



Kanton Zürich
Bildungsdirektion
Amt für Jugend und Berufsberatung

Konzept Gesamtplanung ergänzende Hilfen zur Erziehung

22. September 2022



Inhalt

1 Einleitung Seite 5

2 Gesamtplanung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung Seite 7

- 2.1 Geschichte und Ausgangslage Gesamtplanung Bund und Kantone Seite 7
- 2.2 Gesamtplanung im Verständnis der Direktion Seite 8
- 2.3 Grundlagen Seite 9

3 Organisation der Gesamtplanung Seite 11

- 3.1 Prozess Seite 11
- 3.2 Aufbauorganisation Seite 14

4 Aufbau des Versorgungskonzepts Seite 19

5 Anhang Seite 22

- 5.1 Glossar Seite 22
- 5.2 Datenkonzept Seite 22
- 5.3 Zusammensetzung Begleitgremium Seite 22
- 5.4 Qualitätskriterien Gesamtplanung Seite 23
- 5.5 Bibliografie Seite 24

In Kürze:

Die Gesamtplanung ist als institutionalisierter und strukturierter Prozess zur Versorgungssteuerung zu verstehen.

Das vorliegende Konzept Gesamtplanung gibt Antwort auf die Frage, wie der Prozess der Gesamtplanung abläuft und wer in diesem Prozess welche Aufgaben hat.

1 Einleitung

Das Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG) beabsichtigt die bedarfsgerechte Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien im Kanton Zürich durch ergänzende Hilfen zur Erziehung, unabhängig davon, ob die Unterstützung in einem institutionellen oder familiären, in einem stationären oder aufsuchenden Rahmen erfolgt. Mit dem KJG erhält die Bildungsdirektion den Auftrag, ein bedarfsgerechtes Angebot an ergänzenden Hilfen zur Erziehung zu gewährleisten. Dazu erstellt sie eine Gesamtplanung. Die Direktion ermittelt im Prozess der Gesamtplanung, welcher Bedarf an ergänzenden Hilfen zur Erziehung für Kinder, Jugendliche und ihre Familien im Kanton Zürich besteht, und plant daraus entsprechend Massnahmen zur Umsetzung.

Die Gesamtplanung bildet damit das strategische Instrument zur Steuerung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Zürich. Basierend auf dieser Planung bestellt der Kanton auf operativer Ebene mittels Leistungsvereinbarungen die Angebote bei den Leistungserbringenden (Kontraktmanagement).

Die Gesamtplanung ist als institutionalisierter und strukturierter Prozess zur Versorgungssteuerung zu verstehen. Das KJG hält inhaltliche und organisatorische Anforderungen dazu fest. So hat die Angebotsgestaltung den Grundsätzen der Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen (vgl. § 3 Abs. 4 KJG). Weiter ist insbesondere die Beteiligung von Gemeinden, zuweisenden Stellen, Leistungserbringenden und Leistungsbeziehenden gesetzlich vorgeschrieben. Die Gesamtplanung hat gemäss KJG die gesellschaftlichen Entwicklungen zu berücksichtigen und Aussagen zum Leistungsbedarf, zur Versorgungsstruktur, zur Qualität und zu den Kosten zu enthalten (§ 6 KJG).

Das vorliegende Konzept Gesamtplanung gibt Antwort auf die Frage, wie der Prozess der Gesamtplanung abläuft und wer in diesem Prozess welche Aufgaben hat. Weiter definiert das Konzept die Ergebnisse, die im Rahmen des Prozesses erarbeitet werden. Das Datenkonzept im Anhang legt fest, welche Daten für die Gesamtplanung benötigt werden. Damit bietet das Gesamtplanungskonzept eine verbindliche und transparente Grundlage für den Prozess der Gesamtplanung.

Am Ende des ersten Planungszyklus von vier Jahren wird der Prozess evaluiert und das Konzept bei Bedarf angepasst.

Aufbau des Konzepts Gesamtplanung

Im zweiten Kapitel wird Grundsätzliches zum Thema Gesamtplanung ergänzende Hilfen zur Erziehung beschrieben. So wird die zürcherische Gesamtplanung in einen gesamtschweizerischen Kontext eingebettet und das kantonale Planungsverständnis sowie die Grundlagen der Planung beschrieben. Darauf folgend wird im dritten Kapitel der Ablauf der Gesamtplanung erläutert. Schliesslich wird im vierten Kapitel festgehalten, zu welchen Punkten das Versorgungskonzept Aussagen machen muss. Der Anhang enthält ein Glossar, das Datenkonzept und Angaben zur Zusammensetzung des Begleitgremiums Gesamtplanung.

In Kürze:

Ergänzende Hilfen zur Erziehung gehören zu den Grundleistungen eines modernen Kinder- und Jugendhilfesystems und umfassen die sozialpädagogische Familienhilfe (SPF), die Familienpflege, die Dienstleistungsangebote in der Familienpflege (DAF) und die Heimpflege.

2 Gesamtplanung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung

Ergänzende Hilfen zur Erziehung gehören zu den Grundleistungen eines modernen Kinder- und Jugendhilfesystems und umfassen die sozialpädagogische Familienhilfe (SPF), die Familienpflege, die Dienstleistungsangebote in der Familienpflege (DAF) und die Heimpflege. Wenn vorgelagerte fördernde, beratende und unterstützende Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nicht ausreichen, um das Wohl und das förderliche Aufwachsen eines Kindes oder eines Jugendlichen zu gewährleisten, kommen diese Leistungen zum Einsatz. Die Hilfen erfolgen unter Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit. Gleichzeitig verfolgen sie das Ziel, Eltern zu befähigen, die Situation mit eigenen Mitteln zu verbessern. Wenn notwendig schränken die KESB zum Wohl des Kindes Elternrechte ein.

Nahtstellen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung ergeben sich zu anderen Versorgungssystemen wie etwa dem Bildungssystem (z. B. der Sonderschulung), der Jugendstrafrechtspflege, dem Gesundheitswesen (Kinder- und Jugendpsychiatrie, allg. Kinder- und Jugendmedizin), dem Sozialbereich (u. a. Sozialhilfe) und innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe selber zu ihren vorgelagerten Leistungen (z. B. freiwillige Beratungen).

2.1 Geschichte und Ausgangslage Gesamtplanung Bund und Kantone

Unter dem damaligen Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge erfolgte im Kanton Zürich keine Planung im Bereich der Heim- oder Familienpflege.

Zwar wurde bei Gesuchen um Staatsbeiträge der Bedarf eines Angebots im Bereich der Heimpflege geprüft. Und im Rahmen der vierjährlich stattfindenden Überprüfung der Anerkennungen des Bundesamts für Justiz erstellte das AJB jeweils ein knapp kommentiertes Inventar im Heimbereich. Daneben wurden seit dem Jahr 2012 jährlich weitere Daten zur Angebotslandschaft im Bereich der Heimpflege aktualisiert; Daten zur Nutzung der Angebote waren jedoch praktisch nicht vorhanden.

Im Bereich der Familienpflege ist die Situation betreffend das Vorhandensein von Nutzungsdaten leicht besser, da die Kinder- und Jugendhilfezentren und die Fachstelle Pflegekinder der Stadt Zürich die Pflegeverhältnisse erfassten. Keine konsolidierten Daten lagen vor Inkraftsetzung des KJG zu den Angeboten und der Nutzung im Bereich SPF vor.

Auch auf Bundesebene ist die Datenlage zu den Angeboten und zur Nutzung ergänzender Hilfen zur Erziehung knapp. Auf der [Plattform Casadata](#) des Bundesamts für Justiz (BJ) werden schweizweit Daten zu den vom BJ anerkannten Heimen erhoben.¹ In den anderen Kantonen ist der Stand der Gesamtplanung im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung

¹ Seit 2017 werden schweizweit die Heime mit Anerkennung des BJ zwingend erfasst. Der Bundesrat hat zudem am 23. Februar 2022 beschlossen, eine nationale Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder zu schaffen.

unterschiedlich ausgestaltet. So sind Kantone mit Sitz von Einrichtungen, die vom Bundesamt für Justiz anerkannt sind, zur Planung verpflichtet. Beispielsweise haben die Kantone Bern, St. Gallen, Luzern und die beiden Basel relativ ausführliche Planungsberichte, teilweise auch über den Bereich der Heimpflege hinaus.

2.2 Gesamtplanung im Verständnis der Direktion

Die ergänzenden Hilfen zur Erziehung sind in einem dynamischen Feld angesiedelt. Deshalb ist es erforderlich, dass der Kanton Zürich regelmässig die verschiedenen Einflussfaktoren und ihre Wirkungen auf den Bedarf überprüft.

Die bedarfsgerechte Versorgung im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung zu planen, ist eine komplexe Aufgabe. Dazu gehören der Beschrieb und die Bewertung des aktuellen Leistungsangebots und dessen Nutzung. Hierzu gehören die Beurteilung, wie die Inanspruchnahme auf mögliche Bedarfslücken hinweist und die Analyse, wie die Inanspruchnahme auf die Angebotsgestaltung reagiert. Weiter müssen zukünftige Bedarfslagen unter Berücksichtigung fachlicher, gesellschaftlicher, finanzieller und politischer Einflussfaktoren eingeschätzt werden. Zudem umfasst die Gesamtplanung die Planung der Massnahmen zur Angebotsgestaltung und eine Priorisierung dieser Massnahmen. Daneben müssen die unterschiedlichen Anspruchsgruppen einbezogen werden. Zentrales Ergebnis des Prozesses ist das Versorgungskonzept, das periodisch erscheint.

Vom Prozess der Gesamtplanung muss der Prozess des Kontraktmanagements abgegrenzt werden. Basierend auf den Entscheidungen der Gesamtplanung bestellt das AJB anschliessend im Kontraktmanagement die Angebote. Das Kontraktmanagement setzt auf operativer Ebene um, was auf strategischer, gesamtplanerischer Ebene entschieden wurde.

Im vorliegenden Konzept wird Planung erstens als *prozesshaft* verstanden. Der Fokus liegt nicht primär auf der Erstellung des Versorgungskonzepts, sondern auf der Planung als kontinuierliche Aufgabe, die verschiedene Arbeitsschritte resp. Phasen umfasst und zyklisch verläuft.

Zweitens verläuft die Planung *kommunikativ*. Die Gesamtplanung muss die Erkenntnisse aus der Praxis mit strategisch-planerischen Entschlüssen verbinden. Dies geschieht u.a. durch eine angemessene Beteiligung der verschiedenen Anspruchsgruppen. Diesem Anspruch trägt das vorliegende Konzept Rechnung, indem der Prozess der Gesamtplanung durch Beteiligung geprägt und diese strukturell abgesichert ist. Damit baut die Planung auf praktischem Wissen auf und gewährleistet ein hohes Mass an Transparenz.

Zentral ist der Einbezug der Adressatinnen und Adressaten ergänzender Hilfen zur Erziehung, da ihr Bedarf im Fokus der Gesamtplanung steht. So sind sie im Begleitgremium Gesamtplanung vertreten, ihr Einbezug muss aber auch breiter im Prozess der Gesamtplanung sichergestellt sein.

2.3 Grundlagen

Zur Bewertung der bestehenden Angebote und deren Nutzung und zur Einschätzung des Bedarfs braucht es verschiedene Grundlagen.

