



Planungsbericht für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen oder Pflegefamilien im Kanton St.Gallen für die Jahre 2016 bis 2020

Inhalt

1	Ausgangslage	2
2	Schnittstellen und Koordination mit anderen Grundlagen und politischen Vorstössen	2
2.1	Laufende Revision Sozialhilfegesetz	3
2.2	Neue kinder- und jugendpolitische Strategie: «beteiligen, schützen, fördern»	3
2.3	Strategie «Frühe Förderung»	3
2.4	Strategie «Kindeschutz»	4
2.5	Wirkungsbericht «Kindes- und Erwachsenenschutz»	4
2.6	Sonderpädagogik-Konzept	4
2.7	Strukturbericht «Spitalplanung Psychiatrie 2014»	4
2.8	Massnahmen zur Entschärfung des Fachkräftemangels und zur Arbeitskräftemobilisierung	5
2.9	Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz	5
2.10	Neustrukturierung des Asylwesens	5
3	Die acht Angebotsbereiche	6
4	Entwicklungsbedarf für den Planungszeitraum 2016 bis 2020	8
4.1	Entwicklungen und Handlungsbedarf je Angebotsbereich	8
4.2	Genereller quantitativer Entwicklungsbedarf	12
4.3	Genereller qualitativer Entwicklungsbedarf	13
4.4	Abstimmungs- und Koordinationsbedarf	14
4.5	Entwicklungen im Monitoring	14
5	Einrichtungen mit Anerkennung des Bundesamtes für Justiz	14
6	Schlussbemerkungen	15
7	Dank	15



1 Ausgangslage

Gemäss Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341; abgekürzt LSMG) und der dazugehörigen Verordnung (SR 341.1; abgekürzt LSMV) muss jeder Kanton alle vier Jahre mittels einer Heimplanung den Bedarf für seine Justizheime nachweisen. Der Kanton St.Gallen nimmt dies nach dem Jahr 2012 zum zweiten Mal zum Anlass, die Dauerbetreuung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und Pflegefamilien generell zu untersuchen. Im Auftrag des Kantons St.Gallen führte die Hochschule Luzern eine Bedarfsanalyse für die Angebotsentwicklung im Bereich der Dauerbetreuung im stationären Bereich im Kanton St.Gallen durch. Der vorliegende Planungsbericht fasst die Ergebnisse aus der Bedarfsanalyse der Hochschule Luzern (siehe Beilage) zusammen und bezeichnet die wichtigsten Entwicklungsbereiche.

Das im Jahr 2008 von der Hochschule Luzern und dem Amt für Soziales erarbeitete Konzept wurde für die aktuelle Planungsphase in der Grundstruktur übernommen, jedoch in drei Angebotsbereichen angepasst. Während der damalige Angebotsbereich «Wohnen und berufliche Eingliederungsmassnahmen der IV für Jugendliche ab 16 Jahren» dem Planungsbericht der Abteilung Behinderung zugeordnet wurde, wurden zwei neue Angebotsbereiche in die Bedarfsanalysen aufgenommen: Mutter-Kind-Angebote und alle Pflegefamilien mit und ohne Unterstützung durch Familienplatzierungsorganisationen. Somit handelt es sich bei sieben Angebotsbereichen um stationäre Unterbringungsmöglichkeiten und bei einem Angebotsbereich um eine Unterbringung im familiären Umfeld. In einem Angebotsbereich wurden neu die unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden aufgenommen. Alle Bereiche werden (mit Ausnahme von zwei kantonal geführten Einrichtungen) vom Amt für Soziales beaufsichtigt.

Mit Ausnahme von drei öffentlichen Einrichtungen werden alle Einrichtungen privatrechtlich in Form von Einzelfirmen, GmbH, Vereinen oder Stiftungen geführt. Insgesamt verfügt der Kanton St.Gallen über 274 Plätze in gesamthaft 17 Einrichtungen (Stand 31. Dezember 2014). Diese bieten eine breite Palette von Angeboten: Einrichtungen für Säuglinge und Kleinkinder, sozialpädagogische Wohngruppen für Kinder und Jugendliche, Notfall-einrichtungen sowie geschlossene Abteilungen für Jugendliche. Im Bereich der Pflegefamilien verfügt der Kanton St.Gallen gesamthaft über 355 Plätze. Auch in diesem Bereich ist das Platzangebot vielfältig und bewegt sich von Entlastungsplätzen, Kriseninterventionsplätzen, «Time Out»-Plätzen bis zu Dauerplätzen.

2 Schnittstellen und Koordination mit anderen Grundlagen und politischen Vorstössen

Die vorliegende Berichterstattung für die stationäre oder familiäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen im Kanton St.Gallen erfolgt vor dem Hintergrund namhafter Gesetzesrevisionen, parlamentarischer Berichterstattungsaufträge und anderer wichtiger kantonalen Vorhaben, weshalb diese nachfolgend kurz beschrieben werden.



2.1 Laufende Revision Sozialhilfegesetz

Bei der aktuellen Revision des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) werden u.a. auch die Rahmenbedingungen für die stationären Kinder- und Jugendeinrichtungen überprüft. Insbesondere die Finanzierungszuständigkeit und -modelle bei der Platzierung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen oder Pflegefamilien werden allenfalls zur Anpassung vorgeschlagen. Dabei wird auch die Frage zu streifen sein, ob und welche Fehlanreize zwischen den verschiedenen System- und Finanzierungslogiken bei sonder-schulischen, strafrechtlichen Platzierungen sowie zivilrechtlichen Platzierungen in Einrichtungen und Pflegefamilien bestehen.

