

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Jugendhilfeausschuss	02.04.2014	öffentlich
Integrationsrat	30.04.2014	öffentlich
Fachbeirat für Mädchenarbeit	14.05.2014	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Bericht zur Entwicklung der Hilfen zur Erziehung 2013

Betroffene Produktgruppe

110602 Förderung von Familien

Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen

Darstellung der fachlichen Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

Keine Auswirkungen

Sachverhalt:

Mit dieser Vorlage werden die Entwicklungen im Bereich der Erzieherischen Hilfen im Jahr 2013 dargestellt. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf Fallzahlen, Finanzdaten und den erzielten Effekten im Jahresvergleich.

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

Im Rahmen dieser Berichterstattung werden auch die Fallzahlen und Kosten für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge nicht dargestellt, da zum einen die Einbeziehung der stetig steigenden Anzahl minderjähriger Flüchtlinge die Steuerungseffekte verfälschen würde und zum anderen die entstehenden Kosten im Rahmen der Kostenerstattung refinanziert werden (s. auch Informationsvorlage 6867/2009-2014 im JHA am 05.02.2014).

In der neueren Entwicklung zeigt sich, dass die Anforderungen an Inklusion im Schulbereich seit 2011 zunehmend erhebliche Auswirkungen auch auf die Fallzahl- und Finanzentwicklung in der Erziehungshilfe im Bereich der Integrationshelfer haben. Daher werden die Entwicklungen im Bericht 2013 erstmalig jeweils mit und ohne Einbeziehung der Integrationshelfer dargestellt.

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 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 bedrohten Kindern und Jugendlichen gezielter vornehmen zu können.
- Die Betreuung junger Volljähriger durch Fachkräfte in den regionalen Teams des Jugendamtes, die diese Aufgabe spezialisiert wahrnehmen.
- Die Einrichtung der Fachstelle Kinderschutz, das Angebot von ehrenamtlichen Patinnen und der flächendeckende Ausbau des Einsatzes von Familienhebammen.
- Die Entwicklung und Etablierung der Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule im Rahmen von Hilfe zur Erziehung an der OGS.

Mit den im Jahr 2011 begonnenen fünf HSK-Maßnahmen - im Rahmen der eingeführten wirkungsorientierten Steuerung unter Einsatz von mehr Personal und verbesserten Analyse- und Planungsinstrumenten, indem auf vorsorgende und präventive Hilfen gesetzt wurde -

- Nutzbarmachung der qualifizierten Leistungen der Erziehungsberatungsstellen im Vorfeld ambulanter Hilfen
- Patenschaftsangebot für Kinder psychisch kranker Eltern zur Vermeidung von Hilfe zur Erziehung
- Fallrevison 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 im Rahmen der

wirkungsorientierten Steuerung fachliche Maßnahmen weiter entwickelt.

Dieser Steuerungsansatz wird auch mit den im 3. Terial 2013 begonnenen HSK-Maßnahmen

- Nachhaltige Sicherung der Maßnahme-Erfolge
- Fallsteuerung im Bereich der Hilfen für Mütter/Väter-Kinder gem. § 19 SGB VIII
- Gewinnung von Pflegefamilien mit Migrationshintergrund
- Bündelung der Fallsteuerung im Bereich der ambulanten und stationären Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII in einer gemeinsamen Fachstelle
- Schaffung von Gruppenangeboten im Bereich der ambulanten Eingliederungshilfe
- Gewinnung von weiteren Bereitschaftspflegefamilien

weiter verfolgt.

In Fortführung der Berichterstattung kann nunmehr für das Haushaltsjahr 2013 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 Personen-sorgeberechtigte 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.

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

1.2 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 nur 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 faktisch als Ausfallbürge 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 31.12.2013

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

2.1 Fallzahlentwicklungen ohne und mit Integrationshelfer

Folgende wesentlichen Ergebnisse bei der Fallzahlentwicklung lassen sich bis einschließlich 31.12.2013 zusammenfassend darstellen:

Anlage 1 (ohne Integrationshelfer):

- In 2013 ist ein leichter Anstieg der Gesamtfallzahlen auf 2.294 zu verzeichnen. Die Zahlen liegen jedoch weiterhin unter dem Niveau von 2010 und 2011.
- Die Fallzahlen im Bereich der stationären Unterbringungen sind gegenüber dem Vorjahr konstant geblieben.
- Der Ausbau der Vollzeitpflegeverhältnisse setzt sich auch in 2013 deutlich fort.
- Die Fallzahlen in den Tagesgruppen haben sich nach einem Rückgang in den beiden Vorjahren wieder leicht erhöht.
- Die Anzahl der ambulanten Hilfen ist in 2013 leicht angestiegen.
- Die Anzahl der ambulanten Eingliederungshilfen (§ 35a SGB VIII) ist in auch in 2013 weiter angestiegen.
- Wie bereits in den beiden Vorjahren blieb die Zahl der Hilfen für junge Volljährige konstant.
- Die Entwicklung der Inobhutnahmen wird in der Informationsvorlage „Weiterentwicklung des Kinderschutzes“ ausführlich beschrieben.

Anlage 2 (mit Integrationshelfer):

- In 2013 beträgt die Gesamtfallzahl unter Berücksichtigung der Integrationshilfen 2.360.
- Bei den Integrationshelfern an Schulen ist seit 2011 ein erheblicher Anstieg zu verzeichnen.
- Die Fallzahlen haben sich von 15 im Jahr 2011 über 35 im Jahr 2012 auf 66 im Jahr 2013 gesteigert. Im Zuge der angestrebten weiteren Inklusion im schulischen Bereich ist bei dieser Hilfe mit einem deutlichen weiteren Anstieg zu rechnen.

2.2 Fallzahlen in Bezug auf Geschlecht und Migrationshintergrund

Die geschlechts- und migrationspezifische Betrachtung der Fallzahlentwicklung zeigt im Jahresvergleich erneut nur geringe Abweichungen. Abermals 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.

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

2.3 Finanzentwicklungen

2.3.1 Vorbemerkungen

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 des Jahres 2013 ein Vorläufiges.

2.3.2 Entwicklungen

Wie aus der Anlage 4 „Finanzentwicklung Hilfen zur Erziehung“ (ohne Integrationshelfer) ersichtlich wird, konnte die Kostensteigerung im Jahr 2011 deutlich gebremst und im Jahr 2012 die Ausgaben sogar 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 parallele weitere Schaffung präventiver Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien.

Im Jahr 2013 gibt es mit 1,1 Mio. € Mehrausgaben im Vergleich zum Vorjahr wieder einen stärkeren Anstieg, der sich vor allem aus Mehrausgaben im Bereich der stationären Hilfen nach § 34 SGB VIII - trotz etwa gleichbleibender Fallzahlen - sowie Fallzahlsteigerungen bei der Vollzeitpflege nach § 32 SGB VIII und den stationären Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII ergibt.

Wie aus der Anlage 5 ersichtlich führen die zunehmenden Integrationshilfen an Schulen in den Jahren 2011 bis 2013 zu Kostensteigerungen in 2011 in Höhe von ca. 0,2 Mio. €, in 2012 in Höhe von ca. 0,4 Mio. € sowie in 2013 in Höhe von ca. 0,9 Mio. €.

1..4Bisherige Effekte der Maßnahmen

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.

Aus der Anlage 6 ist ersichtlich, dass seit 2011 die durchschnittlichen mtl. Kosten pro Fall wieder leicht ansteigen - zuletzt im Jahr 2013 um 19,- € pro Monat pro Fall. Der Anstieg der Fallkosten ab dem Jahr 2011 dürfte insbesondere auf gesamtgesellschaftliche Entwicklungen (Zunahme von komplexen problematischen Familiensituationen) sowie auf Entgelterhöhungen für die Angebote

der Träger zurück zu führen sein.

Trotz dieses leichten Anstiegs im Jahr 2013 liegen die monatlichen durchschnittlichen Fallkosten von 1.649,- € noch immer weit unter den durchschnittlichen Fallkosten des Jahres 2003 mit monatlichen durchschnittlichen Fallkosten von 1.943,- €. Mit Beginn der Steuerungsmaßnahmen konnten die Fallkosten somit seit Jahren auf einem niedrigeren Niveau gehalten werden.

In der Anlage 7 sind die monatlichen durchschnittlichen Fallkosten unter Einbeziehung der Integrationshilfen dargestellt. Sie weichen nur geringfügig ab.

3. Fazit

Der - wenn auch moderate - Anstieg der Fallzahlen in 2013 zeigt, dass der Hilfebedarf von Familien weiter zunimmt. Eltern stoßen mit der Erziehung ihrer Kinder immer häufiger an Grenzen und benötigen professionelle Unterstützung. Trotz des Ausbaus der sozialstaatlichen Infrastruktur wie Tagesbetreuung und schulische Ganztagsangebote sowie präventiver Unterstützungsleistungen reichen diese nicht immer aus, eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung zu gewährleisten. Dem individuellen Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung ist dann in fachlich adäquater Weise nachzukommen.

Mit der Umsetzung des Steuerungskonzeptes ist es aber gelungen, die permanente Kostensteigerung der Jahre 1998 bis 2004 aufzuhalten und Kostensenkungen in den Jahren 2005 bis 2007 sowie 2012 zu erzielen.

Auch wenn in den Jahren 2008 bis 2011 sowie 2013 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.

Insbesondere in den Jahren 2011 und 2012 konnte durch die Initiierung und Durchführung der HSK-Maßnahmen im Rahmen der wirkungsorientierten Steuerung der Kostenanstieg der drei vorherigen Jahre nochmals auffällig verringert werden.

Parallel zum Steuerungskonzept wurde auch der Ausbau präventiver Angebote vorangetrieben. Damit konnte in einem Teil der Fälle eine kostenintensivere Hilfe vermieden werden. Es zeigt sich aber auch, dass bei einem nicht unerheblichen Teil der Familien die Problemlagen so komplex und die Auffälligkeiten der Kinder oder Jugendlichen so gravierend sind, dass insbesondere Regelangebote der Hilfe zur Erziehung es sich kaum noch zutrauen, diesen Problemlagen fachlich adäquat entgegenwirken zu können. Es muss vermehrt - insbesondere im stationären Bereich - auf kostenintensivere Angebote zurückgegriffen werden. Ein Indiz hierfür sind die seit 2011 wieder leicht gestiegenen durchschnittlichen monatlichen Fallkosten.

Erster Beigeordneter

Tim Kähler