

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 Fallpauschalen

Stand 21.06.2023 (wird periodisch aktualisiert)

Hinweis: Auch die BKSE-Positionspapiere «Prävention und Bildung» sowie «Soziale Integration, Inklusion und Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt» beachten, welche das vorliegende Papier inhaltlich und von den vorgeschlagenen Massnahmen her ergänzen.

Worum es geht - Kernanliegen

- **Die Fallpauschalen sollen eine Inhaltsbezeichnung (Aufgaben, Aufwand, Qualität) erhalten.**
- **Die Fallpauschalen sollen regelmässig überprüft und bei Bedarf angepasst werden.**

Das Finanzierungssystem via Lastenausgleich in der Sozialhilfe wie auch im Kindes- und Erwachsenenschutz wurde im Kanton Bern vor einigen Jahren auf Fallpauschalen umgestellt. Damals wurde festgelegt, dass diese in der Sozialhilfe die Besoldungs- und Weiterbildungskosten decken und im Fall des Kindes- und Erwachsenenschutzes die Vollkosten (also auch die Infrastrukturkosten). Bei der Einführung wurde es verpasst, allen «Preisschildern», also den besagten Fallpauschalen eine Inhaltsangabe zu verpassen. Seit damals wurden via neue Gesetze und Regelungen auf nationaler und kantonaler Ebene viele neue Aufgaben an die Sozialdienste zugewiesen, aber keine davon wird abgegolten. Eine durchgeführte Studie des Kantons (BSS, 03-2021) hat ergeben, dass das neue System von der Praxis sehr geschätzt wird, weil es einfacher und flexibler ist. Gleichzeitig wurde sehr deutlich, dass die Höhe der Pauschalen in Frage gestellt wird. Bemängelt wurde, dass es keine verbindliche Regelung dafür gibt, was durch den Lastenausgleich finanziert wird und was nicht.

Das Anliegen der BKSE ist fachlich, methodisch und qualitativ wesentlich: Es soll geklärt werden, was in den «Fallpauschal-Paketen» drin ist. Diese Klärung ist betriebswirtschaftlich nötig und politisch sinnvoll. Dadurch würde auch geklärt, was via Lastenausgleich finanziert wird und was nicht.

Die Fallpauschalen sollen zudem regelmässig überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Dies gilt für die Sozialhilfe – aber auch für die anderen durch Fallpauschalen geregelten Bereiche (Sozialhilfe (SHV), Alimentenhilfe (SHV), Kindes- und Erwachsenenschutz (ZAV)). Die entsprechenden Verordnungen bzw. die gesetzlichen Bestimmungen müssten entsprechend angepasst werden.

Die Definitionen der Fallpauschalen sollen kantonal möglichst klar sein. Die Messungskriterien sollen transparent sein und eine ressourcenrelevante Überprüfung regelmässig erfolgen. Dazu hat die BKSE im Nachgang eine Auslegeordnung der wesentlichsten fachlichen Vollzugshinweise erarbeitet.

Handlungsempfehlungen der BKSE

Rahmenbedingungen aktiv verändern:

- Was ist gute Soziale Arbeit (Sozialhilfe/KES/Alimentenhilfe...) und welche Qualität soll finanziert sein? Welche Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualitäten sind in den Fallpauschalen berücksichtigt? Welcher Grad an Qualität muss erreicht werden und soll die Qualität mittels Qualitätsmanagementsystem gesichert werden? Diesen Fragen sollte zuerst grundsätzlich und danach periodisch in kooperativen Überprüfungsrounden ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt werden. Zumal die Ergebnisqualität und wünschbare Zustände in der konkreten Fallarbeit im Wesentlichen durch günstige und unterstützende Strukturen und Prozesse erwirkt werden.
- In den entsprechenden Gesetzen soll auf kantonaler Ebene festgelegt werden, dass das System der Fallpauschalen von Kriterien geleitet ausdefiniert, regelmässig überprüft und bei Bedarf angepasst wird.
- In den entsprechenden Verordnungen sind die Details dazu zu regeln. Das genannte Preisschild soll auch eine Inhaltsangabe erhalten, soweit dies sinnvoll ist. Auch die periodische Überprüfung soll geregelt werden und die Messmethode, die dafür angewendet wird. So wird klar, was via Lastenausgleich finanziert wird und was nicht.
- Da, wo die Gemeinden den Vollzug von Gesetzen übernehmen oder den Vollzug gar mitfinanzieren (z.B. in der Sozialhilfe, wo die Gemeinden wegen der durch die Gemeinden getragenen Infrastrukturkosten den grösseren Teil finanzieren), sollen die Gemeinden und die fachverantwortlichen Stellen, also die Sozialdienste auch in die Erarbeitung der entsprechenden Instrumente von Beginn weg mit einbezogen werden. Nur so kann das Kooperationsmodell / die Verbundaufgabe langfristig ein Erfolgsmodell bleiben.
- Aufgrund der gesellschaftlichen Veränderungen ändern sich auch Zielgruppen und deren Zusammensetzung bei den Sozialdiensten stark. Flexibilität ist deshalb eine Notwendigkeit, um Fehlversorgung, Synergieverluste und Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Das soll in der Festlegung von Zielwerten und von Ressourcen für die Auftrags Erfüllung berücksichtigt werden. Die gesellschaftlichen Effekte, welche in der Wissenschaft, der Politik und in der Wirtschaft beobachtet und diskutiert werden, betreffen in verstärktem Ausmass auch die Zusammenarbeit mit den durch die Sozialdienste unterstützten Personen.

Massnahmen optimieren:

- Zur Festlegung und Überprüfung der Fallpauschalen schlägt die BKSE als Minimalvariante vor, regelmässig wiederkehrend bei einem repräsentativen Teil der Sozialdienste Zeiterfassungen durchzuführen. So erst wird sichtbar, wofür wie viel Zeit benötigt wird. Die berechneten Jahres-Arbeitszeit-Modelle gekoppelt an ein anerkanntes Lohnniveau und die Aufrechnung von anerkannten Zusatzkosten lässt auf Basis dieser überprüfbaren Werte auf die nötigen Fallpauschalen schliessen. Dabei soll eine praktikable Anzahl Dossiers avisiert werden.
 - ↳ Die Zeiterfassung sollte in den folgenden Kategorien erfolgen:
 - ♦ **Direktkontakte:** Gespräche und Telefonate mit den unterstützten Personen (inkl. Wegzeit), direkte Kommunikation usw.
 - ♦ **Indirekte Fallarbeit:** Fallbezogene Gespräche mit Dritten; schriftliche Kommunikation mit unterstützten Personen, IIZ (Dossier-bezogene interinstitutionelle Zusammenarbeit) usw.
 - ♦ **Administrative Fallarbeit:** Administrative Aktivitäten im Rahmen der Dossierführung (inkl. Empfang, Buchhaltung, Krankenkassen, Sozialversicherungsklärungen usw.).

