



Ist-Analyse von Finanzierungssystemen der stationären Hilfen und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem

Projekt: Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern

Februar 2015

Teilbericht 1

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
I. Teil: Einleitung.....	7
1 Ausgangslage.....	7
2 Zielsetzung des Berichts, Begriffe und Vorgehen	7
3 Abgrenzung zum Thema Sonderschulung	8
4 Kinder- und Jugendheime im Kanton Bern	8
4.1 Gesetzliche Grundlagen	8
4.2 Begrifflichkeit und Kategorisierung der unterschiedlichen Angebotstypen stationärer Einrichtungen	9
4.3 Begrifflichkeit und Kategorisierung der Leistungsangebote innerhalb der Einrichtungen (aus Sicht des Leistungsbezuges).....	10
4.4 Anzahl Einrichtungen, Platzzahl und Zuständigkeiten.....	10
4.5 Übersicht über die Zuweisungswege und die kantonalen Zuständigkeiten	11
II. Teil: Ist-Analyse der heutigen Praxis der Finanzierungssysteme	11
1 Finanzierung der GEF-Einrichtungen	11
1.1 Zuweisungswege/-entscheide.....	11
1.2 Grundzüge der Finanzierung	12
1.2.1 Ebene des Kantons (Leistungsauftraggeber)	12
1.2.2 Ebene der zuweisenden Behörden und Stellen (Leistungsbesteller).....	13
1.2.3 Ebene der Einrichtungen (Leistungserbringer), inkl. Besoldungsregelung	13
1.2.4 Ebene der Unterhaltspflichtigen/Kinder (Leistungsempfänger)	13
1.3 Form der Leistungsabgeltung	13
1.3.1 Rechnungslegung / Kostenrechnung	13
1.3.2 Berechnung der Leistungsabgeltung	14
1.3.3 Finanzierung der Infrastruktur	14
1.3.4 Finanzierung der individuellen Nebenkosten	14
1.3.5 Reservationen und Abwesenheiten.....	15
1.3.6 Umgang mit Über- / Unterdeckungen.....	15
1.4 Steuerungsmechanismen	15
1.4.1 Regelung der Leistungserbringung zwischen Einrichtung und Leistungsauftraggeber	15
1.4.2 Leistungscontrolling/Kontrollbesuche	15

1.4.3	Finanzcontrolling.....	15
1.5	Leistungsbezug durch ausserkantonale Nutzer	16
1.6	Aktuelle Entwicklung im ALBA	16
2	Finanzierung der POM-Einrichtungen.....	16
2.1	Zuweisungswege/-entscheide.....	16
2.2	Grundzüge der Finanzierung	17
2.2.1	Ebene des Kantons (Leistungsauftraggeber)	17
2.2.2	Ebene der zuweisenden Behörden und Stellen (Leistungsbesteller).....	17
2.2.3	Ebene der Einrichtungen (Leistungserbringer), inkl. Besoldungsregelung	17
2.2.4	Ebene der Unterhaltspflichtigen /Kinder (Leistungsempfänger)	17
2.3	Form der Leistungsabgeltung	17
2.3.1	Kostenrechnung (Kontenrahmen mit Kostenarten, -stellen und -trägern)	17
2.3.2	Berechnung der Leistungsabgeltung.....	18
2.3.3	Finanzierung der Infrastruktur	18
2.3.4	Finanzierung der individuellen Nebenkosten.....	18
2.3.5	Reservierungen und Abwesenheiten.....	18
2.4	Steuerungsmechanismen	18
2.4.1	Regelung der Leistungserbringung zwischen Einrichtung und Leistungsträger	18
2.4.2	Leistungscontrolling	18
2.4.3	Finanzcontrolling.....	18
2.5	Leistungsbezug durch ausserkantonale Nutzer	18
3	Finanzierung der JGK-Einrichtungen	19
3.1	Zuweisungswege/-entscheide.....	19
3.2	Grundzüge der Finanzierung	19
3.2.1	Ebene des Kantons (Leistungsauftraggeber)	19
3.2.2	Ebene der zuweisenden Behörden und Stellen (Leistungsbesteller).....	19
3.2.3	Ebene der Einrichtungen (Leistungserbringer), inkl. Besoldungsregelung	20
3.2.4	Ebene der Unterhaltspflichtigen /Kinder (Leistungsempfänger)	20
3.3	Form der Leistungsabgeltung	20
3.3.1	Berechnung der Leistungsabgeltung und Tarifikalkulation	20
3.3.2	Finanzierung der individuellen Nebenkosten.....	20
3.3.3	Reservierungen und Abwesenheiten.....	21
3.3.4	Umgang mit Gewinn resp. Verlustrisiko.....	21

3.4	Steuerungsmechanismen	21
3.4.1	Regelung der Leistungserbringung zwischen Einrichtung und Leistungsauftraggeber	21
3.4.2	Leistungscontrolling	21
3.4.3	Finanzcontrolling.....	21
3.5	Leistungsbezug durch ausserkantonale Nutzer	21
3.6	Finanzierung der kantonalen BEObachtungsstation Bolligen.....	21
3.7	Aktuelle Entwicklung im KJA/JGK.....	23
4	Nettogesamtkosten für die stationäre Erziehungshilfen	23
4.1	Nettokosten bernischer Leistungsempfänger in bernischen Einrichtungen	23
4.2	Nettokosten bernischer Leistungsempfänger in ausserkantonalen Einrichtungen	24
5	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE	25
5.1	Ist-Zustand	26
5.2	Abgeltungsregelungen in der IVSE	26
5.3	Entwicklungen in der IVSE.....	26
6	Situation beim Bund und in anderen Kantonen	27
6.1	Bund.....	27
6.2	Basel-Stadt.....	27
6.3	Basel-Landschaft.....	28
6.4	Luzern	29
6.5	Zürich	30
III. Teil:	Informationen aus Sicht der Zuweisenden und Leistungserbringer.....	31
1	Informationsstand zu Leistungserbringern und ihren Angeboten aus Sicht der zuweisenden Stellen (Teilstudie 1).....	31
1.1	Handeln unter Bedingungen von Sachzwängen und Ungewissheit im Rahmen des Abklärungs- und Entscheidungsprozesses	32
1.2	Notwendige leistungsbezogene Informationen über ein Angebot.....	32
1.3	Informationsstrategien	34
1.4	Veränderungsbedarfe und Anregungen.....	34
2	Finanzierung stationärer Hilfen aus Sicht der Leistungserbringer: Struktur-merkmale, Einflussgrösse und Steuerungsparameter	35
2.1	Finanzierung der Dienstleistungen.....	35
2.2	Finanzielle Mitbeteiligung der Erziehungsberechtigten	36
2.3	Finanzierung der Investitionen.....	36
2.4	Reporting und Controlling	37

IV. Teil:	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	38
1	Unterschiedliches Begriffsverständnis	38
2	Heterogene und unklare rechtliche Verankerung	38
3	Ungleichbehandlung der Zielgruppen	39
4	Mangelnde Zugangssteuerung.....	40
5	Ungenügende Steuerung der Leistungserbringung und unklare Schnittstellen und uneinheitliche Aufsicht	41
6	Ungenügende vorhandene Informationen über Leistungserbringer	42
7	Uneinheitliche Finanzierungsregelung und Kostentragung	43
7.1	Finanzierungsfluss und Kostentragung aus Sicht des Kantons.....	43
7.2	Finanzierungsfluss und Kostentragung aus Sicht der Gemeinden	45
7.3	Finanzielle Belastung aus Sicht der Unterhaltspflichtigen (Kostenbeteiligung).....	45
7.4	Formen der Leistungsabgeltung	47
7.5	Nebenkosten und ihre Kostentragung.....	48
7.6	Finanzierung und wirtschaftliche Sicherheit aus Sicht der Einrichtungen	49
8	Ergänzende Hilfen zur Erziehung und die Sozialhilfe als Finanzierungsinstrument.....	50
9	Schnittstellen zwischen Bildung und ergänzenden Hilfen zur Erziehung.....	50
V. Teil:	Anhang	52
	Glossar wichtiger Begriffe im Projekt	52

Abkürzungsverzeichnis

ALBA	Alters- und Behindertenamt (GEF)
BEO	Beobachtungsstation
BEREBE	Besoldungsrevision des Kantons Bern
BERESUB	Richtpositionenumschreibungen für den subventionierten Bereich der Gesundheits- und Fürsorgedirektion
BJ	Bundesamt für Justiz
EDK	Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren
ERZ	Erziehungsdirektion
FB	Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (POM)
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (BSG 631.1)
FMJG	Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Jugendstraf- und Massnahmenvollzug und in der stationären Jugendhilfe
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
HEV	Kantonale Heimverordnung
HPS	Heilpädagogische Sonderschule
IV	Eidgenössische Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
JUGA	Jugendanwaltschaft
KESG	Kantonales Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz
KJA	Kantonales Jugendamt (JGK)
KÜG	Kostenübernahmegarantie
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
LSMG	Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
PAVO	Bundesverordnung über die Aufnahme von Pflegekindern
POM	Polizei- und Militärdirektion
PVO	Kantonale Pflegekinderverordnung
SHG	Kantonales Sozialhilfegesetz (BSG 860.1)
SHV	Kantonale Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (BSG 860.111)
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SOA	Sozialamt (GEF)
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SPMV	Kantonale Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen (BSG 432.281)
StBG	Staatsbeitragsgesetz (BSG 641.1)
VSG	Kantonales Volksschulgesetz
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

I. Teil: Einleitung

1 Ausgangslage

Die Steuerung und Finanzierung der stationären Jugendhilfe im Kanton Bern ist unübersichtlich, in mehrfacher Hinsicht uneinheitlich und Aufgaben sowie Zuständigkeiten sind zersplittert. Auf kantonaler Ebene sind vier Direktionen (Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF, Erziehungsdirektion ERZ, Polizei- und Militärdirektion POM und die Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion JGK) gestützt auf verschiedene gesetzliche Bestimmungen für die ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe zuständig. Aufgrund der Kantonalisierung der Kosten des Kindes- und Erwachsenenschutzes ist der Mechanismus noch einmal komplizierter geworden (Ecoplan 2012, S. 41). Diese uneinheitlichen Finanzierungsmechanismen und unterschiedlichen Zuweisungswege für die Inanspruchnahme von Leistungen führen zu Intransparenz, mangelhafter Steuerung, Ungleichheiten und Fehlanreizen, was von verschiedenen Seiten als unbefriedigend wahrgenommen wird (Ecoplan 2012, Müller et al. 2011).

2 Zielsetzung des Berichts, Begriffe und Vorgehen

Ziel dieses Berichts ist, auf der Grundlage der heutigen Finanzierungspraxis, Empfehlungen zur Ausgestaltung eines einheitlichen Finanzierungssystems zu formulieren. Dabei werden ausgehend von den Erkenntnissen aus dem Bericht Ecoplan (2012) die heutige Praxis der Zuweisungswege, die Formen der Leistungsabgeltung sowie die Steuerungsmechanismen vertieft betrachtet. Die Ausgaben für stationäre ergänzende Hilfen zur Erziehung in der Kinder- und Jugendhilfe des Kantons Bern sollen erstmals in einer Gesamtsicht erfasst werden. Weiter werden in der vorliegenden Analyse informationelle Grundlagen bei Entscheidungen zur Inanspruchnahme von ergänzenden Hilfen zur Erziehung sowie die Finanzierung aus Sicht der Leistungserbringer beleuchtet. Basierend auf dieser Ist-Analyse werden im vierten Teil des Berichts Handlungsempfehlungen formuliert für die Entwicklung eines einheitlichen Finanzierungssystems im stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung.

„Ergänzende Hilfen zur Erziehung“ bezeichnet eine Gruppe von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Die Kinder- und Jugendhilfe umfasst grundsätzlich jenen Handlungsbereich, der zusätzlich zum Bildungssystem, zum Gesundheitswesen und zu den privaten Leistungen die sozialen Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen gestalten. Unter „ergänzende Hilfen zur Erziehung“ werden Leistungen verstanden, die erforderlich werden, wenn Eltern die Erziehungsverantwortung nicht (mehr) oder nur teilweise wahrnehmen können. Das Spektrum der ergänzenden Hilfen zur Erziehung umfasst Leistungen, die unterschiedlich stark in die Erziehungsverantwortung der Eltern eingreifen: von der ambulanten Hilfe bis zur Unterbringung des Kindes ausserhalb der Herkunftsfamilie. Die generell erhöhte Eingriffs- und Kostenintensität ist ein Grund dafür, dass Entscheidungen über Hilfen dieser Art in vielen Fällen durch rechtliche Vorgaben gerahmt werden (Bundesratsbericht 2012).

Der Begriff „Kind“ entspricht in diesem Bericht dem Begriffsverständnis „Kind“ im ZGB und ist synonym zum Begriff „minderjährig“ und zum häufig verwendeten Begriff „Kinder und Jugendliche“ zu verstehen. Unter die Leistungsempfänger und -empfängerinnen von Einrichtungen der Heimpflege können in bestimmten Situationen auch junge Erwachsene fallen, falls sie im Rahmen einer jugendstrafrechtlichen Massnahme über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus untergebracht sind. Im Sinne einer Vereinfachung des Textes, ist diese Zielgruppe bei den Leistungsempfänger/-innen situativ mitgemeint.

3 Abgrenzung zum Thema Sonderschulung

Das vorliegende Projekt beschäftigt sich grundsätzlich nicht mit dem Thema Sonderschulung, weil diese keine Leistung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung gemäss den oben stehenden Ausführungen ist. Gemäss Artikel 19 des Volksschulgesetzes unterstehen die Sonderschulen der Gesetzgebung über das Fürsorgewesen. Es gibt jedoch Einrichtungen, die neben Sonderschulung auch stationäre Unterbringungen anbieten, welche eine Leistung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung darstellt und damit Gegenstand des vorliegenden Projekts ist. Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen des Projekts in Sonderschulheimen nur die Schnittstelle zur stationären Unterbringung behandelt.

4 Kinder- und Jugendheime im Kanton Bern

Im Kanton Bern gibt es rund 130 stationäre Einrichtungen für Minderjährige. Diese werden überwiegend von privatrechtlichen Trägerschaften betrieben wie Stiftungen oder Vereine. Der Kanton Bern betreibt selbst fünf eigene Heime: Je zwei in der Zuständigkeit der POM und GEF und eine in der Zuständigkeit der JGK. Aus der Sicht der heutigen Finanzierungsregelung werden die Begriffe „private“ und „subventionierte“ Heime verwendet: Als „subventionierte“ Heime werden heute diejenigen Einrichtungen verstanden, die von der GEF Beiträge gemäss der Sozialhilfegesetzgebung erhalten¹. Als „private“ Heime werden diejenigen Einrichtungen verstanden, deren Leistungen über einen Tarif von den einweisenden Stellen und den Unterhaltspflichtigen mit Einzelverfügungen („Platzierungsverträge“) finanziert werden. Je nach Zuständigkeit bestehen unterschiedliche Bewilligungs- und Aufsichtspraxen.

Diese begriffliche Unterscheidung verschleiert die Tatsache, dass die meisten Unterbringungen in Heimen massgeblich mit Beiträgen der öffentlichen Hand finanziert werden. Unterschiedlich sind nur die Kostenträgerschaften auf den verschiedenen staatlichen Ebenen, wobei der Bund ausgeklammert werden kann, weil dessen Beiträge vor der Verrechnung an die Kostenträger in Abzug gebracht wird (siehe Ziffer 6.1,II. Teil):

- Kanton in unterschiedlichen Organisations- und Finanzierungsgefässen wie GEF/ALBA, Kinderschutzbehörde (KESB), Jugendstrafbehörde, im Rahmen der institutionellen Sozialhilfe oder im Rahmen des Lastenausgleiches bei der individuellen wirtschaftlichen Sozialhilfe.
- Gemeinden im Rahmen des Lastenausgleiches bei der institutionellen Sozialhilfe oder subsidiär bei der individuellen wirtschaftlichen Sozialhilfe.

Dabei kommen unterschiedliche Beitragsformen zur Anwendung wie Betriebsbeiträge, Defizitdeckung, Leistungspauschalen, Tarifbeiträge usw. Diese sind nur vergleichbar, wenn überall eine Vollkostenbetrachtung stattfindet, was heute nicht durchgehend der Fall ist.

4.1 Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzliche Verankerung der Kinder- und Jugendhilfe ist im Kanton in verschiedenen Erlassen auf unterschiedlicher Stufe verankert. Die einzelnen Bestimmungen sind weder begrifflich noch inhaltlich aufeinander abgestimmt und es bestehen Lücken in den Delegationsnormen. Im Folgenden eine Auflistung der relevanten kantonalen Erlasse sowie wichtiger Erlasse des Bundes, beziehungsweise interkantonalen Vereinbarungen.

¹ Grundlagen sind das SHG (BSG 860.1), die SHV (BSG 860.111) und die SPMV (BSG 432.281) Es kann sich um Beiträge für eine individuelle Unterbringung sowie um Investitionsbeiträge handeln.

Bund

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)
- Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO, SR 211.222.338)
- Massgebende Bestimmungen für die Gewährung von Betriebsbeiträgen im Rahmen der Bundesgesetzgebung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG / LSMV; SR 341)

Interkantonal:

- Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE vom 13. Dezember 2002 (Stand 1. Januar 2008)

Kantonale Erlasse

- Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)
- Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)
- Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111)
- Gesetz vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316)
- Verordnung vom 24. Oktober 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESV; BSG 213.316.1)
- Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG, BSG 432.210)
- Verordnung vom 8. Mai 2013 über die sonderpädagogischen Massnahmen (Sonderpädagogikverordnung, SPMV; BSG 432.281)
- Verordnung vom 18. September 1996 über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV; BSG 862.51)
- Pflegekinderverordnung vom 4. Juli 1979 (BSG 213.223)
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (OrV POM; BSG 152.221.141)
- Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG; BSG 641.1)
- Staatsbeitragsverordnung vom 23. März 1994 (StBV; BSG 641.111)
- Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

4.2 Begrifflichkeit und Kategorisierung der unterschiedlichen Angebotstypen stationärer Einrichtungen

Stationäre Einrichtungen sind Einrichtungen der „Heimpflege“ gemäss Bundesverordnung über die Aufnahme von Pflegekindern PAVO², welche Minderjährige zur Erziehung, Betreuung, Ausbildung, Beobachtung oder Behandlung tags- und nachtsüber aufnehmen. Auf Ebene Kanton definieren Heimverordnung (HEV) und Pflegekinderverordnung (PVO) Begrifflichkeiten, die jedoch nicht aufeinander abgestimmt sind und deren Bezug zur PAVO teilweise unklar ist.

Vom Angebot her kann zwischen Kinder- und Jugendheim mit und ohne Bildungsangebot, Kleinheime und Grossfamilien, Heime für Kurzaufenthalte in Durchgangs-, Time-out-, Notfall- und Kriseneinrichtungen unterschieden werden.

² PAVO, Art. 13, Abs. 1, lit. a

4.3 Begrifflichkeit und Kategorisierung der Leistungsangebote innerhalb der Einrichtungen (aus Sicht des Leistungsbezuges)

Die Begrifflichkeiten der Leistungen in den Zuständigkeitsbereichen der drei Direktionen sind unterschiedlich, uneinheitlich und vielfach subjektiv. Inhaltlich können jedoch für die meisten stationären Einrichtungen folgende vier Hauptleistungen unterschieden werden:

Leistung: Wohnen/Betreuung

Unter dieser Leistungskategorie werden Unterbringung und sozialpädagogische Betreuung verstanden.

Leistung: Schule/Bildung

Darunter ist der ganze Bildungsbereich zu verstehen, der Kindergarten, Primarstufe, Sekundarstufe I und Sekundarstufe II (insbesondere Berufsbildung und Brückenangebote) umfasst. Einige Einrichtungen bieten zudem Massnahmen zur beruflichen Eingliederung gemäss IVG an, deren Finanzierung über die IV abgewickelt wird.

Leistung: Pädagogisch-therapeutische Massnahmen

Pädagogisch-therapeutische Massnahmen umfassen Logopädie und Psychomotorik, wie sie auch in der Volksschule angeboten werden.

Leistungen für externe Nutzerinnen und Nutzer

Die Einrichtungen können weitere Leistungen im nicht-stationären Bereich erbringen, wie z.B. eine Mittagsbetreuung für externe Schüler/-innen. Entscheidend ist, dass die Abgeltungen einzelner Leistungen in ihrer Gesamtheit die Vollkosten einer Einrichtung decken.

Medizinische Massnahmen, die im Rahmen einer stationären Unterbringung durch die Einrichtung oder in ihrem Umfeld geleistet werden, sind ärztlich verordnet und werden in der Regel individuell über KVG oder IV abgerechnet (z.B. Ergotherapie, Physiotherapie oder Psychotherapie). Die Abgeltungen der Sozialversicherungen sollten kostendeckend sein. Sie sind es oft nicht, weil die Integration in den Heimbetrieb zusätzliche Kosten verursacht. In diesem Fall bestimmt der Leistungsauftraggeber den zu erreichenden Kostendeckungsgrad. Die ungedeckten Kosten müssen entweder als eigener Kostenträger ausgewiesen oder als Allgemeinkosten auf einen adäquaten Kostenträger (z.B. Schule/Bildung) umgelegt werden.

4.4 Anzahl Einrichtungen, Platzzahl und Zuständigkeiten

Die rund 130 stationären Einrichtungen bieten insgesamt rund 1'550 Wohnplätze und 2'500 Schulplätze an. Auf die Direktionen verteilt, sind die Zahlen wie folgt:

	Zuständigkeit GEF	Zuständigkeit JGK	Zuständigkeit POM
Anzahl Einrichtungen	62	68 Trägerschaften mit 80 Standorten	2
Anzahl Wohnplätze	990	443	98
Anzahl Schulplätze	2010	460	12

Die 62 Einrichtungen in der Zuständigkeit der GEF sind in folgende Kategorien unterteilt: 17 Sonderschulen, 24 Sonderschulheime und 21 Kinder- und Jugendheime ohne Schule. Wie eingangs erwähnt, werden die Sonderschulen in diesem Projekt nicht weiter betrachtet³.

4.5 Übersicht über die Zuweisungswege und die kantonalen Zuständigkeiten

Ein Kind kann auf drei unterschiedlichen Grundlagen in einer stationären Einrichtung untergebracht werden:

- mit Zustimmung der Sorgeberechtigten – in der Regel unter Mitwirkung eines Sozialdienstes –, es wird häufig von einer „freiwilligen“ Unterbringung“ gesprochen, die auf Grund einer Zusammenarbeit zwischen den Sorgeberechtigten und einer Fachstelle zustande kommt;
- als zivilrechtliche Kinderschutzmassnahme – meist mit Beschluss der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde;
- als jugendstrafrechtliche Massnahme.

Die stationären Einrichtungen werden von drei Direktionen geführt oder beaufsichtigt.

Einrichtungen und kantonale Zuständigkeit

Direktion	Einrichtung
GEF	<ul style="list-style-type: none">• 43 privatrechtliche Kinder- und Jugendheime, subventioniert über einen Leistungsvertrag• Drei kantonale Einrichtungen (Erlach Kehrsatz/Landorf und Münchenbuchsee) mit Leistungsauftrag
JGK	<ul style="list-style-type: none">• 80 Kinder- und Jugendheime mit Betriebsbewilligung, kein Leistungsvertrag• Kantonale Beobachtungsstation Bolligen mit Leistungsauftrag
POM	<ul style="list-style-type: none">• Zwei kantonale Jugendheime (Prêles und Lory) mit Leistungsauftrag

II. Teil: Ist-Analyse der heutigen Praxis der Finanzierungssysteme

1 Finanzierung der GEF-Einrichtungen

1.1 Zuweisungswege/-entscheide

Grundsätzlich gibt es zwei Zugangswege für ein Kind in eine Einrichtung mit Leistungsvertrag ALBA zu gelangen: Ein Kind wird in ein Sonderschulheim oder in ein Kinder- und Jugendheim ohne Schule untergebracht.

