



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.1683.01

JD/P081683

Basel, 22. Oktober 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 21. Oktober 2008

Ratschlag

Beiträge an die Finanzierung der vom Verein HELP! For Families durchgeführten sozialpädagogischen Familienbegleitungen während der Jahre 2009 bis und mit 2012

1.1.1 Inhaltsverzeichnis

1. Begehren	3
2. Bericht	3
1 Das Angebot der Sozialpädagogischen Familienbegleitung (SPF)	3
2 Die Entwicklung der SPF im Kanton Basel-Stadt	4
3 Die Situation heute	5
3.1 Verwaltungsreform und ihre Konsequenzen für die Zuständigkeit und Finanzierung der SPF.....	5
3.2 Ausbaubedarf	6
4 Beurteilung des Angebots	6
3. Antrag	7

Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, dem Verein HELP! For Families zur Führung der Angebote im Bereich Sozialpädagogischer Familienbegleitung für die Jahre 2009 bis und mit 2012 nicht indexierte Betreuungsstunden für die Begleitung von Familien und Jugendlichen bis zu einem Gesamtbetrag von CHF 1 Mio. zu bewilligen (DSt 2900 Jugend, Familie, Sport / KSt 2900330 'Stat. Angebote' / KoArt 366090 / Auftrag 290933000031 'sozialpädagogische Familienbegleitung')

Bericht

1 Das Angebot der Sozialpädagogischen Familienbegleitung (SPF)

Die Anforderungen, denen sich Familien bezüglich der Erziehung ihrer Kinder gegenübergestellt sehen, sind hoch. Familien sollen ihren Kindern Orientierung und Geborgenheit vermitteln, Lebensperspektiven eröffnen, Konflikte und Krisen bewältigen und in einer unruhigen Welt Stabilität und Sicherheit bieten. Eine Häufung von sozialen, psychischen, gesundheitlichen und/oder finanziellen Problemen kann nun eine Familiengemeinschaft so erschüttern, dass ihre Trag- und Erziehungsfähigkeit zusammenbricht. Oft kann in dieser Situation eine zufriedenstellende Weiterentwicklung der Kinder nur gesichert werden, indem diese wenigstens für einen gewissen Zeitraum ausserhalb der Familie untergebracht werden.

Mit der Sozialpädagogischen Familienbegleitung (SPF) gibt es seit den 70er-Jahren aber ein Angebot, mit dem verschiedenen Familien geholfen werden kann, ohne dass die Kinder fremdplatziert werden müssen. Die Mitarbeitenden der SPF arbeiten mit und in Familien in Krisensituationen mit dem Ziel, Hilfe zur Selbsthilfe insbesondere bei der Erziehung der Kinder zu bieten. Die Ursachen für die Krisen sind vielfältig: Überforderung im pädagogischen Alltag, Beziehungskonflikte, Sucht, finanzielle Probleme, soziale Isolation und/oder Krankheit. Die SPF setzt im Alltag der Familie an, indem ihre Mitarbeitenden, erfahrene Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, etwa zweimal wöchentlich in die Familie gehen, um dort im Erziehungsalltag unterstützend mitzuwirken. Dabei zeigen die Familienhelferinnen und -helfer Mittel und Wege auf, wie das Familienleben neu organisiert und gestaltet und wie die innerfamiliäre Kommunikation verbessert werden kann. In einer ersten Phase wirken die Fachpersonen vorwiegend unterstützend und den fehlenden Erziehungsrahmen ersetzend, langfristig verhelfen sie den Eltern aber dazu, ihre Erziehungskompetenz zu entwickeln oder neu zu stärken und auszuweiten. In der Regel wird dieses Ziel durch eine Begleitung während ein bis zwei Jahren erreicht.

Das ambulante Angebot SPF kann eine ausserfamiliäre Unterbringung aber nicht in jedem Falle ersetzen. Nach wie vor gibt es Familien, die in ihrer Erziehungsfunktion in einer Weise beeinträchtigt sind, welche eine Fremdplatzierung der Kinder erfordert. Es ist daher in jedem Falle zu prüfen, ob eine SPF oder eine stationäre Unterbringung indiziert ist. SPF ist beispielsweise dann indiziert, wenn mindestens ein Elternteil fähig und bereit ist, sein Verhalten zu ändern, wenn das ausserfamiliäre Umfeld die Situation wenigstens zum Teil noch mitträgt und wenn anzunehmen ist, dass die Kinder noch rasch auf eine Verhaltensänderung bei den Eltern reagieren können.

2 Die Entwicklung der SPF im Kanton Basel-Stadt

In Basel hat im Jahre 1990 das damalige Seraphische Liebeswerk (SLW) mit Unterstützung des damaligen Sozialpädagogischen Dienstes die SPF versuchsweise eingeführt. Nach einer zweijährigen Einführungsphase wurde das Angebot fest installiert, da es einem echten Bedürfnis entsprach. Die Nutzung spielte sich aber nicht so rasch ein, weil aufgrund von Wartefristen, die schon bald entstanden, auch bei Familien, bei welchen eine SPF klar indiziert gewesen wäre, auf stationäre Massnahmen zurückgegriffen werden musste. Erst mit dem kontinuierlichen Ausbau des Angebots nach Mitte der 90er-Jahre auf 30 Plätze konnte die SPF zu einer regelmässig gewählten und bewährten Massnahme im Kindes- und Jugendschutz werden.

Im Jahre 2000 wurde die SPF im Rahmen der Zuständigkeitsklärungen zwischen dem Erziehungsdepartement (zuständig für stationäre Angebote) und dem Justizdepartement (zuständig für ambulante Angebote) zu letzterem transferiert. Da inzwischen einerseits die Wartelisten wieder länger geworden und andererseits die Kosten im stationären Bereich der Jugendhilfe deutlich gestiegen sind, überprüfte das Justizdepartement in Zusammenarbeit mit dem Erziehungsdepartement, ob zwischen den beiden Angebotsarten eine Kostenwirkung bestehe. Es wurde als lohnend erachtet, eine Erhöhung der Platzzahl bei der SPF vorzunehmen und die Auswirkung dieser Massnahme auf die Kosten der stationären Jugendhilfe zu überprüfen. Lassen sich dort tatsächlich Einsparungen machen, sollte ein Teil der freigewordenen Mittel in einen weiteren Ausbau des ambulanten Bereichs investiert werden, um anschliessend den stationären Bereich weiter finanziell entlasten zu können.

So hat denn der Verein seine Leistung auf jährlich 40 parallel begleitete Familien erhöht. Diese Steigerung erbrachte der Verein aufgrund des damaligen Spardrucks bei gleich bleibendem Subventionsbeitrag, was nur mit einer Umstrukturierung und hohen Anforderungen an die Mitarbeitenden möglich war. Erreicht werden konnte damit, dass die Kosten bei den stationären Massnahmen zwar nicht sanken, aber trotz weiterhin leicht gestiegener Fallzahlen in der Abteilung Kindes- und Jugendschutz (AKJS), welche die Indikationen für stationäre und ambulante Massnahmen stellt, im Mehrjahresvergleich stabil blieben.

Die Entwicklung seit 2000 kann wie folgt tabellarisch dargestellt werden:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
begleitete Familien insgesamt	38	49	57	65	73	71	66	65
parallel begleitete Familien (Monats-Ø)	21.6	25.2	31.6	35.9	41.1	44.8	38.9	37.7
Subventionsbeitrag BS	je CHF 800'000							
Legate-Fonds				1'991	2'914	11'972	6'309	5'697
Spenden				45'239	46'510	41'553	36'293	55'018

Neben der eigentlichen Sozialpädagogischen Familienbegleitung (SPF) hat der Verein im Verlaufe der Zeit zwei weitere Angebote entwickelt. Beim einen handelt es sich um das Projekt Sozialpädagogische Familienbegleitungen für Mütter von Neugeborenen (SoFaNe), finanziert durch das Gesundheitsdepartement. Mit diesem Angebot erhalten Kinder eine

Starthilfe, deren Mütter sich bei der Geburt durch wenig Erziehungskompetenz und ungünstige soziale Verhältnisse auszeichnen. Mit Abschluss des Projektes konnte für das hilfreiche und notwendige Angebot keine Finanzierung gesichert werden, weshalb SoFaNe nicht mehr weitergeführt wurde. So bald als möglich sollte dieses Angebot aber wieder ins Programm aufgenommen werden, da es gemäss zuweisenden Stellen (vorab die AKJS der Vormundschaftsbehörde) einem dringenden Bedürfnis entspricht. Der Verein wäre bereit, das Angebot wieder aufzunehmen.

