

TOP 6

- **Anfrage der FDP Fraktion zu den Hilfen zur Erziehung im JHA am 18.02.2014**

In der Sitzung des Jugendhilfeausschusses vom 18.02.2014 wurde beschlossen die Anfrage der FDP Fraktion im Unterausschuss Leistungen für Kinder, Jugendliche und junge Menschen im Rahmen der Hilfen zur Erziehung zu behandeln.

Zu folgender Fragestellung soll Stellung genommen werden:

- Ob angesichts der steigenden Kosten der Hilfen zur Erziehung der Bestand an Leistungsangeboten dargestellt und bewertet werden kann
- Die vorhandenen Instrumente des Qualitätsmanagements überprüft werden können
- Die Bedarfe festgestellt und Planungsziele definiert werden können

Ferner wurde die Verwaltung beauftragt, im Unterausschuss Leistungen für Kinder, Jugendliche und junge Menschen im Rahmen der Hilfen zur Erziehung ein Handlungskonzept mit geeigneten Steuerungsinstrumenten im interkommunalen Vergleich zu erarbeiten und dem Jugendhilfeausschuss zur Beratung vorzulegen.

1. Qualitätsstandards in der Gewährung erzieherischer Hilfen :

Die kontinuierliche Weiterentwicklung der Verfahren zur Gewährung der erzieherischen Hilfen ist seit Gründung des Jugendamtes 1989 fester Bestandteil der Qualitätsentwicklung. In einem über mehrere Jahre angelegten Projektzeitraum wurde gemeinsam mit dem Landesjugendamt und dem ISA Münster bereits 1996 das Verfahren zur Leistungsgewährung weiter qualifiziert. Im Ergebnis entstand somit die erste methodisch und inhaltlich ausdifferenzierte Geschäftsordnung für den Bezirkssozialdienst. Die Kernpunkte der damaligen Geschäftsordnung wie die Fachkonferenz als Entscheidungsgremium (das Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte) sowie die enge Anbindung und Beteiligung der wirtschaftlichen Jugendhilfe sind bis heute bewährter Standard.

Die in 2011 durchgeführte Personalbedarfsbemessung im Bezirkssozialdienst erfolgte auf der Grundlage der zuvor gebildeten Kern- und Teilprozesse nebst der dazugehörigen Beschreibung der konkreten Arbeitsschritte. (Anlage 1)

Diese Prozessbeschreibungen stellen den Kern des Qualitätshandbuchs des Bezirkssozialdienstes dar, und werden ergänzt durch die in der Fachanwendung GeDok (PC gestütztes Falldokumentationssystem) eingestellten Vorgaben z.B. Pflichteingaben in der Falleingangsphase / soz. päd. Diagnostik etc.

Somit wurde in Sankt Augustin schon 2011 der gesetzlichen Normierung im Bundeskinderschutzgesetz, das am 1.1.2012 in Kraft trat, im Rahmen des § 79a zur Qualitätsentwicklung Rechnung getragen.

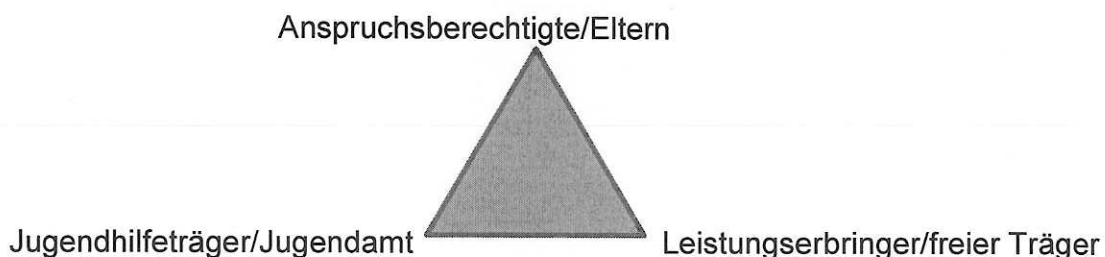
1.1. Wie wird ein Fall ein Fall

Auf der Grundlage des § 1 SGB VIII soll die Jugendhilfe:

- junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,
- Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,
- Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen,
- dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.

Dazu gehören Leistungen und andere Aufgaben gem. § 2 SGB VIII; u.a. die Hilfen zur Erziehung gem. der §§ 27 ff sowie des § 41 Hilfen für junge Volljährige. Eltern und junge Volljährige besitzen darauf einen individuellen Rechtsanspruch.

Der komplexe Prozess der Hilfestellung im Rahmen bewegt sich grundsätzlich innerhalb eines Dreiecks.



1.2. Wie wird aus dem Fall eine Hilfe

Zunächst werden Art und Umfang der notwendigen Hilfeleistung in einer gemeinsamen Bedarfsermittlung zwischen Jugendamt und Eltern festgelegt.