Zugangsweg: Sonderschulheim

Ein Kind kann nur mit einer Verfügung des ALBA in einer Sonderschule oder einem Sonderschulheim untergebracht werden. Diese Verfügung setzt folgende Schritte voraus:

- Abgeklärter Bedarf für eine „anderweitige Schulung“ ausserhalb der Regelschule und Bewilligung (Verfügung) durch das regionale Schulinspektorat gemäss Art. 18 VSG, gestützt auf einen Antrag einer kantonalen Erziehungsberatungsstelle, des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes oder des schulärztlichen Dienstes unter Einbezug der Eltern.
- Im Anschluss stellen die Eltern ein Gesuch um sonderpädagogische Massnahmen (Sonderschulung) und gegebenenfalls um stationäre Unterbringung zuhanden des ALBA (Formulare auf Homepage ALBA).

³ Hierzu wird auf das Projekt Strategie Sonderschulung 2010 – 2015 verwiesen.

- Das ALBA prüft das Gesuch und den vorgeschlagenen Leistungserbringer hinsichtlich Passung des pädagogischen Konzepts und des Bedarfs des Kindes, bewilligt die Sonderschulung sowie allenfalls die Unterbringung. Das Amt verfügt und sichert die Finanzierung mittels Leistungsvertrag.

Verfügungen werden im Bereich Sonderschulung aufgrund eines „behinderungsbedingten Bildungsbedarfs oder sonstigen besonderen Pflege-, Betreuungs- und Bildungsbedarf“ gemäss SPMV ausgestellt.

Zugangsweg: Kinder- und Jugendheim ohne Schule

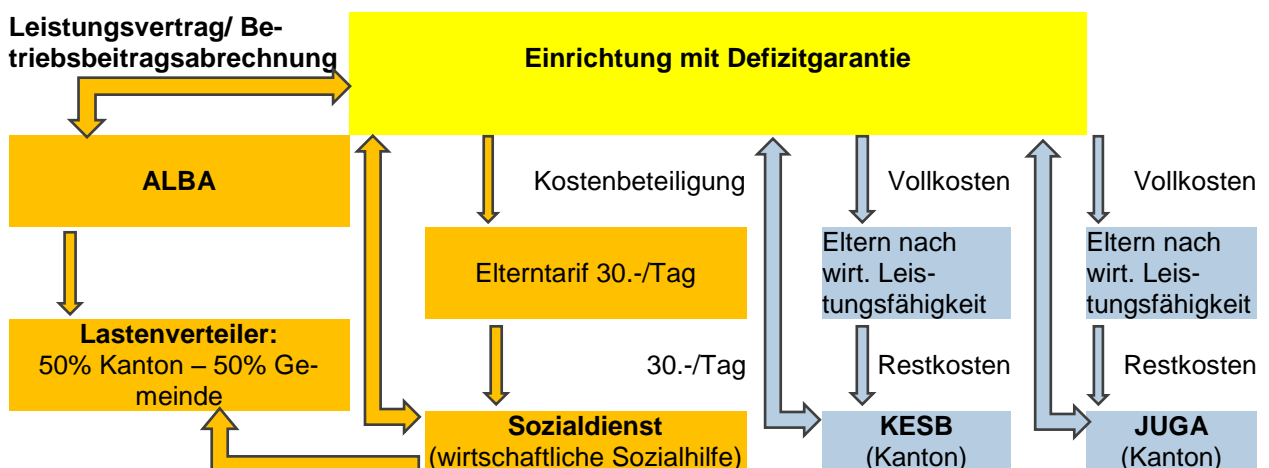
In Kinder- und Jugendheimen ohne Schulen, die der GEF unterstellt sind, erfolgt die Unterbringung über zuweisende Behörden oder direkt über die Eltern. Hierzu braucht es keine Anträge oder Verfügung des ALBA. Jedoch muss gemäss Art. 68 SHG für die Unterbringung in einer Einrichtung mit Leistungsvertrag GEF ein besonderer Betreuungsbedarf vorhanden sein und dem Versorgungsauftrag des ALBA entsprechend. Es gibt bei Kinder- und Jugendheimen ohne Schulen, die im Zuständigkeitsbereich des ALBA sind kein kantonales Abklärungsverfahren. Die Zuweisenden sind frei in der Wahl der Einrichtung und seitens ALBA gibt es keinen formellen Beschluss und keine weiteren Vorgaben. Das ALBA kann die Notwendigkeit einer Unterbringung im Rahmen von Kontrollbesuchen oder der Rechnungslegung nur bedingt überprüfen.

1.2 Grundzüge der Finanzierung

1.2.1 Ebene des Kantons (Leistungsauftraggeber)

Die Finanzierung der Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der GEF/ALBA wird grundsätzlich im Rahmen des Leistungsvertrags durch Beiträge des Kantons sichergestellt.

Erfolgt eine Unterbringung unter Mitwirkung eines Sozialdienstes, wird die Kostenbeteiligung, welche die Sorgeberechtigten übernehmen müssen, aber nicht selbst tragen können, subsidiär von der wirtschaftlichen Sozialhilfe getragen und somit von den Gemeinden mitfinanziert. Im Falle einer kinderschuttrechtlichen Zuweisung durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) oder einer jugendstrafrechtlichen Massnahme trägt der Kanton subsidiär die Restkosten der Massnahme (s. Abbildung unten) allein.



1.2.2 Ebene der zuweisenden Behörden und Stellen (Leistungsbesteller)

Erfolgt die Zuweisung durch den Sozialdienst, stellen die Einrichtungen, die unter die Zuständigkeit der GEF/ALBA fallen, dem Sozialdienst eine Kostenbeteiligung von CHF 30.– pro in der Einrichtung verbrachtem Tag/Nacht in Rechnung. Sofern die Unterhaltspflichtigen die Kostenbeteiligung nur teilweise oder nicht leisten können, geht sie zu Lasten der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Über den Leistungsvertrag beziehungsweise die Betriebsbeitragsabrechnung erfolgt die Defizitdeckung.

Weist die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) oder die Jugendstrafbehörde ein Kind in eine Einrichtung ein, die in der Zuständigkeit der GEF liegt, werden subsidiär zu den Unterhaltspflichtigen die Vollkosten der Massnahme dem Kanton in Rechnung gestellt. Die Unterhaltspflichtigen beteiligen sich je nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bis zu CHF 10'000.– pro Monat an den Kosten. Im Falle einer zivilrechtlichen Unterbringung übernimmt die KESB die Kosten des Massnahmevollzugs⁴. Dabei handelt es sich um Kosten, die mit der behördlich angeordneten Massnahme in einem direkten Zusammenhang stehen. Die Nebenkosten werden subsidiär über die wirtschaftliche Sozialhilfe abgegolten.

1.2.3 Ebene der Einrichtungen (Leistungserbringer), inkl. Besoldungsregelung

Mit dem Abschluss des Leistungsvertrags mit der Einrichtung verpflichtet sich der Kanton (ALBA) zur Defizitdeckung auf der Grundlage der genehmigten Budgets. Zu den Vorgaben für die Berechnung der Leistungsabgeltung und für die Rechnungslegung wird auf 1.3.1 verwiesen.

Das Personal der privat getragenen Einrichtungen untersteht dem privaten Arbeitsrecht. In der Ausgestaltung der Gehaltssysteme sind die Einrichtungen grundsätzlich frei. Allerdings richtet der Kanton die Beiträge maximal bis zu den dem Kantonspersonal gewährten Leistungen aus. Bei der jährlichen Festlegung der Höchstgrenzen der anrechenbaren Heimkosten wird die Einhaltung der Anstellungsbedingungen nach BERESUB angenommen. Die Überprüfung erfolgt im Rahmen der Prüfplanung des ALBA.

1.2.4 Ebene der Unterhaltspflichtigen/Kinder (Leistungsempfänger)

Unabhängig von den effektiven Kosten der getroffenen Massnahmen werden die Unterhaltspflichtigen mit einem fixen Elterntarif von CHF 30.– pro in der Einrichtung verbrachtem Tag/Nacht (max. CHF 900.– pro Monat) an der Finanzierung beteiligt, sofern die Unterbringung durch sie, mit oder ohne Mitwirkung eines Sozialdienstes erfolgt. Weiter werden den Unterhaltspflichtigen die individuellen Nebenkosten verrechnet. Ist kein Sozialdienst involviert und zahlen die Unterhaltspflichtigen nicht, kommt es zu einer Betreuung und zur Ausstellung eines Verlustscheins zu Gunsten der betroffenen Einrichtung, welcher als Debitorenverluste vom ALBA übernommen wird. Die Sonderschulung ist für die Eltern unentgeltlich.

Die Einrichtungen haben vor dem Eintritt von den Behörden eine Kostengutsprache für die Kostenbeteiligung und die Nebenkosten zu verlangen.

1.3 Form der Leistungsabgeltung

1.3.1 Rechnungslegung / Kostenrechnung

Für die Rechnungslegung der Einrichtungen in der Zuständigkeit der GEF ist der Kontenrahmen für soziale Einrichtungen IVSE/Curaviva anzuwenden (inkl. Bestimmungen betreffend Kostenrechnung, Anlagebuchhaltung etc.). Dabei werden alle Kosten (direkte und indirekte) nach dem Grundsatz einer Vollkostenrechnung den Kostenträgern zugeordnet.

⁴ Richtlinie 2013/1 betreffend die Finanzierung und Abrechnung der Massnahmenkosten des Kindes- und Erwachsenenschutzes, 31. Dezember 2012

1.3.2 Berechnung der Leistungsabgeltung

Die Einrichtungen in der Zuständigkeit des ALBA rechnen gemäss der Methode Defizitdeckung ab. Die Abgeltung (Betriebsbeitrag) des Kantons Bern basiert auf den Nettobetriebskosten, die mit der Einrichtung im Leistungsvertrag vereinbart worden sind. Die effektiven Nettobetriebskosten gemäss Rechnungsabschluss werden bis maximal zur Höhe der vereinbarten Nettobetriebskosten übernommen, soweit sie anrechenbar (subventionsberechtigt) sind. Der eigentliche Betriebsbeitrag des Kantons ergibt sich aus den effektiven, anrechenbaren Nettobetriebskosten, abzüglich der effektiven Erträge (Kostenbeteiligung Unterhaltspflichtige, Zahlungen von KESB oder JUGA), weiteren anrechenbaren Erträgen, den Betriebsbeiträgen des Bundes (EJPD) und allenfalls anderer Kantone (Defizitanteile betreffend Ausserkantonale). Für die Betriebsbeitragsabrechnung relevant sind auch die Abweichungen zwischen dem geplanten und dem effektiven Leistungsvolumen. Ebenfalls berücksichtigt wird der Anteil der Einrichtung an einer Über- oder Unterdeckung. Nicht ausgeschöpfte Erträge und Leistungen Dritter werden durch den Kanton nicht kompensiert.

Für die Berechnung des verrechenbaren Aufwands von Ausserkantonalen sind die IVSE-Richtlinien zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung inkl. Anhänge massgebend. Auf der Grundlage des Budgets der Einrichtung wird eine Kostenübernahmegarantie (KÜG) des Wohnkantons eingeholt. Diese basiert auf dem budgetierten verrechenbaren Aufwand pro Kalendertag. Im Rahmen der jährlichen Defizitabrechnung wird die definitive Höhe der Abgeltung pro Leistungseinheit festgelegt (basierend auf dem effektiven verrechenbaren Aufwand der Einrichtung pro Leistung).

Sowohl der Kanton Bern als auch die Wohnkantone Ausserkantonaler leisten während des Jahres Akontozahlungen (monatlich, alle zwei Monate oder quartalsweise). Diese werden in der jährlichen Abrechnung berücksichtigt, welche die Prüfung der eingereichten Abschlussunterlagen der Einrichtung umfasst. Beim Schlussaldo der Abrechnung handelt es sich um das verbleibende, noch zu begleichende Defizit oder allenfalls um eine Rückerstattung zu viel bezahlter Akontozahlungen (siehe Defizitmethode IVSE, Ziffer 5.2, II. Teil).

1.3.3 Finanzierung der Infrastruktur

Aufwendungen für Unterhalt und Reparaturen ohne Erhöhung des Markt-/Nutzwerts werden als Betriebsaufwand verbucht. Investitionen in bestehende Sachanlagen wie Instandsetzung (Wiederherstellung der Gebrauchstauglichkeit) oder erweiterter Unterhalt erhöhen den Markt/Nutzwert der Sachanlage nachhaltig oder verlängern die Nutzungsdauer wesentlich. Die Finanzierung kann in diesen Fällen über die Betriebsrechnung oder über einen Investitionsbeitrag des Kantons erfolgen. Investitionen in neue Sachanlagen wie ein Um- und Neubau oder ein Kauf werden in der Regel über einen Investitionsbeitrag des Kantons finanziert. Abschreibung und Aktivierung von Investitionen erfolgen gemäss den Vorgaben IVSE/Curaviva und allenfalls zusätzlicher kantonaler Bestimmungen. Hat der Kanton Bern einen Investitionsbeitrag geleistet, werden für Ausserkantonale dem Wohnkanton Amortisation und Verzinsung (Kapitalkosten) gemäss den IVSE-Richtlinien verrechnet.

1.3.4 Finanzierung der individuellen Nebenkosten

Die individuellen Nebenkosten sind zusätzlich und gemäss effektiven Auslagen den Eltern, gesetzlichen Vertretern oder den Kostengutsprache leistenden Behörden in Rechnung zu stellen.

Als individuelle Nebenkosten gelten Kosten für:

- Kleider-, Wäsche- und Schuhanschaffungen
- Chemische Reinigung
- Reisen und individuelle Fahrten

- Taschengeld
- Geschenke
- Arzt, Spital und Zahnarzt
- individuelle Prämien für die Unfallversicherung, Krankenversicherung und Haftpflichtversicherung
- Hobby und Sport
- Therapien, die nicht zum Behandlungskonzept der Einrichtung gehören und nicht von einer Fachstelle angeordnet sind
- Optiker
- grössere Anschaffungen wie Skis, Velos, Instrumente, usw.
- Coiffeur
- persönliche Toiletten- und Bedarfsartikel
- Urinproben

1.3.5 Reservationen und Abwesenheiten

In Einrichtungen für Kinder mit sozialer Indikation gelten für alle Kinder die Entweichungstage solange als zu verrechnende Aufenthaltstage, als die Unterbringung von den einweisenden Personen oder Behörden aufrechterhalten wird.

1.3.6 Umgang mit Über- / Unterdeckungen

Eine Überdeckung resultiert, wenn die vereinbarten Nettobetriebskosten über den effektiven Nettobetriebskosten liegen. Sie kann durch gute Auslastung und/oder durch effizientes Wirtschaften erzielt werden. Sie wird wie folgt aufgeteilt: 90% zu Gunsten Kanton, 10% zu Gunsten Einrichtung. Anteile aus Überdeckungen sind als zweckgebundene Rücklagen (Reserven) in einem separaten Bilanzkonto auszuweisen und nur für abgeltungsberechtigte Betriebszwecke zu verwenden. Sie dürfen nicht an die Trägerschaft ausgeschüttet werden. Überschreitet die akkumulierte Rücklage 50% der durchschnittlichen Jahresabgeltung der letzten drei abgerechneten Jahre, wird der darüber liegende Betrag bei der Betriebsbeitragsabrechnung in Abzug gebracht.

Eine Unterdeckung liegt vor, wenn die vereinbarten Nettobetriebskosten unter den effektiven Nettobetriebskosten liegen. Sie wird wie folgt aufgeteilt: 90% zu Lasten Kanton, 10% zu Lasten Einrichtung. Anteile aus Unterdeckungen sind aus freien Reserven oder anderen Mitteln der Trägerschaft zu decken.

1.4 Steuerungsmechanismen

1.4.1 Regelung der Leistungserbringung zwischen Einrichtung und Leistungsauftraggeber

Die gesetzliche Grundlage für die Regelung der Leistungserbringung ist in Art. 59ff. SHG (Bedarfserhebung und Planung, Bereitstellung der Leistungsangebote, Aufsicht etc.) enthalten.

1.4.2 Leistungscontrolling/Kontrollbesuche

Im Rahmen der Kontrollbesuche werden gemäss HEV die Vorgaben zur Strukturqualität, die Konzepte und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben überprüft. Die Konzepte dienen zudem als Grundlage für die Erteilung der Betriebsbewilligung. Kontrollbesuche werden zurzeit alle vier bis fünf Jahre durchgeführt, angestrebt wird ein Dreijahresrhythmus.

1.4.3 Finanzcontrolling

Im Herbst werden jeweils Budgeteingaben der Einrichtungen für das Folgejahr dem ALBA eingereicht. Das ALBA prüft das Budget und schliesst auf dessen Grundlage einen Leistungsvertrag mit der entsprechenden Einrichtung ab. Die Prüfung erfolgt jährlich mittels der eingereichten Ab-

schlussunterlagen. Zusätzlich werden zehn bis 15 Einrichtungen pro Jahr vor Ort geprüft (jährliche Prüfplanung), insbesondere hinsichtlich Themen, die aufgrund der Abschlussunterlagen nicht überprüft werden können (z. B. Leistungserfassung oder Lohneinreichungen).

1.5 Leistungsbezug durch ausserkantonale Nutzer

Die Einrichtungen, die der IVSE unterstellt sind, reichen das Gesuch für die Kostenübernahmegarantie bei der kantonalen IVSE-Verbindungsstelle (im Kanton Bern GEF/ALBA) ein. Diese ist zuständig für die Entgegennahme und Bearbeitung der Gesuche sowie den Entscheid über dieselben. Weiter koordiniert sie die Information und Geschäftsbearbeitung mit Verwaltungen sowie Einrichtungen und deren Vertretungen. Die IVSE-Verbindungsstelle leitet die Gesuche an die IVSE-Verbindungsstelle des zuständigen Wohnkantons weiter. Der Wohnkanton stellt die Kostenübernahmegarantie zu Gunsten der Einrichtung aus. Damit erhält die Einrichtung die nötige Sicherheit, dass die für ausserkantonale Nutzer erbrachten Leistungen auf jeden Fall bezahlt werden. Massgebend sind dabei die Bestimmungen des Wohnkantons.

1.6 Aktuelle Entwicklung im ALBA

Seit dem Jahr 2013 führt die GEF ein mehrjähriges Pilotprojekt bezüglich Pauschalabgeltungen mit aktuell neun (ab 2015 bis zu 30) Einrichtungen durch. Im Rahmen des Leistungsvertragsabschlusses werden jährlich Pauschalen pro Leistungseinheit (Monate, Kalendertage, Stunden etc.) für die einzelnen festgelegten Leistungen (Kostenträger) vereinbart. Aufgrund dieser Pauschalen werden die von der Einrichtung erbrachten Leistungen vier Mal im Jahr dem Kanton Bern und den anderen zahlungspflichtigen Stellen wie KESB, JUGA oder andere Kantone in Rechnung gestellt. Mit dem Wechsel zu Pauschalabgeltungen soll einerseits der unternehmerische Handlungsspielraum der Einrichtungen erhöht und andererseits sollen Anreize geschaffen werden, noch stärker bedarfsorientierte Angebote zur Verfügung zu stellen. Eine gute Nutzung der Leistungsangebote bzw. hohe Kosteneffizienz wirkt sich direkt auf die ökonomische Situation der Einrichtung aus. Mit der grösseren operativen Freiheit soll die Einrichtung tragfähiger und flexibler werden, insbesondere durch die Möglichkeit zur Bildung von Reserven aufgrund erzielter Gewinne. Die Pauschalen basieren zurzeit auf den aktuellen Nettobetriebskosten der Einrichtungen. Mittelfristig sind Normkostenpauschalen vorgesehen.

2 Finanzierung der POM-Einrichtungen

2.1 Zuweisungswege/-entscheide

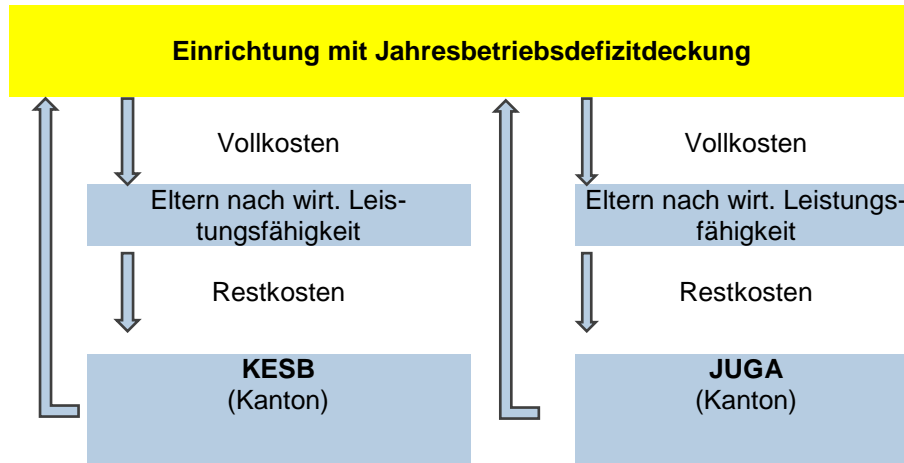
Die beiden Jugendheime im Zuständigkeitsbereich der POM vollziehen Massnahmen an Jugendlichen gestützt auf Urteile der zuständigen Jugendstrafbehörde oder aufgrund eines Unterbringungsbeschlusses der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Ein Jugendlicher oder eine Jugendliche wird aufgrund eines Aufnahmegesuchs, einer rechtsgültigen Einweisungsverfügung und einem Informationsgespräch mit der einweisenden Stelle sowie nach Möglichkeit mit den Eltern und dem Jugendlichen in einem der zwei Heimen aufgenommen.

Einweisungen in das Jugendheim Prêles erfolgen in 90% der Fälle für den Vollzug von jugendgerichtlich und in 10% der Fälle im Rahmen von zivilrechtlich angeordneten Massnahmen. Im Jugendheim Lory werden in rund 85% der Fälle die Jugendlichen durch die KESB und in rund 15% durch die Jugendstrafbehörden untergebracht.

2.2 Grundzüge der Finanzierung

2.2.1 Ebene des Kantons (Leistungsauftraggeber)

Die Finanzierung der zwei kantonalen Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der POM wird grundsätzlich durch die einweisenden Behörden geregelt. Beide Heime rechnen gemäss den IVSE-Bestimmungen mit der Methode Defizitdeckung ab (s. vorne). Die festgelegten Tagesansätze sind als Akontozahlungen zu verstehen und werden nach Vorliegen der Jahresrechnung gemäss IVSE definitiv abgerechnet.



2.2.2 Ebene der zuweisenden Behörden und Stellen (Leistungsbesteller)

Die einweisende Behörde leistet eine Kostengutsprache für den gemäss Budget voraussichtlich anfallenden anrechenbaren Nettoaufwand (Vollkosten). Sie finanziert nach Abzug der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen die Restkosten. Aufgrund der Jahresabrechnung werden den einweisenden Behörden anteilmässig die effektiven Tageskosten in Rechnung gestellt. Ein allfälliges Defizit (Verlust) wird so ausgeglichen.

2.2.3 Ebene der Einrichtungen (Leistungserbringer), inkl. Besoldungsregelung

Die zwei POM-Einrichtungen erfüllen die Beitragsrichtlinien des BJ und sind der IVSE unterstellt. Sie erstellen in Absprache mit dem Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (FB) jährlich ein Budget und berechnen einen auf dem anrechenbaren Nettoaufwand basierenden Tarif. Als kantonale Einrichtungen halten sich die zwei Jugendheime betreffend Besoldungsregelung an den kantonalen Vorgaben BEREBE.

2.2.4 Ebene der Unterhaltspflichtigen /Kinder (Leistungsempfänger)

Die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen wird gemäss der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nach den SKOS-Richtlinien für das „erweiterte SKOS-Budget⁵“ von der KESB oder der Jugendstrafbehörde berechnet und verfügt.

2.3 Form der Leistungsabgeltung

2.3.1 Kostenrechnung (Kontenrahmen mit Kostenarten, -stellen und -trägern)

Für die Berechnung des verrechenbaren Aufwands ist der Kontenplan des Kantons massgebend. Die Kostenrechnung wird in Anlehnung an die IVSE-Richtlinien aufgestellt.

⁵ SKOS-Richtlinien F.3.3 und H.3

2.3.2 Berechnung der Leistungsabgeltung

Die Akonto-Tagessätze basieren auf den budgetierten Nettobetriebskosten, die aufgrund von Belegungsannahmen, kantonalen Vorgaben hinsichtlich Sparmassnahmen und weiteren kantonalen Auflagen berechnet werden. Abgerechnet wird der effektive anrechenbare Nettoaufwand abzüglich der Betriebsbeiträge des Bundesamtes für Justiz (BJ) gemäss Defizitabrechnungsregelung der IVSE. Die Volksschulkosten im Jugendheim Lory werden im Rahmen des Tarifs über die einweisenden Behörden finanziert.

2.3.3 Finanzierung der Infrastruktur

Bis und mit Rechnungsjahr 2013 wurden die anfallenden Kosten für den Unterhalt in den Tarif eingerechnet und für kantonale und ausserkantonale Einweisungen in der gleichen Höhe in Rechnung gestellt. Ein so genannter Investitionszuschlag für ausserkantonale Einweisungen wie sie die IVSE vorsieht, wurde nicht erhoben. Ab dem Jahr 2014 werden aufgrund einer Auflage des Amtes für Grundstücke und Gebäude (AGG) die Raumkosten in die Vollkostenrechnung integriert. Damit werden in den Tarifen im Jugendheim Lory pro Tag und besetzten Platz Raumkosten in der Höhe von CHF 36.– (Verrechnungsmiete insgesamt CHF 300'000.–) und im Jugendheim Prêles Raumkosten von CHF 75.– pro Tag und besetzten Platz eingerechnet.

2.3.4 Finanzierung der individuellen Nebenkosten

Die individuellen Nebenkosten sind in beiden Jugendheimen separat aufgeführt. Sie orientieren sich an der IVSE, sind jedoch nicht im engen Sinne IVSE konform. Zum Beispiel wird das Sackgeld nicht als Nebenkosten geführt, sondern in den Tarif eingerechnet, damit die finanzielle Situation der Eltern und damit ihre Kooperationsbereitschaft nicht zusätzlich belastet werden.

2.3.5 Reservationen und Abwesenheiten

Entweichungstage werden der einweisenden Behörde voll in Rechnung gestellt. Tritt ein/eine Jugendlicher/-e am festgelegten Eintrittstag nicht ein, wird der Platz 15 Tage bei Verrechnung des vollen Tagesansatzes reserviert. Eine längere Reservation kann nach Zustimmung der Heimleitung und unter voller Verrechnung des Kostgeldes erfolgen.

2.4 Steuerungsmechanismen

2.4.1 Regelung der Leistungserbringung zwischen Einrichtung und Leistungsträger

Die gesetzliche Grundlage für die Regelung der Leistungserbringung ist in Art. 10 der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion geregelt: Das FB ist für die Planung, Konzipierung, Führung und Betrieb der zwei Jugendheime verantwortlich.

2.4.2 Leistungscontrolling

Die Jugendheime haben einen internen Leistungsauftrag mit dem FB. Das Amt überprüft im monatlichen Reporting die Auslastung und führt quartalsweise Führungsgespräche mit der Heimleitung. Weiter fallen die Jugendheime unter das Risikomanagement des Kantons.

2.4.3 Finanzcontrolling

Jeden Monat wird ein Monatsabschluss dem FB vorgelegt.

2.5 Leistungsbezug durch ausserkantonale Nutzer

In beiden hochspezialisierten Jugendheimen ist der Anteil Jugendlichen aus anderen Kantonen hoch: 80 Prozent im Jugendheim Lory und 95 Prozent im Jugendheim Prêles. Die Tarife sind und waren für kantonale und ausserkantonale Einweiser immer gleich hoch, was dazu führt, dass bis ins Jahr 2013 der Kanton Bern die Raumkosten für andere Kantone mitfinanziert hat. Mit der

Verrechnung der Raumkosten in den Tarif ist diese ungleiche Finanzierung zu einem Teil behoben. Gemäss IVSE wäre für ausserkantonale Einweisende ein Investitionszuschlag zu erheben, wovon die Jugendheime im Zuständigkeitsbereich der POM aufgrund der Wettbewerbsfähigkeit im Markt bisher absehen.

3 Finanzierung der JGK-Einrichtungen

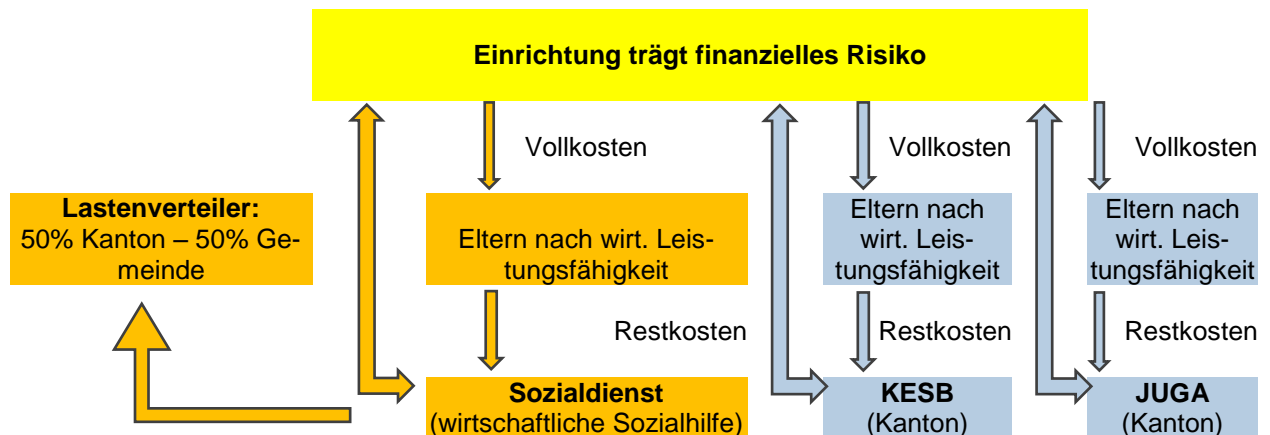
3.1 Zuweisungswege/-entscheide

Ein Kind kann über alle drei Zuweisungswege in eine Einrichtung im Zuständigkeitsbereich der JGK/KJA untergebracht werden: durch die Sorgeberechtigten mit oder ohne Mitwirkung eines Sozialdienstes, im Rahmen einer zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahme oder durch Behörden des Jugendstrafrechtes. Die Einrichtung verlangt eine Kostengutsprache und führt einen Aufnahmeprozess durch, der die Qualitätsstandards des KJA⁶ erfüllt. Ist die Passung zwischen Kind und Einrichtung geklärt und gegeben, wird ein „Platzierungsvertrag“ abgeschlossen. Das KJA stellt einen „Musterplatzierungsvertrag“ zur Verfügung.

3.2 Grundzüge der Finanzierung

3.2.1 Ebene des Kantons (Leistungsauftraggeber)

Eine direkte Finanzierung der Einrichtungen durch den Kanton findet nicht statt. Die Finanzierung der Aufenthalte in Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der JGK/KJA wird durch die einweisenden Behörden und Stellen geregelt. Bringen die Sorgeberechtigten ohne Mitwirkung eines Sozialdienstes ein Kind in einer Einrichtung unter, sind sie alleine für die Finanzierung zuständig. Das unternehmerische Risiko tragen die Einrichtungen.



3.2.2 Ebene der zuweisenden Behörden und Stellen (Leistungsbesteller)

Die Kostenübernahme für eine Unterbringung unterscheidet sich zwischen „freiwilliger“ und behördlich angeordneter Unterbringung:

- Bei einer „freiwilligen“ Unterbringung unter Mitwirkung eines Sozialdienstes werden die Restkosten nach Abzug der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen von der wirtschaftlichen Sozialhilfe getragen und damit über den Lastenverteiler Soziales je zur Hälfte von Kanton und Gemeinden;
- bei einer behördlich angeordneten Unterbringung (KESB oder Jugendstrafbehörde) tragen nach Abzug der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen die anordnenden Behörden die

⁶ Standards des kantonalen Jugendamtes Bern für die Unterbringung und Betreuung von Kindern ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie“ vom 1.8.2013 (Angelehnt an die europäischen „Quality4Children der drei Organisationen FICE Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen, IFCO Internationale Organisation für Pflegeunterbringung und SOS-Kinderdorf)

Restkosten, das heisst der Kanton. Die individuellen Nebenkosten werden bei einer zivilrechtlichen Anordnung subsidiär von der wirtschaftlichen Sozialhilfe getragen.

3.2.3 Ebene der Einrichtungen (Leistungserbringer), inkl. Besoldungsregelung

Die Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der JGK/KJA erstellen individuell ein Budget und berechnen einen auf Vollkosten basierenden Tarif. In der Tarifgestaltung sind die Einrichtungen frei, beziehungsweise je nach Organisationsform an die entsprechenden Vorgaben gebunden. Spezielle Vorgaben seitens des Kantons für die Rechnungslegung oder für eine Kostenrechnung gibt es nicht. Die Bilanz und die Rechnung werden jährlich im Rahmen eines Reportings dem KJA zugestellt. Das KJA prüft auf der Grundlage dieser Unterlagen, ob die Einrichtung eine gesicherte wirtschaftliche Grundlage hat (im Sinne der Bewilligungsvoraussetzung der PAVO Art. 15, Abs. 1, lit. e). Gestützt auf den jährlichen Aufsichtsbericht bestätigt das KJA die Bewilligung mit einer Verfügung.

In der Ausgestaltung der Gehaltssysteme sind die Einrichtungen frei, die meisten orientieren sich an der Besoldungsregelung des Kantons Bern (BEREBE). Eine Ausnahme sind die sechs Einrichtungen, die der IVSE unterstellt sind. Für sie gelten die Bestimmungen der IVSE (siehe auch 3.3.1).

3.2.4 Ebene der Unterhaltspflichtigen /Kinder (Leistungsempfänger)

Die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen wird gemäss der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nach den SKOS-Richtlinien für das „erweiterte SKOS-Budget⁷“ vom Sozialdienst, von der KESB oder der Jugendstrafbehörde berechnet.

3.3 Form der Leistungsabgeltung

3.3.1 Berechnung der Leistungsabgeltung und Tarifikalkulation

Sechs der 68 Trägerschaften im Zuständigkeitsbereich der JGK sind der IVSE unterstellt und rechnen im System der Defizitabrechnung gemäss IVSE die Leistungen ab. Diese Einrichtungen führen Rechnung inklusive Kostenrechnung gemäss den IVSE-Richtlinien. Die anderen Einrichtungen berechnen ihre Abgeltungstarife eigenständig auf der Grundlage ihres Betriebsbudgets und weisen diese im jährlichen Reporting an das KJA aus.

Von den 80 Standorten im Zuständigkeitsbereich der JGK führen 25 Einrichtungen Schulangebote im Rahmen der Volksschule. Die entsprechenden Kosten sind in den Tarif eingerechnet, die über die einweisende Behörden und Stellen abgegolten werden. Die Aufsicht obliegt dem zuständigen Schulinspektorat.

Keine Einrichtung, die der JGK unterstellt ist, erhält Bundesbeiträge. Die Finanzierung der Infrastruktur erfolgt über die Leistungsabgeltung in Eigenverantwortung der Einrichtung. Bei den sechs IVSE-Einrichtungen fliessen die Kosten gemäss IVSE-Richtlinien in den anrechenbaren Nettoaufwand ein.

3.3.2 Finanzierung der individuellen Nebenkosten

Die individuellen Nebenkosten werden zusätzlich und gemäss effektiven Auslagen den Eltern, gesetzlichen Vertretern oder den Kostengutsprache leistenden Behörden und Stellen in Rechnung gestellt. Gemäss den Empfehlungen des KJA⁸ verrechnen die meisten Einrichtungen eine Pauschale von CHF 250.– bis 400.– pro Monat. Die Nebenkostenpauschale wird durch die Ein-

⁷ SKOS-Richtlinien F.3.3 und H.3

⁸ „Hinweise zur Berechnung des Pflegegeldes für Kinder in Heimpflege (Kleininstitutionen)“, Merkblatt des KJA vom Januar 2010

richtung festgesetzt. Bei pauschaler Abgeltung muss die Einrichtung ein entsprechendes Konto für jedes aufgenommene Kind führen.

3.3.3 Reservationen und Abwesenheiten

Im „Platzierungsvertrag“ ist festgehalten, dass bei Abwesenheit des Kindes von mehr als sieben aufeinanderfolgenden Betreuungstagen, ab dem achten Tag pro Betreuungstag ein zu definierender Betrag für Ernährung und Nebenkosten vom Pflegegeld abgezogen werden. Reservationen sind im „Platzierungsvertrag“ nicht erwähnt.

3.3.4 Umgang mit Gewinn resp. Verlustrisiko

Mit Ausnahme der sechs Einrichtungen, welche der IVSE unterstellt sind und mit Defizitabrechnung wirtschaftlich gesichert sind, tragen die Einrichtungen in der Zuständigkeit der JGK/KJA das Auslastungsrisiko selbst, können aber auch einen Gewinn erzielen.

3.4 Steuerungsmechanismen

3.4.1 Regelung der Leistungserbringung zwischen Einrichtung und Leistungsauftraggeber

Es besteht keine vertragliche Regelung der Leistungserbringung zwischen Kanton und Einrichtung. Im Bereich der JGK-Einrichtungen kann deshalb mit Ausnahme der sechs IVSE-Einrichtungen nicht von einem eigentlichen Leistungsauftraggeber gesprochen werden, weil es keinen Leistungsauftrag gibt. Das KJA nimmt ausschliesslich die Aufsichtsfunktion über die Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen wahr.

3.4.2 Leistungscontrolling

Die Leistungserbringung wird im Rahmen der Aufsichtsausübung überprüft. Die Einrichtungen füllen jährlich ein Reportingformular und eine Selbsteinschätzung aus, die als Grundlage für die Beurteilung der Struktur- und Betreuungsqualität in der Einrichtung sowie der Vorbereitung des jährlichen Aufsichtsbesuchs dienen. Das KJA prüft die Leistungserbringung vor dem Hintergrund der definierten Qualitätsstandards für die Unterbringung und Betreuung von Kindern ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie (angelehnt an Quality4Children).

3.4.3 Finanzcontrolling

Im Rahmen des jährlichen Aufsichtsberichts legen die Einrichtungen die Jahresrechnung und Bilanz dem KJA vor. Diese prüft gestützt darauf, ob die Einrichtung eine gesicherte wirtschaftliche Grundlage hat.

3.5 Leistungsbezug durch ausserkantonale Nutzer

Einrichtungen, welche nicht der IVSE unterstellt sind, verlangen die Kostenübernahmegarantie direkt von der einweisenden, ausserkantonalen Stelle.

3.6 Finanzierung der Kantonalen BEObachtungsstation Bolligen

Zuweisungswege/-entscheide

Die kantonale BEObachtungsstation übernimmt in erster Linie Abklärungsaufträge für Jugendstrafrechts- und Zivilbehörden in unterschiedlichen Settings und mit speziellen Rahmenbedingungen. Im stationären Bereich (BEO-Bolligen) werden weiterführende Betreuungen zum Erreichen einer Berufsausbildung oder eines Schulabschlusses nur dann übernommen, wenn die Abklärung zeigt, dass noch viele der von der BEO-Bolligen zur Klärung eingesetzten Mittel weiterhin notwendig sein werden, um die Ziele der persönlichen Weiterentwicklung, der Verselb-

ständigung und eines Ausbildungsabschlusses mit dem Jugendlichen und seinem Umfeld erreichen zu können. Wenn die Ziele realistischerweise mit einer Platzierung in einer anderen Institution erreicht werden können, hat dies Priorität.

Ein Jugendlicher wird aufgrund eines Abklärungsauftrages resp. einer rechtsgültigen Einweisungsverfügung nach Vorstellungsgespräch mit der einweisenden Stelle sowie dem Jugendlichen und nach Möglichkeit mit beiden Eltern aufgenommen.

Einweisungen in die BEO-Bolligen erfolgen in rund 25% der Fälle für den Vollzug von jugendstrafrechtlich und in 75% der Fälle im Rahmen von freiwilligen oder zivilrechtlich angeordneten Massnahmen. 35% der Einweisungen sind von ausserkantonalen Behörden. 65% sind von kantonalen Behörden, davon 15% jugendstrafrechtlich, 40% durch die KESB und 45% durch einen Sozialdienst.

Grundzüge der Finanzierung

Ebene des Kantons (Leistungsauftraggeber)

Die Finanzierung der kantonalen Einrichtung wird grundsätzlich durch die einweisenden Behörden geregelt. Allerdings gelten nur für ausserkantonale Einweiser und die kantonalen KESB und Jugendanwaltschaften und -gerichte Tarife zu Vollkosten, für die anderen innerkantonalen Einweiser werden tiefere Tarife verlangt. Das dadurch entstehende Restdefizit trägt hälftig der Kanton, die andere Hälfte wird via Lastenausgleich den Gemeinden verrechnet.

Ebene der zuweisenden Behörden und Stellen (Leistungsbesteller)

Die einweisende Behörde leistet eine Kostengutsprache für den Tarif (KESB und Jugendanwaltschaften und -gerichte: Vollkosten; Sozialdienste: reduzierter Tarif). Sie finanziert nach Abzug der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen die Restkosten.

Ebene der Einrichtungen (Leistungserbringer), inkl. Besoldungsregelung

Die BEO-Bolligen ist der IVSE unterstellt. Sie erstellt in Absprache mit dem KJA jährlich ein Budget und budgetiert die Tarife nach Methode Defizit (Methode D nach IVSE) aufgrund des anrechenbaren Nettoaufwands des Vorjahres. Als kantonale Einrichtungen hält sich die BEO-Bolligen betreffend Besoldungsregelung an die kantonalen Vorgaben BEREBE.

Ebene der Unterhaltspflichtigen /Kinder (Leistungsempfänger)

Die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen des Kantons Bern wird gemäss der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nach den SKOS-Richtlinien für das „erweiterte SKOS-Budget“ von der KESB oder der Jugendstrafbehörde berechnet und verfügt. Sofern die Einweisung durch einen Sozialdienst erfolgt, werden die Unterhaltspflichtigen mit einem fixen Elterntarif von CHF 70.– resp. CHF 50.– bei reduzierten Leistungen pro Tag an der Finanzierung beteiligt. Können die Unterhaltspflichtigen diese Kosten nicht voll tragen, werden die Kosten subsidiär vom Sozialdienst übernommen. Weiter werden den Unterhaltspflichtigen die individuellen Nebenkosten verrechnet.

Form der Leistungsabgeltung

Kostenrechnung (Kontenrahmen mit Kostenarten, -stellen und –trägern)

Für die Berechnung des verrechenbaren Aufwands ist der Kontenplan des Kantons massgebend. Die Kostenrechnung wird in Anlehnung an die IVSE-Richtlinien aufgestellt.

Finanzierung der Infrastruktur

Die Infrastrukturkosten (Raumkosten, Overheadkosten Kanton) sind Teil der Nettoausgaben und werden über die Tarife nach IVSE den einweisenden Behörden verrechnet.

Steuerungsmechanismen

Regelung der Leistungserbringung zwischen Einrichtung und Leistungsträger

Die gesetzliche Grundlage für die Regelung der Leistungserbringung ist in Art. 13 lit. f der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion geregelt: Das KJA ist für die Führung und den Betrieb der Kantonalen BEObachtungsstation Bolligen verantwortlich.

Leistungscontrolling

Die BEO-Bolligen hat einen Leistungsauftrag mit dem KJA respektive der JGK. Das Amt überprüft die Auslastung und führt mindestens quartalsweise Führungsgespräche mit der Heimleitung. Weiter fällt die BEO-Bolligen unter das Risikomanagement des Kantons.

Finanzcontrolling

Jeden Monat wird ein Monatsabschluss dem KJA vorgelegt.

3.7 Aktuelle Entwicklung im KJA/JGK

Seit dem 1. März 2014 können gemäss Pflegekinderverordnung (PVO) die Tarife von Kinder- und Jugendheimen im Einzelfall auf ihre Angemessenheit hin überprüft werden⁹. Für die neu formulierte Aufgabe im Rahmen der Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren hat das KJA ein geeignetes Instrument zu entwickeln, das Transparenz bei der Gestaltung und Überprüfung von Tarifen ermöglicht. Eine Analyse des KJA ergab, dass die Tarife in den verschiedenen Einrichtungen in der Zuständigkeit des KJA eine grosse Streuung aufweisen und die Zusammensetzung der jeweiligen Tarife uneinheitlich erfolgen.

- Bei Kleinenrichtungen/Grossfamilien liegt die Streuung bei CHF 260.– mit einer Bandbreite von CHF 140.– bis 400.– pro Tag.
- Bei Dienstleistungsanbietern in der Familienpflege (sog. „Familienplatzierungsorganisationen FPO“) liegt die Streuung bei CHF 315.– mit einer Bandbreite von CHF 170.– bis 495.– pro Tag.
- Bei Kinder- und Jugendheimen liegt die Streuung bei CHF 260.– mit einer Bandbreite von CHF 125.– bis 495.– pro Tag

In einer zukunftsbezogenen Betrachtung soll sich die Gestaltung der Tarife auf definierte Leistungen beziehen und nicht auf Einrichtungen beziehungsweise Einrichtungstypen. Da die Regelung neu ist, bestehen noch keine Erfahrungen mit der Tarifüberprüfung.

4 Nettogesamtkosten für die stationäre Erziehungshilfen

4.1 Nettokosten bernischer Leistungsempfänger in bernischen Einrichtungen

Die beim ALBA anfallenden Kosten der institutionellen Sozialhilfe sowie die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe 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 Massnahmevollzugs. Die entsprechenden individuellen Nebenkosten werden subsidiär von der wirtschaftlichen Sozialhilfe übernommen. Die JUGA übernimmt sämtliche anfallende Kosten in Zusammenhang mit der strafrechtlichen Massnahme.

⁹ PVO (BSG 213.223), Art. 10 Abs. 3

Im Jahr 2013 hat der Kanton folgende Beiträge in der stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung ausgerichtet:

Kostentragung	Kosten	Bemerkungen
Betriebsbeiträge für subventionierte Einrichtungen	70.0	<ul style="list-style-type: none"> • Nettokosten (Wohnen und Betreuung ohne Schule)
Betriebsbeiträge kantonale Einrichtungen ALBA	11.0	<ul style="list-style-type: none"> • Nettokosten (Erlach Kehrsatz/Landorf und Münchenbuchsee)
Defizitdeckung kantonale Einrichtung KJA	2.0	<ul style="list-style-type: none"> • Kantonale BEObachtungsstation
Freiwillige Unterbringung durch Sozialdienst	28.0	<ul style="list-style-type: none"> • Bruttokosten • Umfasst Unterbringungen inner- und ausserkantonale. • Inklusive Unterbringungen in Pflegefamilien • Es ist nicht herauszufinden, ob Rückvergütungen wie Sozialversicherungsleistungen und Kostenbeteiligungen vom Gesamtbetrag abgezogen worden sind • Unklar ist, ob individuelle Nebenkosten in der Gesamtsumme enthalten sind. • Es ist nicht bekannt, in welchem Umfang Bildungskosten in der Gesamtsumme enthalten sind
zivilrechtliche Unterbringung durch KESB	33.5	<ul style="list-style-type: none"> • Nur Massnahmekosten, ohne individuelle Nebenkosten • inklusive Unterbringungen in Pflegefamilien • Zum Teil sind Bildungskosten eingerechnet, wobei Einrichtungen des ALBA keine Bildungskosten an die KESB verrechnen. • Rückvergütung insgesamt KESB (stationär und ambulant) 2.3 Mio im Jahr 2013 bereits abgezogen
Individuelle Nebenkosten zivilrechtlicher Unterbringungen (Sozialhilfe)	2.5	<ul style="list-style-type: none"> • Die Zahl beruht auf Angaben der Sozialdienste. Das Zustandekommen ist unklar. • Es handelt sich um wirtschaftliche Sozialhilfe.
strafrechtliche Unterbringung durch JUGA	12.0	<ul style="list-style-type: none"> • Nettokosten • Kostenbeteiligung Sorgeberechtigte (CHF 1 Million) abgezogen
Total	159.0	

Wie viele Kinder mit diesen öffentlichen Geldern untergebracht wurden, kann aufgrund der fehlenden Datenerhebung des Gesamtbereichs der ergänzenden Hilfen zur Erziehung nur geschätzt werden. Die Schätzung basiert auf Angaben der zuständigen Direktionen und geht von rund 1'800 Kinder aus, welche sich anteilmässig wie folgt zusammensetzt: strafrechtliche Unterbringung durch JUGA 100 Kinder, freiwillige Unterbringung durch Sozialdienst 1'000 Kinder und zivilrechtliche Unterbringung durch KESB 700 Kinder.

Im Gesamtdurchschnitt kostet eine Unterbringung pro Kind im Jahr rund CHF 88'300.– (pro Monat CHF 7'400.–). Zu bemerken ist, dass insbesondere die strafrechtlichen Unterbringungen höhere Durchschnittskosten ausweisen und die Betriebsbeiträge für subventionierte Einrichtungen den Durchschnittswert ebenfalls erhöhen.

4.2 Nettokosten bernischer Leistungsempfänger in ausserkantonalen Einrichtungen

Die IVSE-Verbindungsstelle koordiniert zwar die Unterbringungen und wickelt die IVSE-Kostenübernahmegarantien ab. Sie erfasst jedoch 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 4.1.) enthalten und können nicht separat ausgewiesen werden. Auch die Kosten ausserkantonalen Unterbringungen im Rahmen des Jugendstrafrechts können nicht separat ausgewiesen werden.

Gerundete Zahlen für das Jahr 2013 in Millionen Franken

Kostentragung	Kosten	Bemerkungen
Betriebsbeiträge ausserkantonale Einrichtungen	5.0	• Nettokosten (Wohnen und Betreuung ohne Schule)
zivilrechtliche ausserkantonale Unterbringung durch KESB	2.9	• Nur Massnahmekosten, ohne individuelle NK • inklusiv Pflegefamilien
Total	7.9	

Im Jahr 2013 kosteten die stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung den Kanton Bern bei geschätzter Anzahl Kindern von 1'800 insgesamt rund CHF 167 Millionen. Zu berücksichtigen ist, dass darin wie oben erwähnt zum Teil Bildungskosten eingerechnet und 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.

Der Betrag von rund CHF 130 Millionen kann im Vergleich zu anderen Kantonen hinsichtlich Fläche, Wohnbevölkerung insgesamt, Wohnbevölkerung unter 19 Jahren und Anzahl Unterbringungen für das Jahr 2013 weitere plausibilisiert werden. Dabei ist insbesondere auf den Vergleich zwischen den Kantonen Bern und Basel-Landschaft hinzuweisen, welche das gleiche Verhältnis zwischen Wohnbevölkerung und Wohnbevölkerung 0 - 19 Jahren (rund 19 Prozent) aufweisen.

Kanton	Fläche in km/2	Wohnbevölkerung Total	Wohnbevölkerung 0 – 19 Jahre	Finanzieller Aufwand der stationären ergänzenden Hilfen in Millionen franken	Anzahl untergebrachte Kinder	untergebrauchte Kinder (0-19 Jahre) pro 100'000
Bern	5'959	1'001'281	192'610	130	1'800	935
Basel-Landschaft	518	278'656	54'044	37	682	1'262
Basel-Stadt	37	189'335	31'437	39	801	2'548
Zürich	1'729	1'425'538	279'106	117	k.A.	k.A.

Die aufgeführten Kosten der anderen Kantone sind **ohne** Sonderschulheime ausgewiesen. Der Kanton Zürich verzeichnete im Jahr 2013 für beitragsberechtigte Kinder- und Jugendheime¹⁰ Kosten in der Höhe von rund CHF 117 Millionen. Insgesamt verfügen die staatsbeitragsberechtigten Heime im Kanton Zürich über rund 930 Plätze (Kanton Bern rund 1'500 Plätze). Aufgrund fehlender Datenerhebung kann für den Kanton Zürich keine Angaben über die Anzahl untergebrachter Kinder gemacht werden. Im Rahmen der aktuellen Revision sollen künftig entsprechende Daten erfasst werden.

5 Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE

Unter Einfluss der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA (Inkrafttreten 1.1.2008) hat die interkantonale Zusammenarbeit an Bedeutung gewonnen. Die Kantone sind gemäss Bundesgesetzgebung zur Zusammenarbeit aufgefor-

¹⁰ 39% der Jugendheime und 11% der Kleinkinderheime sind bewilligt, erhalten aber keine Staatsbeiträge.

dert. Für die stationäre Kinder- und Jugendhilfe, die Sonderschulung und die Behindertenhilfe ist die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE von Bedeutung.

Die IVSE regelt die Finanzierungsmodalitäten für den Aufenthalt von Personen mit speziellem Betreuungs-, Bildungs- oder Förderbedarf in sozialen Einrichtungen zwischen den Kantonen. Sie erleichtert damit die Unterbringung ausserhalb des Wohnkantons. Sie gilt nur für die interkantonalen Unterbringungen. Zahlreiche Kantone wenden jedoch die Regelungen der IVSE auch innerkantonal an, damit die Einrichtungen inner- und ausserkantonal einheitlich behandelt werden.

5.1 Ist-Zustand

Die IVSE teilt die sozialen Einrichtungen in vier Bereiche ein. Für das vorliegende Projekt ist der Bereich A relevant. Dieser umfasst die stationären Einrichtungen für Kinder (mit und ohne Behinderung). Dem Bereich A der IVSE sind alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein beigetreten.

Die IVSE ist bei der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK angesiedelt. Jeder Kanton bezeichnet eine Verbindungsstelle zur IVSE, die den Kanton in der IVSE (Schweiz. Verbindungsstellenkonferenz und Regionalkonferenz) vertritt und die interkantonalen Kostenübernahmegarantien abwickelt. Der Standortkanton ist zuständig für die Unterstellung einer Einrichtung. Diese kann erfolgen, wenn die Einrichtung die Qualitätsvoraussetzungen der IVSE erfüllt und sie sich an die Richtlinien zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung hält. Die Berechnung der Leistungsabgeltung basiert auf dem Vollkostenprinzip. Die IVSE schreibt einen einheitlichen Kontenrahmen IVSE/Curaviva vor. Verlangt wird das Führen einer Kostenrechnung, in der die Kosten den einzelnen definierten Leistungen (zum Beispiel Wohnen/sozialpäd. Betreuung oder Schule) zugewiesen werden. Der Kanton Bern hat im Bereich A 55 Einrichtungen der IVSE unterstellt. Berner Verbindungsstelle ist das Alters- und Behindertenamt ALBA der GEF.

5.2 Abgeltungsregelungen in der IVSE

Die IVSE anerkennt zwei Formen der Abrechnung der Leistungsabgeltung:

- die Defizitdeckung mit dem Kalendertag (Tage zwischen Ein- und Austritt) als Verrechnungseinheit im Bereich A und
- die Abrechnung mit festen Pauschalen (pro festgelegte Zeiteinheit).

Sie strebt den Übergang von der Defizitdeckung zur Regelung mit Pauschalen an. Der Standortkanton entscheidet die Abrechnungsmethode im Rahmen der Vorgaben der IVSE. Im jetzigen Zeitpunkt hat sich im Bereich A die Regelung mit Pauschalen in der Nordwestschweiz (AG, BL, BS, SO), in der Zentralschweiz (LU, OW, SZ, UR, ZG) und im Tessin fast flächendeckend durchgesetzt. In der Ostschweiz kennen GL und SH für alle, GR und TG für etwa die Hälfte der Einrichtungen die Pauschalenregelung. In St. Gallen wird die Defizitdeckung angewendet. Eine spezielle Situation besteht im Kanton Zürich (siehe 6.5). Die Romandie rechnet mit Defizitdeckung ab.

5.3 Entwicklungen in der IVSE

In der IVSE-Region Nordwestschweiz werden erste Bestrebungen für eine regionale Planung der stationären Plätze der ergänzenden Hilfen zur Erziehung umgesetzt. Es wurde damit begonnen, dass Platzangebot und seine Entwicklung kantonsübergreifend zu erfassen.

Zahlreiche stationäre Einrichtungen tendieren dazu, ambulante Angebote zu entwickeln. Probleme machen dabei die Finanzierung solcher Angebote, weil diese nicht unter die IVSE fallen. Die Einrichtung ist dann zwar auf der IVSE-Liste, aber nicht alle ihre Leistungen fallen unter deren Regelung. An dieser Situation wird sich in absehbarer Zukunft nichts ändern, weil die Organe der IVSE beschlossen haben, die interkantonale Nutzung ambulanter Angebote vorerst nicht in der IVSE zu regeln. Umstritten ist die Einordnung der Dienstleistungsangebote in der Familienpflege. Untergebracht sind die Kinder in Familienpflege gemäss PAVO. Die professionelle Vermittlung, Beratung und Begleitung (durch sogenannte „Familienplatzierungsorganisationen“) gilt als ambulante Leistung. Einige Kantone sprechen von „heimähnlichen“ Organisationen, obwohl diese Angebote nicht unter den Begriff der Heimpflege gemäss PAVO fallen. Trotz einzelner IVSE-Unterstellungen wickeln aber zahlreiche Kantone ausserkantonale Unterbringungen durch solche Organisationen ausserhalb der IVSE ab, gemäss ihren Regeln für ambulante Leistungen beziehungsweise für Unterbringungen in Pflegefamilien.

6 Situation beim Bund und in anderen Kantonen

6.1 Bund

Nach dem Rückzug der Invalidenversicherung IV aus der Sonderschulung im Gefolge der NFA beteiligt sich der Bund nur noch mit den Leistungen gemäss Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG) mit Bau- und Betriebsbeiträgen an spezifische Einrichtungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe sowie an der Finanzierung von Einrichtungen für unbegleitete minderjährige Asylbewerber/-innen im Rahmen des Asylrechtes. Die pauschalierte Beitragsleistung gemäss LSMG basiert auf der Grundlage der Leistungsvereinbarung, welche zwischen dem Bundesamt für Justiz und dem Kanton abgeschlossen worden ist. Im Kanton Bern sind 14 Einrichtungen vom Bundesamt für Justiz als beitragsberechtigt anerkannt. Die Bundesbeiträge werden bei der Verrechnung des anrechenbaren Nettoaufwandes in Abzug gebracht.

Mit individuellen Verfügungen der IV-Stelle können im Rahmen einer Unterbringung in einer stationären Einrichtung Leistungen der IV für medizinische Massnahmen (z.B. Physio- oder Ergotherapie) und Intensivpflege ausgerichtet werden. Sie sind an ein bestimmtes Kind gebunden.

6.2 Basel-Stadt

In Basel-Stadt (BS) ist das Erziehungsdepartement, Bereich Jugend, Familie und Sport, Abteilung Jugend- und Familienangebote zuständig für die ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Dies umfasst sowohl die Aufsicht als auch die Regelung der Beziehung zwischen dem Kanton und den Leistungserbringern.

BS zeichnet sich dadurch aus, dass alle ergänzenden Hilfen zur Erziehung (stationär, in Pflegefamilien, ambulante) – ob als KESB-Massnahme oder „freiwillige“ Massnahme – durch eine kantonale Stelle indiziert und ausserhalb der Sozialhilfe finanziert werden. Dadurch ist auch die Finanzierung einheitlich oder aufeinander abgestimmt, sowohl in der Kostenträgerschaft als auch bei der Berechnung der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen. Zurzeit sollen die Regelungen für stationäre und ambulante Hilfen noch stärker aneinander angeglichen werden. Eine Ausnahme sind die jugendstrafrechtlichen Massnahmen. Diese werden über die gleichen Leistungsabgeltungsregelungen abgewickelt, aber aus einer eigenen Kasse finanziert.

Alle stationären Einrichtungen in BS (inkl. Einrichtungen für Kinder mit Behinderungen) haben Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton. Alle rechnen ihre Leistungen mit Pauschalen ab. Der Kanton erlässt Richtlinien zu verschiedenen Themen wie Reservebildung oder Revision – die Regelungen sind IVSE-konform. Auch die staatlichen Heime haben eine interne Leistungs-

vereinbarung mit Pauschalen und führen eine Kostenrechnung angelehnt an die Regelungen der IVSE.

Kostenbeteiligung Unterhaltspflichtige

Bei einem Aufenthalt von max. 3 Tagen übernimmt der Kanton die vollständigen Kosten für in der Gemeinde wohnhafte Kinder. Das Einkommen der Kinder wie Erwerbseinkommen, Ergänzungsleistungen, Unterhaltsbeiträge oder Kinderzulagen wird zur Finanzierung der Unterbringungs- und Betreuungskosten sowie der allgemeinen Nebenkosten herangezogen. Die Eltern übernehmen denjenigen Anteil der allgemeinen Nebenkosten und der Unterbringungs- sowie Betreuungskosten, welcher nicht bereits mit den Beiträgen der Kinder abgedeckt wird. Die Obergrenze des Elternbeitrags ist bei CHF 50.– pro Kalendertag (CHF 1'500.– pro Monat) zuzüglich den individuellen Nebenkosten. Eltern, die diesen Beitrag aus finanziellen Gründen nicht leisten können, wird ein individueller Betrag berechnet. Ausgangslage für die Berechnung des Beitrags ist das massgebliche Einkommen. Davon können definierte Kosten wie Grundbedarf, Einkommensfreibetrag für Erwerbstätige, Integrationszulage oder Wohnungskosten abgezogen werden. Der Beitrag der Eltern beträgt 60% des nach Abzug der Kosten verbleibenden Einkommens. Dieses Berechnungsmodell geht vom Bedarf der Familie aus und sichert den gewohnten Lebensstandard der Familie.

Entwicklung

In den letzten drei Jahren wurde durch die Förderung ambulanter Massnahmen ein Rückgang von 10% der bezahlten Belegungstage im stationären Bereich verzeichnet. Zwei Einrichtungen wurden geschlossen. Zum Teil wurden Plätze in andere Einrichtungen in der Region verlagert. Der Rückgang geht zu Lasten ausserkantonaler Unterbringungen. Die BS-Einrichtungen sind nach wie vor gut ausgelastet.

Im Zusammenhang mit dem neuen Jugendgesetz werden zurzeit in Basel Stadt Vorordnungen ausgearbeitet und dabei unter anderem die Obergrenze des Elternbeitrags sowie nach Alter abgestufte Pauschalabgeltung für die individuellen Nebenkosten diskutiert.

6.3 Basel-Landschaft

In Basel-Landschaft (BL) ist das Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote der kantonalen Erziehungsdirektion zuständig für alle stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung (Heime und Pflegeplätze). Die Zuständigkeiten des Amtes umfassen die Aufsicht über die Heime, die Angebotsplanung sowie der Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern.

Die Finanzierung der Unterbringungen erfolgt vollständig durch den Kanton, losgelöst von der Sozialhilfe. Voraussetzung ist eine fachliche Indikation durch einen professionellen Sozialdienst, eine KESB-Verfügung oder eine jugendstrafrechtliche Massnahme. Unterbringungen in Pflegefamilien werden mit nach Fachlichkeit der Pflegefamilien abgestuften Pauschalen gleich wie Heimunterbringungen vom Kanton finanziert. Ein Konfliktpunkt besteht darin, dass die indizierenden Stellen, das heisst die Sozialdienste und die KESB mehrheitlich auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, – die kommunale Ebene also die Kosten auslöst und der Kanton ohne Rückverrechnung bezahlt. Derzeit läuft im Kanton eine Diskussion über eine Änderung. In einem ersten Schritt wurde die Rolle des Kantons bei der Indikationsüberprüfung verstärkt.

Mit allen stationären Einrichtungen im Kanton hat das Amt eine Leistungsvereinbarung mit pauschalen Leistungsabgeltungen abgeschlossen. Die Heime können mit allfälligen Überschüssen Reserven bilden, die als zweckgebundene Rücklage ausgewiesen wird. Die jährliche Rücklage und die Summe der Rücklagenbildung sind in der Höhe begrenzt. Verluste werden vorgetragen. Mit der Rücklagenbildung ist auch die Vornahme von Investitionen möglich. BL richtet seit einigen Jahren keine Baubeiträge mehr aus.

Kostenbeteiligung Unterhaltspflichtig

Gemäss der Verordnung über die Kinder- und Jugendhilfe vom 3. Dezember 2013 müssen sich die Unterhaltspflichtigen und die Minderjährigen mit eigenem Einkommen sowie Unterhaltsbeiträgen nach Massgabe ihrer finanziellen Leistungskraft an den Beiträgen beteiligen. Die Kostenbeteiligung basiert grundsätzlich auf dem massgebenden Jahreseinkommen (Nettoeinkommen), wovon stufenweise ein Prozentsatz pro Rata definiert ist mit einer Obergrenze von CHF 2'500.– pro Monat. Im Unterschied zu BS wird das Kindereinkommen in BL auf das Einkommen der Unterhaltspflichtigen geschlagen und daraus die Kostenbeteiligung für die Eltern berechnet.

Entwicklung

Ambulante Hilfen zur Erziehung werden aufgrund mangelnder gesetzlicher Grundlage nicht vom Kanton finanziert, sondern durch die Unterhaltspflichtigen bzw. subsidiär über die individuelle Sozialhilfe bezahlt. Der Kanton strebt im Rahmen der Umsetzung des kantonalen Konzeptes der Kinder- und Jugendhilfe an, die Privilegierung stationärer Leistungen abzubauen und Verfahren sowie Finanzierung von stationären und ambulanten Hilfen zur Erziehung gleichartig zu gestalten.

6.4 Luzern

Im Kanton Luzern ist das Gesundheits- und Sozialdepartement, die Dienststelle „Soziales und Gesellschaft, zuständig für die Planung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Sie übt die Aufsicht über die stationären Einrichtungen und Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege aus. Zur Steuerung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung besteht eine hälftig aus Gemeinden und Kanton zusammengesetzte Behörde: die Kommission für soziale Einrichtungen KOSEG, welche den Einrichtungen vierjährige Leistungsaufträge erteilt, in welchem die Leistungen und Eckwerte definiert werden. In einer jährlichen Vereinbarung zwischen dem Departement und der Einrichtung werden Leistungsabgeltung, Mengengerüst und operative Ziele festgehalten. Seit 2008 werden die Leistungsabgeltungen flächendeckend in Form von Tagespauschalen pro Kalendertag festgelegt. Mit den Überschüssen können die Einrichtungen Reserven bis zu höchstens fünf Prozent des Jahresumsatzes bilden.

Die Kosten der Heimunterbringungen werden hälftig vom Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden getragen. Der Gemeindeanteil wird im Verhältnis zur Einwohnerzahl der Gemeinde der einzelnen Gemeinde belastet. Verkompliziert wird diese Kostenaufteilung durch einen so genannten Selbstbehalt der Gemeinde von CHF 20.– pro Tag. Die Summe dieser „Selbstbehalte“ wird vom Gesamtgemeindeanteil abgezogen. Ursprünglich war dieser „Selbstbehalt“ als Steuerungselement gedacht. Es hat aber nicht den gewünschten Nutzen erzielt und soll wieder abgeschafft werden. Die Unterbringung in Pflegefamilien wird nicht über den Kanton finanziert, sondern ist in der Zuständigkeit der Gemeinden. Die Kosten, die nicht von den Unterhaltspflichtigen getragen werden können, werden subsidiär über die individuelle Sozialhilfe getragen. Bei Unterbringungen in Schulheimen werden die Schulkosten gemäss Finanzierungsregelungen für die Volksschule über das Bildungs- und Kulturdepartement, Dienststelle Volksschulbildung abgewickelt.

Kostenbeteiligung Unterhaltspflichtige

Die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen ist eine Pauschale von CHF 30.– pro Kalendertag. Können die Unterhaltspflichtigen diese Pauschale nicht oder nicht vollständig bezahlen, wird der nicht bezahlte Anteil subsidiär von der Sozialhilfe, d. h von der Gemeinde übernommen. Bei Unterbringungen in Sonderschulheimen (ehemals von der IV als Sonderschulheime anerkannte Einrichtungen) beträgt die Kostenbeteiligung pauschal CHF 250.–. Es sind Bestrebungen im Gang, diese Differenzierung aufzuheben.

Entwicklung

In einem Pilotversuch hat der Kanton mit drei sozialpädagogischen Einrichtungen eine Vereinbarung abgeschlossen, damit diese Dienstleistungen sozialpädagogischer Familienbegleitung einkaufen können. Dieses kontingentierte Angebot ambulanter Hilfe wird ebenfalls nach der Heimregelung finanziert. Alle anderen ambulanten Angebote laufen über die Gemeinden, das heisst subsidiär über die Sozialhilfe. Für ein grösseres Engagement des Kantons bei den ambulanten Hilfen fehlt derzeit die gesetzliche Grundlage. Die kantonale Fachstelle möchte dies ändern, weil heute der Fehlanreiz besteht, dass eine Heimunterbringungen die einzelne Gemeinde weniger kostet als eine ambulante Hilfe.

Entwicklungsfelder aus Sicht des Kantons sind Sozialraumorientierung, Überarbeitung der zu komplizierten Finanzierung und Änderung der Ausrichtung, weg von der Angebotsorientierung zur Bedarfsorientierung. Regierung und Parlament haben den Auftrag erteilt, eine Verschiebung zu präventiven und ambulanten Angeboten anzustreben.

6.5 Zürich

Im Kanton Zürich ist das Amt für Jugend- und Berufsberatung der Bildungsdirektion zuständig für die Planung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Die Zentralstelle Kinder- und Jugendheime übt die Aufsicht über die stationären Einrichtungen aus und ist zuständig für die Abwicklung der Finanzierung der Aufenthalte mit jenen Einrichtungen, welche der Kanton als beitragsberechtigigt anerkannt hat. Die Schulheime unterstehen dem Volksschulamt.¹¹

Der Kanton Zürich zeichnet sich durch eine starke Gemeindeautonomie aus. Dies wirkt sich auch bei der Finanzierung aus: die betroffene Gemeinde übernimmt rund 70 Prozent der Unterbringungskosten in Heimen. Der Kanton legt jährlich „Versorgertaxen“ fest, welche von der unterbringenden Gemeinde, abgestuft nach Einrichtungsart zu bezahlen sind. Diese bewegen sich für Heime zwischen CHF 245.– (Kinder-/Jugendheime) und Fr. 450.– pro Tag (geschlossene Spezialeinrichtungen). Der Gemeindeanteil für eine Unterbringung in einem Schulheim beträgt CHF 108'000.– im Jahr. Die Restkosten entfallen auf den Kanton. Diese Regelung gilt für Unterbringungen inner- und ausserhalb des Kantons.

Kosten für Unterbringungen in Pflegefamilien und für ambulante Hilfen werden subsidiär, das heisst bei Zahlungsunfähigkeit der Unterhaltspflichtigen ohne Kantonsbeteiligung vollständig von der Gemeinde getragen. Strittig und uneinheitlich ist die Praxis, aus welcher Finanzposition im Gemeindehaushalt die Kosten für stationäre Hilfen zur Erziehung finanziert werden. Die gesetzliche Grundlage ist zu wenig klar. Die eine Position vertritt die Haltung, dass es sich bei diesen Gemeindebeiträgen um einen eigenständigen Beitrag der öffentlichen Hand handle. Die andere Position geht davon aus, dass es sich subsidiär um individuelle Sozialhilfe handle und die Finanzierung deshalb über die Sozialhilfe abzuwickeln sei. Diese Unklarheit erschwert in zahlreichen Situationen die Durchführung der angezeigten Massnahme, weil die Finanzierung zu einer starken Belastung der Familie beziehungsweise der einzelnen Gemeinde führt.

Kostenbeteiligung Unterhaltspflichtige

Es besteht keine kantonale Regelung der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen. Die Zuständigkeit liegt bei der Gemeinde. Darum ist die Praxis unterschiedlich.

