



Absender:

Sozialkonferenz Kanton Zürich
Geschäftsstelle
Bahnhofstrasse 17
8610 Uster

Vernehmlassung zum Entwurf Jugendheim- und Familienunterstützungsgesetz (JFG)
sowie zu den Entwürfen der mit dem JFG in Zusammenhang stehenden Gesetzesänderungsvorlagen Volksschulgesetz (VSG) und Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)

Rücksendung bitte bis spätestens 15. Juli 2014 an: vernehmlassung@ajb.zh.ch

Bitte verwenden Sie für Ihre Stellungnahme diese Vorlage. Sie unterstützen damit eine zielgerichtete Auswertung.

Das Formular folgt weitgehend der Struktur des Gesetzesentwurfs und ist wie folgt gegliedert:

- Gesamtbeurteilung und allgemeine Bemerkungen
- Beurteilung der Kostenmodelle
- Allgemeine Bestimmungen
- Melde- und Bewilligungspflichten
- Leistungsvereinbarungen und Finanzierung
- Datenschutz
- Mit dem JFG in Zusammenhang stehende Gesetzesänderungsvorlagen: Volksschulgesetz (VSG) und Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)

Wir freuen uns auf Ihre Rückmeldung und danken für Ihre Unterstützung.



1. Gesamtbeurteilung und allgemeine Bemerkungen

Der Vernehmlassungsentwurf zum Jugendheim- und Familienunterstützungsgesetz (JFG) beinhaltet grundsätzlich die notwendigen Änderungen, welche von der Sozialkonferenz im Verlauf der letzten Jahre in verschiedener Hinsicht immer wieder gefordert worden sind. Ein zentrales Anliegen der Sozialkonferenz, die unterschiedlichen Vorgaben bezüglich der Bewilligung, Aufsicht und Finanzierung der Heimunterbringung zu harmonisieren, wird mit diesem Gesetzesentwurf weitgehend erfüllt. Begrüsst wird für alle Formen der ergänzenden Hilfe zur Erziehung die vorgesehene Planung und Versorgung durch den Kanton. Ebenfalls sachgerecht und sinnvoll sind die kantonale Gesamtplanung und der kantonale Leistungseinkauf. Die Sozialkonferenz unterstützt deshalb das vorgesehene neue Gesetz, wenn folgende Voraussetzungen in diesem Gesetz beachtet werden:

- Im Zusammenhang mit sozial/familiär indizierten Platzierungen in Institutionen befinden sich zentrale Fragen zur rechtlichen Qualifikation der Versorgertaxe und den sich daraus ergebenden Konsequenzen derzeit in Klärung. Fakt ist, dass bis Ende 2012 die Versorgertaxen von den Gemeinden bei gegebener sozialhilferechtlicher Zuständigkeit soweit zu Lasten der öffentlichen Sozialhilfe übernommen worden sind, als die eigenen Mittel der betroffenen Personen zur Deckung nicht ausreichten. Bei Platzierungen in Pflegefamilien und installierten sozialpädagogischen Familienbegleitungen ist die nachrangige Finanzierung im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe unverändert Realität. Beim neuen Gesetz ist die Entwicklung der vergangenen Jahre zu berücksichtigen, vor allem bei der Finanzierung und Kostenteilung Kanton/Gemeinden. Unter Berücksichtigung aller Umstände ist für die Sozialkonferenz die Verteilung der stationären Unterbringungskosten je zur Hälfte gerechtfertigt.
- Der vorgenommenen Definition ergänzender Hilfen zur Erziehung kann insofern zugestimmt werden, als sie sozialpädagogische Familienbegleitung, Familien- und Heimpflege umfasst. Zugestimmt werden kann der vorgeschlagenen Abwicklung der Finanzierung bezüglich der Familien- und Heimpflege als in die Einheit der Familie eingreifende Massnahmen, nicht jedoch bezüglich der sozialpädagogischen Familienbegleitung, welche als die Familieneinheit aufsuchende Massnahme sowohl zu Gunsten von Kinder/Jugendlichen als auch zur Unterstützung/Befähigung der erziehungsberechtigten erwachsenen Personen eingesetzt wird. Der vorgesehenen partiellen Aufgabe der strengen formellen Unterscheidung zwischen ambulanter und stationärer Jugendhilfe bzw. der daraus resultierenden Konsequenzen kann somit nur teilweise zugestimmt werden. Die Finanzierung der sozialpädagogischen Familienbegleitung ist weiterhin nach den aktuell geltenden gesetzlichen Grundlagen im Rahmen der Sozialhilfe und den Zusatzleistungen AHV/IV und subsidiär zu den Leistungen der Unterhaltspflichtigen von den Gemeinden sicherzustellen. Die Melde- und Bewilligungspflichten der sozialpädagogischen Familienbegleitungen sind vom Kanton wahrzunehmen.
- Da verschiedene Regelungen der anschliessend zu erlassenden Verordnung vorbehalten werden, sind diese der Sozialkonferenz ebenfalls zur Stellungnahme vorzulegen.

