

Dienstag (Abend), 24. November 2015

Gesundheits- und Fürsorgedirektion

44 2015.RRGR.267 Motion 072-2015 Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) Kostenexplosion bei freiwilligen Fremdplatzierungen muss eingedämmt werden Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 072-2015
Vorstossart: Motion
Eingereicht am: 10.03.2015

Eingereicht von: Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) (Sprecher/in)
Gschwend-Pieren (Lyssach, SVP)

Weitere Unterschriften: 16

Dringlichkeit gewährt: Nein 19.03.2015

RRB-Nr.: 1136/2015 vom 16. September 2015
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

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 Fran-

ken 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 Lektionpools 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 Regierungsrats

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 zwischen 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 eilvernehmlichen 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 eilvernehmliche 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 4074 auf 4401 Fälle. Im gleichen Zeitraum hat jedoch eine Verlagerung von durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) angeordneten zu eilvernehmlichen Unterbringungen der Sozialdienste stattgefunden. So sind die KESB-Massnahmen um etwa einen Viertel auf 1389 Fälle im Jahre 2014 gesunken. Im gleichen Zeitraum sind die eilvernehmlichen Massnahmen der Sozialdienste um rund 35 Prozent auf 3012 Fälle gestiegen. Die Gesamtkosten der Unterbringungen für den Kanton sind in den drei Jahren von rund 77,6 Mio. auf 88,1 Mio. 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 eilvernehmlichen Heimunterbringungen in dieser absoluten Form nicht zustimmen. Aus Wissenschaft und Praxis ist bekannt, dass Hilfeleistungen auf freiwilliger Ebene bei den Betroffenen auf höhere Akzep-

tanz 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 vereinbarten 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 Kinderschutzes 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 Kinderschutz 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 Kinderschutz 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 Kinderschutzauftrags 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.

Der Regierungsrat beantragt:

Punktweise beschlossen

Ziffer 1: Annahme als Postulat

Ziffer 2: Ablehnung

Ziffer 3: Ablehnung

Präsident. Wir kommen zur Motion Krähenbühl «Kostenexplosion bei freiwilligen Fremdplatzierungen muss eingedämmt werden». Der Motionär hat Ziffer 2 und zurückgezogen. Bei Ziffer 1 hält er an der Motionsform fest und möchte sie gleichzeitig abschreiben lassen. Dieser Antrag deckt sich nicht mit jenem der Regierung. Deshalb hat der Motionär das Wort. Herr Grossrat Krähenbühl, erläutern Sie uns doch das Weshalb und Warum.

Samuel Krähenbühl, Unterlangenegg (SVP). Vielleicht ist mein Antrag etwas eigenartig, aber ich mache jetzt aus meinem Herzen keine Mördergrube. Ich habe diesen Antrag so gestellt, weil ich gerne etwas zu dieser Geschichte sagen möchte. Die Politik ist manchmal etwas kompliziert und die Verwaltung noch etwas komplizierter. Dies war auch bei diesem Geschäft der Fall. Seit der Einreichung meiner Motion ist einiges geschehen. Vor allem und zum Glück ist mittlerweile schon vieles klarer geworden, was in dieser Sache sehr wichtig ist. Wir sprechen über Fremdplatzierungen von schutzbedürftigen Kindern, und dabei gilt es genau hinzusehen. Mir ging es nie darum, Kinder, die es nötig haben, nicht mehr in einem Heim platzieren zu können. Weil damals derart vieles unklar war, wollte ich Bewegung in die Sache bringen und die Regierung dazu veranlassen, Ordnung in dieses Geschäft zu bringen. Wovon spreche ich? Mit der Einführung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) hat man die sogenannt vormundschaftlichen Fremdplatzierungen von den sogenannt freiwilligen getrennt. Die vormundschaftlichen Fremdplatzierungen fielen in die Zuständigkeit der KESB, während die freiwilligen weiterhin bei der GEF verblieben sind. Dies führte erst einmal zu grossen Abgrenzungsproblemen. Es stellte sich aber heraus, dass man in der GEF – namentlich im Alters- und Behindertenamt (ALBA) – mehr oder weniger keine Ahnung hatte, wie viele Kinder wo und zu welchen Kosten platziert sind. Auf einmal hatte man das Gefühl, es seien viel mehr Kinder platziert. Auf dem Papier machte es den Anschein, die Kosten würden explodieren. Von 1300 zusätzlichen war plötzlich die Rede. Auch dies war nicht plausibel, zumal die Heime gar nicht voll waren.

Nach Wochen und Monaten begann sich der Nebel langsam zu lichten. Es stellte sich heraus, dass offenbar bei der Finanzierung der anerkannten Heime, welche subventioniert werden, über viele Jahre einiges schief lief. Hier muss man vielleicht erklären, wie die Finanzierung bisher funktioniert hat. Die Eltern oder die Erziehungsberechtigten bezahlen einen sogenannten Versorgerbeitrag. Der Rest wird seitens des Kantons im Sinne einer Objektfinanzierung mit Subventionen abgegolten. Das verbleibende Defizit wurde – im Rahmen dieser Objektfinanzierung – vom ALBA übernommen. Bei der vormundschaftlichen Finanzierung bei der KESB handelt es sich um eine Subjektfinanzierung, weil die KESB die sogenannten Vollkosten bezahlt. Hier lag offenbar der Hund begraben: Das ALBA hatte über Jahre eine viel zu grosse Liquidität in den Heimen belassen. Es wurde nicht abgerechnet und nicht von Jahr zu Jahr buchhalterisch abgegrenzt. Dies führte dann zu eigenartigen Verwerfungen in der Rechnung. Nach Auskunft seitens des ALBA wurden zum Teil für sechs oder sieben Jahre Rückforderungen für nicht abgerechnete Posten gestellt. Dies führte nun Jahr für Jahr wieder zu eigenartigen Verschiebungen, zu Sprüngen in der Rechnung, zu Rückgängen und zu Steigerungen. Allein im Jahr 2014 forderte das ALBA nicht weniger als 13,6 Mio. Franken von den Heimen zurück. Tatsache ist also, dass die Kosten für die freiwilligen Fremdplatzierungen gar nicht so stark angestiegen sind. Deshalb hat sich auch der Gegenstand meiner Motion etwas erübrigt, das heisst – und dies darf man wohl sagen –, meine Motion hat schon ihre Wirkung entfaltet, bevor man überhaupt darüber abstimmen konnte.

Weil Regierung und Verwaltung offenbar auch erkannt haben, dass man Ordnung in das Chaos bringen muss, ist die Regierung bereit, Ziffer 1 meiner Motion als Postulat anzunehmen. Laut dem ALBA-Vorsteher Markus Loosli ist ohnehin geplant, ab 2017 bei den freiwilligen Fremdplatzierungen wie bei den KESB-Platzierungen eine sogenannte Subjektfinanzierung einzuführen, sodass die Vollkosten bezahlt werden und von den Subventionierungen abgerückt würde. Ich habe übrigens bereits mit Ratskollegen aus anderen Parteien gesprochen. Vielleicht werden wir in diesem Punkt noch eine Motion nachschieben, welche auf eine saubere Abwicklung abzielt. Noch ein Nebensatz: Etwas Lustiges hat sich herausgestellt. Offenbar hat die ERZ Herrn Gesundheitsdirektor Perrenoud noch 8 Mio. Franken in den Budgetposten für die ausserschulische Heilpädagogik untergeschoben, sodass dieser Posten seit letztem Jahr zusätzlich belastet wird.

Langer Rede kurzer Sinn: Meine Motion hat ihre Wirkung entfaltet. Insofern ist eigentlich kein Prüfungsauftrag mehr notwendig, das heisst, meine Motion ist weitgehend erfüllt, indem die Klärung zu einem grossen Teil stattgefunden hat. Deshalb fordere ich nicht Annahme als Postulat, sondern als

Motion bei gleichzeitiger Abschreibung.

Präsident. Ziffer 1 lautet wie folgt: «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.» Der Motionär sagt, diese Forderung sei inzwischen erfüllt, weshalb sie abgeschrieben werden könne. Ist dieser Antrag auf Annahme und Abschreibung seitens des Rates bestritten? – Das ist nicht der Fall. Ist dieser Antrag doch bestritten? – Wir stimmen über die Annahme und gleichzeitige Abschreibung von Ziffer 1 als Motion ab. Wer die Motion Krähenbühl in Ziffer 1 annehmen und gleichzeitig abschreiben will, stimmt ja, wer dies ablehnt, stimmt nein.

Abstimmung (Annahme und Abschreibung Ziff. 1)

Der Grosse Rat beschliesst:
Annahme und Abschreibung

Ja	97
Nein	33
Enthalten	10

Präsident. Sie haben Ziffer 1 angenommen und gleichzeitig abgeschrieben.