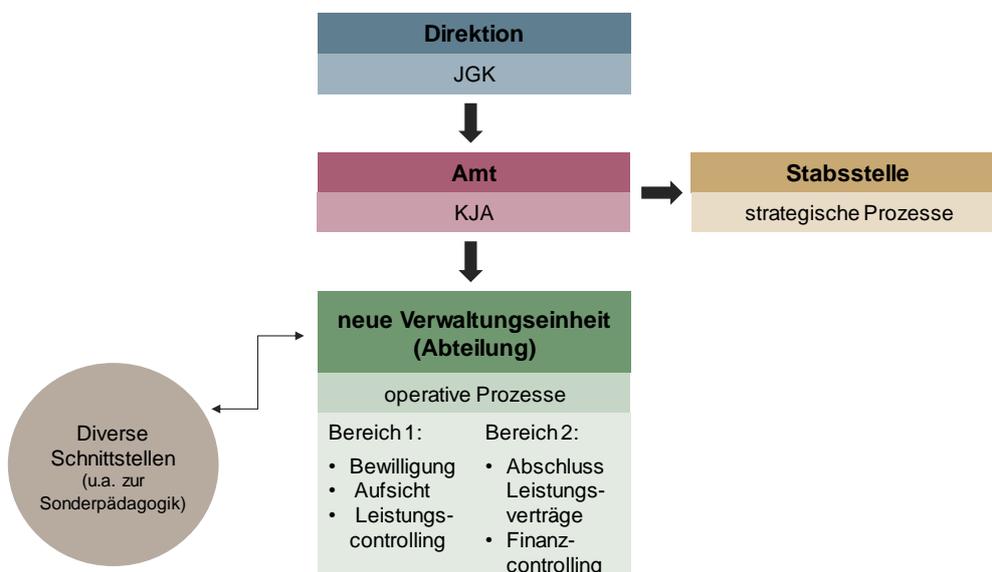
arbeit mit den Akteuren bei klarer Rollenverteilung aus. Der partizipative und sachgerechte Einbezug der Leistungserbringer und Leistungsbesteller in Entwicklung und Vollzug des Aufgabengebiets ist eine weitere Kernaufgabe der neuen Aufbauorganisation.

3.4 Künftige Struktur

Die neue Verwaltungseinheit ist nicht gross genug für die Bildung eines eigenen Amtes; daher steht die Eingliederung der neuen Verwaltungseinheit als Abteilung in das KJA der JGK im Vordergrund.

Gemäss dem erwähnten Bericht von Ecoplan vom 15. Mai 2018 ist es sinnvoll, in einem Bereich die Bewilligung und Aufsicht sowie das Leistungscontrolling zu bündeln, im anderen Bereich den Abschluss von Leistungsverträgen sowie das Finanzcontrolling anzusiedeln. Die folgende Abbildung zeigt eine mögliche Struktur für die neue Verwaltungseinheit im Bereich «Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs».

Mögliche Struktur der neuen Verwaltungseinheit



3.5 Personalressourcen und Raumbedürfnisse

Gemäss Schätzung von Ecoplan benötigen die heute involvierten Ämter folgende Ressourcen, um die Aufgaben im Bereich «Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs» wahrzunehmen (geschätzte Angaben):

- KJA: 450 Stellenprozent
- ALBA: 300-400 Stellenprozent
- AJV: 100 Stellenprozent

Einerseits entstehen durch die Bündelung der Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs innerhalb einer Abteilung Synergieeffekte, insbesondere in der Leitung. Andererseits wird die neue Verwaltungseinheit für neue Aufgaben verantwortlich sein (Datenerfassung und –auswertung, Planungsprozesse, Leistungsvereinbarungen ambulante Leis-

tungen). Aus diesem Grund ist zu erwarten, dass die neue Verwaltungseinheit gleich viele Ressourcen benötigt wie bisher, also rund 850-950 Stellenprozente.

Es ist davon auszugehen, dass beim Abschluss der Leistungsvereinbarungen – insbesondere auch im ambulanten Bereich – 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.

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. Der Effizienz- und Synergiegewinn fällt einerseits beim KJA an, welches neue Aufgaben übernimmt ohne zusätzliche personelle Ressourcen. Andererseits wird die Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Bedarfsorientierung der ambulanten Leistungen optimiert. Davon profitieren die Leistungsbesteller, namentlich die Sozialdienste, KESB und die Sorgeberechtigten.

Mit der GEF ist schliesslich baldmöglichst zu klären, welcher Anteil der heutigen Ressourcen des ALBA für die künftigen Aufgaben der ERZ im Bereich der Sonderschulbildung zu reservieren ist. Im Bericht Sonderpädagogik des Regierungsrates vom 9. Januar 2018 wird in Ziffer 3.5.2 von einem Stellentransfer von der GEF zur ERZ im Umfang von 400 Stellenprozenten ausgegangen. Der Grosse Rat hat am 20. März 2018 den Bericht einstimmig zustimmend zur Kenntnis genommen.

4 Zeitlicher Ablauf

Bis Ende 2020 sind die bisherigen Verwaltungseinheiten (KJA, ALBA, AJV) für den Betrieb zuständig, für den Aufbau der neuen Verwaltungseinheit ist das KJA zuständig.

Während der Aufbauphase (2018-2020) ist das KJA verantwortlich für den Gesetzgebungsprozess und weitere Aufbauarbeiten (Aufbau e-Plattform Leistungsbewirtschaftung und Verknüpfung mit der Datenbank, Erarbeitung neue Produktgruppenstruktur, Pilotprojekt u.a.m.). In dieser Zeit ist eine intensive Zusammenarbeit zwischen den involvierten Ämtern notwendig, damit die neue Verwaltungseinheit, welche künftig alleine für die Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs zuständig sein wird, alle notwendigen Informationen erhält. Zu berücksichtigen ist auch der organisatorische Wechsel (Räumlichkeiten, HR). Voraussichtlich ab 1.1.2021 ist die neue Verwaltungseinheit verantwortlich.

Aktuell schliesst die GEF die Leistungsverträge mit den Einrichtungen jährlich ab. Dabei ist die Abgeltungen in Form der kantonalen Subventionen ein wesentlicher Bestandteil der Leistungsverträge. In der Aufbauphase ist nach Möglichkeit sicherzustellen, dass mindestens alle Leistungsvereinbarungen mit den Einrichtungen, welche bereits bisher über einen Leistungsvertrag mit der GEF verfügen, per 1.1.2021 abgeschlossen werden können und die künftigen Modalitäten umgesetzt sind. Für den zu ermittelnden konkreten Sanierungsbedarf der Infrastruktur von subventionierten, stationären Einrichtungen sind Übergangsbestimmungen auf gesetzlicher Ebene zu definieren.

In der Übergangsphase (voraussichtlich ab 1.1.2021) schliesst das KJA nach und nach neue Leistungsverträge mit allen Heimen ab, insbesondere mit Einrichtungen, welche bis anhin über keinen Leistungsvertrag mit dem Kanton verfügen (Einrichtungen in der Zuständigkeit KJA). In den Übergangsbestimmungen auf gesetzlicher Ebene werden die entsprechenden Modalitäten festgehalten. Diese Aufgaben führen zu einem beträchtlichen Initialaufwand für die neue Verwaltungseinheit. Schliesslich muss die neue Informatikplattform für das Finanz- und Leistungscontrolling per 2021 bereitstehen.

5 Übersicht der wichtigsten anstehenden Umsetzungsarbeiten

Die weitere Umsetzungsarbeiten des vorgeschlagenen neuen Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodells betreffend die Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarfs werden ab Sommer 2018 unter engem Einbezug der betroffenen Direktionen und der beteiligten Akteure in vorerst neun Teilprojekten an die Hand genommen:

- Gesetzgebungsprozess „Gesetz über die besonderen Förder- und Schutzleistungen für Kinder und Jugendliche“
- Erarbeitung der E-Plattform für das Finanz- und Leistungscontrolling sowie das Anerkennungsverfahren
- Klärung des Infrastruktur- und Sanierungsbedarfs von stationären Kinder- und Jugendheimen
- Konzeptualisierung und Vorbereitung der neuen Produktgruppe „Besondere Förder- und Schutzleistungen für Kinder und Jugendliche“ unterteilt in verschiedene Produkte, darunter insbesondere das Produkt „Einvernehmliche besondere Förder- und Schutzleistungen“
- Konzeptualisierung der Entschädigung der Sozialdienste im einvernehmlichen Kinderschutz mit eigenen Fallpauschalen
- Erweiterung der kantonalen Datenbank „Besondere Förder- und Schutzleistungen für Kinder und Jugendliche“
- Konzeptualisierung der Prozesse und Inhalte hinsichtlich einer bedarfsgerechten Angebotsentwicklung
- Klärung des Prozesses Abschluss der Leistungsvereinbarung mit Sonderschulheimen mit der ERZ
- Stellentransfer und Reorganisation des KJA

Weiter sind Umsetzungsarbeiten im Rahmen der ambulanten Leistungen der ergänzenden Hilfen geplant, wie zum Beispiel die Bemessung von Leistungspauschalen und die Begleitung und Auswertung des Pilotprojekts „Sozialpädagogischen Familienbegleitung“.

6 Projektorganisation

Die JGK stellt den Einbezug der betroffenen Direktionen GEF, ERZ und POM, gegebenenfalls auch FIN, beziehungsweise deren Ämter im Rahmen einer geeigneten Projektorganisation sicher. Dabei orientiert sich die JGK an der von der ERZ aufgegleisten Projektstruktur von REVOS 2020: Die Projekte haben aufgrund der Schnittstellen bei den Sonderschulheimen teilweise identische Fragestellungen, weshalb eine gemeinsame Bearbeitung in einer gleichartigen Projektorganisation anzustreben ist.

7 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt die JGK dem Regierungsrat, dem vorliegenden Regierungsratsbeschluss zuzustimmen.

Beilagen

- RRB-Entwurf
- Bericht Ecoplan vom 24. Mai 2018 betreffend Aufbau einer neuen Verwaltungseinheit im Bereich «Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs»