

Regierungsratsbeschluss

vom 25. November 2014

Nr. 2014/2057

KR.Nr. K 151/2014 (DDI)

Kleine Anfrage Albert Studer (SVP, Hägendorf): Tarifobergrenzen für Dienstleistungen im Sozialbereich (04.11.2014); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Es ist abzusehen, dass seit dem 1. Januar 2013 die Kosten z.B. für Heimplatzierungen gestiegen sind. Die KESB entscheidet abschliessend über Fremdplatzierungen und Kindesschutzmassnahmen. Das Gemeinwesen hat weder ein Beschwerderecht noch die Möglichkeit, den Entscheid zu überprüfen, muss aber für die finanziellen Folgen gerade stehen.

Es gibt verschiedene Anbieter von Dienstleistungen in diesem Bereich, welche mit unerhört hohen Tagessätzen oder mit Zusatzkosten operieren. Aus meiner Sicht sind nicht alle gerechtfertigt. Ich bin der Auffassung, dass man bei Dienstleistungen im Sozialbereich, bei Heimansätzen, Abklärungsaufträgen, etc. Tarifobergrenzen setzen sollte.

Ich bitte den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf in diesem Bereich?
2. Stimmt es, dass die SKSO im begleiteten Wohnen während einer Abklärungsphase Fr. 60.00/pro Tag zusätzlich in Rechnung stellt, auch wenn die Person vorher schon abgeklärt wurde? Auch werden im Laufe einer Platzierung noch zusätzliche Therapien wie Kunst- und Maltherapie usw. unter dem Begriff KOFA (Kompetenzorientierte Familienbegleitung) verordnet. Bei den hohen Kosten, welche die SKSO dafür geltend macht, müssten diese Leistungen inbegriffen sein, oder nicht?
3. Um ein weiteres Beispiel zu nennen, hat die Sozialpädagogische Familienbegleitung von Kompass angekündigt, dass sie ihre Stundenansätze per 1. Januar 2015 von Fr. 120.00 auf Fr. 128.00 erhöht, obwohl wir keine Teuerung haben. Die Begründung lautet: „Um Familienbegleitungen weiterhin in bewährter Qualität anbieten zu können, kommen wir nicht darum herum, unsere Tarife zu erhöhen“ Zitat Ende. Auch sagt Kompass gleich, dass es für eine SPF-Abklärung als Untergrenze mindestens 20 Stunden pro Monat braucht, egal wie der Fall eigentlich liegt. Müsste man da vom ASO nicht verhandeln?
4. Eine Platzierung in einem Mutter-Kind-Haus z.B. kostet schnell einmal Fr. 500.00 bis Fr. 700.00 pro Tag. Mangelt es an Angeboten oder gibt es Alternativen?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Kindesschutzmassnahmen werden durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) abschliessend und ohne Beschwerdemöglichkeit des Gemeinwesens getroffen. Dies hat das Bundesgericht in seinem Entscheid 5A_979/2013 vom 28. März 2014 bestätigt. Im genannten Urteil wird dazu ausgeführt, dass für die KESB bei der Anordnung von Massnahmen allein die Gefähr-

dungslage bzw. die Wahrung des Kindeswohls massgebend sind; wirtschaftliche Interessen der Gemeinden sollen nur insoweit in Betracht kommen, als bei der Wahl der geeigneten Institution ein gewisses Auswahlermassen besteht. Innerhalb einer Zuständigkeitsordnung, in der die Einwohnergemeinden die wirtschaftliche Sozialhilfe und darin eingeschlossen die Kindesschutzmassnahmen, welche die Eltern selbst nicht zu tragen vermögen, vollumfänglich übernehmen, aber eine kantonale Behörde die Massnahmen anordnet, führt die genannte Kompetenzzuweisung zu Spannungen. Umso wichtiger sind Instrumente zur Kostensteuerung. Dies auch mit Blick darauf, dass die Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen nicht nur Folge von Anordnungen der KESB ist, sondern diese in sehr vielen Fällen auch durch Schulbehörden oder durch die regionalen Sozialdienste angestossen werden.

Das Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (SG, BGS 831.1) regelt in den §§ 51 bis 57 die Finanzierung der sozialen Leistungsfelder durch Kanton und Einwohnergemeinden. Der Regierungsrat legt laut § 52 SG für anerkannte Institutionen (einschliesslich der Pflegefamilien) jedes Jahr generelle Höchsttaxen fest. Die Heime (ausgenommen die Pflegefamilien) erstellen dazu im Vorfeld ihre Budgets. Diese sind gemäss einer Weisung zu erstellen, die ebenfalls jährlich durch den Regierungsrat erlassen wird. Die hernach beim Departement des Innern eingereichten Budgets und Taxgesuche ermöglichen einen Überblick zur Festlegung der Höchsttaxen für das kommende Jahr. Hinzugezogen werden aber auch konkrete Erfahrungswerte und die vorhandenen Jahresrechnungen. Sind die Höchsttaxen beschlossen, erfolgt die individuelle Beurteilung der Taxgesuche. Dabei werden gestützt auf die geltenden Höchsttaxen und die vorgelegte Dokumentation pro Institution verbindliche Taxverfügungen erlassen. Darin wird geregelt, welchen Preis die Institution pro Person und bezogene Leistung verlangen darf.

Dieses System ermöglicht ganz allgemein eine Regulierung der Kosten bei den stationären Angeboten. Diesem nicht unterstellt sind allerdings ausserkantonale, stationäre Angebote. Eine Platzierung ausserhalb des Kantons erfolgt nur aus wichtigen Gründen. Die benötigten Angebote können nicht alle über die im Kanton bestehenden Trägerschaften abgedeckt werden. So gibt es im Kanton Solothurn beispielsweise keine Institution für schwer verhaltensauffällige Jugendliche. Damit ausserkantonale Platzierungen hindernisfrei vollzogen werden können, wurde die interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) geschaffen. Sie regelt die Finanzierungsmodalitäten für den Aufenthalt von Personen mit speziellen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in sozialen Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons. Alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein sind Mitglieder der IVSE. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) führt das Sekretariat und fördert einen einheitlichen Vollzug der IVSE. Die Vereinbarungskantone sind an die Taxen der ausserkantonalen Einrichtungen, welche von der IVSE anerkannt sind, gebunden.

Von der beschriebenen Kostenregulierung ebenfalls ausgenommen, sind die ambulanten Angebote, die gerade im Kindeschutz oder bei der Stärkung von Familien eine grosse Bedeutung haben. Zu nennen sind bspw. die Sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF) oder professionell begleitete Kontakte zwischen Kind und nicht obhutsberechtigtem Elternteil. Gemäss Art. 20a der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern des Bundes (PAVO) ist nur gerade die sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen meldepflichtig. Anbieter solcher Leistungen, die ihren Sitz im Kanton Solothurn haben, benötigen eine Bestätigung des Kantons Solothurn und sind damit einer Aufsicht durch den Kanton unterstellt. Im Rahmen dieser Aufsicht werden auch deren Tarife beurteilt. Eingriffe sind hier jedoch nur in geringem Masse möglich. Allgemein fallen ambulante Angebote auch nicht unter den Geltungsbereich von § 52 SG; entsprechend bestehen keine vergleichbaren Instrumente zur Kostensteuerung wie bei den stationären, innerkantonalen Angeboten. In diesem Sinne herrscht ein „freier Markt“ unter den Anbietern. Grundsätzlich fallen ambulante Angebote gemäss § 26 SG zudem in die Kompetenz der Einwohnergemeinden, weshalb der Handlungsspielraum des Kantons beschränkt ist. Immerhin besteht die Möglichkeit, diese Angebote gemäss § 20 SG zukünftig in eine Bedarfsplanung einzubinden und dadurch einer besseren Steuerung zu unterstellen.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf in diesem Bereich?

Ja. Entsprechend hat das Amt für soziale Sicherheit (ASO) in Absprache mit dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) die Arbeiten für eine Bedarfsplanung gemäss § 20 SG im Bereich der Kinder- und Jugendhilfen bereits aufgenommen. Das Vorhaben befindet sich noch in der Vorprojektphase, da zunächst verschiedenen Daten aufbereitet und Schnittstellen geklärt werden müssen. Ziel ist jedoch, in diese Planung nicht nur stationäre sondern auch vor- und nachgelagerte ambulante Angebote einzubeziehen. Dabei wird sich herausstellen, inwieweit es an niederschweligen und kostengünstigen Angeboten fehlt und ob neue Instrumente zur Kostensteuerung eingeführt werden müssen. Zwecks Klärung des Ist-Zustandes bzw. der Mechanismen hinter der Kostensteigerung wird im Jahr 2015 durch das ASO ein Monitoring zu den verfügbaren und vollzogenen Kinderschutzmassnahmen (einschliesslich der freiwilligen Platzierungen ohne Mitwirken der KESB) durchgeführt. Die daraus gewonnen Erkenntnisse fliessen in die Bedarfsplanung ein. Sollte sich bereits zu einem früheren Zeitpunkt Handlungsbedarf zeigen, werden Korrekturen im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten vorzeitig eingeleitet.

3.2.2 Zu Frage 2:

Stimmt es, dass die SKSO im begleiteten Wohnen während einer Abklärungsphase Fr. 60.00/pro Tag zusätzlich in Rechnung stellt, auch wenn die Person vorher schon abgeklärt wurde? Auch werden im Laufe einer Platzierung noch zusätzliche Therapien wie Kunst- und Maltherapie usw. unter dem Begriff KOFA (Kompetenzorientierte Familienbegleitung) verordnet. Bei den hohen Kosten, welche die SKSO dafür geltend macht, müssten diese Leistungen inbegriffen sein, oder nicht?

Die Stiftung Kinderheime Solothurn SKSO kann während einer Abklärungsphase in bestimmten Fällen unter dem Titel Zusatzpauschale Diagnostik eine über die Tagespauschale für das Wohnen hinausgehende Taxe von Fr. 60.-- pro Tag und Person in Rechnung stellen. Sowohl die Tagespauschale Wohnen als auch die Zusatzpauschale Diagnostik wurden gestützt auf den RRB Nr. 2013/2089 vom 19. November 2013 (Höchsttax-RRB) und auf § 52 Abs. 2 SG durch das ASO gegenüber der SKSO im Rahmen der individuellen Taxverfügung für das Jahr 2014 bewilligt. Die Zusatzpauschale kann pro Klient maximal während 42 Tagen verrechnet werden und dies auch nur dann, wenn ein Auftrag vonseiten der einweisenden Stelle vorliegt. Abgegolten wird mit dieser Zusatzpauschale eine psychosoziale Abklärung, welche dem KOSS-System (kompetenzorientierte Arbeit in stationären Settings) folgt. Sie ist

- alltags- und entwicklungsorientiert (das Verhalten von Eltern und Kindern wird im Kontext von Entwicklungsaufgaben analysiert; es wird erfasst, wie die Aufgaben des Alltags bewältigt werden);
- interprofessionell und multiperspektivisch (die Sichtweisen anderer Professionen, z.B. Pädagogik oder Psychiatrie, werden systematisch einbezogen und deren Einschätzungen integriert);
- systemisch und sozialraumorientiert (die Tatsache, dass Menschen Mitglieder von Systemen sind, bzw. die Bedeutung dieser Systeme für das Verhalten von Eltern und Kindern wird mitberücksichtigt);

- partizipativ und transparent (Kinder, Jugendliche und Eltern werden auf nachvollziehbare Weise in die diagnostische Erfassung und Interventionsplanung einbezogen);
- handlungsorientiert (gibt präzise Hinweise, worauf sich die professionellen Interventionen richten soll).

Somit geht es bei dieser Diagnostik um eine weiterführende Abklärung, die über diejenige hinausgeht, welche die Platzierung selbst begründete. Entsprechend kann sie nicht mit der Tagespauschale Wohnen als abgegolten gelten.

