



Protokollauszug
10. Sitzung vom 14. Mai 2018

136/2018 13.08.00 "zeppelin - familien startklar"
Vorlage Nr. 05/2018: Antrag des Stadtrats auf Bewilligung eines
Zusatzkredits von Fr. 155'000.00 für die Zeit vom
1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2019

Referent des Stadtrats: Christian Meier
Ressortvorsteher Alter und Soziales

WEISUNG

1. Ausgangslage

Gemäss § 5 des kantonalen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) erbringen Kanton, Gemeinden und Dritte Leistungen in der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe. Diese Leistungen sind im Gesetz beschrieben und die Verantwortungen geregelt.

Im Rahmen seines Auftrages, allgemeine Förder- und Präventionsmassnahmen zu ergreifen und zu unterstützen (§ 14 lit. e KJHG), hat der Kanton durch das Amt für Jugend- und Berufsberatung im Jahr 2009 ein Vorprojekt "Frühe Förderung ab Geburt" im Bezirk Dietikon durchführen lassen, dem ein wissenschaftlich begleitetes Hauptprojekt ZEPPELIN 0-3 ab 2011 folgte. Von Beginn an konnten auch Kinder bzw. Familien aus Schlieren am Projekt ZEPPELIN 0-3 teilhaben. Die Projektziele wurden sehr gut erfüllt. So kam es bei den aus Schlieren stammenden, stark gefährdeten Familien zu keiner einzigen Fremdplatzierung.

Mit SRB 286 vom 28. November 2016 wurden der Abschluss einer auf drei Jahre befristeten Leistungsvereinbarung zwischen der Stadt Schlieren und "zeppelin" sowie ein Kredit von total Fr. 170'000.00 bewilligt.

Das Projekt "zeppelin" befasst sich mit Familien, die sich rund um die Geburt eines Kindes in einer schwierigen Lebenssituation befinden und Unterstützung bei der frühen Bildung und Betreuung ihrer Kinder brauchen. Eine solche Situation ist gegeben, wenn Belastungen, wie zum Beispiel eingeschränkte soziale Unterstützung, angespannte finanzielle Verhältnisse, Arbeitslosigkeit oder familiäre Schwierigkeiten den Start in die Elternschaft erschweren. Das Programm startet während der Schwangerschaft oder bei Familien mit Kindern zwischen null und vier Monaten. Alle Kinder unter 18 Monaten in der Familie werden ins Programm aufgenommen und es wird fortgeführt, bis das jüngste Kind zwei oder drei Jahre alt ist. Ein Ausstieg aus dem Programm ist jederzeit möglich.

Die Kosten für Familienbegleitungen und Fremdplatzierungen für Kinder sind in Schlieren vergleichsweise hoch. Daraus ergaben sich folgende Ziele für das Projekt in Schlieren:

- Weniger belastete und gesündere Familien
- Vernetzte und integrierte Familien
- Gut auf Kindergarten und Schule vorbereitete Kinder, die Aussicht auf Schulerfolg haben
- Verhinderung von kostspieligen Kinderschutzmassnahmen durch Prävention von Vernachlässigung und Kindsmisshandlung.

2. Reduktion der kantonalen Beiträge

Leistungen im Rahmen des KJHG werden grundsätzlich unentgeltlich erbracht (§ 7 KJHG) und die Projektphase wurde vollumfänglich vom Kanton finanziert.

Mit dem Projektende entschied der Kanton im Jahr 2016, trotz den sehr positiven Erfahrungen diese Präventionsmassnahme nicht in den gesetzlichen Leistungskatalog aufzunehmen, sondern in Zusammenarbeit mit den Mitarbeitenden des bisherigen Projektes ZEPPELIN 0-3 über Fonds- und Stiftungsmittel eine selbständige Organisation "zeppelin – familien starkklar gmbh" (kurz "zeppelin") zu gründen, um mit den Gemeinden Leistungsvereinbarungen eingehen zu können.

Vorerst ist "zeppelin" nur im Kanton Zürich tätig. Neben Schlieren haben folgende Gemeinden eine Leistungsvereinbarung mit "zeppelin" abgeschlossen: Embrach, Illnau-Effretikon, Maur, Neftenbach, Niederhasli, Opfikon, Regensdorf, Uster, Thalwil, Volketswil und Wald.

