

Der Vorstand der BKSE, Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz erarbeitet und publiziert zu ausgewählten Themen Positionspapiere. Diese dienen der sozialpolitischen Diskussion im Kanton Bern und geben der Politik fachlich begründete und vertieft diskutierte Impulse. Dabei geht es um die Frage, wie der Sozialbereich weiterentwickelt werden soll, um Probleme nachhaltig zu beseitigen und unerwünschte Effekte möglichst zu vermeiden. Die Positionen geben die Fach-Meinung der BKSE wieder und konzentrieren sich auf Bereiche, welche zusammen mit den gesetzlichen Bereichen Sozialhilfe sowie Kindes- und Erwachsenenschutz ihre Wirkung entfalten.

Die Positionspapiere ergänzen sich gegenseitig – eine optimale Wirkung wird entfaltet, wenn auf mehreren avisierten und publizierten Ebenen etwas geschieht. Die Vollzugs-Expertise, welche die BKSE in Sozialen Themen repräsentiert, wird durch diese Papiere für die Politik nutzbar gemacht.

## **BKSE-Positionspapier KOKES-Empfehlungen**

**Stand 05.07.2023 (wird periodisch aktualisiert)**

### **Worum es geht:**

Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) hat Empfehlungen zur Organisation und Weiterentwicklung von Berufsbeistandschaften in Form von zehn Standards verfasst (KOKES, 2021). Dabei handelt es sich um einen Soll-Zustand, der in den nächsten zehn bis 15 Jahren in der Schweiz angestrebt werden soll. Die Empfehlungen haben zum Ziel, «die Unterstützung für schutzbedürftige Personen zu verbessern, indem die Arbeitsbedingungen für Berufsbeistandspersonen optimiert werden» (ebd.). Sie sind sowohl politisch durch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), wie auch fachlich breit abgestützt.

Die Empfehlungen sollen für die Berufsbeistandschaften in der gesamten Schweiz gelten. Die Organisationen der Berufsbeistandschaften sind jedoch – auch innerhalb der Sozialdienste – sehr heterogen. Daher hat sich die BKSE mit der Umsetzung der Empfehlungen im Kanton Bern auseinandergesetzt. Zuerst wurden die Empfehlungen grundsätzlich beurteilt. In einem zweiten Schritt wurde der IST-Zustand der Sozialdienste analysiert und daraus, im Vergleich mit den Empfehlungen, der Entwicklungsbedarf für die Organisation der Berufsbeistandschaft im Kanton Bern definiert.

Die 10 Empfehlungen der KOKES (ausführlich sind diese auf der Homepage der KOKES unter Dokumentation oder Publikation zu finden):

- Die strukturelle Organisation von Berufsbeistandschaften überprüfen und gegebenenfalls anpassen;
- vorgelagerte Dienstleistungen anbieten und mit den nötigen Ressourcen ausstatten;
- eine Mindestgrösse der Berufsbeistandschaften von 10 bis 14 Mitarbeitenden;
- eine Leitung, eine Stabsstelle für das Qualitäts- und Wissensmanagement sowie einen internen oder externen Rechtsdienst zur Unterstützung der Arbeit;
- fachliche Profile für die einzelnen Mitarbeitenden;
- identisches Einzugsgebiet wie für die zuständige KESB;
- spezialisierte Organisationen für den Kinderschutz und für den Erwachsenenschutz;
- Konzepte zur Rollenklärung, wenn neben der Mandatsführung auch Abklärungen für die KESB durchgeführt werden, sowie Klärung der Schnittstelle zur wirtschaftlichen Sozialhilfe und die Trennung der beiden Aufgaben;
- genügend Ressourcen für das Erfüllen der Aufgaben bereitstellen und
- Durchführung regelmässiger Qualitätszirkel zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen KESB und Berufsbeistandschaft.

## Erkenntnisse und Entwicklungsbedarf

### **KOKES-Empfehlungen sind wichtig. Im Kanton Bern gibt es viel zu tun**

Die Empfehlungen der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz werden von den bernischen Sozialdiensten aus fachlicher Sicht geteilt. Sie sind jedoch im Kanton Bern mehrheitlich noch nicht erfüllt. Die Politik von Kanton und Gemeinden ist gefordert, um den angestrebten Qualitätsstandard in den nächsten zehn bis 15 Jahren zu erreichen. Eine enge Kooperation ist unabdingbar, damit tragfähige und zielgerichtete Lösungen erarbeitet werden.

### **Eine Mindestgrösse von 10 bis 12 Vollzeitstellen Soziale Arbeit ist anzustreben**

Je grösser der Sozialdienst ist, desto eher kann er fachliche Routinen bei der Bearbeitung ähnlicher Fallproblematiken bilden, Personalwechsel auffangen und Stellvertretungen bei Ausfällen einsetzen. Darüber hinaus wird es möglich, bei Bedarf wiederkehrende Arbeiten zu zentralisieren und Schnittstellen abzubauen. Als anzustrebende Mindestgrösse weicht die BKSE allerdings von der KOKES ab und rechnet die Sozialhilfe mit. Die Umsetzung der Empfehlungen bezüglich Mindestgrösse wird zu einer deutlichen Reduktion der Anzahl Sozialdienste im Kantonsgebiet führen.

### **Zusammenschlüsse von Sozialdiensten sind unabdingbar**

Viele Sozialdienste im Kanton Bern erfüllen die Anforderungen an die beschriebene Mindestgrösse nicht. Aus diesem Grund sind in den nächsten Jahren verschiedene Formen von Zusammenschlüssen angezeigt, die sich durch einen regionalen Fokus auszeichnen sollen. Denkbar sind etwa Zusammenschlüsse von bestehenden Sozialdiensten zu einem grösseren, regionalen Dienst mit einem oder mehreren Standorten (Satelliten). Bei der Bildung von grösseren Organisationen sind folgende Voraussetzungen sicherzustellen: Die Organisationen müssen für die Bevölkerung erreichbar sein und die Versorgung der Gemeinden vor Ort muss sichergestellt werden, um die Ressourcen im Sozialraum nutzen zu können.

Für Zusammenschlüsse zwischen Organisationen sind Anreize zu schaffen. Dabei geht es u.a. um Hilfsmittel und fachliche Unterstützung oder wissenschaftliche Begleitung, auf welche die Verantwortlichen bezüglich Organisationsentwicklung zurückgreifen können.

### **Leistungen regionalisieren**

Neben den erwähnten Zusammenschlüssen sollen Leistungen mit geringem Fallaufkommen grossräumiger regionalisiert werden. Auch hier mit dem Ziel, durch mehr Routine effizienter zu werden. Jüngste Beispiele solcher Regionalisierungen wurden mit dem Adoptionswesen gemacht und sind mit dem Pflegekinderwesen ab 1.1.2024 vorgesehen. Um den fachlichen Qualitätsansprüchen gemäss KOKES-Empfehlungen gerecht zu werden, sind weitere für die Region zu erbringende Dienstleistungen denkbar. Das betrifft etwa die Bereiche Rechtsdienste, Abklärungsdienste für spezialisierte Fachgebiete oder Mandatsrechnungszentren.

### **Spezialisierte Organisationen wo sinnvoll**

Eine Spezialisierung in die Bereiche Kinderschutz, Erwachsenenschutz und wirtschaftliche Sozialhilfe ist abhängig von der Organisationsgrösse. Je kleiner die Organisationen sind, desto weniger ergibt eine Spezialisierung zwischen Kindes- und Erwachsenenschutz Sinn, da zum Beispiel Ausfälle und Fluktuationen nicht aufgefangen werden können. Darüber hinaus soll Polyvalenz, wo sie sinnvoll und bedarfsorientiert ist, beibehalten werden können. Es ist möglichst sicherzustellen, dass unterstützte Personen Hilfestellungen aus einer Hand erhalten. Die Spezialisierung soll angemessen abgewogen sein, weil eine Spezialisierung Schnittstellen generiert, die eine gelingende Kooperation nicht behindern dürfen (z.B. Schnittstellen mit Reibungsverlusten durch Doppelspurigkeit).

## Erläuterungen, Hinweise und Fakten zum Entwicklungsbedarf

### Generell

Die BKSE stimmt den meisten Empfehlungen der KOKES zu. Insbesondere die Empfehlungen zur Überprüfung der strukturellen Organisation von Berufsbeistandschaften und zu den benötigten Ressourcen finden eine grosse Zustimmung der Sozialdienste. Eher kritisch werden die Empfehlungen zum Einzugsgebiet und zu der spezialisierten Organisationform betrachtet. Zudem wurde die Empfehlung zur Mindestgrösse ausführlich und kritisch diskutiert.

### Mindestgrösse – spezialisierte Organisation – Konzepte zur Rollenklärung / Schnittstelle zur Sozialhilfe

Diese drei Empfehlungen hängen aus Sicht der BSKE eng zusammen resp. sind voneinander abhängig und werden daher einer ganzheitlichen Betrachtung unterzogen. Die BKSE ist hierbei klar der Ansicht, dass viele Sozialdienste im Kanton Bern zu klein sind, um die zukünftigen Anforderungen weiterhin professionell erfüllen zu können. Wichtig ist hier zu erwähnen, dass dies keine Kritik an der geleisteten Arbeit darstellt, sondern, dass es eine notwendige Anpassung an neue und komplexe Aufgaben und veränderte Rahmenbedingungen (z.B. Fachkräftemangel) ist.

Fluktuationen oder längere Abwesenheiten können bei grösseren Diensten besser aufgefangen werden. Weiter sind grössere Einheiten in der Auftragserfüllung konstanter, da sie weniger von den einzelnen Personen abhängig sind. Zudem sind die interne Sicherstellung von spezialisiertem Know-how sowie eine diesbezügliche Organisationsstruktur erst ab einer gewissen Grösse sinnvoll. Die Anhebung der Mindestgrösse für Sozialdienste im Kanton Bern wird unweigerlich zu einer Reduktion der Anzahl Dienste führen. Zusammenschlüsse sichern somit die Qualität, haben aber auch Kostenfolgen (z.B. zeitlicher Aspekt für Fahrten zu Hausbesuchen, Infrastrukturbedarf etc.).

Die Grössenempfehlung nach der Anzahl Mitarbeitenden ist aus Sicht der BKSE nicht sinnvoll. Eine Mindestgrösse sollte anhand von Vollzeitstellen (FTE) angegeben werden. Die BKSE empfiehlt – abweichend von der KOKES – aufgrund der Heterogenität des Kantons Bern eine Mindestgrösse von 10 bis 12 FTE Soziale Arbeit. Mit dieser Mindestgrösse lassen sich Organisationsstrukturen bilden, bei welchen eine gewisse Spezialisierung möglich wird, indem Teams mit eigenen Stellvertretungsregelungen gebildet werden können. Die BKSE hat bewusst die Bezeichnung «Vollzeitstelle Soziale Arbeit» gewählt und inkludiert darin den Kindes- und Erwachsenenschutz wie auch die Sozialhilfe. Die KOKES geht bei ihrer Empfehlung von spezialisierten Organisationen je für den Kinderschutz und den Erwachsenenschutz aus.

Eine Trennung der beiden Fachgebiete ist durchaus sinnvoll. Es stellen sich unterschiedliche Fachfragen und es werden jeweils andere Netzwerke für die Arbeit benötigt. Mit der Trennung wird auch eine Komplexitätsminderung und Entlastung erreicht. Es bleibt abzuwarten, ob sich gerade im Zusammenhang mit dem Fachkräftemangel genügend qualifizierte Mitarbeitende für spezialisierte Fachgebiete finden lassen. Es gibt auch Sozialarbeitende die bewusst in beiden Bereichen oder sogar polyvalent unter Einbezug der wirtschaftlichen Sozialhilfe arbeiten.

Die Polyvalenz wird kontrovers diskutiert. Zu unterscheiden ist, ob diese für den Dienst als Organisation oder für die einzelnen Mitarbeitenden gelten soll. Sprich werden alle drei Bereiche in einem Dienst in jeweils unterschiedlichen Teams bearbeitet oder arbeiten Fachpersonen in mehreren Bereichen. Insbesondere im Hinblick auf die Versorgungsstruktur und dass die Wege für die betroffenen Personen auch in abgelegenen Gebieten des Kantons nicht zu weit werden, ist es notwendig, auch kleinere polyvalente Dienste oder Satelliten zu ermöglichen.

Für die Polyvalenz spricht, dass es sinnvoll ist, die Berufsbeistandschaft und die wirtschaftliche Sozialhilfe organisatorisch nahe beisammen zu lassen, um nicht aufwändige Schnittstellen zu schaffen. Bereits heute sind – wie eingangs erwähnt – die meisten Sozialdienste im Kanton Bern polyvalent organisiert und daher bestehen sinnvolle und erprobte Konzepte zur Rollenklärung.

Es ist zu beachten, dass allein die Grösse des Dienstes noch keine Garantie für professionelles Arbeiten und Qualität ist. Grössere Mengengerüste erlauben mehr Erfahrungswissen anzureichern und ihm Rahmen einer lernenden Organisation qualifiziertes Praxiswissen zu generieren. Deshalb muss neben der Grösse eines Dienstes auch ersichtlich sein, dass die Organisation qualitätssichernde Elemente implementiert hat.

### **Überprüfung der strukturellen Organisation von Berufsbeistandschaften**

Es ist äusserst wichtig, dass eine solche Überprüfung an die Hand genommen wird. Im Kanton Bern sind die Sozialdienste mehrheitlich polyvalent organisiert. Das heisst, dass im Auftrag der KESB sowohl Kindes- und Erwachsenenschutzmandate wie auch Abklärungen (durch-)geführt werden und zudem Sozialhilfe in Form von Finanzhilfe, Integration und persönlicher Beratung geleistet wird. Alle Bereiche stehen vor grossen Herausforderungen in der Arbeit mit den betroffenen Personen. Diese Herausforderungen sind jedoch nicht immer identisch. Auf kantonaler Ebene sind die Aufgaben in verschiedenen Direktionen angesiedelt. Die Organisation der Sozialdienste ist jedoch ausschliesslich im Sozialhilfegesetz geregelt. Wenn nun also die Organisation der Berufsbeistandschaften überprüft werden soll, muss damit auch die Organisation der Sozialhilfe überprüft werden. Dies muss direktionsübergreifend geschehen.

### **Vorgelagerte Dienstleistungen**

Je besser die vorgelagerten Dienstleistungen ausgebaut sind, umso weniger Massnahmen müssen durch die KESB angeordnet und von den Berufsbeistandschaften vollzogen werden. Präventive Angebote mit aufsuchendem Charakter wie Schulsozialarbeit, frühe Förderung, offene Jugendarbeit aber auch Beratungsstellen im Erwachsenenbereich oder Dienstleistungen wie z.B. freiwillige Einkommensverwaltungen sind gute Beispiele, die eine Gefährdungssituation gar nicht erst entstehen lassen. Diese Dienstleistungen entlasten zudem die Mandatstragenden, wenn dennoch eine Massnahme errichtet werden muss. Zu diesem Thema gibt es ein eigenes Positionspapier der BKSE: «Prävention und Bildung».

### **Qualitäts-/Wissensmanagement und Rechtsdienst**

Für die professionelle Organisation ist ein gut aufgebautes und kontinuierlich bewirtschaftetes Qualitäts- und Wissensmanagement unabdingbar. Fehlt ein solches, wird dies zwar mit dem Fachwissen der Berufsbeistandspersonen kompensiert. Jedoch ist das Wissen für die Organisation bei einem Personalwechsel oder -ausfall verloren. Die Problemlagen der betroffenen Personen sind im Bereich der Berufsbeistandschaft sehr unterschiedlich, da diese aus allen Lebensbereichen stammen können. Dass die Berufsbeistandspersonen – insbesondere auch beim Berufseinstieg – in all diesen Bereichen über das nötige Wissen verfügen sollen, ist eine unrealistische Anforderung. Dies auch darum, weil Systeme, wie z.B. Sozialversicherungen, Bildungswesen, Medizin etc. sich ständig verändern und dadurch neues Wissen zeitnah aufbereitet und den Mitarbeitenden wie den betroffenen Personen adressatengerecht zugänglich gemacht werden muss. Aus diesem Grund muss das nötige Fach- und Erfahrungswissen von einer spezialisierten (Stabs)stelle «bewirtschaftet» werden. Die KOKES empfiehlt für die Organisation von Berufsbeistandschaften einen eigenen internen oder externen Rechtsdienst. Es ist unbestritten, dass für die Arbeit der Berufsbeistandschaften immer mehr juristisches Fachwissen notwendig ist. Den internen Rechtsdienst beurteilt die BKSE jedoch eher kritisch. Vor allem bei kleineren Organisationseinheiten ist ein solcher eher schwer umsetzbar. Aus Sicht der BKSE wäre es hier sinnvoll, diese Aufgabe zu bündeln und zu regionalisieren. Zwar werden so mehr Schnittstellen generiert. Allerdings erachtet die BKSE den Mehrwert bei der Bildung von Fachstellen zu Rechtsfragen als grösser – dabei ist auch an die Sozialhilfe zu denken. Inwieweit ein solcher Rechtsdienst über vertieftes Wissen verfügen muss oder ob für spezielle Fragestellungen nicht auch auf bestehende Beratungsangebote (z.B. SVBB, Sozialinfo, SKOS etc.) zurückgegriffen werden soll, muss noch weiter ausgearbeitet werden.

### **Fachliches Profil**

Diese Empfehlung wird von der BKSE als im Kanton Bern bereits umgesetzt betrachtet. Der Kanton Bern hat hierfür im Sozialhilfegesetz sehr gute Grundlagen geschaffen, um die Fachlichkeit in den Sozialdiensten sicherzustellen. Dies muss zwingend beibehalten werden.