2.2 Neue kinder- und jugendpolitische Strategie: «beteiligen, schützen, fördern»

Die Regierung des Kantons St.Gallen legte im Jahr 2014 mit dem Bericht «Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St.Gallen: beteiligen, schützen, fördern» eine neue kinder- und jugendpolitische Strategie fest und benannte Handlungsfelder und Massnahmen. Eine Massnahme ist die bedarfsgerechte qualitative Weiterentwicklung des Gesamtangebots in der stationären und familiären Unterbringung von Kindern und Jugendlichen.

Auf Basis dieser Strategie wurde nun das kantonale Kinder- und Jugendprogramm ausgearbeitet und mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen vereinbart, welches die Massnahmen für alle Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe konkretisiert. Im Bereich der stationären Unterbringung von Kindern und Jugendlichen wird die Entwicklung von Standards zur Sicherstellung der Betreuungsqualität vorangetrieben. Zudem sind regelmässige praxisnahe Fachveranstaltungen für Leitungs- und Betreuungspersonen vorgesehen. Ebenfalls sind für Pflegefamilien und Familienplatzierungsorganisationen Weiterbildungsangebote als Massnahme im Programm aufgeführt. Ebenso auf der Agenda des Programms sind die Stärkung der Kinderrechte generell und spezifisch die kinderrechtskonformen Verfahren. Hier sollen Umsetzungshilfen entwickelt und in die Praxis eingeführt werden.

2.3 Strategie «Frühe Förderung»

Die Strategie «Frühe Förderung» aus dem Jahr 2015 beschreibt, wie der Kanton St.Gallen zusammen mit den Gemeinden, den Schulen und der Praxis der frühen Förderung bis ins Jahr 2020 die Rahmenbedingungen für kleine Kinder, ihre Eltern und Bezugspersonen verbessern will. In sechs Handlungsfeldern und mit rund 40 konkreten kantonalen Massnahmen sowie Handlungsempfehlungen an die Gemeinden und die Praxis will der Kanton für gerechte Chancen für alle kleinen Kinder eintreten.



2.4 Strategie «Kindesschutz»

Die kantonale Strategie «Kindesschutz» ist ebenfalls als Teilstrategie der Kinder- und Jugendpolitik «beteiligen, schützen und fördern» zu betrachten. Die Strategie setzt einen Schwerpunkt in der Beratung sowohl von Fachpersonen als auch von Kindern, Jugendlichen oder Eltern. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Information und Öffentlichkeitsarbeit sowie in der Weiterbildung von Personen, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten. Ein besonderer Fokus liegt in den kommenden Jahren zudem auf Kindern und Jugendlichen aus psychisch belasteten Familien.

2.5 Wirkungsbericht «Kindes- und Erwachsenenschutz»

Aufgrund eines Auftrags des Kantonsrates (22.13.16), der im Zug der Beratungen eines Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES) erteilt wurde, wird die Regierung im Rahmen eines Wirkungsberichts den zivilrechtlichen Kindesschutz genauer prüfen. Im Kontext dieses Planungsberichts für die stationäre und familiäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen werden vor allem die Ergebnisse in Bezug auf die Prüfung, Anordnung und Finanzierung von Kindesschutzmassnahmen von grossem Interesse sein.

2.6 Sonderpädagogik-Konzept

Das Sonderpädagogik-Konzept für den Kanton St.Gallen wurde im Jahr 2015 vom Erziehungsrat erlassen und von der Regierung genehmigt. Es beschreibt die Ausgestaltung der sonderpädagogischen Massnahmen für Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf ab Geburt bis höchstens zum vollendeten 20. Altersjahr. Im Bereich der Sonderschulung gilt u.a. der Grundsatz «ambulant vor stationär» oder «Tagessonderschulung vor Sonderschule mit Internat».

2.7 Strukturbericht «Spitalplanung Psychiatrie 2014»

Der Strukturbericht «Spitalplanung Psychiatrie 2014» bearbeitet auch die Versorgungssituation der Kinder und Jugendlichen mit psychischen Erkrankungen. Zwei Elemente sind darin zentral:

1. Das Vorhandensein von niederschweligen, ambulanten und wohnortnahen Angeboten ist massgebend. Wenn immer möglich sollen Kinder und Jugendliche für psychiatrische und psychotherapeutische Massnahmen in ihrem angestammten Umfeld bleiben können.
2. Die Versorgungsstrukturen müssen auf die Früherkennung und Prävention von psychischen Erkrankungen bei Kinder und Jugendlichen ausgerichtet sein.



In der Antwort auf die Interpellation 51.15.29 «Kinder- und jugendpsychiatrische Versorgung im Kanton St.Gallen» hält die Regierung fest, dass, abgesehen vom tagesklinischen Angebot, eine flächendeckende und wohnortnahe ambulante Versorgung gewährleistet ist. Verbesserungspotenzial bestehe in einigen Teilbereichen wie beispielsweise der psychiatrischen Versorgung von Kindern und Jugendlichen bei komplexen schwierigen Fällen sowie bei Schnittstellenproblematik. Weiter bestehe Handlungsbedarf im Bereich eines stationären kinderpsychiatrischen Kriseninterventionsangebots. Hier hat die Regierung das Gesundheitsdepartement im Rahmen der verabschiedeten Psychiatrieplanung beauftragt, bis Ende des Jahres 2017 mit betroffenen Leistungserbringern Bedarf, Ausgestaltung, Standort und Finanzierung eines solchen Angebots zu prüfen. Die Aussagen sind für die Unterbringung im stationären und familiären Bereich planungsrelevant.

2.8 Massnahmen zur Entschärfung des Fachkräftemangels und zur Arbeitskräftemobilisierung

Im Sozialwesen dürften die Einrichtungen künftig vor Herausforderungen hinsichtlich Fachpersonal stehen, auch wenn das Ausmass des prognostizierten Mangels geringer ist als im Gesundheitswesen. Für die Bedarfsanalyse und die Bereitstellung eines ausreichenden Angebots ist die Verfügbarkeit von Fachkräften ebenfalls zentral. Die Regierung hat am 22. Dezember 2015 einen Bericht «Massnahmen zur Entschärfung des Fachkräftemangels und zur Arbeitskräftemobilisierung im Kanton St.Gallen» zu Händen des Kantonsrates verabschiedet. Darin sind verschiedene Massnahmen vorgesehen, um dem Mangel in Ergänzungen zu den Bestrebungen des Bundes im Rahmen der Fachkräfteinitiative FKI auch kantonal zu begegnen. Die Massnahmen z.B. im Bereich Wiedereinsteigerinnen sollen branchenunabhängig Wirkung zeigen.

2.9 Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat die Situation der Frauenhäuser durch Infras untersuchen lassen und die zuständigen Departemente in den Kantonen eingeladen, den Grundlagenbericht vom 19. November 2014 einer Beurteilung zu unterziehen. Der Kanton St.Gallen - selber Standortkanton eines Frauenhauses - regt an, die vor- und nachgelagerten Beratungssysteme für betroffene Frauen zu überprüfen, zielgruppengerecht zu ergänzen und allenfalls die Schaffung von begleiteten Betreuungsstrukturen für Frauen mit Kindern in die Prüfung einzubeziehen.

2.10 Neustrukturierung des Asylwesens

Mit Blick auf die seitens des Bundes geplante Neustrukturierung des Asylwesens ab dem Jahr 2019/2020 werden auch im Kanton St.Gallen Fragen zur Betreuung und Integration von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) zu beantworten sein. Dabei spielt die Zunahme der Zahl der UMA und insbesondere die zunehmende Zahl jüngerer



UMA eine Rolle. Auch soll geklärt werden, ob und wie das Zweiphasenmodell in der Betreuung der ersten Aufenthaltsphase sinnvollerweise ausgestaltet wird (aktuell erste Phase: Kanton; zweite Phase: Gemeinden). Zudem ist die Beachtung des Kindesschutzrechts nach eidgenössischem Zivilgesetzbuch (SR 210) zu klären (Einsatz von Beistandspersonen). Der Kantonsrat hat der Regierung Ende 2015 den Auftrag erteilt, diese Fragen zu den UMA bereits vor der Neustrukturierung des Asylwesens in Zusammenarbeit mit den Gemeinden zu klären. Es ist zu erwarten, dass im Jahr 2016 ein verbessertes Konzept für die Betreuung und Integration der UMA im Kanton St.Gallen entsteht.

3 Die acht Angebotsbereiche

Angebotsbereich	Zielgruppe und Angebot	im Kanton SG relevanter Institutionstyp gemäss Bundesamt für Justiz (BJ)
Angebotsbereich 1: Kleinkinderbetreuung ab Geburt (null bis sechs Jahre)	Zielgruppe: Einrichtungen, die Kinder im Alter von null bis sechs Jahren betreuen und erziehen, die nicht bei ihren Eltern wohnen können. Angebot/Dienstleistung: sozialpädagogische Betreuung und Förderung von Kleinkindern	19: <i>Kleinkinderheime</i>
Angebotsbereich 2: Wohnangebot für schulpflichtige Kinder und Jugendliche ab sechs Jahren	Zielgruppe: Einrichtungen, die Kinder und Jugendliche im Alter von sechs bis 18 Jahren betreuen und erziehen, die nicht bei ihren Eltern wohnen können. Angebot/Dienstleistung: sozialpädagogische Betreuung und Förderung	4: <i>Erziehungseinrichtung für schulpflichtige Kinder ohne Grundschule</i> 16: <i>Heilpädagogische Grossfamilien, Grosspflegefamilien usw.</i>
Angebotsbereich 3: Erziehungseinrichtung für Jugendliche ab zwölf Jahren (offene Gruppen)	Zielgruppe: Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von zwölf bis 18 bzw. 22 Jahren, die nicht bei ihren Eltern wohnen können. Angebot/Dienstleistung: sozialpädagogische Massnahmen, Sanktionen, Schule, berufliche Massnahmen	3: <i>Erziehungseinrichtung für schulpflichtige Kinder mit Grundschule</i> 5/8: <i>Erziehungseinrichtung für schulentlassene Jugendliche mit (5) bzw. ohne (8) internem Beschäftigungs-/Ausbildungsangebot</i> 20: <i>übrige Einrichtungen der stationären Jugendhilfe (Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden/UMA)</i>



Angebotsbereich	Zielgruppe und Angebot	im Kanton SG relevanter Institutionstyp gemäss Bundesamt für Justiz (BJ)
Angebotsbereich 4: begleitetes Wohnen, be- treutes Wohnen, Wohnexternat ab unge- fähr 17 Jahren	Zielgruppe: Jugendliche und junge Erwach- sene im Alter ab ungefähr 17 Jahren, als Übergang zum selbständigen Wohnen. Angebot/Dienstleistung: betreutes Woh- nen, begleitetes Wohnexternat, sozialpäda- gogische Begleitung und Beratung, Förde- rung der Selbständigkeit	<i>11: begleitetes Wohnen, betreutes Wohnen, Wohnexternat</i> <i>8: Erziehungseinrichtung für schulentlassene Jugendliche ohne internes Beschäftigungs- /Ausbildungsangebot</i>
Angebotsbereich 5: Erziehungseinrichtung für Jugendliche ab 15 Jahren (geschlos- sene Gruppen)	Zielgruppe: Jugendliche oder junge Erwach- sene im Alter von 16 bis 25 Jahren, die auf- grund ihrer Delinquenz nicht mehr bei ihren Eltern oder selbständig wohnen können. Angebot/Dienstleistung: Resozialisierung, Freiheitsentzug	<i>5: Erziehungseinrichtung für schulentlassene Jugendliche mit internem Beschäftigungs- /Ausbildungsangebot</i>
Angebotsbereich 6: Mut- ter- und Kind-Einrich- tungen	Zielgruppe: Mütter mit Kindern, die Unter- stützung bei der Betreuung und Erziehung ih- rer Kinder benötigen. Angebot/Dienstleistung: betreutes Wohnen und sozialpädagogische Begleitung	<i>kein BJ-Heimtypus</i>
Angebotsbereich 7: Aufnahme- und Durch- gangsstation	Zielgruppe: Kinder/Jugendliche im Alter von null bis 18 Jahren, die notfallmässig platziert werden müssen. Angebot/Dienstleistung: Notaufnahme, Ab- klärung	<i>1: Aufnahme- und Durchgangsstation</i>
Angebotsbereich 8: Pflegefamilien mit und ohne Unterstützung durch Familienplatzie- rungsorganisationen	Zielgruppe: Kinder und Jugendliche bis 18 Jahren, die zeitweise oder dauerhaft nicht bei ihren Eltern wohnen können. Angebot/Dienstleistung: betreutes Wohnen in einer Pflegefamilie	<i>kein BJ-Heimtypus</i>



4 Entwicklungsbedarf für den Planungszeitraum 2016 bis 2020

4.1 Entwicklungen und Handlungsbedarf je Angebotsbereich

Angebotsbereich 1: Kleinkinderbetreuung ab Geburt (null bis sechs Jahre)

Die Betreuung von Säuglingen und Kleinkindern wird im Kanton St.Gallen durch eine Einrichtung mit acht Plätzen sichergestellt. Diese waren am Stichtag zu 100 Prozent ausgelastet, sieben Kinder stammten aus dem Kanton St.Gallen, ein Kind kam aus einem anderen Kanton, dem gegenüber waren drei Kinder aus dem Kanton St.Gallen in anderen Kantonen platziert. Es fehlen Notfallplätze spezifisch für Säuglinge.

Fazit:

- Ein Ausbau von zwei Dauerplätzen kann im bestehenden Angebot geprüft werden. Grundsätzlich sollen jedoch Kinder unter drei Jahren in einem familiären Umfeld betreut werden (vgl. Ausschuss für die Rechte der Kinder der Vereinten Nationen: Schlussbemerkungen zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht der Schweiz, Empfehlungen unter Punkt 49, Buchstabe g).
- Das Grundangebot für Notfallplätze soll regional mit Pflegefamilien sichergestellt werden. Die auf Notfallaufnahmen spezialisierten Pflegefamilien sind mit entsprechenden Begleit- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu unterstützen.
- Dem Einbezug der Eltern in den stationären Erziehungsalltag ist mehr Rechnung zu tragen, damit die Entwicklung von Erziehungs Kompetenzen gefördert werden kann.
- Teilzeit-Unterbringungsmöglichkeiten für Kleinkinder und alternative Betreuungsformen für Mütter und Kinder (vgl. Angebotsbereich 7) sind zu prüfen.

Angebotsbereich 2: Wohnangebot für schulpflichtige Kinder und Jugendliche ab sechs Jahren

Sechs Einrichtungen bieten insgesamt 73 Plätze für Kinder an. Diese waren am 31. Dezember 2014 zu 88 Prozent ausgelastet und werden von 52 Kindern und Jugendlichen aus dem Kanton St.Gallen sowie von zwölf Kindern aus anderen Kantonen besetzt. Gleichzeitig waren 26 Kinder aus dem Kanton St.Gallen in anderen Kantonen platziert. Ein Ausbau ist mit Blick auf die Auslastung nicht ausgewiesen. Die Wochenendbetreuung wird als ungenügend bewertet.

Fazit:

- Das bestehende Angebot wird als genügend bewertet. Das ausserkantonale Angebot ist notwendig und eine wichtige Ergänzung zum St.Galler Angebot.
- Die Betreuung in stationären Einrichtungen an 365 Tagen im Jahr ist Standard und muss gewährleistet sein.

Angebotsbereich 3: Erziehungseinrichtung für Jugendliche ab zwölf Jahren (offene Gruppen)

In diesem Bereich wurden erstmals die unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) aufgenommen. Der quantitative Bedarf wird für die Klientengruppe der UMA separat ausgewiesen.



Fünf Einrichtungen bieten insgesamt 64 bewilligte Plätze an (ohne UMA). Diese waren am Stichtag mit 50 Jugendlichen zu 78 Prozent ausgelastet, davon kamen 24 Jugendliche aus dem Kanton St.Gallen und 26 aus anderen Kantonen. Gleichzeitig waren 44 Jugendliche aus dem Kanton St.Gallen in anderen Kantonen platziert. Die Nutzungsverflechtung wird als hoch bewertet. Aufgrund eines von den Einrichtungen als stabil bewerteten Bedarfs wird trotz der hohen Nutzungsverflechtung kein Ausbau empfohlen, da mit Blick auf die Auslastung von 78 Prozent noch genügend freie Kapazität besteht. Die eher tiefe Gesamtauslastung ist vor allem durch eine Einrichtung mit einer Auslastung von 58 Prozent beeinflusst.

Zielgruppe UMA: Die Gruppe der UMA wurde am Stichtag 31. Dezember 2014 mit 50 Jugendlichen ausgewiesen. Aktuell werden im Kanton St.Gallen 162 UMA (Stichtag 31. Dezember 2015) betreut. Die UMA sind die zahlenmässig am stärksten gewachsene Klientengruppe. Eine zuverlässige quantitative Prognose ist schwierig. Aufgrund der aktuellen Situation muss jedoch mit einer weiteren Zunahme des Platzbedarfs gerechnet werden. Zu prüfen sind Unterbringungsmöglichkeiten ausserhalb des Asylwesens (z.B. in geeigneten Pflegefamilien).

Fazit:

- Die interkantonale Nutzungsverflechtung muss hinsichtlich der tiefen Auslastung in den St.Galler Einrichtungen (Angebotsbereich ohne UMA) weiter beobachtet werden.
- Für die Betreuung und Förderung der UMA müssen weitere spezialisierte Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen sowie künftige Pflegefamilien geschult und begleitet werden.
- Die aktuell zu erarbeitende UMA-Gesamtkonzeption ist so auszurichten, dass für die betroffenen Kinder und Jugendliche die Rechtsvertretung, Beratung, Betreuung, Unterbringung, Bildung und Integration gewährleistet sind.

Angebotsbereich 4: begleitetes Wohnen, betreutes Wohnen, Wohnexternat ab ungefähr 17 Jahren

Fünf Einrichtungen bieten für Jugendliche und junge Erwachsene begleitetes Wohnen, betreutes Wohnen oder Wohnexternat mit insgesamt 26 bewilligten Plätzen an. Von diesen waren am Stichtag zehn Plätze besetzt. Diese waren von je fünf kantonalen und ausserkantonalen Jugendlichen besetzt, dem gegenüber stand eine ausserkantonal platzierte Jugendliche. Dieser Angebotsbereich weist eine sehr tiefe Auslastung von 38 Prozent aus und die interkantonale Nutzungsverflechtung weist ein Überangebot aus. Drei Anbieter haben aufgrund von anhaltender Unterauslastung die Plätze in den ersten Monaten des Jahres 2015 bereits nach unten korrigiert. So werden von den am Stichtag ausgewiesenen 26 bewilligten Plätzen ab dem Jahr 2016 nur noch 15 bewilligte Plätze zur Verfügung stehen.

Fazit:

- Auf Grund der grossen Heterogenität der in diesem Angebotsbereich zusammengefassten Angebote kommt es bei den befragten Expertinnen und Experten zu gegenläufigen Einschätzungen des Entwicklungsbedarfs.
- Sofern konzeptionelle Anpassungen vorgenommen werden, ist von der vorgeschlagenen weiteren moderaten Reduktion des Angebots abzusehen.



Angebotsbereich 5: Erziehungseinrichtung für Jugendliche ab 15 Jahren (geschlossene Gruppen)

Zwei Einrichtungen bieten in zwei geschlossenen Gruppen insgesamt 22 bewilligte Plätze an. Davon waren am Stichtag insgesamt 16 Plätze besetzt, vier Jugendliche stammten aus dem Kanton St.Gallen, zwölf aus anderen Kantonen. Am Stichtag sind keine St.Galler Jugendliche ausserkantonale platziert. Damit wird die Nutzungsverflechtung als Überangebot bewertet und eine geringe Reduktion des Angebots empfohlen. Eine der Einrichtungen hat in den Prognose-Angaben der Jahre 2016 bis 2020 bereits eine Reduktion um vier Plätze angegeben.

Qualitativ wird kein grundlegender Entwicklungsbedarf ausgewiesen. Aufgrund der eher kurzen Aufenthalte von Jugendlichen in geschlossenen Gruppen sollte auf die Übergänge in andere Angebote konzeptionell ein besonderes Augenmerk gerichtet werden.

Fazit:

- Die interkantonale Nutzungsverflechtung wird als hoch bewertet. Beide Einrichtungen sind im hohen Mass auf Platzierungen von Jugendlichen aus anderen Kantonen angewiesen.
- Im Herbst 2016 werden alle vom Bundesamt für Justiz anerkannten Einrichtungen im Kanton St.Gallen überprüft. Im Rahmen dieses Verfahrens ist auch eine Reduktion von Plätzen in diesem Angebotsbereich zu prüfen.
- Der Rückgang von jugendstrafrechtlichen Massnahmen wird diesen Angebotsbereich beeinflussen. Einrichtungen, die sich konzeptionell stark auf die Zielgruppe straffällig gewordener Jugendliche ausrichten, müssen konzeptionelle Überlegungen in Bezug auf die sich verändernde Zielgruppe anstellen.

Angebotsbereich 6: Mutter- und Kind-Einrichtungen

Am Stichtag bestanden zwei Mutter-Kind-Angebote mit insgesamt zehn bewilligten Plätzen für Mütter und zwölf Plätzen für Kinder. Die Plätze waren am Stichtag mit sieben Müttern und acht Kindern belegt. Zwei Mütter mit ihren Kindern stammten aus anderen Kantonen. Damit weist die Auslastung freie Kapazitäten und eine ungefähr 25-prozentige interkantonale Nutzungsverflechtung aus. Im Sommer 2015 hat das kleinere der beiden Angebote seinen Betrieb aufgegeben. Es wird eine Kompensation des geschlossenen Angebots empfohlen.

Es wurde festgestellt, dass der Anteil der Mütter, die lediglich im Umgang und in der Erziehung der Kinder Unterstützung benötigen, eher rückläufig ist. Prognostiziert wird sowohl von den einweisenden Stellen als auch von den Betreiberinnen und Betreibern eine Zunahme der psychischen Belastungen der Mütter.

Fazit:

- Freie Kapazitäten und die interkantonale Nutzungsverflechtung weisen darauf hin, dass kein Ausbau nötig ist.
- Unter Einbezug der Studie von Infrac «Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz» ist der quantitative und qualitative Bedarf von Mutter-Kind-Angeboten im ambulanten und stationären Bereich genauer und vor allem breiter zu prüfen.



- Da die Zielgruppe bei diesen Angeboten primär volljährige Mütter sind, wird eine allfällige Weiterentwicklung dieses Angebotsbereichs künftig nicht mehr im Rahmen der Bedarfsplanung für die Dauerbetreuung von Kindern und Jugendlichen erfolgen.

Angebotsbereich 7: Aufnahme- und Durchgangsstation

Zwei Einrichtungen bieten insgesamt neun Notfall- oder Krisenplätze an. Davon waren am Stichtag drei Plätze ausschliesslich von St.Galler Kinder oder Jugendlichen besetzt, was einer Auslastung von 33 Prozent entspricht. Demgegenüber waren drei St.Galler Kinder oder Jugendliche ausserkantonale in Aufnahme- oder Durchgangsstationen platziert. Eine Überprüfung dieser Aussage ergab, dass alle drei ausserkantonale platzierten Kinder in Spezialeinrichtungen untergebracht waren, die nicht als Notfall- oder Kriseneinrichtungen zu bewerten sind.

Gemäss Einschätzung der befragten Expertinnen und Experten fehlen Plätze für psychisch stark belastete und traumatisierte Kinder und Jugendliche. Zudem fehlt es an geeigneten Notfallplätzen für Säuglinge und Kleinkinder oder für Mütter mit ihren Kleinkindern.

Fazit:

- Das Angebot an Krisen- und Notfallplätzen ist mit neun Plätzen sehr gut. Die Belegung von Notfall- und Krisenplätzen schwankt stark, daher sind die Ergebnisse mit der Methode der Stichtagserhebung nicht vorbehaltlos interpretierbar.
- Der spezifische Bedarf an Notfallplätzen für Säuglinge und Kleinkinder soll mit Plätzen in dafür geeigneten Pflegefamilien gedeckt werden (siehe auch Angebotsbereich 1).
- Wie unter Ziff. 2 ausgeführt, wird geprüft, ob ein spezialisiertes kinder- und jugendpsychiatrisches Kriseninterventionsangebot zu schaffen ist.

Angebotsbereich 8: Pflegefamilien mit und ohne Unterstützung durch Familienplatzierungsorganisationen

Insgesamt sind für 355 Plätze Eignungsbescheinigungen ausgestellt. Am Stichtag bestanden insgesamt 287 Pflegeverhältnisse. Von Familienplatzierungsorganisationen begleitet werden 120 Pflegeverhältnisse. 89 Pflegeverhältnisse bestehen bei Verwandten. In den Alterssegmenten von null bis sechs Jahre bestanden 60, von sieben bis 14 Jahre 149, von 15 bis 18 Jahre 75 und über 18 Jahre drei Pflegeverhältnisse. Auf die Systematik der Angebotsbereiche 1 bis 7 im stationären Bereich übertragen, ergänzen diese Pflegeverhältnisse die Bereiche 1, 2 und 3. Die interkantonale Nutzungsverflechtung ist vorhanden, kann aber aufgrund von unvollständigen Angaben aus den Regionen (noch) nicht quantifiziert werden

Fazit:

- Das Angebot ist mit 68 freien Plätzen sehr gut.
- Damit die passende Familie gefunden werden kann, müssen laufend neue Familien im Umfeld der zu betreuenden Kinder oder Jugendlichen oder unabhängig davon gesucht werden.
- Auf die regionale Versorgung ist bei der Suche von neuen Pflegefamilien ein besonderes Augenmerk zu richten.



- Um das Risiko zu vermeiden, dass Pflegefamilien als «Lösung für alles» gelten und damit überfordert werden, müssen Pflegeeltern einerseits adäquate Unterstützungsmassnahmen erhalten. Andererseits muss im vorgelagerten Abklärungssystem das Platzierungssetting Familie oder Einrichtung aufgrund der Problemlage der Kinder bzw. Jugendlichen begründet gewählt werden.

4.2 Genereller quantitativer Entwicklungsbedarf

Von den 274 bewilligten Plätzen waren am 31. Dezember 2014 220 Plätze belegt. Interessant ist dabei die interkantonale Nutzungsverflechtung bei den Platzierungen. So stammten am 31. Dezember 2014 62 Kinder oder Jugendliche aus anderen Kantonen. Demgegenüber waren 78 St.Galler Kinder und Jugendliche in anderen Kantonen platziert. Während die Platzierungen von ausserkantonalen Kindern und Jugendlichen in den St.Galler Einrichtungen gegenüber der Analyse 2010 leicht angestiegen ist, ist die Zahl der St.Galler Kinder und Jugendlichen in ausserkantonalen Einrichtungen mit 78 beziffert und hat damit im Vergleich zum Jahr 2010 um 21 Platzierungen abgenommen.

Im Bereich der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Familien waren von den bewilligten 355 Plätzen 287 Plätze belegt. Davon stammten 74 Kinder oder Jugendliche aus anderen Kantonen, während 51 St.Galler Kinder oder Jugendliche ausserkantonale untergebracht waren.

Fazit:

- Das bestehende Angebot kann als ausgewogen bezeichnet werden, es wird kein nennenswerter Aus- oder Abbau ausgewiesen. Im Vergleich zur Erhebung im Jahr 2010 ist bei den stationären Einrichtungen eine leichte Abnahme der bewilligten und belegten Plätze zu beobachten. Zudem zeigen sich ein leichter Anstieg der Nutzerinnen und Nutzer aus anderen Kantonen und eine Abnahme der ausserkantonalen Platzierungen. Diese Entwicklungen deuten insgesamt auf einen gesunkenen Platzbedarf in stationären Einrichtungen hin.
- Der Kanton St.Gallen ist insbesondere im Angebotsbereich 3 auf Plätze in anderen Kantonen angewiesen. Die ausserkantonale Platzierung von Kindern und Jugendlichen ist zum Teil abklärungsbedingt gewählt, zum Teil begründet sie sich mit einer unaufschiebbaren Dringlichkeit einer Platzierung. Die interkantonale Nutzungsverflechtung ist ein Mehrwert für die einweisenden Stellen. Die Ausgewogenheit der Nutzungsverflechtung soll aber im Gleichgewicht bleiben.
- Die verfügbaren (355) und die besetzten Plätze (287) für Kinder und Jugendliche in Familien machen mehr als die Hälfte aller Platzierungen in der Dauerbetreuung aus. Vorliegender Bericht zeigt die Bedeutung dieser Betreuungsform eindrücklich auf. Der Suche, der Weiterbildung und der Beratung sowie Begleitung von Pflegefamilien ist in Zukunft hohe Beachtung zu schenken. Dies vor allem auch im Hinblick darauf, dass angesichts der zunehmenden Berufstätigkeit von Frauen und grösserer Distanzen innerhalb von Familien die Aufgabe, Kinder oder Jugendliche als Pflegefamilie zu betreuen, sonst wenig attraktiv erscheint und die Bereitschaft dazu abnehmen wird.



4.3 Genereller qualitativer Entwicklungsbedarf

Die Befragten waren sich für alle Angebotsbereiche einig, dass sich der Betreuungsaufwand für Kinder und Jugendliche mit psychischen Störungen und in komplexen Situationen erhöhen wird. Die Befragten hielten zudem fest, dass der Arbeit mit dem Herkunftsfamiliensystem ein noch grösseres Gewicht beigemessen werden sollte. In allen Angebotsbereichen ist den Übergängen und Lösungen im Anschluss an die stationäre Phase mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Bei Rückplatzierungen in die Herkunftsfamilie sind weiterführende Beratungs- und Begleitangebote für die Kinder und Jugendlichen sowie deren Eltern durch das Hilfssystem (KESB, Beiständinnen und Beistände, sozialpädagogische Einrichtung) zu prüfen. Vor- und nachgelagerte Angebote (z.B. sozialpädagogische Familienbegleitung) sind zu stärken und der frühen Förderung, insbesondere auch der familienergänzenden Betreuung, ist grössere Bedeutung beizumessen (vgl. Strategie «Frühe Förderung» unter Ziff. 2).

Generell wird darauf hingewiesen, dass die Anforderungen an das Fachpersonal im Hinblick auf Flexibilität, Belastbarkeit und Beziehungsarbeit sehr hoch sind. Nicht immer gelingt es, geeignetes Personal für die anspruchsvolle Betreuungsarbeit zu finden.

Fazit:

- Wie im neuen kantonalen Kinder- und Jugendprogramm «beteiligen, schützen, fördern» vorgesehen, sind die Standards für stationäre Kinder- und Jugendeinrichtungen zu prüfen und im Hinblick auf die Anforderungen, die sich aufgrund der anspruchsvollen Fallsituationen ergeben, anzupassen.
- In Zusammenarbeit mit dem Sozialforum Ost (Zusammenschluss der stationären Kinder- und Jugendheimleitungen im Kanton St.Gallen) sind die Entwicklungen und Herausforderungen bezüglich der Zielgruppen zu diskutieren. Gemeinsame Fachveranstaltungen sollen aktuelle Themen aufgreifen, um die Weiterentwicklung generell zu fördern.
- Die Qualität der Platzierungsprozesse ist in Zusammenarbeit mit den KESB und den Beiständen sicherzustellen und gegebenenfalls zu verbessern. In diesem Zusammenhang soll auch der Bedarf an weiteren Abklärungs- und Durchgangsangeboten geprüft werden.
- In der neuen kantonalen Strategie «Kinderschutz» wird ein spezieller Fokus auf Kinder und Jugendliche aus psychisch belasteten Familien gelegt.
- In der Strategie «Frühe Förderung» ist u.a. vorgesehen, dass Familien mit einem erhöhten Risiko frühzeitig von unterstützenden Begleitangeboten profitieren können.
- Familienergänzende Betreuungsangebote nehmen in der Förderung von Kindern eine wichtige Funktion ein, sie wirken präventiv und können belastete Familien unterstützen. Eine verbesserte Finanzierungssituation dieser Angebote ist anzustreben.
- Niederschwellige Beratungs- und Begleitangebote wie beispielsweise die sozialpädagogische Familienbegleitung können Eltern stärken und in ihrem Erziehungsauftrag und in der Alltagsbewältigung unterstützen. Die Finanzierung dieser Begleitsysteme ist sicherzustellen.



4.4 Abstimmungs- und Koordinationsbedarf

Der Bericht der Hochschule Luzern weist auf einen hohen Abstimmungs- und Koordinationsbedarf hin. Die Zusammenarbeit mit den relevanten Kooperationspartnern und anderen Versorgungssystemen ist weiterzuführen und wo nötig zu optimieren:

- Regelmässiger Austausch mit dem Sozialforum Ost und Durchführung von Fachveranstaltungen zu aktuellen Themen.
- Koordination und Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsdepartement hinsichtlich des psychiatrischen Versorgungssystems von Kindern und Jugendlichen.
- Koordination und Zusammenarbeit mit dem Bildungsdepartement hinsichtlich des sonderpädagogischen Versorgungssystems und der Schulinternate.
- Koordination und Zusammenarbeit mit dem Sicherheits- und Justizdepartement hinsichtlich der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden.
- Regelmässiger Austausch und Fachveranstaltungen mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.
- Regelmässiger Austausch im Rahmen der Konferenz Kinderschutz (ehemals AG Kinderschutz).

4.5 Entwicklungen im Monitoring

Das Bundesamt für Justiz realisiert ein umfassendes Projekt «Datenbank zur Heimplanung Schweiz». Aufgrund dieser Ausgangslage verzichtet der Kanton St.Gallen zum jetzigen Zeitpunkt darauf, Verbesserungen im Monitoring einzuleiten.

5 Einrichtungen mit Anerkennung des Bundesamtes für Justiz

Im Kanton St.Gallen verfügen fünf Einrichtungen mit insgesamt 103 Plätzen (Stand 31. Dezember 2014) über eine Anerkennung durch das Bundesamt für Justiz (BJ).

Angebotsbereiche	2: Wohnangebote ab sechs Jahren	3: Erziehungs-Einrichtung ab zwölf Jahren (offen)	4: begleitetes Wohnen ab ungefähr 17 Jahren	5: Erziehungseinrichtung ab 15 Jahren (geschlossen)	7: Aufnahme- und Durchgangsheim
BJ-Typ	4, 16	3, 5, 8, 20	8, 11	5	1
Total Plätze	13	48	12	22	8

Tab. 1: Bewilligte Plätze in den BJ-Einrichtungen nach Angebotsbereichen (31. Dezember 2014)



Der Kanton St.Gallen strebt an, die bestehende BJ-Anerkennung für alle fünf Einrichtungen beizubehalten. Bereits angezeigte Korrekturen betreffen den Angebotsbereich 4. Die Jugendstätte Bellevue hat das Angebot um zwei Plätze reduziert. Alle von der Hochschule Luzern empfohlenen Reduktionen werden in den Überprüfungsverfahren im Jahr 2016 vertiefter diskutiert.

Der Kanton St.Gallen sieht für den Planungszeitraum 2016 bis 2020 keine Gesuche um BJ-Neuanerkennungen vor.

6 Schlussbemerkungen

Die Bedarfsanalyse für die Angebotsentwicklung der Jahre 2016 bis 2020 hat deutlich aufgezeigt, dass das quantitative Angebot im Kanton St.Gallen im Wesentlichen bedarfsgerecht ist. Im Bereich der qualitativen Entwicklung gibt die Analyse wichtige Hinweise, die einerseits die konzeptionelle Weiterentwicklung der Einrichtung betreffen und andererseits auf Verbesserungsmöglichkeiten in der interdepartementalen Abstimmung sowie auf koordinierende Massnahmen zwischen ambulanten, stationären und familiären Versorgungssystemen hinweisen. Die vorliegenden Berichte werden nun im Jahr 2016 mit den Akteurinnen und Akteuren im Kanton St.Gallen im Rahmen einer Plenumsveranstaltung diskutiert und vertieft.

Das im Bericht der Hochschule Luzern aufgeworfene Thema des Fachkräftemangels wird mit Blick auf den in Ziff. 2 erwähnten Bericht der Regierung branchenübergreifend bearbeitet.

7 Dank

Abschliessend danken wir der Hochschule Luzern für die umfassenden Abklärungen mit den verschiedenen Kooperationspartnern im Bereich der Entwicklung des stationären und familiären Angebots für Kinder und Jugendliche. Im Weiteren gehört auch allen Einrichtungsleitenden, den Anbietenden der Familienplatzierungsorganisationen, den Expertinnen und Experten aus den KESB und den Beistandschaften, den Vertreterinnen und Vertretern aus dem ambulanten Bereich sowie den verschiedenen Vertreterinnen und Vertretern aus der Verwaltung für ihre Mitwirkung an dieser Bedarfsanalyse für die stationäre und familiäre Angebotsentwicklung ein besonderer Dank. Die unterschiedlichen Perspektiven haben vielfältige Ergebnisse gebracht, die jetzt zu priorisieren und zu bearbeiten sind. Vor allem aber haben sie ein sehr grosses Engagement für die bestmögliche Ausgestaltung der Dauerbetreuung zum Wohl der Kinder und Jugendlichen im Kanton St.Gallen aufgezeigt.

St.Gallen, 11. Januar 2016