Ähnliches gilt für die Kunst- und Maltherapie. Auch sie ist eine Zusatzleistung, womit der Tagesansatz von Fr. 20.-- separat abgerechnet werden darf. Ebenso sind auch hier ein expliziter Auftrag sowie eine Kostengutsprache der einweisenden Stelle nötig. Der Auftrag ist dabei beschränkt auf die Dauer von 180 Tagen. Zusätzlich ist zu erwähnen, dass diese Leistung im Falle des Bestehens von Zusatzversicherungen teilweise über die Krankenkassen getragen wird. Die Statistik der SKSO per 25. März 2013 weist dies aus: von 32 begleiteten Kindern waren 13 in einer Kunst- und Maltherapie. Bei 9 Kindern wurden die Kosten durch die Krankenkassen mitfinanziert (69%), bei 2 Kindern übernahmen die Versorger die Kosten vollständig (15%), während für 2 Kinder die Kosten durch die SKSO selbst übernommen worden sind (15%), weil die SKSO die Therapie als dringend angezeigt betrachtete, aber keine Kostengutsprache geleistet wurde.

3.2.3 Zu Frage 3:

Um ein weiteres Beispiel zu nennen, hat die Sozialpädagogische Familienbegleitung von Kompass angekündigt, dass sie ihre Stundenansätze per 1. Januar 2015 von Fr. 120.00 auf Fr. 128.00 erhöht, obwohl wir keine Teuerung haben. Die Begründung lautet: „Um Familienbegleitungen weiterhin in bewährter Qualität anbieten zu können, kommen wir nicht darum herum, unsere Tarife zu erhöhen“ Zitat Ende. Auch sagt Kompass gleich, dass es für eine SPF-Abklärung als Untergrenze mindestens 20 Stunden pro Monat braucht, egal wie der Fall eigentlich liegt. Müsste man da vom ASO nicht verhandeln?

Wie bereits ausgeführt, bestehen für die ambulanten Angebote keine Steuerungsinstrumente wie für den stationären Bereich. Insbesondere besteht auch keine gesetzliche Grundlage, die es dem ASO erlauben würde, zu intervenieren.

Grundsätzlich ist die SPF heute ein wichtiges Angebot bei der Unterstützung von Familien. Rechtzeitig und sinnvoll eingesetzt, können dadurch weit höhere Kosten durch Fremdplatzierungen vermieden werden. Die SPF ist erst Mitte der 1980iger Jahre aufgekommen und galt damals bereits als „günstige Alternative“ zu teuren Platzierungen, zudem wurde sie dem Prinzip gerecht, dass immer nur die mildeste Massnahme im Kinderschutz ergriffen werden soll. Die Einführung der SPF wurde als innovatives Pionierangebot länger vonseiten des Kantons via Fondsmittel gefördert. Das ASO hatte u.a. zu diesem Zwecke eine Leistungsvereinbarung mit dem Verein Kompass. Ende 2013 ist die letzte Vereinbarung mit diesem Inhalt ausgelaufen. Im Zuge einer Gleichbehandlung aller Institutionen, welche in der Zwischenzeit auf den Markt gelangt sind, wurde mit dem Verein Kompass ab 2014 kein neuer Leistungsvertrag für SPF mehr abgeschlossen. Damit fiel auch die finanzielle Unterstützung von jährlich Fr. 80'000.-- aus dem Adolf-Schlächli-Fonds dahin und damit auch eine Möglichkeit, die Kosten für die Auftraggeber und letztlich die zahlenden Einwohnergemeinden tief zu halten. Seither muss der Verein Kompass die Dienstleistung kostendeckend erbringen. Mit der Einführung einer Wegpauschale von Fr. 40.-- und einem Tarif von Fr. 120.--, welcher seit 2010 unverändert blieb, ist dies nicht mehr möglich. Im Quervergleich mit anderen Anbietern bewegt sich der Verein Kompass aber auch mit einem Stundenansatz von Fr. 128.-- und einer Wegpauschale von Fr. 40.-- immer noch Mit-

telfeld. Bei den erwähnten 20 Stunden für die Abklärungsphase handelt es sich zudem um einen Erfahrungswert, welcher nur soweit nötig ausgeschöpft wird.

Grundsätzlich sind nicht die Tarife für die SPF das Problem. Vielmehr ist von Bedeutung, dass diese sinnvoll und gezielt eingesetzt wird. SPF hat sich in den vergangenen Jahren zu einem spezialisierten Instrument entwickelt. Dessen Einsatz ist geeignet für Familien, die sich in einer komplexen Problemlage befinden und mehrfach Defizite aufweisen (Sucht, Arbeitslosigkeit, psychische Problematiken, etc.). Es geht also um Familien, bei denen eine Fremdplatzierung der Kinder nicht ausgeschlossen werden kann; aber auch noch genügend Ressourcen vermutet werden, von diesem Schritt absehen zu können. Entsprechend wird bei der Durchführung einer SPF auch eine Einschätzung zum Kindeswohl und zur Erziehungsfähigkeit der Eltern gemacht. Die so erfolgende differenzierte Abklärung ermöglicht sinnvolle Anschlusslösungen, die auf die Bedürfnisse der Familie zugeschnitten sind. SPF ist also keine „Dauerlösung“ sondern ein Instrument, welches zeitlich befristet einzusetzen ist und hernach insbesondere durch günstigere Massnahmen abgelöst werden soll. Richtig eingesetzt, erweist sich die SPF nicht als Kostentreiber, sondern verhindert Heimplatzierungen. Das ASO wird im Rahmen des oben beschriebenen Monitorings aber analysieren, ob der Einsatz von SPF angemessen erfolgt und ob genügend Angebote für eine Ablösung von SPF bestehen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Eine Platzierung in einem Mutter-Kind-Haus z.B. kostet schnell einmal Fr. 500.00 bis Fr. 700.00 pro Tag. Mangelt es an Angeboten oder gibt es Alternativen?

In der ganzen Schweiz gibt es schätzungsweise 12 Institutionen à 10 Plätzen, welche der Kategorie „Mutter-Kind-Haus“ zugeordnet werden können. In der Regel erfolgen in diese Platzierungen zur Kriseninterventionen; die Aufenthalte von Mutter und Kind sind also meist kurz. Die Angebote zeichnen sich dadurch aus, dass Mutter und Kind zwar nicht voneinander getrennt werden, aber dennoch je eine spezifische Betreuung erhalten, da die Mutter nicht in der Lage ist, sich adäquat um das Kind zu kümmern. Dadurch müssen unter einem Dach die Bedürfnisse von zwei Klientengruppen abgedeckt werden, wobei meist auch ein von den Müttern separierter und damit „geschützter“ Bereich für die Kinder betrieben werden muss. Diese Heime gewährleisten zudem eine 24h-Betreuung. Im Kanton Solothurn gibt es das Mutter-Kind-Haus Lilith, welches auf die Betreuung von drogenabhängigen und psychisch schwer beeinträchtigten Müttern und ihrer besonders betreuungsbedürftigen Kinder spezialisiert ist. Der regierungsrätlich bewilligte Tagesansatz 2014 beträgt Fr. 620.00 für Mutter und Kind.

Daneben können Mütter und ihre Kinder gemeinsam in Frauenhäuser eintreten. Auch hier ist die Betreuung ebenso auf die Bedürfnisse der Mütter wie auch der Kinder ausgerichtet. Allerdings verfügen die eingetretenen Mütter in den meisten Fällen über mehr Ressourcen bei der Begleitung ihrer Kinder, was den Aufwand und damit die Kosten deutlich senkt. Für den Kanton Solothurn bietet das Frauenhaus Aargau-Solothurn Frauen und ihren Kindern, welche von häuslicher Gewalt betroffen sind, den nötigen Schutz. Es gilt aktuell eine Tagespauschale von Fr. 296.00 für die Mutter und Fr. 150.00 je Kind, was zu einem Tagesansatz von gerundeten Fr. 450.00 für Mutter und Kind führt.

Beide Angebote sind auf sehr spezifische Klientengruppen ausgerichtet. Ein Eintritt oder ein Verbleib setzen bestimmte Voraussetzungen voraus, deren Vorliegen sorgfältig zu prüfen ist. Die Inanspruchnahme solcher Angebote ist zeitlich zu beschränken und an (günstigeren) Anschlusslösungen ist von allem Anfang an zu arbeiten. Richtig und mit Augenmass angewendet,

sind solche Institutionen wertvoll, bieten angemessene Hilfe und verhindern weiteren, teuren Schaden. Im Rahmen des Monitorings soll indes der Frage nachgegangen werden, ob diesen Prinzipien im Vollzug genügend nachgelebt wird.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); HAN, BRU, SET, BOR (2014/084)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat