

# **Bestandesaufnahme kantonale Aufsicht Dienstleistungsangebote Familienpflege und Bedarf Kompetenzzentrum FPO Integras**

---

Judith Bühler, KEK-CDC Consultants, Zürich; [www.kek.ch](http://www.kek.ch)

8. Dezember 2015

## ***Das Wichtigste im Überblick***

*Seit Inkrafttreten der teilrevidierten Pflegekinderverordnung (PAVO) per 1. Januar 2014 sind neu die Kantone im Rahmen einer Melde- und Aufsichtspflicht für die Aufsicht von Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege (DiF) – und damit vor allem von Familienplatzierungsorganisationen (FPO) zuständig. Im vorliegenden Artikel sind ausgewählte Ergebnisse einer Untersuchung zur seither implementierten Aufsichtstätigkeit in 19 Kantonen der Deutschschweiz und zum Bedarf nach Leistungen des Kompetenzzentrums FPO Integras zusammengefasst.*

*Generell sind die Grundlagen für die Aufsichtstätigkeit über die FPOs in allen Kantonen gelegt. Knapp ein Drittel der 58 von Integras inventarisierten FPOs der Deutschschweiz sind im Rahmen der Aufsicht erfasst. Übrige DiFs sind in den wenigsten Kantonen als solche erkannt oder gemeldet. Die kantonale Zusammenarbeit rund um die Aufsicht erfolgt in drei interkantonalen Arbeitsgruppen, welche über die Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe (KKJS) der SODK in einer Arbeitsgruppe PAVO miteinander und mit der französischen Schweiz verbunden sind.*

*In der Frage betreffend die Leistungen des Kompetenzzentrums FPO Integras sind sich alle befragten Personen einig, dass die Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit besonders wichtig ist. Hingegen wird der Bedarf nach einer von Integras geführten Anlaufstelle für Information und Beratung kontrovers beurteilt. Ferner besteht Bedarf nach einer gesamtschweizerischen Koordination von Aktivitäten, welche zwischen der SODK KKJS und den Verbänden abzustimmen wäre.*

## **Was sind Familienplatzierungsorganisationen (FPO) und Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege (DiF)?**

Familienplatzierungsorganisationen (FPO) sind private Organisationen, die im Auftragsverhältnis Kinder in Pflegefamilien platzieren und weitere Dienstleistungen im Rahmen der Platzierung anbieten, wie beispielsweise die Begleitung des Pflegeverhältnisses oder die Abklärung und Ausbildung von Pflegefamilien. FPOs gehören damit zu den Dienstleistungsanbietern in der Familienpflege (DiF). Diese umfassen alle Privatpersonen und Körperschaften, die entgeltlich oder unentgeltlich einzelne oder mehrere Dienstleistungen in der Familienpflege anbieten (Art. 20a PAVO). Dazu zählen die Vermittlung von Pflegeplätzen für Minderjährige in Pflegefamilien (Art. 20a lit. a PAVO) die Sozialpädagogische Begleitung eines Pflegeverhältnisses (Art. 20a lit. b PAVO), die Aus- und Weiterbildung von Pflegeeltern (Art. 20a lit. c PAVO) und die Durchführung von Beratungen und Therapien für Pflegekinder (Art. 20a lit. d PAVO). Ebenso fallen darunter Heime, die gemäss Art. 13 Abs. 4 PAVO zusätzlich Dienstleistungen in der Familienpflege anbieten.

## **Warum eine Bestandesaufnahme zur Kantonalen Aufsicht und zum Bedarf Kompetenzzentrum FPO Integras**

Integras führt seit 2012 das Projekt „Kompetenzzentrum FPO“ (kurz KPZ FPO) durch. Dieses hat zum Ziel, die Qualität bei Platzierungen in Pflegefamilien über Familienplatzierungsorganisationen (FPO) sicher zu stellen.

Seit Inkrafttreten der teilrevidierten Pflegekinderverordnung (PAVO) per 1. Januar 2014 sind neu die Kantone im Rahmen einer Melde- und Aufsichtspflicht für die Aufsicht von DiFs – und damit auch der FPOs – zuständig. Dies hat Integras vor die Frage gestellt, ob und inwiefern nach wie vor ein Bedarf besteht, ein Kompetenzzentrum FPO Integras zur führen. In einem Auftrag an KEK-CDC Consultants, Zürich sollte deswegen eine Bestandesaufnahme der aktuellen Aufsichtspraxis über die DiFs gemäss PAVO mit Fokus auf den Abschnitt 4a, Artikel 20a-f<sup>1</sup> in der Deutschschweiz durchgeführt werden. Gleichzeitig sollte der Bedarf nach Leistungen - wie sie im Rahmen des Projektes KPZ FPO von Integras erbracht wurden - sowie der Bedarf nach Qualitätssicherung in Ergänzung zur kantonalen Aufsichtstätigkeit bei 19 Kantonen der Deutschschweiz abgeklärt werden. Im vorliegenden Kurzbericht werden die Problemstellung, das Vorgehen sowie die Ergebnisse zu den zwei Kernfragen der Untersuchung dargelegt.

---

<sup>1</sup> PAVO, Abschnitt 4a: Dienstleistungsangebote in der Familienpflege, Art. 20a-f regelt die Meldepflicht für entgeltlich und unentgeltlich erbrachte Dienstleistungen in der Familienpflege und legt die dazugehörigen Mindestanforderungen für einzureichende Unterlagen fest. Die DiFs sind darüber hinaus gehalten, Änderungen der organisatorischen Verhältnisse unverzüglich an die kantonale Aufsichtsbehörde zu melden sowie Verzeichnisse zu den Pflegeverhältnissen zu führen und jährlich einzureichen. Die Aufsichtsbehörde ist zudem über besondere Vorkommnisse und Entscheidungen von wesentlicher Bedeutung für das Pflegekind und sein Herkunftssystem in Kenntnis zu setzen. Die Artikel 20e-f legen die Modalitäten der Aufsichtstätigkeit fest: die Aufsichtsbehörde kann Massnahmen anordnen oder einer DiF die Tätigkeit untersagen, wenn sie Mängel bei der Ausübung der Tätigkeit feststellt, welche das Wohl der platzierten Kinder gefährden können.

## **Kernelement der Untersuchung – eine Befragung von Schlüsselpersonen**

Die Bestandesaufnahme und Bedarfsanalyse erfolgte mittels eines qualitativen Verfahrens zur Beantwortung von mehreren Fragestellungen. Sie umfasste Dokumentenstudium und Internetrecherche, 19 halbstandardisierte, Leitfaden gestützte Interviews mit Schlüsselpersonen der kantonalen Aufsicht DiF, einem Vertreter FPO (mit Label FPO Integras), zwei Vertreterinnen der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) sowie zwei Vertreterinnen der Pflegekinder-Aktion Schweiz. Die Interviews sind im Zeitraum von Juli bis August 2015 durchgeführt worden. Die Ergebnisse wurden im 4-Augen-Prinzip inhaltsanalytisch ausgewertet.

## **Wie setzen die Kantone der deutschen Schweiz die neue PAVO in Bezug auf die Aufsicht und Qualitätskontrolle der Dienstleistungsangebote in der Familienpflege um?**

### **Stand der Entwicklung Aufsichtsmodell**

Generell sind die Grundlagen für die Aufsichtstätigkeit über die FPOs in allen Kantonen gelegt, in welchen sich FPOs niedergelassen haben. Das Vorgehen ist in fast allen diesen Kantonen festgelegt und in einigen wenigen in Planung. Bei mehreren Kantonen sind Teilaspekte des Vorgehens noch in Abklärung oder Entwicklung. Die Bandbreite der geplanten Arbeiten reicht von kleineren Vollzugsaufgaben bis zu umfassenden Projekten. Zusammenfassend wird die Entwicklung der Aufsichtsmodelle und des Vollzugs innerhalb eines kurzen Zeitraums als weit fortgeschritten erachtet.

### **Art und Umfang der gemeldeten Dienstleistungsanbieter Familienpflege**

Die Zahl der durch die Kantone zu beaufsichtigenden DiFs umfasst insgesamt 37 FPOs und 1 übrige DiF. Zusätzlich dazu befinden sich FPOs im Aufbau und FPOs und übrige DiFs in Abklärung. Darüber hinaus nehmen die Kantone Glarus und Graubünden, sowie in geringem Umfang der Kanton St. Gallen, Aufgaben als DiF selber wahr (Inhouse-Lösung).

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Anzahl beaufsichtigter FPOs und übrige DiFs mit Sitz im Kanton.

### **Übersicht in der Aufsicht erfasste DiFs (19 Kantone Deutschschweiz)**

	<b>Anzahl DiFs mit Sitz im Kanton</b>
<b>Total: 19 Kantone</b>	<b>37 FPOs und 1 übrige DiF</b> 2 Inhouse-Lösungen FPO und 1 Inhouse-Lösung übrige DiF 2 FPOs im Aufbau 3 FPOs und 9 übrige DiFs in Abklärung

Das Ergebnis macht deutlich, dass knapp ein Drittel der 58 von Integras inventarisierten FPOs nicht im Rahmen der Aufsicht erfasst sind. Es ist davon auszugehen, dass diese sich noch nicht bei ihrem Sitzkanton gemeldet haben, diese von den kantonalen

Aufsichtsbehörden nicht als DiF oder FPO aufgefasst werden und/oder diese FPOs ihre Tätigkeit aufgegeben oder verändert haben. Der Vergleich mit der Inventarliste von Integras zu den FPOs derselben 19 Kantone zeigt zudem Unterschiede. Einige Kantone geben eine höhere Anzahl FPOs an, als auf der Liste von Integras eingetragen sind. Die Kantone wären somit gefordert, noch nicht gemeldete FPOs und übrige DiFs aufzudecken und die Liste von Integras wäre in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu bereinigen.

Im Weiteren wurde aufgrund der Befragung einmal mehr deutlich, dass das Feld des Pflegekinderwesens, geografisch-administrativ betrachtet, ein sehr variationsreiches ist. Der Sitz der FPO und der Wohnsitz der Pflegefamilie und der Pflegekinder können verschieden sein. Die Kantone haben diesbezügliche Statistiken unterschiedlich aufgebaut oder führen keine aufgeschlüsselten Statistiken.