### **Einzugsgebiet**

Würde die Empfehlung der KOKES im Kanton Bern vollumfänglich umgesetzt, gäbe es überdimensionierte Sozialdienste. Die betroffenen Personen müssten weite Reisewege in Kauf nehmen. Da diese vielfach in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, käme das einem Abbau der Dienstleistung gleich. Weiter sind für die Mandatsführung vertiefte Kenntnisse über die regionalen Gegebenheiten sehr wichtig. Insbesondere sind es die in der Lebenswelt kulturell verankerten Netzwerke, welche eine autonome, gelingende Alltagsbewältigung unterstützen. Diese Netzwerke bilden eine verbindliche und verlässliche Quelle zur Unterstützung von Menschen in Notsituationen. Im Rahmen der subsidiären Unterstützung sind diese Netze in eine professionelle Soziale Arbeit einzubeziehen. Eine allzu weitgehende Zentralisierung wäre aus Sicht der BKSE nicht im Interesse der Bevölkerung. Die KESB-Kreise haben sich als Wirkungssperimeter der Behörden bewährt. Für die Organisation der Sozialdienste resp. der Berufsbeistandschaften sind zu grosse KESB-Perimeter, wie z.B. diejenigen im Oberland wenig geeignet, da so die Nähe zu den betroffenen Personen verloren geht.

Es gibt bereits heute Sozialdienste, welche mit mehreren KESB-Standorten zusammenarbeiten, was aus Sicht der BKSE vermieden werden sollte, da so zusätzliche Schnittstellen entstehen und mehr Absprachen getroffen werden müssen, was der Effizienz der Zusammenarbeit abträglich ist. Bei der KESB hingegen ist diese Schnittstellen-Bewältigung Alltag, da diese mit Ausnahme der Stadt Bern alle mit mehreren Sozialdiensten zusammenarbeiten. Dies sollte aus Sicht der BKSE beibehalten werden.

### **Ressourcen**

Die KOKES macht differenzierte Empfehlungen zu den (Personal-)Ressourcen insbesondere auch zur Fallbelastung. Im Kanton Bern werden die Sozialdienste mit Fallpauschalen abgegolten. Im Kinderschutz – insbesondere in Kombination mit Abklärungspauschalen – ist je nach Organisationsform die von der KOKES empfohlene Fallbelastung bereits mit dem heutigen System umsetzbar. Im Erwachsenenschutz ist die BKSE der Meinung, dass die ausgerichteten Fallpauschalen nicht ausreichen. Äusserst wichtig bei dieser Empfehlung der KOKES ist die Differenzierung zwischen Leitung, Qualitäts-/Wissensmanagement, Beistandspersonen, Administration/Buchhaltung und Rechtsdienst. Damit kann aufgezeigt werden, was in den Sozialdiensten neben der Facharbeit für zusätzliche Ressourcen benötigt werden, um den Auftrag effizient und in einer guten Qualität erfüllen zu können.

Eine weitere Problematik in Bezug auf die Fallbelastung ist, dass via Berufsbeistandschaften fast ausschliesslich «komplexe» Fälle geführt werden. Einfachere Massnahmen hingegen werden durch Privatbeistandschaften betreut. Dies hat zur Folge, dass sich so die Fallbelastung der professionellen Mitarbeitenden zusätzlich akzentuiert. Eine aktive Kontrolle und Pflege des Aufgabenportfolio ist notwendig, damit die erbrachte Dienstleistung mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen in eine sinnvolle Relation gesetzt werden kann.

### **Qualitätszirkel**

Es bestehen in den Regionen institutionalisierte Austauschgefässe zwischen der KESB und den Sozialdiensten. Auch auf kantonaler Ebene finden regelmässige Austauschitzungen zwischen dem KJA, der KESB und der BKSE statt. Es ist wichtig, dass diese Zusammenarbeit weitergeführt und weiterentwickelt wird. Die Methode der Qualitätszirkel eignet sich hierbei gut, um gemeinsame Lösungen zu den identifizierten Problemen zu finden. Dies ermöglicht mehr Tragfähigkeit der Entscheide und eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe. Eine Umsetzung dieser Empfehlung ist schon jetzt unabhängig von zukünftigen Reorganisationsschritten möglich.

---

*Erarbeitet durch den Vorstand der BKSE im Frühjahr 2023 unter dem Lead von Daniel Frei und dem Ressort Kindes- und Erwachsenenschutz und mit Unterstützung von Simon Steger (BFH).*

*Diskutiert und genehmigt durch den Vorstand der BKSE an seiner Sitzung vom 21.06.2023.*