



**Interpellation von Hubert Schuler
betreffend Ausschreibung der Mandatsführung für Kinder und Jugendliche
(Vorlage Nr. 2571.1 - 15050)**

Antwort des Regierungsrats
vom 5. April 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

A. Ausgangslage

Kantonsrat Hubert Schuler, Hünenberg, hat am 15. November 2015 eine Interpellation betreffend Ausschreibung der Mandatsführung für Kinder und Jugendliche eingereicht. Die Interpellation wurde dem Regierungsrat am 10. Dezember 2015 zur Beantwortung überwiesen.

Vorbemerkung

Als eine der 23 Massnahmen aus dem «Bericht der Volkswirtschaftsdirektion über moderierte Gespräche im Kindes- und Erwachsenenschutz» vom 22. Oktober 2014 wurde die «Zusammenlegung/Zentralisierung Mandatsführung» geprüft. Zwei Revisionsberichte der Finanzkontrolle aus dem Jahre 2013 und 2014 ergaben, dass die Mandatsführung durch Berufsbeistandspersonen im Mandatszentrum (MaZ) des Amtes für Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) kostengünstiger wäre als die heutige Mandatsführung durch die Fachstellen punkto Jugend und Kind (punkto) sowie Kinder- und Jugendberatung Zug (KJBZ).

Mit Beschluss vom 7. Juli 2015 entschied der Regierungsrat, dass ab 1. Januar 2017 für die Führung von Kindeschutzmandaten neu achtzig Kindeschutzmandate mit hundert Stellenprozent Sozialarbeit (bei 1650 produktiven Stunden auf hundert Prozent) sowie sechs Stunden Sachbearbeitung pro Mandat und Jahr zu führen sind. KJBZ und punkto hatten dem Regierungsrat vor diesem Beschluss mitgeteilt, dass sie bei dieser Ausgangslage aus fachlichen Gründen keine Offerte für die Führung der Kindeschutzmandate ab 1. Januar 2017 machen könnten. Punkto führte durchschnittlich 50 bis 60 Mandate auf hundert Stellenprozent Sozialarbeit und KJBZ 53 Mandate.

Demzufolge hatte die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde die Wahl, künftig alle Kindeschutzmandate im kantonalen MaZ zu führen oder mittels Submissionsverfahren eine Leistungserbringerin zu finden, welche die Mandatsführung zu mindestens gleichen Konditionen übernehmen kann. Das Submissionsverfahren wurde mit Verfügung vom 1. März 2016 abgebrochen, weil gemäss Ausschreibungsunterlagen Angebote nicht zu berücksichtigen sind, die kostenintensiver sind als eine kantonseigene Lösung. Der Entscheid ist inzwischen rechtskräftig. Ab 1. Januar 2017 wird das MaZ sämtliche Kindeschutzmandate führen.

Zu den einzelnen Fragen

1. *Welches sind die Gründe und Überlegungen einer Ausschreibung?*

Eine staatliche Aufgabe kann durch die Verwaltung selber erfüllt oder ausgelagert werden. Wenn sie ausgelagert wird, dient das Submissionsrecht der Gewährleistung gleich langer Spiesse unter den Wettbewerbsteilnehmenden und ermöglicht einen diskriminierungsfreien Marktzugang. Vorliegend geht es um ein Auftragsvolumen von 1 171 300 Franken. Die bestehende Leistungsvereinbarung läuft Ende 2016 aus und muss erneuert werden, sofern die Aufgabenerfüllung ausgelagert bleiben soll. Aufgrund der eingangs erwähnten Fallkosten ging der Regierungsrat beim Entscheid für eine Submission davon aus, dass Konkurrenzangebote eingehen würden.

2. *Welches waren die Argumente für die Zeitspanne 2015 - 2017 keine Ausschreibung zu machen?*

Seit Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes am 1. Januar 2013 betreuen die Fachbeistands- und Berufsbeistandspersonen im Auftrag der KESB Kindesschutzmandate. Zuvor waren die Gemeinden für Kindes- und Erwachsenenschutzmandate zuständig. Die KESB hat grundsätzlich das erfahrene Personal übernommen. Schon die Gemeinden liessen Kindesschutzmandate zum Teil durch punkto Jugend und Kind und KJBZ führen, allerdings nur in einem geringen Ausmass; so führte punkto Jugend und Kind nur rund 95 Mandate im Jahre 2008 im Auftrage der Gemeinden.

Im Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 5. April 2011 betreffend Änderung des EG ZGB (Umsetzung Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) ist folgendes ausgeführt: «Die insbesondere im Bereich Kindesschutz tätigen Fachstellen (u.a. punkto Jugend und Kind) sind auch weiterhin mit der Führung von vormundschaftlichen Mandaten zu beauftragen. Die Fachstellen haben sich im Kanton Zug zu kompetenten Leistungserbringerinnen entwickelt, weshalb sie auch zukünftig mit der Führung vormundschaftlicher Massnahmen zu betrauen sind.» Die Absicht zum Abschluss der Leistungsvereinbarungen war transparent.

Während der für das KES schwierigen Start- und Konsolidierungsphase, die durch die kantonsrätlichen Budgetkürzungen im November 2012 stark mitgeprägt wurde, konnten die mit dem Kindesschutzrecht verbundenen gesetzlichen Aufgaben nur dank den Fachstellen KJBZ und punkto sowie der guten und qualitativ hochstehenden Arbeit derer Fachbeistandspersonen gewährleistet werden. Die Aufgaben erfordern spezialisiertes Fachwissen. Ohne die beiden Leistungsvereinbarungen mit punkto und KJBZ, die bis Ende 2016 gelten, wäre die gesetzliche Pflicht des Kantons zu einer ordentlichen, effektiven und am Kindeswohl ausgerichteten Führung von Kindesschutzmandaten in Frage gestellt gewesen. Im Rahmen der Interpellationsantwort vom 11. Dezember 2012 betreffend der Budgetkürzung 2013 führte der Regierungsrat aus, dass die Zahl der durchschnittlichen Mandatsfälle bei den Erwachsenen von siebzig auf achtzig pro hundert-Prozent-Stelle und bei den Kindern auf sechzig bis siebzig Fälle erhöht werden muss. Gleichzeitig hat er angemerkt, dass die Fachstellen den Nachweis erbringen müssen, dass sie einem interkantonalen Benchmark standhalten können.

3. *Gemäss Zeitungsartikel vom 3. November 2015 sollen neu 80 Dossiers auf ein 100%-Pensum Sozialarbeit gerechnet werden. Wie lässt sich diese Steigerung begründen und gibt es fachliche Argumente dazu?*

Die Zahl von achtzig Fällen pro hundert Stellenprozent bei Erwachsenenschutzmandaten ist nicht neu. Im Rahmen der mündlichen Beantwortung der Interpellation der SP-Fraktion zur Budgetkürzung 2013 beim KES (Vorlage Nr. 2204.1 - 14208) am 11. Dezember 2012 erklärte der Regierungsrat, dass die für das MaZ budgetierte Zahl von durchschnittlich sieben Mandaten pro hundert Stellenprozent Mandatsträgerin oder Mandatsträger aufgrund der Budgetdebatte auf durchschnittlich achtzig Fälle pro hundert Prozent Mandatsführung im Sinne einer Maximalgrenze erhöht werde. Vorbehalten blieben Abweichungen bei äusserst komplexen Fällen. Bei Kinderschutzmandaten legte der Regierungsrat die Maximalfallzahl bei zwischen sechzig und sieben Fällen fest.

