

Bericht der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission an den Landrat

betreffend Ambulante Kinder- und Jugendhilfe: Änderung des Gesetzes über die Sozial- und die Jugendhilfe (SHG, SGS 850)

2020/469

vom 25. November 2020

1. Ausgangslage

Bei stationären Hilfen werden Kinder und Jugendliche in einer Pflegefamilie, einem Kinder- und Jugendheim, einem Schul- oder einem Ausbildungsheim untergebracht. Ambulante Hilfen erfolgen in der Familie, zumeist in Form einer sozialpädagogischen Familienbegleitung.

Bei den stationären Hilfen sind die Strukturen und Zuständigkeiten im Kanton Basel-Landschaft so geregelt, dass die Gemeindesozialdienste, die Beratungsstellen und die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), die direkt mit den Familien zusammenarbeiten, auf ein breites Angebot zurückgreifen können. Der Kanton übernimmt bei vorliegender fachlicher Indikation oder behördlicher Anordnung die Finanzierung der Hilfen und sorgt für ein qualitativ gutes und bedarfsgerechtes Angebot. Analoge Strukturen und Zuständigkeiten fehlen bei den ambulanten Hilfen. Das Gesetz über die Sozial- und die Jugendhilfe ([SHG, SGS 850](#)) enthält dazu keine Regelungen. Für die ambulanten Hilfen müssen grundsätzlich die betroffenen Familien selbst aufkommen, ausser sie werden von der Sozialhilfe unterstützt. Der Zugang zu den Hilfen ist nicht für alle Familien gewährleistet. Dies kann dazu führen, dass Kinder und Jugendliche in einer Pflegefamilie oder in einem Heim untergebracht werden, obwohl eine ambulante Hilfe ausgereicht hätte. Es findet keine gezielte Bereitstellung, Qualitätsentwicklung und Kontrolle der ambulanten Hilfen statt.

Der Regierungsrat beauftragte 2008 eine Arbeitsgruppe mit einer umfassenden Analyse des Kinder- und Jugendhilfesystems. Im Rahmen des Projekts wurde von 2009 bis 2013 eine Bestandesaufnahme gemacht und ein Massnahmenplan mit zehn Handlungsfeldern zur Optimierung der Kinder- und Jugendhilfe erarbeitet. 2013 beauftragte der Regierungsrat die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD), die Sicherheitsdirektion (SID) und die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion (VGD) mit der Umsetzung der zehn Handlungsfelder. 2017 wurde die Gesamtplanung aktualisiert. Der Bericht der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) zu den freiwillig vereinbarten Leistungen der ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung aus dem Jahr 2016, der im Auftrag des Kantons die Situation analysierte, bestätigt den dringenden Änderungs- beziehungsweise Handlungsbedarf im Bereich der ambulanten Hilfen. Die Studie kommt zum Schluss, dass es einfacher ist, ein Kind zu platzieren als eine sozialpädagogische Familienbegleitung zu installieren. Damit werde jedoch nicht nur einer fachlich, sondern auch einer finanziell problematischeren Alternative der Vorzug eingeräumt.

In der Konsultativkommission Aufgabenteilung und Finanzausgleich (KKAF) wurden verschiedene Varianten zur Neuregelung der ambulanten Hilfen geprüft und diskutiert. Es überzeugte die nun vorgelegte Variante. Mit der Aufnahme ins Sozialhilfegesetz soll der Kanton neu ambulante Hilfen regeln und finanzieren, so wie sich dies bei den stationären Hilfen bewährt hat. Die bestehende Lücke wird damit geschlossen. Folgende Wirkungen werden angestrebt:

- Kinder, Jugendliche und Familien erhalten rechtzeitig die passende Hilfe; so viel wie nötig und so wenig wie möglich. Die Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen wird massgeblich verbessert.

- Die Gemeindesozialdienste, Beratungsstellen und die KESB können auf ein breites Angebot an Hilfen zugreifen, welches stationäre und ambulante Leistungen umfasst.
- Der Kanton kann eine qualitativ gute und bedarfsgerechte Versorgung gewährleisten.

Das bisherige Volumen der ambulanten Hilfen beträgt jährlich rund CHF 1 Mio.. Die Gemeinden sollen sich auch in Zukunft im Rahmen der bisherigen Ausgaben (Rückbelastung über den Finanzausgleich) an den ambulanten Hilfen beteiligen.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Vorlage wurde an den Sitzungen vom 15. und 29. Oktober 2020 in Anwesenheit von Regierungsrätin Monica Gschwind, Generalsekretär Severin Faller, Franziska Gengenbach, Leiterin Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote (AKJB), und Andrea Ruder, Koordination Kinder und Jugendhilfe, beraten.

