

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Jugendhilfeausschuss	18.05.2011	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Bericht zur Entwicklung der 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
 Jugendhilfeausschuss, 19.08.2009, Dr.-Nr. 7185

Sachverhalt:

Mit dieser Vorlage werden die Entwicklungen im Bereich der Erzieherischen Hilfen dargestellt. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf Fallzahlen, Finanzdaten und den erzielten Effekten im Jahresvergleich (Stand 31.12.2010).

Da bereits in früheren Vorlagen ausführlich sämtliche Einzelmaßnahmen sowie die gesamtgesellschaftlichen Einflussfaktoren beschrieben worden sind, wird in dieser Vorlage darauf verzichtet.

Zur besseren Vergleichbarkeit und Einschätzung der Entwicklung wurde für den gesamten dargestellten Zeitraum die Tagespflege aus den Darstellungen herausgenommen.

1. Ausgangslage

Das „Steuerungskonzept Hilfe zur Erziehung“ und der Beschluss des JHA vom 24.04.2002 zur Umsetzung von Sofortmaßnahmen ist handlungsleitend für die 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 Ende

2005, 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.
- Ergänzend zum Steuerungskonzept wird insbesondere auf die eingerichtete Fachstelle Kinderschutz und den flächendeckenden Ausbau des Einsatzes von Familienhebammen hingewiesen (Drucksachen-Nr. 2497/2004-2009, JHA vom 09.08.2006).

In Fortführung der Berichterstattung kann nunmehr für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 ein Gesamtergebnis, basierend auf den vorläufigen Rechnungsergebnissen und den durchschnittlichen Fallzahlen und Finanzdaten dargestellt werden.

1.1 Der gesetzliche Auftrag

Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche sowie Hilfe für junge Volljährige sind Leistungsangebote für junge Menschen und Personensorgeberechtigte zur Überwindung von individuellen Problemlagen. Es besteht ein Rechtsanspruch auf die notwendigen und geeigneten Leistungen. Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem Bedarf im Einzelfall. Problem- und Ressourcenanalyse, Beratung und Motivation zur Inanspruchnahme der Hilfen sowie die Erarbeitung von Hilfemöglichkeiten, deren Planung und Durchführung sind gekennzeichnet durch Ganzheitlichkeit, Systemorientierung sowie Lebenswelt- und Alltagsorientierung.

Im Hilfeprozess sind die sozialen, kulturellen und geschlechtsspezifischen Besonderheiten zu berücksichtigen und eine partnerschaftliche Zusammenarbeit aller Beteiligten zu gewährleisten. Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche sowie Hilfe für junge Volljährige sind selbsthilfeorientiert und zielen auf soziale Integration. Die Hilfe berücksichtigt unter Beteiligung der Betroffenen, insbesondere der Kinder und Jugendlichen, die Bedarfsfeststellung und die Begründung der Notwendigkeit der Hilfe sowie die Klärung einer geeigneten Hilfeart. Die Hilfe umfasst zudem die Erstellung, Dokumentation und Fortschreibung des Hilfeplans, die Formulierung von Zielen und deren Kontrolle, die Beteiligung anderer sozialpädagogischer Fachkräfte und Institutionen.

1.2 Die Ausgestaltung der Leistungen

Die Ausgestaltung der Leistungen erfolgt durch Beratung in Erziehungsfragen, Soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistand, Sozialpädagogische Familienhilfe, Erziehung in einer Tagesgruppe, Familienpflege, Vollzeitpflege, Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen sowie weitere Flexible Erziehungshilfen.

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 der fachlichen als auch der finanziellen Betrachtung.

2. Entwicklungen in der Hilfen zur Erziehung bis 31.12.2010

In den Anlagen 1, 2, 3 und 4 dieser Vorlage werden die Fallzahl- und Finanzentwicklung und die Effekte der letzten Jahre sowie die Differenzierung nach Geschlecht und Migrationshintergrund dargestellt.

2.1 Fallzahlentwicklungen

Folgende wesentlichen Ergebnisse bei der Fallzahlentwicklung lassen sich bis einschließlich 31.12.2010 zusammenfassend darstellen:

- Insgesamt ist über die Jahre ein kontinuierlicher Anstieg der Gesamtfallzahlen zu verzeichnen (s. Anlage 1).

- Der Ausbau der Vollzeitpflegeverhältnisse setzt sich 2010 fort.
- Die stationären Unterbringungen sind nach einem Rückgang bis 2006 kontinuierlich angestiegen, in den Jahren 2009 und 2010 aber auf einem Niveau geblieben.
- 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, der sich in 2010 auf diesem Niveau eingependelt hat.
- Auf die Entwicklung der Inobhutnahmen und ihre Ursachen wird im Jugendhilfeausschuss (vgl. Dr.-Nr. 2479/2009-2014) ausführlich hingewiesen.
- In den letzten Jahren stieg die Anzahl der ambulanten Hilfen überproportional an. In 2010 ist eine deutliche Verlangsamung dieses Anstiegs festzustellen.
- Die Fallzahlen in den Tagesgruppen sind kontinuierlich bis 2008 gestiegen, in den Jahren 2009 und 2010 aber stabil geblieben.
In diesem Zusammenhang kommt dem Projekt „Flexible Erziehungshilfen in der Offenen Ganztageschule“ besondere Bedeutung zu.
- 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 in 2009 einer stationären Unterbringung von Mutter bzw. Vater und Kind in einigen Fällen vorgebeugt werden. Dieses spiegelte sich 2009 in den gegenläufigen Entwicklungen der jeweiligen Fallzahlen wieder. In 2010 ist jedoch ein Anstieg beider Fallzahlen zu verzeichnen. Eine Aktenauswertung und Vergleiche der Verweildauer in 2011 sollen bei den Hilfen nach § 19 SGB VIII Steuerungsmerkmale liefern.

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 Hilfe zur Erziehung. Das Verhältnis bis zum 31.12.2010 hat sich nur wenig verschoben. Erneut 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 als Merkmal erfasst:

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

In 2008 entfielen danach 63% der Hilfen auf Kinder, Jugendliche und junge Volljährige ohne Migrationshintergrund. 37% der Betroffenen verfügten über einen Migrationshintergrund. Eine leichte Steigerung der Daten bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund hat sich über 2009 bis Ende 2010 entwickelt, dieser Anteil wuchs auf 39,4%.

Eine differenzierte Aufschlüsselung nach Hilfearten, weiblich/männlich, mit und ohne Migrationshintergrund ist in der Anlage 2 dargestellt.

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.
- Der Anteil der Mädchen mit Migrationshintergrund an den Erziehungsbeistandschaften ist von 2008 bis 2010 um fast 10% angewachsen, aber immer noch sind Mädchen deutlich „unterrepräsentiert“.
- Auffällig ist die fast gleichstarke Bewilligung von stationären Maßnahmen für Mädchen und

Jungen. Dies gilt jedoch nicht für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund. Hier zeigt sich eine deutlich geringere Inanspruchnahme dieser familienersetzenden Hilfe.

- Auffällig ist auch die über drei Jahre stabil gebliebene Inanspruchnahme der Hilfen nach § 35a SGB VIII durch Jungen.

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. Dies 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.

Die endgültigen Jahresabschlussbuchungen zur Erstellung der Bilanzen sind noch nicht erfolgt und somit sind die Rechnungsergebnisse der Jahre 2009 und 2010 nur vorläufig.

2.3.2 Entwicklungen

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

Folgende wesentliche Entwicklungen lassen sich feststellen (s. Anlage 3):

Die Gesamtausgaben im Bereich der Hilfen zur Erziehung sind nach den Kostensenkungen in den Jahren 2005 bis 2007 in den Jahren 2008, 2009 und 2010 wieder gestiegen. Die Gründe hierzu wurden bereits in früheren Vorlagen ausführlich dargestellt (vgl. Dr.-Nr. 5965/2004-2009, Dringlichkeitsentscheidung Nr. 127 v. 29.10.2008).

Die Kostensteigerungen haben sich aufgrund der Steuerungsmaßnahmen jedoch nicht unbeeinflusst linear weiterentwickelt, sondern auf einem abgesenkten Niveau der Jahre 2005 bis 2007.

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 4).

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. Mit Beginn der Steuerungsmaßnahmen ist seit 2004 ein stetiger Rückgang der durchschnittlichen Fallkosten zu verzeichnen.

So konnten die durchschnittlichen mtl. Kosten pro Fall von 2003 bis 2006 um 350 € gesenkt werden. In 2007 stiegen die Kosten pro Fall um 68 € gegenüber dem Vorjahr wieder kurzfristig an, um ab dem Jahr 2008 bis einschließlich 2010 wieder um 128 € zu sinken.

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 2004 aufzuhalten und Kostensenkungen zu erzielen (Jahre 2005 bis 2007). Auch wenn in den Jahren 2008 bis 2010 wieder eine Ausgabensteigerung zu verzeichnen war, liegt diese immer noch unterhalb der Steigerungen der Jahre 1998 bis 2004 und basiert auf einem niedrigeren Ausgangsniveau. Ohne das Steuerungskonzept hätte sich der Kostenanstieg dynamisch fortgesetzt.

Die durchschnittlichen Fallkosten wurden nach einem kurzen Anstieg im Jahr 2007 in den Jahren 2008 bis 2010 weiterhin gesenkt.

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 Einsatz von Familienhebammen als zusätzlich finanziertes Angebot hat sich bewährt.

Erster Beigeordneter

Tim Kähler