

## 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 Patinnenangebots 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 im Rahmen der wirkungsorientierten Steuerung

- Nutzbarmachung der qualifizierten Leistungen der Erziehungsberatungsstellen im Vorfeld ambulanter Hilfen
- Patenschaften 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 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.

In Fortführung der Berichterstattung kann nunmehr für das Haushaltsjahr 2014 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 31.12.2014

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 31.12.2014 zusammenfassend darstellen:

**Anlage 1** (ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge; ohne Integrationshelfer):

- In 2014 ist erneut ein leichter Anstieg der Gesamtfallzahlen auf 2.325 zu verzeichnen. Die Zahlen liegen nach wie vor unter dem Niveau der Jahre 2010 und 2011.

Weitere Detailauswertungen ergeben Folgendes:

- Die Fallzahl im Bereich der stationären Unterbringungen nach § 34 ist in 2014 wie bereits 2013 gegenüber dem Vorjahr konstant geblieben.
- Die Anzahl der ambulanten Hilfen ist in 2014 gegenüber dem Vorjahr leicht gesunken.
- Die Zahl der Vollzeitpflegeverhältnisse ist nach einem stetigen Ausbau in den letzten Jahren in 2014 erstmals konstant geblieben.
- Die 9-12 Jährigen machen die größte Gruppe innerhalb der Leistungsbezieher aus. Im Übergang von der Grundschule zur weiterführenden Schule ist der Hilfebedarf offensichtlich sehr hoch. Unter den in dieser Altersgruppe gewährten Hilfen befindet sich mit 43 % ein hoher Anteil von Eingliederungshilfen gemäß § 35a SGB VIII.
- Wie bereits in den beiden Vorjahren blieb die Zahl der Hilfen für junge Volljährige nahezu konstant.

**Anlage 2** (ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge; mit Integrationshelfer):

- In 2014 beträgt die Gesamtfallzahl unter Berücksichtigung der Integrationshilfen 2.405.
- Der Anstieg bei den Integrationshelfern an Schulen setzt sich weiter fort: Die Fallzahlen haben sich von monatlich durchschnittlich 15 im Jahr 2011 auf durchschnittlich 80 im Jahr 2014 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 Jungen bzw. jungen Männer im Rahmen der Hilfe zur Erziehung und der Hilfen für junge Volljährige beträgt insgesamt 59,3 %. Mit jeweils ca. 80 % liegt der Jungenanteil in den Tagesgruppen sowie in der Sozialen Gruppenarbeit 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 liegt bei 42,8 %. Mit 57 % ist der Anteil der jungen Menschen mit Migrationshintergrund bei der Erziehung in Tagesgruppen am höchsten.

### **2.1.3. Soziale Lage der Familien**

Familien, die Hilfen zur Erziehung in Anspruch genommen haben, sind auch in Bielefeld zu einem erheblichen Teil auf staatliche Transferleistungen - insbesondere Arbeitslosengeld II - angewiesen. Ihr Anteil beträgt 57 %.

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

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

## **2.2. Finanzentwicklung**

### **2.2.1. 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 sind die Rechnungsergebnisse der Jahre 2013 und 2014 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.

Seit 2013 gibt es im Vergleich zu den Vorjahren wieder einen etwas stärkeren Anstieg der Gesamtausgaben, der vor allem mit Mehrausgaben im Bereich der stationären Hilfen zusammen hängt. Für die Unterbringung einer Minderjährigen bzw. eines Minderjährigen wird dem jeweiligen Träger ein tägliches Entgelt gewährt. Die Entgelte haben sich

insbesondere aufgrund von Tarif- und Energiekostensteigerungen 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. Insbesondere in den letzten zwei Jahren ist hier eine Entwicklung hin zu immer betreuungsintensiveren Leistungen zu verzeichnen.

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 2014 etwa 1,2 Mio. € betragen.

Seit 2011 steigen der entsprechenden Kosten kontinuierlich: 0,2 Mio. € in 2011, 0,4 Mio. € in 2012 und 0,9 Mio. € in 2013. Im Zuge der weiteren Umsetzung der Inklusion an Schulen ist in diesem Bereich auch in Zukunft 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 beiden Jahren lagen die Steigerungen mit je 1,8% jedoch deutlich unter den Steigerungen der Jahre 2011 und 2012.

Die durchschnittlichen monatlichen Fallkosten liegen mit 1.731 € immer noch weit unter den durchschnittlichen monatlichen Fallkosten des Jahres 2003 in Höhe von 1.943 €. Mit der Umsetzung der beschriebenen Steuerungsmaßnahmen konnten die durchschnittlichen monatlichen Fallkosten nun seit 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**

Der Verlauf der **Fallzahlen** insbesondere seit 2008 zeigt, dass der Hilfebedarf von Familien insgesamt weiter zugenommen hat. Eltern stoßen mit der Erziehung ihrer Kinder 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.

In den letzten fünf Jahren ist die Fallzahl jedoch relativ konstant geblieben.

Mit der Umsetzung 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 in den letzten vier Jahren 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 haben 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 und 2014 ein geringerer Kostenanstieg zu verzeichnen.

Im Rahmen des Steuerungskonzeptes wurde auch der Ausbau präventiver Angebote weiter 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 gravierend sind, dass vermehrt - insbesondere im stationären Bereich - auf kostenintensivere Angebote zurück gegriffen werden muss.

Die Steigerung der Ausgaben in **Bielefeld** von 2003 bis 2012 beträgt 37,4 %. Die Steigerung der entsprechenden Ausgaben im **Land NRW** betragen im gleichen Zeitraum 74 %. Daten auf Landesebene für die Jahre 2013 und 2014 liegen noch nicht vor.

Eine Steigerung der Ausgaben wie auf Landesebene hätte in Bielefeld im Haushaltsjahr 2012 zu Mehrausgaben in Höhe von 12,2 Mio. € geführt.