→ **Fachliche und gesellschaftliche Entwicklungen**

Fachliche und gesellschaftliche Entwicklungen, die für den Bedarf an ergänzenden Hilfen zur Erziehung relevant sind, sind zu beschreiben und ihr Einfluss auf den Bedarf einzuschätzen. Dazu werden beispielsweise Erkenntnisse aus der Forschung berücksichtigt und statistische Daten wie etwa die Sozialhilfequote oder die Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur einbezogen.

→ **Datenbasierte Planungsgrundlagen**

Die Datenbasierung gilt als Qualitätskriterium einer strukturierten Bedarfseinschätzung. Das Datenkonzept Gesamtplanung erläutert einleitend u. a. die Grundsätze zur Datenerhebung resp. -sammlung, Überlegungen zur Datenqualität und beschreibt die Auswertungen, die für das Monitoring der Massnahmenplanung jährlich vorgenommen werden. Je nach Zielsetzungen des entsprechenden Planungsdurchlaufs können diese Auswertungen noch ergänzt werden. Weiter sind die zu erfassenden Daten nach unterschiedlichen Datenbereichen strukturiert aufgeführt.

Auch zur Verfügung stehende Daten vorgelagerter Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (etwa Erziehungsberatung) und von angrenzenden Versorgungssystemen (z. B. Jugendstrafrechtspflege, Kinder- und Jugendpsychiatrie) werden beigezogen.

In Kürze:

Ziel des Prozesses der Gesamtplanung ist festzustellen, ob das Leistungsangebot im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung dem Bedarf der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien entspricht.

3 Organisation der Gesamtplanung

3.1 Prozess

Ziel des Prozesses der Gesamtplanung ist festzustellen, ob das Leistungsangebot im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung dem Bedarf der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien entspricht. Am Ende des vierjährigen Prozesses ist festgelegt, welche Massnahmen es braucht, um eine möglichst optimale Passung zwischen Bedarf und Angebot zu erreichen. Der Prozess der Gesamtplanung umfasst fünf Phasen und ist als Zyklus angelegt, der vier Jahre umfasst. Dieser Beschrieb bildet die Grundlage für den ersten Durchlauf, wobei der Prozess erprobt und überprüft wird. Nach der Auswertung des ersten Durchlaufs passt die Direktion das Konzept Gesamtplanung gegebenenfalls an.

Die folgenden Abschnitte beschreiben für den ersten Durchlauf, wer in welcher Phase für was zuständig ist und welche Ergebnisse erarbeitet werden.

	2022				2025
Phase	1	2	3	4	5
Fokus	Start	Grundlagen- erarbeitung	Bedarfsein- schätzung	Mass- nahmen- planung	Evaluation
Zeitraum	Q1 2022	Q4 2022 bis Q3 2023	Q3 2023 bis Q2 2024	Q2 2024 bis Q1 2025	Q1 bis 2 2025
Beteiligte	Direktion, AJB, Begleit- gremium	AJB (Fach- arbeit), Begleit- gremium, evtl. externer Auftragnehmer, weitere Stake- holder	AJB (Fach- arbeit), Begleit- gremium, weitere Stake- holder	Direktion, AJB, Begleit- gremium	AJB (Fach- arbeit), Begleit- gremium
Vorgehen	Auftrags- erteilung (Direktion) Diskussion geplantes Vorgehen, Vorschläge für Anpassungen (AJB, Begleit- gremium)	Grundlagen- erarbeitung (AJB) Bewertung aktuelles Leistungs- angebot und Nutzung (Be- gleitgremium, weitere Schlüssel- personen)	Einschätzung des Bedarfs (AJB, Begleit- gremium) Einbezug weite- rer Schlüssel- personen (AJB, Begleitgremium) Empfehlungen zu Mass- nahmen (Be- gleitgremium)	Massnahmen- planung (Direk- tion) Stellungnahme zur Massnah- menplanung (Begleit- gremium) Verfassen Versorgungs- konzept (AJB)	Auswertung des Prozesses (AJB und Begleitgremium)
Ergebnisse	Formulierter Auftrag Geklärtes Vorgehen	Zwischen- bericht Jährlicher Datenbericht	Bericht zur Bedarfsein- schätzung Jährlicher Datenbericht	Versorgungs- konzept 2026 bis 2029 (erscheint im Januar 2025) Jährlicher Datenbericht	Jährlicher Datenbericht Bericht zur Evaluation, evtl. weitere Expertisen

Startphase

In der ersten Phase erteilt die Direktion dem AJB den Auftrag zur Erstellung des Versorgungskonzepts 2026 bis 2029.

Direktion und Begleitgremium starten an einer Auftaktveranstaltung die neue Planungsperiode. Diskussionsgegenstand dieser Auftaktveranstaltung sind die von der Direktion definierten Ziele und Versorgungsgrundsätze, das geplante Vorgehen und die Rolle des Begleitgremiums. Die Mitglieder des Begleitgremiums machen Vorschläge zur Anpassung des geplanten Vorgehens.

Grundlagenerarbeitung

Im Fokus der zweiten Phase stehen folgende Fragen:

- Wie wurden die Ziele der letzten Planung erreicht? Wurden die Massnahmen wie geplant umgesetzt (2. Durchlauf)?
- Wie ist das Leistungsangebot ausgestaltet; wie wird es genutzt? Ist das Angebot für alle Kinder, Jugendlichen und Familien zugänglich?
- Welche gesellschaftlichen und fachlichen Entwicklungen haben einen Einfluss auf das Leistungsangebot und den Bedarf?
- Wie schätzen Schlüsselpersonen das aktuelle Leistungsangebot und dessen Nutzen ein (z. B. Verfügbarkeit und Zugänglichkeit)?

