



Bericht Nr. 29

2. Oktober 2012

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 2006.12 Bernhard Schafer/André Schneuwly
über den Umsetzungsstand des «Case Managements Berufsbildung» (CM BB) im Kanton
Freiburg**

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Postulat 2004.12 der Grossräte Bernhard Schafer und André Schneuwly. Das Postulat 2004.12 betrifft den Stand und die Entwicklung des Projekts «Case Management Berufsbildung» (CM BB).

1. Einleitung

Das CM BB versteht sich als strukturiertes Verfahren, um adäquate Massnahmen für Jugendliche sicherzustellen, deren Einstieg in die Berufswelt stark gefährdet ist. Es koordiniert die beteiligten Akteurinnen und Akteure sowohl über institutionelle und professionelle Grenzen als auch über die Dauer der Berufswahl und der beruflichen Grundbildung hinweg.

Die berufliche und soziale Eingliederung ist eine der Hauptaufgaben der Sozialpolitik. Eine nachobligatorische Ausbildung trägt stark zu einer erfolgreichen Eingliederung in die Gesellschaft bei; mit der Einführung des CM BB erhalten möglichst viele Jugendliche die Chance, eine berufliche Grundbildung zu absolvieren. Längerfristiges Ziel dieser Bestrebungen ist es, die Abschlussquote auf Sekundarstufe II unter den Jugendlichen bis 2015 von 90% auf 95% zu steigern.

2. Kontext

Wir möchten hervorheben, dass Freiburg einer der ersten Kantone war, die ab 2008 Case Management eingeführt haben. Der Staatsrat hat erkannt, dass die Unterstützung der Jugendlichen bei der beruflichen Eingliederung von grosser Bedeutung ist, und hat die Problematik als Herausforderung Nr. 1 in sein Regierungsprogramm 2007–2011 aufgenommen.

Der Bund förderte die Einführung des CM BB in den Kantonen über den Zeitraum von 2008 bis 2011 mit 20 Millionen Franken. Der Betrag von 920 000 Franken entfiel dabei

auf den Kanton Freiburg. Das CM BB wurde unterdessen in allen Kantonen eingeführt.

Der Bund hat ein grosses Interesse daran, dass das CM BB in den Kantonen nachhaltig verankert wird. Das BBT unterstützt diesen Prozess während einer Konsolidierungsphase von 2012 bis 2015 mit einem Betrag von 15,5 Millionen Franken (Finanzierungsanteil für den Kanton Freiburg: 513 877 Franken). Das Ziel dieser Massnahme ist es, den Kantonen die nötige Zeit zu geben, um das CM BB in ihre kantonalen Strukturen einzufügen und somit sicherzustellen, dass die Projekte weiterbetrieben werden, wenn der Bund sich nicht mehr finanziell beteiligt.

3. Begründung

Der Staatsrat kann die Fragen der Grossräte Schafer und Schneuwly wie folgt beantworten:

1. *Wie weit ist nach Ausarbeitung und Einreichung des kantonalen Konzepts beim BBT das Projekt «Case Management» im Kanton Freiburg in den beiden Sprachgebieten umgesetzt? Gibt es sprachregionale Unterschiede in der Umsetzung?*

Die Umsetzung des Case Managements teilt sich in vier Phasen auf, die sogenannten Meilensteine. Meilenstein 1 besteht darin, das politische und operative Engagement unter Beweis zu stellen, indem definiert wird, wie die interinstitutionelle Zusammenarbeit funktionieren soll. Bei den Meilensteinen 2 und 3 besteht das Ziel darin, das CM BB auf der Ebene der Arbeitsprozesse zu implementieren (Tätigkeit, Verantwortungsbereich, Betreuung der Jugendlichen), und ein Identifikationsinstrument für die Erfassung von Risikogruppen zu etablieren (Verfahren zur Diagnose, Beobachtung und Begleitung der Risikogruppen). Bei Meilenstein 4 soll eine Wirksamkeitskontrolle eingeführt werden (Fallführung, Erfassung der Risikogruppen, Verbesserungsvorschläge, Harmonisierung von Massnahmen). Für diese Etappe

erwartet das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) ein Konzept zur Wirksamkeitskontrolle und einen Zwischenbericht zur Wirksamkeitskontrolle.

Meilenstein 1 wurde Anfang 2008 validiert. Am 14. Februar 2011 wurde von den beteiligten Dienststellen ein Zwischenbericht zur Umsetzung des Case Managements im Kanton Freiburg verfasst. Dieser Bericht wurde dem BBT übergeben und Meilensteine 2 und 3 wurden validiert.

Für Jugendliche mit Mehrfachproblematik gibt es seit 2008 im Kanton Freiburg ein Verfahren, mit dem sie während der obligatorischen Schulzeit von den Case Managerinnen bzw. Case Managern I betreut werden und mit dem die Massnahmen für sie koordiniert werden können; seit September 2010 wird dieses Verfahren auch von den Case Managerinnen bzw. Case Managern II während der Berufsbildung angewendet. Diese Betreuung anhand der bereits bestehenden Identifikationskriterien leitet sich von der Standardbetreuung ab, die während der obligatorischen Schulzeit, an der Nahtstelle I, während der Berufsausbildung und an der Nahtstelle II auf sehr ähnliche Weise von allen Partnern (Klassenlehrerinnen und -lehrer, Berufsberaterinnen und -berater der OS, Abteilungsleiterinnen und -leiter, sowie Sektorleiterinnen und -leiter der Berufsbildung) umgesetzt wird.

Die Case Managerinnen und Case Manager I (1,4 VZÄ) sind verantwortlich für den Zeitraum ab der 7. Klasse bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit. Sie kümmern sich ausserdem um Jugendliche, die am Ende einer Übergangslösung keine Lösung für die Zukunft haben. Sie gehören dem Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA) an. Die Case Managerinnen und Case Manager I sind für die Betreuung der Jugendlichen, sowie für die aktive Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen und Partnern, die mit den Jugendlichen zu tun haben, verantwortlich. Zurzeit werden 0,6 VZÄ auf Jugendliche verwendet, die eine Übergangslösung ohne Lösung für die berufliche Zukunft beenden. Weitere 0,6 VZÄ werden an den französischsprachigen Orientierungsschulen und 0,2 VZÄ an den deutschsprachigen Orientierungsschulen eingesetzt.

Case Managerinnen und Case Manager II (1 VZÄ) decken die Phase ab dem ersten Jahr der Berufsbildung, in manchen Fällen auch erst ab Ende des ersten Jahres, bis zum Ende des ersten Arbeitsjahres nach der Ausbildung. Sie sind dem Amt für Berufsbildung (BBA) unterstellt. Die Hauptaufgabe besteht darin, die Unterstützungsmassnahmen für Jugendliche mit Mehrfachproblematik zu koordinieren.

An gemeinsamen Sitzungen sorgen die Case Managerinnen und Case Managern für einen optimalen Informationsaustausch in Bezug auf die Betreuung der Jugendlichen. Seit Februar 2011 benutzen die Case Managerinnen bzw. Case Manager I und II die Software CaseNet bzw. CM-Online Freiburg. Eine Arbeitsgruppe konfigurierte die Austauschplattform.

2. *Wie viele Schülerinnen und Schüler wurden seit Einführung des «Case Managements» auf der OS-Stufe von den «Case Managern» betreut? Wie weit war diese Betreuung erfolgreich?*

Seit dem Schuljahr 2008/09 wurden insgesamt 268 Jugendliche gemeldet. Von diesen haben 234 mindestens an einem persönlichen Treffen teilgenommen. Jugendliche, mit denen kein Treffen organisiert wurde, lehnten es entweder ab, betreut zu werden, erfüllten die Bedingungen nicht oder ihre Situation löste sich von selbst.

Der Lehrstuhl für Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit der Universität Freiburg wurde beauftragt, das Betreuungssystem zu evaluieren. Mit dieser Evaluierung wird auch der Erfolg des CM BB konkret ermittelt werden können. Das Konzept und die Ziele dieser Evaluierung werden in der Antwort zu Frage 4 genauer beschrieben.

3. *Könnte die Aufgabe der «Case Manager» nicht auch von den an den Orientierungsschulen tätigen Berufsberatern ausgeführt werden, wenn ihnen zusätzliche zeitliche Ressourcen zur Verfügung ständen?*

Risikogruppen werden zu jedem Zeitpunkt ab Ende des 7. Schuljahres bis zum Eintritt in die Berufswelt identifiziert.

Während der obligatorischen Schulzeit sind die Klassenlehrerinnen und Klassenlehrer der OS für die Erstidentifizierung zuständig. Am Ende jedes Schuljahres machen die Klassenlehrerinnen und Klassenlehrer die zwei bis drei Prozent der Schülerinnen und Schüler aus, bei denen die Gefahr am grössten ist, am Ende der obligatorischen Schulzeit grosse Schwierigkeiten zu haben, und die also eine Betreuung am dringendsten bräuchten. Für jede und jeden dieser Schüler werden folgende Punkte angegeben: Wie hoch ist das Schulniveau nach dem ersten Jahr? Wie gut beherrscht die Person die Unterrichtssprache? Wie viele Schuljahre hat die Person in der Schweiz absolviert? Wie ist ihre Einstellung zur Arbeit? Wie verhält sie sich in der Schulumgebung? Inwiefern wird die Person von der Familie unterstützt (Vernetzung)?

Die Case Managerinnen bzw. Case Manager I nehmen nach Erhalt der Dossiers Kontakt mit der Person auf, die ihnen das Dossier zugestellt hat; häufig ist das die Klassenlehrerin oder der Klassenlehrer an der OS. Danach wird zum ersten Mal mit der Schülerin oder dem Schüler in Kontakt getreten und ein Treffen organisiert, um ihre oder seine Situation und Bedürfnisse zu analysieren und um Ziele festzusetzen. Es ist Aufgabe der Case Managerinnen und Case Manager I, die Betreuung rund um die Jugendlichen zu organisieren und insbesondere die Unterstützung von Lehrerinnen und Lehrern der OS, Berufsberaterinnen und -beratern, Fachpersonal der Übergangslösungen (z.B. Motivationssemester) und seltener Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern zu koordinieren. Die Case Managerinnen und Case Manager I sind ausserdem für die Betreuung der Jugendlichen verantwortlich und bieten dort zusätzliche Hilfe, wo die Berufsberatung aufhört. Ausserdem geht ihre Betreuung weiter bis zur Nahtstelle I, d.h. über die obligatorische Schulzeit hinaus.

Im französischsprachigen Kantonsteil werden die Aufgaben der Case Managerinnen bzw. Case Manager I seit März 2012 von den Berufsberaterinnen und -beratern erledigt. Im deutschsprachigen Teil sind zurzeit keine Berufsberaterinnen bzw. Berufsberater in der Lage, das Arbeitspensum zu erhöhen. Es wurde vorgesehen, den Lehrerinnen und Lehrern die Aufgaben von Case Managerinnen bzw. Case Managern I zu übertragen und sie für jene Stunden entsprechend zu entlasten.

4. *Wurde bisher eine Evaluation des Projekts «Case Management» durchgeführt und welche Resultate hat diese allenfalls hervorgebracht? Fliessen auch die Erfahrungen anderer Kantone in das Freiburger Projekt ein?*

Die letzte Phase des Projekts besteht darin, die Umsetzung des «Case Managements Berufsbildung» zu evaluieren und die Resultate auszuwerten.

Der Kanton Freiburg bzw. die Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (KJS) hat den Lehrstuhl für Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit der Universität Freiburg, dem Professor Marc-Henry Soulet vorsitzt, mit der Evaluierung beauftragt. Gemäss Arbeitsplan wird im September 2012 das Konzept dem BBT vorgelegt, im Dezember 2013 folgt die Evaluierung des gesamten Betreuungssystems und im Dezember 2014 sollten die Resultate über die Effizienz und Wirksamkeit des Betreuungssystems publiziert werden.

Vorerst sollen also Struktur und Organisation bei der Umsetzung des kantonalen CM-BB-Konzepts bewertet wer-

den. Des Weiteren muss das Betreuungssystem für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung aber auch in seiner Gesamtheit und der Platz, den das Case Management in diesem System einnimmt, genauer untersucht werden. So erhält man einen klaren Überblick über alle bestehenden Massnahmen. Es ist unabdingbar eine Evaluierung durchzuführen, die über das Case Management hinausgeht. Das CM BB stellt ein Bestandteil eines grösseren Betreuungssystems dar. Dieses Betreuungssystem muss man in seiner Gesamtheit kennen, um darin ein Projekt wie das CM BB erfolgreich umsetzen zu können.

Die Ergebnisse müssen mit den Erwartungen abgeglichen werden. Zudem muss kontrolliert werden, ob das Gleichgewicht zwischen dem Angebot und den Bedürfnissen und Interessen der Fachkräfte sowie der Jugendlichen stimmt. Ganz wichtig ist auch, unerwartete oder unerwünschte Effekte zu erfassen und sich zu fragen, woher diese kommen und was weitere Folgen sein könnten. Erst wenn die Ergebnisse vorliegen, ist man in der Lage, bestehende Massnahmen zu verbessern und sich neue Möglichkeiten der Unterstützung auszudenken.

Mit anderen Kantonen wird an verschiedenen Stellen zusammengearbeitet. Die Akteurinnen und Akteure des CM BB im Kanton Freiburg sind im steten Kontakt mit dem BBT und anderen Kantonen, um sich über die Erfahrungen bei den verschiedenen kantonalen Projekten auszutauschen. Mindestens einmal pro Jahr organisiert das BBT für die Verantwortlichen der kantonalen Projekte ein Treffen. Um betriebliche Aspekte des CM BB zu behandeln, sind weitere Treffen zwischen den Case Managerinnen und Case Managern geplant. Um speziellere Bereiche wie Datenschutz und die Evaluierung der Plattform CaseNet kümmern sich Arbeitsgruppen. Der Kanton Freiburg nimmt an der Arbeitsgruppe teil, die für das CM BB die gesetzliche Grundlagen und Vorlagen für die Erteilung der Vollmacht ausarbeitet.

5. *Mit welchem finanziellen Betrag unterstützte der Bund bisher das kantonale Projekt «Case Management»? Welchen finanziellen Beitrag leistete der Kanton Freiburg bisher an das Projekt?*

In der Projektphase wurde CM BB hauptsächlich vom BBT finanziert. Das BBT vergab die Beträge gemäss einem Verteilschlüssel, der die Bedürfnisse der Kantone berücksichtigt. Freiburg erhielt von 2008 bis 2012 insgesamt 920 000 Franken. Dieser Betrag wurde hauptsächlich für die Löhne der Case Managerinnen und Case Manager verwendet. Im Jahr 2012 übernahm der Kanton nur die Kosten für 0,3 VZÄ der insgesamt 2,4 VZÄ. Der Kanton übernahm ausserdem die

Kosten, die für den Betrieb (Arbeitsplatz, Aufwendungen), die Entwicklung (Projektleitung) sowie für die Massnahmen anfielen. Auch aus dem Budget für Stabilisierungsmassnahmen zur Krisenbekämpfung (Plan zur Stützung der Wirtschaft) wurden Beträge für CM BB verwendet.

Das BBT unterstützt die Umsetzung des Case Managements im Rahmen einer Konsolidierungsphase von 2012 bis 2015. Das Ziel dieser Massnahme ist es, den Kantonen die Zeit zu geben, die sie brauchen, um das CM BB in ihre kantonalen Strukturen einzufügen und somit sicherzustellen, dass die Projekte weiterbetrieben werden, wenn der Bund sich nicht mehr finanziell beteiligen wird. Für diese Phase ist ein Betrag von 514 000 Franken vorgesehen (degressive Verteilung).

Aufgrund der degressiven Verteilung der Subvention des Bundes wird der kantonale Anteil zur Finanzierung des Case Managements in den Finanzplan 2012–2016 aufgenommen (Bericht der Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung). Dies geschieht mit dem Ziel, die Stellen der Case Managerinnen und Case Manager fest im Betriebsbudget des Staats Freiburg zu verankern.

Die zunehmende Differenz zwischen den effektiven Kosten des CM und den Subventionen des Bundes muss der Kanton Freiburg übernehmen. Die entsprechenden Beträge, die in die Budgets des BEA (1,4 – 0,3 VZÄ, die oben erwähnt wurden) und des BBA (1 VZÄ) aufgenommen werden müssen, decken die Lohnkosten für die Case Managerinnen und Case Manager und alle weiteren Kosten im Zusammenhang mit diesen Stellen.

6. Sind in Zukunft allenfalls konzeptuelle Anpassungen vorgesehen?

Die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der Case Managerinnen und Case Manager während der obligatorischen Schulzeit und an der Nahtstelle I wurden angepasst. Ziel dieser Anpassungen war es, die Betreuung von Jugendlichen zu verbessern, die am Ende einer Übergangslösung immer noch keine Lösung für die Zukunft haben. Diese Betreuung ist mit einem beachtlichen Aufwand verbunden, die verfügbaren Ressourcen in diesem Bereich sollten überprüft werden.

Die externe Evaluierung wird aufzeigen, wie die Ziele erreicht wurden (wurde die Effizienz optimiert, die Eigenverantwortung gefördert, die Zielgruppen erreicht und was waren die Vorteile des CM BB für die Zielgruppen?). Mit der Evaluierung können folgende Fragen beantwortet werden:

- > effektive Umsetzung: Wurden die geplanten Aktionen auch wirklich umgesetzt?
- > Wirksamkeit: Sind die erwarteten Effekte eingetroffen? Was gewinnen die verschiedenen Akteurinnen und Akteure? Gibt es unerwartete Effekte? Wenn ja, welche? Gibt es ungewollte Effekte? Wenn ja, welche? Wie sind diese Effekte zu begründen?
- > Effizienz: Werden angesichts der Resultate die Ressourcen angemessen und optimal ausgenutzt?
- > Relevanz: Werden bei diesem Projekt die Bedürfnisse genug berücksichtigt und der Kontext genug einbezogen?
- > Kohärenz: Antwortet das Projekt zweckmässig auf die Zielsetzung? Sind die Erwartungen realistisch?

Anhand der Ergebnisse und der Antworten aus der Evaluierung werden Korrekturmassnahmen ausgearbeitet und umgesetzt, sobald sie gutgeheissen wurden. In das System zur Qualitätssicherung, das 2013 für das gesamte Betreuungssystem und insbesondere für das CM BB ausgearbeitet wird, wird auch ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess integriert. Zurzeit ist das Case Management in das Qualitätsmanagementsystem des Amtes für Berufsbildung (BBA) eingegliedert. Dies hatte zur Folge, dass innerhalb des BBA und des Berufsbildungszentrums die Qualitätssicherungsverfahren zur Standardbetreuung im Bereich Bildung angepasst wurden.

4. Schlussfolgerungen

Der Staatsrat bittet den Grossen Rat, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und verweist ihn auf den Bericht der KJS und auf die für 2014 erwarteten Ergebnisse der Evaluierung nach beendeter Untersuchung durch die Universität Freiburg.