Weitere Anmerkungen werden bei den einzelnen Gesetzbestimmungen aufgeführt.

2. Beurteilung der beiden Kostenmodelle (§§ 13-14 E-JFG)

Im Rahmen der Vernehmlassung interessiert uns insbesondere Ihre Einschätzung der beiden Kostenmodelle und **welches der beiden Sie bevorzugen**.

Unter Verweis auf die Ausführungen unter Ziff. 1 beziehen sich nachfolgende Ausführungen zu den vorgeschlagenen Kostenmodellen auf die Finanzierung von Familien- und Heimpflege, nicht auf die Finanzierung sozialpädagogischer Familienbegleitungen.

Das vorgeschlagene Tax-Modell ist fraglos der bisherigen Praxis nahe und somit vertraut. Da in diesem Modell die jeweilige Gemeinde „einzig“ für die Platzierungen von Kindern/Jugendlichen aufzukommen hat, welche in der Gemeinde Wohnsitz haben, ergibt sich zum einen die Vorstellung einer



individuellen und direkten Steuerungsmöglichkeit. Diese besteht seit dem Jahre 2013 jedoch nur bei sogenannten freiwilligen Platzierungen. Bei den neu durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) anzuordnenden Platzierungen ist das Anhörungs- und Vorschlagsrecht der zur Finanzierung zuständigen Gemeinde im Rahmen der Abklärungen der KESB gewahrt. Bezüglich ihrer Entscheide ist die KESB unabhängig, es besteht diesbezüglich kein Handlungsspielraum bei den Gemeinden. Damit entfallen bei einem grossen Teil der stationären Platzierungen die direkte Steuerungsmöglichkeit der Gemeinden und damit auch die Einschätzbarkeit der anfallenden Kosten.

Die Sozialkonferenz bevorzugt aus den erwähnten Überlegungen das vorgeschlagene Gesamtkostenmodell. Die Notwendigkeit der Vornahme von familienexternen stationären Platzierungen zwecks Wahrung des Kindeswohls ist auch künftig fraglos gegeben, weshalb die Kostenfolgen unabhängig vom - doch auch zufälligen - Wohnsitz geeigneterweise einheitlich abgewickelt werden sollen. Dies kann mit der Einführung einer kantonal zentralisierten Abwicklung erreicht werden.

Erreicht wird mit dem Gesamtkostenmodell auch, dass kleinere Gemeinden und grössere Städte nicht wegen stationären Platzierungen im Verhältnis zu anderen Gemeinden, in denen vergleichsweise weniger Platzierungen vorgenommen werden, nicht übermässig finanziell belastet werden. Effektiv notwendige Platzierungen werden über dieses Modell zu Gunsten des Kindeswohls vorgenommen.

Auch bei der Geltendmachung/Einholung der Beiträge der Unterhaltspflichtigen und der weiteren gesetzlichen Leistungsfinanzierer erweist sich eine zentralisierte Abwicklung durch die dadurch gegebene/gewährleistete Einheitlichkeit von Vorteil. Den - je nach Ergebnis der Klärungen im Zusammenhang mit den bisherigen Versorgertaxen neuen - Lasten, welche auf die Gemeinden zukommen, kann die mit der zentralisierten Abwicklung eintretende Entlastung im Bereich der bisher notwendigen personellen Ressourcen zwecks Abwicklung und Geltendmachung von Leistungen gegenübergestellt werden. Der Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen und weiterer gesetzlicher Leistungsfinanzierender von den Gesamtkosten und anschliessend die Aufteilung in von der Gemeinde zu tragenden Anteil (§ 13) und vom Kanton zu tragenden Anteil ist sinnvoll (§ 14).

Die Umlagerung der im Kanton Zürich gesamthaft für familienexterne stationäre Platzierungen anfallenden Kosten hat im Verhältnis 50:50 Kanton/Gemeinden zu erfolgen. Dies in Berücksichtigung der Finanzierung der Pflegeplatzierungen bis mindestens 2012 über die Sozialhilfe und die Zusatzleistungen AHV/IV unter Einbezug der eigenen Mittel der Betroffenen/weiterer Leistungsfinanzierer. Der Kanton hat sich sowohl bei der Sozialhilfe wie bei den Zusatzleistungen an der Finanzierung beteiligt. Dies ist unter Punkt 4 des Beschluss des Regierungsrates zur Vernehmlassung zur Kostenberechnung nicht berücksichtigt. Zudem verbleiben die Kosten für die sozialpädagogischen Massnahmen gemäss vorliegender Stellungnahme bei der zuständigen Gemeinde.

Der Kostenteiler je zur Hälfte trägt auch den Rahmenbedingungen, die mit dem neuen Gesetz geschaffen werden, Rechnung. Es kann nicht sein, dass der Kanton, der umfassend für die Planung, Steuerung, Finanzierung und Aufsicht zuständig ist, sich nur mit 30% an den Kosten beteiligt und die Gemeinden ohne jegliche Mitsprache und Mitbestimmung 70% des Aufwandes zu tragen haben. Die umfassende Zuständigkeit des Kantons für die Planung, Steuerung, Abwicklung der Finanzierung und Aufsicht sowie das Fehlen jeglicher Mitsprache und Mitbestimmung der Gemeinde rechtfertigt eine Aufteilung im Verhältnis 30:70 nicht.

Die Beteiligung der Gemeinden ist ausgehend von der Bevölkerungszahl festzulegen. Mit der vorgesehenen Umlage des Gemeindeanteils im Verhältnis zur unter 20-jährigen Bevölkerung wären kinderreiche Gemeinden im Nachteil. Dem gegenüber wird mit einer Anknüpfung an die Bevölkerungszahl einem zu begrüssenden Solidaritätsgedanken und einer grundsätzlichen Haltung, gefährdeten Kindern/Jugendlichen den notwendigen Rahmen für eine gesunde Entwicklung zu erschliessen, Ausdruck verliehen. Einbezogen werden muss bei der Festlegung, dass der Verteilschlüssel bei der Schule ebenfalls von der Bevölkerungszahl ausgeht.



Die noch offenen Fragestellungen rund um die Rechtsnatur der Versorgertaxe bei sozial/familiär indizierten Platzierungen in Institutionen entfallen mit vorliegend vorgesehener Kostenabwicklung. Dies ist auch wegen der Rechtssicherheit sehr zu begrüßen.

3. Bemerkungen zu den Allgemeinen Bestimmungen

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Die zentralisierte und bedarfsgerechte Sicherstellung notwendiger Angebote, die Qualitätssicherung und die Gesamtplanung werden begrüsst.

3.2 Bemerkungen zu spezifischen Bestimmungen

Bemerkungen / Empfehlungen zu den einzelnen Paragraphen

Begriffe § 2

Weil für sozialpädagogische Familienbegleitungen wie bisher eine Abwicklung im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe zu erfolgen hat, müssen unterscheidende Begriffe mit eingeführt werden wie bspw. ambulant und stationär, welche in den folgenden Bestimmungen bei Bedarf der Unterscheidung verwendet werden können.

Grundsätze § 3

Abs. 2

Asylsuchende Kinder/Jugendliche (Status N) und Mineurs non accompagnés sind von der Anspruchsberechtigung nach JHG auszunehmen.

Abs. 3

Die effektive Ausrichtung des Angebotes auf die Grundsätze Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit ist entscheidend für die öffentliche Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz der zu erwarteten hohen Ausgaben. Die Sicherstellung der Wirksamkeit in Beziehung zu den Kosten ist deshalb auf Gesetzesstufe zu konkretisieren.

Abs. 4

Die vorgesehene Pflicht zur Anhörung und Beteiligung an Entscheidungen von Kindern/Jugendlichen ist zu streichen.

Im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen wird das rechtliche Gehör durch die KESB gewährt. Bei freiwilligen Anträgen darf davon ausgegangen werden, dass ein Konsens im möglichen/erforderlichen Umfang vor Antragstellung besteht bzw. hergestellt worden ist. Gegebenenfalls kann die Bestimmung für freiwillige Massnahmen beibehalten werden und müsste diesfalls ergänzt werden um Festlegung, wer das rechtliche Gehör zu gewähren hat.

4. Bemerkungen zu den Melde- und Bewilligungspflichten

4.1 Allgemeine Bemerkungen

Da grundsätzlich die Tätigkeiten im Bereich der ergänzenden Hilfe zur Erziehung hohe Anforderungen an die Anbieter stellen, wird die vorgeschlagene einheitliche Festlegung von Melde- und Bewilligungspflichten durch den Kanton begrüsst.

In Berücksichtigung der Zunahme von sozialpädagogischen Familienbegleitungen sind die AnbieterInnen dieser Leistung der Bewilligungspflicht zu unterstellen, da der Nachweis einer Erfüllung der Anforderungen in den Bereichen Konzeption und Organisation der Leistungserbringung, persönliche Eignung/Berufsausbildung sowie Berufserfahrung der Leistungsanbietenden auch bei dieser Leistung



notwendig ist. Der Abschluss von Leistungsvereinbarungen in Einzelfällen hat auf Basis der erteilten Bewilligungen zu erfolgen.

4.2 Bemerkungen zu spezifischen Bestimmungen

Hinzuweisen ist auf die Notwendigkeit der Vornahme der erforderlichen Anpassungen im Falle der Unterstellung von SPFB unter die Bewilligungspflicht.

5. Bemerkungen zu Leistungsvereinbarungen und Finanzierung

5.1 Allgemeine Bemerkungen

Keine, ausser dem Hinweis auf die Ausführungen zu den Kostenmodellen.

5.2 Bemerkungen zu spezifischen Bestimmungen

Bemerkungen / Empfehlungen zu den einzelnen Paragraphen

Gemeindebeiträge § 13

Abs. 1: Hälftige Kostentragung durch Kanton und Gemeinde, wobei festzuhalten ist, dass die abzuziehenden Leistungen zentral erschlossen werden.

Abs. 3: Umlagerung der Kosten ausgehend von der Bevölkerungszahl.

Kantonsbeitrag § 14

Abs. 1: Kostenteiler je zur Hälfte Kanton/Gemeinden

Beiträge der Unterhaltspflichtigen § 15

Abs. 1: Es ist mit aufzuführen, dass diese Beiträge zentral (und zusätzlich zu den Nebenkosten bei Heim und Pflegeplatzierungen, welche z.L. der Eltern und ggfs. der öffentlichen Sozialhilfe/Zusatzleistungen AHV/IV gehen) erhoben werden.

Abs. 2 lit. a: Die Festlegung der Höchstbeträge hat auf Gesetzesstufe zu erfolgen. Es ist von einem Beitrag von 30 Franken pro Tag (ehemaliger Versorgerbeitrag) auszugehen.

Anzustreben ist eine Harmonisierung des Elternbeitrages mit demjenigen bei schulischen Platzierungen, welche vorzugsweise durch Anpassung der Volksschulgesetzgebung erfolgen sollte.

Sollte die sozialpädagogische Familienbegleitung im Gesamtfinanzierungs- bzw. Tax-Modell eingeschlossen werden, ist unter lit. c festzulegen, dass sich und in welchem Umfang die Eltern an den Kosten zu beteiligen haben. Keinesfalls sind die anfallenden Kosten alleine durch den Staat zu tragen.

Leistungsbezug § 18:

Abs. 1: Diese Regelung wird begrüsst, vor allem in Verbindung mit Abs. 4, in welchem eine Leistungspflicht für selbstbestimmte Installierungen von Massnahmen ausgeschlossen wird.

Für den freiwilligen Leistungsbezug mit Kostenübernahmegarantie der Direktion sind auf Gesetzesstufe die Kriterien festzuhalten, nach denen die Entscheide für die stationären Platzierungen gefällt werden.

6. Bemerkungen zum Datenschutz

6.1 Allgemeine Bemerkungen

keine

6.2 Bemerkungen zu spezifischen Bestimmungen

Bemerkungen / Empfehlungen zu den einzelnen Paragraphen



Beschaffung von Personendaten § 20

Keine Bemerkungen zu Absatz 1, da in Abs. 2 festgelegt ist, dass die Beschaffung auch bei Dritten erfolgen kann, wenn es sich um angeordnete Massnahmen handelt.

Weil es jedoch auch nicht angeordneten Massnahmen gibt, müsste festgelegt werden, dass bei freiwilligem (heisst nicht behördlich angeordnetem) Leistungsbezug die erforderlichen Daten mit der Antragsstellung vorzulegen/bekannt zu geben sind.

Verzeichnis § 22:

Vorzusehen ist eine Muss-Vorschrift. Dies auch im Interesse der Orientierung aller mit der Planung, Anordnung und Umsetzung befassten Stellen und Behörden.

Schlussbestimmungen

Die Überführung der unter altem Recht installierten und laufenden Massnahmen in die neue Kostenabwicklung ist zu regeln.

7. Bemerkungen zu den Änderungen des Volksschulgesetzes (VSG)

7.1 Allgemeine Bemerkungen

Aus den Vernehmlassungsunterlagen ist nicht eindeutig zu entnehmen, ob die Notwendigkeit von zwei Bewilligungen (Schulung und Unterbringung) zu zwei Kostenansätzen führt. Die Sozialkonferenz versteht die Ausführung zu den vorgeschlagenen Änderungen wie folgt: Wenn eine Sonderschulung in einem Schulheim bewilligt wird, dann fällt der Anteil „Heimbetrieb“ nach JHG in die Rechnung und der Anteil „Sonderschulung“ nach VSG.

Sollte diese Interpretation korrekt sein, ist darauf zu achten, dass möglichst alle Bestimmungen des VSG mit denjenigen des JHG übereinstimmen. Damit würde die angestrebte Harmonisierung bei stationären Platzierungen von Kindern und Jugendlichen erreicht werden.

7.2 Bemerkungen zu spezifischen Bestimmungen

Bemerkungen / Empfehlungen zu den einzelnen Paragraphen

§64

Abs. 1: Häufige Kostentragung durch Kanton und Gemeinde.

8. Bemerkungen zu den Änderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG)

8.1 Allgemeine Bemerkungen

keine

8.2 Bemerkungen zu spezifischen Bestimmungen

Bemerkungen / Empfehlungen zu den einzelnen Paragraphen

§ 17 Jugendhilfestellen

lit.f: Die Finanzierung von unbegleiteten Minderjährigen im Asylverfahren ist unter Berücksichtigung der diesbezüglich geltenden Bestimmungen des Asylgesetzes und der Asylverordnung zu regeln.

§ 36

lit. n, neu:

Gemeinde für die Aufgaben im Zusammenhang mit Kindertagesstätten (Bewilligung Betrieb und Aufsicht) und Tagesfamilien (Aufsicht).



Diese neue Bestimmung drängt sich auch deshalb auf, da immer mehr gewinnorientierte Betriebe Kinderbetreuungsangebote führen.