

Informationsvorlage -öffentlich-	Drucksache: FB2/236/2014 vom 27. Januar 2014
Gremium	Sitzungstermin
Jugendhilfeausschuss	12.02.2014

Leistungsgewährung und Steuerung einer Hilfe zur Erziehung

Grundlage für das weitgehend von freien Trägern/Anbietern vorgehaltene Angebot an Hilfen zur Erziehung ist der zum 01.01.1999 im SGB VIII eingefügte neue Abschnitt §§ 78a bis 78g: „Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung“ für teilstationäre und stationäre Angebote.

Der bis zu diesem Zeitpunkt geltende Einheitspflegesatz (Mischkalkulation) in der stationären Jugendhilfe wurde durch differenzierte und vergleichbare Leistungsentgelte ersetzt. Erwartet wurden kostendämpfende Wirkungen, mehr Transparenz – welche Kosten für welche Leistung – und Qualitätsentwicklung.

Voraussetzung für die Übernahme von Entgelten durch die Jugendämter ist der Abschluss von Vereinbarungen gem. § 78 ff SGB VII über

- Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote (Leistungsvereinbarung),
- differenzierte Entgelte für die Leistungsangebote und die betriebswirtschaftlichen Investitionen (Entgeltvereinbarung) und
- Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (Qualitätsentwicklungsvereinbarung).

In NRW bildeten bis 31.12.2013 landesweite Rahmenverträge mit den Spitzenverbänden der Wohlfahrtspflege als Leistungserbringer die Grundlage für den Abschluss dieser Vereinbarungen.

Die kostendämpfende Wirkung der Rahmenvorgaben hat sich nicht bestätigt; im Gegenteil. Im Bereich der Jugendhilfe ist, nicht nur in NRW sondern bundesweit, ein kontinuierlicher und deutlicher Anstieg der Kosten der Hilfen zur Erziehung festzustellen. Um dieser kostenmäßigen Entwicklung entgegenzuwirken, haben die kommunalen Spitzenverbände die Rahmenverträge nach gescheiterten Sondierungsgesprächen gekündigt. Seit dem 01.01.2014 sind die Rahmenverträge nicht mehr Geschäftsgrundlage zukünftiger Leistungs- und Entgeltvereinbarungen. Umso mehr liegt in der rahmenvertragsfreien Zeit die Verantwortung für die Aushandlung kostenbewusster Leistungs- und Entgeltvereinbarungen auf regionaler/kommunaler Ebene.

Die beschriebenen Voraussetzungen für die Übernahme von Leistungsentgelten im Rahmen der Jugendhilfe stehen im Kontext mit der in § 79a SGB VIII formulierten Verpflichtung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung von Qualität zu erarbeiten und zu definieren sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung für alle Hand-

lungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen.

Die Gesamtverantwortung des öffentlichen Jugendhilfeträgers für die Erfüllung der sich aus dem SGB VIII ergebenden Aufgaben unterstreicht angesichts wachsender sozialer Probleme und ständig sich ändernder Herausforderungen an die Jugendhilfe die Bedeutung systematischer und qualifizierter Planung und Steuerung sowie Entwicklung und Bereitstellung geeigneter Maßnahmen.

Ein Handwerkszeug zur Steuerung und Qualitätsentwicklung liefert das landesweite Berichtswesen. Die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik in Zusammenarbeit mit den Landesjugendämtern Rheinland und Westfalen-Lippe stellt den Jugendämtern jährlich Auswertungen der gemeldeten Statistikdaten und damit Vergleichs- und Orientierungswerte zur Einschätzung, Verortung und Weiterentwicklung der lokalen Leistungen und Strukturen für das Arbeitsfeld Hilfen zur Erziehung zur Verfügung.

Der HzE-Bericht 2013 basiert dabei auf den Daten des Jahres 2011.