Die Entscheidung über die Art der Hilfeleistung, z.B. über eine ambulante oder stationäre Hilfe, wird in einem Fachkräftegremium (päd. Fachkräfte/wirtschaftliche Jugendhilfe/Leitung) der sog. Fachkonferenz getroffen.

Kriterien sind eigene familiäre Ressourcen, der erzieherische Bedarf, räumliche und örtlichen Notwendigkeiten z.B. im Hinblick auf den Schulbesuch und/oder geplante Rückkehr in die Familie, sowie vorhandene Angebote. Im Rahmen des Bedarfs werden die finanziellen Auswirkungen berücksichtigt.

Die Fachkonferenz spricht Empfehlungen zum möglichen Träger der Maßnahme aus. Die letztliche Entscheidung fällt im Zusammenwirken von Fachkraft gemeinsam mit den Leistungsberechtigten, die, wie schon erwähnt, ein Wunsch und Wahlrecht besitzen sofern nicht erhebliche Mehrkosten mit dieser Entscheidung einhergehen.

2. Kosten der bewilligten Leistung / Art und Umfang der Hilfeleistung

Zuständig für den Abschluss von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen im Bereich der stationären Hilfen sind die Jugendämter in deren Kommune der Träger seinen Sitz hat. Für die ambulanten Hilfen ist jeweils das beauftragende Jugendamt für die entsprechenden Vereinbarungen zuständig.

In diesen Vereinbarungen sind differenziert alle Leistungsangebote mit den entsprechenden Kosten in Form von Tagessätzen und/oder Fachleistungsstunden dargelegt. Diese werden jährlich neu verhandelt.

Betrachtet man die durchschnittlichen Jahreskosten der Hilfen zur Erziehung, bspw. die der stationären Hilfen wie Heimunterbringung und Vollzeitpflege, so ist festzustellen, dass in NRW die bundesweit höchsten Kostensätze gezahlt werden müssen.

(Anlage 2)

Bei der Suche nach einem geeigneten Angebot können die Mitarbeiter auf eine umfangreiche Datenbank mit über 300 Trägern zurückgreifen. Diese ist in dem Falldokumentations- und Fallbearbeitungssystem GeDoK hinterlegt.

Diese Datenbank enthält neben der Kurzbeschreibung des Angebots die aktuell gültigen Kostensätze. In einem zusätzlichen Tool können Bewertungen (nach Schulnoten) der Kollegen eingesehen werden, die Aussagen über die Qualität des Leistungsangebotes und die Zusammenarbeit enthalten.

Zielführend muss jedoch die Suche nach der passgenauen Hilfe sein. Nur wenn der erzieherische Bedarf durch das Angebot gedeckt ist, besteht Aussicht auf Erfolg und einen gelungenen Abschluss. Abbrüche von Maßnahmen und Anbieterwechsel sind unbedingt zu vermeiden da sie den Erfolg maßgeblich gefährden.

3. Steuerung und Einzelfallmanagement

Im Verlauf der Hilfe spielt die in § 36 SGB VIII normierte Hilfeplanung die entscheidende Rolle in Bezug auf die Steuerung aller erzieherischen Hilfen. Die Verpflichtung zur Mitwirkung und die regelmäßige Überprüfung der Maßnahmen stehen dort im Vordergrund.

Der § 36 enthält zwar keine zeitliche Definition von regelmäßig, gleichwohl hat sich in der Praxis ein Zeitraum von 6 Monaten bewährt und als realistisch erwiesen. In diesen halbjährlichen Gesprächen wird der zuvor gemeinsam aufgestellte Hilfeplan, der alle konkreten Ziele und Maßnahmen beschreibt, erneut auf seine Gültigkeit hin überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Nicht gesetzlich normiert, in Sankt Augustin jedoch schon lange geübte Praxis, sind die sogenannten Verlaufskonferenzen. Im Gegensatz zur Hilfeplanung, an der die Eltern, Träger und Fachkraft beteiligt sind, findet die Verlaufskonferenz als reines Fachkräftegremium analog zur Fachkonferenz statt.

Hierbei wird jährlich der Grad der Zielerreichung einer intensiven Prüfung unterzogen. In besonderen Einzelfällen kann der Träger der Maßnahme hinzugezogen werden. Konkreten Einfluss auf die weitere Hilfeentscheidung hat der Träger jedoch nicht. Dies obliegt ausschließlich dem öffentlichen Jugendhilfeträger.

Diese Verfahrensweise stellt einerseits fachliche Standards sicher, andererseits gibt es Hinweise auf fehlende- oder weniger sachdienliche Angebote im Bereich der freien Träger. Maßnahmen und Hilfen die nachweislich ineffektiv sind können beendet und u.U. durch andere ersetzt werden, sofern diese bedarfsgerecht sind.

Eine Einflussnahme auf die erzieherischen Hilfen kann nur im Rahmen der Einzelfallsteuerung erfolgen. Andere Instrumente sind nicht vorhanden oder rechtswidrig. So ist es z.B. nicht möglich bestimmte gesetzlich normierte Hilfearten zu verweigern.

3.1. Herausforderungen in der Einzelfallsteuerung:

Die Steuerung der einzelnen erzieherischen Hilfen befindet sich fachlich auf gutem Niveau. Die detaillierte Beschreibung der Kernprozesse im Handbuch des Bezirkssozialdienstes stellt sicher, dass die Aufgabenerledigung einheitlichen Standards folgt. Die Steuerung erfolgt direkt und unmittelbar.

Die inhaltliche Ausrichtung der Angebote orientiert sich an den erzieherischen Bedarfen der Familien, Kindern und Jugendlichen im Einzelfall. Immer intensiver werdende Hilfebedarfe ziehen intensivere und daher teurere Hilfen nach sich. So ist es bspw. nicht möglich schwer traumatisierte Kinder in sogenannten Regelgruppen mit einem Mitarbeiterschlüssel von 1:2 zu betreuen. Hier ist mindestens ein Setting von 1:1,5 oder dichter erforderlich.

Der hohe Auslastungsgrad der örtlichen Einrichtungen führt darüber hinaus zu ausgesprochen wenig Flexibilität bei der Ausgestaltung der Angebote. Es gelingt dem Bezirkssozialdienst zunehmend seltener ortsnah eine Auswahl an bedarfsgerechten Angeboten zu haben und darüber hinaus Verhandlungsspielräume bei den Kosten der Maßnahmen zu nutzen.

Benjamin Landes vom ISS in Frankfurt kommt in seinem Aufsatz zum Kostenmanagement in den Hilfen zur Erziehung zu dem Schluss *„ Grundsätzlich droht dieser Maßnahme (Druck auf Träger zur Senkung der Kostensätze bei Vollauslastung) die Erfolglosigkeit, weil die Preiskomponente von der Mengenkompente der fallspezifischen Kosten dominiert wird. .. Als dynamisches Risiko tritt wiederum die Gefahr der Einleitung nicht passgenauer Hilfen auf. Nicht passgenaue Hilfen enden in Abbrüchen, Drehtüreffekten oder Hilfekarrieren, die meist teurer sind als die richtige Hilfe zur richtigen Zeit am richtigen Ort.*

In Bezug auf die Mengenkompente sind die Spielräume ähnlich eng gesetzt. In der Mehrzahl der Einzelfälle (ca. 75 %) ging einer stationären Maßnahme eine ambulante voraus. Innerhalb dieser stationären Einzelfälle wiederum bestehen lediglich bei einem geringen Prozentsatz (ca. 25 %) Chancen auf eine Rückführung so das von einem dauerhaft hohen Bestand an stationären Maßnahmen auszugehen ist.

4. Erarbeitung eines Handlungskonzepts mit geeigneten Steuerungsinstrumenten im interkommunalen Vergleich zur Beratung im Jugendhilfeausschuss:

Zur Betrachtung und Bewertung der Gewährungspraxis innerhalb der Hilfen zur Erziehung und den Kostenfolgen, werden gerne interkommunale Vergleiche oder Vergleichsringe zur Hilfe genommen.

Diese sind jedoch aus fachlicher Sicht nur eingeschränkt aussagekräftig und können bestenfalls Anregungen geben Teilbereiche genauer zu untersuchen. So werden z.B. Gemeinden nach grob gerasterten Einwohnerzahlen zusammengefasst (20.000-60.000) und Angaben zur Sozialstruktur nicht der örtlichen Situation angepasst (Angaben zum Anteil SGB Leistungsbezieher oder Anteil der Alleinerziehenden, verfügbarer Wohnraum und Mietspiegel, oder das Vorhandensein von Diensten und Einrichtungen z.B. Frauenhäuser).

Möchte man jedoch trotz der genannten Einschränkungen einen interkommunalen Vergleich heranziehen, so bietet sich die Betrachtung des jährlich erscheinenden HZE Berichtes an. Dieser wird auf Datenbasis des jeweiligen Vor-vor-Jahres von der

Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (Forschungsverband Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund), dem LWL-Landesjugendamt Westfalen, und dem LVR-Landesjugendamt Rheinland herausgegeben. Schwerpunktmäßig beschäftigt sich dieser Bericht mit den Entwicklungen bei der Inanspruchnahme und den Ausgaben erzieherischer Hilfen in Nordrhein-Westfalen. Seit dem Jahre 2001 ist somit ein landesweites Berichtswesen zu den Hilfen zur Erziehung installiert worden, welches für Praxis, Politik und Wissenschaft der Kinder- und Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen eine Informations- und Erkenntnisgrundlage darstellt.

Über die Auswertungsperspektive der Jugendamtstypen soll es den Jugendämtern ermöglicht werden, eigene Daten zur Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung mit Jugendämtern in einer zumindest ähnlichen Größe sowie vergleichbaren sozialstrukturellen Rahmenbedingungen zu vergleichen.

Das Sankt Augustiner Jugendamt ist im Jugendamtstyp 5 eingestuft. In dieser Kategorie sind kreisangehörige Gemeinden mit unter 60.000 Einwohnern und einer Belastungsklasse 3 (geringe bis mittlere Belastung der sozioökonomischen Lebenslagen) zusammengefasst.

Um hier einen kurzen aber aussagekräftigen Überblick über die für Sankt Augustin besonders interessanten Daten der HzE Berichte, die natürlich im Gesamtvolumen sehr viel umfangreicher sind, geben zu können, wurden die Tabellen „Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung nach Leistungssegmenten in den Jugendamtsbezirken pro 10.000 der unter 21-jährigen Bevölkerung“ sowie „Lebenslagen von Hilfen zur Erziehung in Anspruch nehmenden jungen Menschen“ der letzten vier HzE Berichte ausgewertet und aufbereitet. (Anlage 3)

Nach Betrachtung der ausgewählten Zahlen in Bezug auf die Hilfearten lässt sich festhalten, dass sich das Jugendamt Sankt Augustin im Verhältnis zu der Vergleichszahl im Bereich des Jugendamtstyps 5 (JAT 5) bei allen Hilfearten – außer der Heimerziehung und bis auf eine Ausnahme bei der Zahl der Hilfen im Bericht 2012 – konstant unter der jeweiligen Vergleichszahl befindet.

Insgesamt deutet dies eindeutig daraufhin, dass der konsequent verfolgte Präventionsansatz zu einer positiven Entwicklung führt. Insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass sich das Jugendamt Sankt Augustin ohnehin schon innerhalb des einschlägigen Jugendamtstyps an der obersten Grenze der Einwohnerzahl befindet, und sich daher im Vergleichskreis mit kreisangehörigen Gemeinde wiederfindet, die wesentlich weniger Einwohner und auch ggf. auch ländlichere Strukturen haben.

Die Kategorisierung und der Vergleich mit dem JAT 5 ist auch ein erster möglicher Erklärungsansatz für die vergleichsweise überdurchschnittlich hohen Werte im Bereich der Heimerziehung.

Hinzu kommen hier folgende weitere Thesen:

Auf Sankt Augustiner Stadtgebiet sind Wohngebiete mit besonders hohen Belastungsfaktoren angesiedelt. Dies spiegelt sich in der Tabelle bezüglich der Belastungsfaktoren wider, wonach sich Sankt Augustin durchgängig, und zum Teil sehr deutlich, über der angeführten Vergleichszahl bewegt. Insbesondere der Anteil von

Familien mit Transferleistungsbezug liegt deutlich und ununterbrochen über der Vergleichszahl für den Jugendamtstyp 5.

Im Rahmen der neu eingerichteten und seit Ende Juni 2014 besetzten Stelle „Controlling/Allgemeine Verwaltung“ wird sich erstmalig mit dem Aufbau eines Fach- und Finanzcontrolling im Jugendamt beschäftigt.

In einem ersten Schritt wird momentan eine bereits bestehende Liste mit allen „Fällen“ der wirtschaftlichen Jugendhilfe, aus der sich tatsächliche Ausgaben und Hochrechnungen ergeben, weiter bearbeitet und um Auswertungskriterien erweitert.

Ferner ist zunächst beabsichtigt, verbunden mit der anstehenden Einführung einer Software für das Controlling im Jugendamtsbereich, weiter an der Leistungs- und Kostentransparenz in den Hilfen zur Erziehung zu arbeiten. Hierzu wird insbesondere angestrebt ein standardisiertes Berichtswesen einzuführen, sowie die bestehenden Kennzahlen aufzuarbeiten und soweit erforderlich neue Kennzahlen zu entwickeln.

Angesichts der geschilderten aktuellen Situation wird angeregt dem Jugendhilfeausschuss folgende Beschlussfassung zu empfehlen:

1. Der Jugendhilfeausschuss nimmt den Sachstandsbericht der Verwaltung zur Kenntnis.
2. Der Jugendhilfeausschuss beauftragt die Verwaltung, jährlich einen qualifizierten Budgetbericht unter Berücksichtigung der relevanten Wirkfaktoren vorzulegen