Dazu erarbeitet das AJB Grundlagen, die als Basis für die Beantwortung dieser Fragen dienen. Zu den Grundlagen gehören die Daten, die gemäss Datenkonzept erhoben resp. gesammelt und ausgewertet werden (jährliche Datenberichte). Wegen der doch in einzelnen Bereichen starken interkantonalen Nutzung werden auch die Planungsgrundlagen anderer Kantone beigezogen. Zudem beurteilen die Mitglieder des Begleitgremiums das aktuelle Leistungsangebot, auch im Hinblick auf die im KJG festgehaltenen Grundsätze der Angebotsgestaltung Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit. Auch die Nutzung des Leistungsangebots wird beurteilt. Hierzu ist auch zu analysieren, wie die Nutzung im Einzelfall durch das vorhandene Leistungsangebot beeinflusst wird. Weiter ist in dieser Phase zentral, dass die Beteiligung breiter abgestützt ist. So werden weitere Schlüsselpersonen beigezogen (Adressatinnen und Adressaten, Leistungsbestellende, Leistungserbringende, zuweisende Stellen, angrenzende Versorgungssysteme) und Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Praxisfelder und Organisationen breiter befragt (z. B. die Leistungserbringenden und zuweisende Stellen resp. involvierte Fachstellen).

Es werden leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselpersonen geführt, schriftliche Befragungen (Online-Umfrage) gemacht und Workshops durchgeführt. Als Ergebnis dieser Phase liegt ein gesamtplanerischer Zwischenbericht vor. Dieser enthält eine Einschätzung des Einflusses gesellschaftlicher und fachlicher Entwicklungen, Auswertungen der jährlichen Datenberichte, die Einschätzung des Leistungsangebots und der Nutzung sowie eine Zusammenfassung der Interviews und Befragungen.

Das AJB kann eine externe Stelle mit der Erarbeitung der Grundlagen beauftragen.

Bedarfseinschätzung

Kernstück der Gesamtplanung ist die Einschätzung des Bedarfs. Aussagen zum Bedarf werden hinsichtlich der im KJG festgehaltenen Dimensionen Versorgungsstruktur, Leistungsmenge, Qualität und Kosten gemacht (vgl. § 6 Abs. 1 KJG). Dies heisst beispielsweise, dass zur Versorgungsstruktur Themen wie sozialräumliche Orientierung und Vielseitigkeit

des Angebots bewertet werden, oder dass bezüglich der Kosten etwa Gesamtkosten oder Kosten einzelner Angebotstypen beurteilt werden.

In dieser Phase werden demnach die Fragen beantwortet:

- Wie sieht der Bedarf an ergänzenden Hilfen zur Erziehung aus, unter Berücksichtigung von Versorgungsstruktur, Leistungsmenge, Qualität und Kosten?
- Welche fachlichen und gesellschaftlichen Trends zeichnen sich ab? Wie beeinflussen sie den Bedarf?
- Entspricht das aktuelle Leistungsangebot dem Bedarf? Welche Massnahmen sind nötig, um das Leistungsangebot bedarfsgerechter auszugestalten?

Auf Basis der Ergebnisse der Phase Grundlagenerarbeitung nehmen das AJB und das Begleitgremium eine Einschätzung des Bedarfs für die nächsten vier Jahre vor.

Dazu wird auch eine regionale und fachlich breitere Perspektive beigezogen. Das AJB organisiert in Zusammenarbeit mit dem Begleitgremium in den verschiedenen Regionen des Kantons Regionalkonferenzen, um den Bedarf zu diskutieren. Ebenso werden Workshops zum Einbezug verschiedener Praxisfelder und Organisationen durchgeführt. Auch Adressatinnen und Adressaten der Hilfen sollen sich hier noch einmal äussern. Das AJB und das Begleitgremium berücksichtigen die Erkenntnisse der Regionalkonferenzen und der Workshops bei der Bedarfseinschätzung.

Weitere Akteure erhalten die Möglichkeit zur Stellungnahme und werden – falls noch nicht in den Workshops beteiligt – z. B. mittels schriftlicher Konsultation zur Bedarfseinschätzung befragt. Dazu gehören etwa angrenzende Versorgungssysteme (u. a. Gesundheit, v. a. Kinder- und Jugendpsychiatrie, soziale Sicherung, Berufsberatung und -bildung, Arbeitsmarktintegration) sowie Jugend- und Elternverbände und auch die Jugendhilfekommission.

Die Mitglieder des Begleitgremiums empfehlen auf Basis der Bedarfseinschätzung entsprechende Massnahmen für die Umsetzung. Auch allfällige Zielkonflikte zwischen Versorgungsstruktur, Leistungsmenge, Qualität und Kosten werden identifiziert und transparent gemacht. Beim zweiten Durchgang beurteilen das AJB und das Begleitgremium auch in dieser Phase die Zielerreichung und Umsetzung der Massnahmen, die im letzten Versorgungskonzept beschlossen worden waren. Es muss eingeschätzt werden, ob gegebenenfalls Handlungsbedarf für die nächste Planungsperiode besteht.

Die Empfehlungen resp. Anträge der Mitglieder des Begleitgremiums müssen keine Mehrheitsentscheide sein. Das AJB erstellt einen Bericht zur Bedarfseinschätzung und zu den Empfehlungen zur Massnahmenplanung, der auch allfällige unterschiedliche Positionen der Mitglieder des Begleitgremiums transparent macht. Die Empfehlungen richten sich an die Direktion, die in der nächsten Phase über die Massnahmen entscheidet.

Massnahmenplanung

Basierend auf den Ergebnissen der Bedarfseinschätzung plant die Direktion die Massnahmen. Sämtliche Massnahmen zur Sicherstellung des bedarfsgerechten Angebots werden im Rahmen des Kontraktmanagements umgesetzt. Im Zentrum dieser Phase stehen folglich die Fragen:

- Welche Ziele werden für die Umsetzung formuliert, in den nächsten vier Jahren, allenfalls längerfristiger?
- Welche Massnahmen werden in welchem Zeitraum umgesetzt?

Die Direktion setzt aus strategischer Perspektive Ziele für die Umsetzung. Sie legt unter Berücksichtigung der Finanzressourcen und orientiert an den Grundsätzen von Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit eine Massnahmenplanung für die Dauer von vier Jahren vor. Dies geschieht unter Berücksichtigung einer Diskussionsschleife mit dem Begleitgremium, wobei dieses zu den Umsetzungszielen und der Massnahmenplanung Stellung nehmen kann. Das AJB erarbeitet im Anschluss das Versorgungskonzept, das von der Direktion verabschiedet wird und auf dessen Basis das AJB Leistungen bestellt.

Evaluation

In der Phase der Evaluation wird der Planungsprozess untersucht:

- Hat der Prozess funktioniert?
- Können wir den Bedarf einschätzen und genügend schnell Massnahmen umsetzen?
- Kommen wir mit diesem Vorgehen zu einem qualitativ zufriedenstellenden Angebot (Versorgungskonzept)?
- Wie können wir überwachen, ob die formulierten Ziele und beabsichtigten Wirkungen bei der Umsetzung auch tatsächlich realisiert werden?

In dieser Phase übernehmen das AJB und das Begleitgremium die zentrale Rolle. Gleichzeitig müssen weitere Fachpersonen des Amtes einbezogen werden, die in ihrem Arbeitsalltag mit Bewilligung, Meldung und Aufsicht sowie Kontraktmanagement betraut sind. Weiter ist denkbar, dass externe Beratung den Prozess der Planung reflektiert.

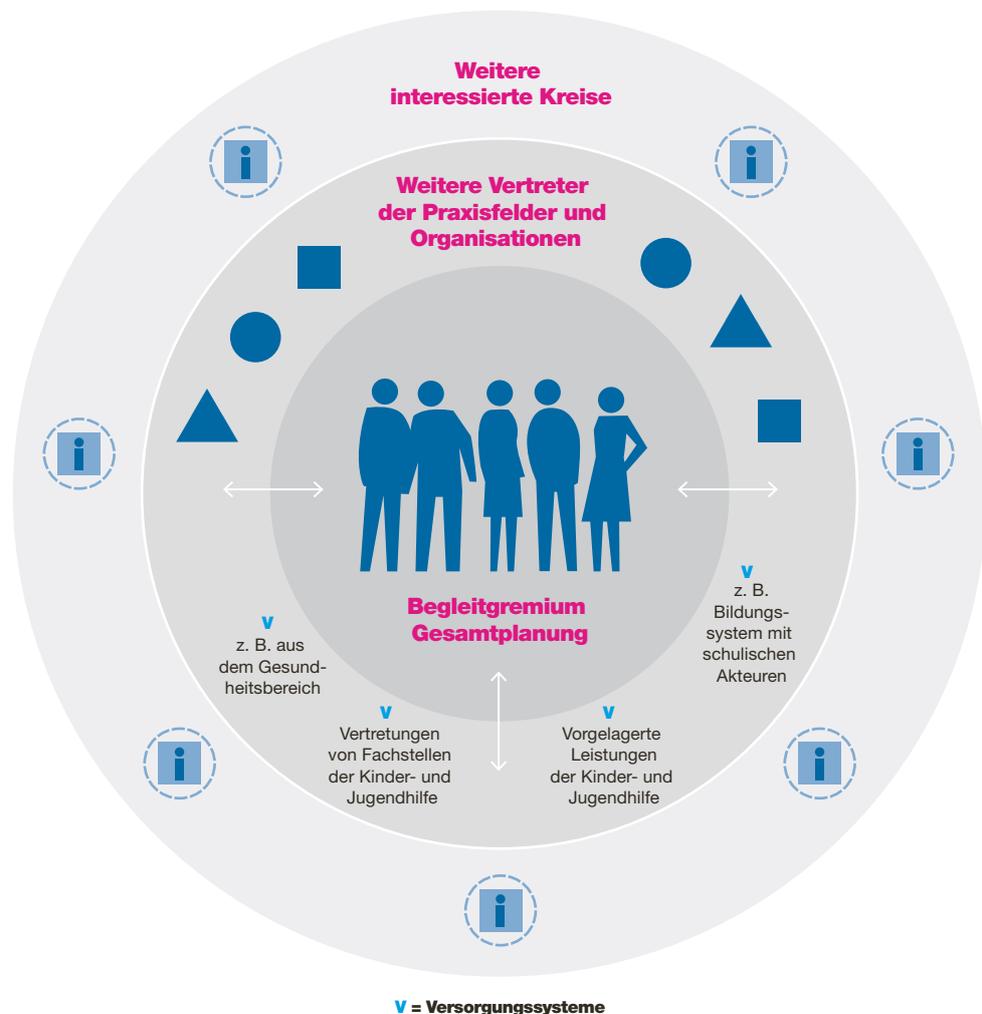
Als Ergebnis der letzten Phase eines Planungszyklus liegt ein schriftlicher Bericht zur Evaluation vor.

3.2 Aufbauorganisation

Wie bereits eingangs erwähnt, ist der Einbezug der Gemeinden, der zuweisenden Stellen, der Leistungserbringenden und Leistungsbeziehenden im KJG vorgeschrieben (vgl. § 6 Abs. 2 KJG). Eine angemessene Beteiligung für die verschiedenen Anspruchsgruppen ist ein Qualitätskriterium für Planungsprozesse. Dazu gehören auch zielgruppen-adäquate Beteiligungsmöglichkeiten für Adressatinnen und Adressaten der ergänzenden Hilfen zur Erziehung.