Auszug aus Tabelle 29: Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung nach Leistungssegmenten in den Jugendamtsbezirken Nordrhein-Westfalens; 2011 (Aufsummierung der am 31.12. eines Jahres andauernden und der innerhalb eines Jahres beendeten Hilfen; Angaben pro 10.000 der unter 21-jährigen Bevölkerung)

Jugendamt	HzE insg. Zahl der Hilfen	HzE insg. Zahl der Kinder	Ambulante Hilfen §§ 27,2, 29-35 Zahl der Hilfen	Ambulante Hilfen §§ 27,2, 29-35 Zahl der Kinder	Stationäre Hilfen insg. §§ 27,2, 33, 34	Vollzeit- pflege § 33	Heim- erziehung § 34 und stationäre Hilfen § 27,2
Meerbusch, Stadt	203	315	145	257	58	21	37
Dormagen, Stadt	249	329	157	236	93	43	49
Grevenbroich, Stadt	269	326	139	197	130	61	69
Kaarst, Stadt	203	323	147	267	56	2	54
Neuss, Kreis	177	253	104	180	73	50	23
Neuss, Stadt	217	315	119	216	99	39	59
Willich, Stadt	182	238	108	164	74	32	42
Düsseldorf, krfr. Stadt	264	378	125	239	139	44	95
Krefeld, krfr. Stadt	298	389	146	237	152	58	94
Mönchengladbach, krfr. Stadt	491	672	250	431	241	101	140

Quelle: IT.NRW, Zusammenstellung und Berechnung Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

Die Tabelle zeigt, dass z.B. mit den Ambulanten Hilfen verhältnismäßig viele (257) Kinder erreicht werden. Dieser Wert spricht u.a. für einen starken Einsatz familienorientierter Hilfen. Insgesamt ist die Zahl der stationären Hilfen und insbesondere die Zahl der Heimunterbringungen relativ gering. Auch wenn unterschiedliche Belastungsfaktoren, wie z.B. in den Großstädten, bei einer Bewertung zu berücksichtigen sind, so ist die Statistik dennoch Grundlage für die Analyse eigener beeinflussbarer Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten.

Die Qualität einer Leistung der Jugendhilfe hängt wesentlich davon ab, die Erwartungen

- junger Menschen und ihrer Familien (Adressaten),
- der Jugendämter als sozialpädagogischer Fachbehörde und Kostenträger (gesamtverantwortlicher Gewährleistungsträger),
- vor dem Hintergrund gesetzlicher Aufgaben und Anforderungen

- sowie der eigenen fachlichen Leitvorstellungen der Einrichtung einvernehmlich zusammenzuführen. Die Entwicklungsdynamik von jungen Menschen und ihren Familien im Kontext ihres sozialen Umfeldes ist nicht prognostizierbar. Dementsprechend kommt der Beteiligung der Adressaten bei der Auswahl der geeigneten und notwendigen Hilfe im Hilfeplanverfahren eine zentrale Bedeutung zu.

Essentieller Teil der Qualitätsentwicklung ist dabei die Definition und Weiterentwicklung der Arbeitsprozesse.

Kernprozesse in der „Leistungsgewährung und Steuerung einer Hilfe zur Erziehung“

Einer der Kernprozesse im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) des Jugendamtes ist die Leistungsgewährung und Steuerung einer Hilfe zur Erziehung (gem. § 27ff SGB VIII), die sich in fünf Teilprozesse gliedert. Ziel ist es, Familien in problematischen Lebenslagen durch fachliche und qualifizierte Angebote helfen zu können. Ausgenommen von dem im Folgenden beschriebenen Kernprozess ist die Erziehungsberatung gem. § 28 SGB VIII; diese erfolgt direkt in der beratenden Institution der Erziehungs- und Familienberatungsstelle der Stadt Meerbusch und benötigt als niederschwelliges Angebot keinen Antrag auf Hilfe zur Erziehung.

1. Prozess: Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen nach § 27ff SGB VIII

Kommt es zur Kontaktaufnahme einer betroffenen Familie, so prüfen die Mitarbeiter des ASD (bei Bedarf in Kooperation mit der wirtschaftlichen Jugendhilfe) gem. § 86 SGB VIII zunächst die örtliche Zuständigkeit des Jugendamtes. Die Klärung der inhaltlichen Zuständigkeit erfolgt anhand einer ausführlichen Anamnese. Diese beinhaltet in erster Linie Gespräche mit den betroffenen Familienmitgliedern über Bedarf, Umfang und Motivation und kann auf das familiäre System ausgeweitet werden. Darüber hinaus können Gespräche mit Mitarbeitern der Kindertageseinrichtung, der Schule o.ä. erfolgen.

Anspruchsberechtigt sind die Personensorgeberechtigten. Die betroffenen Kinder und Jugendlichen sind, je nach Entwicklungsstand, zu beteiligen. Der Antrag auf Hilfe zur Erziehung wird somit von den Personensorgeberechtigten gestellt, eine Hilfestellung kann nicht gegen den Willen eines Personensorgeberechtigten erfolgen. Hilfen zur Erziehung basieren auf Freiwilligkeit. Ein transparentes und partizipierendes Vorgehen ist daher bei dem gesamten Kernprozess unerlässlich. Die Familie wird darüber hinaus aufgefordert, ihren Bedarf selbst zu formulieren. Unter Anwendung von Methoden aus der Sozialen Arbeit erarbeiten die Mitarbeiter des ASD den Hilfebedarf mit der Familie. Hierbei gilt es bereits die Ressourcen der Familie mit einzubeziehen oder ggf. zu aktivieren, so dass der bestehende Bedarf bereits minimiert werden kann.

Grundsätzlich wird anhand des Alters der Kinder und des inhaltlichen Bedarfs die Anspruchsvoraussetzung geprüft - ist eine Hilfe zur Erziehung oder eine andere Leistung erforderlich (z.B. Eingliederungshilfe, Beratung in einer Beratungsstelle oder ärztliche Behandlung/Diagnostik) - und ggf. an einen anderen Leistungsträger verwiesen.

Die rechtliche Grundlage besagt, dass Personensorgeberechtigte bei einer dem Wohl des Kindes und Jugendlichen nicht entsprechenden Erziehung Anspruch auf eine Hilfe zur Erziehung haben. Es muss somit ein entsprechendes Erziehungsdefizit vorliegen, das mit familiären Ressourcen nicht gedeckt werden kann. Ziel des ersten Teilprozesses ist es zudem, genügend Vorinformationen zu erhalten, um im nächsten Schritt der Familie eine geeignete Hilfeform anbieten zu können. Die erworbenen Informationen werden von den zuständigen Mitarbeiter des ASD dokumentiert und es erfolgt bei Bedarf eine interne Fallberatung im Rahmen einer kollegialen Beratung.

Der erste Teilprozess hat im hiesigen Jugendamt eine besondere Bedeutung und wird verantwortlich

von den Sachbearbeitern wahrgenommen. Je intensiver und effektiver dieser erste Teilprozess vom ASD selbst ausgeführt wird, um so passgenauer kann eine geeignete Unterstützung der betroffenen Familie erfolgen, was sich in der Dauer des Unterstützungsbedarfs und damit auch bei den Kosten widerspiegelt. Insbesondere in großen Jugendämtern und bei knappen Personalressourcen wird oftmals schon für die Klärung des Bedarfs ein externer Leistungserbringer im Rahmen eines sogenannten Clearings beauftragt. Wenn jedoch schon die Bedarfsfeststellung von Dritten erfolgt, ist eine wesentliche frühzeitige Steuerungsmöglichkeit vergeben.

2. Prozess: Hilfeplanung/ Fachgespräch

Nachdem der Bedarf der Familie ermittelt und die Anspruchsvoraussetzung geprüft wurde, gilt es, eine für die kindliche Entwicklung geeignete und notwendige Hilfe zur Erziehung zu finden. Dabei gilt der Grundsatz „ambulant vor stationär“.

Für diesen Prozess sieht der Gesetzgeber die Beteiligung mehrerer Fachkräfte vor. Dies erfolgt im ASD der Stadt Meerbusch in einem Fachteam. Das Fachteam besteht aus Mitarbeitern des zuständigen ASD-Sozialraumteams. Hier schildert der fallverantwortliche Mitarbeiter die zuvor ermittelte Situation der Familie und die Anspruchsvoraussetzungen.

Im Fachteam wird Art und Umfang der Hilfe ermittelt. Die Familie wird über den Prozess informiert. Vor der Hilfestellung werden Abteilungsleitung und Fachbereichsleitung in die Entscheidung über die Hilfe einbezogen. Im Anschluss erfolgt eine Stellungnahme des ASD an die Wirtschaftliche Jugendhilfe, die den Bescheid über die Hilfestellung erstellt. In Einzelfällen (insbesondere bei kostenintensiven Maßnahmen) erfolgt bereits vor der konkreten Auswahl der Hilfeart eine Einbeziehung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in die Hilfeplanung.

3. Prozess: Suche nach Hilfeerbringern für Hilfe zur Erziehung

Nachdem die Entscheidung über Art und Umfang der Hilfe gefallen ist, erfolgt durch Beratung im Fachteam sowie Beteiligung der Abteilungsleitung die Entscheidung, welche freien Träger mit der Umsetzung der Hilfe beauftragt werden können. Hierbei spielt in erster Linie die geeignete und notwendige Qualifikation und Fachlichkeit sowie die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen eine entscheidende Rolle. Bei gleicher Qualifikation wird der kostengünstigere Träger mit der Umsetzung der Hilfe beauftragt.

Gemeinsam mit den Mitarbeitern des freien Trägers und dem zuständigen Mitarbeiter/der zuständigen Mitarbeiterin des ASD erfolgt mit der Familie ein Erstgespräch, in dem die Hilfevoraussetzungen besprochen sowie Bedarf und Ziel der Hilfe vereinbart werden. Entscheiden sich die Familie und der Träger für die Zusammenarbeit, dient dieses Gespräch bereits als erstes Hilfeplangespräch.

4. Prozess: Hilfeplanüberprüfung- und fortschreibung

Der ASD steuert den gesamten Hilfeprozess und hat aus diesem Grund die Pflicht und Befugnis, einen Hilfeplan zu erstellen. Dieser dient zugleich als Dokumentation des Hilfeprozesses und als Hilfevertrag für die Zukunft. Die Mitarbeiter des ASD Meerbusch führen die Hilfeplangespräche, abhängig vom Verlauf der Hilfe, i.d.R. alle drei bis sechs Monate. Beteiligt sind an dem Gespräch die betroffene Familie und der beauftragte Träger. Im Rahmen dieses Gesprächs erfolgt die Überprüfung der Hilfe auf Notwendigkeit, Geeignetheit sowie Hilfeumfang.

Eine frühzeitige Steuerung ist im Hinblick auf die Förderung der Selbstständigkeit der Familie erforderlich. Eine professionelle Hilfeleistung birgt die Gefahr, dass die Familie eigene Ressourcen vernachlässigt bzw. nicht in Anspruch nimmt und eine Abhängigkeit zum Helfersystem entsteht, was eine Ablösung erheblich erschwert. Es gilt somit der Grundsatz „soviel Unterstützung durch eine Hilfe zur Erziehung wie nötig und so wenig wie möglich“. Eine Hilfe zur Erziehung hat somit auch das Ziel, die Selbstständigkeit der Familie zu fördern und sich streng genommen überflüssig zu machen.

Allen Beteiligten wird ein vom ASD-Mitarbeiter/von der ASD-Mitarbeiterin erstelltes Protokoll des Hilfeplangesprächs zugesandt. Ist eine Fortschreibung der Hilfe notwendig, erfolgt eine entsprechende Stellungnahme an die Wirtschaftliche Jugendhilfe.

5. Prozess: Beendigung einer Hilfe zur Erziehung

Wird im Rahmen der Hilfeplanung deutlich, dass die Hilfeplanziele erreicht sind und es somit keinen weiteren Bedarf gibt, wird die Hilfe im Rahmen eines Abschlusshilfeplangesprächs beendet. Andere Gründe für eine Hilfebeendigung können sein, dass die Familie keine weitere Unterstützung mehr wünscht oder die Wirksamkeit der Maßnahme nicht gegeben ist. Hier gilt es, durch die Mitarbeiter des ASD zu klären, ob ein weiterer Bedarf besteht und eine andere Jugendhilfemaßnahme notwendig ist. In dem Abschlusshilfeplangespräch wird mit der Familie ebenfalls thematisiert, welche Möglichkeiten sie hat, sollte ein erneuter Bedarf bestehen. Mit Beendigung einer Hilfe erfolgt eine Stellungnahme an die Wirtschaftliche Jugendhilfe.

Entwicklung der Fallzahlen und Kosten in den Hilfen zur Erziehung

Die Leistungen (Hilfearten) von Hilfen zur Erziehung sind in den §§ 27ff SGB VIII festgelegt und können sowohl ambulant, teilstationär als auch stationär erbracht werden. Mit der gewachsenen Sensibilität in den Medien und in der Bevölkerung für das Thema Kindeswohl hat in den letzten Jahren auch die Zahl der Hilfen bundesweit zugenommen. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass die im Gesetz explizit genannten Hilfen nicht mehr ausreichen. Ein Großteil der ambulanten Hilfen wird daher inzwischen als sogenannte „Flexible Ambulante Hilfe“ gewährt. Hier wird von den Mitarbeitern des ASD eine noch differenziertere Steuerung in der Hilfe gefordert, da die Hilfen an die häufig sehr dynamische Fallentwicklung ständig angepasst werden müssen.

Die nachfolgenden Tabellen zeigen die Entwicklung der ambulanten und teil-/stationären Hilfen zur Erziehung in Meerbusch in den Jahren 2004 bis 2013.

Entwicklung der ambulanten Hilfen nach SGB VIII im Jahresverlauf

Tabelle: Anzahl absolut der betreuten Familien im Kalenderjahr (unabhängig von der Anzahl der Kinder je Familie und der Dauer der Hilfe)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ambulante Erziehungshilfen: Flexible Erziehungshilfen § 27 Abs. 2,3 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 Einzelbetreuung jg. Volljähriger §§ 41/30	44	51	63	70	95	98	117	134	136	121
sonstige ambulante Hilfen: Soziale Gruppenarbeit § 29 Begleiteter Umgang § 18	10	4	18	15	25	20	19	12	19	20
Summe ambulante Hilfen:	54	55	81	85	120	118	136	146	155	141
Ausgaben gesamt in Tsd €	321	443	634	583	585	634	864	954	959	766

Darstellung geleisteter Fachleistungsstunden / durchschnittl. Kosten je FLS ab 2012

	2012	2013
Anzahl FLStd.	20.116	16.916
Kosten / FLStd. €	47,68	45,27

Entwicklung der stationären Hilfen nach SGB VIII im Jahresverlauf

Tabelle: Anzahl absolut der Minderjährigen und jungen Volljährigen in voll- oder teilstationärer Unterbringung im Kalenderjahr (Doppelerfassung bei Wechsel von HzE nach HjV innerhalb eines Kalenderjahres)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Minderjährige §§ 27/34/32/13II	32	27	24	17	16	24	32	33	29	25
junge Volljährige §§ 41/34/13II	10	13	15	17	11	10	8	9	8	5
Summe stationäre Hilfen:	42	40	39	34	27	34	40	42	37	30
Ausg. Minderjährige ges. in Tsd €	711	756	644	453	530	746	974	1.163	1.024	1.023
Ausg. jg. Volljährige ges. in Tsd €	257	329	370	425	411	381	188	115	181	32
Ausgaben gesamt in Tsd €	968	1.085	1.014	878	941	1.127	1.162	1.278	1.205	1.055

Darstellung Belegungstage / durchschnittliche Kosten je Belegungstag ab 2012

	2012	2013
Anzahl Belegungstage	20.116	16.916
Kosten / Belegungstag in €	47,68	45,27

Quelle: eigene Erhebung

Ziel der Steuerung der Hilfen zur Erziehung ist eine möglichst effiziente und bedarfsgerechte Hilfe.

In Vertretung

Angelika Mielke-Westerlage
Erste Beigeordnete