Entwicklung

Für die Leistungsabgeltung zwischen Kanton und Einrichtungen gilt im Kanton Zürich wieder die Defizitabrechnungsmethode. Vor etwas mehr als 7 Jahren hat der Kanton die Leistungsabgeltungen auf Pauschalen umgestellt. Basis für die Festlegung der Pauschalen waren Konzept und

¹¹ www.ajb.zh.ch/internet/bildungsdirektion/ajb/de/kinder_jugendheime.html

Personalkosten zuzüglich einem Anteil Sach- und Liegenschaftsaufwand bei einer angenommenen Normbelegung. Die Festlegung der Pauschalen führte zu zwei Beschwerden. Bei deren Behandlung stellte das Verwaltungsgericht fest, dass für den Erlass von Pauschalen durch den Kanton eine gesetzliche Grundlage fehle. Darum ist der Kanton gezwungenermassen vor zwei Jahren zur Defizitabrechnung zurückgekehrt. Jetzt wird wieder eine „Inputsteuerung“ angewendet: Die Einrichtungen reichen Budget und Stellenpläne mit allen Personaldetails der Verwaltung ein. Die übrigen Kosten werden auf der Grundlage des Vorjahres angenommen. Budget und Stellenpläne müssen im Detail vom Amt genehmigt werden.

Unabhängig von der unbefriedigenden Situation der Finanzierung ergänzender Hilfen zur Erziehung hat der Regierungsrat ein neues Jugendheim- und Familienunterstützungsgesetz ausgearbeitet, welches im April 2014 in die Vernehmlassung gegeben wurde.¹²

Kernpunkte des neuen Gesetzes sind

1. Der Auftrag des Kantons zur Planung eines bedarfsgerechten Angebotes für die Unterstützung von Familien für alle Formen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung und
2. Eine übergreifende Regelung der Finanzierung des Leistungsbezuges mit der Gleichbehandlung der Kostentragung für die verschiedenen Formen der ergänzenden Hilfen.
3. Neu sollen auch weitere ergänzende Hilfen zur Erziehung finanziert werden, wie z.B. Pflegefamilien oder sozialpädagogische Familienbegleitung.

Für die Finanzierungsregelung werden zwei Varianten vorgeschlagen:

- Im Gesamtkostenmodell finanziert der Kanton zunächst die Leistungen. Die Gemeinden beteiligen sich gemeinsam an den Gesamtkosten im Umfang von 70 Prozent, beruhend auf den Bevölkerungszahlen.
- Das Tax-Kostenmodell sieht die Finanzierung des Leistungsbezuges durch die im Einzelfall zuständige Gemeinde vor, der Kanton steuert einen Sockelbeitrag bei. Der Kanton kann Höchsttaxen festlegen, um die Kosten steuern zu können.

Die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen soll neu kantonal geregelt werden.

III. Teil: Informationen aus Sicht der Zuweisenden und Leistungserbringer

Im Rahmen des Projekts: Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern wurden Teilstudien in Auftrag gegeben, welche die Perspektiven der Zuweisenden und der Leistungserbringer empirisch erhoben. Die Teilstudienberichte liegen als separate Dokumente vor.¹³ Im Folgenden werden die Hauptergebnisse zusammengefasst dargestellt.

1 Informationsstand zu Leistungserbringern und ihren Angeboten aus Sicht der zuweisenden Stellen (Teilstudie 1)

Im Abklärungs- und Entscheidungsprozess versuchen die Zuweiser eine Passung herzustellen zwischen dem festgestellten Bedarf eines Falls (eines Kindes, Jugendlichen, einer Familie) und

¹² www.ajb.zh.ch/internet/bildungsdirektion/ajb/de/aktuell.newsextern.-internet-de-aktuell-news-medienmitteilungen-2014-jugend_familienunterstuetzungsgesetz.html

¹³ Heeg, Fischer, Wetzler (2015): Informationelle Grundlagen bei Entscheidungen zur Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen (Teilstudienbericht 1)

Kirchofer, Bestgen (2015): Finanzierung stationärer Hilfen aus Sicht der Leistungserbringer: Strukturmerkmale, Einflussgrößen und Steuerungsparameter (Teilstudienbericht 3)

einem realen Angebot. Dieser Vorgang hat Prozesscharakter, da sich der Bedarf ändern kann und da sich die Wahl für ein konkretes Angebot nicht immer in eindeutiger Weise aus dem Bedarf ableiten lässt. Insofern sind sowohl der eruierte Bedarf als auch der Entscheid für eine Leistung von der zuständigen Fachperson/ von den Zuweisern fortwährend zu überprüfen.

Gerahmt wird der Abklärungs- und Entscheidungsprozess *vom professionellen Handlungsverständnis* der zuständigen Fachperson. Ihr Verständnis von professionellem Handeln im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe beeinflusst die Empfehlung für einen Leistungserbringer respektive ein Angebot massgeblich, beispielsweise die Forderung nach flexiblem und einzelfallbezogenem Umgang, eine Ausrichtung am Konzept der Sozialraumorientierung oder eine Präferenz, es zunächst mit ambulanten Leistungen zu versuchen.

Entscheidend für den Effekt einer Wirkung hat die Motivation des Klienten/der Klientin. Die abklärenden und entscheidenden Fachpersonen streben deswegen ein Arbeitsbündnis mit dem Kind, Jugendlichen und/oder seiner Familie an. Dies fängt für die Fachperson bereits bei der Bedarfsabklärung an und ist anschliessend Bestandteil aller Schritte während des Abklärungs- und Entscheidungsprozesses.

1.1 Handeln unter Bedingungen von Sachzwängen und Ungewissheit im Rahmen des Abklärungs- und Entscheidungsprozesses

Ein Abklärungs- und Entscheidungsprozess ist Sachzwängen und Ungewissheiten unterworfen.

Die *Verfügbarkeit* eines Angebots wird als zentraler limitierender Faktor genannt. Ein eingeschränktes Angebot und eine eingeschränkte Platzverfügbarkeit können als Nadelöhr in der Passung von Bedarf und Angebot gesehen werden. Je zeitnaher eine Entscheidung getroffen werden muss, desto stärker schränkt die Verfügbarkeit von Angeboten eine optimale Passung zwischen Bedarf und realem Angebot ein.

Abklären und Entscheiden im Kontext der ergänzenden Hilfen zur Erziehung ist mit *Ungewissheiten* verbunden. Es ist ein gewisser Interpretationsspielraum vorhanden, wie einzelfallspezifisch in bester Weise auf einen festgestellten Bedarf eingegangen werden soll, da sich aus einem Bedarf nicht unbedingt eindeutig eine bestimmte Angebotsform oder ein konkretes Angebot ableiten lässt. Die Wahl der Bearbeitungsform ist entsprechend mit Unsicherheit bezüglich des Ausgangs behaftet. Eine zweite Unsicherheit ergibt sich bezüglich der Einschätzung der Qualität konkreter Leistungserbringer, vor allem im ambulanten Bereich.

1.2 Notwendige leistungsbezogene Informationen über ein Angebot

Neben den *Kapazitäten* respektive der *Platzverfügbarkeit* benötigen die abklärenden und zuweisenden Stellen zum einen Informationen über die *konkreten angebotenen Angebotsstrukturen*, sozusagen die ‚Eckdaten‘ des Angebots, wie beispielsweise Bildungsangebote, Strukturierung, Therapiemöglichkeiten, Abdeckung von Übergängen.

Zum anderen ist für die abklärenden und zuweisenden Stellen eine zentrale Information, welches Ausmass an *Flexibilität* die Leistungserbringer aufweisen, beispielsweise ob ein Leistungserbringer ein Angebot nach den kindlichen Bedürfnissen neu zusammenstellen kann oder ob die Institutionsregeln situativ angepasst werden können. Ein flexibles Angebot zu entwickeln fällt leichter, wenn sich die zuweisende Stelle und der Leistungserbringer bereits gegenseitig kennen und somit die gegenseitigen Möglichkeiten abschätzen können.

Eine weitere zentrale Information über einen Leistungserbringer betrifft dessen *Professionalität*. Die abklärenden und zuweisenden Stellen können das konkrete fachliche Handeln eines Leistungserbringers erst einschätzen, wenn Erfahrungen mit ihm vorliegen. Diese Herausforderung

wiegt deswegen so schwer, weil für die Befragten bei der Aufsicht und Bewilligung Defizite bestehen (im stationären Bereich ist für die Zuweiser die Güte der Qualitätskontrolle durch die Aufsicht nur schwer einschätzbar). Dies bedeutet für die abklärenden und zuweisenden Stellen, dass sie grundlegende Qualitätseinschätzungen der Leistungserbringer selber vornehmen müssen.

Des Weiteren benötigen die abklärenden und zuweisenden Stellen Informationen bezüglich der *fachlichen Ausrichtung und fachlichen Qualität eines Leistungserbringers*, beispielsweise zur weltanschaulichen Ausrichtung oder zur konkreten Ausgestaltung der Elternarbeit. Die Passung von Bedarf und Angebot ergibt sich allerdings nicht aus dem Angebotstyp allein, sondern durch die beim Angebot konkret involvierten Personen, da es individuelle Unterschiede hinsichtlich des professionellen Handelns gibt. Die abklärenden und zuweisenden Stellen benötigen deswegen möglichst aktuelles Erfahrungswissen über das konkrete fachliche Handeln der der angebotsdurchführenden Fachpersonen.

Als weiteres zentrales Kriterium bei der Auswahl eines Leistungserbringers wird dessen *Tragfähigkeit oder Belastbarkeit* genannt. Es besteht die Erwartung, dass Krisen gemeistert werden und dass die Zusammenarbeit im Regelfall über die vereinbarte Dauer bestehen bleibt, da Konstanz für einen produktiven Prozess zentral sei. Eine hohe Belastbarkeit ist somit für die zuweisenden Stellen ein wichtiges Qualitätsmerkmal eines Leistungsanbieters.

Die Professionalität eines Leistungserbringers zeigt sich auch in seiner *Zusammenarbeit mit den zuweisenden Stellen*. Als Beispiele werden genannt, wie häufig Standortbesprechungen durchgeführt werden und wie die vermittelnden Stellen dabei eingebunden sind, ob die Leistungserbringer bei Schwierigkeiten frühzeitig informieren oder nicht und ob Vereinbarungen eingehalten werden. Die Qualität der Berichte und Protokolle wird auch als Indikator für fachliche Kompetenz gewertet. Wenn regelmässig mit einem Leistungserbringer zusammengearbeitet wird und die Resultate überzeugen, bauen sich persönliche Beziehungen und ein Vertrauensverhältnis auf. Aus diesem Grund gibt es eine Tendenz, mit bewährten Leistungserbringern wieder zusammenzuarbeiten.

Die *Kosten* sind eine weitere wichtige Information über eine Leistung. Die Kostentransparenz wird bei den privat finanzierten Angeboten insgesamt als hoch eingeschätzt. Bei den GEF-finanzierten Leistungserbringern sind für die zuweisenden Stellen die entstehenden Gesamtkosten nicht einsehbar. Der Zusammenhang von Aufwand und Kosten wird als tendenziell schwierig zu beurteilen und als eher intransparent eingeschätzt.

Ob die Kosten eines Angebots den Entscheid beeinflussen, beantworten die Interviewten nicht einheitlich. Alle betonen, dass das Kindeswohl an erster Stelle stehe. Die ausgelösten Kosten beeinflussen nach Meinung einiger Interviewter den Entscheid nicht. Nach Meinung anderer Interviewter spielen die Kosten durchaus eine Rolle bei der Entscheidung, dies sei jedoch nicht der ausschlaggebende Grund für oder gegen einen Leistungserbringer, die Frage der Verhältnismässigkeit von Preis und Problemstellung werde aber geprüft. Insgesamt sehen die abklärenden und zuweisenden Stellen kaum Handlungsspielraum bezüglich der Kosten, da sie keinen Einfluss auf die Preisgestaltung der Leistungsanbieter haben und im Rahmen des verfügbaren Angebots das passendste wählen.

Der *Standort* eines Leistungserbringers kann ein weiteres relevantes Entscheidungskriterium sein. Je nach Situation spielt insbesondere die Nähe respektive Distanz zum Elternhaus eine entscheidende Rolle. Bei stationären Leistungserbringern wird ein Angebot in der Nähe des Elternhauses gesucht, wenn das Kind dadurch die Schule oder den Ausbildungsplatz nicht wechseln muss. Manchmal wird explizit ein entfernter Leistungserbringer gewählt, um das Kind, den Jugendlichen aus seinem Milieu herauszunehmen.

1.3 Informationsstrategien

Ausgangslage im Informationsbeschaffungsprozess ist das persönliche Erfahrungswissen der Fachperson zu Interventionsmöglichkeiten und zu Leistungserbringern, beispielsweise aus einer früheren Zusammenarbeit mit Leistungserbringern und aus Fachwissen zu Interventionen. Dieses Wissen wird über verschiedene Informationsstrategien erweitert und ergänzt.

Für eine Groborientierung nutzen die abklärenden und zuweisenden Stellen *schriftliche Informationsquellen* wie beispielsweise Broschüren, Konzepte, Heimlisten, Flyer oder die Homepage eines Leistungserbringers. Schriftliche Quellen zeigen allgemeine Informationen zu den Leistungen sowie zu den institutionellen Eckdaten der Leistungserbringer auf und vermitteln den abklärenden und zuweisenden Stellen einen ersten Eindruck. Je detaillierter die Informationen vorliegen, desto aussagekräftiger sind die Schlussfolgerungen in Bezug auf die fachliche Ausrichtung eines Leistungserbringers.

Die zentrale Informationsstrategie ist ein *Austausch von Erfahrungswissen* und *Networking* innerhalb der abklärenden und zuweisenden Stellen. Persönliche Kontakte und selber oder von Dritten gemachte Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern sind für die Involvierten im Abklärungs- und Entscheidungsprozess grundlegend und unverzichtbar. Das angebotsbedingte Erfahrungswissen wird unter den Fachpersonen laufend ausgetauscht, sowohl fallspezifisch als auch fallunspezifisch, im Rahmen von offiziellen Austauschgefässen oder informell unter Berufskolleginnen und -kollegen. Ordentliche und ausserordentliche Sitzungen, kollegiale Beratungen unter Team-, Behörden- und Dienstmitgliedern (Intervision/Supervision) sowie informelle Austauschformen stellen für alle Interviewten zentrale Gefässe der Informationsbeschaffung dar. Das Ausmass des stelleninternen Austauschs variiert je nach Behörde oder Dienst. Eine Vernetzung zwischen den Diensten und Behörden ist kaum vorhanden. Zentral sind ausserdem die Vernetzung mit den Leistungserbringern erzieherischer Hilfen und weiteren Fachpersonen aus dem Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe.

Informationen zur Angebotslandschaft variieren in Umfang und Qualität je nach Netzwerk und abhängig vom Ausmass des Direktkontakts mit Leistungserbringern. So haben beispielsweise KESB kaum Direktkontakte mit und entsprechend weniger Informationen zu Leistungserbringern als Sozialdienste. Die Informationen liegen mehrheitlich dezentral und ‚fluid‘ (nicht schriftlich festgehalten) innerhalb der Netzwerke vor.

Insgesamt sind Fachpersonen mit unterschiedlich detaillierten Informationen zur Angebotslandschaft ausgestattet. Die Unterschiede erklären sich insbesondere aus der Zugehörigkeit zu einem Dienst respektive einer Behörde, aus der Funktion und aus der Langjährigkeit der eigenen Erfahrungen mit dem Feld. Ideale Voraussetzungen für eine erfolgreiche Informationssuche sind ein breites Grundwissen über Leistungserbringer und Angebote und ein grosses, idealerweise heterogenes Netzwerk, das aktiv gepflegt wird.

1.4 Veränderungsbedarfe und Anregungen

Zentrale Informationsplattform: Ein Teil der Befragten möchte auf schriftliche Informationen zu Leistungserbringern zentral zugreifen können. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass präzise Informationen zu den Angeboten und Leistungen nur bedingt in schriftlicher Form festhaltbar sind, und dies umso weniger, je flexibler ein Leistungserbringer seine Angebote anpasst. Ausserdem lassen Informationen zur Struktur seines Angebots nur bedingt Rückschlüsse auf die Qualität der Arbeit/der Leistung zu.

Bewilligung und Aufsicht: Es besteht Einigkeit, dass bezüglich der Qualitätsstandards für Leistungserbringer sowie deren Feststellung, Überprüfung und Sicherung Handlungsbedarf besteht.

Welche 'Qualitäten' (Struktur-, Orientierungs-, und Prozessqualität) die Standards umfassen sollten und wie detailliert die Qualitätsmerkmale ausformuliert werden sollten, ist aufgrund der vorliegenden Daten nicht zu beantworten.

2 Finanzierung stationärer Hilfen aus Sicht der Leistungserbringer: Struktur-merkmale, Einflussgrösse und Steuerungsparameter

Bei der Entwicklung neuer Finanzierungs- und Controllingssysteme ist entscheidend zu wissen, welche Erfahrungen die Leistungserbringer mit den bisherigen Systemen gemacht haben. Durch die Erfahrungen aus den beiden bisherigen Systemen lassen sich Schlüsse ziehen, welche Einflüsse Marktmechanismen im Bereich der stationären Hilfen zur Erziehung haben und wie das Controlling der Aufsichtsstellen wahrgenommen wird. Für die Leistungserbringer stehen dabei folgende drei Punkte im Fokus:

1. Welches sind die relevanten Einflussgrössen und Restriktionen, innerhalb derer sie ihre Entscheidungen über Angebote und Tarife treffen?
2. Welches sind die entscheidenden Stellgrössen, mit Hilfe derer sie die wirtschaftliche Grundlage und das Fortbestehen ihrer Organisation sicher können und im Rahmen ihres Handlungsspiel-raums agieren und
3. welches sind aus ihrer Sicht sinnvolle Modelle des Controllings sowohl bei den Finanzen als auch bei der Qualität der erbrachten Dienstleistung?

2.1 Finanzierung der Dienstleistungen

Die grössten Unterschiede bei den Rahmenbedingungen für stationäre Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe unter den beiden Aufsichtsbehörden liegen bei der Finanzierung. Die teilweise Objektfinanzierung des ALBA zielt auf eine stärkere Absicherung der Angebote und damit auch auf eine grössere Einflussnahme der Aufsichtsbehörde bei der Ausgestaltung der stationären Hilfen zur Erziehung ab. Diese Fokussierung hat für die Einrichtung sowohl ermöglichenden als auch einschränkenden Charakter. Das wichtigste Element in der Beziehung zwischen den Einrichtungen und der Aufsichtsbehörde ist der Leistungsauftrag. In diesem ist die zu erbringende Belegungsquote definiert. Die Quote richtet sich nach der Grösse und dem Budget einer Einrichtung.

Vor allem Einrichtungen mit einer grossen Fluktuation an Kindern sehen hier ein Problem, da eine hohe Belegung nicht immer garantiert und von den Einrichtungen nur schwer gesteuert werden kann. Es ist den Einrichtungen unter der Aufsicht des ALBA nur in sehr geringem Masse möglich, Nachfrageschwankungen über Rückstellungen abzusichern. Hier sehen die Einrichtungen einen grossen Nachteil dieses Systems.

Alle Befragten aus Einrichtungen unter der Aufsicht des ALBA wünschen sich grundsätzlich mehr unternehmerische Freiheiten und die Möglichkeit, Rückstellungen zu bilden und auch ein Stück weit gewinnorientiert wirtschaften zu können, auch wenn ihr unternehmerisches Risiko dadurch steigt.

Die Einrichtungen, welche dem KJA angeschlossen sind, tragen das unternehmerische Risiko selber. Sie haben im Gegenzug die Möglichkeit, Rückstellungen zu bilden und in beschränktem Masse Gewinne zu erzielen. Sie kritisieren die Objektfinanzierung des ALBA. Aus Sicht der KJA-

Einrichtungen sollte auch das ALBA zu einer Subjektfinanzierung¹⁴ mit Vollkostentarifen übergehen.

Eine gewisse Freiheit bei der Preissetzung ist aus Sicht der Einrichtungen sinnvoll. Letztendlich solle der Markt entscheiden, welche Angebote zu welchem Tarif vorhanden sind. Wenn Angebote nicht mehr zeitgemäss seien, verschwänden sie auch wieder

Ganz dem freien Markt überlassen möchten jedoch auch die KJA-Einrichtungen die stationären Hilfen zur Erziehung nicht. Sie erkennen dabei zwei Probleme. Erstens verlief die Anzahl der Zuweisungen zyklisch, das heisst auf Phasen mit einer tieferen Zuweisungsrate folgen wieder Phasen mit einer höheren. Werden diese Zyklen länger, so können Unterbelegungen nicht mehr mit den getätigten Rückstellungen gedeckt werden. Einen Lösungsansatz sehen einige Einrichtungen durch zwingende und zweckgebundene Rückstellungen. Zweitens handelt es sich bei stationären Hilfen zur Erziehung nicht um standardisierbare Leistungen. Die zuweisenden Stellen sehen sich einer Vielzahl an Angeboten gegenübergestellt, die sich teilweise nur in Nuancen unterscheiden, welche sich jedoch auf die Tarife auswirken können. Hier wünschen sich die Einrichtungen, dass die Aufsichtsstellen aktiv werden und den zuweisenden Behörden möglichst einfache Informationsgrundlagen zur Verfügung stellen.

2.2 Finanzielle Mitbeteiligung der Erziehungsberechtigten

Zentral ist für die Einrichtungen ihre eigene Rolle bei der Einforderung von Elternbeiträgen. Aus Sicht der meisten Einrichtungen sollten sie nicht selber Elternbeiträge einfordern müssen, da sie als Einrichtung ein Vertrauensverhältnis zu den Eltern aufbauen müssen.

Die aktuelle Praxis der Berechnung von Elterneiträgen erachten die Einrichtungen aus mehreren Gründen als unbefriedigend. Erstens unterscheidet sich die finanzielle Beteiligung der Erziehungsberechtigten je nach Zuweisungskanal, Aufsichtsstelle und allenfalls Wohngemeinde der Eltern. Sämtliche Einrichtungen sind sich einig, dass diese Unterschiede nicht sinnvoll sind. Zweitens führt die aktuelle Praxis der Berechnung zu Fehlanreizen, weil beispielsweise der Elternbeitrag bei ambulanten Angeboten grösser sein kann als bei stationären (je nach Zuweisungskanal und Aufsichtsstelle).

Kein Konsens besteht jedoch zwischen den Einrichtungen bei der Frage nach der Form der Elternbeteiligung. Einige Einrichtungen erachten eine einkommensabhängige Mitbeteiligung als gerechter, andere wiederum bevorzugen eine fixe Tagespauschale für alle.

2.3 Finanzierung der Investitionen

Die meisten Einrichtungen besitzen Liegenschaften, einige sind in einem Gebäude eingemietet. Je nach Art der Hilfen zur Erziehung sind neben den Liegenschaftsinvestitionen weitere Investitionsbereiche relevant. Einige Einrichtungen bieten auch Familienbegleitungen an. Hierzu ist ein Fahrzeugpark notwendig. Andere Einrichtungen bieten Therapieangebote oder medizinische Versorgung für Kinder mit Mehrfachbehinderungen an. Die Finanzierung der Investitionen unterscheidet sich zwischen den subventionierten Einrichtungen bei dem ALBA und den nicht-subventionierten beim KJA. Die Einrichtungen unter der Aufsicht des ALBA sehen vor allem drei Probleme bei der aktuellen Form der Investitionsfinanzierung. Erstens dauere der Prozess von der ersten Kontaktnahme der Einrichtung mit dem ALBA bis zur Umsetzung eines Investitionsprojektes relativ lange. Zweitens ist für einige Einrichtungen schwer vorhersehbar, welchen Anteil der Investitionskosten von der ALBA übernommen werden und welchen Anteil die Einrichtungen

¹⁴ Auch beim Modell des KJA handelt es sich nicht um eine "echte" Subjektfinanzierung. Eine "echte" Subjektfinanzierung liegt erst dann vor, wenn die Subjekte frei einen ihren Bedürfnissen angepassten Leistungserbringer auswählen können. Solche Modelle existieren beispielsweise bei den Betreuungsgutscheinen für familienergänzende Betreuung. (Grunwald/Horcher/Maelicke, 2013)

aus Eigenmitteln finanzieren müssen. Einrichtungen mit einem höheren Selbstfinanzierungsgrad müssen tendenziell auch einen grösseren Anteil der Investitionskosten übernehmen. Dies schmälert den Anreiz, Rückstellungen zu bilden. Und drittens werden nach Einschätzung der Einrichtungen durch die Unterscheidung zwischen werterhaltenden Investitionen, welche über die Betriebsrechnung finanziert werden und wertvermehrenden Investitionen, welche grundsätzlich subventionsberechtigt sind, falsche Anreize in der Liegenschaftsbewirtschaftung geschaffen. Werterhaltende Reparaturen können so lange hinausgeschoben werden, bis eine Totalsanierung ansteht, welche wertvermehrend und dadurch subventionsberechtigt ist.

Die Einrichtungen unter der Aufsicht des KJA erachten ihre aktuelle Form der Investitionsfinanzierung als sinnvoll. Investitionen sollen über Rückstellungen finanziert werden, entsprechend müssen die Einrichtungen über genügend Eigenmittel verfügen. Dies kann im Rahmen der Rechnungslegung durch die Aufsichtsstellen kontrolliert und als Kriterium für die Erteilung der Betriebsbewilligung verwendet werden.

2.4 Reporting und Controlling

Das Controlling besteht sowohl bei der KJA als auch bei der ALBA aus einer Dokumentation, welche die Einrichtungen jährlich einreichen, und Aufsichtsbesuchen in den Einrichtungen. Die Aufsichtsbesuche finden beim KJA jährlich und beim ALBA ungefähr alle drei Jahre statt. Der Aufwand, welcher für das Reporting bei den Einrichtungen anfällt, wird unterschiedlich eingeschätzt, liegt jedoch für die meisten Einrichtungen in einem vertretbaren Rahmen.

Beim KJA hat aus Sicht der meisten Einrichtungen das Volumen des Reportings in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Sie empfinden den Aufwand jedoch als tragbar. Nach ihrer Einschätzung verschafft ihnen ein qualitativ hochstehendes Controlling Legitimität gegenüber den zuweisenden Stellen.

Die meisten Einrichtungen unter der Aufsicht des KJA sind grundsätzlich zufrieden mit der Form des Reportings. Es bedeutet für alle einen gewissen Aufwand, die Informationen bereitzustellen. Viele Einrichtungen sehen im Reporting jedoch auch einen Nutzen. Gewünscht wird jedoch, dass sich die zu erhebenden Informationen nicht von Jahr zu Jahr ändern. Einige Einrichtungen wünschten sich mehr Rückmeldungen darüber, was mit den Informationen überhaupt geschieht. Es ist beispielsweise für die Einrichtungen nicht erkennbar, ob die Angaben auch in eine kantonale Angebotsplanung einfließen.

Die Aufsichtsbesuche des KJA wurden von allen Einrichtungen als konstruktiv bezeichnet. Sie fanden in einer offenen und kooperativen Atmosphäre statt. Diese Aufsichtsgespräche bieten laut Einschätzung der Befragten neben der Aufsichtsfunktion auch Raum für einen fachlichen Austausch zwischen dem Amt und den Einrichtungen. Es herrsche eine "Kultur des Vertrauens". Für einige Einrichtungen ist das Vertrauensverhältnis fast zu ausgeprägt, dadurch leide der Kontrollaspekt.

Bei den Einrichtungen unter der Aufsicht des ALBA ist das wichtigste und am häufigsten erwähnte Dokument, welches eingereicht werden muss, eine Liste mit den Präsenztage/-nächten der Kinder und Jugendlichen. Da beim ALBA der direkte Geldfluss mit dem Reporting verbunden ist, fällt vor allem der Teil der finanziellen Aufsicht umfangreicher aus als beim KJA. Die meisten Einrichtungen erachten das Reporting als den Umständen angepasst und zeigen Verständnis für die detaillierte Rechnungslegung. Die Rechnungslegung der Einrichtungen unter der Aufsicht des ALBA ist standardisierter und vergleichbarer als bei den KJA-Einrichtungen. Auch den Einrichtungen unter der Aufsicht des ALBA ist nicht klar, was mit den eingereichten Dokumenten genau geschieht. Es werden mehr Rückmeldungen gewünscht.

Die Aufsichtsbesuche bei den ALBA-Einrichtungen finden in der Regel alle drei Jahre statt. Sie werden nicht immer von den gleichen Personen durchgeführt. Die Besuche verfügen über eine stärkere Kontrollkomponente als jene des KJA. Einige Einrichtungen beim ALBA wünschten sich anlässlich der Besuche vermehrt die Möglichkeit des fachlichen Austauschs. Wenn dieser stärker möglich wäre, könnten die Besuche aus Sicht der Einrichtungen auch in einem kürzeren Rhythmus stattfinden.

IV. Teil: Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Ausführungen zur Ist-Analyse machen deutlich, wie komplex, unterschiedlich und unübersichtlich die heutigen Finanzierungssysteme sind. Insbesondere die verschiedenen Finanzierungsarten der Betriebs- und Infrastrukturkosten und die unterschiedlich ausgeprägten Steuerungs- und Überprüfungsinstrumente führen zu mangelnder Transparenz über die Kosten für die öffentliche Hand, zu fehlender Vergleichbarkeit der Kosten und Leistungen zwischen verschiedenen Einrichtungen und zu einer Vermischung der Rollen bei der Auftragsteilung, Überprüfung der Leistungserbringung im inhaltlichen und ökonomischen Bereich und der Kostentragung der verschiedenen Ebenen der öffentlichen Hand (Gemeinde, Gerichte, Direktionen) sowie zu Ungleichbehandlungen betroffener Eltern.

Im Folgenden werden die Schlussfolgerungen auf verschiedene Themen bezogen und daraus Handlungsempfehlungen für das weitere Vorgehen abgeleitet.

1 Unterschiedliches Begriffsverständnis

Die aufgeteilten Zuständigkeiten bei den ergänzenden Hilfen zur Erziehung haben nicht nur zu unterschiedlichen Steuerungs- und Finanzierungsmechanismen geführt, sondern auch zu einer unterschiedlichen Begriffsverwendung. Die verschiedenen Akteure in den Tätigkeitsfeldern des Projektes sprechen nicht dieselbe Sprache, was zu Verwirrung und Missverständnissen führt.

Folgerungen 1

Definierte Begriffe und eine harmonisierte Begriffsverwendung erleichtern ein gemeinsames Verständnis der Aufgaben in der Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Bern.

Handlungsempfehlung 1

Das Projekt umfasst ein Glossar mit den wichtigsten Begriffen in den behandelten Themen (Kinder- und Jugendhilfe, Steuerung, Finanzierung und Betriebswirtschaft). Ein erster Entwurf liegt dem Bericht bei. Im Rahmen allfälliger Rechtssetzung ist zu prüfen, inwieweit die vereinbarte Begrifflichkeit einfließen kann.

2 Heterogene und unklare rechtliche Verankerung

Mit Blick auf die rechtlichen Grundlagen ist festzuhalten, dass sich die Aufgaben der drei Direktionen auf Basis diverser Rechtserlasse begründen. Diese Sachlage ist aus verschiedenen Gründen problematisch: Einerseits divergieren die bestehenden Rechtsgrundlagen sowohl in formeller als auch materieller Hinsicht teilweise stark. Formell sind insbesondere unterschiedliche hierarchische Gliederungen und Durchsetzungsmechanismen des materiellen Rechts feststellbar, was zu Doppelzuständigkeiten, uneinheitlichen verwaltungsrechtlichen Rollenverständnissen und folglich auch zu Abweichungen in der Anwendung der Rechtsgrundlagen führt. Aus inhaltlicher Sicht werden basierend auf übergeordneten Rechtsgrundlagen unterschiedliche Wirkungsziele

und Schutzaufträge verfolgt, was mitunter in unterschiedlichen Terminologien und Voraussetzungen resultiert, wie die heutige Bewilligungs- und Aufsichtspraxis eindrücklich zeigt.

Ein weiteres Beispiel ist das Sozialhilfegesetz, welches Bestimmungen über Leistungen stationärer Einrichtungen (Abschnitt IV) enthält, die jedoch nicht spezifisch auf ergänzende Hilfen zur Erziehung in der Kinder- und Jugendhilfe ausgerichtet sind, sondern fast ausschliesslich den Wirkungsbereich der Gesundheits- und Fürsorgedirektion mit der Hauptzielgruppe „Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung“ regelt und dabei auch den Bildungsbedarf einbezieht.¹⁵ Die Wirkungsziele der GEF sind im SHG verankert.

Weiter wird ersichtlich, dass mit den bei Bund und Kanton liegenden Rechtssetzungskompetenzen aufgrund mangelnder Berücksichtigung übergeordneten Rechts innerkantonale Doppelzuständigkeiten, ungenügende Delegationsnormen, Lücken oder Disharmonien in den Rechtserlassen bestehen. Schliesslich ist festzuhalten, dass unterschiedliche Auffassungen von Staatsaufgaben bzw. Bereichen der Privatautonomie zu einem uneinheitlichen Rechtsverständnis führen.

Folgerungen 2

Eine Vereinheitlichung und Bündelung der kantonalen Rechtsgrundlagen erleichtern den Blick auf eine Gesamtbetrachtung der Kinder- und Jugendhilfe und tragen zur Transparenz kantonalen Aufgaben bei.

Handlungsempfehlung 2

Die Rechtssetzung im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung wird auf wenige Erlasse auf Gesetzes- und Verordnungsstufe konzentriert. Die Schnittstellen Sozialhilfegesetz und andere Gesetzgebungen, insbesondere KESG und VSG inkl. Sonderschulung werden geklärt. Weiter ist zu prüfen, ob ein Gesetz über die ergänzenden Hilfen zur Erziehung zu schaffen ist, das weiter zu einem Kinder- und Jugendhilfegesetz ausgebaut werden kann.

3 Ungleichbehandlung der Zielgruppen

Die historisch gewachsene kantonale Zuständigkeit (drei Direktionen) lässt sich auch vor dem Hintergrund der Zielgruppe nicht rechtfertigen: In allen Einrichtungen sind Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf untergebracht. Aufgrund der häufig komplexen und mehrschichtigen Problemstellungen ist eine fachliche Unterscheidung von Kindern mit einer körperlichen Behinderung, einer psychischen Behinderung und/oder Verhaltensauffälligkeit äusserst schwierig. Insbesondere bei der grösser gewordenen Zielgruppe der Kinder mit einer Verhaltensauffälligkeit ist eine Differenzierung mit den früheren IV-Kriterien fragwürdig. Gemeinsam ist allen Kindern in allen stationären Einrichtungen, dass sie einen besonderen Betreuungsbedarf haben, welcher durch die Sorgeberechtigten nicht oder nicht ausreichend gedeckt werden kann.

Folgerungen 3

Die aktuelle sonder- und sozialpädagogische Diagnostik geht von einem individuellen Förder und Betreuungsbedarf aufgrund persönlicher und sozialer Ressourcen sowie Konstellationen aus und baut nicht mehr auf defizitorientierten Behinderungszuschreibungen auf. Die heutige kantonale Aufteilung der Kinder und Familien, welche ergänzende Hilfen zur Erziehung beanspruchen und ein beträchtlicher Teil der Einrichtungen folgt immer noch der früheren IV-Logik, die seit 2008 nicht mehr gilt und die heutigen Realität nicht mehr abbildet.

¹⁵ SHG Art. 68, Abs. 1: Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion stellt die erforderlichen Angebote für Kinder und Jugendliche mit einem behinderungsbedingten oder sonstigem besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf bereit.

Handlungsempfehlung 3

Die zu entwickelnden Steuerungs- und Finanzierungsmodelle unterstützen eine Fallsteuerung, welche vom individuellen besonderen Betreuungsbedarf des Kindes unter Einbezug des sozialen Umfelds ausgeht (Konzepte der Förderdiagnostik und sozialpädagogischen Diagnostik).

Eine weitere Ungleichbehandlung ergibt sich bei der Alterseingrenzung der Leistungsempfänger/-innen. Überwiegen sind „Kinder“ im Sinne des ZGB gemeint, d. h. Minderjährige. Für Kinder mit Behinderungen und besonderem Betreuungsbedarf im Sinne der NFA-Übergangsregelung zur Sonderschulung gilt in Analogie zur früheren IV-Regelung, dass Leistungen in indizierten Situationen bis zum 20. Altersjahr erbracht werden können. Im Fall der stationären Sonderschulung gilt dies nicht nur für die Schule, sondern auch für den Betreuungs- und Unterbringungsanteil. Bei Jugendlichen, die auf Grund einer jugendstrafrechtlichen Massnahme untergebracht sind, kann die Massnahme über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus bis mit Vollendung des 22. Lebensjahres (Art. 19 Abs.2 Jugendstrafgesetz, JStG; SR 311.1) weiter geführt werden. Damit bestehen im Kanton Bern drei unterschiedliche Altersgrenzen für stationäre Hilfen zur Erziehung.

Folgerungen 4

Erfahrungen aus der Sonderpädagogik und der Jugendstrafrechtsbehörden zeigen, wie wichtig es ist, eine Unterbringung über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus weiterführen und abschliessen zu können. Diese Möglichkeit ist im Sinne der Gleichbehandlung auch bei anderen Massnahmen mit Einverständnis der mündigen jungen Erwachsenen in Betracht zu ziehen.

Handlungsempfehlung 4

Kinder, deren Unterbringung während der Minderjährigkeit begonnen hat, sollen den Aufenthalt aus jugendstrafrechtlichen Gründen oder mit ihrem Einverständnis bis zum Abschluss einer Bildungsstufe oder einer Ausbildung über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus im Rahmen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung verlängern können. Die Finanzierung wird im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe geregelt.

4 Mangelnde Zugangssteuerung

Die Ist-Analyse zeigt, dass der Zugang zu stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung durch den Kanton namentlich im Bereich der freiwilligen Unterbringungen unterschiedlich, unzureichend oder gar nicht geregelt ist. Es fehlen auf kantonaler Ebene harmonisierte Indikationsinstrumente, sowohl formale als auch inhaltliche Indikationen werden nicht systematisch überprüft und müssen in zahlreichen Fällen formell nicht vorgelegt werden. Es fehlt ein kantonaler Rahmen, was angesichts des grossen Finanzierungsanteils des Kantons erstaunlich ist.

Folgerungen 5

Ein kantonaler Standard mit formalen und wenigen inhaltlichen Kriterien zur Indikation von ergänzenden Hilfen zur Erziehung insbesondere von stationären Unterbringungen dient der Harmonisierung des Leistungszuganges bei stationären Unterbringungen als eine hochschwellige Massnahme der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Richtlinien zur Indikation sind ein Teil einer vereinheitlichten Finanzierungsvoraussetzung für den Einsatz öffentlicher Mittel bei stationären Unterbringungen.

Handlungsempfehlung 5

In Zusammenarbeit mit Fachorganisationen, den Sozialdiensten und KESB werden kantonale Rahmenrichtlinien zum Vorgehen und zur Indikationsstellung bei stationären Unterbringungen erarbeitet. Diese Rahmenrichtlinien dienen Fachpersonen bei Entscheidungen über die jeweils am besten geeignete Unterstützungsform (ambulante Leistungen, Familienpflege, Heimpflege).

5 Ungenügende Steuerung der Leistungserbringung und unklare Schnittstellen und uneinheitliche Aufsicht

Der Kanton Bern kennt keine übergreifenden kantonalen Instrumente zur Steuerung der Leistungen der stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung – weder mittels einer übergeordneten Bedarfsplanung noch einer harmonisierten Regelung der Leistungserbringung zwischen Einrichtungen und Kanton. Eine jährliche Gesamtübersicht der stationären Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen aus dem Kanton Bern besteht nicht.

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. Schätzungen und Erkenntnisse aus der Ist-Analyse gehen von einer ausserkantonalen Nutzung der bernischen Einrichtungen von 30 bis 40 Prozent aus. Einzelne Einrichtungen werden fast ausschliesslich von ausserkantonalen Nutzerinnen und Nutzern beansprucht. Zahlreiche Einrichtungen sind in strukturschwachen Regionen angesiedelt und sind für einzelne Regionen ein bedeutender Wirtschaftszweig.

Mit Ausnahme der kantonalen Einrichtungen und den „ALBA-Einrichtungen“ sind Gestaltung des Leistungsangebotes und Leistungserbringung weitgehend den Anbietern überlassen. Kantonale Regelungsvorgaben der Leistungserbringung durch die überwiegend privaten Einrichtungen bestehen ausserhalb der Bewilligungsvorgaben nicht. Das SHG regelt die Beziehungen zwischen Kanton und beitragsberechtigten Einrichtungen für den Tätigkeitsbereich der GEF (Art. 60ff). Das führt dazu, dass es auf der einen Seite hochdetaillierte Regelungen wie für die ALBA-Einrichtungen gibt. Dabei entsteht der Widerspruch zwischen dem Anspruch, die unternehmerische Freiheit der Einrichtungen zu vergrössern und einer Zunahme der Regulierungsdichte seitens der Verwaltung. Auf der anderen Seite sind die vom KJA beaufsichtigten Einrichtungen, die keinen verbindlichen Regelungen der Leistungserbringung unterliegen. Diese unterschiedliche Steuerung der Leistungserbringung durch vergleichbare Einrichtungen im Auftrag zum Beispiel der KESB oder bei freiwilligen Unterbringungen unter Mitwirkung eines Sozialdienstes ist für Betroffene schwer nachvollziehbar.

De facto erweist sich die IVSE als harmonisierendes Instrument für jene Einrichtungen, die ihr unterstellt sind. Dies betrifft sowohl die Qualitäts- als auch die Rechnungsrichtlinien. Obwohl die IVSE als Konkordat nur die Beziehungen zwischen den Kantonen regelt, wirkt sie auch innerkantonal normierend.

Folgerungen 6

Eine Bedarfsplanung gestützt auf eine minimale zentrale Datenerfassung der stationären Angebote im Kanton Bern und ihrer Nutzung ergänzt mit wenigen strategischen Zielen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe trägt zu einer bedarfsgerechten Angebotsentwicklung und zur weiteren Optimierung des Mitteleinsatzes bei.

Handlungsempfehlung 6

Eine minimale zentrale und periodische Datenerfassung der stationären Angebote im Kanton Bern und ihrer Nutzung (Erfassung aller stationären Unterbringungen von Kindern und Jugendli-

chen aus dem Kanton Bern) wird ab 2015 aufgebaut.

Folgerungen 7

Aussagefähige quantitative und qualitative Daten über das Angebot und tatsächliche Nutzung können eine am Bedarf orientierte Weiterentwicklung des Angebots sinnvoll unterstützen. Bisher ist aber noch ungeklärt, in welcher Weise und unter Einbezug welcher Akteure Daten ausgewertet und interpretiert werden.

Handlungsempfehlung 7

Es wird ein Konzept erarbeitet, welches Eckpunkte einer datenbasierten, partizipativen und bedarfsorientierten Angebotsentwicklung benennt und Vorschläge zur Umsetzung im Kanton Bern unterbreitet.

Folgerungen 8

Die Harmonisierung der Steuerung der Leistungserbringung stationärer Einrichtungen im Falle der Leistungsabgeltung durch öffentliche Gelder oder im Auftrag der öffentlichen Hand erleichtert die Zuweisung und Abwicklung stationärer Unterbringungen sowie die Kontrolle des Mitteleinsatzes. Dies gilt auch für die Sorgeberechtigten, die sich mit einem Anteil an den Unterbringungskosten beteiligen. Eine harmonisierte Steuerung schützt auch ihren Mitteleinsatz.

Handlungsempfehlung 8

Für die Steuerung der Leistungserbringung im Bereich der stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung werden kantonale Regelung und Instrumente entwickelt. Dabei wird von den Modellen und Erfahrungen des ALBA mit den Leistungsvereinbarungen ausgegangen. Als Minimalstandard werden die IVSE-Richtlinien beigezogen.

Für die Zuweiser (Teilstudie 1) ist ein zentrales Thema eine ungenügende respektive intransparente Kontrolle und Aufsicht über die Leistungserbringer stationärer Angebote im Bereich der Hilfen zur Erziehung und daraus folgend eine fehlende Transparenz der Qualität ihrer Leistungen. Die abklärenden und zuweisenden Fachpersonen treffen somit eine eigene (nicht auf bekannten oder vereinbarten Standards beruhende) Einschätzung darüber, ob die in Frage kommenden Leistungserbringer grundlegende fachliche Qualitätskriterien erfüllen. Diese Situation ist unbefriedigend für die Zuweiser, da sie eine erhöhte Unsicherheit bezüglich ihrer Entscheide und Empfehlungen darstellt und das Ergebnis vom vorhandenen Erfahrungswissen abhängig macht.

Folgerungen 9

Eine Überprüfung, Verstärkung und Harmonisierung der Aufsichts- und Bewilligungsstrukturen für Leistungserbringer ist ein zentrales Element qualitätsorientierter Hilfen zur Erziehung.

Handlungsempfehlung 9

Die Aufsichts- und Bewilligungsstrukturen für Leistungserbringer im Bereich der Hilfen zur Erziehung werden überarbeitet. Es ist auf Transparenz bezüglich der Qualitätsstandards und der Art ihrer Überprüfung zu achten (Qualitätsfeststellung und -sicherung).

6 Ungenügende vorhandene Informationen über Leistungserbringer

Schriftliche Informationen und Datenbanken spielen für die Zuweiser (Teilstudie 1) eine wichtige Rolle, da sie den abklärenden und zuweisenden Fachpersonen eine erste Orientierung über die

vorhandenen Leistungserbringer und deren Angebote bieten. Diese Informationsquellen werden als zentral erachtet und geschätzt, teilweise wird aber gewünscht, diese weiter auszubauen und professionell zu bewirtschaften.

Als weitere zentrale Informationsquelle wird von den Zuweisern das eigene und fremde Erfahrungswissen zu Leistungserbringern genannt. Das vorhandene Wissen einer Fachperson ist allerdings an persönliche Erfahrungen und Netzwerke gebunden und aufgrund der vorliegenden vorhandenen Strukturen tendenziell kleinteilig. Umfassende Vernetzungs- und Austauschmöglichkeiten sind daher zentral für die Qualität der Arbeit von abklärenden und zuweisenden Fachpersonen.

Folgerungen 10

Aussagefähige quantitative und qualitative Daten über das Angebot bieten den abklärenden und zuweisenden Fachpersonen eine erste Orientierung über die vorhandenen Leistungserbringer und deren Angebote.

Handlungsempfehlung 10

Die im Rahmen der Angebotssteuerung erhobenen Daten werden in Form einer zentralen Informationsplattform den abklärenden und zuweisenden Stellen zugänglich gemacht.

Folgerungen 11

Vernetzung und Austausch von abklärenden und zuweisenden Stellen sollen als zentraler Bestandteil der Arbeit von abklärenden und zuweisenden Stellen verstanden werden.

Handlungsempfehlung 11

Austausch- und Vernetzungsmöglichkeiten innerhalb und zwischen den abklärenden und zuweisenden Stellen werden vertieft. Es wird angeregt, regionale und/oder kantonale Austauschgefässe zwischen Zuweisern und Leistungsanbietern zu initiieren. Es wird vorgeschlagen, Austauschgefässe zwischen Zuweisern und Aufsichtsbehörden zu initiieren.

Es ist ein Konzept zu erarbeiten, das Formen und Gefässe benennt, die einen vertieften Austausch (a) unter abklärenden und zuweisenden Stellen, (b) zwischen Zuweisern und Leistungsanbietern, sowie (c) zwischen Zuweisern und Aufsichtsbehörden gewährleisten. Das Konzept soll Vorschläge dazu unterbreiten, wie diese Formen und Gefässe strukturell abgesichert und mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden können.

7 Uneinheitliche Finanzierungsregelung und Kostentragung

Die Ist-Analyse zeigt die Unterschiedlichkeit der Finanzierungsmodi von Unterbringungen in stationären Einrichtungen deutlich auf. Der Finanzierungsmodus wird einerseits bestimmt durch den Zuweisungsweg („freiwillig“ oder behördlich angeordnet), andererseits durch die Wahl der Einrichtung („ALBA-Einrichtung“ oder Einrichtungen unter der Aufsicht des KJA). Je nach Weg und Einrichtungsart tragen Kanton, Gemeinden und Unterhaltspflichtige unterschiedlich an den Kosten bei. Die Belastungen verteilen sich ungleich und stehen in keinem Zusammenhang mit der Leistungserbringung und den Zielsetzungen einer Unterbringung. Besonders stossend ist die ungleiche Belastung der Unterhaltspflichtigen (siehe 7.6.3).

7.1 Finanzierungsfluss und Kostentragung aus Sicht des Kantons

Unterbringungen in stationären Einrichtungen werden im Grundsatz durch drei divergierende Finanzierungsmechanismen mit öffentlichen Geldern geregelt:

1. mit kantonalen Beiträgen gemäss Staatsbeitragsgesetz (StBG) als originäre Staatsaufgabe bei Unterbringungen in „ALBA-Einrichtungen“, ohne behördliche Anordnung,
2. als subsidiäre Übernahme von Massnahmekosten bei Unterbringungen durch die KESB oder Jugendstrafbehörden (Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen), und
3. als wirtschaftliche Sozialhilfe, d.h. subsidiäre Leistung unter Ausschöpfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen gemäss erweitertem Grundbedarf der SKOS-Richtlinien.

Die Kostentragung von Unterbringungen im Rahmen ergänzender Hilfen zur Erziehung sind dementsprechend je nach Auslöser und gewählter Einrichtung in verschiedenen Gesetzen geregelt: StBG, KESG, SHG.

Werden die Finanzierungsmechanismen unter dem Blickwinkel der Lastenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden betrachtet, ergibt sich ein weiterer Unterschied zwischen den „freiwilligen Unterbringungen“, bei denen die Gemeinden über den Lastenausgleich (FILAG) mit 50 Prozent beteiligt sind und den behördlich angeordneten Unterbringungen, die zu 100 Prozent zu Lasten des Kantons gehen.

Unterbringungen in stationären Einrichtungen: Kostentragung der Unterbringungskosten (ohne Nebenkosten) aus Sicht des Kantons

	Kostentragung Kanton des Nettoaufwandes nach Abzug der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen		
	Freiwillige- Zuweisung *	KESB- Zuweisung	JUGA-Zuweisung **
Einrichtungen ALBA	50 Prozent (Lastenausgleich)	100 Prozent der Massnahmekosten	100 Prozent
Einrichtungen ALBA ohne Schule	50 Prozent (Lastenausgleich)	100 Prozent der Massnahmekosten	100 Prozent
Einrichtungen KJA	50% indirekt über den Lastenausgleich falls Sozialhilfe involviert	100 Prozent der Massnahmekosten	100 Prozent
Einrichtungen POM	Kommt nicht vor	100 Prozent der Massnahmekosten	100 Prozent

- * Freiwillige Unterbringungen durch die Sorgeberechtigten mit (meistens) oder ohne Mitwirkung eines Sozialdienstes (Gemeinde)
- ** JUGA = inkl. Jugendgericht

In den Unterbringungskosten sind in der Regel bei internem Schulbesuch die Schulkosten eingeschlossen. Das bedeutet, dass in solchen Fällen die sonst übliche Kostentragung im Bildungswesen nicht angewendet wird. Im Falle der KESB-Unterbringungen in Verbindung mit einer Sonderschulung gemäss SPMV trägt das ALBA die Kosten der sonderpädagogischen Massnahmen.

Folgerungen 12

Ein Finanzierungsmodus, der das Anbieten ergänzender Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe als originäre Staatsaufgabe mit Anspruch auf direkte Beiträge formuliert, und eine Finanzierung, die von den erbrachten Leistungen und nicht von der Auslösung sowie Wahl der Einrichtung ausgeht, trägt dazu bei, die Ziele der stationären ergänzenden Hilfe zu erreichen.

Handlungsempfehlung 12

Es wird ein Finanzierungssystem entwickelt, das von den erbrachten Leistungen ausgeht, die Erreichung der mit einer Unterbringung angestrebten Wirkungen unterstützt und nachvollziehbar ist.

7.2 Finanzierungsfluss und Kostentragung aus Sicht der Gemeinden

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 Massnahmekosten, die individuellen Nebenkosten (siehe 6.3) gehen subsidiär zu Lasten der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Bei „freiwilligen“ Unterbringungen werden die Gemeinden je nach gewählter Einrichtung unterschiedlich belastet.

Unterbringungen in stationären Einrichtungen: Kostentragung der Unterbringungskosten (ohne Nebenkosten) aus Sicht der Gemeinden

	Kostentragung Gemeinden des Nettoaufwandes nach Abzug der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen		
	Freiwillige-Zuweisung *	KESB-Zuweisung	JUGA-Zuweisung **
Einrichtungen ALBA	50 Prozent (Lastenausgleich***)	0	0
Einrichtungen ALBA ohne Schule	50 Prozent (Lastenausgleich)	0	0
Einrichtungen KJA	50% indirekt über den Lastenausgleich sofern Sozialhilfe involviert	0	0
Einrichtungen POM	Kommt nicht vor	0	0

- *Freiwillige Unterbringungen durch die Sorgeberechtigten mit (meistens) oder ohne Mitwirkung eines Sozialdienstes (Gemeinde)
- ** JUGA = inkl. Jugendgericht
- *** Kollektiv aller Gemeinden mit Verteilung auf die einzelne Gemeinde gemäss Schlüssel Lastenausgleich

Folgerungen 13

Die unterschiedliche Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden je nach Zuweisungsweg und Einrichtung ist sachlich nicht ableitbar und kann Fehlanreize auslösen.

Handlungsempfehlung 13

Bei der Entwicklung eines Finanzierungssystems im ganzen Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung ist darauf zu achten, dass Fehlanreize im Rahmen der Aufgabenteilung und des Lastenausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden so weit als möglich vermieden werden.

7.3 Finanzielle Belastung aus Sicht der Unterhaltspflichtigen (Kostenbeteiligung)

Eltern müssen sich an den Kosten für die Unterbringung ihrer Kinder in stationäre Einrichtungen beteiligen. Der Grundsatz der Unterhaltspflicht gemäss Artikel 276 ZGB hält fest, dass Eltern für den Unterhalt (Erziehung, Ausbildung und Kinderschutzmassnahmen) des Kindes aufzukommen haben. Gemäss Artikel 285 ZGB soll der Unterhaltsbeitrag den Bedürfnissen des Kindes sowie der Lebensstellung und Leistungsfähigkeit der Eltern entsprechen. Weiter sind Vermögen und Einkünfte des Kindes zu berücksichtigen.

Die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen ist im Kanton Bern uneinheitlich geregelt: Je nach Zuweisungsweg und je nach kantonaler Zuständigkeit für die Einrichtung müssen Eltern für eine vergleichbare Leistung pro Monat CHF 900.– (Elterntarif CHF 30.– /Tag), bis zu CHF 10'000.–

pro Monat oder – bei starker wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit – bis zum Erreichen des „erweiterten SKOS-Budget“ an die Unterbringung zahlen. Eine freiwillige Unterbringung in eine Einrichtung ausserhalb der Zuständigkeit des ALBA führt in der Regel zur Sozialhilfebedürftigkeit. Dazu kommen die Nebenkosten und die zu Hause weiter laufenden Kosten für ein untergebrachtes Kind.

Ein unvollständiger interkantonaler Vergleich zeigt, dass sich einige Kantone für die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen am „erweiterten SKOS-Budget“ orientieren. Jedoch ist festzuhalten, dass damit nur die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern als Massstab in Betracht gezogen wird. Dass sich mit der Unterbringung eines Kindes eine Differenz im Familienbudget ergibt, die sich allenfalls für die anderen Familienmitglieder negativ auswirken und das Gemeinwesen zusätzlich belasten kann, wird in diesen Überlegungen ausgeblendet. Die Kostenbeteiligung kann so zu einem „Bestrafungsinstrument“ für Eltern werden, Familien unerträglich belasten und die Kooperation bei der Massnahme verhindern.

Andere Kantone haben aus der obigen Erwägung heraus, die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen begrenzt (zwischen CHF 250.– und CHF 2500.– pro Monat). Die Kostenbeteiligungen werden häufig nach wirtschaftlicher Leistungskraft abgestuft und sind in einigen Kantonen nicht mit der Sozialhilfe verknüpft.

Unterbringungen in stationären Einrichtungen: Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen

	Kostenbeteiligung ohne Nebenkosten		
	Freiwillige-Zuweisung*	KESB-Zuweisung	JUGA-Zuweisung **
Einrichtungen ALBA	Max. CHF 30.–/Tag	Max. CHF 10'000.–/Monat	Max. CHF 10'000.–/Monat
Einrichtungen KJA	Unbegrenzt bis zum erweiterten SKOS-Budget	Unbegrenzt bis zum erweiterten SKOS-Budget	Unbegrenzt bis zum erweiterten SKOS-Budget
Einrichtungen POM	Kommt nicht vor	Unbegrenzt bis zum erweiterten SKOS-Budget	Unbegrenzt bis zum erweiterten SKOS-Budget

- * Freiwillige Unterbringungen durch die Sorgeberechtigten mit (meistens) oder ohne Mitwirkung eines Sozialdienstes (Gemeinde)
- ** JUGA = inkl. Jugendgericht
- Können Unterhaltspflichtige die Kostenbeteiligung aufgrund mangelnder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nicht voll oder gar nicht bezahlen, werden die nicht bezahlten Kostenanteile bei „freiwilligen“ Unterbringungen zu wirtschaftlicher Sozialhilfe. Bei einer jugendstrafrechtlichen Massnahme übernimmt der Kanton subsidiär sämtliche Kosten, bei einer zivilrechtlichen Massnahme zahlt der Kanton die Kosten des Massnahmevollzugs, die individuellen Nebenkosten werden subsidiär von der wirtschaftlichen Sozialhilfe übernommen.

Folgerungen 14

Eine Gleichbehandlung der Unterhaltspflichtigen bei den Kostenbeteiligungen kann die sachlich kaum nachvollziehbaren Ungleichheiten beseitigen und die Ziele der Unterbringung unterstützen.

Handlungsempfehlung 14

Es wird eine Neuregelung der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen erarbeite, die sich an der erbrachten Leistung orientiert und nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit abgestuft ist. Geprüft wird dabei die Einführung einer einheitlichen Obergrenze. Die Kostenbeteiligungen an alle ergänzenden Hilfen zur Erziehung werden einer Gesamtbetrachtung unterzogen.

7.4 Formen der Leistungsabgeltung

Die finanzielle Abgeltung der Leistung beruht entweder auf einer freien Preisbildung (private Internate) oder detailliert geregelt dem Rechnungsmodell mit kontrollierten Aufwand- und Ertragspositionen. Es ist davon auszugehen, dass beiden Modellen eine sogenannte „Vollkostenrechnung“ zugrunde liegt. Damit ist der anrechenbare Aufwand zur Erbringung einer Leistung gemeint unter Einschluss der Kosten für die Bereitstellung der Infrastruktur, Personal-, Sach- und Kapitalkosten sowie Abschreibungen. Abgezogen werden die anrechenbaren Erträge wie zum Beispiel Kapitalerträge, Einkünfte aus Personalverpflegung, Vermietungen und so weiter. Die IVSE spricht vom anrechenbaren Nettoaufwand. Dieser wird in der Kostenrechnung auf die verschiedenen Leistungen einer Einrichtung aufgeteilt. Daraus ergibt sich eine Leistungsabgeltung pro Person und Verrechnungseinheit.

Die Ist-Analyse zeigt drei verbreitete Formen der Leistungsabgeltung je nach kantonaler Zuständigkeit und je nach gewähltem Abgeltungsmodell:

1. **Defizitabrechnung**, das heisst Abrechnung der Leistungen gemäss effektivem Nettoaufwand aufgeteilt auf die effektive Nutzung (Belegung) des Angebotes. Der Zahlungsmodus beruht auf Akontozahlungen und einer Schlussabrechnung (Defizitabrechnung). Die Einrichtung hat damit immer eine ausgeglichene Rechnung. Die Modalitäten sind in den IVSE-Richtlinien geregelt. Die Verrechnungseinheit für IVSE-Einrichtungen ist im ausserkantonalen Verkehr zwingend der Kalendertag. Das Defizitdeckungsmodell wird bei den meisten ALBA-Einrichtungen und bei den beiden POM-Einrichtungen angewendet. Vereinzelt kommt es auch bei KJA-Einrichtungen zur Anwendung. Es handelt sich um eine klassische Input-Steuerung, also über Budgetkontrolle und -genehmigung.
2. **Leistungspauschalen**, das heisst für einen bestimmten oder unbestimmten Zeitraum im Voraus vereinbarte Pauschalabgeltungen für eine Leistung pro Person und Verrechnungseinheit. Den Leistungspauschalen liegt eine angenommene Auslastung zugrunde. Reservenbildung und der Umgang mit Verlusten sind in der Leistungsvereinbarung geregelt. Die Rechnungsstellung erfolgt definitiv, was die Liquiditätsplanung erleichtert. Dieses Modell wird im Kanton Bern in einem Projekt des ALBA mit ausgesuchten Einrichtungen getestet. Es handelt sich bei konsequenter Umsetzung um eine Output-Steuerung, bei welcher der Auftraggeber mit der Einrichtung Umfang, Qualität und Ziele der Leistungen vereinbart, dem Auftragnehmer aber so weit als möglich unternehmerische Freiheit bei der operativen Umsetzung zugesteht.
3. **Tarife**, die durch den Anbieter selbständig festgelegt sind. Die Rechnungsstellung erfolgt nach üblichem Geschäftsgebaren der Dienstleistungsbranche. Die in der PVO neu vorgesehene Tarifüberprüfung hat bisher nicht stattgefunden, weshalb noch keine Erfahrungen ausgewertet werden können. Dieses Modell wird bei den meisten KJA-Einrichtungen angewendet.

Standardisierte Leistungsabgeltungen für definierte, gleichartige Leistungen gibt es bis zum heutigen Zeitpunkt nicht.

Interkantonal ist die IVSE prägend für die Ausgestaltung der Leistungsabgeltung mittels Vorgaben zur Rechnungslegung (Kontenrahmen, Kostenrechnung, Abschreibungssätze usw.) und der Festlegung der anrechenbaren Aufwände und Erträge. 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. Weiter kennen auch die Zentralschweiz und das Tessin Pauschalen. Nur die Romandie ist bis heute beim Defizitmodell geblieben.

Folgerungen 15

Die Festlegungsmethodik der Leistungsabgeltung soll dazu beitragen, die zweckgerichtete Verwendung öffentlicher Mittel weiter zu verbessern, die Kostenentwicklung zu steuern, gleichartige Leistungen gleichartig abzugelten, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und den unternehmerischen Spielraum der Einrichtungen zu vergrössern. Mit der IVSE ist ein Instrument zur Harmonisierung der Regelungen bereits vorhanden.

Handlungsempfehlung 15

Unter Auswertung der Erfahrungen des ALBA und im Austausch mit anderen Kantonen wird der Übergang zu Leistungspauschalen angestrebt. Auf Grund definierter Leistungen wird ein Standardkostenrahmen definiert mit Bandbreiten für Leistungspauschalen.

7.5 Nebenkosten und ihre Kostentragung

Die individuellen Nebenkosten sind klassische Lebenshaltungskosten, die nicht nur bei einer stationären Unterbringung anfallen sondern auch, wenn das Kind zu Hause lebt, wie Kleideranschaffungen, Taschengeld, Coiffeur und so weiter. Dazu gehören auch die individuellen Prämien für Versicherungen oder Therapien, die nicht zum Behandlungskonzept der Einrichtung gehören. Die materielle und finanzielle Deckung dieser Bedürfnisse bleibt auch bei einer Unterbringung in einem Heim primäre Aufgabe und Kompetenz der Sorgeberechtigten und ist in jedem Fall mit ihnen abzusprechen. Können Sorgeberechtigte aus finanziellen Gründen die Nebenkosten nicht übernehmen, haben sie folgerichtig Anspruch auf Sozialhilfe.

Für die Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich des ALBA sind die Nebenkosten im Sinne der IVSE-Bestimmungen geregelt. Sie werden zusätzlich und gemäss effektiven Auslagen den Sorgeberechtigten oder den Kostengutsprache leistenden Behörden in Rechnung gestellt. Das KJA empfiehlt den Einrichtungen die Erhebung von Nebenkostenpauschalen von CHF 250.– bis 400.–.

Die Einrichtungen erheben zunehmend Nebenkostenpauschalen. Das ist aus Praktikabilitätsgründen verständlich, weil es unter Umständen Diskussionen mit den Sorgeberechtigten vermeidet und eine Gleichbehandlung der aufgenommenen Kinder in der Taschengeldfrage erleichtert. Die „erzwungene“ Kostengutsprache für eine Nebenkostenpauschale ist rechtlich fragwürdig, weil sie einseitig in die Kompetenz der Sorgeberechtigten eingreift. Je nach Umfang der Nebenkosten handelt es sich um eine „versteckte“ Anhebung des Leistungstarifes.

Der Zwang zu einer individuellen Kontoführung mit Ausweis in der Bilanz und die Abrechnungen der effektiven Auslagen verursachen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Darum favorisieren einige Einrichtungen eine Integration der Nebenkosten in die Leistungsabgeltungen.

In anderen Kantonen werden die individuellen Nebenkosten zwischen Sorgeberechtigten und Einrichtung geregelt und die Rechnungsstellung erfolgt von der Einrichtung an die Sorgeberechtigten oder allenfalls an die zuständige Sozialhilfebehörde. Das Zahlungsrisiko trägt die Einrichtung.

Folgerungen 16

Eine saubere Abgrenzung zwischen Unterbringungskosten (Massnahmekosten) und Nebenkosten bei allen Unterbringungen in stationären Einrichtungen schafft Transparenz. Einheitliche Regelungen über die Subsidiarität der Sozialhilfe und über Rechnungsstellung und Zahlungsrisiko sorgen für Gleichbehandlung der Leistungsbesteller und der Leistungserbringer.

Handlungsempfehlung 16

Eine allgemeine Nebenkostenregelung (Inhalt, Höhe, Kompetenzen, Rechnungsstellung und Zahlungsrisiko) wird für alle stationären Unterbringungen in Einrichtungen erstellt. Sie lehnt sich an die Regelungen der IVSE an. Subsidiär werden Nebenkosten von der Sozialhilfe gedeckt.

7.6 Finanzierung und wirtschaftliche Sicherheit aus Sicht der Einrichtungen

Auch aus Sicht der Anbieter stationärer ergänzender Hilfen sind die Finanzierungsmethoden und die Absicherung ihrer wirtschaftlichen Sicherheit höchst unterschiedlich. Das Spektrum reicht von der kantonal getragenen Einrichtung, die als in die Verwaltung und Staatsrechnung integrierte Einheit kein Finanzrisiko trägt bis zum Privatinternat, das komplett auf dem freien Markt mit allen Risiken agiert.

Aufgrund der Abrechnung mit der Defizitdeckungsmethode tragen 55 der rund 130 Einrichtungen kein Auslastungsrisiko. Dies bedeutet, dass die effektiven Nettobetriebskosten nach der Kontrolle der Betriebsrechnung unabhängig von der jeweiligen Auslastung gedeckt werden. In diesen Fällen stellt sich die Frage, wie mit Unterbelegungen und Überkapazitäten umgegangen wird. Liquiditätsproblemen beugt im Fall der ALBA-Einrichtungen das Amt vor, in dem es regelmässige Akonto-Betriebsbeiträge an die Einrichtungen zahlt. Die Einrichtungen in der Zuständigkeit der JGK/KJA, die nicht IVSE anerkannt sind, müssen das Auslastungsrisiko selbst abdecken, zum Beispiel mit erwirtschafteten Reserven oder mit einer angepassten Kosten- und Tarifgestaltung.

Bei der Mehrheit der Unterbringungen trägt die Einrichtung faktisch kaum ein Zahlungsrisiko, da die einweisenden Behörden auf Verlangen der Einrichtung Kostengutsprache erteilen und subsidiär die Kosten tragen. Dies kann in der Praxis zu Fällen führen, dass eine eigentlich freiwillige Unterbringung ohne Mitwirkung des Sozialdienstes durch eine behördliche Massnahme ersetzt wird. Damit ist das Subsidiaritätsprinzip verletzt. Besonders weitgehend ist die Absicherung durch das ALBA, das sogar Debitorenverluste bei Nichtbezahlen von Nebenkosten übernimmt.

Folgerungen 17

Mit dem Übergang zu Leistungsvereinbarungen (mit den einzelnen Einrichtungen oder Kollektivvereinbarungen für eine Gruppe von Einrichtungen, z.B. Kleinerinstitutionen) mit vereinbarten Platzangeboten, Leistungspauschalen und der Möglichkeit zur Rücklagenbildung soll mehr unternehmerischer Spielraum für die Einrichtungen gefördert werden. Rahmenvorgaben zu Rechnungslegung, Zweckbindung von Rücklagen und zur Revision mindern die Risiken für Kanton und Einrichtungen. Mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung ist die Anerkennung als Dienstleister im öffentlichen Auftrag verbunden. Dieses Verfahren kann eigenständig neben dem Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren laufen, ist jedoch mit diesem zu koordinieren.

Handlungsempfehlung 17

Der Übergang von der Finanzierung über Betriebsbeiträge hin zur Finanzierung über Leistungsvereinbarungen wird abgesichert durch die Entwicklung von Mustervereinbarung zwischen Kanton und Einrichtungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Neben Vereinbarungen mit einzelnen Einrichtungen werden Rahmenvereinbarungen für eine Gruppe von Einrichtungen entwickelt, denen sich Einrichtungen, welche die Kriterien dafür erfüllen, anschliessen können (Rahmenvereinbarungen für Kleinerinstitutionen und professionelle Grossfamilien). Für Ausnahmesituationen werden Mustervereinbarungen im Einzelfall entworfen, die nur für eine bestimmte Unterbringung gelten.

8 Ergänzende Hilfen zur Erziehung und die Sozialhilfe als Finanzierungsinstrument

Im Kanton Bern können die Kosten für Unterbringungen in stationären Einrichtungen subsidiär zu Sozialhilfe werden – und zwar die ganzen Kosten der Unterbringung oder begrenzt jener Teil der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen, die diese wegen mangelnder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nicht zahlen. Dies betrifft jedoch nicht die Unterbringungskosten bei behördlich angeordneten Unterbringungen, die in einem speziellen Finanzierungsgefäss als subsidiäre Staatsleistung übernommen werden.

Die SKOS formuliert das Ziel der Sozialhilfe:

„Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration.“

Die Finanzierung von ergänzenden Hilfen zur Erziehung gehört nicht zur Kernaufgabe der Sozialhilfe. Wie in der Behindertenhilfe, wo bundesgesetzlich verankert eine Trennung der Kostentragung der Betreuungsleistungen von der Sozialhilfe stattgefunden hat, stellt sich auch in der Kinder- und Jugendhilfe die Frage, ob die Sozialhilfe insbesondere für ergänzende Hilfen zur Erziehung ein geeigneter Finanzierungsweg ist. Paradoxerweise kann eine stationäre ergänzende Hilfe zur Erziehung zur Bedürftigkeit einer an sich nicht sozialhilfebedürftigen Familie führen, was ein Widerspruch zu den Zielsetzungen der Sozialhilfe ist. In einigen Kantonen sind die stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung komplett von der Sozialhilfe abgekoppelt. In anderen Kantonen wird höchstens der begrenzte, von den Unterhaltspflichtigen nicht übernommene Anteil der Kostenbeteiligung zu Sozialhilfe.

Handlungsempfehlung 18

Die Rolle der Sozialhilfe bei der Kostentragung ergänzender Hilfen zur Erziehung ist zu überdenken. Es sind Szenarien für eine eigenständige von der Sozialhilfe entkoppelte Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu entwickeln.

9 Schnittstellen zwischen Bildung und ergänzenden Hilfen zur Erziehung

Die Unterbringungen in stationären Einrichtungen umfassen je nach Situation auch den Besuch interner Schulen auf Volksschulstufe oder die interne Ausbildung auf Sekundarstufe II. Nicht in allen Einrichtungen werden dafür Kostenträgerrechnungen geführt und die Bildungskosten separat ausgewiesen. Wie gross der Anteil der Bildungskosten innerhalb der Kosten der stationären Unterbringungen der ergänzenden Hilfe zur Erziehung ist, ist deshalb mit Ausnahme der Unterbringungen im Rahmen der Sonderpädagogikverordnung nicht bekannt.

Bei einer behördlich angeordneten Unterbringung eines Kindes können Schulkosten subsidiär unter Massnahmekosten fallen oder bei einer „freiwilligen“ Unterbringung“ subsidiär zu Sozialhilfe werden. Dabei handelt es sich explizit um Fälle ausserhalb Art. 18 VSG. Das Volksschulgesetz sieht die Unentgeltlichkeit des Unterrichtes an den öffentlichen Volksschulen vor. Die Sonderschulung ist Teil des öffentlichen Bildungsauftrages. Die Frage ist berechtigt, ob im Sinne der Gleichbehandlung aller Kinder im Kanton Bern die Unentgeltlichkeit auch für den Besuch einer Volksschulstufe im Rahmen einer angeordneten oder indizierten (unter Mitwirkung eines Sozialdienstes zustande gekommenen) Unterbringung in einer stationären Einrichtung gelten soll.

Die Frage der Aufteilung der Kostentragung zwischen Bildungs- und Betreuungskosten muss auch aus Sicht der unterschiedlichen staatlichen Ebenen gestellt werden. Beispiel: Bei einer durch die KESB angeordneten Unterbringung eines Primarschulkindes in ein Schulheim übernimmt der Kanton als Massnahmekosten die Schulkosten, welche im Regelschulbereich durch die Gemeinde mitzutragen wären.

Folgerungen 19

Bildungsauftrag und Kinder- und Jugendhilfe sind im Kanton Bern bei stationären Unterbringungen nicht klar definiert und abgegrenzt. Zuständigkeit und Finanzierung sind uneinheitlich und vermischt. Im Interesse einer Klärung der Schnittstellen sind Zuweisungsfragen, Fragen der Leistungsauftragserteilung, Überprüfung der Leistungserbringung sowie die Grundsatzfrage der auftragsbezogenen Finanzierung von Bildung und Kinder- und Jugendhilfe zu klären.

Handlungsempfehlung 19

Die Bildungskosten (Volksschule und Sekundarstufe II) sind im Rahmen von stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung bei allen Unterbringungen in den Kostenrechnungen der Einrichtungen auszuweisen und direktionsübergreifend in ihrer Gesamtheit zu erfassen. Die Zuweisungswege und Zuständigkeiten werden im Rahmen des Projekts „Strategie Sonderschulung 2010-15“ überprüft.

V. Teil: Anhang

Glossar wichtiger Begriffe im Projekt

Das Glossar enthält Begriffe, die im Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ immer wieder verwendet werden. Es bezweckt eine möglichst einheitliche Begrifflichkeit im Rahmen des Projektes. So weit als möglich, stützt es sich auf Begriffe übergeordneter Gesetzeserlasse, insbesondere des ZGB und auf bereits vorhandene, anerkannte Terminologieverzeichnisse und übernimmt deren Begrifflichkeit. Das Glossar bleibt bis zum Abschlussbericht des Projektes ein Entwurf.

Begriffe	Erklärung
Aufenthaltstag	<p>Die Definition des Aufenthaltstages entscheidet über den Leistungsabrechnungsmodus. Es besteht im Kanton Bern keine gesamtkantonale Regelung des anrechenbaren Aufenthaltstages für die stationären Einrichtungen im Projektbereich.</p> <p>Für die GEF/ALBA-Einrichtungen hat das ALBA in der Tarifregelung für den Kinder- und Jugendbereich die anrechenbaren Internats-, ½-Internats- und Schultage definiert.</p> <p>Die IVSE definiert den Kalendertag, das heisst die Tage zwischen Ein- und Austrittsdatum bei einer Unterbringung in eine Einrichtung als Verrechnungseinheit insbesondere bei Anwendung der Defizitabrechnungsmethode. Die Methodik der Kalendertage muss gegenüber ausserkantonalen Leistungsbezügern in bernischen IVSE-Einrichtungen zwingend angewendet werden. Bei der Abrechnungsmethode mit Pauschalen kann gemäss IVSE eine andere Zeiteinheit gewählt werden, z.B. Aufenthaltsmonate oder Semester (bei Schulen).</p>
Controlling	<p>Prozess der Zielfestlegung, der Planung und der Steuerung im finanz- und im leistungswirtschaftlichen Bereich; es wird unterschieden in strategisches Controlling (machen wir die richtigen Dinge?) – langfristig und grundsätzlich), und operatives Controlling (machen wir die Dinge richtig?) – die Frage nach der effizienten Aufgabenerfüllung in kurz- und mittelfristiger Perspektive.</p>
Finanzcontrolling	<p>Periodische Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen und der betriebswirtschaftlichen Situation des Leistungserbringers auf der Basis der revidierten Rechnung und Bilanz, der Kostenrechnung und Leistungsstatistik (Auslastung) durch den Leistungsauftraggeber.</p>
Leistungscontrolling	<p>Periodische Auswertung der Zielerreichung (Vereinbarte Struktur-, Prozess- und Ergebnisziele) der Leistungserbringung der beauftragten Einrichtung auf der Basis einrichtungsinterner Controllinginstrumente und des Reportings der Einrichtung.</p> <p>Das Leistungscontrolling wird oft ergänzt durch eine externe Evaluation.</p>
Defizitdeckung	<p>Form der Leistungsabgeltung, bei der auf der Grundlage eines vom Leistungsauftraggeber genehmigten Budgets einer Einrich-</p>

	<p>tung mit Vorliegen der Jahresrechnung die effektiven Betriebskosten (pro Leistung) abgerechnet werden (Defizitabrechnung), sofern sie anrechenbar, d.h. abgeltungsberechtigt sind. Die Kostengutsprache erteilende Instanz leistet Vorschusszahlungen und erhält mit der Defizitabrechnung entweder eine Nachbelastung oder eine Rückerstattung. Die Einrichtung hat dadurch eine ausgeglichene Rechnung.</p>
Dienstleistungsangebote in der Familienpflege	<p>Vermittlung von Pflegeplätzen in Pflegefamilien, sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen, Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern, Beratungen und Therapien für Pflegekinder (PAVO Abschnitt 4a, Art. 20a ff).</p>
Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege	<p>Einrichtung oder Privatperson, die Dienstleistungen in der Familienpflege anbietet (PAVO Abschnitt 4a, Art. 20a ff); solche Anbieter werden im heutigen Sprachgebrauch auch als „Familienplatzierungsorganisation FPO“ bezeichnet. Zur Vereinfachung wird in den Projektberichten die neue Abkürzung DAF für „Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege“ eingeführt.</p>
Einrichtung	<p>Organisation, welche Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung erbringt. In der Regel handelt es sich um juristische Personen. Vereinzelt treten auch Privatpersonen (Einzelfirma) als Leistungserbringer auf.</p>

Entlastungsbetreuung	<p>Betreuung von Kindern (vor allem mit besonderem Betreuungsbedarf) in Pflegefamilien oder in speziellen Einrichtungen an Wochenenden oder in den Ferien zur Entlastung der Herkunftsfamilie.</p>
Ergänzende Hilfen zur Erziehung	<p>Gruppe von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zur Unterstützung der elterlichen Erziehungsverantwortung und zur Bewältigung schwieriger Lebenslagen; darunter fallen alle Formen der öffentlich verantworteten Erziehung in einer Pflegefamilie oder in einem Heim sowie ambulante Leistungen der aufsuchenden Beratung (z.B. sozialpädagogische Familienbegleitung) oder der Betreuung in speziellen Tagesstrukturen ausserhalb des Bereiches der familienergänzenden Kinderbetreuung.</p>
Ambulante Hilfe zur Erziehung	<p>Unterstützung und spezifische Betreuung tagsüber für Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf. Dienstleistungen, die sowohl aufsuchend in den Familien stattfinden, als auch teilweise betreuende Angebote in Einrichtungen, bei welchen der Lebensmittelpunkt des Kindes weiterhin in der Familie bleibt.</p>
Ambulant aufsuchende ergänzende Hilfen zur Erziehung	<p>Hilfen zur Erziehung, die in den "natürlichen" Lebenskontexten der Familie stattfinden (z.B. in deren Wohnungen).</p>
Ambulant betreuende ergänzende Hilfen zur Erziehung	<p>Hilfen zur Erziehung, bei welchen Kinder nur an einigen Stunden eines Tages und/oder einigen Tagen einer Woche bei einem Leistungsanbieter betreut werden, die hinsichtlich der pädagogischen Aufgabenstellung und der Intensität der angebotenen Förderleistungen über die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreu-</p>

	ung (Tagesfamilien, Kindertagesstätten oder Tagesschulen) hinausgehen.
Stationäre Hilfe zur Erziehung	Heimerziehung oder Betreuung in einer Pflegefamilie gemäss den Bestimmungen der PAVO Abschnitt 4 „ Heimpflege “ und Abschnitt 2 „Familienpflege“.
Unterbringung in einem Heim (Heimunterbringung)	Unterbringung eines Kindes in einer sozialpädagogischen Einrichtung tags- und nachtsüber, die auf den individuellen Betreuungsbedarf eines Kindes antwortet und in der Regel für einen längeren Zeitraum die Verantwortung für die Erziehung und Entwicklungsbegleitung übernimmt (gemäss PAVO „ Heimpflege “).
Unterbringung in einer Pflegefamilie	Unterbringung eines Kindes in einer Familie ausserhalb der Herkunftsfamilie (leibliche Eltern oder Stiefeltern im Falle einer Patchworkfamilie) gemäss PAVO „Familienpflege“.
Externe Sonderschulung	Besuch des Unterrichtes in einer Sonderschule vom Aufenthaltsort des Kindes aus (Herkunftsfamilie, Pflegefamilie oder Heim ohne interne Schule).
Familienpflege	Siehe Unterbringung in einer Pflegefamilie .
Familienplatzierungsorganisation	Siehe Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege .
Fremdunterbringung	Stationäre Unterbringung eines Kindes ausserhalb der Herkunftsfamilie (synonym wird in der Praxis auch der Begriff „Fremdplatzierung“ verwendet).
Heilpädagogische Früherziehung (HFE)	In der Heilpädagogischen Früherziehung HFE werden Kinder mit Behinderungen, mit Entwicklungsverzögerungen, -einschränkungen oder -gefährdungen ab Geburt bis maximal zwei Jahre nach Schuleintritt mittels Abklärung, präventiver und erzieherischer Unterstützung sowie angemessener Förderung im familiären Kontext behandelt. (Quelle: Konkordat Sonderpädagogik). Sie gehört zur „familienunterstützenden besonderen frühen Förderung“ gemäss Konzept „Frühe Förderung im Kanton Bern“ und ist Teil der Sonderpädagogik.
Heimpflege	Umfasst das gesamte Spektrum der Heimerziehung; wird in der PAVO zur Unterscheidung von „ Familienpflege “ verwendet.
Integrative Sonderschulung	Unterricht eines Kindes mit besonderem Betreuungsbedarf in der Regelschule – in der Regel am Aufenthaltsort des Kindes – ergänzt durch besondere fachliche ambulante Unterstützung in der Regelschule.
Institution	Siehe Einrichtung .
Jugendliche	Siehe Kind .
Jugendstrafrechtliche Massnahme	Durch die Jugendstrafrechtsbehörden angeordnete Massnahme; in diesem Projekt beschränkt auf angeordnete ergänzende Hilfen zur Erziehung.

Junge Erwachsene	Jugendliche nach Erreichen der Volljährigkeit bis zum Ende einer jugendstrafrechtlichen Massnahme oder bis zum Abschluss einer während der Minderjährigkeit begonnenen Massnahme der ergänzenden Hilfen zur Erziehung; für junge Erwachsene gelten die Bestimmungen der PAVO inhaltlich und formal sinngemäss.
Kinder- und Jugendhilfe	<p>Handlungsbereich, der zusätzlich zum Bildungssystem, zum Gesundheitswesen und zu den privaten Leistungen von Familien und Verwandtschaftssystemen die sozialen Bedingungen des Aufwachsens von Kindern gestaltet.</p> <p>Zum Grundleistungskatalog der Kinder- und Jugendhilfe gehören:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allgemeine Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien, • Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen, • Ergänzende Hilfen zur Erziehung (☒), • Abklärung und • Fallführung.
Kindesschutzmassnahme	Durch eine Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde angeordnete Massnahme – in diesem Projekt beschränkt auf ergänzende Hilfen zur Erziehung – zur Sicherung des Kindeswohls.
Kind	Minderjährige gemäss ZGB Art. 14; im Rahmen dieses Projekts können in spezifischen Situationen auch junge Erwachsene nach Erreichen der Volljährigkeit mitgemeint sein. Siehe junge Erwachsene .
Kostenbeteiligung (der Unterhaltspflichtigen)	Beteiligung der Unterhaltspflichtigen an den Kosten für stationäre (Heimpflege, Familienpflege) oder ambulante Leistungen; die Beteiligung kann von einem begrenzten Anteil bis zur vollständigen Kostenübernahme gehen.
Kostenrechnung	<p>Teilgebiet des betrieblichen Rechnungswesens, das unter anderem der Kontrolle der Wirtschaftlichkeit, der Kalkulation und der Steuerung der betrieblichen Leistungen dient. Im Gegensatz zur Finanzbuchhaltung, die sich an den Grössen Aufwand und Ertrag orientiert, verwendet die Kostenrechnung die Grössen Kosten und Leistung.</p> <p>Die Kostenrechnung gliedert sich in Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung.</p> <p>Ausgegangen wird von einer Vollkostenrechnung, welche die direkt zuweisbaren Einzelkosten und die anteilmässige Zuweisung der Gemeinkosten umfasst.</p> <p>Im Interesse der Vergleichbarkeit und der Sicherstellung des wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Mittel verlangt die IVSE von sozialen Einrichtungen das Führen einer Kostenrechnung. Sie gibt einen Kontenplan (IVSE/Curaviva) vor und regelt in den Richtlinien zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung Details zur</p>

	Erstellung der Kostenrechnung.
Kostenart	Unterteilung der Kosten nach Art der Entstehung, z.B. Personalkosten, Sachaufwand, Liegenschaftsaufwand.
Kostenstelle	<p>Kostenstellen sind organisatorisch abgrenzbare, kostenverursachende Betriebseinheiten wie zum Beispiel einzelne Wohngruppen, Schulstufen, Küche oder Therapie.</p> <p>Kostenstellen dienen unter anderem der Zuweisung von Gemeinkosten auf die Kostenträger.</p>
Kostenträger	<p>Als Kostenträger werden die Leistungen (Angebote) einer Einrichtung bezeichnet. Die Kostenaufteilung rechnet die Kosten den einzelnen, definierten Leistungen, meist pro Zeiteinheit zu.</p> <p>Soweit möglich werden Kosten direkt dem Kostenträger zugeordnet. Wo dies nicht möglich ist, erfolgt die Verteilung der Kosten auf Grund der Vorkosten- und Kostenstellenrechnung.</p>
Kostenträgerschaft	Staatliche Ebene (Bund, Kanton, Gemeinde), beziehungsweise Verwaltungseinheit (Direktion) oder Private (siehe Kostenbeteiligung), welche die Kosten für ergänzende Hilfen zur Erziehung bezahlen.
Kostengutsprache/ Kostenübernahmegarantie	<p>Zusicherung (meist schriftlich) der Übernahme der anrechenbaren Kosten für Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung, die von einer Einrichtung oder Privaten erbracht werden. Kostengutsprachen werden meist von den unterbringenden Stellen (das können auch die Sorgeberechtigten sein) an die Einrichtung geleistet. Sie können zeitlich und im Umfang begrenzt sein.</p> <p>Die IVSE spricht von der Kostenübernahmegarantie und meint damit die Gewährleistung der Kostenübernahme im interkantonalen Verkehr zwischen Wohnkanton und einer Einrichtung des Standortkantons.</p> <p>Die Verrechnung von Nebenkosten erfolgt in der Regel auf der Grundlage einer separaten Kostengutsprache.</p>
Krisenintervention	Kurzfristige, temporäre Unterbringung eines Kindes in einer Einrichtung oder Pflegefamilie in Notfallsituationen (z.B. plötzlicher Ausfall der Sorgeberechtigten), als Time-out oder im Sinne einer Übergangsunterbringung zur Klärung der weiteren Betreuung.
Leistungen	<p>In Art, Ziel, Umfang und Zeit definierte Leistung eines Leistungsanbieters ergänzender Hilfen zur Erziehung.</p> <p>In der Betriebswirtschaft wird von „Produkten“ gesprochen. Im Sozialbereich hat sich der Begriff „Leistung“ durchgesetzt.</p>
Leistungsabgeltung	Finanzielle Abgeltung beauftragter Leistungen für eine festgelegte Zeiteinheit zu einem vereinbarten Preis (> Tarif) für ein bestimmtes Kind an einen Leistungserbringer; Formen sind Leistungspauschalen, Defizitdeckung oder (selten) Globalbeiträge.

Leistungsauftrag	Vereinbarung oder öffentlich-rechtlicher Beschluss (z.B. des Parlamentes oder der Regierung) über Art, Umfang und Qualität des Leistungsangebotes zwischen einer oder mehreren Einrichtungen und dem Leistungsauftraggeber.
Leistungsbesteller/-in	Kinderschutz- und Jugendstraßenbehörden, die durch ihre Entscheidungen die Erbringung von Leistungen für individuelle Leistungsempfänger/-innen auslösen; Sorgeberechtigte und junge Erwachsene – meist unter Mitwirkung eines Sozialdienstes –, die Leistungen für ihr Kind oder für sich nachfragen.
Leistungsempfänger/-in	Kinder, junge Erwachsene und ihre Familien.
Leistungserbringer	Einrichtung (juristische Person oder Einzelfirma) oder Privatperson/-en (Pflegefamilien), welche definierte Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung anbieten und erbringen.
Leistungsträger/-auftraggeber	Öffentliche Instanz (Kanton vertreten durch Verwaltungsorgane) welche einer oder mehreren Einrichtungen einen Leistungsauftrag im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung erteilt.
Leistungsvertrag/-vereinbarung	Vertrag zwischen Leistungsauftraggeber und einer oder mehreren Leistungserbringern (z.B. mittels eines Rahmenvertrages) über die Erbringung von Leistungen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Geregelt werden insbesondere Inhalt und Form der einzelnen Leistungen, Zielgruppe, Qualitätsstandards und Kosten.
Nebenkosten (individuelle)	<p>Individuelle Nebenkosten entstehen bei einer stationären und teilstationären Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in einer Institution.</p> <p>Sie umfassen im Wesentlichen Anschaffungskosten für den persönlichen Bedarf und individuelle Gesundheitsauslagen.</p> <p>Die Nebenkosten gelten nicht als verrechenbarer Aufwand der Institution (im Sinne der IVSE-Regelungen). Für sie muss eine separate Kostengutsprache eingeholt werden. Sie sind grundsätzlich zwischen Institution und Sorgeberechtigten zu vereinbaren. Sie werden primär den Unterhaltspflichtigen individuell in Rechnung gestellt. Sie können subsidiär zu Leistungen der Sozialhilfe werden.</p> <p>Quellen: IVSE Kostenrechnung, Tarifregelungen GEF/ALBA</p>
Nettoaufwand (anrechenbarer)	<p>Aufwand zur Erbringung einer Leistung unter Einschluss sämtlicher Kosten, wie für die Bereitstellung der Infrastruktur, Personal-, Sach- und Kapitalkosten sowie Abschreibungen. Abgezogen werden die anrechenbaren Erträge wie zum Beispiel Kapitalerträge, Einkünfte aus Personalverpflegung, Vermietungen und so weiter.</p> <p>Der Nettoaufwand wird in der Kostenrechnung den einzelnen Kostenträgern zugewiesen. Synonym wird oft von einer „Vollkostenrechnung“ gesprochen, welche den Aufwand bezogen auf eine Leistung möglichst vollständig abbilden soll.</p> <p>Die IVSE spricht vom anrechenbaren Nettoaufwand und definiert</p>

	aus was der anrechenbare Aufwand besteht und wie sich die anrechenbaren Erträge zusammensetzen.
Pflegefamilie/-eltern	Familie bestehend aus einem oder beiden Elternteilen (Pflegeeltern), den eigenen Kindern oder weiteren aufgenommenen Personen, welche ein Kind in seinen Haushalt zur Pflege und Erziehung aufnimmt.
Pflegegeld	Geldliche Abgeltung der Leistungen der Pflegefamilie; besteht aus einem Entgelt für Pflege und Erziehung (lohnartig) und einer Entschädigung für die Lebenskosten (z.B. Unterkunft, Ernährung, Kleidung).
Pflegevertrag	Schriftliche Regelung des Pflegeverhältnisses zwischen Sorgeberechtigten, unterbringender Behörde und Pflegefamilie.
Platzierung	Im Sozialbereich häufig verwendeter Begriff für die Unterbringung einer Person in einer Einrichtung, vor allem von Minderjährigen oder nicht handlungsfähigen Personen; siehe auch Unterbringung .
Schulheim/-internat	Stationäre Einrichtung mit interner Schule; die untergebrachten Kinder eines Schulheimes können im Laufe ihres Aufenthaltes von der internen Schule an die öffentliche Schule am zuständigen Schulstandort wechseln (z.B. in eine höhere Schulstufe).
Sorgeberechtigte	Träger der elterlichen Sorge gemäss ZGB (insbesondere Art. 296 ff); in Regel beide Elternteile; bei Einschränkung des Sorgerechts kann die Sorge auf einen Vormund übertragen werden; die Begriffe „Sorgeberechtigte“ und „ Unterhaltspflichtige “ sind differenziert anzuwenden.
Sozialhilfe	Die Sozialhilfe umfasst gemäss Sozialhilfegesetz des Kantons Bern Massnahmen in folgenden Bereichen: a) finanzielle Existenzsicherung, b) persönliche Autonomie, c) berufliche und soziale Integration, d) Lebensbedingungen. Der Kernauftrag der Sozialhilfe richtet sich nach Art. 12 „Recht auf Hilfe in Notlagen“ der Bundesverfassung: „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“
Staatsbeitrag	Finanzhilfe oder Abgeltung gemäss Staatsbeitragsgesetz des Kantons Bern (StGB); Staatsbeiträge können an Einrichtungen, die ergänzende Hilfen zur Erziehung anbieten, gemäss StGB und SHG in Form von Betriebs- und/oder Investitionsbeiträgen ausgerichtet werden Zudem kann die Ausrichtung von individuellen Beiträgen an Leis-

	tungsempfänger gemeint sein (SHG).
Subvention	Synonym für Staatsbeitrag .
Tarif	Festgelegter Preis für eine bestimmte Leistung einer Einrichtung pro Zeiteinheit für ein untergebrachtes Kind (= Leistungsabgeltung); Synonym werden auch „Taxe“ oder „Tagessatz“ verwendet; siehe auch Leistungsabgeltung .
Unterbringung	Begriff aus dem ZGB für die Unterbringung eines Kindes in einer Einrichtung oder in einer Pflegefamilie.
Unterhaltspflichtige	Der Begriff bezieht sich auf die Unterhaltspflicht gemäss ZGB Art. 276ff; in der Regel sind es die Eltern des Kindes. Bei Volljährigen ist die Unterhaltspflicht zu differenzieren, z.B. bei eigenem Einkommen und Vermögen.
Vollkosten	Siehe Nettoaufwand (anrechenbarer).

