

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Umgang mit der aktuellen Fallzahlen- und Kostenentwicklung im Bereich der Hilfen zur Erziehung“

Stand Juni 2012

Verantwortlich / Ansprechpartnerin:

Fachbereich Soziales, Jugend, Schule und Gesundheit
Birgit Schucht, Fachbereichsreferentin
Tel.: 04121-4502-3301
b.schucht@kreis-pinneberg.de

Auftrag

Der Jugendhilfeausschuss hat in seiner Sitzung am 31.03.2011 beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die sich mit folgenden Themen befassen soll:

1. Entwicklung von Anregungen, um eine Balance zwischen fachlichen und fiskalischen Anforderungen in der Jugendhilfe herzustellen
2. Bewertung der Vorschläge zur Fortschreibung des Präventionskonzeptes
3. Die aktuelle Dienstanweisung des Jugendamtes (Prioritätenliste) ist laufendes Geschäft der Verwaltung und kann nicht primär Erörterungsgegenstand der AG sein. Die administrativen Steuerungsmaßnahmen werden aber mit Blick auf ihre Auswirkungen und im Hinblick auf mögliche Alternativen im Rahmen der Diskussion über die einzelnen Hilfearten reflektiert.

Teilnehmende

Die Arbeitsgruppe setzte sich aus folgenden Teilnehmenden zusammen:

Frau Beukelmann	Jugendpolitische Sprecherin der CDU
Frau Braatz	Familienbildungsstätten
Frau Flesken	Jugendpolitische Sprecherin Die Grünen
Frau Grüne-Ostmeier	Kita-Leiterin Waldstraße, Niedrigschwelligen Hilfen
Herr Helms	Teamleiter Prävention FD Jugend und Bildung,
Netzwerkmanager	
Herr Janssen	Schulrat, Schulische Erziehungshilfen
Frau de Jong	Jugendhilfeplanung, FD Jugend/Soziale Dienste
Frau Kell-Rossmann	Jugendpolitische Sprecherin SPD
Frau Kohlschmitt	Freie Träger Erziehungshilfen, Wendepunkt
Frau Lohmann-Niemann	Fachdienstleiterin Jugend/Soziale Dienste
Herr Öznarin	Freie Träger Erziehungshilfen, Einwandererbund
Frau Rieck-Perschonke	Regionalteamleiterin Wedel, Fachdienst
Jugend/Soziale Dienste	
Frau Ritt	Freie Träger Erziehungshilfen, Verein für Jugendhilfe
(nach dem	
	Ausscheiden von Herrn Sembill)
Herr Schalhorn	Jugendpolitischer Sprecher KWGP
Frau Stockfleth	Controllerin Jugendamtsleitung
Herr Waschkau	Jugendverbandsarbeit, KJR
Frau Werner	Jugendpolitische Sprecherin FDP

Die Arbeitsgruppe wurde moderiert durch die Referentin für den Fachbereich Soziales, Jugend, Schule und Gesundheit Frau Schucht.

Zeitlicher Aufwand

Die Arbeitsgruppe hat seit Ende Mai 2011 neun Sitzungen durchgeführt. Die Sitzungen hatten mit einer Ausnahme jeweils einen zeitlichen Umfang von 3 Stunden.

Inhalte

Aktuelle Situation und Ursachen :

Zu Beginn der Arbeit wurde die aktuelle Entwicklung der Fallzahlen und Kosten im Rahmen der Hilfen zur Erziehung dargestellt. Die Fallzahlen sind in der Zeit von 2005 bis 2010 insgesamt um 95,2 % gestiegen, wobei der Anstieg der ambulanten/teilstationären deutlich höher war als der Anstieg der stationären Hilfen. Die Kosten der Jugendhilfe sind im gleichen Zeitraum allerdings nur um 23 % gestiegen. Für den Kreis Pinneberg sind die Kosten pro Fall bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe um 25 %, bei der Flexiblen Betreuung um 33 % gesunken.

Der bundesweite Trend bei der Fallzahlenentwicklung stellt sich wie folgt dar :

Die Fallzahlen bei den Sozialpädagogischen Familienhilfen sind in der Zeit von 2000 bis 2009 um 200 %, bei den Erziehungsbeistandschaften um 81 % und bei den Inobhutnahmen in der Zeit von 2005 bis 2010 um 42 % gestiegen.

Die Kosten sind in der Zeit von 2005 bis 2010 um 29 % gestiegen.

Als Ursachen hierfür werden folgende Erklärungsansätze definiert :

- anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und steigende psychosoziale Belastungen
- psychische Erkrankungen nehmen zu, dadurch entsteht häufig ein langfristiger Hilfebedarf
- Trennungsproblematiken nehmen zu
- Verhaltensauffälligkeiten bei Kindern und Jugendlichen nehmen zu
- veränderte Schulgesetzgebung (Inklusion), größerer Unterstützungsbedarf in Schule
- Kultur des Hinsehens seit Einführung des § 8a SGB VIII und des Präventionsgesetzes
- Erziehungskompetenzen nehmen insbesondere bei jungen Müttern/Familien ab, oft gibt es kein starkes entlastendes Familiensystem im Hintergrund
- durch den Ausbau präventiver Angebote werden Familien frühzeitiger erreicht
- die Hemmschwellen von Migrantenfamilien gegenüber unseren Hilfsangeboten sinken
- besonders aufwändige Einzelfälle, z.B. kinderreiche Familien, nehmen zu
- andere Träger bauen ihre Leistungen ab, die Jugendhilfe wird zum Auffangbecken

- Entdeckung im Jahre 2007 und Entscheidung, keine Wartelisten mehr zu bilden

Gegensteuerungsmaßnahmen des Jugendamtes :

Die Fachdienste des Jugendamtes versuchen seit Jahren, der Fallzahlen- und Kostenentwicklung entgegen zu steuern. So wurden insbesondere ein zielorientiertes Hilfeplanverfahren eingesetzt, Kooperationen und Vernetzungen sowie niedrigschwellige präventive Angebote ausgebaut. Zur Deckelung der Kosten wurde im September 2010 durch die Fachbereichsleitung eine Dienstanweisung - Prioritätenliste - erlassen. Hierzu wird an anderer Stelle des Berichtes konkret eingegangen.

Steckbriefe :

Um der Arbeitsgruppe einen Überblick über die Angebote der Hilfen zur Erziehung zu geben, haben die Träger und die Verwaltung des Jugendamtes die Angebote in Form von Steckbriefen beschrieben. Diese Arbeit war zwar aufwändig, aber wichtig und notwendig, um alle Mitglieder der Arbeitsgruppe auf einen gleichen Wissensstand zu den Inhalten zu bringen. Insgesamt wurden 16 Steckbriefe zu folgenden Angeboten erstellt :

- Beratung
- Krisenberatung
- Flexible Betreuung
- Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH)
- Ergänzende Fachkraft im Rahmen der SPFH
- Erziehungsbeistandschaft
- Soziale Gruppenarbeit
- Förderung in Kindertageseinrichtungen
- Tagespflege
- Tagesgruppe
- Vollzeitpflege
- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform
- Betreutes Wohnen
- Mutter/Vater-Kind-Einrichtungen
- Betreuung in Notsituationen
- Kooperatives Schultraining

Die Steckbriefe wurden auf Anregung der Arbeitsgruppe zwischenzeitlich ins Internet gestellt und sind unter dem Fachdienst Jugendamt/Soziale Dienste einsehbar.

Ergänzend zu den Steckbriefen wurde das Verfahren zur Hilfeplanung vorgestellt.

Wirksamkeit von Hilfen:

Das Institut für Kinder- und Jugendhilfe hat eine Zusammenfassung von insgesamt 200 Studien erstellt. Der Arbeitsgruppe wurden vier Zusammenstellungen von Studien zu den Themen:

- Wirksamkeit erzieherischer Hilfen
- zentrale Wirkfaktoren erzieherischer Hilfen
- notwendige Dauer erfolgreicher Hilfen
- Erfolgsquoten erzieherischer Hilfen

vorgelegt. Diese Studien kommen zu dem Fazit, dass erzieherische Hilfen nur wirksam sein können, wenn sie ausreichend lang, ausreichend umfangreich sowie durch ausreichend qualifiziertes Personal erbracht werden und dieses bei der Absenkung der Kosten pro Fall bedacht werden sollte.

Die Arbeitsgruppe hat insbesondere die Frage gestellt, inwieweit Aussagen zum Erfolg einer Maßnahme getroffen werden können. Bei Betrachtung der operationalen Ziele, die in fast allen Bereichen erfüllt werden, könnte man zu der Annahme gelangen, alle Hilfen wären wirksam und es ergäbe sich kein Veränderungsbedarf.

Dazu wurden folgende Aussagen festgehalten:

- Untersuchungen zur Wirksamkeit von Hilfen liegen nicht vor.
- Im Kreis Pinneberg kann festgestellt werden, ob jemand innerhalb der letzten 2 Jahre im Kreis Pinneberg eine Hilfe erhalten hat. Damit ist aber nicht bekannt, ob in einem anderen Bundesland eine Hilfe gewährt wurde. Weiterhin können Erfolge von Familien durch Wegzug aus dem Kreis Pinneberg nicht mehr verfolgt werden.
- Eine Studie zu Erfolgen/Misserfolgen würde einen hohen Einsatz an Ressourcen erfordern.
- Die Bewertung eines Erfolges erfolgt sehr unterschiedlich. Ein Erfolg kann beispielsweise auch sein, wenn eine Familie sich bei neuen auftretenden Problemen Hilfe holt.
- Lebenssituationen von Kindern und Familien können sich verändern, z.B. durch Pubertät, Trennung, Krankheit u.s.w.
- Es wird ausdrücklich betont, dass die Arbeit der Fachleute nicht in Frage gestellt wird.

Ideen für Veränderungen:

Ausgehend von den möglichen Ursachen wurden folgende Ideen für Veränderungen und eine mögliche Fallzahlen- und Kostenbegrenzung entwickelt:

- Ursache psychische Erkrankung von Elternteilen:

Der Arbeitsgruppe wurden Unterlagen zum Unterstützungsbedarf von

psychisch erkrankten Eltern und deren Kinder von der Brücke Elmshorn e.V. vom 13.01.2012., Stellungnahmen und Positionen der Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendhilfe vom 27.04.2010 sowie ein Auszug eines Konzeptentwurfes des Vereins für Jugendhilfe e.V. aus 2008 vorgelegt und besprochen.

Die Arbeitsgruppe hat sich darauf verständigt, zu diesem Thema zunächst die Abstimmung im Fachbereich Soziales, Jugend, Schule und Gesundheit zum Psychiatrieplan abzuwarten.

Im Rahmen dieser Abstimmung hat die Verwaltung zwischenzeitlich eine Arbeitsgruppe Kinder- und Jugendpsychiatrie unter Einbeziehung des Kreises Steinburg als Unterarbeitsgruppe des Arbeitskreises Gemeindenahe Psychiatrie eingerichtet. Diese Arbeitsgruppe war bereits in der Vergangenheit tätig. Ihr gehören Vertretungen folgender Bereiche an:

- FD Gesundheit: Behindertenhilfe und Sozialpsychiatrischer Dienst
- FD Jugend/Soziale Dienste
- FD Jugend und Bildung
- Trägervertreter
- Kinder- und Jugendpsychiatrie
- niedergelassene Kinder- und Jugendpsychiater

Die vorgelegten Unterlagen können in die Arbeit dieser Gruppe mit einfließen.

- Ursache Unwissenheit über Erziehungskompetenzen
Familienbildung intensivieren, Erziehungsberatungsstellen stärken
- Ursache unsichere wirtschaftliche Verhältnisse
- Ursache unsichere Wohnungssituation
Quartiersmanagement entwickeln
- Ursache Familienstruktur steht nicht mehr zur Verfügung
Netze entwickeln lernen, Eheberatung, Erziehungsberatung

Übergreifende Anregungen:

- Regionale Steuerung
- Ressourcenorientiert denken und Ressourcen aktivieren (Familie, Region, Umfeld und Ressourcen des Trägers)
- Sozialräumlich arbeiten, Angebote im Sozialraum aufeinander abstimmen und vernetzen
- Eltern stärken
- Eltern mit in die Pflicht nehmen, z.B. durch Formulierung von Ich-Zielen
- Frühe Hilfen intensivieren
- Trägervielfalt in den Regionen muss bewertet werden

Weitere Anmerkungen :

Die Träger sind mit der Dokumentation ihrer Arbeit zeitlich sehr belastet. Diese Zeit steht für Fallbearbeitung nicht zur Verfügung.

Seitens der Verwaltung wurde das Berichtswesen insgesamt schon reduziert. Einige Träger erstellen aber immer noch sehr umfangreiche Jahresberichte, die deutlich reduziert werden könnten.

Steuerungsrelevante Daten, die im Rahmen des Präventionskonzeptes erhoben werden, könnten ggf. reduziert werden. Diese Anregung ist auch während des Präventionsworkshops am 21.04.2012 erörtert worden. Die Verwaltung wird die Anregung bei der Fortschreibung des Konzeptes aufgreifen.

Prioritätenliste:

Die zur Deckelung der Kosten im September 2010 durch die Fachbereichsleitung erlassene Dienstanweisung - Prioritätenliste - zur Fallzahlen- und Kostenbegrenzung wurde in der Arbeitsgruppe ausführlich diskutiert. Die ursprüngliche Prioritätenliste sah vor, dass neue Hilfen mit Ausnahme der Fälle von Kindeswohlgefährdung nur dann eingerichtet werden dürfen, sofern die Budgetsumme bzw. die diesem Budget zugrundeliegenden Fallzahlen nicht überschritten wird. Anderenfalls wären Wartelisten einzurichten. Dieser Passus wurde bereits zu Beginn der Arbeitsgruppenarbeit gestrichen.

Nach einer ausführlichen Diskussion im Rahmen der Arbeitsgruppe hat sich die Verwaltung nochmals eingehend mit der Prioritätenliste befasst, sich jedoch dafür entschieden, an den nachfolgenden Formulierungen festzuhalten :

Prioritätenliste Stand März 2012

1. *Annexleistungen für stationäre Hilfen sollen grundsätzlich nicht gewährt werden. Laufende Maßnahmen sind bezüglich dieser Vorgabe bei HP-Forschreibung zu überprüfen.*
2. *Modalitäten der HP-Fortschreibung:
Die Hilfeplanung soll intensiver durch die Regionalteamleitungen begleitet werden. Konkret bedeutet dies:*
 1. *Die Laufzeit ambulanter Hilfen wird grundsätzlich auf 12 Monate begrenzt. Bei im Einzelfall begründeter Notwendigkeit der Fortführung der Hilfe ist ein möglicher Träger- oder Sachbearbeiterwechsel zu überprüfen.*
 2. *Nach 12 Monaten (Hilfeende) ist ein Neuantrag, Warteliste oder eine Pause der Hilfestellung zu überprüfen.*
 3. *Im Rahmen der Erziehungskonferenz sind eventuell schon dort erkennbare Stundenreduzierungen während des*

Bewilligungszeitraumes zu prüfen und bereits in das Protokoll der Erziehungskonferenz mit aufzunehmen.

- 4. Übergangslösungen bei Einzelfällen sind möglich.*
- 3. Neue Hilfen gemäß § 19 SGB VIII sind grundsätzlich auf 12 Monate zu begrenzen.*
- 4. Weiterhin sind preisgünstige Anbieter bei zur Verfügungstellung des entsprechenden fachlich notwendigen Angebotes im ambulanten, teilstationären und stationären Bereich zu nutzen. (Vergleich der Entgeltsätze!)*
- 5. 35a-Gutachten sind in Zweifelsfällen immer mit einer Aussage zum IQ zu erstellen.*
- 6. Die aufsuchende Familientherapie wird grundsätzlich nicht mehr eingekauft.*
- 7. Die Standards zur Schulbegleitung sind konsequent umzusetzen.*
- 8. Ab dem 14. Lebensjahr soll die Eigenverantwortung junger Menschen/Eltern stärker reklamiert werden. Die Erbringung der Hilfe in der letzten Phase soll möglichst nicht zu Hause, sondern beim Träger erfolgen. - Hier fallen für den Träger keine Fahrtzeiten an. Der direkte Anteil der Fachleistungsstunde steigt. Daher ist eine mögliche Reduzierung der Anzahl der bewilligten Fachleistungsstunden zu prüfen.*
- 9. Musterstundenzettel für den Nachweis der abgeleiteten Stunden wurden erarbeitet und seit dem 01.10.2011 umgesetzt.*
- 10. Bezüglich des aktuellen Budgetstandes wird der jeweilige Ist-Stand der Fallzahlen und die Budgetausschöpfung monatlich, sowie sobald technisch möglich eine Kostenprognose in Prosoz/Board regelmäßig erstellt und den Führungskräften des Fachdienstes, der Fachbereichsleitung, dem Landrat sowie dem Jugendhilfeausschuss zur Verfügung gestellt.*

Die Trägervertretungen haben weitreichende Kritik angemeldet und halten die Prioritätenliste vor dem Hintergrund der für die Wirksamkeit einer Hilfe notwendigen Rahmenbedingungen für eher kontraproduktiv. So finden beispielsweise die Formulierungen zu den Punkten 1, 2.1 und 2.2. bei den Trägervertretungen in der Arbeitsgruppe keine Zustimmung. Die Annexleistungen sollten nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Eine grundsätzliche Begrenzung der Hilfen auf 12 Monate wird nicht als sinnvoll erachtet. Es sollte vielmehr nach 12 Monaten eine Überprüfung im Rahmen der Hilfeplanung stattfinden. Die Verwaltung hat in diesem Zusammenhang deutlich gemacht, dass in vielen Fällen Annexleistungen gewährt werden, aber allein ein grundsätzlicher Ausschluss zu einer veränderten Herangehensweise seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geführt hat und somit zu einer Kostenreduzierung beitragen kann.

In diesem Zusammenhang wurde auch über den Einsatz von Honorarkräften gesprochen. Hierzu läuft zur Zeit eine rechtliche Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt des Kreises.

Elternverantwortung:

Die Aktivitäten seitens der Verwaltung zu diesem Thema wurden der Arbeitsgruppe vorgestellt. Eine Arbeitsgruppe aus Träger- und Jugendamtsvertretungen hat den Auftrag, konkrete Vorschläge zur Verbesserung des Hilfeplanverfahrens, z.B. durch regelmäßige Selbsteinschätzung der Eltern zu entwickeln.

Casemanagement:

Die Verwaltung hat zu diesem Thema einen ersten Überblick der wesentlichen Eckpunkte zusammengestellt. Aufgrund der Komplexität des Themas ist eine weitere Diskussion in der Arbeitsgruppe nicht erfolgt.

Fortschreibung des Präventionskonzeptes

Aufgrund der Ergebnisse der Klausur des Fachbereiches Soziales, Jugend, Schule und Gesundheit hat die Arbeitsgruppe über einzelne Bausteine diskutiert und ein entsprechendes Votum abgegeben. Die Ergebnisse sind in die Gesamtvorlage zur Fortschreibung des Präventionskonzeptes, die im August 2012 in den Fachausschüssen beraten und im Kreistag entschieden werden soll, eingeflossen.

Zusätzliche Kennzahlen im Rahmen des Berichtswesens

Die Verwaltung hat der Arbeitsgruppe vorgestellt, welche weiteren Kennzahlen im Board erhoben werden könnten. Die Arbeitsgruppe hat sich den Vorschlägen weitgehend angeschlossen.

Fazit und weiteres Vorgehen:

Fazit:

Bundesweit steigen die Fallzahlen im Rahmen der Hilfen zur Erziehung. Dabei ist mittlerweile insbesondere im stationären Bereich ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Dies ist auf immer schwieriger werdende Fälle insbesondere im Rahmen von psychischen Erkrankungen der Eltern zurückzuführen. Die Sensibilisierung in der Gesellschaft ist dabei durchaus als positiv zu bewerten.

Dieser Entwicklung kann nur begrenzt entgegen gewirkt werden. Weitere fiskalische Begrenzungen sind dabei fachlich nicht zu vertreten. Sie führen nennenswert nicht zu Einsparungen.

Strukturveränderungen wie beispielsweise durch die Einrichtung von Kompetenzzentren sind allerdings sinnvoll.

Durch die Arbeit der Gruppe ist sehr deutlich geworden, dass die Jugendhilfe ein sehr komplexes Themenfeld ist. Der Bereich der Jugendhilfe kann nicht als

Einzelthemenfeld betrachtet werden, sondern es ist ein ganzheitlicher Blick auf weitere Themenfelder im Kreis Pinneberg notwendig.

Weiteres Vorgehen :

Die begonnene Arbeit der Arbeitsgruppe soll in der geplanten Arbeitsgruppe Jugendhilfeplanung fortgesetzt und um den Bereich Sozialplanung ergänzt werden.

Hierzu wird vorgeschlagen, als Auftakt einen Workshop mit breiter Beteiligung durchzuführen in dem eine klare strategische Zielsetzung erarbeitet wird. Die sozialpolitischen Sprecher sind hier einzubinden.

Verschiedene Themen, die in der Arbeitsgruppe angesprochen aber nicht vertieft diskutiert wurden, sind im Jugendhilfeausschuss weiter zu bearbeiten. Der Vorsitzende soll hierzu eine Empfehlung erarbeiten und dem Ausschuss zur Entscheidung vorlegen.

Abschließende Bewertung:

Die Arbeit der Arbeitsgruppe und die dazu erforderlichen Arbeiten innerhalb der Verwaltung haben einen erheblichen Aufwand verursacht. Dieser Aufwand war jedoch wichtig, um insbesondere der Politik einen umfassenden Überblick über die Jugendhilfe zu geben und ihre Komplexität zu erfassen. Darüber hinaus hat die Arbeit das gegenseitige Verständnis der unterschiedlichen Interessenlagen von Politik, Trägern und Verwaltung gefördert.

Allen Beteiligten sei gedankt für die engagierte Mitarbeit verbunden mit der Hoffnung, die Ergebnisse zu nutzen und weitere Ideen in der künftigen Arbeitsgruppe und im Jugendhilfeausschuss zu entwickeln.