2.2. Eintreten

Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Im Grundsatz begrüsst die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission die geplanten Änderungen im Bereich der ambulanten Hilfen. Diese führen zu einer Gleichbehandlung der stationären und ambulanten Hilfen und beseitigen die heute vorhandenen Fehlanreize. Es wurde aber auch Bedauern darüber geäußert, dass der Kanton Basel-Landschaft bislang noch über kein Kinder- und Jugendhilfegesetz verfügt.

– Entwicklung stationäre und ambulante Hilfen

Die prognostizierte Kostenentwicklung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung (vgl. S. 20 der Landratsvorlage) wurde positiv zur Kenntnis genommen. Nach einem kurzfristigen Anstieg der Kosten wird von einer leichten Abnahme und einer langfristigen Stabilisierung ausgegangen. Es wird eine Zunahme der ambulanten Hilfen und eine Abnahme von stationären Hilfen prognostiziert. Diese Prognose basiert auf Erfahrungswerten des Kantons Basel-Stadt, erklärte die Verwaltung auf eine entsprechende Nachfrage hin. In der Grafik sei zudem nur das AKJB-Budget abgebildet, weitere zu erwartende positive Auswirkungen auf Schulabschlüsse, die Sozialhilfe etc. und somit auf die Gesellschaft als Ganzes seien nicht berücksichtigt.

Ein Kommissionsmitglied äusserte die Befürchtung, dass künftig nur noch auf ambulante Hilfen gesetzt werden könnte, da diese kostengünstiger seien als stationäre Hilfen. Die Direktion teilte die Befürchtung nicht und erklärte, mit dem neuen System finde eine Entflechtung statt, und die aktuell bestehenden Fehlanreize würden beseitigt: Die Fallführung liegt bei den Gemeinden, während der Kanton für die Finanzen zuständig ist.

– Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten

Die Kommission interessierte sich für die Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten. Es bestand Einigkeit, dass sich die Erziehungsberechtigten an den Kosten für die ambulanten Hilfen beteiligen sollen. Ein Teil der Kommission betonte in diesem Zusammenhang aber, dass die Kostenbeteiligung nicht dazu führen dürfe, dass Eltern dadurch in finanzielle Nöte geraten. Auch wenn die Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten auf Verordnungsstufe geregelt werden soll und somit in der Kompetenz des Regierungsrats liegt, liess sich die Kommission in einer ergänzenden Präsentation durch die Direktion über zwei mögliche Kostenbeteiligungsmodelle informieren: Ein einkommensabhängiges Modell und ein mehrheitlich einkommensunabhängiges Pauschalmodell. Im aktuellen Verordnungsentwurf ist Letzteres enthalten. Die Direktion zeigte sich

offen, die Überlegungen der Kommission bei ihrer Empfehlung an den Regierungsrat miteinzubeziehen, wofür die Kommission ihren Dank aussprach.

Das mehrheitlich einkommensunabhängige Pauschalmodell, wie es im aktuellen Verordnungsentwurf enthalten ist, sieht eine Pauschale von CHF 25.– pro Einsatztag in der Familie vor, dies unabhängig von der Zeitdauer der ambulanten Hilfe an diesem Tag. Sozialhilfebeziehende und Empfängerinnen und Empfänger von Ergänzungsleistungen sowie Minderjährige mit eigenem Einkommen sollen von der Pauschale befreit sein. Weiter soll es eine monatliche Obergrenze von CHF 200.– und eine Härtefallklausel geben.

Ein einkommensabhängiges Modell würde die Kostenbeteiligung aufgrund der finanziellen Leistungskraft berechnen, analog der Berechnung der finanziellen Leistungskraft bei den stationären Hilfen, wobei die Kostenbeteiligung bei den ambulanten bei 50 % angesetzt werden soll. Kostenbeteiligungen von weniger als CHF 50.– pro Monat sollen entfallen.

Die Direktion nannte als Vorteile des einkommensabhängigen Modells, dass das System analog zu den stationären Hilfen und entsprechend bereits bekannt sowie erprobt sei und sich einkommensstarke Familien mit höheren Beträgen beteiligen als einkommensschwächere. Als Nachteil sieht die Direktion den grossen administrativen Aufwand, der nicht im Verhältnis zum erwarteten Ertrag stehe. Es sei davon auszugehen, dass bis zu 80 % der Familien aufgrund ihres Einkommens von der Kostenbeteiligung befreit wären. Ob das einkommensabhängige Modell überhaupt ertragreicher wäre als das Pauschalmodell, sei zudem unklar.

Das mehrheitlich einkommensunabhängige Pauschalmodell hätte gemäss Verwaltung den Vorteil, dass es weniger administrativen Aufwand für alle Beteiligten mit sich bringe. So haben die zuweisenden Stellen auf Gemeindeebene keinen Mehraufwand für die aufwändige Einholung aller relevanten Unterlagen und für die Berechnung der Kostenbeteiligung. Sie könnten sich so im Gespräch mit den Familien auf fachliche Fragen konzentrieren. Des Weiteren sei das Pauschalmodell den betroffenen Familien einfacher zu erklären und für diese wiederum einfacher nachzuvollziehen. Der Kanton hätte seinerseits keinen Mehraufwand für die Überprüfung der berechneten Kostenbeteiligungen und für die Anbietenden von ambulanten Hilfen wird mit einer einfacheren Eintreibung der Beteiligung gerechnet, da die Familien das Kostensystem verstehen. Als Nachteil des Modells wurde der verhältnismässig geringe Beitrag von einkommensstarken Familien genannt. Gemäss aktuellen Zahlen würden jedoch nur wenige einkommensstarke Familien auf die ambulanten Hilfen zurückgreifen.

Die Direktion hielt als Fazit fest, dass ein einkommensabhängiges Modell zwar gerechter wäre, die «Gerechtigkeit» aber einen relativ hohen Preis hätte. Dieser Einschätzung schloss sich eine Kommissionsmehrheit an. Es wurde aber auch auf die Bedeutung der Härtefallklausel verwiesen. Seitens Verwaltung wurde bestätigt, dass die diesbezüglichen Kriterien noch genauer definiert werden müssen, damit beispielsweise Working Poor-Familien von der Kostenbeteiligung befreit werden können.

Eine Kommissionsminderheit tendierte zu einem einkommensabhängigen Modell. Als Argumente wurde neben der Gerechtigkeit die Befürchtung eingebracht, dass aufgrund der Pauschale einkommensstarke Familien sich vermehrt an die entsprechenden Stellen wenden könnten, anstatt ambulante Erziehungshilfen selber zu organisieren und auch zu finanzieren. Dies könnte zu einer Zunahme der Hilfen und damit auch der Kosten führen, was nicht befürwortet werde. Die Verwaltung betonte, sie gehe nicht davon aus, dass der Anteil an einkommensstarken Familien, die ambulante Hilfen in Anspruch nehmen, stark ansteigen werde. Wichtig sei, dass diejenigen Familien, die Hilfe benötigen, diese auch tatsächlich in Anspruch nehmen. Die Leistung sollte möglichst niederschwellig sein, wozu das Pauschalmodell mit den von Beginn an klaren Kosten beitragen könne.

Auf die Festsetzung der Höhe der Pauschalbeiträge angesprochen, erklärte die Direktion, diese basiere auf den Erfahrungen anderer Kantone und Fachpersonen sowie auf wissenschaftlichen Untersuchungen. Aus fachlicher Sicht werden möglichst tiefe Beiträge empfohlen. CHF 25.– können für einkommensschwächere Familien bereits viel Geld sein. Bei der Höhe der Einsatzpauschale und der Obergrenze handle es sich letztlich aber um einen politischen Entscheid. Ein Kommissionsmitglied vertrat die Ansicht, die Verhältnismässigkeit der Pauschale und der Obergrenze stimme gerade bei einkommensstarken Familien nicht, und sprach die Empfehlung an den

Regierungsrat aus, den Stundenansatz und die Obergrenze für einkommensstarke Familien nochmals zu überdenken.

– *Gesetzestext und Detailberatung Landratsbeschluss*

Die Kommission nahm am Gesetzestext keine Änderungen vor.

Ein Kommissionsmitglied erkundigte sich zu § 30 Abs. 3, weshalb der Nutzen der Massnahmen nicht erwähnt werde, sondern nur die Wirtschaftlichkeit. Die Direktion erläuterte, dies sei analog zu den stationären Hilfen formuliert worden. Der Nutzen sei ferner schwer zu regeln. Es sei denkbar, dass das Wording im künftigen Kinder- und Jugendhilfegesetz geändert werde.

Auf die Nachfrage hin, wie die CHF 8,55 Mio. in § 15a Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes zustande kämen, wenn die Kosten der Gemeinden für die ambulanten Hilfen aktuell CHF 1 Mio. betragen, erklärte die Verwaltung, dass es im Gesetz nicht für jede Kompensationsleistung einen eigenen Absatz gebe. Aktuell enthalte § 15a Abs. 1 einen Betrag von CHF 7,55 Mio., hinzu kommen nun die CHF 1 Mio. für die ambulanten Hilfen.

Um die Entwicklungen im Bereich der ambulanten Hilfen mitverfolgen und falls nötig Korrekturen vornehmen zu können, wurde seitens Kommission ein Antrag um Ergänzung des Landratsbeschlusses um eine Beschlussziffer 4 gestellt:

4. Der Regierungsrat erstattet der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission alle zwei Jahre wiederkehrend Bericht über die Entwicklung der Angebote der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe.

Die Direktion verwies darauf, dass eine knappe Berichterstattung jeweils auch im Jahresbericht und im Aufgaben- und Finanzplan enthalten sei. Eine Berichterstattung sei aber zu befürworten. Auch der Regierungsrat habe ein Interesse daran, die Entwicklung mit zu verfolgen und allfällige falsche Anreize zu beseitigen.

Die Kommission stimmte dem Antrag mit 9:2 Stimmen bei einer Enthaltung zu.

3. Antrag an den Landrat

Die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission beantragt dem Landrat mit 11:1 Stimmen ohne Enthaltung Zustimmung zu dem von ihr geänderten Landratsbeschluss.

25.11.2020 / pw

Bildungs-, Kultur- und Sportkommission

Pascal Ryf, Präsident

Beilagen

- Landratsbeschluss (von der Kommission geänderter Entwurf)
- Gesetzestext (von der Redaktionskommission bereinigte Fassung)

Landratsbeschluss

betreffend Ambulante Kinder- und Jugendhilfe: Änderung des Gesetzes über die Sozial- und die Jugendhilfe (SHG, SGS 850)

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Gesetz über die Sozial- und die Jugendhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG, SGS 850) wird gemäss Beilage geändert.
2. Die Änderung gemäss Ziffer 1 untersteht der Volksabstimmung gemäss § 30 Absatz 1 Buchstabe b bzw. § 31 Absatz 1 Buchstabe c der Kantonsverfassung.
3. Das Postulat 2018/503 «Sozial gestalten: Schaffung gesetzlicher Grundlagen für präventive Eingriffe zum Wohl des Kindes vor der Notwendigkeit einer Gefährdungsmeldung an die KESB» wird abgeschrieben.
4. Der Regierungsrat erstattet der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission alle zwei Jahre wiederkehrend Bericht über die Entwicklung der Angebote der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe.

Liestal,

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin:

Gesetz über die Sozial- und die Jugendhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG)

Änderung vom [Datum]

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft

beschliesst:

I.

Der Erlass SGS 850 (Gesetz über die Sozial- und die Jugendhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001) (Stand 1. Januar 2017) wird wie folgt geändert:

§ 2 Abs. 2 (geändert)

² Die Jugendhilfe hat zur Aufgabe, Kinder, Jugendliche und Familien bei Bedarf mit ambulanten erzieherischen Hilfen zu unterstützen sowie die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen zu gewährleisten, die nicht in ihren Familien leben können.

Titel nach Titel 7 (geändert)

7.1 Angebote

§ 27

Heime, Pflegefamilien und Einrichtungen (Überschrift geändert)

§ 27a (neu)

Ambulante erzieherische Hilfen

¹ Der Kanton sorgt für ein Angebot ambulanter erzieherischer Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien.

§ 28 Abs. 1, Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Der Kanton gewährt Beiträge:

- b. **(geändert)** an die Aufenthalts- und Betreuungskosten von Kindern und Jugendlichen in anerkannten, inländischen Pflegefamilien;

- c. **(neu)** an die Kosten für Leistungen der ambulanten erzieherischen Hilfen von anerkannten Anbietern.

² Beiträge werden gewährt, wenn die Leistung fachlich indiziert oder jugendstrafrechtlich oder im Rahmen des Kindesschutzrechts angeordnet ist und das Kind bzw. die oder der Jugendliche zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton hat.

³ Beiträge werden bis zur Erreichung der Volljährigkeit gewährt. Bei wichtigen Gründen können sie darüber hinaus gewährt werden, sofern eine Leistung während der Minderjährigkeit begonnen hat.

§ 30 Abs. 3 (neu)

³ Die Anerkennung eines Angebots der ambulanten erzieherischen Hilfen richtet sich nach dem Bedarf gemäss kantonaler und interkantonalen Bedarfsplannungen sowie nach der Fachlichkeit, dem Betrieb und der Wirtschaftlichkeit.

§ 36 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Kanton vollzieht die Bestimmungen über die Jugendhilfe.

Anhänge

Anhang 1: Vademecum **(geändert)**

II.

Der Erlass SGS 185 (Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 25. Juni 2009) (Stand 1. Januar 2019) wird wie folgt geändert:

§ 15a Abs. 1 (geändert)

¹ Zur Kompensation der Aufgabenverschiebungen «Realschulbautenübernahme», «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde» und «Ambulante Kinder- und Jugendhilfe» leisten die Einwohnergemeinden dem Kanton jährlich CHF 8'550'000.–.

Aufzählung unverändert.

Anhänge

Anhang 1: Vademecum **(geändert)**

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Der Regierungsrat legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung fest.

Liestal, ...

Im Namen des Landrats

der Präsident: Lurf

die Landschreiberin: Heer Dietrich