

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 072-2015
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.267

Eingereicht am: 10.03.2015

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) (Sprecher/in)
Gschwend-Pieren (Lyssach, SVP)
Weitere Unterschriften: 16

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 19.03.2015

RRB-Nr.: 1136/2015 vom 16. September 2015
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Punkt 1: Annahme als Postulat
Punkt 2: Ablehnung
Punkt 3: Ablehnung



Kostenexplosion bei freiwilligen Fremdplatzierungen muss eingedämmt werden

Der Regierungsrat wird beauftragt, folgende Massnahmen zur Eindämmung der Kostenexplosion bei Fremdplatzierungen von Kindern und jugendlichen Personen zu ergreifen:

1. Nicht nur für einen Teil, sondern für sämtliche Heimplatzierungen sollen konsequent verbindliche Kostengrenzen eingeführt werden. Es werden keine Einweisungen mehr in Institutionen gemacht, deren Kosten pro Platzierung über der Kostengrenze liegen.
2. Die Ausgaben für freiwillige Platzierungen von Kindern und Jugendlichen werden im Voranschlag des Kantons gedeckelt.
3. Die einzelnen Sozialdienste müssen analog zu den Lektionenpools für den Unterricht im Rahmen der «besonderen Massnahmen in der Volksschule (BMV)» ein jährliches Kostendach für die Fremdplatzierungen einhalten, das gesamthaft das Kostendach im Voranschlag des Kantons nicht überschreitet. Der Regierungsrat gestaltet die Vorgaben so, dass es keine Umgehung der Beschränkung der freiwilligen Platzierungen hin in die von den KESB angeordneten Platzierungen gibt.

Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht ist seit dem 1. Januar 2013 in Kraft. Damit wurden auch die Kosten für Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen, die durch die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) angeordnet werden, von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) in die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) verlagert. Das Beratungsbüro Ecoplan hatte berechnet, dass der Betrag, der neu in der JGK anfällt und damit bei der GEF eingespart werden kann, insgesamt 140 Millionen Franken betragen sollte (40 Millionen für Sozialdienstpersonal im Auftrag KESB, 100 Millionen für Massnahmekosten).

Bereits im Budget 2013 wurde der bei der GEF einzusparende Betrag auf 90 Millionen gekürzt (40 Millionen für Sozialdienstpersonal im Auftrag KESB, 50 Millionen für Massnahmekosten). Gemäss Angaben des zuständigen kantonalen Sozialamts (SOA) betrugen die Einsparungen in der Rechnung 2013 sogar nur 60 Millionen (40 Millionen für Sozialdienstpersonal im Auftrag KESB, 20 Millionen für Massnahmekosten).

Gemäss Angaben des SOA ist die erwartete Entlastung des SOA-Budgets von 50 Millionen Franken vor allem deshalb nicht eingetreten, weil die Kosten für freiwillige Platzierungen von Kindern und Jugendlichen in der Rechnung 2013 gegenüber dem Voranschlag 2013 um gegen 30 Millionen zugenommen haben. Gemeint sind Zuweisungen von Kindern in Heime, die nicht durch einen Beschluss der KESB, sondern durch die zuständigen Sozialämter bzw. freiwillig durch die Eltern erfolgen.

Ein Grund für die gestiegenen Kosten sind die teuren Tarife in einem Teil der Institutionen und Heime, in denen die Kinder und Jugendlichen platziert werden. Im Rahmen des ASP-Sparpakets von Ende 2013 wurde beschlossen, mit Maximalbeiträgen bei Heimplatzierungen jährlich Einsparungen von 3 Millionen Franken zu erzielen.

Das reicht aber nicht aus. Damit die Kosten nicht weiter explodieren, braucht es eine verbindliche Deckelung des Budgets für freiwillige Platzierungen. Ähnlich wie bei der Zuteilung von Lektoren-pools für den Unterricht im Rahmen der besonderen Massnahmen in der Volksschule (BMV) muss die Zuteilung für Fremdplatzierungen durch die Sozialdienste verbindlich gesteuert werden.

Begründung der Dringlichkeit: Die starke Kostenexplosion im Bereich der freiwilligen Fremdplatzierungen ist beunruhigend. Es müssen hier rasch Gegenmassnahmen ergriffen werden.

Antwort des Regierungsrates

Die Motion M 072-2015 befasst sich mit der Kostenentwicklung von freiwilligen Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen. Der Begriff „freiwillige Platzierungen“ ist etwas irreführend. Eine „freiwillige Platzierung“ bedeutet nicht, dass diese Unterbringung unnötig ist. Auch sogenannte „freiwillige“ Massnahmen können sehr einschneidend und weitreichend sein, geschehen jedoch unter Einwilligung der betroffenen Eltern und damit ohne KESB-Beschluss. Im Folgenden wird deshalb der Begriff „eilvernehmliche Unterbringungen“ anstelle von „freiwilligen Platzierungen“ verwendet. Bei eilvernehmlichen Unterbringungen werden die Eltern von professionellen Sozialarbeitenden unterstützt, die systematische Abklärungen tätigen und die erforderlichen Massnahmen treffen. Erst wenn die Eltern nicht kooperieren, dürfen und müssen von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zivilrechtliche Massnahmen angeordnet werden. Ein Leitfadens für Mitarbeitende bernischer Sozialdienste erläutert die Abgrenzung und Unterscheidung zwi-

schen freiwilligem und behördlichem Kinderschutz und dient ihnen als generelle Orientierungshilfe für das Vorgehen rund um den freiwilligen Kinderschutz.

Der Motionär beauftragt den Regierungsrat, Massnahmen zu ergreifen, um die Kostenexplosion für Unterbringungen von Kindern und jugendlichen Personen einzudämmen. Die Finanzierung einer einvernehmlichen Unterbringung für Kinder und Jugendliche läuft nur in dem Masse über die Sozialhilfe, in welchem die Eltern die Kosten nicht tragen können. Das heisst, eine Bedürftigkeit muss gegeben sein. Die vorliegende Motion diskutiert diejenigen Kosten für einvernehmliche Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen, die subsidiär durch den Lastenausgleich Sozialhilfe, also von der öffentlichen Hand, finanziert werden.

Als Grund für seine Motion nennt der Motionär die Kostenexplosion für Unterbringungen von Kindern und jugendlichen Personen. Betrachtet man die effektiven Zahlen, so zeichnet sich folgende Gesamtentwicklung ab: Die Daten der Jahre 2012-2014 zeigen eine Zunahme aller Unterbringungen um rund acht Prozent von 4'074 auf 4'401 Fälle. Im gleichen Zeitraum hat jedoch eine Verlagerung von durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) angeordneten zu einvernehmlichen Unterbringungen der Sozialdienste stattgefunden. So sind die KESB-Massnahmen um etwa einen Viertel auf 1'389 Fälle im Jahre 2014 gesunken. Im gleichen Zeitraum sind die einvernehmlichen Massnahmen der Sozialdienste um rund 35 Prozent auf 3'012 Fälle gestiegen. Die Gesamtkosten der Unterbringungen für den Kanton sind in den drei Jahren von rund 77.6 Millionen auf 88.1 Millionen Franken gestiegen. Betrachtet man diese Kostenentwicklung auf den einzelnen Fall bezogen, entspricht dies einer Steigerung um 5 Prozent von 19'063 auf 20'016 Franken. Diese Datengrundlagen lagen zum Zeitpunkt der eingereichten Motion noch nicht umfassend vor. Die über drei Jahre erfolgte Zunahme der Kosten pro Fall kann aus Sicht des Regierungsrats vor dem Hintergrund des 2013 erfolgten Systemwechsels beim Kindes- und Erwachsenenschutz nicht als Kostenexplosion bezeichnet werden. Der Regierungsrat erachtet aber flankierende Massnahmen zur Kostensteuerung als erforderlich und hat auch entsprechende Schritte eingeleitet.

Zu Ziffer 1

Der Regierungsrat kann der Forderung nach einer verbindlichen Kostengrenze bei einvernehmlichen Heimunterbringungen in dieser absoluten Form nicht zustimmen. Aus Wissenschaft und Praxis ist bekannt, dass Hilfeleistungen auf freiwilliger Ebene bei den Betroffenen auf höhere Akzeptanz stossen. Die Möglichkeit, Lösungen im Einvernehmen mit den Eltern zu finden, ist daher sehr wichtig. Die Direktionsverordnung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion über die Bemessung von situationsbedingten Leistungen (SILDV), die am 1. Oktober 2015 in Kraft treten wird, gibt den Sozialdiensten zwar einen Maximalbetrag vor, der zur Finanzierung von Unterbringungen von Kindern dem Lastenausgleich als wirtschaftliche Hilfe zugeführt werden kann. Damit jedoch der Kinderschutz gewährleistet werden kann, muss in begründeten Einzelfällen (z.B. Notfallplatzierung oder besonderer Bedarf) ein Abweichen vom Maximalbetrag möglich sein. Die genannte Verordnung geht mit ihrem Lösungsansatz in die vom Motionär gewünschte Richtung. Sie statuiert aber im Gegensatz zur Motion einen Grundsatz, der auch Ausnahmen ermöglicht. Noch umfassender hinsichtlich Kostensteuerung ist im Bereich der Unterbringung aber ein breiterer Regelungsansatz. Die Verordnung besitzt daher den Charakter einer Übergangslösung. Im Projekt "Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern" (OEHE), laufen derzeit unter der Federführung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) intensive Arbeiten zur Klärung und Beschreibung von Standards zur fachlichen Indikation von freiwillig ver-