Da die Leistungen im Rahmen von ZEPPELIN 0-3 nicht in den gesetzlichen Leistungskatalog übernommen wurden, musste für deren Finanzierung eine spezielle Kostenaufteilungslösung zwischen Kanton und Gemeinden gefunden werden. Grundsätzlich werden ambulante Leistungen nach KJHG im Verhältnis 60 (Kanton) zu 40 (Gemeinden) finanziert. Um dies ebenfalls für die Leistungen des "zeppelin" zu gewährleisten, hatte der Kanton entschieden, den grösseren Teil der Kosten über einen Stiftungsbeitrag und die Aufnahmemöglichkeit der Leistungen von "zeppelin" in die Leistungsvereinbarung der Gemeinden mit der kantonalen Integrationsfachstelle zu finanzieren.

Ab Januar 2017 nahm "zeppelin" die Arbeit auf und klärte insgesamt 19 zugewiesene Fälle ab. Zuweisende waren in diesem ersten Jahr die Sozialberatung Schlieren, die Mütterberatung, Kinderärzte, Schulsozialarbeit, eine Hebamme, das Kinder- und Jugendzentrums Dietikon, der Sozialdienst Spital Limmattal, die Wohnhilfe und die Asylorganisation Zürich (AOZ). Davon konnten 12 Familien nach den Vorgaben der Leistungsvereinbarung in das Programm aufgenommen werden. In zwei Fällen lehnte die angemeldete Familie eine Zusammenarbeit ab, in einem Fall wies das "zeppelin" die Anmeldung zurück. Vier Familien befanden sich Ende 2017 noch im Aufnahmeprozess.

Zu Beginn des Projektes im Jahr 2017 war noch unklar, ob sich die Finanzierung durch die städtischen Beiträge, Beiträge durch eine Stiftung des Amtes für Jugend und Berufsberatung und durch die Kantonale Fachstelle für Integration ab 2018 wie geplant fortführen lassen würde. Mit dem Abschluss der Leistungsvereinbarung zwischen der Kantonalen Integrationsstelle und der Stadt Schlieren (SRB 321 vom 4. Dezember 2017) wurde klar, dass der Kanton "zeppelin" nur noch eingeschränkt bis 2019 als Teil des Kantonalen Integrationsprogrammes sieht. Für die Jahre 2018 und 2019 wäre pro Jahr lediglich ein Gesamtbeitrag von Fr. 10'000.00 möglich, da ein anderes Angebot nicht mehr finanziert wird. Dadurch fallen ab 2018 pro Fall und Jahr Fr. 2'870.00 an kantonalen Beiträgen weg. Das Amt für Jugend- und Berufsberatung kompensiert diese Reduktion zwar um annähernd 50 % durch ihre Stiftungsmittel, trotzdem entstehen für Schlieren ab 2018 erhebliche Mehrkosten von rund Fr. 1'400.00 pro Fall und Jahr. Damit ist eine Umsetzung des Projektes im Rahmen des bewilligten Kredites bei Aufrechterhaltung der Projektziele nicht mehr möglich.

3. Bisherige Erfahrungen

Das Projekt "zeppelin" ist eine Dienstleistung, die langfristige Präventionsarbeit leistet. Somit sind konkrete Erfolge nach einem Jahr nur über bestimmte Indikatoren abschätzbar, jedoch noch nicht beweisbar. Letztlich ist es das Ziel, belastete Familien zu stabilisieren und Heimplatzierungen und andere Kinderschutzmassnahmen zu verhindern. Aus dem ersten Bericht an die Kostenträger können folgende Indikatoren erwähnt werden:

- Die zuweisenden Stellen haben das Projekt als Möglichkeit zur Prävention erkannt und sind froh um diese unterstützende Intervention.

