

Stefan Marti
Leiter Soziales + Gesellschaft
direkt 044 835 82 08
stefan.marti@dietlikon.org

Protokollauszug vom 09.02.2021

23 13.01 Vorschriften, Verträge, Kreisschreiben
13.08 Jugendfürsorge

Kinder- und Jugendheimverordnung (Neuerlass); Stellungnahme

a) Ausgangslage

Mit Schreiben vom 25. November 2020 hat die Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Regierungsratspräsidentin Dr. Silvia Steiner den Verordnungsentwurf zum Neuerlass der Kinder- und Jugendheimverordnung (KJV) zur Vernehmlassung zugestellt. Die politischen Gemeinden, kantonalen Parteien, diverse Institutionen und Verbände etc. sind zur Vernehmlassung eingeladen. Die Vernehmlassungsfrist dauert bis am 28. Februar 2021.

Die Gemeinde Dietlikon ist in mehreren Bereichen von den geplanten Veränderungen im Rahmen des neuen Kinder- und Jugendheimgesetzes (KJG) und der dazugehörigen Verordnung (KJV) betroffen. Namentlich betrifft es die Gebiete Berufsbeistandschaften (indirekt über die Eltern der Kinder), Sozialversicherungen (über die Ergänzungsleistungen), Gesellschaft (über die Gemeindebeiträge an die Schulheime), Sozialberatung (nicht gedeckte Kosten, wenn die Eltern mittellos sind) und Finanzen betreffend neuem Finanzierungsmodell ab 2022.

b) Vernehmlassung

Wie die Sozialkonferenz Kanton Zürich (SoKo) und der Gemeindepräsidienverband des Kantons Zürichs (GPV) ist auch der Gemeinderat Dietlikon der Meinung, dass wichtige Themen mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf nicht oder nicht genügend geregelt sind. Die Vernehmlassung wurde detailliert in Tabellenform je Gesetzesartikel verfasst (Beilage 1: Vernehmlassungsentwurf KJV). Auf folgende Thematiken wird im Begleitbrief zum Vernehmlassungsentwurf KJV im Speziellen hingewiesen:

Fehlende Gesamtplanung

Das Kinder- und Jugendheimgesetz sieht in §§ 3 und 6 KJG eine Gesamtplanung vor. Aus der Gesamtkonzeption des KJG geht aus Sicht des Gemeinderates klar hervor, dass die Gesamtplanung vor der Inkraftsetzung unter Mitwirkung der wichtigsten Kooperationspartner zu erfolgen hat. Sinn gemäss lautet § 3 Ziff. 4 des KJG «Die Gestaltung des Angebots erfolgt auf der Grundlage einer kantonalen Gesamtplanung und trägt den Grundsätzen Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit Rechnung». Bei der Gesamtplanung ist zudem zu beachten, dass sie grundlegende Aussagen zum Leistungsbedarf, zur Versorgungsstruktur, zur Qualität und zu den Kosten machen soll, welche ideal-

erweise als Grundlage für die Verordnung hätten dienen können. Die vom Gesetz geforderte Gesamtplanung ist nicht erfolgt und bei der Erarbeitung der Verordnung hat kein Einbezug der Kooperationspartner stattgefunden. Trotz der fehlenden Gesamtplanung wird mit dem vorliegenden Entwurf der Kinder- und Jugendheimverordnung stark in die Bereiche «Versorgungsstruktur, Qualität und Kosten» eingegriffen. Beispiele für solche Veränderungen zu den aktuellen Leistungen sind:

- Streichung des Angebots «professionelle Pflegefamilien»;
- Starke Erhöhung des Stundentarifs für Familienbegleitungen ohne Begründung und ohne Aufzeigen der Kostenfolgen;
- Starke Erhöhung des Tagestarifes für Pflegefamilien ohne Begründung und ohne Aufzeigen der Kostenfolgen;
- Verschärfungen der Bewilligungsvorschriften für die Heime (Berufsausbildungen der Betreuenden, Raumvorschriften und Baurichtlinien); auch in diesem wichtigen, kostenintensiven Bereich der Heimpflege ohne Begründung und ohne das Aufzeigen der Kostenfolgen.