Kreismodell der Beteiligung

Das Kreismodell beschreibt die unterschiedlichen Formen der Beteiligung im Prozess der Gesamtplanung mittels dreier Kreise: So findet sich im innersten Kreis das Begleitgremium Gesamtplanung. Die Beteiligung in diesem Kreis ist in allen Phasen des Prozesses strukturell abgesichert. Im mittleren Kreis sind weitere Vertreter der Praxisfelder und Organisationen, die auch im Begleitgremium sind. Ebenso gehören hier die angrenzenden Versorgungssysteme dazu, z. B. der Gesundheitsbereich (v. a. mit Kinder- und Jugendpsychiatrie) oder das Bildungssystem mit verschiedenen schulischen Akteuren. Auch Vertretungen von Fachstellen der Kinder- und Jugendhilfe (kjz, SOD) und von vorgelagerten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und weiterer Stellen werden hier eingeordnet. Akteure aus dem mittleren Kreis werden in den Phasen Grundlagenerarbeitung und Bedarfsermittlung beigezogen (nach Bedarf auch in den anderen Phasen) und ihre Einschätzung erfragt (Interviews, Online-Umfragen, Workshops, Regionalkonferenzen). Nach Bedarf können einzelne Angehörige dieses Kreises auch in den anderen Phasen beigezogen werden.



Im äussersten Kreis schliesslich sind weitere interessierte Kreise, wobei sich hier die Beteiligung auf die Information beschränkt.

Es lassen sich nun verschiedene Akteure beschreiben, die im Prozess der Gesamtplanung unterschiedliche Rollen und Kompetenzen innehaben.

Entscheidungsträgerin

Die Entscheidungsträgerin im Prozess der Gesamtplanung ist die Direktion. Sie nimmt die strategische Lenkung der Gesamtplanung wahr. Sie erteilt dem AJB und dem Begleitgremium den Auftrag zur Bedarfseinschätzung und zur Formulierung von Empfehlungen. Dieser Auftrag enthält Zielsetzungen, die sich an den Versorgungsgrundsätzen orientieren. Danach plant die Direktion unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Mitglieder des Begleitgremiums aus fachlicher und politischer Perspektive die Massnahmen. Sie priorisiert diese aus gesamtstrategischer Perspektive und unter Berücksichtigung der Versorgungsgrundsätze für die Umsetzung.

Begleitgremium

Das Begleitgremium stellt den in § 6 Abs. 2 definierten Einbezug auf struktureller Ebene sicher. Dies dient der breiten Abstützung des Gesamtplanungsprozesses und der Transparenz. Die Mitglieder des Begleitgremiums entwickeln Ziele mit und schätzen den Bedarf ein – mittels Einsatz von Regionalkonferenzen und Workshops mit weiteren Stakeholdern (z. B.

Vertreter der Jugendstrafrechtspflege). Die Mitglieder formulieren Empfehlungen zuhanden der Direktion und reflektieren den Planungsprozess. Die Empfehlungen resp. Anträge der Mitglieder des Begleitgremiums kommen nicht als Mehrheitsentscheide zustande, unterschiedliche Positionen bzw. Interessen sollen gegenüber der Begleitgruppe und der Direktion transparent gemacht werden. Die Mitglieder des Begleitgremiums sind nicht zwingend mandatiert von ihrem Praxisfeld und haben keine Multiplikatorenrolle.

Das AJB berichtet dem Begleitgremium regelmässig über die Projekte, die nach § 21 KJG subventioniert werden. Damit hat das Gremium Kenntnis über laufende Entwicklungen und Innovationen ausserhalb der Gesamtplanung und des Kontraktmanagements, die auch Impulse für die Erarbeitung des nächsten Versorgungskonzepts geben können.

Zudem können im Verlauf einer Planungsperiode dringliche Anpassungen des Leistungsangebots nötig werden, wobei die Planung solcher Sofortmassnahmen nicht zum Prozess der Gesamtplanung gehört. Wenn Mitglieder des Begleitgremiums dringenden Handlungsbedarf ausserhalb des regulären Zyklus der Gesamtplanung erkennen, kann dieser dem AJB zur Prüfung gemeldet werden. Auch das AJB kann seinerseits festgestellten dringlichen Handlungsbedarf zur Stellungnahme ins Begleitgremium einbringen. Solche Sofortmassnahmen haben jedoch keinen Einfluss auf das letzte bereits publizierte Versorgungskonzept.

Zu den Mitgliedern des Begleitgremiums gehören die Adressatinnen und Adressaten der ergänzenden Hilfen zur Erziehung, zuweisende Stellen wie die Kinderschutzbehörden (KESB-Präsidienvereinigung im Kanton Zürich KPV) und die Jugendstrafrechtspflege (OJUGA), die Gemeinden sowie Verbände und Leistungserbringende aus den verschiedenen Bereichen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Zusätzlich ist die Forschung vertreten. Die personelle Zusammensetzung des Gremiums wird pro Planungsperiode überprüft.

Planungskoordination

Zur Verankerung der Aufgaben der Gesamtplanung in der Bildungsdirektion (im AJB) koordiniert eine Planungsfachperson den Prozess. Sie beschafft aussagekräftige Daten und bereitet Informationen auf, erstellt auf deren Grundlage Analysen und begleitet externe Aufträge. Sie erstellt auch den Entwurf des Versorgungskonzepts.

Angrenzende Versorgungssysteme

Angrenzende Versorgungssysteme werden ebenfalls in den Phasen der Grundlagenerarbeitung und der Bedarfseinschätzung mit einbezogen, damit Trends in der Nutzung dieser Leistungen und Nahtstellen erkannt und berücksichtigt werden können (vgl. Kreismodell). Dazu gehören u. a. die Gesundheit v. a. mit Kinder- und Jugendpsychiatrie, das Bildungssystem mit verschiedenen schulischen Akteuren (z. B. VSA, Schulbehörden, Schulpsychologische Dienste), Soziales und Asylfürsorge (z. B. KSA, Soziale Dienste der Gemeinden, SVA). Auch die vorgelagerten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe gehören zu den angrenzenden Versorgungssystemen der KJG-Leistungen. Dazu gehören die allgemeinen Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien (etwa Mütter- und Väterberatung) und die Beratungs- und Unterstützungsangebote zur Bewältigung von besonderen Herausforderungen, schwierigen Lebenslagen und individuellen Beeinträchtigungen (etwa Besuchsrechtsberatung oder auch sonderpädagogische Massnahmen im Frühbereich).

Kinder, Jugendliche und Eltern

Kinder, Jugendliche und Eltern als Adressatinnen und Adressaten ergänzender Hilfen zur Erziehung werden direkt einbezogen. Im Fokus steht die Frage, ob die geplanten Hilfen auch dem Bedarf dieser Gruppe entsprechen, d. h. ob die benötigten Hilfen bei ihnen «ankommen»

und wirken. Neben dem Einsitz im Begleitgremium mit einer Vertretung durch den Verein Careleaver Schweiz sollen Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene befragt werden, die KJG-Leistungen nutzen oder genutzt haben. Weiter können auch Organisationen wie das Jugendparlament des Kantons Zürich, okaj (Kinder- und Jugendförderung Zürich) und die kantonale Elternmitwirkungsorganisation (KEO) beteiligt werden.

Externe Beratung

Externe Beratung kann auf zwei Ebenen erfolgen. Erstens kann sie auf der Ebene Fachberatung im Prozess der Grundlagenerarbeitung Aufträge übernehmen (Unterstützung bei Datenerfassung und -interpretation, Bewertung fachlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen). Auch kann sie evtl. punktuell zu einzelnen Bedarfsfragen und Massnahmen Expertisen erstellen. Zweitens kann externe Beratung den Prozess der Planung begleiten und im Rahmen der Evaluation reflektieren und eine qualitative Weiterentwicklung der Prozessgestaltung anregen.

In Kürze:

Als Ergebnis eines Durchgangs der Gesamtplanung liegt am Ende das Versorgungskonzept vor.

4 Aufbau des Versorgungskonzepts

Als Ergebnis eines Durchgangs der Gesamtplanung liegt am Ende das Versorgungskonzept vor. Dieses beschreibt – orientiert an den Versorgungsgrundsätzen – das Zukunftsbild (Soll) des Leistungsangebots gemäss ermitteltem Bedarf. Daneben enthält es auch die Einschätzung des aktuellen Leistungsangebots und dessen Nutzung (Ist) und beschreibt, welche Massnahmen zur Erreichung dieses Zielbilds umgesetzt werden sollen (vom Ist zum Soll). Damit bildet es die ausreichend detaillierte Grundlage für die operative Umsetzung der Bestellung mittels Leistungsvereinbarungen (Contracting).

Das KJG hält die Grundsätze fest, denen die Angebotsgestaltung Rechnung tragen muss. So sind dies Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit (§ 3 Abs. 4 KJG). Weiter werden die Aspekte genannt, zu denen die Gesamtplanung Aussagen machen muss (§ 6 Abs. 1 KJG): So äussert sich das Versorgungskonzept neben dem Leistungsbedarf und der Versorgungsstruktur auch zu den Themen Qualität und Kosten bezüglich Ist und Soll resp. nötigen Massnahmen. Das AJB ist Autor des Versorgungskonzepts, verabschiedet wird das Konzept von der Direktion.

Das Versorgungskonzept ist wie folgt aufgebaut:

1. Ausgangslage

- Steuerung im KJG
- Kontext Bund und andere Kantone (SODK-KOKES-Empfehlungen), weitere Grundlagen und politische Geschäfte/Umfeld/angrenzende Versorgungssysteme
- Strategische Zielsetzungen für die Planungsperiode

2. Versorgungsgrundsätze

- Grundsätze zur Gestaltung des Leistungsangebots, der Versorgungsstruktur, der Qualität und der Kosten

Zur Gestaltung der Versorgung braucht es einen verbindlichen Orientierungsrahmen. Dieser ist relevant sowohl für die Bewertung des aktuellen Leistungsangebots und dessen Nutzung wie auch für die Bedarfseinschätzung und die Massnahmenplanung.

Die Versorgungsgrundsätze werden zwar im Versorgungskonzept und damit für eine Planungsperiode festgehalten, sind jedoch auf eine längere Perspektive ausgerichtet.

3. Zukunftsbild ergänzende Hilfen zur Erziehung (Soll)

Auf Basis der Bedarfseinschätzung wird das Zukunftsbild (Soll) der ergänzenden Hilfen zur Erziehung gezeichnet. Das Zukunftsbild stellt den Bedarf dar, der mit dem Angebot gedeckt werden soll. Dazu wird auch der Einfluss ausgewählter fachlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen eingeschätzt.

Das Zukunftsbild kann über die nächste Planungsperiode hinaus dargestellt werden. Allerdings sollen Etappen auf dem Weg zum Zukunftsbild für die Planungsperiode des Versorgungskonzepts beschrieben werden (erstmalig 2026 bis 2029).

4. Einschätzung des aktuellen Leistungsangebots und der Nutzung (Ist)

- Bilanz zum Erreichen gesetzter Ziele und zur Umsetzung bisheriger Massnahmen²
- Beschrieb und Bewertung des aktuellen Leistungsangebots und dessen Nutzung (inkl. Abbildung ausgewählter Grafiken gemäss Datenkonzept)

5. Ziele und Massnahmen nach Bereich ergänzende Hilfen zur Erziehung (Vom Ist zum Soll)

Strategische Ziele

Aus dem Vergleich von Zukunftsbild und der Einschätzung des aktuellen Leistungsangebots ergeben sich die lang- und mittelfristigen Zielsetzungen und Massnahmen, die zur Erreichung des Solls notwendig sind. Ziele und Massnahmen fokussieren auf das Leistungsangebot, die Versorgungsstruktur, die Qualität und die Kosten. Es wird also auch die Kostenentwicklung in der Planungsperiode eingeschätzt.

Massnahmenplanung

Dank den geplanten Massnahmen ist nachvollziehbar, wie die Ziele erreicht werden können. Es wird dargelegt, wie die Leistungsbestellung das bedarfsgerechte Angebot gewährleistet: Welche Leistungen müssen in welchem Umfang bestellt werden? Der Anpassungsbedarf des bestehenden Leistungsangebots (Ab-, Aus- und Umbau, Behalten) und der allfällige Entwicklungsbedarf (neue Angebote) werden ausgewiesen. Diese Massnahmen sind nicht den einzelnen Leistungserbringenden zugeordnet, aber den einzelnen Leistungsangeboten.

² Diese Bilanz bezieht sich auf die Massnahmenplanung und deren Umsetzung (das vorherige Versorgungskonzept). Resp. bei der Erstpublikation des Versorgungskonzepts nach Inkraftsetzung auf die Massnahmen, die aufgrund des dringlichen Handlungsbedarfs im Lauf der ersten Planungsperiode 2022 bis 2025 bereits umgesetzt wurden.

Anhang

5 Anhang

5.1 Glossar

Datenbericht: Der Datenbericht ist das Ergebnis der kontinuierlich erfolgenden Datenerhebung und erscheint jährlich.

Datenkonzept: Das Datenkonzept beschreibt, welche Daten für die Gesamtplanung erhoben und ausgewertet werden sollen.

Konzept Gesamtplanung: Das Konzept Gesamtplanung beschreibt a) das Planungsverständnis des AJB, b) das organisatorische Drehbuch des Gesamtplanungsprozesses (Ablauf/ Prozess und Akteure) und c) das Design des Versorgungskonzepts.

Versorgungskonzept: Das Versorgungskonzept ist das Ergebnis des Gesamtplanungsprozesses. Es enthält neben den Versorgungsgrundsätzen die Beschreibung des Bedarfs, die Beurteilung des aktuellen Leistungsangebots und dessen Nutzung und die Massnahmenplanung. Das Versorgungskonzept erscheint alle vier Jahre.

Versorgungsplanung: Synonym für den Prozess der Gesamtplanung

5.2 Datenkonzept

Siehe separates Dokument

5.3 Zusammensetzung Begleitgremium

Praxisfeld	Organisation
Direktion	AJB, ZBE
Adressatinnen und Adressaten	Careleaver Schweiz
Zivilrechtlicher Kinderschutz	KESB-Präsidienvereinigung im Kanton Zürich KPV
Jugendstrafrechtspflege	Oberjugendanwaltschaft
Gemeinden	Gemeindepräsidentenverband GPV Sozialkonferenz SoKo Soziale Dienste Stadt Zürich
Bereiche ergänzende Hilfen zur Erziehung	DASSOZ und JHLZ SPF-Regionalverband PACH
Forschung Soziale Arbeit	ZHAW

5.4 Qualitätskriterien Gesamtplanung³

Strukturqualitative Kriterien

- Planungsfachperson mit genügend zeitlichen Ressourcen und entsprechender Qualifikation
- Zugang zu planungsrelevanten Daten
- Budget für planungsrelevante Auftragsvergaben

Prozessqualitative Kriterien

- Verständnis und Ausgestaltung der Planung als kontinuierlicher Prozess
- Angemessene Formen der Beteiligung für verschiedene Anspruchsgruppen, inkl. zielgruppenadäquater Beteiligungsmöglichkeiten für Adressaten/-innen der ergänzenden Hilfen zur Erziehung
- Planungs Kooperation mit anderen Versorgungssystemen (Sonderschulung, Gesundheit, Jugendstrafrechtspflege und weitere) und Kantonen (IVSE-Regionalkonferenzen)
- Beachtung des politischen Prozesscharakters der Aushandlung von Problemdefinitionen, Prioritätensetzungen und Entscheidungen für die Massnahmenplanung
- Basierung auf empirisch gewonnenen Daten
- Initiierung fachlicher Entwicklungsimpulse durch die Erkenntnisse des Gesamtplanungsprozesses

³ Vgl. Merchel, Qualitätskriterien für Jugendhilfeplanung.

5.5 Bibliografie

- Jordan, Erwin und Reinhold Schone. Jugendhilfeplanung als Prozess. Zur Organisation von Planungsprozessen. In: Stephan Maykus und Reinhold Schone (Hg.). Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. Wiesbaden 2010. S. 115-156.
- Maykus, Stephan. Hinwendung zum Empirischen bedeutet nicht Abwendung vom Kommunikativen. Anmerkungen zur Mehrdimensionalität von Planungsprozessen. In: Ders. (Hg.). Herausforderung Jugendhilfeplanung. Standortbestimmung, Entwicklungsoptionen und Gestaltungsperspektiven in der Praxis. Weinheim und München 2006. S. 41-54.
- Merchel, Joachim. Qualitätskriterien für Jugendhilfeplanung. Was macht eine «gute Jugendhilfeplanung» aus? In: Stephan Maykus und Reinhold Schone (Hg.). Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. Wiesbaden 2010. S. 397-406.
- Schnurr, Johannes, Erwin Jordan und Reinhold Schone. Gegenstand, Ziele und Handlungsmaximen von Jugendhilfeplanung. In: Stephan Maykus und Reinhold Schone (Hg.). Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. Wiesbaden 2010. S. 91-113.
- Stremlow, Jürgen. Versorgung im Kontext Sozialer Arbeit gestalten. Eine Einführung in den Versorgungsbegriff. In: SozialAktuell 4 (2015). S. 10-13.



Herausgeber

Kanton Zürich
Bildungsdirektion
Amt für Jugend und Berufsberatung

Kontakt

Amt für Jugend und Berufsberatung
Dörflistrasse 120
8090 Zürich
Tel. 043 259 96 99
ajb@ajb.zh.ch

© Amt für Jugend und Berufsberatung