- Bei den in das Projekt aufgenommenen Familien ist es zu keiner Heimplatzierung gekommen und keine weiteren kostenintensiven Massnahmen, wie Familienbegleitung oder Familienstabilisierung, mussten über das Kinder- und Jugendhilfzentrum oder die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eingeleitet werden.
- Die Familien sollen jeweils über drei Jahre hinweg begleitet werden. Es ist in allen Fällen gelungen, konstruktive Arbeitsbeziehungen herzustellen. Die Begleitung erfolgt sehr nah und findet vor Ort statt mit durchschnittlich zwei Hausbesuchen pro Monat, wodurch auf Krisen sehr schnell reagiert werden kann. Es ist somit eher möglich, Eskalationen in den Familien vorzubeugen.
- Zentral ist dabei auch, ob es "zeppelin" gelingt, die meist sehr isolierten Familien in das Hilfsystem in der Gemeinde zu integrieren. Mit der nachhaltigen Vernetzung der Familien mit insgesamt 19 lokalen Angeboten wie Spezialärzten, KiTas, Freizeitangeboten, Vereinen und Entlastungsdiensten ist ein wichtiger Schritt getan.
- Die Teilnahme am Gruppentreffen konnte ab Mitte 2017 erfolgreich starten. Es wird versucht und wird sicher noch zunehmend gelingen, die Familien untereinander zu vernetzen, Beziehungen herzustellen und gemeinsam zu lernen.
- Auch wenn nicht alle angemeldeten Familien in das Projekt aufgenommen werden konnten, so ist es in allen Fällen im Rahmen der Abklärung gelungen, diese Familien anderweitig zu vernetzen.
- Das Projekt "zeppelin" wird weiterhin wissenschaftlich begleitet. Die über die letzten Jahre gemachten Erfahrungen im Kanton Zürich wurden aktualisiert und liegen im Bericht "Stand der Forschung in aller Kürze Februar 2018" vor.

4. Weiterführung des Projekts

Zurzeit wird das kantonale Kinder- und Jugendhilfegesetz revidiert, in welchem die stationären und ambulanten Kinder- und Jugendhilfemassnahmen und die entsprechenden Finanzierungsmodi festgelegt sind. Das Gesetz wird voraussichtlich erst 2020/21 in Kraft treten. Bis dann sind die Gemeinden weiterhin zuständig für die Finanzierung der Heimplatzierungen, welche durch das Präventionsprojekt "zeppelin" in Schlieren reduziert werden sollen. Vermutlich wird das neue Gesetz eine Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden bringen (Aufteilungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden noch unklar, Schlüssel zwischen den Gemeinden vermutlich neu die Einwohnerzahlen). Das revidierte Gesetz wird voraussichtlich im Bereich der Heimplatzierungen für Schlieren eine Entlastung bringen. Es ist weiter zu vermuten, dass das "zeppelin" nicht flächendeckend vom Kanton mitfinanziert werden wird.

Das Ressort Alter und Soziales hat deshalb verschiedene Optionen geprüft.

Die Leistungsvereinbarung mit "zeppelin" kann auf Ende 2018 unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist aufgelöst werden. Diese Variante macht auf dem Hintergrund der sehr positiven Erfahrungen fachlich und vermutlich auch finanziell gesehen keinen Sinn. Es kann ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass seit Einführung der für Schlieren zuerst kostenlosen Dienstleistung verschiedene Heimplatzierungen und andere Massnahmen im Kindeschutzbereich nicht notwendig wurden. Schlieren weist aus verschiedenen Gründen einen hohen Anteil an Familiensituationen auf, welche als belastet bezeichnet werden müssen. Eine vermutete Änderung bei der Finanzierung der Heimplatzierungen reicht nicht aus, um die Verantwortung für diese Familien nicht wahrzunehmen. Es ist zu beachten, dass nicht nur Kosten für Heimplatzierungen anfallen, sondern eine schwierige oder gar gescheiterte Kindheit, welche in vielen anderen Bereichen zu Problemen und allenfalls vermeidbaren Aufwendungen führt, zum Beispiel in der Schule, im Gesundheitswesen, bei der Berufsbildung, bei der Sicherheit und langfristig in der Sozialhilfe generell.

Es wäre grundsätzlich auch denkbar, die Anzahl der Familien im Projekt auf dem jetzigen Stand einzufrieren. Somit könnte nur dann eine neue Familie ins Projekt aufgenommen werden, wenn die Begleitung einer Familie beendet wäre. Dies ist aber kaum der Fall, da die Erfahrungen gut sind und Abbrüche vor der maximalen Zusammenarbeitszeit von drei Jahren kaum oder nur selten zu erwarten sind. Mit dieser Massnahme könnte der bisher bewilligte Kredit eingehalten werden, aber es könnten nur beschränkt gültige Aussagen über die Wirksamkeit des Projektes nach dessen Auswertung gemacht werden. Derzeit könnten so keine neuen Familien mehr ins Programm aufgenommen werden.