- ♦ **Organisation und Netzwerkpflege:** Teilnahme Mitarbeitergespräche, Zeitfenster für Mitarbeitenden-Coaching, Sitzungen, Arbeitsgruppen, Intervention, Supervision, Weiterbildung, Mitwirkung an Planungs- und Organisationsaufgaben usw.
- ♦ **Leitungsaufgaben** (Personalführung, Planung, Sitzungen moderieren und leiten)
 - ↳ Wesentliche regionale Unterschiede in der Aufgabenstellung müssten auch auf dem Preisschild einen realistischen Wert und somit besondere Beachtung bei der Erfassung erhalten. Dies sind z.B. die langen Wegzeiten in den Randregionen und den Bergen oder die Zweisprachigkeit im Seeland/dem Berner Jura.
 - Die Festlegung der Kriterien und der Arbeitsinhalte wie auch des Arbeitsumfanges müsste auf fundierten fachlichen Fakten beruhen und gemeinsam durch den Kanton und die Gemeinden erarbeitet werden. Dabei geht es letztlich um die Definition von Sollgrössen, Bandbreiten und Ausnahmeregelungen in Bezug auf Aufgaben und Inhalte, Zeitaufwand, Ergebnisqualität, Wiederholungsfrequenzen usw.).
 - Die Überprüfung sollte alle paar Jahre stattfinden - die BKSE schlägt alle 4 Jahre – also einmal pro Legislatur vor. Dies gilt sowohl für die in der SHV wie die in der ZAV oder ALKV (z.B. PKA-Dienste) geregelten Fallpauschalen.
 - Bei der periodischen inhaltlichen Überprüfung sollten die nachfolgenden Aspekte berücksichtigt werden (die Aufzählung ist nicht abschliessend, sondern gibt einen Einblick in die Komplexität dieses Regelungsbereichs):
 - ↳ Die Polyvalenz der Sozialdienste ist in künftigen Überprüfungen zu berücksichtigen.
 - ↳ Der Umfang und die Höhe der Infrastrukturen – zumindest im Kindes- und Erwachsenenschutz muss definiert werden. Sicherheitsfragen und technologischer Fortschritt führen zu Kostenanteilen, die ebenfalls regelmässig überprüft werden sollten. Dasselbe gilt – nicht nur für den Kindes- und Erwachsenenschutz auch für den Overhead. So wurden z.B. bisher pro 100% Facharbeit rund 10% Leitung in die Systeme eingerechnet – allerdings zu demselben Preis. Solche Systemfehler führen je nach Grösse der Sozialdienste zu unrealistischen Endwerten.
 - ↳ Der Anteil der Weiterbildung ist besser ausdifferenzieren. Alternative Abgeltungssysteme könnten dabei überlegt werden (z.B. analog Praktikumsstellen). Das würde die Hürde für Weiterbildungsmassnahmen auf für kleinere Dienste etwas senken. Weiterbildungsmöglichkeiten in allen Bereichen der Sozialdienste (Fach- und Administrativpersonal) sind ein wesentlicher Faktor für die Attraktivität des Berufsfeldes und eine proaktive Haltung in diesem Feld könnte dazu beitragen, den Fachkräftemangel zu bekämpfen.
 - ↳ Für die künftige Festlegung der Leitungs-Anteile müsste berücksichtigt werden, dass der Bereich der gesetzlichen Sozialen Arbeit nachweislich und seit Jahren eine erhöhte Fluktuation im Personalbereich aufweist. Die Einführung neuer Mitarbeitenden und der aufgrund des Fachkräftemangels erhöhte Arbeitsaufwand müsste im Rahmen von Zeiterfassungen überprüft und ggf. in der Festlegung der Pauschalen berücksichtigt werden.
 - Zusatzaufgaben nach Anpassungen im Bereich von Gesetzen und Verordnungen: Es gibt - das zeigen auch die Stichwort-Anpassungen im BKSE-Handbuch - jährlich eine Vielzahl von neuen Regelungen, welche Zusatzaufgaben nach sie ziehen. Diese führen zu Mehraufwänden in der Beratung oder in der Administration. Nicht zu vergessen ist dieses Phänomen auch im KES-Bereich.
 - ↳ Für die BKSE ist es nicht zielführend, bei jeder Gesetzesänderung den Aufwand neu zu berechnen. Aber in sinnvollen Abständen eine Überprüfung des Aufwandes vorzunehmen und aufgrund dieser dann auch die hinzugekommenen und die weggefallenen Arbeiten zu saldieren, macht aus Sicht der BKSE, Sinn.

Erläuterungen, Hinweise und Fakten zum Veränderungsbedarf

- Der mit der Überprüfung zu leistende Aufwand muss im Auge behalten werden. So sind Überprüfungen nicht gezwungenermassen flächendeckend und über lange Zeiträume nötig. Sie können auch gezielt mit einer wechselnden, repräsentativen Gruppe von Diensten (Regionen, Aufgaben, Organisationsformen, Grösse...) über einen jeweils wechselnden Zeitraum (unterschiedliche Phasen im Jahr, jeweils mindestens 3-4 Monate) erfolgen.
- Zur Auswertung der Zeiterfassung wird folgende Formel vorgeschlagen:
 - ↳ Grundarbeitszeit brutto, abzüglich: Ferien, Ruhetage und Pausen. Das ergibt die Grundarbeitszeit netto, welche dann in die fünf erwähnten Kategorien ausgewertet wird.
- Auf bereits gemachte Erfahrungen (ZAV) und überregionale Vergleichswerte (SKOS, KOKES...) soll und kann abgestützt werden. So wären – wie ansatzweise bereits heute im Kindes- und Erwachsenenschutz, die Fallpauschalen aufgrund von überprüfbaren Eckwerten und danach hochgerechnet mit anerkannten Faktoren hinterlegt. Die Fallpauschalen wären somit überprüfbar.
- Bei der Einführung von neuen Gesetzen oder Regelungen soll in Zukunft definiert werden, ob es zu wesentlichem Mehraufwand für die Vollzugsstellen kommt. Dies kann zeitlich befristet während den Einführungsphasen (meist die ersten zwei Jahre) sein – es gibt aber viele Aufgaben, welche nachhaltig zu Mehraufwand führen, um die avisierten politischen Ziele zu erreichen. Es muss somit in Zukunft besser über den volks- und betriebswirtschaftlichen Nutzen von Massnahmen diskutiert werden, bevor sie eingeführt werden. Der nachgewiesene Mehraufwand müsste bei der Festlegung/der periodischen Überprüfung der Fallpauschalen dann auch berücksichtigt werden.
- Es muss unterschieden werden, welche Leistungen via Fallpauschalen in den Lastenausgleich einfließen und welche Leistungen nur via direkte Leistungserbringung an den Lastenausgleich weiterverrechnet werden dürfen. Es gibt für beide Wege gute Gründe, sie sollten nebeneinanderstehen und sich gegenseitig ergänzen. So ist es u.U. günstiger und fachlich/administrativ durchaus nachvollziehbar, wenn selten vorkommende, aber im Einzelfall bedeutende/aufwändige Spezialaufgaben direkt im Lastenausgleich verrechnet werden können anstatt (nach dem Giesskannen-Prinzip) anteilmässig auf alle Fälle aufgerechnet zu werden.
- Der Umgang mit der Inkassoprovision ist zu überprüfen. Sie ist als Ersatz für die Fallpauschalen gedacht in einem Bereich, wo die Aktivität der Sozialdienste gefördert werden soll. Das System muss überprüft und Fehlanreize beseitigt werden.
- Der Aufwand für Kontrollen im Sinn der «gläsernen Klientel» ist zu hinterfragen. Die Schnittstellen zu den Sozialversicherungs-, den Steuerorganen und weiterer Dienstleister sind durch den Kanton sicherzustellen. Dies mittels schnittstellenbasierten, automatisierten, gegenseitigen Abfragen, welche auf Auffälligkeiten hinweisen, auf welche dann reagiert werden kann. Wenn alles auf die Vollzugsstellen herabdelegiert und dort mit mühsamer «Handarbeit» erledigt werden muss, ist das verwaltungsökonomisch unsinnig, viel zu teuer und somit nicht zielführend.
- Wenn ein Sozialdienst ein interinstitutionelles Netzwerk pflegt, hat das positive Auswirkungen auf die Einzelfallhilfe, weil sich die bedarfsgerechte Unterstützung wirkungsvoller erschliessen lässt und in der Kooperation weniger Konfliktpotential vorhanden ist. Häufig führen solche Netzwerke zu Kostenreduktionen in Bezug auf die Nachhaltigkeit von Ablösungen. Somit soll die Vernetzungsarbeit einen höheren Stellenwert und somit auch Ressourcen erhalten – die Zusammenarbeit im IIZ-Bereich sowie mit vor- und nachgelagerten Systemen braucht Zeitressourcen. Diese sind nur dann nachhaltig leistbar, wenn sie auch finanziert werden.
- Im Rahmen der empirischen Untersuchung «Qualitätsentwicklung auf dem Sozialdienst durch Anwendung rekonstruktiver Methoden» der BFH (2022 bis 2023) wurde herausgefunden, dass Professionalität, institutionelle Bedingungen und subjektive Gestaltungs- und Motivlagen

der unterstützten Personen in der Fallführung die grösste wünschbare Wirkung, d.h. die nachhaltigste Ablösung aus der Sozialhilfe bedeutet.

Dabei fällt wiederholt auf, dass formalisierte Vorgaben (z.B. der Abschluss oder die Auswertung einer Zielvereinbarung), spezifische standardisierte Interventionen (z.B. ein Arbeitsintegrationsprogramm) oder formale Arbeitsbedingungen (wie der Zeitdruck in Gesprächen) dazu führen, dass narrativ (=die eigene Geschichte und Motivation betreffend) herausgearbeitete Perspektiven und Handlungsoptionen nicht weiterverfolgt werden. Dies geschieht oft auch dann, wenn kein (unüberwindbarer) Widerspruch zu den Zielen der Sozialhilfe sichtbar ist. In diesen Momenten werden Potentiale und Ressourcen der unterstützten Personen offensichtlich übersehen. Die gutgemeinten und möglichst effizient gestalteten organisatorischen Rahmenbedingungen konkurrenzieren dann die Effektivität der Interventionen und damit die Zielerreichung.

*Erarbeitet durch eine ad hoc-Arbeitsgruppe der BKSE im Frühjahr 2023 unter Beteiligung von:
Daniel Frei, Markus Bieri, Roland Rätz, Daniel Läderach, Bruno Bianchet, Thomas Michel*

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