

## Vortrag

Datum RR-Sitzung: 12. August 2015  
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion  
Geschäftsnummer: 12.72-14.21  
Klassifizierung: Intern

### Zwischenberichterstattung zum Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern

---

#### Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung</b> .....	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Ergebnisse der Ist-Analyse (Teilprojekt 1)</b> .....	<b>3</b>
3.1	Ist-Analyse von Finanzierungssystemen der stationären Hilfen .....	3
3.2	Ist-Analyse von ambulanten erzieherischen Hilfen im Kanton Bern: Angebot, Zugänge und Finanzierung .....	4
3.3	Ist-Analyse des Finanzierungssystems der Familienpflege .....	5
3.4	Nettokosten der Unterbringung in stationären Einrichtungen und Pflegefamilien .....	6
3.5	Fazit und übergeordnete Handlungsempfehlungen aus strategischer Sicht .....	7
<b>4</b>	<b>Neues Finanzierungsmodell</b> .....	<b>8</b>
4.1	Dienstleistung im öffentlichen Auftrag .....	9
4.2	Bedarf und Wirksamkeit.....	9
4.3	Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel und Kostentransparenz .....	10
4.4	Leistungsvereinbarung .....	10
4.5	Mengensteuerung auf der Fallebene .....	11
<b>5</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen</b> .....	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>Einbezug wichtiger Akteure und Kommunikation</b> .....	<b>12</b>
<b>7</b>	<b>Geplante weitere Arbeiten</b> .....	<b>12</b>
<b>8</b>	<b>Antrag</b> .....	<b>13</b>



## **1 Ausgangslage**

Im März 2012 wurde im Grossen Rat die Motion 221-2011 (Kneubühler, Nidau) angenommen, die eine Vereinfachung der Organisationsstruktur, insbesondere im Bereich der direktionalen Zuordnung der Aufsicht und des Finanzierungsmodells für die Institutionen der stationären Jugendhilfe fordert. Mit RRB (338-2014) vom 12. März 2014 lancierte der Regierungsrat unter der Federführung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion das interdirektionale Projekt Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern.

Ziel des Projekts ist die Ausgestaltung eines einheitlichen, aufeinander abgestimmten Bewilligungs-, Finanzierungs- und Steuerungssystems, das im Sinne einer lückenlosen Angebotskette die gesamten Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung umfasst. Neben den Einrichtungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe sind das Pflegekinderwesen und die ambulanten Leistungen (sozialpädagogische Familienbegleitung oder Tagesbetreuung, Dienstleistungsangebote in der Familienpflege zur Vermittlung von Pflegekindern u.a.) in die Betrachtung eingeschlossen. Das Projekt wird vom Bundesamt für Sozialversicherung mit CHF 450'000 über eine Laufzeit von drei Jahren bis Ende 2016 unterstützt.

Mit dem vorliegenden Vortrag wird dem Regierungsrat gestützt auf Ziff. 5 des RRB 338/2014 Bericht über die Ergebnisse von Teilprojekt 1 (Ist-Analyse) und Empfehlungen zur Ausgestaltung eines einheitlichen Finanzierungsmodells erstattet.

## **2 Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung**

Ergänzende Hilfen zur Erziehung sind Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die dann notwendig werden, wenn die Eltern oder andere Sorgeberechtigte mit der Erziehung ihrer Kinder überfordert sind und dadurch das Wohl der Kinder gefährdet ist. Die Ursachen dafür können sowohl bei den Eltern (Überforderung, Suchterkrankung u.a.) als auch bei den Kindern (schwieriges Verhalten, Behinderung) liegen, weshalb sich ergänzende Hilfen an beide Zielgruppen richten. Das Spektrum der ergänzenden Hilfen zur Erziehung umfasst Massnahmen und Leistungen, die unterschiedlich stark in die Erziehungsverantwortung der Eltern eingreifen: von der ambulanten Hilfe bis zur Unterbringung des Kindes ausserhalb der Herkunftsfamilie. Die ergänzenden Hilfen zur Erziehung zählen aufgrund ihrer Intensität zu den besonders aufwändigen und kostenintensiven Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Wenn das Wohl der Kinder und Jugendlichen gefährdet ist, besteht grundsätzlich ein Anspruch auf ergänzende Hilfen zur Erziehung (Art. 11 BV; Art. 29 Abs. 2 KV). Wie dieser Anspruch konkret erfüllt wird, muss abgeklärt werden und liegt im Ermessen der einweisenden Dienste und Behörden. Solange Eltern wie auch Kinder (und Jugendliche) kooperieren, ist die Leistung im Rahmen des freiwilligen Kinderschutzes von den kommunalen Sozialdiensten zugänglich zu machen. Erst wenn wenig oder keine Kooperationsbereitschaft vorhanden ist, dürfen und müssen von den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zivilrechtliche Massnahmen angeordnet werden.

Für die ergänzenden Hilfen zur Erziehung sind auf kantonaler Ebene drei Direktionen (GEF, POM und JGK) und vier Ämter (ALBA, SOA, KJA, FB) gestützt auf verschiedene gesetzliche

Bestimmungen zuständig. Schnittstellen ergeben sich zudem zur Bildung und zur Sonderpädagogik.

### **3 Ergebnisse der Ist-Analyse (Teilprojekt 1)**

Zur Erfüllung des Auftrags gemäss RRB 338/2014 wurde in einem ersten Schritt eine Ist-Analyse vorgenommen. Im Bereich der stationären Hilfen und des Pflegekinderwesens verfügt der Kanton über Informationen, die bei den verschiedenen involvierten Ämtern zusammen getragen und aufgearbeitet wurden. Ergänzend dazu wurden von der Fachhochschule Nordwestschweiz zwei Studien erstellt. Bei den ambulanten Hilfen konnte nicht auf vorhandenes Material zurückgegriffen werden, da bei ambulanten im Gegensatz zu stationären Hilfen kaum Informationen bezüglich Angebot, Qualität, Zugänge und Kosten vorlagen. Hierzu lieferte eine dritte Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz die nötigen Informationen. Im Ergebnis liegen zu den drei Bereichen stationäre Hilfen, ambulante Hilfen und Pflegekinderwesen drei Teilberichte vor, die eine Ist-Analyse vornehmen und gestützt darauf Handlungsempfehlungen formulieren. Die Teilberichte wurden vom Gesamprojektausschuss an seiner Sitzung vom 26. Februar 2015 verabschiedet.

#### **3.1 Ist-Analyse von Finanzierungssystemen der stationären Hilfen<sup>1</sup>**

Im Kanton Bern gibt es rund 130 stationäre Einrichtungen für Minderjährige, die insgesamt rund 1'550 Wohnplätze anbieten. Die Einrichtungen werden überwiegend von privatrechtlichen Trägerschaften betrieben wie Stiftungen oder Vereine. Der Kanton Bern betreibt selber sechs eigene kantonale Einrichtungen: Zwei in der Zuständigkeit von POM, drei in der Zuständigkeit der GEF und eine in der Zuständigkeit der JGK.

Als subventionierte Heime werden diejenigen Einrichtungen verstanden, die von GEF/ALBA Beiträge (Objektbeiträge nach Methode Defizitdeckung) gemäss der Sozialhilfegesetzgebung erhalten. Als „private“ Heime unter der Aufsicht JGK/KJA werden diejenigen Einrichtungen verstanden, deren Leistungen über einen Vollkostentarif von den einweisenden Stellen und den Unterhaltspflichtigen finanziert werden. Diese begriffliche Unterscheidung verschleiert die Tatsache, dass die meisten Unterbringungen in Heimen massgeblich mit Beiträgen der öffentlichen Hand finanziert werden.

Je nach Art der einweisenden Stellen sowie Art der Einrichtung tragen Kanton und Gemeinden unterschiedlich an die Kosten bei: Eine jugendstrafrechtliche Unterbringung löst für die Gemeinde keine Kosten aus. Die subsidiäre Kostenübernahme durch den Kanton schliesst sogar die individuellen Nebenkosten ein. Bei einer zivilrechtlichen Massnahme übernimmt der Kanton die Kosten der Unterbringung vollständig, die individuellen Nebenkosten gehen subsidiär zu Lasten der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Bei freiwilligen Unterbringungen beteiligt sich die Gemeinde in subventionierten Einrichtungen mit einem Versorgerbeitrag von CHF 30.– pro Tag, in privaten Einrichtungen muss der Vollkostentarif von durchschnittlich rund CHF 320.– pro Tag bezahlt werden. Die Kosten der freiwilligen Unterbringungen werden in beiden Fällen je hälftig von Kanton und Gemeinden im Rahmen des Lastenausgleichs der wirtschaftlichen und institutionellen Sozialhilfe getragen.

---

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

Eltern bzw. Unterhaltspflichtige müssen sich an den Kosten für die Unterbringung ihrer Kinder in stationären Einrichtungen beteiligen. Je nach Art der einweisenden Stelle und je nach kantonalen Zuständigkeit für die Einrichtung müssen Eltern für eine vergleichbare Leistung pro Monat „nur“ CHF 900.– (Versorgerbeitrag oder Elterntarif von CHF 30.– pro Tag) in subventionierten Heimen oder bis zu CHF 10'000.– oder mehr pro Monat in privaten Heimen an die Unterbringung zahlen. Einige private Heime führen eigene Schulen, deren Kosten nicht separat ausgewiesen und in den Tarif eingerechnet werden. Sofern sich die Eltern an diesen Kosten beteiligen müssen, wird der Anspruch auf unentgeltliche Schulbildung verletzt.

Auch innerkantonal wirkt die interkantonale Vereinbarung über die sozialen Einrichtungen (IVSE) harmonisierend für die Ausgestaltung der Leistungsabgeltung aus. Sie macht Vorgaben zur Rechnungslegung (Kontenrahmen, Kostenrechnung, Abschreibungssätze usw.) und der Festlegung der anrechenbaren Aufwände und Erträge. Von den 130 Einrichtungen im Kanton Bern sind 55 der IVSE unterstellt. Im interkantonalen Vergleich erfüllen zahlreiche Kantone das Postulat der IVSE, die einen Übergang von der Defizitmethode zur Pauschalermethode vorsieht. In der Nordwestschweiz sind mit Ausnahme des Kantons Bern alle Kantone zu Pauschalen übergegangen.

Der Kanton verfügt derzeit über keine kantonal einheitliche und übergreifende Instrumente zur Steuerung der Leistungen der stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Eine jährliche Gesamtübersicht der stationären Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen aus dem Kanton Bern sowie eine aggregierte Zusammenstellung der Kosten für Unterbringungen fehlen.

Die Angebotsentwicklung ist geprägt von der Initiative der Anbieter. Der Kanton Bern ist seit Jahrzehnten ein traditioneller „Heimkanton“ mit einem Platzangebot, das den Eigenbedarf deutlich übersteigt (ausserkantonale Nutzung der bernischen Einrichtungen von geschätzten 20 bis 30 Prozent). Einzelne Einrichtungen werden fast ausschliesslich von ausserkantonalen Nutzerinnen und Nutzern beansprucht. Zahlreiche Einrichtungen sind in strukturschwachen Regionen angesiedelt und sind für einzelne Regionen ein nicht unbedeutender Wirtschaftszweig.

### **3.2 Ist-Analyse von ambulanten erzieherischen Hilfen im Kanton Bern: Angebot, Zugänge und Finanzierung<sup>2</sup>**

Ambulante Angebote im Bereich der Hilfen zur Erziehung unterliegen keinen Bewilligungs- oder Aufsichtserfordernissen. Deshalb liegen in diesem Bereich deutlich weniger Informationen bezüglich Angebots, Zugangs- und Kostenstrukturen vor. Die fehlenden Informationen wurden mittels einer Online-Befragung bei 75 Anbietern und eines Validierungsworkshops generiert.

In die Gruppe der ambulanten Hilfen zur Erziehung fallen zum einen diejenigen Unterbringungsarten, in denen junge Menschen nur an einigen Stunden eines Tages und an einigen Tagen einer Woche auswärts betreut werden (z.B. sozialpädagogische Tagesbetreuung). Die Kinder und Jugendliche wohnen und schlafen in der Regel zuhause. Zum andern finden ambulante Hilfen auch in den Familien statt (z.B. sozialpädagogische Familienbetreuung). Ambulante Hilfen zur Erziehung richten sich damit zu einem erheblichen Anteil an Eltern bezie-

---

<sup>2</sup> Teilbericht 2: Ambulante erzieherische Hilfen im Kanton Bern: Angebot, Zugänge und Finanzierung, 11. März 2015.

ungsweise Sorgeberechtigte. In den letzten Jahren ist die Entwicklung zu beobachten, dass Leistungserbringer mit vormals ausschliesslich stationärer Unterbringung zunehmend flexiblere Formen ambulanter erzieherischer Hilfen (zusätzlich) anbieten.

Die Angebotsstruktur zeichnet sich durch eine Dominanz von Einzelunternehmen aus. Unklar sind deren Anforderungsprofile und Qualitätsstandards sowie die Art ihrer Überprüfung (Qualitätsfeststellung und -sicherung). Die Zuweisungen erfolgen hauptsächlich über die Sozialdienste und die KESB, markant weniger über die Jugendstrafbehörden, was durch deren höhere Eingriffsschwelle erklärbar ist.

Eine Mehrheit der Anbieter verrechnet nach Stundentarife bei einem Median von CHF 120.–. Zudem werden noch andere Tarifkategorien verwendet wie beispielsweise die Wegzeit (Franken pro Stunde/Weg). Teilweise wird nach Monats- oder Tagespauschalen unter Einbezug der Intensität der Problemsituation, Weiterbildung, Supervision und der administrativen Aufwände abgerechnet. Insgesamt sind sowohl in der Tarifstruktur als auch der Berechnungsgrundlage grosse Differenzen feststellbar. Die Preisbildung und Tarifizusammensetzung sind uneinheitlich und nicht nachvollziehbar. In welcher Höhe sich die Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten beläuft, kann nicht beantwortet werden.

### **3.3 Ist-Analyse des Finanzierungssystems der Familienpflege<sup>3</sup>**

Die Pflegefamilie ist eine in der Regel nicht-professionalisierte Form der öffentlich verantworteten Erziehung von Kindern und Jugendlichen, bei der das Pflegekind bei den Pflegeeltern lebt und dort seinen Lebensmittelpunkt hat. Im Kanton Bern ist die Familienpflege ein tragender Pfeiler der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Gemäss Schätzungen werden rund ein Drittel aller Unterbringungen in Pflegefamilien vorgenommen wird (ca. 700 Kinder). Die Beratung und Begleitung der Pflegefamilien ist eine wichtige Voraussetzung für die Tragfähigkeit der Pflegeverhältnisse. Infolgedessen hat in den letzten Jahren die Zahl privater Organisationen, welche Dienstleistungen in der Familienpflege anbieten (Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege, heute auch als „Familienplatzierungsorganisation“ bezeichnet), stark zugenommen. Rund 10 bis 20 Prozent der Pflegeverhältnisse werden über solche Organisationen vermittelt und begleitet.

Diese Dienstleistungsanbieter haben sich ungesteuert und unkontrolliert entwickelt. Sie unterscheiden sich in Bezug auf Leistungsumfang, -inhalte, -regelung und -abgeltung und Rechnungsstellung beträchtlich. Die Tarife sind an keine kantonalen Vorgaben gebunden und variieren stark. Die Bandbreite reicht von CHF 95.–/Tag (CHF 2850.–/Monat) bis zu CHF 520.–/Tag (CHF 15'600.–/Monat). Einzelne Anbieter führen Privatschulen, deren Kosten in den Tarif eingerechnet werden. Damit ergibt sich auch im Pflegekinderbereich die Problematik der Vermischung von Bildungs- und Jugendhilfekosten. Schliesslich weisen einige Anbieter nicht transparent aus, welcher Preis für welche Leistung verlangt wird und wie die Pflegefamilie abgegolten wird. Die Ist-Analyse zeigt, dass die Leistungen und die Leistungsabrechnungen nicht nachvollziehbar sind. Zahlreiche Anbieter verrechnen einen Gesamttarif pro Tag ohne Differenzierung nach einzelnen Leistungen.

---

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

Die Kostenbeteiligung der Eltern richtet sich nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Bei einer behördlichen Unterbringung (KESB oder Jugendstrafbehörde) kommt subsidiär der Kanton für die Kosten alleine auf. Bei einer freiwilligen Unterbringung können die Kosten dem Lastenausgleich wirtschaftliche Sozialhilfe zugeführt werden.

### 3.4 Nettokosten der Unterbringung in stationären Einrichtungen und Pflegefamilien

Im Jahr 2013 kosteten die stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung den Kanton Bern bei geschätzter Anzahl von 1'800 Kindern insgesamt rund **CHF 167 Millionen**. Zu berücksichtigen ist, dass darin wie unten in der Tabelle aufgeführt zum Teil Bildungskosten eingerechnet, Infrastruktur- und Raumkosten nicht aufgeführt sowie Rückvergütungen nicht abgezogen sind. Vor diesem Hintergrund sind die effektiven Kosten für den stationären Bereich ohne Bildungskosten für den Kanton Bern auf rund **CHF 130 Millionen** zu schätzen. Nicht ausgewiesen werden können die ambulanten Hilfen zur Erziehung. Im Vergleich zu anderen Kantonen kann der Betrag von CHF 130 Millionen hinsichtlich Fläche, Wohnbevölkerung insgesamt, Wohnbevölkerung unter 19 Jahren und Anzahl Unterbringungen im Kantons Bern plausibilisiert werden.

Die beim ALBA anfallenden Kosten der institutionellen Sozialhilfe sowie die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe im Rahmen der freiwilligen ergänzenden Hilfen zur Erziehung werden dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt (ebenso die entsprechenden Kosten der Gemeinden). Die Lastenverteilung erfolgt seit 2012 durch die Kostenübernahme durch Kanton und Gemeinden zu je 50 Prozent der Gesamtkosten.

Die KESB übernimmt die Kosten des Massnahmenvollzugs vollumfänglich. Die entsprechenden individuellen Nebenkosten werden subsidiär von der wirtschaftlichen Sozialhilfe übernommen. Die Jugendstrafbehörde (JUGA) übernimmt sämtliche anfallende Kosten in Zusammenhang mit der strafrechtlichen Massnahme.

Im Jahr 2013 hat der Kanton folgende Beiträge ausgerichtet:

*Gerundete Zahlen für das Jahr 2013 in Millionen Franken*

Kostentragung	Kosten	Bemerkungen
<b>Betriebsbeiträge für subventionierte Einrichtungen</b>	70.0	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nettokosten Defizitdeckung (Wohnen und Betreuung ohne Schule)</li> </ul>
<b>Betriebsbeiträge kantonale Einrichtungen GEF (ALBA)</b>	11.0	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nettokosten Defizitdeckung (Erlach Kehrsatz/Landorf und Münchenbuchsee)</li> </ul>
<b>Betriebsbeiträge kantonale Einrichtung JGK (KJA)</b>	2.0	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nettokosten Defizitdeckung (Kantonale Beobachtungstation Bolligen)</li> </ul>
<b>Vollkostenrechnung kantonale Einrichtungen POM (FB)</b>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Finanzierung (Prêles und Lory) erfolgt über die einweisenden Behörden gemäss IVSE nach der Methode Defizitdeckung</li> </ul>
<b>Freiwillige Unterbringung durch Sozialdienst</b>	28.0	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bruttokosten</li> <li>Umfasst Unterbringungen inner- und ausserkantonale</li> <li>Inklusive Unterbringungen in Pflegefamilien</li> <li>Unklar ist, ob individuelle Nebenkosten in der Gesamtsumme enthalten sind.</li> <li>Es ist nicht bekannt, in welchem Umfang Bildungs-</li> </ul>

		kosten in der Gesamtsumme enthalten sind
<b>zivilrechtliche Unterbringung durch KESB</b>	33.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nur Massnahmenkosten, ohne individuelle Nebenkosten</li> <li>inklusive Unterbringungen in Pflegefamilien</li> <li>Zum Teil sind Bildungskosten eingerechnet, wobei Einrichtungen des ALBA keine Bildungskosten an die KESB verrechnen.</li> <li>Rückvergütung insgesamt KESB (stationär und ambulant)</li> </ul>
<b>Individuelle Nebenkosten zivilrechtlicher Unterbringungen (Sozialhilfe)</b>	2.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Zahl beruht auf Angaben der Sozialdienste. Das Zustandekommen ist unklar.</li> <li>Es handelt sich um wirtschaftliche Sozialhilfe.</li> </ul>
<b>strafrechtliche Unterbringung durch JUGA</b>	12.0	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nettokosten</li> <li>Kostenbeteiligung Sorgeberechtigte (CHF 1 Million) abgezogen</li> </ul>
<b>Kosten für ausserkantonale Platzierungen</b>	8.0	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kosten für ausserkantonale Platzierungen, die ausgewiesen werden können</li> </ul>
<b>Total</b>	<b>167.0</b>	

Zu den ausserkantonalen Unterbringungen: Die IVSE-Verbindungsstelle erfasst nicht alle Unterbringungskosten für bernische Kinder in ausserkantonalen Einrichtungen. Unterbringungen in ausserkantonalen Einrichtungen, die durch die Sorgeberechtigten unter Mitwirkung eines Sozialdienstes und der subsidiären Finanzierung durch die wirtschaftliche Sozialhilfe vorgenommen werden und die nicht der IVSE unterstellt sind, werden nicht spezifisch erfasst. Diese Kosten sind im Gesamtbetrag von CHF 28 Mio. (siehe oben) enthalten und können nicht separat ausgewiesen werden. Auch die Kosten ausserkantonaler Unterbringungen im Rahmen des Jugendstrafrechts können nicht separat ausgewiesen werden.

Wie viele Kinder mit diesen öffentlichen Geldern untergebracht wurden, kann aufgrund der fehlenden Datenerhebung nur geschätzt werden. Die Schätzung geht von rund 1'800 Kinder aus, welche sich anteilmässig ungefähr wie folgt zusammensetzt: strafrechtliche Unterbringung durch JUGA 100 Kinder, freiwillige Unterbringung durch Sozialdienst 1'000 Kinder und zivilrechtliche Unterbringung durch KESB 700 Kinder.

### 3.5 Fazit und übergeordnete Handlungsempfehlungen aus strategischer Sicht

Die Ausführungen zur Ist-Analyse machen deutlich, wie komplex, divergierend und unübersichtlich die heutigen Finanzierungssysteme und Abrechnungsmodalitäten sind. Eine Steuerung von Finanzen und Leistungen auf dieser Grundlage ist nur beschränkt möglich. Zusammenfassend fehlt es an Folgendem:

- Überblick über die Kosten der stationären ergänzenden Hilfen
- Überblick über die Anzahl untergebrachter Kinder und Jugendliche
- Transparenz über die Kosten und Zusammensetzung der Tarife
- Vergleichbarkeit der Kosten und Leistungen unter verschiedenen Anbietern
- Überprüfbarkeit der Leistungserbringung
- Datenbasis zur Analyse der Bedarfs- und Angebotsentwicklung
- Steuerung der Kosten und Leistungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht

- Klarheit betreffend Rolle und Kostentragung der verschiedenen Ebenen und Stellen der öffentlichen Hand
- Gleichbehandlung der Eltern

Ausgehend von den Ist-Analysen wurden Handlungsempfehlungen abgeleitet (siehe Anhang). Aus dem Überblick aller Handlungsempfehlungen sind auf strategischer Ebene folgende drei übergeordnete Gruppen von Handlungsempfehlungen formuliert:

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

#### 4 Neues Finanzierungsmodell

Gestützt auf die Schlussfolgerungen aus der Ist-Analyse verfolgt das vom GPA verabschiedete neue Finanzierungsmodell zwei Hauptzielsetzungen: Zum einen geht es um die Vereinheitlichung und Optimierung der Rechnungsgrundlagen basierend auf einer Vollkostenrechnung in Anlehnung an die IVSE und einer Abrechnung mit Leistungspauschalen. Bei der Kostentragung soll nicht mehr nach den zuweisenden Stellen und Behörden unterschieden werden: Für die gleiche Leistung kommt überall der gleiche Vollkostentarif zur Anwendung, und die Sorgeberechtigten werden nach den gleichen Grundsätzen an der Kostentragung beteiligt.

Zum anderen geht es um die Legitimation der eingesetzten öffentlichen Mittel, wofür Instrumente der Datenanalyse und Steuerung sowie des Controlling einzusetzen sind. Die zentrale Frage bei der Bereitstellung von Leistungen, die öffentlich finanziert werden, lautet: Braucht es die angebotene Leistung in diesem Umfang und in dieser Qualität, erreicht sie die angestrebte Wirkung und erfolgt sie unter dem Kosten- und Nutzenaspekt möglichst wirtschaftlich?

Die Herausforderung im neuen Finanzierungsmodell der ergänzenden Hilfen zur Erziehung liegt darin, Bedarf, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit optimal miteinander zu verknüpfen, um

die Legitimität der eingesetzten öffentlichen Mittel zu erhöhen. Legitimiert sind die Kosten der ergänzenden Hilfen zur Erziehung dann, wenn sie bedarfsgerecht, wirksam und wirtschaftlich erbracht und transparent ausgewiesen werden.

#### **4.1 Dienstleistung im öffentlichen Auftrag**

Die Führung einer Einrichtung für Minderjährige bedarf gemäss Bundesrecht (PAVO) und kantonalem Recht einer Bewilligung des Kantons und untersteht dessen Aufsicht. Bewilligungspflicht und Aufsicht bestehen unabhängig davon, ob eine Einrichtung mit öffentlichen Geldern finanziert wird oder nicht. Sobald die formalen Voraussetzungen bezüglich Strukturqualität der Einrichtung im Sinn des Kindeswohls erfüllt sind, besteht ein Anspruch auf Bewilligungserteilung (Polizeibewilligung).

Das neue Finanzierungsmodell geht in den drei oben genannten Elementen Bedarf, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit über die Bewilligungserfordernisse der PAVO hinaus: Erst wenn auch diese Elemente positiv beurteilt werden, erfolgt die Leistung im öffentlichen Interesse, und nur dann sollen Anbieter von Leistungen der ergänzenden Hilfen als Dienstleister im öffentlichen Auftrag anerkannt werden. Eine Bewilligung alleine soll nicht mehr ausreichen, wenn öffentliche Gelder bezogen werden. Mit den anerkannten Anbietern von ergänzenden Hilfen zur Erziehung wird zusätzlich neu eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Zuweisende Stellen (KESB und Sozialdienste) sollen Leistungen ausschliesslich bei Anbietern beziehen, die über eine Anerkennung und Leistungsvereinbarung des Kantons verfügen.

#### **4.2 Bedarf und Wirksamkeit**

Um den Bedarf beurteilen zu können, ist eine zentrale Datenerfassung und -auswertung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung unabdingbar. Aufgrund der bis anhin weitgehend unklaren und uneinheitlichen Datenlage besteht in diesem Bereich dringlicher Handlungsbedarf. Der GPA hat an seiner Sitzung vom 21. Januar 2015 das KJA beauftragt, als ersten Schritt ab 2015 eine entsprechende zentrale Datensammlung und -aufbereitung für den ganzen Kanton vorzunehmen (die Arbeiten sind im Gang). Die Statistik soll ämterübergreifend zur Verfügung stehen. Zusammen mit der Massnahmenstatistik der KESB sollen in Zukunft vermehrt aussagekräftige Informationen zu den ergänzenden Hilfen zur Erziehung vorliegen.

In einem zweiten Schritt soll die Datenerfassung weiter ausgebaut werden, so dass quantitative und qualitative Analysen und Bewertungen der Ist-Situation, datengestützte Szenarien der Angebotsentwicklung, Prioritätensetzungen für den Einsatz der Ressourcen und Vorschläge für die Angebotsgestaltung erlauben. Dies soll in einem strukturierten Prozess zu einer partizipativen und bedarfsgerechten Angebotsentwicklung sowie zur Kontrolle und Optimierung des Mitteleinsatzes führen. Dafür sind die entsprechenden Gefässe und Prozesse zu schaffen.

Vor dem Hintergrund, dass im Kanton heute ein Überangebot an Heimplätzen besteht und generell die Nachfrage nach diesen – jedenfalls zurzeit – zu sinken scheint, kommt der Steuerung des Bedarfs besonderes Gewicht zu. Szenarien eines möglichen Abbaus an stationären Plätzen oder Umbaus in Richtung ambulanter Hilfen müssen mit Blick auf die Wirksamkeit mit qualitativen Aspekten verknüpft werden und die Entwicklungen der sozialpädagogischen Forschung und Methodik (Beispiel Sozialraum, Modelle von Kooperation) aufgreifen.

### **4.3 Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel und Kostentransparenz**

Die Finanzierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung soll neu auf eine einheitliche Rechnungsgrundlage gestellt werden, womit in der Finanzierung künftig die Unterscheidungen zwischen subventionierten und privaten sowie kantonalen Heimen wegfällt. Es sollen überall die gleichen Instrumente des Rechnungswesens und Controlling zur Anwendung kommen. Dabei sollen nicht neuartige Instrumente eingesetzt, sondern bereits bestehende optimiert werden.

Anknüpfungspunkt ist die IVSE mit dem Prinzip der Vollkostenrechnung. Im Kanton Bern führen 55 Einrichtungen nach diesen Vorgaben ihre Rechnung. Zudem ist die Anschlussfähigkeit ohne weitere komplizierte Umrechnungen auch interkantonal, insbesondere in der Region Nordwestschweiz, gegeben. Angestrebt wird zudem neu die Leistungsabgeltung nach der prospektiven Methode P (Pauschalen) weg von der vergangenheitsbezogenen Defizitdeckung. Bei der Methode P wird die Leistungsabgeltung aufgrund von Erfahrungszahlen und möglichst genauer Schätzung und Budgetierung im Voraus festgelegt.

Entscheidend mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit (Kosten-Nutzen-Analyse) und die Kostentransparenz ist ein Finanzierungssystem, das von den konkreten Leistungen ausgeht, die erbracht werden. Dafür sind Leistungsbeschreibungen erforderlich: Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung sollen nach Vorgaben des Kantons standardisiert, d.h. vergleichbar erfasst und beschrieben werden. Damit schaffen Leistungsbeschreibungen Klarheit nach Ausen und nach Innen über die Leistungen, die ein Anbieter erbringt, sind Basis für die Festlegung der Kosten (Kostentransparenz) und dienen als Grundlage sowohl für die interne Qualitätsentwicklung als auch die Qualitätssicherung gegenüber dem Auftraggeber (Leistungscontrolling).

### **4.4 Leistungsvereinbarung**

Auf der Basis der Leistungsbeschreibungen und einer Vollkostenbetrachtung wird definiert, wie der Anbieter sich und seine Leistung finanziert. Weiter muss auch die Kapazität sämtlicher Leistungen in der Vereinbarung festgelegt werden, genau so wie die durchschnittliche Belegung (Auslastungskoeffizient). Kapazitätsänderungen müssen abgesprochen werden.

Kernstück ist das Festlegen der Pauschale. Eine der wesentlichsten Unterschiede zwischen der Leistungsabgeltung mit Defizitdeckung oder mit vereinbarten Pauschalen besteht darin, dass die Anbieter Gewinn oder Verlust erzielen können. Einerseits soll sich mit Pauschalen der Handlungsspielraum des Anbieters vergrössern, andererseits soll dieser für unternehmerisches Fehlverhalten haften und zur Verantwortung gezogen werden. Gewinne sollen in ein zweckgebundenes Rücklagenkonto fliessen, das zum Ausgleich betrieblicher Schwankungen, zur Angebotsentwicklung, Infrastrukturkosten und in einem definierten Umfang zur Deckung von Investitionskosten genutzt werden kann. Die jährliche Rücklage und der Höchstsaldo sollen begrenzt werden, und der darüber hinausgehende Betrag ist zurückzuerstatten. Bei wiederkehrenden Verlusten, die nicht mehr durch Reserven aufgefangen werden können, muss eine Kosten- und Leistungsanalyse vorgenommen werden, welche Anpassungen oder die Kündigung der Leistungsvereinbarung zur Folge hat.

Der Übergang zu vereinbarten Leistungspauschalen basierend auf einer festgelegten Auslastungsziffer, die Möglichkeit zu einer begrenzten Rücklagenbildung und die Steuerung mit einem jährlichen Finanz- und Leistungscontrolling führen erfahrungsgemäss zu einer Steige-

zung des Kostenbewusstseins und einer Optimierung der Infrastruktur- und Overheadnutzung bei den Einrichtungen.

Die Leistungsvereinbarung wird damit zu einem wichtigen Instrument des Kantons zur Angebotssteuerung. Es ist vorgesehen, dass sämtliche grössere Einrichtung Einzelleistungsvereinbarungen mit dem Kanton abschliessen. Bei den kleineren Institutionen (Kleinheime) oder Anbietern von ambulanten Leistungen soll die Anwendung von Rahmenvereinbarungen mit Festlegung von Mindestvorgaben an die Qualität geprüft werden. Das System der Rechnungsführung und Rechnungslegung auf der Basis von Vollkostenrechnungen, Leistungsbeschreibungen und des Controlling soll auch für diese Anbieter gelten. Dabei soll ein vereinfachtes Verfahren zur Anwendung kommen.

#### **4.5 Mengensteuerung auf der Fallebene**

Auf Fallebene sind die Möglichkeiten des Kantons zur Mengensteuerung begrenzt. Grundsätzlich besteht ein individueller Anspruch auf Leistungen der ergänzenden Hilfen, wobei das konkrete Vorhalten einer Leistung oder Massnahme weitgehend im Ermessen der Behörde liegt. Die KESB sind fachlich unabhängige Behörden, die im Rahmen des ZGB unter Beachtung der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit die indizierten Massnahmen des behördlichen Kindesschutzes anordnen. Im freiwilligen Kindesschutz existieren keine Vorgaben, welche die Sozialdienste zu beachten haben. Sie sind frei in der Festlegung und Kostengutsprache von Leistungen der ergänzenden Hilfen, was in Anbetracht der beträchtlichen Mittel, die eingesetzt werden, zu korrigieren ist. Die Entscheidungen für eine bestimmte Leistung müssen hinsichtlich Notwendigkeit und Eignung transparent und nachvollziehbar ausgewiesen werden. In Zukunft sollen daher Leistungen des freiwilligen Kindesschutzes durch die Sozialdienste gemäss Vorgaben zur fachlichen Indikation gesprochen werden. Es muss jeweils geprüft werden, ob die Leistung notwendig und geeignet ist und ob nicht mildere und kostengünstigere Lösungen zur Verfügung stehen. Ab einer bestimmten Höhe der Kosten soll das Vier-Augen-Prinzip gelten. Vorgaben zur Hilfeplanung sollen dafür sorgen, eindeutige Handlungsziele, die jeweiligen Umsetzungsschritte, den zeitlichen Ablauf und den Überprüfungszeitraum der Hilfe klar und unmissverständlich festzulegen. Nicht zuletzt sind einheitliche Vorgaben zur Aktenführung und Archivierung (fachliche Dokumentation) auszuarbeiten.

### **5 Finanzielle Auswirkungen**

Mit dem neuen Finanzierungs- und Steuerungsmodell sind keine Kapazitätsausweitungen geplant und es muss insgesamt kostenneutral umgesetzt werden. Die Finanzierung und Abrechnung soll in Zukunft einheitlich und direkt durch die KESB, Sozialdienste und JUGA erfolgen. Damit fallen nach dem neuen System (die für 2013 geschätzten) Kosten von rund CHF 83 Mio. an Betriebsbeiträgen für subventionierte und kantonale Einrichtungen weg, welche in den freiwilligen Bereich umgelagert werden müssen. Es ist zu prüfen, ob eine eigene Produktgruppe „freiwilliger Kindesschutz“ oder „freiwillige Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung“ zu definieren ist. Das Kosten- und Leistungscontrolling dürfte einfacher und genauer sein, wenn keine Vermischung mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe erfolgt. Die Zielsetzung sollte sein, sowohl das Fallzahlvolumen zu begrenzen als auch die Kosten pro Fall zu senken, um die Ausgaben strukturell und nachhaltig zu begrenzen.

## 6 Einbezug wichtiger Akteure und Kommunikation

Mit der Zusammensetzung des GPA und seiner vorgelagerten Projektgruppe sind alle betroffenen Direktionen sowie wichtige Fachgremien in die Projektorganisation einbezogen. Die beiden Gremien haben 2014 und 2015 an je fünf Sitzungen getagt. Des Weiteren wurden die Ist-Analysen auch unter Einbezug der Leistungserbringer und Leistungsbesteller durchgeführt.

Eine zeitnahe, transparente und angemessene Kommunikation der verschiedenen betroffenen Akteure auf Ebene Kanton, Gemeinde und in der Praxis ist für die Akzeptanz und das Projektgelingen wichtig. Die Kommunikation erfolgt gestützt auf ein Kommunikationskonzept, das der GPA am 5. Juni 2014 verabschiedet hat. Laufend und zeitnah werden wichtige Informationen zum Projekt über die Homepage des Kantonalen Jugendamtes aufgeschaltet. Zusätzlich wurden zwischen November 2014 und Mai 2015 drei Newsletter mit Informationen zum aktuellen Stand der Arbeiten an rund 300 Adressen verschickt. Schliesslich fand am 11. März 2015 eine Informations- und Austauschveranstaltung statt, an welcher knapp 200 Fachpersonen teilgenommen haben. In Werkstattberichten wurden die Ergebnisse der Veranstaltung schriftlich festgehalten.

## 7 Geplante weitere Arbeiten

Gestützt auf den vorliegenden Regierungsratsbeschluss soll in der zweiten Projektphase einerseits das neue Finanzierungs- und Steuerungsmodell weiter vertieft werden (Teilprojekt 2). Andererseits sind Instrumente der Aufsicht zu entwickeln, welche auf dem neuen Modell basieren (Teilprojekt 3). Zur weiteren Bearbeitung wurden folgende Arbeitspakete definiert:

- Erarbeitung von Muster **Leistungsvereinbarungen und Rahmenleistungsvereinbarungen** für die stationären und gegebenenfalls ambulanten ergänzenden Hilfen zur Erziehung
- Entwicklung der Methodik einer **standardisierten Leistungsbeschreibung** und Definition eines Leistungskatalogs sowie entsprechende Qualitätskriterien.
- Vertiefung der **Methodik der Rechnungsführung und Kostenrechnung** gemäss IVSE unter Einbezug von Berechnungsgrundlagen für die Finanzierung der Infrastruktur
- Klärung der **Finanzierungsflüsse der freiwilligen Hilfen** zur Erziehung unter Einbezug des Lastenausgleichs und Prüfung des Verfahrens zur Vorfinanzierung der Kosten von Seiten der Gemeinden, Erarbeitung von Instrumenten des Kosten- und Leistungscontrolling
- Schätzung des **Verwaltungsaufwands** aufgrund der höheren Anforderungen in der Steuerung und im Controlling.
- Entwickeln von einheitlichen Vorgaben zur **fachlichen Indikation und zum Hilfeplanverfahren** im freiwilligen Kinderschutz.
- Erarbeitung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage für die **Kostenbeteiligung Unterhaltspflichtiger**, abgestuft nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, sowie Prüfung einer plausiblen Obergrenze.
- Erarbeitung einer einheitlichen Regelung der **Nebenkosten**.
- Entwicklung einer einheitlichen und kohärenten **Bewilligungs- und Aufsichtsstruktur** für den stationären und gegebenenfalls ambulanten Bereich sowie Erarbeitung von Instrumenten für die Aufsichtspraxis.
- Aufbau einer **zentralen Datenerfassung** als Grundlage für die Ausgestaltung einer **datengestützten, bedarfsorientierten und partizipativen Angebotsentwicklung**

Gemäss Vertrag mit dem Bundesamt für Sozialversicherung vom 24. März 2014 und dem Arbeitsprogramm zum Gesamtprojekt vom 21. Mai 2014 wird auf der Grundlage der Ergebnisse aus den Teilprojekten 2 und 3 ein Normkonzept erstellt, welches das Finanzierungs- und Aufsichtsmodell beschreibt sowie die wichtigsten normativen Inhalte konkretisiert. Damit sollen die bestehenden Rechtsgrundlagen vereinheitlicht und gebündelt sowie Lücken und Disharmonien in den Rechtserlassen beseitigt werden. Das **Normkonzept und ein Schlussbericht** sollen dem Regierungsrat Ende 2016 unterbreitet werden. Gestützt darauf kann ab 2017 das ordentliche Gesetzgebungsverfahren an die Hand genommen werden.

## 8 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion dem Regierungsrat, dem beiliegenden RRB zuzustimmen.

### Beilagen

- Entwurf RRB
- Anhang: Übersicht Handlungsempfehlungen Teilberichte 1 – 3
- 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, 11. März 2015.
- Teilbericht 3: Ist-Analyse des Finanzierungssystems der Familienpflege und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem, Februar 2015.