Es bestehen unterschiedliche Empfehlungen bezüglich der generellen Richtgrössen zur Bemessung der Fallbelastung:

Gemäss Praxisanleitung Erwachsenenschutzrecht der Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES; Juli 2012), wird zur Berechnung von Ressourcen von folgenden Werten ausgegangen (siehe Kapitel 6, Kennzifferberechnung Zeitbedarf Mandatsführung, Rz. 6.19, 3. Kennziffer: Erfahrungswert Anzahl geführte Mandate pro hundert Prozent Mandatsträger/in):

«Aufgrund von Erfahrungswerten wird die Fallzahl auf durchschnittlich sechzig bis max. hundert Mandate pro hundert Prozent Stelle Mandatsträger/in geschätzt (je nach Ausgestaltung der Sachbearbeitung und Anzahl Kindes- und Erwachsenenschutzmandate). Dies ergibt einen durchschnittlichen Beratungs- und Betreuungsaufwand für einen Fall von ca. 16 bis 26 Stunden pro Jahr. *Anzustreben* ist eine Maximalzahl von *achtzig Mandaten*.»

Die Schweizerische Vereinigung der Berufsbeistände und -beiständinnen (SVBB) vertritt in ihrem Positionspapier aus dem Jahr 2012 die Haltung, dass maximal sieben Mandate pro hundert Prozent Mandatsträgerin oder Mandatsträger mit zusätzlicher Unterstützung von hundert Prozent Sachbearbeitung anzustreben sei.

Um die Situation im Kanton Zug beurteilen zu können, wünschte der Regierungsrat die Plausibilisierung durch einen externen Experten. Der Auftrag wurde durch Urs Vogel Consulting erfüllt. Die externe Stelle kam zum Schluss, dass im Kanton Zug ein Zielwert von maximal sieben Mandaten pro hundert Stellenprozent Mandatsträgerin oder -träger anzustreben sei, um die Mandatsführung in der vom neuen Recht geforderten Qualität zu bewältigen.

Mit Regierungsratsbeschluss vom 7. Juli 2015 beschloss der Regierungsrat, die von der KOKES empfohlene Maximalzahl von achtzig Mandaten zu übernehmen, welche keine Differenzierung in der Ressourcenberechnung zwischen der Führung von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen macht. Die angespannte Finanzlage im Kanton Zug ist ein weiterer Grund, warum der Regierungsrat den neuen Berechnungssatz auch auf die Führung der Kinderschutzmandate ausweitet.

4. *Welches sind die Qualitätskriterien der Begleitung?*

Die Kinderschutzmassnahmen werden nach den gesetzlichen eidgenössischen und kantonalen Vorgaben geführt. Das heisst, die Interessen des betroffenen Kindes werden durch eine möglichst optimale Betreuung und Förderung durch die Mandatstragenden wahrgenommen. Diese beraten und unterstützen die Eltern und Erziehungsberechtigten, welche Unterstützung und Beaufsichtigung bei der Erziehung der Kinder benötigen. Die Mandatsträgerinnen und -träger begleiten und vertreten Kinder und Jugendliche auf dem Weg zum Erwachsenwerden, übernehmen ihre Vermögensverwaltung und Vertretungsbeistandschaften in zivilrechtlichen Verfahren.

Gemäss den Ausschreibungsunterlagen im offenen Verfahren (Pflichtenheft: Führen von Mandaten im Kinderschutz) legt die KESB mit der neuen Anbieterin oder dem neuen Anbieter Qualitätsstandards fest. Die neue Anbieterin oder der neue Anbieter hat die Einhaltung dieser Qualitätsstandards und die fachliche und administrative Führung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger durch sämtliche Mitarbeitenden zu gewährleisten (Ziff. 4.1.2. Bst. h). Die Anbieterin oder der Anbieter hat zudem die Qualität anhand klar geregelter Geschäfts- und Arbeitsabläufe sowie mit einem umfassenden Qualitätsmanagement oder einem internen Kontrollsystem zu sichern (Ziff. 4.1.2. Bst. i). Diese Kriterien gelten selbstverständlich auch intern für das MaZ.

5. *Wie sieht die Qualitätsentwicklung der Begleitung auf 5 - 10 Jahre aus?*

Die Qualität der Begleitung soll auch in fünf bis zehn Jahren unverändert hoch sein. Der heutige Qualitätsstandard soll gehalten werden.

6. *Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass mit 80 Dossiers keine Betreuung, sondern nur noch eine Verwaltung der Kinder und Jugendlichen möglich wird?*

Der Regierungsrat ist in Übereinstimmung mit der KOKES (vgl. Frage 3) der Ansicht, dass es möglich ist, achtzig Mandate pro hundert Prozent Stelle Mandatsträger/in (rund 20 Stunden pro Jahr und pro Mandat) zu betreuen. Diese Maximalzahl bei der Mandatsführung darf aber nicht überschritten werden, ansonsten eine massgeschneiderte Massnahmenführung schwierig würde. Der Regierungsrat ist sich durchaus bewusst, dass diese Vorgabe anspruchsvoll ist, da im Durchschnitt nur rund 1,7 Stunden pro Monat pro Mandat für die Betreuung durch die Sozialarbeiterin oder den Sozialarbeiter aufgewendet werden kann. Er ist jedoch davon überzeugt, dass auch in Zukunft eine adäquate Betreuung der Kinder und Jugendlichen gewährleistet ist.

7. *Wenn nein, weshalb nicht?*

Vgl. Frage 6.

8. *Wie können diese Kriterien mit der erhöhten Anzahl Dossiers erreicht werden?*

Für die Arbeitsorganisation und Umsetzung ist die jeweilige Fachstelle bzw. das MaZ zuständig. Die Aufsicht über die Arbeit der Mandatstragenden liegt bei der KESB (Art. 419 des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210]). Die KESB sorgt dafür, dass die Beistandsperson die erforderliche Instruktion, Beratung und Unterstützung erhält (Art. 400 Abs. 3 ZGB).

9. *Welche Kosten entstehen für einen allfälligen Wechsel (Administrativ und für die Betroffenen)?*

Für die Betroffenen entstehen keine Kosten. In der Verwaltung bewirkt ein Wechsel zwar Mehraufwand; dies ist aber bei jeder Erneuerung einer Leistungsvereinbarung der Fall (Verhandlungen). Im Zusammenhang mit dem Personal ist festzuhalten, dass die potenziellen Anbieterinnen resp. Anbieter in den Ausschreibungsunterlagen aufgefordert wurden die Möglichkeit aufzuzeigen, bestehende Mandatsträgerinnen und Mandatsträger bei gegebener Qualifikation zu übernehmen. Nach dem Entscheid, künftig alle Kinderschutzmmandate im kantonalen MaZ zu führen, gilt dies auch für den Kanton als Arbeitgeber.

10. *Welche Garantie hat der Regierungsrat, dass in 2 Jahren (2019) nicht schon wieder ein Wechsel stattfindet?*

Gemäss Ausschreibungsunterlagen wäre der Auftrag für einen Zeitraum von mindestens vier Jahren erteilt (vom 1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2020, vgl. Ziff. 4.6. Ausschreibungsunterlagen) worden. Das Auftragsverhältnis hätte sich jeweils um ein weiteres Jahr verlängert, sofern die Leistungsvereinbarung nicht achtzehn Monate vor deren Ablauf von einer Vertragspartei gekündigt worden wäre.

Nach dem Ergebnis der Submission hat der Regierungsrat entschieden, dass ab dem 1. Januar 2017 alle Kinderschutzmmandate im MaZ geführt werden. Im MaZ werden seit je auch die Erwachsenenschutzmandate abgewickelt, so dass künftig alles unter einem Dach stattfindet. Mit der Zentralisierung der Mandatsführung lassen sich Synergien nutzen, indem Schnittstellen wegfallen, die Kommunikation vereinfacht wird und Abläufe effizienter werden. Auch die Qualitätssicherung im eigenen Haus ist einfacher zu kontrollieren und durchzusetzen.

B. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 5. April 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart