

Evaluation Überprüfungsverfahren (Kurzbericht)

29.06.2010

Heinz Messmer, Brigitte Müller, Olivier Steiner

1 Ausgangslage und Zielsetzung der Evaluation

Nach geltender Rechtslage subventioniert der Bund Erziehungseinrichtungen, welche Kinder und Jugendliche aufnehmen, die aufgrund psychischer oder sozialer Probleme eine intensive stationäre Betreuung benötigen. Um Subventionsbeiträge zu erhalten, müssen die beitragsberechtigten Erziehungseinrichtungen seit Januar 2005 im Vierjahreszyklus ein neues Überprüfungsverfahren durchlaufen, das von der zuständigen Subventionsbehörde, dem Bundesamt für Justiz (BJ), durchgeführt wird.

Bis Ende 2009 wurden alle anerkannten Einrichtungen nach Massgabe der neuen Überprüfungsrichtlinien einmal überprüft. Dies nahm das BJ zum Anlass, die bisherige Überprüfungspraxis zu evaluieren. Nach Ausschreibung des Evaluationsauftrags wurde die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) mit der Durchführung beauftragt.

2 Fragebogen

Die schriftliche Befragung der drei interessierenden Erhebungsgruppen (Erziehungseinrichtungen, Trägerschaften, Kantonale Verbindungsstellen) wurde in Form einer webbasierten Online-Befragung durchgeführt. Die zentralen Themen der Online-Befragung erfassten zum einen die Beurteilungen der Teilnehmenden zu den Phasen und Instrumenten des Überprüfungsverfahrens (Vorbereitung/ Durchführung vor Ort/ Nachbereitung), zum anderen die Einschätzungen der Teilnehmenden hinsichtlich seines Nutzens. Neben den standardisierten Antwortvorgaben konnten die Teilnehmenden ihre Anregungen, Kommentare und Stellungnahmen auch in offenen Textfeldern dokumentieren.

3 Die zentralen Ergebnisse im Überblick

a) Datenrücklauf und Datenkontrolle

- 312 Personen wurden brieflich über die Umfrage informiert und erhielten einen Zugangscodex für die Online-Umfrage. **153 Teilnehmende** haben den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Diese bilden das verwendete Sample.
- Von den Teilnehmenden haben rund 60% die deutsche Version des Online-Fragebogens ausgefüllt, knapp 35% die französische und knapp 4% die italienische Version.
- Bei den Kantonalen Verbindungsstellen betrug der Rücklauf rund 77%, bei den Erziehungseinrichtungen 64%, bei den Trägerschaften 18%.
- Aus den erhobenen **Merkmale zu den Erziehungseinrichtungen** geht hervor, dass die teilnehmenden Institutionen über sämtliche Einrichtungstypen streuen und auch in ihrer Grösse stark variieren. Ein in Bezug auf die Grösse vergleichbarer Sachverhalt kann auch für Trägerschaften und Kantonale Verbindungsstellen festgestellt werden.

b) Einschätzungen zum Überprüfungsverfahren (Phasen und Instrumente)

- Aus den Beurteilungen zu den einzelnen Phasen und Instrumenten des Überprüfungsverfahrens (Unterlagen zur Vorbereitung; Durchführung vor Ort; Unterlagen zur Ergebnissicherung und Nachbereitung) gibt sich ein **allgemeiner Trend** zu erkennen: Die einzelnen Phasen und Instrumente des Überprüfungsverfahrens (Übersichtlichkeit; Klarheit; Verständlichkeit) werden von etwa 90% aller Teilnehmenden als sehr positiv bzw. angemessen eingeschätzt, während jeweils rund 10% der Teilnehmenden diese eher kritisch beurteilen.
- Abweichungen von diesem allgemeinen Trend bestehen nach oben und unten. Als **besonders positiv** werden die Leistungen der BJ-Mitarbeitenden bei der Durchführung vor Ort eingeschätzt, insbesondere deren Vorbereitung und Rückmeldungen und das daraus resultierende Klima. Auch die Instrumente der Ergebnissicherung (Protokoll, Verfügungs- und Steckbrief) erfahren besonders hohe Zustimmungswerten.
- **Eher weniger positiv** dagegen präsentieren sich die Bewertungen zum Aufwand bei der Zusammenstellung der einzureichenden Unterlagen (vorwiegend Deutschschweiz), sowie zu der Frage, inwieweit die BJ-Mitarbeitenden die Handlungsspielräume der Erziehungseinrichtungen kompetent einschätzen können. Auch bei Auflagenbriefen und den damit verbundenen Konsequenzen liegen die Beurteilungen deutlich unter dem Trend (wobei allerdings nur 24 Teilnehmende hierzu kompetent Angaben machen konnten).

c) Angaben zum Nutzen des Überprüfungsverfahrens

- In dem oben festgestellten positiven Trend liegen schliesslich auch die Angaben zum Nutzen des Überprüfungsverfahrens: Mehr als 90% der Teilnehmenden erachten dieses als sinnvoll und nützlich. Im selben Umfang geben die Teilnehmenden an, an der Umsetzung der vereinbarten Entwicklungsziele zu arbeiten. Zu jeweils vier Fünfteln wird die Ansicht vertreten, das Überprüfungsverfahren stimulare die fachliche Reflexion und verbessere die Arbeit der betreffenden Institutionen. Dennoch erleben rund 17% der Teilnehmenden das Verfahren als übermässige Kontrolle und mehr als ein Drittel sieht darin eine übermässige zeitliche Belastung. Weniger positiv werden zudem andere (bzw. vermutete) Effekte des Überprüfungsverfahrens (erhöhte Planungssicherheit; Abstimmung von Angebot und Nachfrage im Kanton) eingeschätzt.
- Nach vorliegenden Angaben sind rund drei Viertel der Befragten mit dem **zeitlichen Abstand** des Überprüfungsverfahrens zufrieden. Knapp 20% wollen diesen Zeitraum ausdehnen, während rund 10% für eine andere Form und 4% für die Abschaffung des Überprüfungsverfahrens plädieren.

d) Effekte des Überprüfungsverfahrens auf die Zusammenarbeit

- Rund drei Viertel der Teilnehmenden geben an, das Überprüfungsverfahren fördere oder verbessere die interinstitutionelle Zusammenarbeit. Eine nach Erhebungsgruppen differenzierte Abfrage gibt hierzu ein genaueres Bild. Die höchsten Werte ergeben sich in Bezug auf die Zusammenarbeit mit dem Bund, die in den einzelnen Erhe-

ungsgruppen zwischen knapp 70 bis 90% variieren. Die wenigsten Verbesserungen werden dagegen in der Zusammenarbeit zwischen Erziehungseinrichtung und Trägerschaft festgestellt. Aus Sicht der Teilnehmenden dieser Erhebungsgruppen werden lediglich im Umfang von 40 bis 50% Verbesserungen in der Zusammenarbeit erfahren. Anteilig am häufigsten werden Verbesserungen in der Zusammenarbeit von den Teilnehmenden aus den Kantonalen Verbindungsstellen festgestellt.

e) Positive Stellungnahmen und Kommentare aus den offenen Antworten

- Starkes Indiz für eine grundsätzlich positive Einstellung unter den Teilnehmenden ist, dass vielfach keine Änderungswünsche hinsichtlich des Überprüfungsverfahrens zum Ausdruck gebracht werden. Stattdessen wird häufig explizit angemerkt, dass das Überprüfungsverfahren in seiner derzeitigen Form unverändert fortgeführt werden sollte.
- Von vielen Teilnehmenden werden insbesondere die fachliche Kompetenz, die gute Vorbereitung sowie das konstruktive Feedback der Mitarbeitenden aus dem BJ ausdrücklich wertgeschätzt. Kompetenz und Professionalität bei der Durchführung des Überprüfungsverfahrens fördern nach vorliegenden Einschätzungen zudem die institutionelle Zusammenarbeit.

f) Kritische Stellungnahmen und Kommentare aus den offenen Antworten

- Kritische Einschätzungen beziehen sich am häufigsten auf die Doppelspurigkeit des Überprüfungsverfahrens mit anderen Formen des kantonalen Controllings und dem damit einhergehenden Mehraufwand. Häufiger wird beklagt, dass der Aufwand der einzureichenden Unterlagen nicht mit dem diesbezüglichen Nutzen korrespondiere. Auch sei das mündliche Feedback vor Ort seitens der BJ-Mitarbeitenden zu sehr detailliert.
- Daraus leitet sich der Vorschlag ab, Anforderungen und Inhalte des Überprüfungsverfahrens soweit zu reduzieren (oder inhaltlich zu fokussieren), dass nur noch die zwischenzeitlichen Veränderungen in der betreffenden Erziehungseinrichtung bzw. die zuvor vereinbarten Entwicklungsziele Gegenstand der Überprüfungen sind, während die weiteren Details mit der Kantonalen Verbindungsstelle abgestimmt werden sollten.
- Ein mehrfach geäußerter Hinweis thematisiert schliesslich die Rolle der praktischen Fallarbeit, die gegenüber einer mehr administrativ ausgerichteten Beurteilung von Konzepten gesamthaft auf zu wenig Aufmerksamkeit stosse; darin drückt sich der Wunsch aus, bei der Beurteilung der Anerkennungsvoraussetzungen Informationen über die fallbezogene Arbeit stärker zu gewichten.

4 Diskussion

Die vorliegenden Befunde lassen sich so interpretieren, dass die Überprüfung der Beitragsvoraussetzungen aus Sicht der Teilnehmenden insgesamt gerechtfertigt ist, verschiedene Verfahrensaspekte jedoch optimiert werden können. Grundsätzlich sind die Kommentare und Stellungnahmen der Teilnehmenden hierzu gespalten. Während zahlreiche Teilnehmende die Ansicht vertreten, dass keine Veränderungen notwendig sind oder das Überprüfungsverfahren in seiner jetzigen Form uneingeschränkt fortgeführt werden sollte, treten andere Teilnehmende für Veränderungen in der Durchführung des Überprüfungsverfahrens ein. Vor dem Hintergrund diesbezüglicher Stellungnahmen lassen sich folgende Möglichkeiten zur Nutzenoptimierung des Überprüfungsverfahrens erwägen:

1. **Rollenklärung:** Es ist zu bedenken, inwieweit Teile des Überprüfungsverfahrens in Form leicht nachprüfbarer Eckwerte an die kantonalen Kontrollen delegiert werden können. Offenkundige oder absehbare Doppelspurigkeiten liessen sich langfristig vermeiden, wenn Bund und Kanton ihr Controlling besser aufeinander abstimmen bzw. ihre Prüfinteressen arbeitsteilig umsetzen würden.
2. **Fokussierung:** Die Delegation formalisierbarer Eckwerte des Überprüfungsverfahrens an das kantonale Controlling eröffnet die Chance, das Überprüfungsverfahren stärker als bisher auf die qualitative Weiterentwicklung bzw. auf die Entwicklungsziele der beitragsberechtigten Erziehungseinrichtungen zu konzentrieren.
3. **Professionalisierung:** Eine Verschlankung des Überprüfungsverfahrens eröffnet darüber hinaus die Option, dass die Praxis der Heimerziehung verstärkt in das Blickfeld der Aufmerksamkeit tritt. Entsprechend wäre zu prüfen, inwieweit neben der Strukturqualität der beteiligten Institutionen auch deren Prozessqualität verstärkt zum Gegenstand des Überprüfungsverfahrens gemacht werden kann.
4. **Transparenz, Qualitätsentwicklung, Planungsinformationen:** Verschiedene Vorschläge der Teilnehmenden zielen auf die konsequente Verfügbar- oder Nutzbarmachung des im Rahmen des Überprüfungsverfahrens erhobenen Wissens mit dem Ziel, die Vielfalt der Heimlandschaft in der Schweiz für alle Beteiligten transparenter zu machen. Es wäre zu prüfen, inwieweit aus der Aufbereitung und Veröffentlichung ausgewählter Daten, die im Rahmen des Überprüfungsverfahrens hervorgebracht werden und das darin erfasste Gesamtangebot fortlaufend beschreiben, weiterführende Ansatzpunkte für die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung sowie für eine datenbasierte Planung der Angebotslandschaft zu gewinnen wären.