Beim andern zusätzlichen Angebot handelt es sich um die so genannte Sozialpädagogische Erziehungshilfe (SPE). Dabei werden straffällig gewordene Jugendliche sozialpädagogisch begleitet, für welche das Jugendstrafergericht eine intensive Erziehungshilfe angeordnet hat. Ähnlich der Sozialpädagogischen Familienbegleitung arbeitet die Sozialpädagogische Erziehungshilfe mit ihren Klienten, den straffälligen Jugendlichen, indem sie durch Begleitung in deren Alltag direkt auf ihr Verhalten einwirkt. Die Familie wird in diese Begleitung einbezogen. Für das Jugendstrafergericht ist die Sozialpädagogische Erziehungshilfe bei Massnahmen (nicht bei Strafen) in folgenden Fällen eine wichtige Alternative: Eine einfache Erziehungshilfe reicht nicht aus. Eine stationäre Massnahme könnte mit einer intensiven ambulanten Massnahme, wie sie die sozialpädagogische Erziehungshilfe darstellt, vermieden werden. Eine stationäre Massnahme wäre nötig, ein Erfolg ist aber aus familiären Gründen (Verweigerungshaltung) nicht zu erwarten. In diesen Fällen kann eine sozialpädagogische Erziehungshilfe einer bestehenden Gefährdung entgegenwirken.

Die zahlenmässig wenig bedeutsamen Fälle wurden über das Konto für die Verfahrenskosten des Jugendstrafergerichtes finanziert (Einzelpostenbereich), und zwar anstelle der Finanzierung eines bereits während des Verfahrens fällig gewordenen Heimaufenthaltes.

Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass der Verein im Laufe der Zeit nebst den qualitativen und quantitativen Entwicklungen auch seinen Namen modernisiert hat. Er hat das bedeutungslos gewordene Kürzel SLW (für Seraphisches Liebeswerk) sowie den oft falsch interpretierten Begriff „Beratungsstelle“ gestrichen, und heisst nun ausschliesslich Verein HELP! For Families.

3 Die Situation heute

3.1 Verwaltungsreform und ihre Konsequenzen für die Zuständigkeit und Finanzierung der SPF

Im Rahmen der Verwaltungsreform, bei der die AKJS der Vormundschaftsbehörde zum Erziehungsdepartement wechselt, wird auch die Zuständigkeit für die im ambulanten Jugendhilfebereich anzusiedelnden Angebote des Vereins HELP! For Families auf das Erziehungsdepartement übertragen. Mit diesem Transfer sollen auch die Finanzierung der Angebote neu gestaltet werden: Zum einen wird die Finanzierung aller Angebote des Vereins mit einem einzigen Vertragspartner geregelt. Zum andern wird ein Wechsel weg von der Subventionierung hin zur Subjektfinanzierung der vom Verein begleiteten Familien und Jugendlichen vorgenommen. Eine Begleitungsstunde wird mit pauschal CHF 120 abgegolten werden (genauere Angaben siehe Vertrag und Anhang). Diese Art der Finanzierung entspricht der Finanzierung der Angebote der stationären Jugendhilfe im Erziehungsdepartement. Werden beide Angebotsbereiche – das der ambulanten und das der stationären Jugendhilfe – auf dieselbe Art und Weise finanziert, dann sollte der gesamte Bereich der Jugendhilfe besser gesteuert werden können. Das heisst, dass es dann besser als bisher (vgl. Abschnitt 3) gelingen sollte, mit Erweiterungen im ambulanten Bereich Kosteneinsparungen im stationären Bereich zu erwirken.

3.2 Ausbaubedarf

Inzwischen ist der Bedarf an Sozialpädagogischer Familienbegleitung weiter angestiegen und es gibt erneut Wartelisten, die dazu führen, dass Familien mehrere Monate auf einen SPF-Platz warten müssen, wodurch die schwierige Familiensituation nicht selten eskaliert. Der Verein beantragte denn auch zusätzliche Mittel von CHF 400'000, um zusätzliche 15 Familien begleiten zu können.

Auch im Grossen Rat wurde dieser Bedarf festgestellt. An seiner Sitzung vom 21. Februar 2008 hat er deshalb das Vorgezogene Budgetpostulat Elisabeth Ackermann betreffend „Erhöhung der Subvention des Vereins Beratungsstelle SLW, HELP! For Families um CHF 400'000“ an den Regierungsrat überwiesen. Auch in diesem Postulat wird auf den grossen Nutzen des Angebots und auf die fehlende Kapazität des Vereins HELP! For Families hingewiesen und eine Aufstockung der Mittel um 50% (CHF 400'000) gefordert. Der Regierungsrat hat inzwischen entschieden, diesen Betrag tatsächlich für Angebote im Bereich der Sozialpädagogischen Familienbegleitung einzusetzen, allerdings nicht ausschliesslich für die Angebote des Vereins HELP! For Families (siehe nächsten Abschnitt und das Antwortschreiben des RR an den GR vom 12. September 2008).

Die zuweisenden Stellen, insbesondere die AKJS der Vormundschaftsbehörde, betonen den Bedarf, der für Angebote in diesem Bereich besteht, ebenfalls und bestätigen die Existenz der in vielen Fällen eskalierend wirkenden Warteliste des Vereins. Sie halten daher einen Ausbau der Angebote im Bereich der sozialpädagogischen Familienbegleitung für dringend angezeigt. Allerdings wäre den zuweisenden Stellen besser gedient, wenn nicht nur die drei Angebote des Vereins HELP! For Families ausgebaut, sondern wenn vermehrt auch alternative Angebote genutzt werden könnten. Hier wird an Angebote gedacht, die z.B. in Notfällen auch Nacht- und Wochenendeinsätze anbieten, die medizinisch-psychiatrisches Personal einsetzen können oder die auf die Migrationsproblematik spezialisiert sind und Personal aus den Herkunftsländern der betroffenen Familien anbieten können. Diese Angebote sind in einigen Fällen eher indiziert als diejenigen des Vereins HELP! For Families, wurden von der AKJS bisher aber nur sehr vereinzelt eingesetzt, weil deren Finanzierung schwierig war. Die Möglichkeit, sowohl diese alternativen Angebote als auch die Angebote des Vereins HELP! For Families vermehrt einsetzen zu können, wäre dringend notwendig. Daher soll die Hälfte des im vorgezogenen Budgetpostulat geforderten Betrages für den Verein HELP! For Families zur Finanzierung von zusätzlichen Betreuungsstunden im Rahmen seiner Angebote eingesetzt werden (also bisher CHF 800'000 plus zusätzlich CHF 200'000 = CHF 1 Mio.), die andere Hälfte zur Finanzierung alternativer Angebote im Bereich der Sozialpädagogischen Familienbegleitung. Dies erlaubt eine flexible Nutzung der zusätzlichen Mittel, was deren Nutzen erhöhen dürfte.

4 Beurteilung des Angebots

Die Angebote der Sozialpädagogischen Familienbegleitung entsprechen einem Bedürfnis von Familien und Behörden. Das Interesse von Familien zeigt sich daran, dass die Nutzung in den letzten Jahren stark zugenommen hat und die Warteliste trotz des Ausbaus der SPF immer noch gross ist. Es gibt zwar wenige Familien, die das Angebot vollkommen freiwillig nutzen. Die meisten ziehen die SPF aber einer ausserfamiliären Unterbringung vor, wenn letztere die Alternative wäre. Das Interesse des Staates liegt vorwiegend im finanziellen Bereich: Die stationäre Unterbringung käme den Staat wesentlich teurer zu stehen.

Bezüglich der Sozialpädagogischen Familienbegleitung für Neugeborene (SoFaNe) zeigt der Staat aber noch ein zusätzliches Interesse: Das Angebot ist dem Bereich der Früherfassung von Risikokindern zuzuordnen, einem Bereich also, für den inzwischen ein beachtliches politisches Interesse entwickelt worden ist. Dieses Angebot wieder aufnehmen zu können, entspricht also dem politischen Willen.

Der Verein HELP! For Families hat während der letzten Jahre gezeigt, dass er seine Angebote sachgerecht und mit angemessenem Einsatz eigener Mittel führt. Zudem ist uns keine andere Institution bekannt, die das Angebot in der erforderlichen Quantität führen wollte und könnte. Es erscheint uns daher richtig, dem Verein den Auftrag zur Führung des Angebotes der SPF erneut zu erteilen.

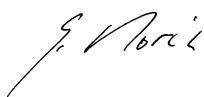
Der Verein leistet in angemessenem Ausmass einen eigenen Beitrag an die Kosten des Angebots, und zwar in Form von Vereinsbeiträgen und Spendengeldern sowie in Form von ehrenamtlicher Tätigkeit der Vereinsmitglieder. Von den Eltern wird – in Abhängigkeit von ihrem Einkommen und vom Verpflichtungsgrad für die Nutzung des Angebots – ein Beitrag an die Auslagen der SPF eingeholt. Neu wird hierfür aber – wie bei den Angeboten der stationären Jugendhilfe – die AKJS für die Berechnung und Geltendmachung von Elternbeiträgen zuständig sein. Ohne die Mitfinanzierung durch den Kanton Basel-Stadt könnte der Verein sein Angebot nicht aufrecht erhalten.

Antrag

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss §55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 überprüft.

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussesentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

**Gewährung von Beiträgen an die Finanzierung der vom Verein
HELP! For Families durchgeführten sozialpädagogischen Fami-
lienbegleitungen während der Jahre 2009 bis und mit 2012**

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den oben stehenden Ratschlag, beschliesst:

Dieser Beschluss ist zu publizieren.