Die Erfahrungen nach dem ersten Jahr des Projektes sind durchwegs positiv. Die Leistungen gehen an die richtigen Familien, die Arbeitsweise der Mitarbeitenden des "zeppelin" ist professionell, zielgerichtet, umsichtig und nachhaltig, und die in den Einzelfällen erzielten Resultate sind sehr ermutigend. Bisher wurde nur sehr wenig unternommen, um entsprechende Familien zu rekrutieren und trotzdem war es ein Leichtes, die Projektplätze zu füllen. Es drängt sich deshalb auf, die Anzahl der zu begleitenden Familien für die restliche Projektzeit zu erhöhen. Eine Bedarfsabklärung in diesem Bereich ist nicht möglich. Auf Grund der Rückmeldungen der anmeldenden Stellen wäre es aber leicht möglich und notwendig, weit mehr Familien ins Programm aufzunehmen.

5. Fazit

Bei gleichbleibender Zahl der Familien im Programm bis Ende 2019 entstehen auf Grund der Kürzung der Beiträge des Kantons zusätzliche Kosten von rund Fr. 88'000.00, total also Fr. 258'000.00. Es liegt aber auf Grund der positiven Erfahrungen, der starken Nachfrage und der speziellen Problemlage in Schlieren nahe, das bewilligte Kostendach auf rund Fr. 325'000.00 zu erhöhen, um zusätzlich 15 Familien aufnehmen und die Wirkungen verstärken zu können. Monatlich kostet eine Familie Fr. 370.00, was eine weitere Erhöhung von rund Fr. 67'000.00 für die Projektlaufzeit ergibt.

Beschreibung	Fr.
2017 bis 2019 Kostendach gemäss SRB 286	Fr. 170'000.00
Mehrkosten durch Kürzung der kantonalen Beiträge 2018/2019	Fr. 88'000.00
Totalkosten für 2017 bis 2019 bei gleichbleibender Anzahl von Familien	Fr. 258'000.00
Erhöhung des Kostendaches durch Erhöhung der Zahl der betreuten Familien um 15 (Fr. 4'440 pro Familie jährlich)	Fr. 67'000.00
Erhöhtes Kostendach 2017-2019	Fr. 325'000.00
Differenz zu SRB 286	Fr. 155'000.00

Das Ressort Alter und Soziales ist überzeugt, dass das Projekt "zeppelin" eine sehr wirksame und letztlich kostengünstige Massnahme ist, um die formulierten Ziele mittelfristig zu erreichen. Die zu erwartenden geänderten gesetzlichen Bestimmungen werden voraussichtlich erst nach Ablauf der dreijährigen Projektdauer eingeführt, sodass es dannzumal möglich sein wird, das Projekt auszuwerten und neue Entscheide zu fällen. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass das Projekt bereits voll refinanziert ist, wenn in den drei Jahren des Projekts vier Heimplatzierungen verhindert werden können.

6. Zuständigkeit

Um die Teilnahme am Projekt gemäss den vorstehenden Ausführungen zu ermöglichen, ist zusätzlich zum vom Stadtrat am 28. November 2016 bewilligten Kredit von Fr. 170'000.00 ein Zusatzkredit von Fr. 155'000.00 zu bewilligen. Da die Gesamtkreditsumme von Fr. 325'000.00 die Kompetenz des Stadtrates übersteigt, ist dem Gemeindeparlament Antrag zu stellen.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Dem Gemeindeparlament wird beantragt zu beschliessen:
 - 1.1. Für die Teilnahme am Projekt "zeppelin – familien startklar" während der Zeit von 1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2019 wird ein Zusatzkredit von Fr. 155'000.00 zu Lasten Konto 400-3130.00 bewilligt.
2. Mitteilung an
 - Gemeindeparlament
 - Geschäftsleiter
 - Abteilungsleiter Finanzen und Liegenschaften
 - Abteilungsleiter Soziales
 - Bereichsleiter Administration und Projekte
 - Archiv

Status: öffentlich

Stadtrat Schlieren

Toni Brühlmann
Stadtpräsident

Ingrid Hieronymi
Stadtschreiberin