

1. Ausgangslage

1.1. Steuerungskonzept Hilfe zur Erziehung

Das „Steuerungskonzept Hilfe zur Erziehung“ und der Beschluss des Jugendhilfeausschusses 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 Qualität und Effizienz der Hilfen, d.h. Umsteuerung unter fachlichen, präventiven und finanziellen Gesichtspunkten,
- kontinuierliche Reduktion der Anzahl kostenintensiver Hilfen,
- Umverteilung der finanziellen Ressourcen von kostenintensiven in weniger kostenintensive Hilfen.

Wichtige Maßnahmen 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 bedrohte Kinder und Jugendliche gezielter vornehmen zu können,
- die Betreuung junger Volljähriger durch Fachkräfte in den regionalen Teams des Jugendamtes, die diese Aufgabe spezialisiert wahrnehmen,
- der Aufbau eines ehrenamtlichen Patinnenangebotes mit dem Kinderschutzbund,
- die Installierung eines Präventionsangebotes für Kinder psychisch kranker Eltern.
- die Einrichtung der Fachstelle Kinderschutz und der flächendeckende Ausbau des Einsatzes von Familienhebammen,
- die Gründung eines Netzwerkes Frühe Hilfen und
- die Entwicklung und Etablierung der Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule im Rahmen von flexiblen Erziehungshilfen an der OGS.

Die Umsetzung der Maßnahmen wurde begleitend gestützt durch den Aufbau eines entsprechenden Controllings und Berichtswesens, die Einführung verbindlicher Regelstandards, Qualifizierungsmaßnahmen für alle beteiligten Fachkräfte (Diagnosekompetenz, Zielvereinbarungen, Steuerung Hilfeplanverfahren) sowie einen begleitenden Qualitäts- und Planungsdialog mit den freien Trägern.

Mit den im Jahr 2011 begonnenen fünf HSK-Maßnahmen

- Nutzbarmachung der qualifizierten Leistungen der Erziehungsberatungsstellen im Vorfeld ambulanter Hilfen
- Patenschaften für Kinder psychisch kranker Eltern zur Vermeidung von Hilfe zur Erziehung
- Fallrevision und Reintegration von stationär untergebrachten Kindern und Jugendlichen zur Rückführung in den elterlichen Haushalt
- Gewinnung von zusätzlichen Pflegeeltern für ältere Kinder als familiennahe Alternative zur Heimunterbringung
- veränderte Steuerung im Einzelfall und Prozesscontrolling zur Optimierung der zielorientierten Hilfeplanung

wurden die ursprünglichen Steuerungsziele weiter verfolgt und fachliche Maßnahmen weiter entwickelt.

Dieser Steuerungsansatz wurde auch mit den im 3. Terial 2013 begonnenen HSKplus-Maßnahmen

- nachhaltige Sicherung der bisherigen HSK-Erfolge
 - Fallsteuerung im Bereich der Hilfen für Mütter/Väter-Kinder-Angebote
 - Gewinnung von Pflegefamilien mit Migrationshintergrund
 - Bündelung der Fallsteuerung im Bereich der ambulanten und stationären Eingliederungshilfe in einer gemeinsamen Fachstelle
 - Schaffung von Gruppenangeboten im Bereich der ambulanten Eingliederungshilfe
 - Gewinnung von weiteren Bereitschaftspflegefamilien
- weiter verfolgt.

Die bislang umgesetzten Steuerungsmaßnahmen zeigten und zeigen neben der fachlichen Weiterentwicklung in den betroffenen Arbeitsbereichen auch die intendierten finanziellen kostendämpfenden Effekte.

In Fortführung der Berichterstattung kann nunmehr für das Haushaltsjahr 2015 ein Gesamtergebnis, basierend auf durchschnittlichen Fallzahlen, den vorläufigen Rechnungsergebnissen und Finanzdaten dargestellt werden.

1.2. 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. Das bestehende Wunsch- und Wahlrecht ist zu beachten, sofern nicht unverhältnismäßige Mehrkosten entstehen.

Im Hilfeprozess sind die sozialen, kulturellen und geschlechtsspezifischen Besonderheiten zu berücksichtigen und eine partnerschaftliche Zusammenarbeit aller Beteiligten zu gewährleisten.

1.3. Die Ausgestaltung der Leistungen

Die Ausgestaltung der Leistungen erfolgt auf vielfältige Weise. Zu ihnen zählen die Beratung in Erziehungsfragen, Soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistand, Sozialpädagogische Familienhilfe, Erziehung in einer Tagesgruppe, Familienpflege, Vollzeitpflege, Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen sowie weitere Flexible Erziehungshilfen.

Dies gilt - wenn auch eingeschränkt - für den Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf eine Integrationshilfe im schulischen Bereich. Im Gegensatz zu den Hilfen zur Erziehung ist die Jugendhilfe hier nachrangig leistungs verpflichtet. Kommt jedoch der vorrangig leistungs verpflichtete schulische Bereich mit seinem Leistungsangebot dem Hilfebedarf nicht genügend nach, ist die Jugendhilfe verpflichtet, die im Einzelfall notwendigen und geeigneten Hilfen zu gewähren.

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 den Hilfen zur Erziehung bis 31.12.2015

Die hohe Anzahl von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in 2015 hat die Fallzahlen und die Ausgaben in den Erzieherischen Hilfen maßgeblich beeinflusst. Neben der Erstunterbringung von jungen Flüchtlingen in Clearingeinrichtungen stieg auch der Bedarf an Anschlussmaßnahmen im ambulanten und insbesondere im stationären Bereich. Zum Jahresende 2015 befanden sich ca. 350 junge Flüchtlinge in Clearingeinrichtungen und über 200 in anschließend gewährten Hilfen. Wie in den vorhergehenden Berichten werden die nachfolgenden Fallzahlen sowie die Angaben zur Finanzentwicklung ohne die Zahlen der unbegleiteten Flüchtlinge dargestellt. Zur Entwicklung im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge wurde zuletzt am 25.05.2016 im Jugendhilfeausschuss berichtet (Dr-Nr. 3178/2014-2020).

In den **Anlagen 1 bis 7** werden die Fallzahlentwicklung, die Finanzentwicklung und die Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Fallkosten ohne und mit Integrationshelfer sowie die Differenzierung nach Geschlecht und Migrationshintergrund dargestellt.

2.1. Fallzahlentwicklung

2.1.1. Fallzahlen ohne und mit Integrationshilfen

Folgende wesentlichen Ergebnisse bei der Fallzahlentwicklung lassen sich bis einschließlich 31.12.2015 zusammenfassend darstellen:

Anlage 1 (ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge; ohne Integrationshelfer)

In 2015 ist erneut nur ein leichter Anstieg der Gesamtfallzahlen von 2.325 auf 2.355 zu verzeichnen. Der Anstieg der Fallzahlen zeigt sich insbesondere in den letzten Monaten des Jahres 2015.

Die Zahlen liegen dennoch auf dem Niveau des Jahres 2011 und weiterhin deutlich unter den Fallzahlen des Jahres 2010.

Weitere Detailauswertungen ergeben Folgendes

- Die Fallzahlen im Bereich der stationären Unterbringungen nach § 34 SGB VIII bewegen sich seit 2009 auf einem einheitlichen Niveau und sind im Vergleich zum Vorjahr sogar leicht rückläufig.
- Die Anzahl der ambulanten Hilfen ist in 2015 gegenüber dem Vorjahr nur minimal angestiegen und bewegt sich in den letzten Jahren auf einem konstanten Niveau.
- Die Zahl der Vollzeitpflegeverhältnisse war nach einem stetigen Ausbau in den letzten Jahren in 2014 erstmals konstant und ist in 2015 wieder leicht angestiegen.
- Nach zuletzt stetig steigenden Zahlen im stationären Bereich der Eingliederungshilfen für von seelischer Behinderung bedrohte Kinder (nach § 35a SGB VIII) gibt es in 2015 erstmalig einen leichten Rückgang.
- Einen Fallanstieg gibt es hingegen im Bereich der ambulanten Eingliederungshilfen. Wie in den Vorjahren macht die Altersgruppe der 9-12 Jährigen hier einen weit überdurchschnittlichen Anteil aus. Im Übergang von der Grundschule zur weiterführenden Schule ist der Hilfebedarf offensichtlich hoch.
- Die Zahl der Hilfen für junge Volljährige bleibt in den letzten Jahren konstant. Im Vergleich zum Vorjahr ist sie in 2015 sogar leicht rückläufig.

Anlage 2 (ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge; mit Integrationshelfer)

In 2015 beträgt die Gesamtfallzahl unter Berücksichtigung der Integrationshilfen 2.460.

Der Anstieg bei den Integrationshelfern an Schulen setzt sich auch in 2015 weiter fort: Die Fallzahlen haben sich von monatlich durchschnittlich 15 im Jahr 2011 auf durchschnittlich 80 im Jahr 2014 und 105 im Berichtsjahr 2015 erhöht.

2.1.2. Fallzahlen in Bezug auf Geschlecht und Migrationshintergrund

Eine Aufschlüsselung nach Hilfearten, weiblich/männlich, mit und ohne Migrationshintergrund ist in der **Anlage 3** dargestellt.

Die geschlechtsspezifische Betrachtung der Fallzahlentwicklung zeigt im Jahresvergleich erneut nur geringe Abweichungen. Der Anteil der Mädchen liegt konstant bei 40%, entsprechend liegt der Anteil der Jungen bei 60%.

Mit 82,6% bzw. 77,3% liegt der Jungenanteil in der Sozialen Gruppenarbeit und in den Tagesgruppen weiterhin am höchsten.

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

Der Anteil der jungen Menschen mit Migrationshintergrund hat sich mit 45,8% im Vergleich zum Vorjahr leicht erhöht. Bei den stationären bzw. teilstationären Angeboten nach § 34 bzw. § 32 SGB VIII liegt der Anteil bei 54,9% bzw. 53,7%.

2.1.3. Soziale Lage der Familien

Im Vergleich zum Vorjahr ergeben sich nur geringfügige Veränderungen: Familien, die Hilfen zur Erziehung in Anspruch genommen haben, sind auch in Bielefeld weiterhin zu einem erheblichen Teil auf staatliche Transferleistungen - insbesondere Arbeitslosengeld II - angewiesen. Ihr Anteil beträgt 55% (im Vorjahr 57%).

Der Anteil der Transferleistungsbeziehenden, deren Kinder in der Vollzeitpflege betreut werden, beträgt 82% (Vorjahr 85%); bei ambulanten familienunterstützenden Hilfen beträgt der Anteil 72% (Vorjahr 74 %) und am niedrigsten ist der entsprechende Anteil bei der Eingliederungshilfe mit 24% (Vorjahr 28 %).

Die auch in 2015 zahlenmäßig größte Gruppe der Bezieher von Hilfen zur Erziehung - Alleinerziehende ohne Lebenspartner 47% (Vorjahr 50%) - ist materiell im Vergleich zu allen Leistungsbeziehern von Erziehungshilfe noch schlechter gestellt und zu 72% (Vorjahr 75 %) auf staatliche Transferleistungen angewiesen.

2.2. Finanzentwicklung

2.2.1. Vorbemerkung

Seit dem Jahr 2009 gelten für die Bewirtschaftung der städtischen Haushaltsmittel die Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF). Diese bedingen, dass Aufwendungen nun periodengerecht zuzuordnen sind.

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 ist das Rechnungsergebnis 2015 noch vorläufig.

2.2.2. Ausgaben ohne und mit Integrationshilfen

Wie aus der **Anlage 4** „Ausgabenentwicklung Hilfen zur Erziehung“ (ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge; ohne Integrationshelfer) ersichtlich, konnte die Kostensteigerung in den Jahren 2011 und 2012 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich reduziert werden. Diese Entwicklung ist insbesondere auf die oben genannten HSK-Maßnahmen zurück zu führen, die seit Frühjahr 2011 umgesetzt werden. Unterstützt wird diese Entwicklung aber auch durch die Schaffung präventiver Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien.

In 2015 haben sich die Ausgaben um 1,1 Millionen € im Vergleich zum Vorjahr erhöht. Diese Erhöhung entspricht dem Mittelwert der jährlichen Ausgabensteigerungen seit 2010.

Der Anstieg der Gesamtausgaben hängt vor allem mit Mehrausgaben im Bereich der stationären Hilfen zusammen. Für die Unterbringung einer Minderjährigen bzw. eines Minderjährigen wird dem jeweiligen Träger ein tägliches Entgelt gewährt. Die Entgelte haben sich insbesondere aufgrund von Tarifkostensteigerungen in den letzten Jahren deutlich erhöht.

Einen weiteren Einfluss auf die Höhe der Entgelte hat auch die Intensität der Betreuung, die nach einem sogenannten Betreuungsschlüssel berechnet wird. Hier ist nach wie vor eine Entwicklung hin zu betreuungs- und damit kostenintensiveren Leistungen zu verzeichnen.

Die hohe Anzahl minderjähriger Flüchtlinge, die Anschlusshilfen nach dem Clearingverfahren benötigten, führte in 2015 dazu, dass insbesondere stationäre Plätze in Bielefeld auch für andere Minderjährige nicht ausreichend zur Verfügung standen. Daher musste vermehrt auf auswärtige Träger zurückgegriffen werden. Auf deren Entgelte hat die Stadt Bielefeld keinen Einfluss.

Ein Vergleich mit der **Anlage 5** „Ausgabenentwicklung Hilfen zur Erziehung“ (ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge; mit Integrationshelfer) macht deutlich, dass die Kosten für Integrationshelfer an Schulen im Jahr 2015 etwa 1,9 Mio. € betragen.

Seit 2011 steigen die entsprechenden Kosten kontinuierlich: 0,2 Mio. € in 2011, 0,4 Mio. € in 2012, 0,9 Mio. € in 2013, 1,2 Mio. € in 2014 und 1,9 Mio. € im Berichtsjahr. Im Zuge der weiteren Umsetzung der Inklusion an Schulen ist in diesem Bereich auch für die nächsten Jahre mit einem Anstieg der Kosten zu rechnen.

2.2.3. Durchschnittliche monatliche Fallkosten

Ziel einer effektiven und effizienten Fallsteuerung ist es, neben der fachlichen Leistungserbringung diese auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ziel- und wirkungsorientiert zu gestalten.

Aus der **Anlage 6** wird ersichtlich, dass seit 2011 die durchschnittlichen monatlichen Kosten pro Fall wieder ansteigen. In den letzten drei Jahren stiegen die Fallkosten jedoch im Mittelwert nur um 2%. Im Jahr 2015 lag der Anstieg bei lediglich 1%.

Die durchschnittlichen monatlichen Fallkosten liegen mit 1.770 € immer noch weit unter denen des Jahres 2003 in Höhe von 1.943 €. Mit der Umsetzung der beschriebenen Steuerungsmaßnahmen konnten die durchschnittlichen monatlichen Fallkosten nun seit über zehn Jahren auf einem niedrigeren Niveau gehalten werden.

In der **Anlage 7** sind die durchschnittlichen monatlichen Fallkosten unter Einbeziehung der Integrationshilfen dargestellt. Sie zeigen eine ähnliche Entwicklung wie in der Anlage 6 dargestellt.

3. Fazit

Obwohl der Arbeitsalltag in den Hilfen zur Erziehung im Jahr 2015 durch die hohe Zahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge geprägt war und dadurch auch die übrigen Aufgaben beeinflusst wurden, gab es in der Fallzahl- und Ausgabenentwicklung keine gravierenden Abweichungen zu den Vorjahren.

Der Verlauf der **Fallzahlen** zeigt, dass der Hilfebedarf von Familien bei der Erziehung ihrer Kinder im Jahr 2015 weiter leicht zunimmt. In den letzten sechs Jahren ist die Fallzahl jedoch relativ konstant geblieben.

Mit der Umsetzung und Weiterentwicklung des Steuerungskonzeptes ist es seit dem Jahr 2004 gelungen, die permanenten sehr hohen **Ausgabenentwicklungen** der Jahre 1998 bis 2003 aufzuhalten und in den Jahren 2005 bis 2007 sogar Kostensenkungen zu erzielen.

Auch wenn seit 2008 wieder eine Ausgabensteigerung zu verzeichnen war, liegt diese insbesondere seit 2011 auf einem deutlich niedrigeren Niveau. Ohne die Umsetzung des Steuerungskonzeptes Hilfe zur Erziehung und die Weiterentwicklung im Rahmen der wirkungsorientierten Steuerung hätte sich der Kostenanstieg aus den Jahren 1998 bis 2003 dynamisch fortgesetzt.

Die Zunahme der Integrationshilfen an Schulen gemäß § 35a SGB VIII hat allerdings erhebliche Auswirkungen auf die Ausgabenentwicklung in der Jugendhilfe.

Bei der Entwicklung der **durchschnittlichen Fallkosten** lässt sich feststellen, dass die Steuerungsmaßnahmen von 2004 bis 2010 zu einer Verringerung der Ausgaben pro Einzelfall führten. In den Jahren 2011 und 2012 ist ein deutlicher Kostenanstieg, in den Jahren 2013 bis 2015 ein geringerer Kostenanstieg zu verzeichnen.

Die Steigerung der Ausgaben in **Bielefeld** von 2003 bis 2013 beträgt 41 %. Die Steigerung der entsprechenden Ausgaben im **Land NRW** betrug im gleichen Zeitraum 80%. Vergleichbare Daten auf Landesebene für die Jahre 2014 und 2015 liegen noch nicht vor.

Eine Steigerung der Ausgaben wie auf Landesebene hätte in Bielefeld im Haushaltsjahr 2013 zu Mehrausgaben in Höhe von etwa 13 Mio. € geführt.

4. Ausblick

Im Rahmen der Haushaltsberatungen hat der Rat der Stadt Bielefeld vier weitere HSK-Maßnahmen beschlossen, deren Umsetzung derzeit vorbereitet wird:

- Ausweitung der Maßnahme „Fallrevision und Reintegration von stationär untergebrachten Kindern/Jugendlichen“
- Betreuung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen durch – an einen Träger der Jugendhilfe angebundene – Gastfamilien
- Ausweitung der Maßnahme „Gewinnung von zusätzlichen Pflegeeltern zur Reduzierung stationärer Unterbringung für ältere Kinder (ab 7 Jahren)“
- Intensivierung der Wohnraumbeschaffung mit dem Ziel, nicht mehr erforderliche stationäre Maßnahmen auch faktisch beenden zu können

Parallel zu den Einzelmaßnahmen wurde im Rahmen eines Führungskräfte- und Organisationsentwicklungsprozesses im Geschäftsbereich Erzieherische Hilfen das derzeitige Hilfeplanverfahren sowohl unter fachlichen als auch finanziellen Steuerungsgesichtspunkten überprüft.

Für das Gelingen von Hilfen - und somit letztlich auch für den effizienten Einsatz der eingesetzten Ressourcen - ist die Beteiligung der Adressaten von entscheidender Bedeutung. Insbesondere unter diesem Aspekt wird das Verfahren der Hilfeplanung derzeit weiterentwickelt und verändert.

Ziel ist es, Personenberechtigte, Kinder und Jugendliche noch früher und umfassender im Rahmen des Hilfeplanverfahrens zu beteiligen und deren Eigenverantwortung zu stärken. Eine verbesserte sozialpädagogische Diagnostik vor Beginn der Hilfe trägt dazu bei, Situationen und Problemlagen besser zu verstehen, um dann gemeinsam mit den Familien realistische Ziele für deren Zukunft formulieren zu können. Die frühe Beteiligung und die gemeinsame Formulierung von konkreteren Zielen mit den Adressaten können dazu führen, dass im weiteren Verlauf passgenauere Hilfen und Maßnahmen gefunden werden. Hilfen, die unter starker Berücksichtigung partizipativer Elemente initiiert wurden, werden deutlich seltener vorzeitig abgebrochen und führen häufiger zu einem erfolgreichen Ergebnis.

Das weiterentwickelte Hilfeplanverfahren soll im Laufe des Jahres 2017 umgesetzt werden.