Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Jugendhilfeausschuss	19.08.2009	öffentlich
Migrationsrat	30.09.2009	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Bericht zur Entwicklung in den Hilfen zur Erziehung

Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)

Jugendhilfeausschuss, 07.09.2005, Dr.-Nr. 1299
Finanz- und Personalausschuss, 18.10.2005, Dr.-Nr. 1299
Jugendhilfeausschuss, 06.09.2006, Dr.-Nr. 2722
Jugendhilfeausschuss, 13.08.2008, Dr.-Nr. 5616

Sachverhalt:

Wie bereits in den Jahren 2005, 2006 und 2008 soll mit dieser Vorlage über die Entwicklungen im Bereich der erzieherischen Hilfen berichtet werden.

Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Ergebnisdarstellung -bestehend aus Fallzahlen, Finanzdaten und den erzielten Effekten im Jahresvergleich ergänzt um die aktuellen Entwicklungen im Jahr 2009 (Stand: 30.06.2009).

Eine Auseinandersetzung mit den bereits in früheren Vorlagen ausführlich beschriebenen Einzelmaßnahmen und gesamtgesellschaftlichen Einflussfaktoren ist nicht noch einmal vorgenommen worden.

1. Ausgangslage

Das „Steuerungskonzept Hilfe zur Erziehung“ und der Beschluss des JHA vom 24.04.2002 zur Umsetzung von Sofortmaßnahmen ist handlungsleitend für die jährliche Berichterstattung über die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung.

Als strategische Ziele des Konzeptes wurden seinerzeit insbesondere benannt:

- Erhöhung der Effizienz der Hilfen,
- Erhöhung der Qualität der Effekte von Hilfen,
- kontinuierliche Reduktion der Anzahl kostenintensiver Hilfen,
- Umverteilung der finanziellen Ressourcen von kostenintensiven in weniger kostenintensive Hilfen.

Die zur Zielerreichung entwickelten Maßnahmen sind nachfolgend noch einmal kurz dargestellt.

Wichtige Ansatzpunkte bei der Steuerung der Hilfen waren insbesondere:

- Die Gewinnung von Pflegefamilien, um Kindern und Jugendlichen eine familienanaloge Alternative zu einem Heimaufenthalt zu bieten.

- Der Ausbau ambulanter Unterstützungsangebote, um so eine Herausnahme von Kindern und Jugendlichen aus der Familie zu verhindern, indem die Erziehungskompetenz der Eltern im Familienalltag gestärkt wird.
- Die Schaffung einer Fachstelle für ambulante Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII, um so die Hilfen für seelisch behinderte bzw. von einer solchen Behinderung bedrohten Kindern und Jugendlichen gezielter vornehmen zu können.
- Die regelmäßige Überprüfung stationärer Maßnahmen hinsichtlich einer Rückkehroption der Kinder und Jugendlichen ins Elternhaus.
- Die Betreuung junger Volljähriger durch Fachkräfte in den regionalen Teams des Jugendamtes, die diese Aufgabe spezialisiert wahrnehmen.
- Außerhalb des Steuerungskonzeptes wird insbesondere auf die eingerichtete Fachstelle Kinderschutz und den flächendeckenden Ausbau des Einsatzes von Familienhebammen hingewiesen (Drucksachen-Nr. 2497/2004-2009, JHA v. 9.08.2006)

In Fortführung und Ergänzung der Berichterstattung der Vorjahre kann nunmehr für das Haushaltsjahr 2008 ein Gesamtergebnis vorgestellt werden, basierend auf dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2008 und den durchschnittlichen Fallzahlen und Finanzdaten. Die Fallzahl- und Finanzentwicklung bis zum 30.06.2009 ist ebenfalls dargestellt.

Die nachfolgenden Ausführungen, Einschätzungen und Bewertungen sind immer unter dem Aspekt zu betrachten, dass der Rechtsanspruch auf die jeweilige individuelle, notwendige und geeignete Hilfe unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechtes gesichert sein muss. Dieser Grundsatz gilt sowohl bei einer fachlichen als auch finanziellen Betrachtungsweise.

2. Entwicklungen in der Hilfen zur Erziehung bis 30.06.2009

In den Anlagen 1, 2 und 3 dieser Vorlage werden die Fallzahl- und Finanzentwicklung und die Effekte der letzten Jahre inklusive der Entwicklung bis Mitte des Jahres 2009, in der Anlage 4 die Differenzierung nach Geschlecht und Migrationshintergrund dargestellt.

2.1 Fallzahlentwicklung

Folgende wesentlichen Ergebnisse bei der Fallzahlentwicklung lassen sich bis einschließlich 30.06.2009 zusammengefasst darstellen (s. Anlage 1):

- Insgesamt ist über die Jahre ein kontinuierlicher Anstieg der Gesamtfallzahlen zu verzeichnen, der im ersten Halbjahr 2009 höher ausgefallen ist als in den Vorjahren.
- Der Ausbau der Vollzeitpflegeverhältnisse setzt sich 2009 fort.
- Die stationären Unterbringungen sind nach einem Rückgang in 2006 kontinuierlich angestiegen, in der ersten Hälfte 2009 ebenfalls überdurchschnittlich.
- Relativ konstant blieb zunächst die Zahl der Hilfen für junge Volljährige nach der Veränderung der Zuständigkeitsregelungen zwischen Landschaftsverband und den örtlichen Jugendämtern (2005 bis 2007). Gleichwohl ist im Jahr 2009 ein erkennbarer Anstieg festzustellen.
- Auf die Entwicklung der Inobhutnahmen und ihre Ursachen wurde im Jugendhilfeausschuss (vgl. Drucksachen-Nr. 6679/2004-2009) ausführlich hingewiesen.
- Nach wie vor steigt die Anzahl der ambulanten Hilfen überproportional an. Der Hintergrund ist eine stetig steigende Zahl hilfeschender Eltern und/oder Kinder/Jugendlicher. Durch die aufsuchenden ambulanten Hilfen können bestehende erzieherische Probleme gelöst und somit das Verbleiben der

Kinder innerhalb der Familie gesichert werden.

- Durch Eröffnung einer neuen Tagesgruppe (hier Wochengruppe) im März 2009 konnte eine Warteliste für Kinder und Jugendliche mit diesem Bedarf abgebaut werden, dadurch stieg die Zahl der betreuten Kinder an.
In diesem Zusammenhang kommt zukünftig dem Projekt „Flexible Erziehungshilfen in der Offenen Ganztageschule“ und seiner Auswertung besondere Bedeutung zu.
- Die Entwicklung der Tagespflege wird in den Übersichten -entsprechend der Vorjahre- letztmalig aufgeführt. Da die Tagespflege rechtlich und fachlich keine Hilfe zur Erziehung darstellt, sondern dem Bereich der Tagesbetreuung für Kinder zuzuordnen ist, muss eine diesbezügliche Betrachtung im Rahmen der Berichterstattung zur Kindertagesbetreuung und zu dem Ausbau U 3 erfolgen.
Die hier deutlich werdende Steigerung ist vor dem Hintergrund des Ausbaus der Tagesbetreuung U 3 zu begrüßen und wird durch flankierende Maßnahmen der Stadt Bielefeld unterstützt (Ausbau, Vergütungsregelungen, Qualifizierungsmaßnahmen). Siehe hierzu die fortlaufende Berichterstattung zur KiBiz-Umsetzung (vgl. u. a. Drucksachen-Nr. 4858/2009, 6500/2009).
- In ihrer Wechselwirkung zu betrachten sind die Hilfen nach §19 SGB VIII -gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder- und der Einsatz der Familienhebammen im Rahmen des § 16 SGB VIII. Durch das verzahnte Angebot von Familienhebammen und ambulanten Hilfen konnte offensichtlich einer stationären Unterbringung von Mutter bzw. Vater und Kind in einigen Fällen vorgebeugt werden. Dieses spiegelt sich in den gegenläufigen Entwicklungen der jeweiligen Fallzahlen wider.

2.2 Fallzahlen in Bezug auf Geschlecht und Migrationshintergrund

Die geschlechtsspezifische Betrachtung der Fallzahlentwicklung zeigt im Jahresvergleich nur geringe Abweichungen.

Im Jahr 2008 erhielten durchschnittlich 58% männliche und 42 % weibliche Kinder, Jugendliche und junge Volljährige eine der in der Anlage dargestellten Hilfen. Das Verhältnis bis zum 30.06.2009 hat sich nur wenig verschoben.

Erstmals können -unter Zuhilfenahme der Landesstatistik- Aussagen zur Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung unter Einbeziehung des Migrationshintergrundes gemacht werden.

Zur Identifizierung eines Migrationshintergrundes werden hier die nach der Definition der bundesweiten Statistik -bezogen auf das jeweilige Kind- vorgegebenen Tatbestände

1. ausländische Herkunft mindestens eines Elternteils (nicht Staatsangehörigkeit)
2. in der Familie wird vorrangig deutsch gesprochen

als Merkmal erfasst.

Danach entfielen 63 % der Hilfen im Jahr 2008 auf Kinder, Jugendliche und junge Volljährige ohne Migrationshintergrund. 37 % der Betroffenen verfügten über einen Migrationshintergrund. Die Halbjahresdaten 2009 weichen mit 63,8 % und 36,2 % von dem Vorjahresverhältnis nur geringfügig ab.

Eine differenzierte Aufschlüsselung nach Hilfearten, weiblich/männlich, mit und ohne Migrationshintergrund ist in der Anlage 4 dargestellt.

Bezüglich der Fallzahlen für das Jahr 2009 und deren geschlechts- bzw. hilfeartenspezifische Verteilung kann es noch Verschiebungen geben, da diese Zahlen nur das erste Halbjahr betreffen. Die Zahlen der Landesstatistik können erst im Januar 2010 endgültig ausgewertet werden.

Das Verhältnis von Mädchen und Jungen in Maßnahmen der erzieherischen Hilfen ist insgesamt gesehen mit und ohne Migrationshintergrund fast identisch.

Unterschiede über das Gesamtverhältnis hinaus zeigen sich bei der Betrachtung der einzelnen Hilfearten.

Maßnahmen der sozialen Gruppenarbeit erhalten deutlich mehr Jungen als Mädchen -sowohl mit als auch ohne Migrationshintergrund.

In den Erziehungsbeistandschaften sind Mädchen mit Migrationshintergrund deutlich „unterrepräsentiert“. Ein Erklärungsansatz kann in der höheren Anpasstheit dieser Mädchen liegen. Aus der Praxis wird berichtet, dass Eltern diese Hilfe für ihre Töchter (zwischen 12-17 Jahren) teilweise ablehnen, da sie direkt mit dem Mädchen allein und nicht im Familienverbund bzw. im Gruppensetting geleistet wird.

Auffällig ist die fast gleichstarke Bewilligung von stationären Maßnahmen für Mädchen und Jungen. Dies gilt jedoch nicht Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund. Hier zeigt sich eine deutlich geringere Inanspruchnahme dieser familienersetzenden Hilfen. Zurückzuführen dürfte dies auf -noch- stärker bestehende familiäre Netzwerke (über die Kernfamilie hinaus) sein.

2.3 Finanzentwicklung

2.3.1 Vorbemerkungen

Seit dem Jahr 2009 gelten für die Bewirtschaftung der städtischen Haushaltsmittel die Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF).

Danach ergeben sich -neben einer grundsätzlich anderen Darstellung des Haushaltes- für diese Vorlage zwei wesentliche Anmerkungen.

Zukünftig sind Aufwendungen periodengerecht zuzuordnen. Das bedeutet, dass z. B. Leistungen für die Betreuung eines jungen Menschen für den Monat Dezember 2008, welche aufgrund der Rechnungsstellung im März 2009 an den Träger überwiesen wurden, auch als Aufwand für das Jahr 2008 zu werten sind. Insofern sind die Ausgaben im Jahr 2009 um den periodenfremden Anteil für das Jahr 2008 zu bereinigen.

Um eine Jahresprognose erstellen zu können, sind unter Beachtung der periodengerechten Zuordnung auch die Leistungen zu bewerten, die im laufenden Jahr durch freie Träger der Jugendhilfe zwar erbracht wurden, aber gegenüber der Stadt noch nicht in Rechnung gestellt worden sind. Sie stellen insoweit Verbindlichkeiten der Stadt dar.

Da die Systematik erstmals im Jahr 2009 zu beachten ist, sind die Angaben zu dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2009 nur bedingt belastbar, da sie noch Aufwendungen für das Jahr 2008 enthalten. Sie werden dann in der Eröffnungsbilanz ausgewiesen.

Mit dem NKF-Haushalt entfallen auch Verrechnungen innerhalb eines Amtes.

Dadurch brauchen für Leistungen der städtischen Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfe keine internen Rechnungen innerhalb des Jugendamtes mehr erstellt werden. Das bedeutet, dass ein interner Geldmittelabfluss nicht abgebildet wird und somit Vergleiche der HH-Jahre bei den Erträgen und den Aufwendungen für die Hilfe in Einrichtungen nur bedingt möglich sind. Die Wirtschaftlichkeit der intern erbrachten Leistungen ist über sog. Vorgesysteme und Controllingmaßnahmen sicherzustellen.

2.3.2 Entwicklungen

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Finanzentwicklung ein Spiegelbild der Fallzahlentwicklung darstellt.

Folgende wesentliche Entwicklungen lassen sich feststellen (s. Anlage 2):

- Die Gesamtausgaben im Bereich der Hilfen zur Erziehung stiegen im Jahr 2008 gegenüber den Vorjahren deutlich an. Die Gründe hierzu wurden bereits ausführlich in der Nachtragsvorlage zum Haushalt 2008 (vgl. Drucksachen-Nr. 5965/2004-2009 v. 22.10.2008, Dringlichkeitsentscheidung Nr. 127 v. 29.10.2008, Genehmigung der Dringlichkeitsentscheidung am 26.11.2008) dargelegt. Auch im Jahr 2009 setzt sich die Entwicklung des Jahres 2008 fort.
- Wie schon bei den Erläuterungen der Fallzahlentwicklung ausgeführt, ergeben sich im Jahr 2009 erhebliche Mehraufwendungen bei der Tagespflege. Diese beruhen neben der Ausweitung des Platzangebotes auch auf einer Erhöhung der Stundensätze (vgl. Drucksachen-Nr. 4858/2004-2009). Damit wird der Bedeutung der Tagespflege als gleichrangiges Betreuungsangebot neben der Betreuung in Kindertageseinrichtungen auch finanziell Rechnung getragen. Nur so kann der Rechtsanspruch auf Betreuung auch der unter 3-jährigen zukünftig sichergestellt werden.
- Beachtenswert sind die Finanzentwicklungen für die Bereiche gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder sowie jener der Familienhebammen. Wie bei der Fallzahlbetrachtung

bereits ausgeführt, zeigt der Einsatz von Familienhebammen auch finanzielle Effekte.

- Bei den Ausgaben für die Betreuung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher zeigt die Arbeit der Fachstelle § 35a SGB VIII auch in den Jahren 2008 und 2009 ihre finanziellen Effekte.
- Trotz der oben benannten Unwägbarkeiten bei der periodengerechten Zuordnung der Ausgaben ist unter Berücksichtigung der im Jahr 2009 zu beobachtenden Fallzahlentwicklung und der Berücksichtigung der bis einschließlich 2008 bekannten durchschnittlichen Fallkosten von Mehraufwendungen auszugehen.

Diese Mehraufwendungen betragen nach derzeitigen Einschätzungen und Prognosen ca. 2,1 Mio. €

2.4 Bisherige Effekte der Maßnahmen

Trotz steigenden Fallzahlen und deren finanziellen Auswirkungen werden die Effekte der Steuerungsmaßnahmen anhand der Jahresvergleiche der Finanz- und Fallzahlentwicklung sowie den durchschnittlichen Fallkosten pro Monat deutlich (s. Anlage 3).

- Die Fallzahlen steigen in Bielefeld, wie auch bundesweit weiter an. Nach geringeren Steigerungen in den Jahren 2004 – 2007 fällt diese in 2008 und weiter im ersten Halbjahr 2009 deutlich höher aus. Damit ist auch ein Anstieg der Ausgaben im Jahr 2009 in nicht unerheblichem Umfang zu erwarten. Die Maßnahmen des Steuerungskonzepts sind weiterhin gültig. Aufgrund der bekannten Rahmenbedingungen steigt die Zahl der zu betreuenden Familien und Kinder, da dem Rechtsanspruch auf Hilfe nachzukommen ist.
- Ziel einer effektiven und effizienten Fallsteuerung ist es, neben der fachlichen Leistungserbringung diese auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zielorientiert zu gestalten. Hierbei kommt der gemeinsamen Hilfeplanung große Bedeutung zu. Seit 2004 ist ein stetiger Rückgang der durchschnittlichen Fallkosten zu verzeichnen. So konnten die Kosten pro Fall von 2003 bis 2006 um 288,- € gesenkt werden. In 2007 stiegen die Kosten pro Fall mit 57,- € gegenüber dem Vorjahr wieder kurzfristig an, um im Jahr 2008 wieder um 8 € zu sinken.

Vor Beginn der Steuerungsmaßnahmen lagen die durchschnittlichen Fallkosten (Basis 2003) bei 1.738 € pro Monat. Diese Fallkosten multipliziert mit der durchschnittlichen Fallzahl des Jahres 2008 (2268) ergäben Jahresausgaben von ca. 47,3 Mio. €, mithin knapp 8 Mio. € Mehraufwendungen gegenüber dem Rechnungsergebnis 2008. Für das Jahr 2009 lägen diese Mehraufwendungen dann bei ca. 15 Mio. €

3. Fazit:

Die steigende Anzahl von Meldungen zeigt, dass der Hilfebedarf von Familien weiter zunimmt. Eltern stoßen mit der Erziehung ihrer Kinder immer häufiger an Grenzen und benötigen professionelle Unterstützung. Die steigenden Fallzahlen im Bereich der Hilfe zur Erziehung sind zudem ein Indiz dafür, dass trotz eines kontinuierlichen Ausbaus präventiver Angebote diese nicht immer ausreichen.

Mit der Umsetzung des Steuerungskonzeptes ist es gelungen, die permanente Kostensteigerung der Jahre 1998 bis 2003 zunächst aufzuhalten (Jahr 2004) und mittelfristig sogar Einsparungen in nicht unerheblichem Ausmaß zu erzielen (Jahre 2005/2006).

Auch wenn im Jahr 2007 erstmalig wieder eine Ausgabensteigerung zu verzeichnen war, liegt diese immer noch unterhalb der Steigerungen der ersten Jahre und basiert auf einem niedrigeren Ausgangsniveau. Ohne das Steuerungskonzept hätte sich der Kostenanstieg dynamisch fortgesetzt (siehe Teilziffer 2.4).

Die durchschnittlichen Fallkosten liegen nach wie vor unter dem Niveau des Jahres 2001.

Parallel ist durch das Steuerungskonzept auch eine fachliche Weiterentwicklung im Bereich der erzieherischen Hilfen erkennbar: Das Angebot ambulanter Hilfen innerhalb der Familie ist gestiegen, Kinder im Kindergarten- und Grundschulalter, die außerhalb des Elternhauses untergebracht werden müssen, leben heute häufiger in dem familiären Rahmen einer Pflegefamilie. Der flächendeckende Einsatz von Familienhebammen als zusätzlich finanziertes Angebot hat sich bewährt.

Im Rahmen des Finanzberichts wesens wird die diesjährige Fallzahl- und Finanzentwicklung zeitnah beobachtet und darüber berichtet.

Kähler
Beigeordneter