einbarten Leistungen der ambulanten und stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Bis zum Abschluss des Projekts und allfälligen Entscheiden hinsichtlich eines neuen Finanzierungssystems im Bereich der ergänzenden Hilfe zur Erziehung und damit auch des freiwilligen Kindeschutzes ist zu prüfen, in wieweit diese Standards im Sinne einer Übergangsregelung bereits Anwendung finden sollen. Der Regierungsrat schlägt vor dem Hintergrund dieser Ausführungen die Annahme von Ziffer 1 als Postulat vor.

Zu Ziffer 2

In Ziffer zwei fordert der Motionär, dass die Ausgaben für nicht behördlich angeordnete Unterbringungen im Voranschlag des Kantons plafoniert werden. Diese Forderung würde bedingen, dass die Menge der Anzahl Unterbringungen steuerbar ist. Dies ist nicht der Fall. Würde man ein Kostendach im Voranschlag des Kantons einführen, so würde dies entweder zu einer Verlagerung der Fälle in den KES-Bereich führen, was gemäss Motionär zu Recht unterbunden werden soll, oder dazu, dass die Rechte des Kindes nicht gewahrt werden können. Beide Szenarien sind rechtswidrig und daher problematisch. Das erste Szenario führt zu einer höheren Belastung der KESB und damit des Kantonshaushaltes, da behördlich angeordnete Massnahmen vom Kanton alleine und nicht über den Lastenausgleich Sozialhilfe finanziert werden. Das zweite Szenario würde den Kindeschutz nicht mehr konsequent umsetzen und führt unter Umständen zu noch höheren gesamtgesellschaftlichen Folgekosten. Eine Kontrolle der Kosten kann demnach nur über die Begrenzung der Kosten im Einzelfall erreicht werden, nicht aber über die Begrenzung der Anzahl Fälle. Für die Optimierung der Einzelfallbeurteilung durch die Sozialdienste werden, wie in Ziffer 1 ausgeführt, im Rahmen des Projektes OEHE Standards für den sogenannt freiwilligen Kindeschutz geklärt und beschrieben. Eine Plafonierung der Ausgaben und damit der Anzahl Unterbringungen im Voranschlag des Kantons lehnt der Regierungsrat aus den dargelegten Gründen ab. Er beantragt daher die Ablehnung der Ziffer 2.

Zu Ziffer 3

Neben der Forderung nach der Plafonierung der Kosten für einvernehmliche Unterbringungen im Voranschlag des Kantons fordert der Motionär ein jährliches Kostendach für die einzelnen Sozialdienste. Dieses soll analog des Lektionenpools für den Unterricht im Rahmen der „Besonderen Massnahmen in der Volksschule (BMV)“ festgelegt werden. Wie bereits zu Ziffer 2 ausgeführt, hält der Regierungsrat eine Plafonierung des Voranschlags für einvernehmliche Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen in Anbetracht des gesetzlichen Kindeschutzauftrags für nicht umsetzbar. Das gilt auch für die Plafonierung der Budgets auf kommunaler Ebene, wie sie in Ziffer 3 gefordert wird: Der Lektionenpool (BMV), auf den der Motionär verweist, basiert zudem auf einer Formel, welche den sogenannten Schulsozialindex beinhaltet. Der Schulsozialindex beruht auf der Erkenntnis, dass sich Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Bedarf an besonderen Massnahmen und Spezialunterricht vom Durchschnitt in vier soziodemographischen Merkmalen unterscheiden: dem Anteil ausländischer Schülerinnen und Schülern, der Arbeitslosenquote, dem Anteil an Gebäuden mit niedriger Wohnnutzung (d.h. mit einem bis zwei Geschossen) und dem Anteil an Einwohnern, die länger als fünf Jahre an der gleichen Adresse wohnen. Vom Bedarf einer Gemeinde an besonderen Massnahmen kann nicht auf den Bedarf an Heimunterbringungen geschlossen werden. Aus den oben erwähnten Gründen empfiehlt der Regierungsrat die Ablehnung der Ziffer 3.

Verteiler

- Grosser Rat