

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 1. Februar 2017
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2017.POM.71
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Produktgruppe 06.06.9120 Freiheitsentzug und Betreuung (Erwachsene und Jugendliche); Saldoüberschreitung 2016. Nachkredit

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	2
3.1	Operativer Betrieb des Jugendheims Prêles 2016 (Differenz zwischen Planung und Rechnung)	2
3.2	Restrukturisierungskosten Jugendheim Prêles (einmalige Schliessungskosten).....	3
3.3	Szenario: Weiterbetrieb des Jugendheims.....	3
3.4	Weitere Faktoren im Amt für Justizvollzug	3
3.5	Übersicht	4
3.6	Fazit und Massnahmen.....	4
4	Herleitung des Saldoüberschusses	5
5	Auswirkungen auf Finanzen	5
6	Auswirkungen auf die Gemeinden	5
7	Antrag.....	5

1 Zusammenfassung

Für das Jahr 2016 wird für die Produktgruppe Freiheitsentzug und Betreuung (Erwachsene und Jugendliche) ein Nachkredit beantragt. Die Saldoüberschreitung von gerundet CHF



1'800'000 ist auf die Schliessung des Jugendheims Prêles und den damit verbundenen Mindererträgen in Folge tieferer Auslastung sowie der Restrukturisierungskosten zurückzuführen.

2 Rechtsgrundlagen

- Art. 10 der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (Organisationsverordnung POM; OrV POM; BSG 152.221.141)
- Art. 57 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG; BSG 620.0)
- Art. 160 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 3. Dezember 2003 (FLV; BSG 621.1)

3 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

Im Februar 2016 hat der Regierungsrat kommuniziert, dass das Jugendheim Prêles bis Ende 2016 geschlossen werden soll. Grund für diesen Entscheid war die in den letzten Jahren stets rückläufige Verurteilung von Jugendlichen zu einer stationären Massnahme, was zu einer deutlichen Unterbelegung der 70 Plätze geführt hat. In den letzten fünf Jahren ist die Anzahl der Jugendurteile mit einer stationären Massnahme gesamtschweizerisch um 70 Prozent zurückgegangen, so dass die 70 Plätze des Jugendheims Prêles deutlich unterbelegt waren. Im Dezember 2015 waren noch 25 Jugendliche in der Institution untergebracht. Die in den letzten Jahren stets sinkende Nachfrage nach stationären Plätzen hat die Polizei- und Militärdirektion bereits Ende 2014 bewogen, eine umfassende Analyse der Situation durchzuführen. Die Ergebnisse der Analyse sind deutlich gegen eine Weiterführung mit neuem Konzept ausgefallen, die Risiken einer Weiterführung übertrafen die damit verbundenen Chancen bei weitem. Diese Ergebnisse haben den Regierungsrat schliesslich zum Schliessungsentscheid bewogen. Dieser Entscheid hat direkte Auswirkungen auf den Rechnungsabschluss 2016 des Jugendheims Prêles und damit auf die Produktgruppe Freiheitsentzug und Betreuung. Im Folgenden wird auf die Bereiche detailliert eingegangen. Aus Gründen der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit der dargelegten Faktoren werden im Geschäft die Werte aus der Finanzbuchhaltung inklusive Überleitung zur Betriebsbuchhaltung ebenfalls aufgezeigt, obwohl die massgebende Beschlussgrösse für den Nachkredit der Saldo I (Globalbudget) der Deckungsbeitragsrechnung ist.

3.1 Operativer Betrieb des Jugendheims Prêles 2016 (Differenz zwischen Planung und Rechnung)

Da zum Zeitpunkt der Voranschlagsplanung für das Jahr 2016 die Betriebsanalyse des Jugendheims Prêles noch nicht abgeschlossen war, wurde in der Planung von einem Normalbetrieb im Jahr 2016 ausgegangen. Nach dem Schliessungsentscheid im Februar 2016 begannen die einweisenden Behörden jedoch umgehend mit der Umplatzierung der in Prêles eingewiesenen Jugendlichen. Befanden sich im 4. Quartal 2015 und Januar 2016 noch durchschnittlich 26 Jugendliche im Jugendheim, sank diese Zahl bereits im Februar auf 24. Im März waren noch 19 und im April noch 17 Jugendliche in Prêles. Dieser Wert sank stetig weiter, bis im August 2016 der letzte Jugendliche austrat. Dies hat entsprechende Mindererträge bei den Kostgeldern (CHF -11.4 Mio.) zur Folge. Zudem richtete der Bund für das Jahr 2016 aufgrund der Schliessung einen um CHF 1.2 Millionen reduzierten Bundesbeitrag aus. Zwar fallen auch die Aufwände (Personal, Sachaufwand, interne Verrechnungen) deutlich tiefer aus als budgetiert (total CHF 6.5 Mio.), dies vermag aber die Ertragsausfälle nicht auszugleichen. Somit resultiert eine Saldoverschlechterung von CHF 6.1 Millionen gegenüber dem Voranschlag 2016.

3.2 Restrukturisierungskosten Jugendheim Prêles (einmalige Schliessungskosten)

Von der Schliessung des Jugendheimes waren rund 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betroffen. Für diese wurden zusammen mit dem kantonalen Personalamt möglichst sozialverträgliche Lösungen und zumutbare Alternativen, wenn möglich innerhalb der Kantonsverwaltung, gesucht. Ein Teil der Mitarbeitenden hat jedoch einen gesetzlichen Anspruch auf eine Abgangsentschädigung oder eine Sonder- und Überbrückungsrente gemäss dem bernischen Personalgesetz. Für diese Zahlungen muss eine Rückstellung gebildet werden, was eine Saldoverschlechterung von CHF 4.0 Millionen zur Folge hat. Die Bildung der Rückstellungen wird gemäss den geltenden Weisungen über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLW) sachlich Abgegrenzt und wirkt sich daher nicht auf den Saldo I der Deckungsbeitragsrechnung (Globalbudget) aus. Weiter müssen an die "Ansprechstelle Personalamt" (ASP) CHF 0.2 Millionen für die Coachings der von der Schliessung betroffenen Mitarbeitenden bezahlt werden. Die beiden genannten Gründe führen damit zusammen zu einer Saldoverschlechterung in der Finanzbuchhaltung von CHF 4.2 Millionen.

3.3 Szenario: Weiterbetrieb des Jugendheims

Selbst wenn das Jugendheim Prêles nicht geschlossen worden wäre, hätten auch bei einer Weiterführung mit reduzierter Platzzahl und neuem Konzept Investitionen getätigt, Personal abgebaut sowie die Bereiche Landwirtschaft, Gärtnerei und Garage neu organisiert werden müssen. Seit Oktober 2015 bis zur Bekanntgabe des Schliessungsentscheides befanden sich durchschnittlich 26 Jugendliche in der Institution, was einer Auslastung von lediglich 37% entspricht. Wäre das Jugendheim im Jahr 2016 weiterbetrieben worden, wäre mit einer solchen Auslastung im Jahr 2016 ein voraussichtliches Restdefizit von rund CHF 5.5 Mio. angefallen, was mit höchster Wahrscheinlichkeit ebenfalls zu einem Nachkredit bei der Produktgruppe Freiheitsentzug und Betreuung geführt hätte. Die Aussichten für die kommenden Jahre indes wären völlig ungewiss gewesen, da sich der Trend bei den Jugendurteilen mit grosser Wahrscheinlichkeit fortsetzen wird.

3.4 Weitere Faktoren im Amt für Justizvollzug

In den übrigen Institutionen des Amts für Justizvollzug resultiert aufgrund von tiefer ausgefallenen Personal- und Sachaufwänden eine Saldoverbesserung von CHF 4.1 Millionen. Insgesamt verbleibt auf Stufe Produktgruppe in der Finanzbuchhaltung somit eine Saldoverschlechterung von CHF 6.2 Millionen.

3.5 Übersicht

In der folgenden Tabelle werden die vorgängig erläuterten Abweichungen sowie die Überleitung zwischen der Finanzbuchhaltung und der Deckungsbeitragsrechnung in einer Übersicht dargestellt:

Ziff.	Bezeichnung	Betrag in CHF Mio. (gerundet)	Erläuterung	
3.1	Operativer Betrieb des Jugendheims Prêles 2016 (Differenz zwischen Planung und Rechnung)	CHF - 6.1 Mio.	Mindererträge und Minderaufwände aufgrund Schliessung des Jugendheims	Finanzbuchhaltung
3.2	Restrukturierungskosten Jugendheim Prêles (einmalige Schliessungskosten)	CHF - 4.2 Mio.	Sonder- u. Überbrückungsrenten, Abgangsentschädigungen, Coachings	
3.4	Weitere Faktoren im Amt für Justizvollzug	CHF + 4.1 Mio.	Minderaufwände im Personalbereich sowie beim Sachaufwand	
	Total Finanzbuchhaltung	CHF - 6.2 Mio.	Saldoverschlechterung AJV 2016 (Finanzbuchhaltung)	
	Sachliche Abgrenzungen Jugendheim Prêles	CHF + 4.0 Mio.	Sonder- u. Überbrückungsrenten und Abgangsentschädigungen	Betriebsbuchhaltung
	Übrige (ordentliche) Abgrenzungen	CHF + 0.4 Mio.	Abschreibungen Finanzbuchhaltung, kalkulatorische Kosten Betriebsbuchhaltung	
	Total Deckungsbeitragsrechnung (gerundet)	CHF - 1.8 Mio.	Saldoverschlechterung AJV 2016 (Saldo I, Globalbudget)	

3.6 Fazit und Massnahmen

Insgesamt bot sich dem Amt für Justizvollzug keine Möglichkeit die Saldoverschlechterung abzuwenden. Die Kosten im Zusammenhang mit dem Jugendheim Prêles fallen einmalig an und werden durch die Schliessung zwangsläufig verursacht, zudem sind Teile davon gesetzlich vorgeschrieben (z.B. Abgangsentschädigungen). Im Weiteren lässt sich die Einweisungspraxis in die Institutionen des Amtes für Justizvollzug nicht kurzfristig steuern. So resultiert im Deckungsbeitrag I (Globalbudget) der Produktgruppe die vorliegende Saldoverschlechterung.

Infolge der dargelegten Sachlage hat das AJV im Verlauf des Jahres 2016 unter anderem die folgenden Massnahmen beschlossen:

- Für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendheims Prêles wurden sozialverträgliche Lösungen und mögliche Alternativen innerhalb der Kantonsverwaltung gesucht. Neben den Mitarbeitenden profitiert davon auch der Kanton Bern, da dadurch die Ansprüche auf Sonder- und Überbrückungsrenten und Abgangsentschädigungen teilweise erheblich reduziert werden können.
- Für eine neue Nutzung der bestehenden Infrastruktur am Standort Prêles werden verschiedene Lösungen im Rahmen einer separaten Projektorganisation geprüft.

- Für den Landwirtschaftsteil, die Gärtnerei und den Garagenbetrieb werden kostendeckende private Nutzungen angestrebt.

4 Herleitung des Saldoüberschusses

Voranschlag 2016 Deckungsbeitrag I (Globalbudget)	CHF	-79'893'553
Mindererträge und Schliessungskosten	CHF	-1'735'153*
Rechnung 2016 Deckungsbeitrag I (Globalbudget)	CHF	-81'628'706*
Überschreitung Saldo DB I (gerundet)	CHF	1'800'000

Kompensation

Produktgruppe «06.10.9100 Strassenverkehr und Schifffahrt»	CHF	1'800'000
--	-----	-----------

Somit kann dieser Nachkredit vollumfänglich innerhalb der Polizei- und Militärdirektion kompensiert werden.

Die Kompensation kann in der Produktgruppe «Strassenverkehr und Schifffahrt» erfolgen, weil in den Bereichen Fahrzeugprüfungen, Selbstabnahmen, Immatrikulationen, Führerprüfungen, Lernfahrausweise, Führerausweise und aufgrund weiteren diversen Ergebnisverbesserungen ein deutlich positiveres Betriebsergebnis erzielt werden konnte als budgetiert. Das positive Resultat kam zum Teil durch Mehrerlöse, tieferen Kosten oder aus einer Kombination aus beidem zustande.

5 Auswirkungen auf Finanzen

Der Nachkredit wirkt sich voll auf die Finanzbuchhaltung aus. Aufgrund von vorgeschriebenen sachlichen Abgrenzungen ist die Saldoverschlechterung in der Finanzbuchhaltung höher als in der Betriebsbuchhaltung ausgewiesen (s. Ziff. 3.5).

6 Auswirkungen auf die Gemeinden

Keine Auswirkungen.

7 Antrag

Die Polizei- und Militärdirektion beantragt dem Regierungsrat, den Nachkredit von CHF 1'800'000 dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreiten.

Beilagen

- Beschlussesentwurf

* Vorläufiger Wert, da die definitiven Zahlen erst im Verlaufe des Februars 2017 (Jahresabschluss 2016, Konzernversion 2) bekannt sind.