### **Interpretation Verordnungstext**

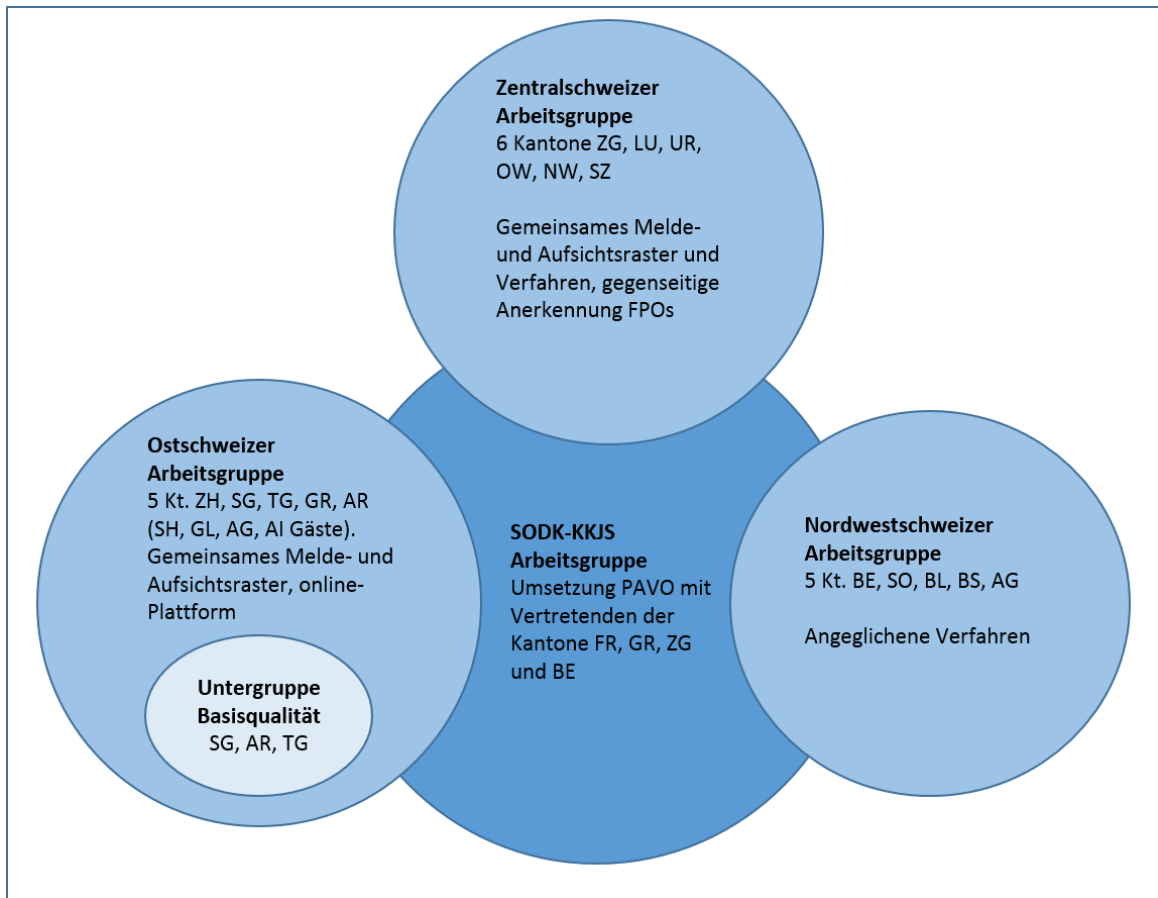
Sechs Kantone haben eine Bewilligungspflicht für DiFs eingeführt (BE, GR, SZ, SO, ZG und ZH). Dies ist rund ein Drittel der untersuchten Kantone. Gleichzeitig fällt auf, dass die Bewilligungspflicht nicht als Gradmesser für die Aufsichtstätigkeit genommen werden kann. Auch für diejenigen Kantone, welche keine Bewilligungspflicht eingeführt haben, stellt die PAVO die Grundlage für eine reguläre Aufsichtstätigkeit dar. Die Planung des Aufsichtsvollzugs entspricht derjenigen von bewilligungspflichtigen und zumeist subventionierten sozialen Einrichtungen. Positiv zu vermerken ist zudem, dass auch diejenigen Kantone, die aktuell keine FPOs zu beaufsichtigen haben, sich auf die eventuelle Ansiedlung einer FPO vorbereiten. Ausschlaggebend für das Verständnis zur Umsetzung der PAVO, d.h. die Interpretation des Verordnungstextes, die Wahl des Vorgehens und die Ausgestaltung des Instrumentariums ist der Diskurs innerhalb von drei verschiedenen interkantonalen Arbeitsgruppen (vgl. weiter unten).

Kritisch zu betrachten ist der Befund, dass die übrigen DiFs in den wenigsten Kantonen als solche erkannt oder gemeldet sind. Hier besteht wohl einerseits Klärungsbedarf, was den Gültigkeitsbereich der Aufsichtspflicht angeht. Andererseits muss davon ausgegangen werden, dass übrige DiFs nur schwer identifiziert werden können. Welche Auswirkungen dies auf zukünftige Angebotsentwicklungen hat, ist schwer abzuschätzen. Diese Entwicklung wäre von den Kantonen im Auge zu behalten.

### **Interkantonale Koordination der Aufsichtstätigkeit**

Die Deutschschweizer Kantone haben sich in drei interkantonalen Arbeitsgruppen zusammengeschlossen, welche wiederum über die Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe (KKJS) der SODK in einer Arbeitsgruppe PAVO miteinander und mit der französischen Schweiz verbunden sind. Der Kanton AG hat sich gleichzeitig zweien dieser Arbeitsgruppen angeschlossen. Kleine Kantone ohne FPOs mit Sitz in ihrem Kanton, wie die Kantone GL, SH und AI sind lose mit der Ostschweizer Arbeitsgruppe vernetzt. Die folgende Abbildung stellt die Zusammenschlüsse der Deutschschweizer Kantone schematisch dar.

**Abbildung: Interkantonale Arbeitsgruppen Aufsicht DiF**



Quelle: eigene Darstellung

Alle Kantone streben über die interkantonale Zusammenarbeit die Harmonisierung des Aufsichtsvollzugs – nicht aber des Qualitätsrahmens – an.

Die Ostschweizer Arbeitsgruppe strebt die Vereinheitlichung des Verfahrens und der Instrumente an. Sie hat ein einheitliches Melde- und Aufsichtsraster geschaffen. Die Untergruppe Basisqualität verpflichtet sich darüber hinaus zu einem koordinierten Vorgehen für die Qualitätsüberprüfung entlang dieses Orientierungsrahmens. Die Ostschweizer Arbeitsgruppe erstellte dafür eine Online-Plattform zum Datenaustausch. Dies mit dem Ziel, die jeweils ausserkantonale tätigen FPOs gemeinsam besser kontrollieren zu können (Import-Export-Problematik)<sup>2</sup>.

Die Zentralschweizer Arbeitsgruppe ihrerseits führt das Aufsichtsverfahren auf der Basis des gemeinsam entwickelten und verbindlich eingeführten Melde- und Aufsichtsrasters aus und koordiniert so die gegenseitige Bestätigung, respektive Bewilligung.

Die Nordwestschweizer Arbeitsgruppe führt einen Diskurs zum Aufsichtsverfahren, bezieht sich aber auf separate Instrumente.

---

<sup>2</sup> Import-Export-Problematik: Gemeldete Vorfälle von innerkantonalen Pflegekindern in ausserkantonalen Pflegefamilien können an den Standortkanton der platzierenden FPO gemeldet werden.

Offen bleibt, inwiefern über die Konferenz KKJS der SODK, resp. deren Arbeitsgruppe PAVO, in Zukunft eine gesamtschweizerische Harmonisierung der Qualitätsindikatoren für die Aufsicht der DiF erreicht werden kann. Mehrere der Befragten würden eine solche Entwicklung sehr begrüßen.

## **Inwiefern besteht weiterhin ein Bedarf nach den Leistungen des Kompetenzzentrums FPO Integras?**

Alle befragten Personen sind sich einig, dass die **Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit** im Dienste der Dienstleistungsanbieter Familienpflege und des Pflegekinderwesens besonders wichtig ist. Die Leistungen der FPOs und Pflegefamilien wie auch die Situation von Pflegekindern seien in der Öffentlichkeit wenig bekannt. Zudem hätten FPOs in der Öffentlichkeit und teilweise auch in Fachkreisen ein schlechtes Image. Die qualitativen Vorteile der Platzierung über eine FPO wären in weiten Kreisen bekannter zu machen.

Hingegen wird der Bedarf nach einer von Integras geführten **Anlaufstelle für Information und Beratung** kontrovers beurteilt. Während rund die Hälfte der kantonalen Vertretenden Beratung für FPOs befürwortet, ist aus der Sicht des FPO-Vertreters von Beratungsleistungen im engeren Sinn abzusehen. Dies entspreche nicht der Rolle des Fachverbandes. Einige der Befragten sehen Bedarf für ein breiteres Zielgruppenspektrum, d.h. auch zuweisende Stellen und Pflegefamilien. Informationen müssten als fachlich solides und praxisorientiertes Argumentarium für breite Kreise zur Verfügung gestellt werden. Andere Befragte hingegen befanden, dass Pflegefamilien mit den bestehenden Beratungsangeboten genügend eingedeckt seien.

Schliesslich wurde der Bedarf nach einer **gesamtschweizerischen Koordination** deutlich. Dazu bräuchte es etwa einen gesamtschweizerischen runden Tisch (vergleichbar mit dem runden Tisch von Kibesuisse), einheitliche Qualitätsstandards, interkantonaler Datenaustausch und eine gesamtschweizerische Inventarliste DiF. Da mehrere dieser Anliegen bereits auf der Agenda der SODK KKJS-Arbeitsgruppe stehen, wäre deren Realisierung zwischen den Verbänden und der SODK abzusprechen.