Der Gemeinderat ist davon überzeugt, dass eine gute, nachhaltige und wirksame Einführung und Umsetzung des KJG über eine partizipativ erarbeitete Gesamtplanung zu erfolgen hat. Der Gemeinderat wird folglich im Rahmen der Vernehmlassung zur KJV die gewichtigen Eingriffe/Veränderungen in die Angebotsstruktur, zur Qualität und zu den Kosten, die mit der Verordnung vorgesehen sind, ablehnen.

Zusammenarbeit mit weiteren Kostenträgern

Die Zusammenarbeits- und Abgrenzungsfragen zu weiteren Kostenträgern (insbesondere der Invalidenversicherung, Opferhilfe und Justiz) für Leistungen nach KJG sind ungeklärt. Zentral ist, dass die Ansprüche der Kinder und Jugendlichen bei der Invalidenversicherung (und den anderen Kostenträgern) weiterhin konsequent beantragt und durchgesetzt werden. Finanziert die IV doch im Rahmen von beruflichen Massnahmen Heimaufenthalte und Beschäftigungs- und Bildungsmassnahmen. Der Verordnungsentwurf sagt nichts über dieses Thema aus. In der aktuellen Praxis sind die Gemeinden aktiv in die Durchsetzung der IV-Ansprüche involviert. Mit der Einführung des KJG fällt dies weg. Es ist daher davon auszugehen, dass beim Systemwechsel weniger IV-Ansprüche für Kinder- und Jugendliche durchgesetzt würden, was die IV entlasten und zu Mehrkosten bei den Gesamtkosten des KJG führen würde. Der Gemeinderat fordert, dass präzise definiert sein muss, welche Stellen sicherstellen müssen, dass die Ansprüche bei anderen Kostenträgern durchgesetzt sind.

Schulheime haben zwei Bewilligungs- und Aufsichtsstellen

Mit den angedachten Regelungen für die Schulheime hätten die Schulheime neu zwei Bewilligungs- und Aufsichtsstellen. Die Schulheime kritisieren zu Recht, dass diese Bewilligungs-, Aufsichts- und Finanzierungsstruktur für die Heime zu grossen administrativen Mehraufwänden und komplizierten Prozessen führen wird. Ein Ziel des KJG war und ist es, das Gesamtsystem, also auch die Leistungserbringenden, administrativ zu entlasten und so die Produktivität zu erhöhen. Dieses Ziel wird deutlich bei den Schulheimen verfehlt. Der Gemeinderat fordert daher, dass für die Abwicklung der Prozesse bei den Schulheimen nur eine kantonale Verwaltungseinheit zuständig ist.

Sicherstellung finanzielle Belange des Kindes/Jugendlichen

Die Verordnung regelt nicht, wer für die finanziellen Belange des Kindes bzw. Jugendlichen (Nebenkosten, Gesundheitskosten, Alimente, Kinderrenten, Stipendien etc.) zuständig ist, wenn die Eltern nicht umfassend in der Lage sind, diese Aufgaben selbständig wahrzunehmen. Es ist gemäss Kinder- und Jugendhilfe-Gesetz (KJHG) festgelegt, dass in solchen Fällen diese Aufgaben durch die Beistandsperson wahrzunehmen sind. In der Verordnung ist deshalb ein entsprechender Verweis vorzusehen.

Im Zusammenhang mit Neben- und Gesundheitskosten von Kindern bzw. Jugendlichen wird auch unter dem KJG ein Antrag an die zuständige Sozialbehörde notwendig sein, da es sich (bei Mittellosigkeit der Eltern und des Kindes bzw. Jugendlichen) bei diesen Aufwendungen weiterhin um Sozialhilfe handelt. Die Bestimmung des zuständigen Gemeinwesens wird in vielen Fällen komplex sein, wenn nicht explizit geklärt ist, an welchen (sozialhilferechtlich oder zivilrechtlich) und an wessen (Eltern oder Kind bzw. Jugendlicher) Wohnsitz angeknüpft wird. Der Verordnungsentwurf regelt das Verfahren nicht, obwohl dies nach § 19 Abs. 2 KJG vorgesehen ist. Der Gemeinderat fordert deshalb klare Zuständigkeiten und Regeln für die Sicherstellung dieser Aufgaben, Leistungen und im Bedarfsfall die Antragstellung bei den Sozialbehörden. Die Beistandspersonen der kjz oder die für die Unterbringung zuständigen, begleitenden anderen Fachpersonen sollen diese Aufgaben sicherstellen.

Nachvollziehbarkeit der Kosten und der Kostenentwicklung

Das Amt für Jugend- und Berufsberatung (AJB) prognostiziert ab dem Jahr 2022 Gesamtkosten von 260 Mio. für die Leistungen nach KJG. Die Gemeinden gingen bisher von Gesamtkosten von knapp unter 200 Mio. und damit einer stabilen Kostenentwicklung aus. In den Weisungen zum neuen KJG stand sinngemäss: «Das neue Gesetz hat keine Auswirkungen auf die Gesamtkosten der ergänzenden Hilfen für Kinder und Jugendliche, da es keine Leistungen schafft, die nicht bereits heute bezogen werden». In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass in vielen Gemeinden die Anzahl von platzierten Kindern und Jugendlichen stabil oder abnehmend ist. Diese Beobachtung korrespondiert mit der Entwicklung der Fallzahlen bei den KESB, wonach die Unterbringungen Minderjähriger in Heime und Pflegefamilien seit Jahren abnimmt. Aufgrund dieser erfreulichen Entwicklung und der Kostenintensivität der Platzierungen müssten die Gesamtkosten aus Sicht des Gemeinderates mindestens stabil bleiben.

In einer ersten Einschätzung – nach der Präsentation vom 2. Dezember 2020 durch André Woodtli, Amtschef AJB im Vorstand der SoKo – gingen viele leitende Angestellte und Fachleute der Gemeinden davon aus, dass ein Pro Kopf Beitrag von Fr. 105.- zu Kostensteigerungen bei den Gemeinden (im Verhältnis zu den bisherigen Nettokosten) führen wird. Aufgrund dieser Einschätzung haben drei mittlere Städte und eine grosse Stadt eigene Erhebungen zu den bisherigen Kosten für die Leistungen nach KJG erhoben. Erste Ergebnisse dieser Erhebungen liegen vor und zeigen, dass sämtliche Städte, die Erhebungen durchgeführt haben, mit (teilweise massiven) Mehrkosten zu rechnen haben. Dieser Befund irritiert den Gemeinderat sehr, ist und war doch ein finanzielles Ziel des KJG, dass der

Kostenteiler (60 % Gemeinden / 40 % Kanton) insgesamt zu einer finanziellen Entlastung, vor allem von stark belasteten Gemeinden, führen wird. Die Gründe für diesen Befund bei den Kostenfolgen für die Gemeinden sind bei dieser komplexen Materie naturgemäss nicht klar. Aufgrund der bisherigen Abklärungen der SoKo stehen für den Gemeinderat jedoch zwei Themen im Fokus:

- Bei der Erhebung der Ausgangslage (effektive Kostenverteilung nach bisherigem Recht) wurde höchstwahrscheinlich die Wirkung der Kostenersatzregeln für Ausländer und anerkannte Flüchtlinge in der Sozialhilfe unterschätzt. Zudem wurde nicht berücksichtigt, dass schätzungsweise 15 – 20 % aller Platzierungen in Pflegefamilien und Jugend- und Kinderheime über die Ergänzungsleistungen finanziert werden. Dies führt zum vorläufigen Schluss, dass der angenommene Kostenteiler nach bisherigem Recht (73 % Gemeinden / 27 % Kanton) aus Sicht des Gemeinderates wohl nicht der Realität entspricht.
- Das zweite Thema ist die Erhöhung der Gesamtkosten auf neu 260 Mio. mit der Einführung des KJG. Aufgrund der bisherigen Unterlagen des AJB ist es für den Gemeinderat nicht plausibel und nicht nachvollziehbar, wie diese massive Zunahme der Gesamtkosten zulasten des KJG zustande kommt.

Diese Ausgangslage bei den Kosten und den Kostenfolgen führt zu folgendem Anliegen des Gemeinderates: Die Kostenfolgen müssen für die Gemeinden bei der Einführung des KJG zwingend mit nachvollziehbaren Daten und Informationen abgesichert sein. Der Gemeinderat erwartet, dass die Bildungsdirektion die dazu notwendigen, detaillierten Berechnungen und Erläuterungen noch vor der Einführung des KJG zuhanden der Gemeinden plausibel darlegt.

Berichterstattung in Form eines jährlichen Monitoring- und Entwicklungsberichtes

Die meisten, wesentlichen Kompetenzen für den Vollzug sind beim AJB zentralisiert. Trotz der umfassenden (Finanz-)Kompetenzen des AJB beim Vollzug tragen die Gemeinden wie erwähnt mit 60 % die Hauptlast der Finanzierung. Bei dieser Ausgangslage und in Anbetracht der Höhe der jährlichen Ausgaben ist es erstaunlich, dass die Verordnung keinerlei Berichterstattung seitens des AJB an die Gemeinden und die interessierte Öffentlichkeit vorsieht. Die Gemeinden müssen über die Entwicklung der Leistungsbezüge und über die Entwicklung der Kosten gut informiert sein. Diese Transparenz schafft Vertrauen. Aus diesem Grund fordert der Gemeinderat einen jährlichen Monitoring- und Entwicklungsbericht mit den wichtigsten Kennzahlen zum Vollzug des KJG:

- Mengen- und Kostenentwicklung aufgeteilt auf die einzelnen Leistungen nach KJG/KJV
- Entwicklung der angeordneten - versus - freiwilligen Leistungsbezüge
- Mengen- und Kostenentwicklung der Bauvorhaben im Sinne von § 20 KJG
- Mengen- und Kostenentwicklung der Leistungsbezüge von anderen Kostenträgern, wobei die Leistungsbezüge durch andere Kantone und die Invalidenversicherung je separat auszuweisen sind.

Zusätzlich schlägt der Gemeinderat vor, dass bei einem Set von Referenzgemeinden die Nettokosten zulasten dieser Gemeinden für die ergänzenden Hilfen zur Erziehung der Jahre 2019 und 2020 genau erfasst werden, damit die aktuelle Ausgangslage beim Kostenverteiler nach bisherigem Recht besser eruiert ist.

c) Erwägungen

Die SoKo und der GPV hat sich intensiv mit dem hochkomplexen Verordnungsentwurf auseinandergesetzt. Die Vernehmlassung der Gemeinde Dietlikon beruft sich auf die Vernehmlassung der SoKo und des GPV.

An der Sitzung vom 8. Februar 2021 hat die Sozialbehörde die Vernehmlassung genehmigt. Die Sozialbehörde spricht sich dafür aus, die Vernehmlassung wie im Vernehmlassungstext sowie in Beilage 1 (Vernehmlassungsentwurf KJV) bei der Bildungsdirektion einzureichen.

Beschluss:

1. Die vorliegende Vernehmlassung zum Entwurf der Kinder- und Jugendheimverordnung (KJV) wird genehmigt.
2. Der Ressortvorstand Soziales + Gesellschaft und der Leiter Soziales + Gesellschaft werden ermächtigt, die Vernehmlassung zu unterzeichnen und bei der Bildungsdirektion einzureichen.
3. Mitteilung an:
 - Bildungsdirektion (per Mail)
 - Sozialbehörde (zur Information)
 - Ressortvorstand Soziales + Gesellschaft
 - Leiter Soziales + Gesellschaft
 - Leiterin Fachbereich Soziales
 - Leiter Finanzen
 - Akten

Gemeinderat

Edith Zuber
Gemeindepräsidentin

Martin Keller
Gemeindeschreiber

Versand: