



**Vortrag zur Änderung der
Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe
(Sozialhilfeverordnung, SHV)**

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage.....	1
2.1 Parlamentarische Vorstöße.....	2
2.2 Mängel des bisherige Systems.....	2
2.3 Gleichzeitige Revision des Abgeltungssystems für den Vollzug der Aufgaben im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz	3
3. Grundzüge der Neuregelung	3
3.1 Begleitgruppe	3
3.2 Systemwechsel	3
3.3 Berechnung der Pauschalen im Bereich der individuellen Sozialhilfe	4
3.4 Besoldungskosten Inkasso und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen	5
3.5 Besoldungspauschale für Sozialinspektorate	5
3.6 Vorzüge des neuen Systems.....	5
3.7 Vollzug des Systems	6
3.8 IIZ-Assessments	6
3.9 SKOS-Richtlinien	6
4. Erläuterungen zu den Artikeln.....	7
5. Finanzielle Auswirkungen	12
6. Personelle Auswirkungen	13
7. Auswirkungen auf die Gemeinden	13
8. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	13
9. Ergebnis des Konsultationsverfahrens.....	13

Vortrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion an den Regierungsrat zur Änderung der Sozialhilfeverordnung

1. Zusammenfassung

Mit dieser Vorlage wird ein neues Abgeltungssystem für die Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen des im Bereich der individuellen Sozialhilfe tätigen Personals der Sozialdienste eingeführt. Neu können die Gemeinden pro Fall wirtschaftliche Hilfe sowie pro Fall präventive Beratung je eine Pauschale im Lastenausgleich abrechnen.

Dieser Systemwechsel gilt ebenfalls für die Besoldung des im Vollzug der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen und des Inkassos tätigen Personals. Auch in diesem Bereich können die Gemeinden neu pro Fall eine Pauschale abrechnen.

Überdies werden die revidierten SKOS-Richtlinien 12/16¹ für den Kanton Bern übernommen.

2. Ausgangslage

Gemäss dem Sozialhilfegesetz (SHG)² ist die Sozialhilfe eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden – der Vollzug obliegt den Gemeinden. Vor diesem Hintergrund werden im Kanton Bern seit Jahren die wesentlichen Personalkosten für den Vollzug einer professionellen Sozialhilfe von Kanton und Gemeinden über den Lastenausgleich finanziert. Die Finanzierung ist so konzipiert, dass bei steigender Belastung zusätzliche Ressourcen abgerechnet werden können, sofern die Gemeinde diese geltend macht. Es soll verhindert werden, dass Sozialdienste aus Kostengründen mit unterschiedlichen Personalressourcen ausgestattet sind. Dieses System hat sich über Jahre hin bewährt und hat dazu beigetragen, dass in den Gemeinden schnell auf teilweise massiv ansteigende Fallzahlen in ihren Sozialdiensten reagiert werden konnte. Mit der Weiterentwicklung dieses Abgeltungssystems nahm auch die Regulierungsdichte zu. Dies führt dazu, dass es heute als zu differenziert, zu aufwändig und zu wenig zielgerichtet erscheint. Die GEF hat diesen Handlungsbedarf erkannt und Abklärungen im Hinblick auf grundsätzliche Änderungen vorgenommen. Mittlerweile wurden zudem auch parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit der Abgeltung der Sozialdienste eingereicht und behandelt.

Bei einem Wechsel des Abgeltungssystems sind folgende Ansprüche zu berücksichtigen: Einerseits geht es darum, eine im Vollzug einfache Lösung zu finden, die den Gemeinden mehr Spielräume bietet und dabei gleichzeitig die richtigen Anreize setzt, um weiterhin qualitativ gute Sozialarbeit zu gewährleisten. Andererseits müssen die Auswirkungen auf der Kostenebene berechenbar und für Kanton und Gemeinden tragbar sein.

Durch das SHG vorgegeben wird, dass die Aufwendungen für die Besoldung und Weiterbildung des Personals der Sozialdienste gemäss Artikel 80 Buchstabe *b* und *c* SHG lastenausgleichsberechtigt sind. Der Regierungsrat regelt die anrechenbaren Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen. Zu diesem Zweck kann er Pauschalen festlegen (Art. 80a Abs. 1 Bst. *b* und Abs. 2 SHG). Gestützt auf Artikel 12 Absatz 2 des Gesetzes über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen³ kann der Regierungsrat zudem durch Verordnung vorsehen, dass die Verwaltungskosten für die Alimentenhilfe in den Lastenausgleich nach der Sozialhilfegesetzgebung einbezogen werden.

¹ Von der SKOS bezeichnet als: „4. überarbeitete Ausgabe April 2005, Ergänzungen 12/05, 12/07, 12/08, 12/10 12/12, 12/14, 12/15, 12/16“

² Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

³ Gesetz vom 6. Februar 1980 über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (BSG 213.22)

2.1 Parlamentarische Vorstösse

Die Motion Müller (2015/081) „Mehr Handlungsspielraum für Sozialämter bei der Personalrekrutierung“ wurde vom Grossen Rat angenommen. Sie verlangt, dass die Vorgaben der GEF im Zusammenhang mit der Gewinnung von Fachpersonal für die Sozialdienste gelockert werden und der Handlungsspielraum der Gemeinden erhöht wird.

Die Motion von Kaenel (2014/235) „Kantonspauschalen für Sachbearbeiter von Sozialdiensten sollen nur Löhne und Sozialabgaben decken“ und die Motion Müller (2014/264) „Zweckentfremdete Verwendung der Gelder aus dem Lastenausgleich durch die Gemeinden“ wurden beide als Postulat angenommen. Sie beinhalten die Forderung, dass die aus dem Lastenausgleich finanzierten Besoldungspauschalen von den Gemeinden nur zu diesem Zweck eingesetzt werden dürfen.

Die Motion Gasser (2016/103) „Überlastete Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter“ verlangt, die Fallbelastung der Sozialarbeitenden zu senken. Sie wurde vom Grossen Rat als Postulat angenommen und gleichzeitig abgeschrieben, weil das neue Abgeltungssystem nicht mehr auf die Systematik der Fallbelastung abstützt. Der vorliegende Systemwechsel bezweckt Vereinfachungen im Vollzug und bietet den Gemeinden mehr Spielraum bei der Personalrekrutierung und bei der internen Organisation. Damit soll ein Anliegen des Postulats umgesetzt werden.

2.2 Mängel des bisherige Systems

Bisher erteilt das Sozialamt (SOA) für jede einzelne Stelle die Bewilligung, dass eine entsprechende Besoldungskostenpauschale im Lastenausgleich abgerechnet werden konnte (Art. 34 SHV). Grundlage für die Bemessung der Anzahl Stellen bildet die Anzahl bearbeiteter Fälle resp. die Fallbelastung⁴ pro Vollzeitstelle. Im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe bewilligt das SOA im bisherigen System für die Richtgrösse von 80 – 100 Fällen eine Vollzeitstelle Sozialarbeit und für die Richtgrösse von 160 – 200 Fällen eine Vollzeitstelle Administration.

Dieses Abgeltungssystem weist einige Schwachstellen auf. So kann das SOA die Fallzahlen, die der Sozialdienst seinem Gesuch für die Personalressourcen zu Grunde legt, nur ungenügend plausibilisieren. Die Richtgrösse für eine angemessene Fallbelastung pro Vollzeitstelle führt weiter zu ungleichen Ressourcenausstattungen in den Sozialdiensten. Sie war eingeführt worden, damit die Gemeinden bei einem Fallrückgang ihren Personalbestand nicht von einem Jahr zum andern selber finanzieren oder sogar abbauen müssen. Die Regelung hat jedoch dazu geführt, dass die Sozialdienste unterschiedliche Fallbelastungen pro Vollzeitstelle aufweisen. Die Anzahl der verfügbaren Pauschalen für Stellen stieg im Vergleich zu den bearbeiteten Fällen übermässig an. Weiter ist der administrative Aufwand für die Gemeinden und das SOA hoch, weil die Sozialdienste beim SOA im Voraus Stellen beantragen und Stellenpläne sowie Diplome einreichen müssen und das SOA diese einzeln kontrolliert. Da das SOA für konkrete Stellen im Fachbereich Soziale Arbeit oder in der Administration Pauschalen bewilligt, haben die Gemeinden kaum Spielraum, Kosten für weiteres Personal via Lastenausgleich abzurechnen. Hinzu kommt, dass die gewährten Pauschalen pro bewilligte Vollzeitstelle mehr als kostendeckend sind.⁵ Eine Umfrage des SOA zu den effektiven Löhnen des Sozialdienstpersonals bei 14 Sozialdiensten zeigte, dass die effektiv ausgerichteten Besoldungen in der Regel tiefer sind als diejenigen, welche die Gemeinden im Lastenausgleich abgerechnet hatten. Gemäss Umfrage betrug das durchschnittliche Jahresgehalt einer Vollzeitstelle Sozialarbeit CHF 118'500.-, während es für eine Vollzeitstelle Administration CHF 104'900.- ausmachte. Mit dem Differenzbetrag wurde in den Gemeinden häufig zusätzliches Personal für den Vollzug der Sozialhilfe angestellt. Schlussendlich kennzeichnet sich das heutige System durch eine operative Detailorientierung. Den Gemeinden werden genaue Vorgaben gemacht, für welches Personal sie Pauschalen abrechnen dürfen, was nahezu flächendeckend überprüft

⁴ Anzahl Fälle, welche von einer Vollzeitstelle innerhalb eines Jahres zu bearbeiten sind.

⁵ Sie betragen im Jahr 2015 CHF 132'800 für Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter bzw. CHF 110'400 für das Administrativpersonal (Art. 34 Abs. 2 SHV).

wird. Diese Kontrolle führt einerseits zu einem grossen Aufwand für die Sozialdienste und das SOA und gewährt den Sozialdiensten andererseits kaum Spielräume bei der Personalrekrutierung sowie der internen Organisation.

2.3 Gleichzeitige Revision des Abgeltungssystems für den Vollzug der Aufgaben im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz

Die Sozialdienste erfüllen gemäss Artikel 22 Absatz 2 KESG⁶ auch Aufträge der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, welche durch den Kanton abgegolten werden. Die anrechenbaren Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen für den Vollzug des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts wurden bisher durch das SOA im selben Verfahren festgelegt wie die lastenausgleichsberechtigten Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen der Gemeinden für das im Bereich der individuellen Sozialhilfe tätige Personal.⁷ Dieses in der ZAV festgehaltene Abgeltungssystem wird gleichzeitig revidiert. In Zukunft sollen ebenfalls Leistungen abgegolten und nicht mehr Pauschalen für die Finanzierung von Stellen bewilligt werden.

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Begleitgruppe

Für die Neuregelung der Abgeltung der Besoldungskosten und insbesondere für die Definition der Höhe der Pauschalen wurde eine breit abgestützte Begleitgruppe einberufen. Sie bestand aus Vertreterinnen und Vertretern des Verbands Bernischer Gemeinden (VBG), der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE), des Kantonalen Jugendamts (KJA) sowie des SOA und des Rechtsamts der GEF.

3.2 Systemwechsel

Gestützt auf eine vom SOA in Auftrag gegebene Studie⁸ der Hochschule Luzern entschied man sich für ein Abgeltungsmodell mit Pauschalen pro Fall anstatt pro Stelle, bei dem strukturelle Minimalvorgaben gemacht werden und ansonsten den Gemeinden viel Freiraum belassen wird. Das neue System weist folgende Eckpunkte auf:

- Die Pauschale dient dem Zweck, die Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen des im Bereich der individuellen Sozialhilfe sowie der Alimentenhilfe tätigen Personals abzugelten und ist dafür einzusetzen.
- Die Pauschale wird pro bearbeiteten Fall ausgerichtet. Die Falldefinition richtet sich nach der bisherigen Praxis (Vgl. Ziff. 4, Erläuterungen zu den Artikel 34d-34g).
- Die einzelnen Fälle können sich bezüglich Ressourcenbindung stark unterscheiden. Die Pauschale geht von der durchschnittlichen Ressourcenbindung aus, da eine weitere Differenzierung nicht zweckmässig ist.
- Die Gemeinden können pro Fall wirtschaftlicher Sozialhilfe gemäss der Datenquelle der SHR/DWH⁹ eine Pauschale in den Lastenausgleich einbringen. Mit der Abstützung auf die Statistik SHR/DWH, welche ohnehin erhoben wird, müssen die Sozialdienste – wie von ihnen gewünscht – keine eigene Fallstatistik in diesem Bereich mehr führen und das SOA

⁶ Gesetz vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316)

⁷ Artikel 8 ff. der Verordnung vom 19. September 2012 über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen (ZAV; BSG 213.318)

⁸ Matthias von Bergen, Paul Bürkler, Entwicklungen von neuen Modellen zur Finanzierung der Besoldungskosten der Sozialdienste im Kanton Bern, Luzern, 4. Dezember 2014

⁹ Sozialhilfeabrechnung (SHR) und differenzierte wirtschaftliche Hilfe (DWH): Jede Gemeinde im Kanton Bern reicht dem SOA jährlich die Sozialhilfeabrechnung ein. Sie enthält alle lastenausgleichsberechtigten Aufwendungen und Erträge nach dem SHG. Auf dieser Grundlage wird der Lastenausgleich Sozialhilfe berechnet. Die differenzierte wirtschaftliche Hilfe stellt eine Kostengliederung der wirtschaftlichen Hilfe basierend auf die Vorgaben aus dem Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1) dar.

kann die Zahlen überprüfen. Die Datenqualität der SHR/DWH ist hoch und nimmt stetig zu, die GEF arbeitet mit den Sozialdiensten laufend an deren Verbesserung.

- Fälle präventiver Beratungen können mit einer Pauschale in den Lastenausgleich eingebracht werden, soweit sie nicht 25% der Anzahl der geltend gemachten Fälle wirtschaftlicher Hilfe übersteigen.
- Auch im Bereich des Inkasso und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen kann pro Fall eine Pauschale in den Lastenausgleich eingegeben werden.
- Mit diesem vereinfachten Modell müssen im Voraus keine Pauschalen für Stellen mehr bewilligt werden und es müssen keine Stellenpläne und Diplome mehr eingereicht und überprüft werden. Damit steht den Gemeinden in Umsetzung der Motion Müller (2015/081) mehr Spielraum bei der Personalrekrutierung zur Verfügung.
- Die Pauschalen wirtschaftliche Hilfe und präventive Beratung stützen sich auf die bearbeiteten Fälle, das Gesamtvolumen, welches für die Finanzierung des Sozialdienstpersonals in der individuellen Sozialhilfe im Jahr 2014 über den Lastenausgleich finanziert wurde und auf den aktuellen Personalbestand. Damit stehen den Gemeinden so viele Mittel zur Verfügung, wie sie benötigen, um den Sozialdienst ordnungsgemäss zu führen, jedoch nicht mehr. Die mit den Motionen von Kaenel (2014/235) und Müller (2014/264) geforderte Zweckbindung wird dadurch erreicht. Es ist sodann primär Aufgabe der gemeindeinternen Aufsicht, sicherzustellen, dass die gewährten Pauschalen auch tatsächlich ihrem Zweck zugeführt werden.
- Der Kanton erlässt weiterhin Vorgaben zur Qualifikation des Personals, das die Verantwortung in der Fallführung trägt sowie das Personal der Alimentenhilfe. Alle übrigen Aufgaben können, wenn sinnvoll, grundsätzlich auch an Personen mit anderen geeigneten Qualifikationen delegiert werden. Mit diesen Minimalvorgaben haben die Sozialdienste mehr Spielraum bei der internen Organisation sowie bei der Personalrekrutierung.
- Mit der Einreichung der Sozialhilferechnung in den Lastenausgleich bestätigen die Gemeinden mittels Selbstdeklaration, dass die Sozialhilfe gemäss den rechtlichen Vorgaben vollzogen wurde. Damit fällt die Einzelkontrolle weg und das SOA beschränkt sich auf Stichproben.

Die Auswirkungen des Systemwechsels werden im Rahmen eines Monitorings des SOA und des KJA überwacht.

3.3 Berechnung der Pauschalen im Bereich der individuellen Sozialhilfe

Das neue System mit einer Pauschale pro Fall orientiert sich an der durchschnittlichen Fallbelastung der Sozialdienste pro Vollzeitstelle. Sie liegt bei 97.4 Fällen pro Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter und bei 176.4 Fällen beim Administrativpersonal. Im noch geltenden Finanzierungsmodell hingegen ist es aufgrund der zulässigen Bandbreiten in der Verordnung möglich, dass die Fallbelastungen zwischen den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern verschiedener Sozialdienste unterschiedlich sind. Dies führt zu einer ungleichen Ressourcenausstattung (80-100 Fälle pro Vollzeitstelle Sozialarbeit und 160-200 Fälle pro Vollzeitstelle für Administrativpersonal).

Die Umstellung auf ein System mit Pauschalen pro Fall führt tendenziell dazu, dass Sozialdienste, welche im bestehenden System eine unterdurchschnittliche Fallbelastung aufwiesen, mit dem neuen System weniger Besoldungskosten abrechnen können als bisher.

Bei der Festlegung der Pauschalen galt es auch zu berücksichtigen, dass die Sozialdienste prozentual unterschiedlich viele Fälle präventiver Beratungen bearbeiten. Gemessen am Total der im Jahr 2013 bearbeiteten Fälle variiert der Anteil präventiver Fälle zwischen 0.61% und 33%. Da das SHG Prävention als wichtige Aufgabe definiert, ist weiterhin zu gewährleisten, dass die Sozialdienste eine angemessene Zahl an präventiven Beratungen leisten, um aufwändigere und teurere spätere Sozialhilfefälle zu verhindern.

Um diesen ganz unterschiedlichen Ausgangslagen der Sozialdienste Rechnung zu tragen, suchte die GEF nach einem Modell, das die nötigen Mittel zur Verfügung stellt, die Anreize richtig setzt, aber auch die Auswirkungen auf die Gemeinden in einem vertretbaren Rahmen hält. Das Ergebnis ist ein System, das Fälle wirtschaftlicher Hilfe und Fälle präventiver Beratung getrennt berücksichtigt. Ausgehend vom Gesamtkostenvolumen von ca. CHF 72 Mio. für 29'062 Fälle wirtschaftlicher Hilfe und 5'757 Fälle präventiver Beratungen im Jahr 2014 ergeben sich eine Pauschale von CHF 2'280.- für einen Fall wirtschaftlicher Hilfe und eine Pauschale von CHF 1'140.- für einen Fall präventiver Beratung. Für den Grossteil der befragten Praktiker und Praktikerinnen ist dieses Verhältnis von 2 zu 1 zwischen den beiden Pauschalen nachvollziehbar, VBG und BKSE stützen diesen Vorschlag.

Die einzelnen Fälle können sich bezüglich Ressourcenbindung stark unterscheiden. Die Pauschale geht von der durchschnittlichen Ressourcenbindung aus, da eine weitere Differenzierung nicht zweckmässig ist.

Um ein Kostenrisiko zu vermeiden, wird die lastenausgleichsberechtigte Anzahl Fälle präventiver Beratung auf 25% der Anzahl Fälle wirtschaftlicher Hilfe beschränkt.

Die Betreuungszulagen und die Beiträge an die Familienausgleichskassen wurden bei der Festlegung der Höhe der Pauschalen eingerechnet. Sie sind mit den Pauschalen abgegolten und werden daher nicht mehr zusätzlich vergütet. Im neuen System werden „Leistungen“ und nicht Löhne bezahlt. Einzig die Löhne für Praktikantinnen und Praktikanten werden wie bis anhin zusätzlich vergütet.

3.4 Besoldungskosten Inkasso und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen

Für das im Vollzug des Inkassos und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen tätige Personal werden im bisherigen System ebenfalls Stellen bewilligt, welche mittels einer Pauschale pro Stelle in den Lastenausgleich eingegeben werden können. Die Fallbelastung pro Vollzeitstelle ist dabei fix festgelegt.

Um die Abgeltung der Besoldungskosten einheitlich zu gestalten, werden in diesem Bereich neu ebenfalls Fallpauschalen zum Lastenausgleich zugelassen. An der Höhe der Abgeltung ändert sich dadurch nichts. Auch die Anforderungen an das Personal bleiben weiterhin bestehen.

3.5 Besoldungspauschale für Sozialinspektorate

Gemeinden können gemäss Artikel 19a Absatz 2 SHG ein Sozialinspektorat führen oder Dritte mit der Durchführung solcher Inspektionen zu beauftragen. Von der Möglichkeit, ein eigenes Sozialinspektorat zu führen, macht aktuell keine Gemeinde Gebrauch.

Wird ein eigenes Sozialinspektorat geführt, erfolgt die Abgeltung im Lastenausgleich mittels Besoldungspauschale. Die entsprechenden Bestimmungen müssen folglich ebenfalls dem neuen System angepasst werden.

3.6 Vorzüge des neuen Systems

Das neue System zur Finanzierung der Ressourcen, die zum Vollzug einer qualitativ guten Sozialhilfe erforderlich sind, bringt wesentliche Vorteile.

- Die Pauschale pro Fall gewährleistet die Gleichbehandlung der Sozialdienste auf der Ebene der Ressourcenfinanzierung. Jeder Fall wird gleich abgegolten.
- Die Pauschale ist nicht mehr an Stellen geknüpft. Die Gemeinden haben einen grösseren Handlungsspielraum bezüglich personeller Zusammensetzung im Vollzug der Sozialhilfe als bisher.
- Das System setzt den Anreiz, in allen Sozialdiensten auch präventiv zu beraten.
- Der Systemwechsel führt zu einer Reduktion des administrativen Aufwands. Die Gemeinden müssen dem SOA kein Gesuch für die Bewilligung von Stellen und keine Diplome mehr einreichen.

- Mit der Vorgabe, dass für die Fallführung das Fachpersonal die Verantwortung trägt, ist die Qualität und Professionalität weiterhin gewährleistet.
- Durch die beiden Pauschalen, die betreffend wirtschaftliche Hilfe an die Fallstatistik und hinsichtlich Prävention an den Nachweis der effektiv geleisteten Beratungen geknüpft werden, wird eine allfällige Zweckentfremdung der Mittel viel schwieriger.
- Es ist vorgesehen, dass das SOA die Abgeltungssumme mittels einer über zwei Jahre erfolgenden Durchschnittsbetrachtung festlegt. Dadurch wirken sich starke Schwankungen im Bereich der Fallzahlen weniger stark bzw. verzögert aus. Die Zweijahresbetrachtung erlaubt den Gemeinden eine kontinuierliche Anpassung ihres Personalbestandes.

3.7 Vollzug des Systems

Die Abrechnung der Besoldungspauschalen erfolgt im gleichen Verfahren wie die Abrechnung der übrigen lastenausgleichsberechtigten Aufwendungen im Rahmen der Sozialhilferechnung. Die Abrechnung basiert jeweils auf den kumulierten Fallzahlen des letzten Jahres.

Die Gemeinden liefern dem SOA bis Ende März die SHR/DWH. Darin enthalten ist auch die Anzahl der bearbeiteten Fälle präventiver Beratungen des vorangegangenen Kalenderjahres. Mittels Angaben der SHR/DWH berechnet das SOA die Fallzahlen in der wirtschaftlichen Hilfe¹⁰ und legt gestützt darauf fest, wie viele Fälle der wirtschaftlichen Hilfe und wie viele Fälle präventiver Beratung mit einer Pauschale im Lastenausgleich abgerechnet werden können.

Die Gemeinden melden dem SOA ebenfalls mit der SHR bis Ende März die Anzahl der im abgelaufenen Jahr bearbeiteten Bevorschussungs- und Inkassofälle. Gestützt darauf überprüft das SOA, wie viele Bevorschussungs- und wie viele Inkassofälle mit einer Pauschale im Lastenausgleich abgerechnet werden können.

Das SOA verfügt die Gemeindeanteile für den Lastenausgleich Sozialhilfe sodann bis spätestens Ende Mai gestützt auf die Abgeltungssumme der zwei vorangegangenen Jahre.¹¹

Ebenfalls bis Ende März bestätigen die Gemeinden bei der Einreichung der Sozialhilferechnung mittels Selbstdeklaration, dass die Sozialhilfe im abgelaufenen Jahr gemäss den rechtlichen Bestimmungen vollzogen wurde.

Das neue Modell wird erstmals für das Jahr 2017 vollzogen. Im April 2018 ermittelt das SOA die Fallzahlen 2017 und setzt die Abgeltungssumme für das Jahr 2017 fest. Der Durchschnitt aus diesem Betrag und dem für das Jahr 2016 verfügbaren Betrag ergibt die Abgeltungssumme, welche Ende Mai 2018 für das Jahr 2017 verfügt wird. Der im Mai 2019 zu verfügbare lastenausgleichsberechtigte Betrag ergibt sich aus dem Durchschnitt der für das Jahr 2017 berechneten Abgeltungssumme und der für das Jahr 2018 berechnete Abgeltungssumme.

3.8 IIZ-Assessments

Das Abklärungsinstrument IIZ-Assessment, welches in komplexen arbeitsmarktlichen Integrationsprozessen zur Verfügung stand, wurde im Kanton Bern per 1. Januar 2014 eingestellt. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit an sich soll jedoch weitergeführt werden.

3.9 SKOS-Richtlinien

Am 20. Mai 2016 hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) die revidierten SKOS-Richtlinien 12/16 erlassen und den Kantonen die Umsetzung per 1. Januar 2017 empfohlen.

Die SKOS-Richtlinien 12/16 enthalten inhaltliche Präzisierungen und eine neue Strukturierung der situationsbedingten Leistungen (SIL). Sie wurden weiter um Kriterien zur Beurteilung von

¹⁰ Die Fallzahl wirtschaftliche Hilfe ergibt sich aus der Anzahl Fälle gemäss SHR abzüglich der reinen Inkassofälle gemäss DWH.

¹¹ Artikel 17 Absatz 4 der Verordnung vom 22. August 2001 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV; BSG 631.111)

Wohnverhältnissen ergänzt. Diese Änderungen stellen Praxishilfen für die Sozialdienste im Umgang mit den SIL und Wohnkosten dar.

Weiter enthalten die SKOS-Richtlinien 12/16 Hinweise zur Verminderung von Schwelleneffekten, ein Kapitel zur Abgrenzung zwischen der Regelsozialhilfe und der Nothilfe für Personen ohne Bleiberecht in der Schweiz und die Regelung der Arbeitsintegration von unterstützten Personen nach der Geburt von Kindern unter dem Titel Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Diese Anpassungen sollen für den Kanton Bern übernommen werden. Wo die SHV ausdrücklich Abweichungen von den SKOS-Richtlinien vorsieht, bleiben diese weiterhin bestehen. Auch der Grundbedarf für den Lebensunterhalt bleibt unverändert (Vgl. auch Ausführungen zu Art. 8).

4. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 2 (Sozialdienst, Organisation)

Aufgrund der Einstellung der IIZ-Assessment fällt die entsprechende Aufgabe der Sozialdienste weg und Absatz 2 Buchstabe e wird aufgehoben.

Artikel 3a (Fachpersonal des Sozialdienstes, Allgemeines)

Das leitende Personal wurde mit der SHV-Revision per 1. Januar 2012 lediglich als Fachpersonal definiert, damit die Gemeinden für dieses ebenfalls die Fachpersonalpauschale in den Lastenausgleich eingeben können. Dies ist mit dem Systemwechsel nicht mehr notwendig.

Als Fachpersonal gelten die Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen, die Personen mit einer gleichwertigen Ausbildung sowie die bisher aufgrund ihrer Erfahrung als Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter geltenden Personen.

Artikel 3b (Anforderungen)

Die Anforderungen an die Ausbildung von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter bleiben wie bisher.

Als fachlich gleichwertig gelten dreijährige Ausbildungen auf Tertiärstufe gemäss ISCED-Klassifizierung (International Standard Classification of Education) auf Stufe 7 „höhere Fachprüfungen“. Diese Klassifizierung entspricht einem Bachelor-Abschluss an einer Fachhochschule. Der erforderliche inhaltliche Bezug definiert sich durch Kenntnisse in der Methodik sozialer Arbeit, im Sozialhilfe-, Sozialversicherungs-, Erwachsenen- und Kinderschutzrecht und in Psychologie. In diesem Sinne können neben diplomierten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern auch Juristinnen und Juristen, Psychologinnen und Psychologen, Soziologinnen und Soziologen sowie Sozialversicherungsexperten die Verantwortung in der Fallführung übernehmen, immer unter der Voraussetzung, dass sie den erforderlichen inhaltlichen Bezug zur Sozialen Arbeit haben.

Bisher überprüfte das SOA im Vollzug des Lastenausgleichs, ob für jede bewilligte Stelle von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern die erforderliche berufliche Qualifikation erfüllt ist. Diese Überprüfung entfällt künftig, weil gemäss dem neuen Modell nur noch die Vorgabe besteht, dass Personal mit der geforderten beruflichen Qualifikation die in Artikel 3c definierten Aufgaben vollzieht und jeder Sozialdienst gemäss Artikel 3 Absatz 1 über mindestens 150 Stellenprozent Fachpersonal verfügen muss. Da die Stellen nicht mehr durch das SOA anerkannt werden müssen, werden die Absätze 3 und 5 hinfällig.

Die Professionalität der Sozialdienste ist durch die Bestimmungen von Artikel 2 bis 3c gewährleistet. Die Sozialdienste bzw. Gemeinden müssen sicherstellen, dass genügend fachlich qualifiziertes Personal vorhanden ist und sind dafür zuständig, die erforderlichen Weiterbildungen zur ermöglichen.

Artikel 3c (Aufgaben)

Das Fachpersonal der Sozialdienste trägt wie bisher zwingend die Verantwortung für die Fallführung. Diese Vorgabe stellt die Qualität der Sozialdienste sicher.

Zu den Aufgaben, welche durch das Fachpersonal zu erfüllen sind, zählen u.a. die persönliche Beratung der unterstützten Person und die Erarbeitung eines Handlungs- oder Integrationsplans. Integrierter Bestandteil dieses Handlungsplans ist der Abschluss einer Zielvereinbarung mit der unterstützten Person, womit der Integrationsprozess vorangetrieben wird. Weiter übernimmt die fallführende Person die Verantwortung für die Abklärung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die Subsidiaritätsabklärung (z.B. Abklärung ob alle Leistungsansprüche geltend gemacht wurden). Das Fachpersonal trägt zudem die Verantwortung für das Unterstützungsbudget und ist für deren Richtigkeit zuständig. Ob diese Vorgaben eingehalten werden, überprüft das SOA mittels Stichproben.

Die Sozialdienste können auch Personal mit anderen Qualifikationen (Kaufmännische Ausbildung, Sozialversicherungsfachfrau und –mann, Sozialbegleiterinnen und –begleiter, Arbeitsagoginnen und –agogen, Erzieherinnen und Erzieher etc.) anstellen. Dieses kann alle Aufgaben des Sozialdienstes übernehmen, solange es sich um eine klar abgegrenzte Aufgabe handelt und die Verantwortung für die Fallführung beim Fachpersonal verbleibt. So können beispielsweise einzelne Abklärungen zu den wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnissen (Einholen von Dokumenten mittels Vollmacht wie die Steuerveranlagung, Bankkonto-Auszüge, etc.) oder Abklärungen im Sozialversicherungsbereich (wie administrative Abwicklungen mit den Krankenversichern, der IV, etc.) vom übrigen Personal erfüllt werden. Zudem hat der Sozialdienst die Möglichkeit, Personen mit einem juristischen Hintergrund anzustellen, die das Fachpersonal in ihrer Arbeit unterstützen.

Für die Sozialdienste ergibt sich durch die neuen Regelungen mehr Handlungsspielraum bei der Personalrekrutierung und Organisation des Personals, weil die Abgeltungssumme nicht mehr an einzelne Funktionen (Anzahl Vollzeitstellen Sozialarbeit/Administrativpersonal) geknüpft ist.

Wegen der Einstellung der IIZ-Assessment wird zudem die entsprechende Aufgabe in Absatz 1 Buchstabe e aufgehoben.

Artikel 3d (Personal im Vollzug des Inkassos und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen)

Entspricht dem bisherigen Artikel 34b Absatz 1 und wird aus systematischen Gründen verschoben.

Artikel 8 (Ausrichtung und Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe)

Absatz 1

Im Kanton Bern gelten für den Vollzug der Sozialhilfe aktuell grundsätzlich die SKOS-Richtlinien 12/15, was in Artikel 8 Absatz 1 SHV verankert ist. Die SKOS-Richtlinien 12/16 enthalten kleinere inhaltliche Anpassungen, welche übernommen werden.

Die wichtigsten Änderungen betreffen insbesondere das überarbeitete Kapitel zu den situationsbedingten Leistungen (SIL), welche neu nach grundversorgenden und fördernden SIL unterschieden werden. Sie berücksichtigen jedoch weiterhin die besonderen Umstände der betroffenen Person. Weiter werden neu die vorhersehbaren situationsbedingten Leistungen bei der Berechnung des Sozialhilfeanspruchs beim Eintritt und Austritt zur Verminderung von Schwelleneffekten mitberücksichtigt, was bisher weder in den SKOS-Richtlinien noch in der SHV explizit geregelt wurde. Zudem wird festgehalten, dass der (Wieder-)Einstieg in die Erwerbstätigkeit nach einer Geburt so früh wie möglich zu planen ist, neu jedoch spätestens wenn das Kind das erste Lebensjahr vollendet hat. Auch wurde das Kapitel zu den Wohnkosten überarbeitet, welches von den Sozialdiensten und Sozialbehörden zu beachten ist.

Artikel 23d (Berichterstattung Sozialinspektorate)

Neu haben die Sozialdienste bis Ende Kalenderjahr Zeit zur Einreichung des Berichts über die durchgeführten Inspektionen. Mit dieser Änderung wird die Berichtsperiode derjenigen des Vereins Sozialinspektion Bern angeglichen, damit vergleichbarere Aussagen gemacht werden können.

Artikel 32a (Sozialinspektorate der Gemeinden)

Eine Gemeinde, welche ein eigenes Sozialinspektorat führt, kann neu pro erteilten Sozialinspektionsauftrag eine Fallpauschale in den Lastenausgleich eingeben.

Titel nach 4.2

Die neue Strukturierung macht es erforderlich, die Überschriften 4.2.1 – 4.2.6 einzufügen, um eine bessere Übersicht zu gewährleisten.

Artikel 34c (Fallpauschalen)

Die Gemeinden können für die im Bereich der individuellen Sozialhilfe bearbeiteten Fällen Pauschalen in den Lastenausgleich eingeben. Damit erfolgt eine Leistungsabgeltung, die Besoldung und Weiterbildung des im Vollzug der individuellen Sozialhilfe tätigen Personals abdeckt. Dies wird in erster Linie das Personal der Sozialdienste sein, kann aber vor allem in kleineren Gemeinden auch Personal anderer Organisationseinheiten einer Gemeindeverwaltung betreffen.

Der Regierungsrat hat die Pauschalen aufgrund der Aufgaben, welche die Sozialdienste heute zu erfüllen haben, berechnet. Bei wesentlichen Änderungen dieser Aufgaben, kann er die Höhe der Pauschalen entsprechend anpassen.

Artikel 34d (Pauschale für die wirtschaftliche Hilfe)

Die bisher in den BSIG-Schreiben enthaltene Falldefinition wird neu auf Verordnungsstufe festgehalten.

Unter einer Unterstützungseinheit (Dossier) wird die wirtschaftliche Einheit verstanden, die für die Leistungsberechnung und Leistungsausrichtung relevant ist.

Als Einzelpersonen gelten neben alleinstehenden Personen auch die mit ihren Eltern zusammenlebenden volljährigen Kinder sowie Konkubinatspartner/innen.

Neben Einzelpersonen umfasst eine Unterstützungseinheit die im gleichen Haushalt lebenden und gegenseitig von Rechts wegen zu Unterhalt oder Unterstützung verpflichteten Personen. Dazu zählen die im gleichen Haushalt lebenden Ehegatten bzw. eingetragenen Partner/innen sowie die minderjährigen Kinder, die mit ihren Eltern respektive einem Elternteil zusammenleben. Minderjährige Kinder unverheirateter Eltern gehören zur Unterstützungseinheit des Elternteils, mit dem sie zusammenwohnen. Stationär untergebrachte Kinder und Erwachsene bilden jeweils eine eigene Unterstützungseinheit und werden aus einer Familienunterstützungseinheit herausgelöst.

Artikel 34e (Pauschale für die präventive Beratung)

Bei Fällen präventiver Beratung wird reine sozialarbeiterische Beratung geleistet. Es wird weder wirtschaftliche Hilfe ausgerichtet, noch wird die Beratungsabgeltung über Dritte (beispielsweise KESB für Abklärungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge) gedeckt. Sofern nach einer präventiven Beratung im Laufe des Jahres eine Unterstützungseinheit eröffnet wird, wird dieser Fall zu einem Fall wirtschaftlicher Hilfe. Doppelzählungen sind demnach nicht zulässig.

Als Beispiele für präventive Beratungen zu nennen sind: Vermittlung von anderen Hilfsangeboten oder Vermittlung von einmaligen finanziellen Beiträgen aus speziellen Fonds, Unterstüt-

zung bei der Vermögensverwaltung, präventive Beratungen des freiwilligen Kindesschutzes¹² (Risikoeinschätzung von vermuteten oder bestehenden Kindeswohlgefährdungen, Abklärungen von Gefährdungsmeldungen ohne KES-Beschluss etc.).

Die Lastenausgleichsberechtigung der Pauschalen für präventive Beratungen ist auf 25% begrenzt. Gibt eine Gemeinde beispielsweise 100 Fälle wirtschaftlicher Hilfe in den Lastenausgleich ein, so kann sie maximal 25 Fälle präventiver Beratung abrechnen.

Artikel 34f (Pauschale für das Inkasso von Unterhaltsbeiträgen)

Als Fall Inkasso gelten die reine Inkassohilfe für Kinderunterhalt (Art. 1 des Gesetzes über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen), die Inkassohilfe für nahehelichen Unterhalt (Art. 1a des Gesetzes über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen), die laufenden und abgeschlossenen Sozialhilfedossiers mit Inkasso familienrechtlicher Unterhaltsbeiträge sowie daraus folgende reine Verlustscheinverwaltungsdossiers.

Artikel 34g (Pauschale für die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen)

Die Fallzählung und –kategorisierung entspricht der bisherigen Praxis. Der Ausgangspunkt der Zählung ist jeweils der obhutsberechtigte Elternteil. Bei Volljährigkeit wird ein eigenes Dossier eröffnet.

Alle aktiven Dossiers zu Bevorschussungen von Kinderunterhalt (mit oder ohne Inkassotätigkeit) nach Artikel 3 des Gesetzes über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen gelten als Fall Bevorschussung.

Die Pauschale für Bevorschussungsfälle ist etwas höher als für Inkassofälle, da jährlich die Einkommens- und Vermögenssituation geprüft werden muss, wodurch ein administrativer Mehraufwand entsteht, welcher zusätzlich abgegolten wird.

Artikel 35 (Praktikantinnen und Praktikanten)

Wie im bisherigen Abgeltungssystem können auch im neuen System die effektiven Besoldungsaufwendungen (Bruttolöhne plus Sozialleistungen Arbeitgeber) für Praktikantinnen und Praktikanten einer Fachausbildung im Sozialbereich dem Lastenausgleich zugeführt werden. Die JGK wird sich an den der GEF so entstehenden Kosten hälftig beteiligen (Art. 10 Abs. 1 ZAV). Die GEF stellt der JGK jährlich eine Rechnung, welche dann den Lastenausgleich Sozialhilfe im Folgejahr entlastet.

Bisher wurde für Personen, die eine studienbegleitende Praxisausbildung im Sozialdienst machen, ein Ausbildungsabzug gemacht. Neu fällt dieser Ausbildungsabzug weg und die Besoldungsaufwendungen für die so genannten Mitarbeitenden in Ausbildung sind in der Fallpauschale miteingeschlossen.

Artikel 36 (Festlegung der Pauschalen)

Absatz 1

Entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 36 und wurde aufgrund des neuen Pauschalensystems angepasst.

Die Pauschalen sollen jährlich an das für das Kantonspersonal beschlossenen Lohnsummenwachstum angepasst werden. Das Lohnsummenwachstum ist jener Teil der Lohnmassnahmen (genereller und individueller Gehaltsaufstieg), der zu einer Erhöhung der Lohnsumme beim Kantonspersonal und den Lehrkräften führt. Nicht berücksichtigt wird indes jener Teil, der durch Rotationsgewinne finanziert wird, da Rotationsgewinne budgetneutral sind. Dies ist

¹² Vgl. Kantonales Jugendamt, Freiwillige Kindesschutzfälle – ein Leitfaden für Mitarbeitende der bernischen Sozialdienste:
http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/kindess_erwachsenenschutz/kinder_jugendhilfe/umfassender_kindesschutz/freiwilliger_kindesschutz.assetref/dam/documents/JGK/KJA/de/jugendamt/KJA_Freiwillige-Kindesschutzfaelle-Leitfaden-fuer-Mitarbeitende-bernische-SD_de.pdf

der Mechanismus, wie er auch bei den relevanten subventionierten Betrieben zur Anwendung gelangt. Allfällige negative Lohnmassnahmen wären bei der Bemessung der Pauschalen ebenfalls zu berücksichtigen, d.h. in Abzug zu bringen.

Artikel 36a (aufgehoben)

Da die Pauschalen nicht mehr pro Stelle sondern pro Fall ausgerichtet werden, ist eine Definition des Begriffs Administrativpersonal nicht mehr nötig.

Artikel 36b (Festlegung des lastenausgleichsberechtigten Betrags)

Absatz 1 und 2

Für die Festsetzung der lastenausgleichsberechtigten Aufwendungen wird im Einklang mit der ZAV jeweils ein Zweijahresdurchschnitt berechnet. Damit haben die Sozialdienste im Falle grösserer Veränderungen in den Fallzahlen von einem auf das andere Jahr eine bessere Planungssicherheit betreffend Personaletat.

Die Gemeinden liefern bis Ende März ihre Zahlen des Vorjahres. Darauf gestützt legt das SOA die Anzahl der lastenausgleichsberechtigten Pauschalen des Vorjahres und den daraus resultierenden, lastenausgleichsberechtigten Betrag fest. Für die Lastenausgleichsverfügung massgebend ist sodann der Durchschnitt der so berechneten Beträge der zwei vorangegangenen Jahre.

Diese Regelung ist mit Artikel 23 Absatz 1 FILAG¹³ vereinbar, da die massgeblichen Aufwendungen gemäss Artikel 25 Absatz 1 FILAG abschliessend durch die Sozialhilfegesetzgebung definiert werden.

Ändert der Bestand der Sozialdienste, ist es Aufgabe der beteiligten Gemeinden, die durch die Zweijahresbetrachtung entstehenden finanziellen Auswirkungen zu regeln.

Artikel 37 (aufgehoben)

Die Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen des Leitungspersonals der Sozialdienste sind seit dem 1. Januar 2013 lastenausgleichsberechtigt. Die Mehrkosten des Kantons von CHF 3,4 Millionen wurden per 1. Januar 2013 dem Lastenausgleich „neue Aufgabenteilung“ zugeführt.

Diese Aufwendungen sind neu in der Pauschale enthalten, weshalb dieser Artikel nicht mehr notwendig ist. Da auch die neuen Fallpauschalen lastenausgleichsberechtigt sind, wird den Gemeinden der Betrag von CHF 3,4 Millionen wie bis anhin im Lastenausgleich „neue Aufgabenteilung“ weiterverrechnet.

Artikel 40 (aufgehoben)

Im Bereich der Pauschalen für das Personal im Vollzug der individuellen Sozialhilfe überprüft das SOA, ob die Gemeinden die für die Berechnung der Fallpauschale massgeblichen Fälle korrekt erfasst haben. Wurden die Fälle falsch erfasst, kann dies zu einer Anpassung der Anzahl der lastenausgleichsberechtigten Fallpauschalen führen (Art. 32 Abs. 3 FILAG).

Die Bewilligung der Stellen für den Vollzug der Aufgaben im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz erfolgt mit der Revision der ZAV nicht mehr durch das SOA. Damit entfällt der entsprechende Hinweis.

Artikel 40a (aufgehoben)

Da das SOA keine Diplomüberprüfungen mehr vornimmt, wird auch kein Personalregister mehr geführt.

¹³ Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1)

Artikel 44 (Datenlieferung)

Allgemeines

Gestützt auf Artikel 80g Absatz 1 SHG sind die Gemeinden verpflichtet, dem SOA regelmässig die zur Berechnung des Lastenausgleichs erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen. Artikel 44 SHV konkretisiert diese Verpflichtung.

Absatz 1

Zur Berechnung der lastenausgleichsberechtigten Fälle müssen die Gemeinden diese statistisch erfassen und dem SOA liefern.

Absatz 2a

Um die zweckgemässe Verwendung der Pauschalen zu überprüfen, ist das SOA berechtigt, von den Gemeinden bzw. Sozialdiensten eine Liste mit den im Bereich der individuellen Sozialhilfe sowie in der Alimentenhilfe tätigen Personen (inkl. beruflicher Qualifikation und Beschäftigungsgrad) zu verlangen.

Absatz 2b

Zur Plausibilisierung der Anzahl präventiver Beratungen kann das SOA von den Gemeinden bzw. Sozialdiensten eine Geschäftsliste mit den bearbeiteten Fällen verlangen.

Absatz 5

Entspricht dem bisherigen Artikel 34a Absatz 4.

Artikel T6-1 (Übergangsbestimmung der Änderung vom 19.10.2016)

Die Lastenausgleichsverfügung für das Jahr 2016 erfolgt Ende Mai 2017. Verfügt wird gestützt auf die für das Jahr 2016 nach dem bisherigen System bewilligten Stellen.

Absatz 2

Aufgrund der Zweijahresbetrachtung (Art. 36b Abs. 2) erübrigt sich eine Übergangsregelung, um die Effekte aus dem Finanzierungswechsel abzufedern.

Die Zweijahresbetrachtung gilt bereits für die Lastenausgleichsverfügung für das Jahr 2017: Im April 2018 ermittelt das SOA die Fallzahlen 2017 und setzt die Abgeltungssumme für das Jahr 2017 fest. Der Durchschnitt aus diesem Betrag und dem für das Jahr 2016 verfügbaren Betrag ergibt die Abgeltungssumme, welche Ende Mai 2018 für das Jahr 2017 verfügt wird.

5. Finanzielle Auswirkungen

Der Systemwechsel kann insgesamt für Gemeinden und Kanton nahezu kostenneutral umgesetzt werden. Der Vergleich zwischen den für das Jahr 2014 im Lastenausgleich abgerechneten Besoldungskosten und den berechneten Gesamtkosten des neuen Modells mit zwei Fallpauschalen ergibt Minderkosten für den Kanton und die Gemeinden von CHF 1.5 Millionen.

Tabelle 1: Kostenvergleich altes / neues Modell für Kanton und Gemeinden

Für 2014 im Lastenausgleich abgerechnete Besoldungskosten ¹⁴	Gesamtkosten des neuen Modells, berechnet für das Jahr 2014
CHF 74'256'049.74	CHF 72'824'340

Wie bereits unter Ziffer 3.3 ausgeführt hat der Systemwechsel zur Folge, dass einige Sozialdienste mehr finanzielle Mittel als heute für die Besoldung und Weiterbildung des Personals im Bereich der individuellen Sozialhilfe erhalten, andere Sozialdienste jedoch weniger.

¹⁴ Inkl. Clavaleyres, Betreuungszulagen, FAK-Beitrag und Praktikanten; in diesen Zahlen ist die Besoldung des Personals im Vollzug des Inkassos und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen nicht enthalten, weil dieses noch nicht über den Lastenausgleich mitfinanziert wurde.

Welche Sozialdienste bzw. letztlich welche Gemeinden Verlierer und welche Gewinner sind, stützt sich auf den Vergleich zwischen den abgerechneten Besoldungskosten für das Jahr 2014 und dem Betrag, den die Sozialdienste mit dem Fallpauschalenmodell erhalten würden. Welches Ergebnis der Vergleich für das Jahr 2015 oder später ergeben wird, kann nicht vorausgesagt werden. Je nach Fallentwicklung ergibt sich ein anderes Bild. Die Analyse hat gezeigt, dass die Organisationsform des Sozialdienstes oder die Grösse der Gemeinde und die Auswirkungen des Systemwechsels nicht zusammenhängen.

Der Systemwechsel hat zur Folge, dass die Höhe der Kosten an die Anzahl Fälle gekoppelt wird. Mit einer Zunahme der Fälle würden somit auch die Kosten steigen, im umgekehrten Fall würden sie sinken.

Der Verweis auf die aktualisierten SKOS-Richtlinien führt zu keinen finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden und für den Kanton.

6. Personelle Auswirkungen

Den Gemeinden werden mit dieser Vorlage mehr Möglichkeiten bei der Rekrutierung ihres Sozialdienstpersonals eingeräumt. Dies kann dazu führen, dass nebst Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern sowie Administrativpersonal Personal mit anderen Qualifikationen angestellt wird.

Wie bisher wird sich der Personalbestand der Sozialdienste an der Entwicklung der Anzahl Fälle orientieren. Das neue System geht vom bestehenden Personalbestand des Jahres 2014. Es ist deswegen mit keinen personellen Änderungen zu rechnen.

Der Systemwechsel führt zu administrativen Erleichterungen bei den Gemeinden und beim SOA. Die dadurch freiwerdenden Ressourcen beim SOA werden eingesetzt, um die Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten zu intensivieren und häufigere Überprüfungen durchführen zu können.

Der Verweis auf die aktualisierten SKOS-Richtlinien führt zu keinen personellen Auswirkungen bei den Gemeinden und beim Kanton.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die neue Finanzierung ist transparent, orientiert sich an den statistisch ausgewiesenen Fällen und ist wesentlich einfacher im Vollzug. Das neue System geht vom bestehenden Personalbestand des Jahres 2014 aus. Die Pauschalen wurden so festgelegt, dass die Gemeinden das im Bereich der individuellen Sozialhilfe tätige Personal so finanzieren können, dass diese ihre Aufgaben ordnungsgemäss erfüllen können. Sofern die Sozialdienste mehr Fälle bearbeiten, können sie entsprechend mehr Fallpauschalen abrechnen. Der zweckgemässe Umgang mit den Pauschalen ist Aufgabe der Gemeinde. Wie bisher steht es den Gemeinden frei, zusätzliches Personal selbst zu finanzieren.

Bei gleichbleibenden Fallzahlen ist das neue System via Lastenausgleich kostenneutral umsetzbar. Der Systemwechsel hat jedoch zur Folge, dass alle Sozialdienste ihre Besoldungskosten nach einheitlichen Kriterien abrechnen. Damit werden einigen Sozialdiensten mehr, anderen weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stehen als bisher. Insbesondere diejenigen Sozialdienste mit einer bisher unterdurchschnittlichen Fallbelastung und einer tendenziell hohen Anzahl präventiver Beratungen sind betroffen. Mit einer Zweijahresbetrachtung wird diesem Umstand Rechnung getragen.

8. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Auf die bernische Volkswirtschaft wird sich die Neuregelung nicht auswirken.

9. Ergebnis des Konsultationsverfahrens

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion führte vom 30. Mai bis am 7. Juli 2016 ein Konsultationsverfahren bei den interessierten Kreisen durch (Verbände, die grössten Gemeinden, politische Parteien, Direktionen des Kantons Bern sowie Staatskanzlei und Dienst für begleitende

Rechtsetzung). Insgesamt wurden 47 Behörden oder Verbände begrüsst, davon haben 33 Stellung genommen und es sind fünf zusätzliche Stellungnahmen eingegangen.

Grundsätzlich wurde der Systemwechsel von Pauschalen pro Stelle auf Pauschalen pro Fall gutgeheissen, einzig vier Eingaben lehnten den Systemwechsel gänzlich ab. Es zeigte sich jedoch, dass noch Vorbehalte bestehen.

So wurde gefordert, die Begrifflichkeiten und Abläufe enger mit der ZAV abzustimmen. Eine solche Abgleichung hat durchaus stattgefunden. Da zwei neue, verschiedene Abgeltungssysteme geschaffen werden, macht es jedoch Sinn, dass die Begrifflichkeiten sowie Abläufe nicht überall identisch sind. Denn die Besoldungskosten für das Sozialdienstpersonal wurden bis anhin über den Lastenausgleich finanziert und abgewickelt. Mit der ZAV-Revision wird der Teil, der die Besoldungskosten aus dem Kindes- und Erwachsenenschutz-Bereich betrifft, aus diesem Vollzugsablauf herausgelöst. Bei der Erarbeitung der Vorlage wurde jedoch auf eine Abstimmung geachtet.

Die Ausrichtung von verschiedenen Pauschalen pro Bereich wurde insgesamt begrüsst. Es wurde jedoch die Befürchtung geäussert, dass ein Fehlanreiz bestünde, Fälle zu erfassen, um die höhere Pauschale für wirtschaftliche Hilfe zu erhalten oder die gesamte Quote für präventive Beratungen auszuschöpfen.

Wann ein Fall wirtschaftlicher Hilfe oder ein Fall präventiver Beratung vorliegt, ist genau definiert. Die Gemeinden sind verpflichtet, sich an diese Definitionen zu halten. Die GEF ist sich jedoch bewusst, dass auch dieses System einen Fehlanreiz bieten kann und will diesem mit stärkeren internen Analysen der Fallentwicklung, Abgleich mit Sozialhilfestatistik des Bundes, Mehrjahresvergleichen pro Sozialdienst und verstärkten Stichprobenkontrollen begegnen.

Was die Begrenzung der präventiven Beratung betrifft, wurde teilweise kritisiert, dass die Quote zu tief sei oder es wurde gefordert, auf eine Quote zu verzichten, insbesondere für den Bereich des präventiven Kindesschutzes. Durch die Quote von 25% für präventive Beratungen seien hauptsächlich Randregionen und Regionen mit hohem Migrationsanteil schlechter gestellt.

Es wurde weiter gefordert, verschiedene Kategorien präventiver Beratungen vorzusehen. Teilweise wurde auch verlangt, die präventiven Kindesschutzberatungen auszusondern und über die ZAV abzugelten.

Durchschnittlich wurden auf einem Sozialdienst im Jahr 2014 17% präventive Beratungen durchgeführt und auch der Median betrug 17%. Insofern ist der Anteil von 25% nicht zu tief. Das Sozialamt wird die Entwicklung der Fälle präventiver Beratungen regelmässig analysieren und bei Bedarf entsprechende Massnahmen einleiten.

Die Quote von 25% umfasst beide Arten von präventiven Beratungen, Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe a SHG lässt diese Auslegung zu. Dies lässt den Sozialdiensten mehr Spielraum als zwei Kategorien mit entsprechenden Maximalvorgaben. Eine explizite gesetzliche Grundlage für präventive Beratungen im Kindesschutz gibt es aber weder im KESG noch im SHG nicht.

Aus heutiger Sicht ist eine Limitierung der möglichen finanzierten Beratungen zwingend, um das Kostenrisiko überschaubar zu halten. Es ist jedoch geplant, die Unterkategorien präventive Beratungen in der wirtschaftlichen Hilfe und im präventiven Kindesschutz auf Abrechnungsebene separat zu erfassen, um Grundlagen für eine längerfristige Lösung zu erstellen.

Weiter wurde vorgebracht, dass die Pauschalen nicht kostendeckend seien, nicht alle Aufgaben umfassen würden, welche durch die Sozialdienste zu erfüllen seien oder zu wenig Weiterbildungsanteil enthielten. Dazu kann ausgeführt werden, dass die Pauschalen lediglich die Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen des Sozialdienstpersonals abdecken sollen. Sie wurden mit der Begleitgruppe erarbeitet und orientieren sich am Gesamtvolumen 2014. Das heisst, alle vom Sozialdienst ausgeführten Aufgaben sind miteinbezogen. Zudem ist die Höhe der Pauschale für präventive Beratung aus Sicht der Praxis im Verhältnis zu der Pauschale wirtschaftlicher Hilfe angemessen.

Von verschiedenen Seiten wurde zudem vorgeschlagen, eine Möglichkeit vorzusehen, die Höhe der Pauschalen anzupassen, falls sich die Aufgaben der Sozialdienste ändern. Dieses Anliegen ist nachvollziehbar. Eine explizite Regelung ist jedoch nicht notwendig, da der Regierungsrat die Höhe der Pauschalen festlegt und bei Bedarf folglich anpassen kann (vgl. Erläuterung zu Art. 34c).

Einige Eingaben forderten, die Aufgaben des Administrativpersonals zu definieren und eine konkrete Regelung zur Aufgabenteilung einzuführen. Denn mit der jetzigen Regelung sei unklar, welche Aufgaben durch das Administrativpersonal zu erfüllen seien. Diesem Begehren kann nicht entsprochen werden, da der Regierungsrat gestützt auf das SHG nicht ermächtigt ist, die Aufgaben des Administrativpersonals zu definieren. Die SHV enthält jedoch Vorgaben, welche Aufgaben durch Fachpersonal zu erfüllen sind. Alle übrigen Aufgaben können durch „übriges Personal“ inklusive Administrativpersonal ausgeführt werden.

Bemängelt wurde ebenfalls, dass die Anforderungen an die Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen gelockert worden seien. Die Verantwortung für die Fallführung müsse bei Personen mit entsprechender Qualifikation liegen. Hierzu kann festgehalten werden, dass die Anforderungen an die Personen, welche die Verantwortung für die Fallführung tragen, nicht gelockert werden. Da im bisherigen System Stellen bewilligt werden, musste die Gleichwertigkeit der Ausbildung vom SOA bestätigt werden. Neu sind die Anstellungsbehörden für die Überprüfung der erforderlichen Qualifikation zuständig, das SOA beschränkt sich auf Stichproben.

Wer eine gleichwertige Ausbildung habe, solle zudem gemäss vereinzelter Eingaben trotzdem nicht als Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter gelten. Die Finanzierung von Personal mit anderem Hintergrund solle im Übrigen nicht zulasten der Ressourcen für die Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen fallen. Dies wurde teilweise berücksichtigt. In der Verordnung wird präzisiert, was unter Fachpersonal subsumiert wird – nämlich diplomierte Sozialarbeitende sowie Personen mit gleichwertiger Tertiärausbildung und inhaltlichen Bezug zur Sozialarbeit. Die Sozialdienste müssen sicherstellen, dass dieses Fachpersonal die Verantwortung für die Fallführung trägt. Im Übrigen ist die Einsetzung der Ressourcen Sache der Sozialdienste bzw. Gemeinden.

Auch wurde vereinzelt gefordert, dass die Leitungsperson ebenfalls Sozialarbeiter bzw. Sozialarbeiterin sein muss. Dies kann nicht berücksichtigt werden, denn eine Qualifikationsanforderung an die Leitung würde den Handlungsspielraum für die Gemeinden einschränken. Es soll möglich sein, beispielsweise eine Leitung mit betriebswirtschaftlichem Hintergrund einzustellen.

Ein weiterer Vorschlag war, eine Quote für die Mindestausstattung an Fachpersonal einzuführen sowie die Mindestgrösse für den Sozialdienst zu erhöhen. Dieser Vorschlag wurde bereits im Vorfeld diskutiert und schliesslich verworfen, da dies praktisch nicht umsetzbar resp. kontrollierbar ist. Das neue System entspricht nicht mehr der Logik der Vollzeitstellen. Um die Professionalität sicherzustellen, wurde hingegen definiert, welche Aufgaben von Sozialarbeitern durchgeführt werden müssen.

Auf starke Ablehnung stiess die Regelung, dass die Besoldungskosten für Praktikantinnen und Praktikanten bereits in der Pauschale enthalten sind. Gefordert wurde eine zusätzliche Abgeltung der effektiven Kosten für die Besoldung der Praktikantinnen und Praktikanten. Eine solche zusätzliche Abgeltung entspricht nicht dem System der Fallpauschalen. Denn Ziel ist es, Leistungen unabhängig der Personalfunktion abzugelten. Dennoch ist die GEF bereit, vorerst weiterhin die effektiven Praktikantenlöhne zusätzlich abzugelten, wird dies jedoch in einem Monitoring genauer überprüfen.

Befürchtet wird zudem teilweise, dass es für den Sozialdienst in Zukunft schwieriger sein wird, mit der Gemeinde den Personalbestand auszuhandeln. Dazu kann gesagt werden, dass die ausgerichteten Pauschalen wie bisher für die Besoldung des in der individuellen Sozialhilfe tätigen Personals einzusetzen sind. Dies ist nicht verhandelbar.

Angemerkt wurde auch, dass in kleineren Gemeinden häufig auch nicht beim Sozialdienst angestelltes Personal für diesen arbeitet, was in der Formulierung „Personal der Sozialdienste“ nicht zum Ausdruck komme. Dies wird berücksichtigt, indem klarer zum Ausdruck gebracht

wird, dass die Besoldungspauschalen für dasjenige Personal eingesetzt werden dürfen, welches Aufgaben für die Sozialdienste wahrnimmt.

Was die Übergangsbestimmung anbelangt, wurde grösstenteils gefordert, diese mit der ZAV zu harmonisieren. Auch gab es einige Eingaben, welche vorschlugen, eine Dreijahresbetrachtung zur Abfederung von Schwankungen einzuführen. Dies wurde berücksichtigt und es wird in ZAV und SHV eine Zweijahresbetrachtung eingeführt.

Schliesslich wurde die Einführung eines Monitorings vorgeschlagen. Dieser Vorschlag wird umgesetzt. Geplant sind Stichproben und ein verstärktes Controlling zudem werden die Auswirkungen des Systemwechsels im Rahmen eines Monitorings durch das SOA, in Zusammenarbeit mit dem KJA, überwacht.

Bern, 4. Oktober 2016

Der Gesundheits- und Fürsorgedirektor

Pierre Alain Schnegg