
Organisationsuntersuchung

Jugendamt Kreis Bergstraße

Ergebnisse der Erstanalyse und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

Inhaltsverzeichnis:

1	Auftrag und Inhalte des vorliegenden Gutachtens	1
2	Interkommunaler Vergleich der Erziehungshilfen	2
2.1	Vorbemerkung	2
2.2	Die generelle Hilfestruktur	3
2.2.1	Die Struktur der familienbegleitenden Hilfen und deren Handlungsspielräume	5
2.2.2	Die Struktur der familienersetzenden Hilfen und deren Handlungsspielräume	10
2.3	Die Entwicklung der Fallzahlen und der Ausgaben	12
2.4	Die personelle Ausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes und der wirtschaftlichen Jugendhilfe des Jugendamts Bergstraße im Vergleich.	17
3	Hilfeplanung und Entwicklungsberichte freier Träger	22
4	Ablauforganisation bei Gefährdungsmeldungen des Kindeswohls	26
5	Jugendgerichtshilfe	29
6	Pflegekinderdienst	31
6.1	Ausgangslage	31
6.2	Ausgaben und Fallbelastung im PKD	32
6.3	Weiterentwicklung des Pflegekinderdienstes bis 2013	33
6.4	Zusammenfassende Bewertung	33
7	Das Umsteuerungsprojekt des Jugendamts Bergstraße	33
7.1	Substitution von Heimerziehung und Inobhutnahmen durch ein umfassenderes Angebot in der Vollzeit- und Bereitschaftspflege im Rahmen der Umsteuerung	34
7.2	Empfehlungen zur Weiterführung des Umsteuerungsprojekts	36
8	Die soziale Arbeit an Schulen	36
9	Amtsvormund- und -pflegschaften, Beistandschaften (BAV)	39
9.1	Kosten und Fallbelastung in der BAV	39
9.2	Begründung des Personalbedarfs: Amtsvormundschaft	43
9.3	Begründung des Personalbedarfs: Beistandschaft	44

Organisationsuntersuchung Jugendamt Kreis Bergstraße

9.4	Begründung des zusätzlichen Personalbedarfs: Anstieg des Beurkundungswesens	44
9.5	Zusammenfassende Bewertung.....	45
10	Unterhaltsvorschuss.....	45
10.1	Ausgangslage.....	45
10.2	Zusammenfassende Bewertung.....	46
11	Fachbereich Bildung, Betreuung und Erziehung	47
12	Anmerkungen zur Personalstruktur des Jugendamts	49
13	Organisation.....	51
13.1	Die bestehende Aufbauorganisation	51
13.2	Ablauforganisation.....	53
13.3	Empfehlungen zur Organisation des Amtes.....	55
14	Einsatz der Informationstechnik	56
15	Haushaltssystematik und Datengrundlagen des Jugendamts	58
15.1	Haushaltssystematik und korrekte Verbuchung von Einnahmen.....	58
15.2	Qualität der Daten als Grundlage des Controllings und der Steuerung des Amtes	60
15.3	Controlling und Steuerung des Jugendamts	61
16	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung	62
17	Abgestimmtes Ergebnis für das weitere Vorgehen und die Umsetzung der Ergebnisse der Erstanalyse	64

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anteil der familienbegleitenden Hilfen an allen Hilfen.....	5
Abbildung 2: Anteil § 27-Hilfen an den familienbegleitenden Hilfen	6
Abbildung 3: Anteil der sozialpädagogischen Familienhilfe im Verhältnis zur Summe der sozialpädagogischen Familienhilfe und Tagesgruppe	7
Abbildung 4: Anteil Eingliederungshilfen an allen Erziehungshilfen.....	8
Abbildung 5: Anteil der Vollzeitpflege im Verhältnis zur Summe der Vollzeitpflege und Heimerziehung.....	11
Abbildung 6: Anteil stationär untergebrachter junger Volljähriger an den familienersetzenden Hilfen	12
Abbildung 7: Entwicklung der Fallzahlen in der Erziehungshilfe über einen Zeitraum von drei Jahren	13
Abbildung 8: Entwicklung der familienbegleitenden und familienersetzenden Hilfen im Kreis Bergstraße von 2008 - 2010.....	14
Abbildung 9: Entwicklung ausgewählter Hilfearten im Kreis Bergstraße.....	15
Abbildung 10: Entwicklung der Transferausgaben für die Erziehungshilfen über einen Zeitraum von drei Jahren	15
Abbildung 11: Jährliche Gesamtausgaben je Fall in der Erziehungshilfe	16
Abbildung 12: Fälle je Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes.....	18
Abbildung 13: Fälle je Mitarbeiter in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Durchschnitt von drei Jahren	20
Abbildung 14: Durchschnittliche Rückholquote innerhalb von drei Jahren	21
Abbildung 15: Umsatz je Mitarbeiter in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Durchschnitt von drei Jahren	22
Abbildung 16: Kriterien für die Steuerungsqualität der Hilfeplanung	24
Abbildung 17: Bewertung der Ablauforganisation bei Gefährdungsmeldungen des Kindeswohls	27
Abbildung 18: Verfahren je VZS in der Jugendgerichtshilfe.....	30
Abbildung 19: Verfahren je Verfahren in der Jugendgerichtshilfe	30
Abbildung 20: Vergleich der Ausgaben je Jahr und Pflegekind.....	32
Abbildung 21: Der Effekt des Umsteuerungsprojekts auf die Ausgabenentwicklung bei den Erziehungshilfe.....	35
Abbildung 22: Systemvergleich Schule und Jugendarbeit	37
Abbildung 23: Fallzahl je VZS BAV gesamt	40
Abbildung 24: Fallzahl je VZS der Beistände	41

Organisationsuntersuchung Jugendamt Kreis Bergstraße

Abbildung 25: Mündel je Amtsvormund.....	41
Abbildung 26: Kosten je Vorgang BAV	42
Abbildung 27: BAV Personalbedarf auf Grundlage der Mittelwerte der Vergleichsstädte.....	42
Abbildung 28: BAV Personalbedarf auf Grundlage der Baden-Württembergischen Orientierungshilfe	43
Abbildung 29: Kosten und Fallzahlen im Tätigkeitsbereich des UVG	46
Abbildung 30: Verhältnis der Verwaltungskräfte zu allen Mitarbeitern im Sozialen Dienst	50
Abbildung 31: Ist-Organisation des Jugendamts Bergstraße	52
Abbildung 32: Ist-Ablauforganisation in der wirtschaftlichen Jugendhilfe	54
Abbildung 33: Vorschlag zu einer Soll-Organisation des Jugendamts Bergstraße....	55
Abbildung 34: Bewertung des Einsatzes der Informationstechnik	57
Abbildung 35: Anteil des Aufwands für die Erziehungshilfen an den Gesamtausgaben des Jugendamts im Haushaltsjahr 2010.....	59

1 Auftrag und Inhalte des vorliegenden Gutachtens

Im Verbund mit dem Umsteuerungs- und Konsolidierungsprojekt des Jugendamts Bergstraße „Familien stärken – Zukunft schaffen“ wurde der dialogicon GmbH im Dezember 2010 der Auftrag erteilt, eine ergänzende Organisationsuntersuchung durchzuführen. Im Einzelnen sollen folgende Zielsetzungen mit der Untersuchung verfolgt werden:

- Untersuchung der Aufbau und Ablauforganisation beim Leistungs- und Aufgabenvollzug in der Jugendhilfe zur Unterstützung des Umsteuerungsprojekts.
- Untersuchung der Zuordnung des verfügbaren Personals im Hinblick auf eine sachgerechte, dem Aufgabenbestand entsprechende Personal- und Aufgabenverteilung. Einzubeziehen waren auch die Leitungsspannen und die Schnittstellen zwischen den Organisationseinheiten.

In diesem Zusammenhang sollen auch die bestehende Matrix-Organisation des Jugendamts und die Effizienz der Aufgabenzuordnung und der Abläufe überprüft werden. Ebenso ist einzuschätzen, welche Aufgaben sinnvollerweise in einer regionalen und welche in einer zentralen Zuordnung organisiert werden sollten. Eine zentrale Fragestellung bezieht sich dabei auf die Organisation der wirtschaftlichen Hilfen, die gegenwärtig getrennt in einer Einnahmen- und Ausgabenverwaltung vollzogen werden und sowohl zentral (Einnahmen), als auch (teilweise) regional (Ausgaben) wahrgenommen werden.

Das vorliegende Gutachten stellt eine Ersteinschätzung zu den dargestellten Untersuchungsfeldern dar. Auf Basis einer Ist-Analyse haben wir eine Bewertung der Stärken des Jugendamtes und möglicher Potenziale zur Steigerung der Effektivität und Effizienz des Aufgabenvollzugs vorgenommen. Auf dem Hintergrund unserer zwanzigjährigen Erfahrungen in der Untersuchung der Jugendhilfe, der Prüfung von zwölf Stadtjugendämtern im Auftrag der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs mit aktuellen und von uns qualitätsgesicherten Daten der Jahre 2006 bis 2009 sowie einer zweiwöchigen Untersuchung des Jugendamts Bergstraße wurde das vorliegende Gutachten als eine erste Einschätzung zum Auftragsgegenstand erstellt.

Im Rahmen der zweiwöchigen Untersuchung im Jugendamt Bergstraße haben wir Gespräche mit der Leitungsebene des Jugendamts, den zuständigen Personen für das Controlling, der Jugendhilfeplanung und der Informationstechnik sowie Mitarbeitern des Allgemeinen Sozialen Dienstes und der Jugendgerichtshilfe geführt. Darüber hinaus haben wir 25 Fallakten aus der Erziehungshilfe geprüft und Daten

zur Entwicklung der Fallzahlen und der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung analysiert. Diese Erkenntnisse sind Grundlage des vorliegenden Gutachtens.

2 Interkommunaler Vergleich der Erziehungshilfen

2.1 Vorbemerkung

Der folgende Vergleich von Strukturdaten der Erziehungshilfen des Jugendamts Bergstraße und der fünf Großstädte sowie der sieben Sonderstatusstädte des Landes Hessen beruht auf einer einheitlichen Erhebungsbasis, da alle Daten auf Grundlage unseres einheitlichen Untersuchungsdesigns erhoben wurden. Fallzahlen und Daten zum eingesetzten Personal wurden in gleicher Weise standardisiert und sind damit für einen Vergleich verwendbar.¹

Uns ist bewusst, dass bei einem Vergleich eines Kreisjugendamts mit Stadtjugendämtern strukturelle Unterschiede berücksichtigt werden müssen. Zum einen unterscheidet sich die soziodemografische Situation der Städte von denen der Landkreise, zum anderen resultiert aus dem soziodemografischen Umfeld ein unterschiedlicher Hilfebedarf.

Das soziodemografische Umfeld im Kreis Bergstraße deutet auf geringere Risikofaktoren für Erziehungshilfebedarfe hin:

- Der Anteil der Personen an der Bevölkerung, die Grundsicherung nach dem SGB II für Arbeitssuchende im Kreisgebiet erhielten lag im Jahr 2009 bei sechs Prozent. In den Großstädten waren es 9 bis 16 Prozent.²
- Der Ausländeranteil lag im Kreisgebiet bei 9,4 Prozent, in den Städten lag der Anteil zwischen 8 und 25 Prozent.
- Demgegenüber waren Soziodemografische Faktoren, die eher entlastend auf den Erziehungshilfebedarf wirken, im Kreisgebiet positiv ausgeprägt. Das Durchschnittseinkommen lag bei rund 32.000 € und damit im Bereich von Städten wie Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden und die Arbeitslosigkeit lag mit sechs Prozent deutlich unter den Werten der Städte mit 9 bis 16 Prozent (Bad Homburg bleibt hier mit 52.000 € Durchschnittseinkommen und fünf Prozent Arbeitslosigkeit unberücksichtigt).

¹ So wurden Erziehungshilfen und Hilfen für junge Volljährige in ambulante und stationäre Maßnahmen untergliedert und Hilfen nach § 27 Abs. 2 des SGB VIII nur dann einbezogen, wenn die Maßnahmen auch durch Einbeziehung des ASD in Form von Hilfeplanungen begleitet wurden. Das eingesetzte Personal wurde durch Bereinigungen bei der Aufgabenzuordnung (z.B. Jugendgerichtshilfe, Aufgaben nach dem SGB XII beim ASD) in vergleichbare Stellenzahlen überführt.

² Der Anteil der Alleinerziehenden als weiterer Risikofaktor für Erziehungshilfebedarfe lag für den Kreis Bergstraße nicht vor, hier standen nur Daten in Summe für drei Landkreise zur Verfügung, die uns zu unzuverlässig erschienen und nicht berücksichtigt wurden.

Dementsprechend lag die Hilfedichte, also der Anteil der Empfänger von Erziehungshilfen (ohne Erziehungsberatung), im Kreis Bergstraße mit rund 1,5 Prozent deutlich unter den Hilfedichten der meisten Städte, die bei rund 2 bis 3,5 Prozent lagen. Bad Homburg hatte eine Hilfedichte von einem Prozent und die Stadt Offenbach, mit der höchsten soziodemografischen Belastung aller Städte erreichte mit rund 1,5 Prozent nahezu denselben Wert wie der der Kreis Bergstraße.

Gerade der Wert für Offenbach zeigt, dass die Zahl der Hilfen in erheblichem Umfang durch die Abläufe und Standards in den Jugendämtern bestimmt wird. Dieser Einfluss ist nach unseren Untersuchungen deutlich höher als der Einfluss der Soziodemografie.

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die Strukturdaten der Hilfen, des Personaleinsatzes und der Ausgabenentwicklung, die unabhängig von den Bedingungen in Kreisen und Städten vergleichbar sind:

- Die Verteilung der Hilfen auf einzelne Hilfearten nach den §§ 27 ff. des SGB VIII, also die Hilfestruktur, ist vergleichbar. Hier zeigen sich im Vergleich Verteilungsmuster, die Hinweise auf die sachgerechte und wirtschaftliche Gewährung von Hilfen geben können.
- Abgesehen von tendenziell höheren Fahrtzeiten in Landkreisen, ist die Personalausstattung der Sozialen Dienste vergleichbar, da (bei bereinigtem Aufgabenzuschnitt) die Tätigkeiten kaum Unterschiede aufweisen. Allein die Fallzahlen bestimmen den Personalbedarf. Bei den wirtschaftlichen Hilfen kann der Vergleich ohne Einschränkungen vorgenommen werden.
- Die Entwicklung der Fallzahlen und der Ausgaben können ebenfalls verglichen werden. Auch hier zeigen sich typische Entwicklungsmuster, die durch die Verfahrensweisen und Abläufe in den Jugendämtern zu einem großen Teil erklärt werden können.
- Gleiches gilt für die durchschnittlichen Fallkosten einzelner Hilfearten, die vor allem durch die Leistungsvereinbarungen mit den Trägern und den einzelfallbezogenen Leistungsumfang bestimmt werden.

Im Folgenden werden die genannten Vergleiche im Hinblick auf Optimierungsmöglichkeiten im Landkreis Bergstraße dargestellt.

2.2 Die generelle Hilfestruktur

Wir unterscheiden bei den Erziehungshilfen die familienersetzenden Hilfen und die familienbegleitenden Hilfen. Traditionell wird häufig zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen unterschieden. Als teilstationär gilt dabei die Ta-

gesgruppe nach § 32 SGB VIII. Die Unterscheidung in familienbegleitende und familienersetzende Hilfen bringt unserer Ansicht nach aber besser die Ziele der Hilfeleistungen zum Ausdruck und ist auch auf dem Hintergrund wirtschaftlicher Erwägungen analytisch vorzuziehen:

- Familienersetzende Maßnahmen sind immer dann erforderlich, wenn eine konkrete Gefährdung des Kindeswohls vorliegt oder die Entwicklung des Kindes in der Familie Einschränkungen unterliegt, die seine zukünftigen Chancen in der Gesellschaft beeinträchtigen können. Die Hilfedichte bei den familienersetzenden Hilfen ist nach unseren Untersuchungen in den Jugendämtern über Zeiträume von bis zu 15 Jahren erstaunlich konstant geblieben. Hier sind die Spielräume der Jugendämter im Hinblick auf die Zahl der familienersetzenden Hilfen recht gering. Allein die strukturelle Zusammensetzung der familienersetzenden Hilfen ist in größerem Umfang beeinflussbar.
- Die familienbegleitenden Hilfen kommen vor allem zur Vermeidung von Fehlentwicklungen bei den Kindern und jungen Menschen sowie zur Unterstützung der Erziehungsfähigkeit der Eltern zum Einsatz. Hierzu gehören auch die Hilfen in Tagesgruppen, die ja gerade dazu beitragen sollen, die Herausnahme der Kinder aus der Herkunftsfamilie zu vermeiden. Die familienbegleitenden Hilfen haben in den letzten 15 Jahren einen erheblichen Zuwachs zu verzeichnen. Nach unseren Untersuchungen hat sich die Zahl der Hilfen verdoppelt oder sogar verdreifacht. Sie haben damit einerseits zum Anstieg der Ausgaben in der Jugendhilfe beigetragen. Andererseits ist diese Entwicklung auf das geänderte Verhalten der Jugendämter zurückzuführen. Deren Hilfen setzen nicht erst dann ein, wenn bereits Zustände im Familiensystem erreicht sind, die eine familienersetzende Hilfe unausweichlich machen, sondern niedrigschwelliger im Dialog mit den Familien und den Kindern und Jugendlichen. Damit haben sich die Jugendämter von Eingriffsbehörden zu Institutionen gewandelt, die Familien bei der Erziehung der Kinder nachhaltig unterstützen und damit ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechen.

Dieser Sachverhalt wird in der folgenden Ansicht auch für das Jugendamt Bergstraße deutlich. Mit einem Anteil von 55 Prozent familienbegleitender Hilfen an allen Hilfen bewegt sich der Wert auf einem hohen Niveau.

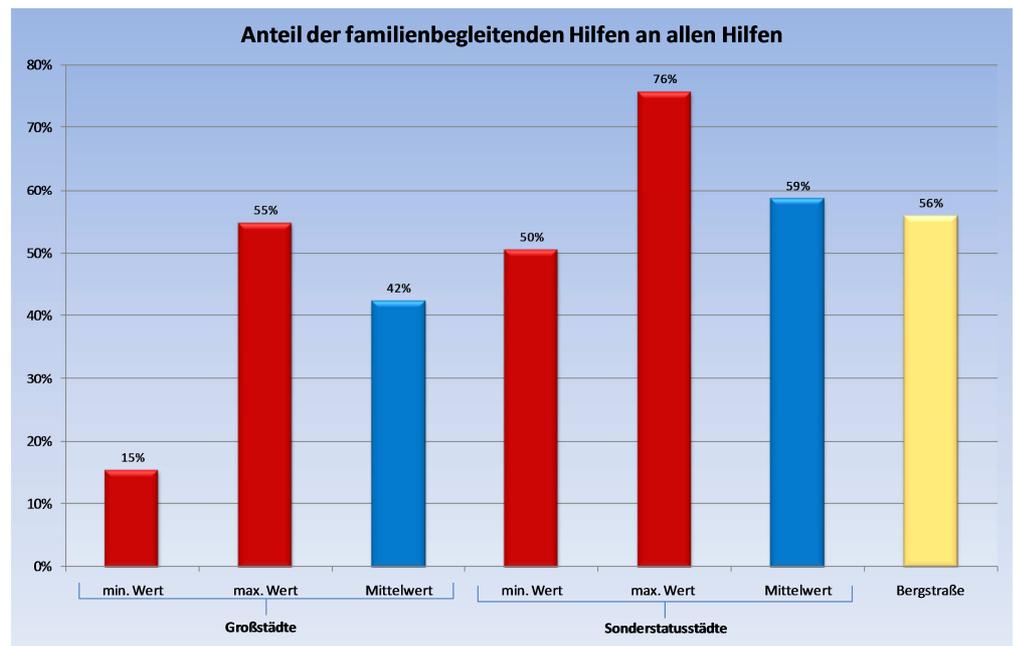


Abbildung 1: Anteil der familienbegleitenden Hilfen an allen Hilfen

Insbesondere der Spitzenwert bei den Sonderstatusstädten verweist auf ein Problem bei der Entwicklung der familienbegleitenden Hilfen: Die Entwicklung kann regelrecht aus dem Ruder laufen und zu einem unverhältnismäßigen Anstieg solcher Hilfen führen. Solche Prozesse verweisen auf mangelnde Standards bei der Hilfgewährung und bergen erhebliche finanzielle Risiken für die kommunalen Haushalte. Auf der anderen Seite kann ein zu geringer Anteil solcher Hilfen dazu beitragen, dass erst in den Familien interveniert wird, wenn bereits der Verbleib des Kindes in der Familie gefährdet ist und nur mit hohem (auch finanziellem) Aufwand eine Stabilisierung der Familie erreicht werden kann.

Unsere Analysen in den Jugendämtern deuten darauf hin, dass mit einem Anteil von 40 Prozent familienbegleitender Hilfen an allen Hilfen eine ausgewogene Hilfestruktur erzielt werden kann. Werte darüber sollten kritisch geprüft werden. Insofern wäre der Anteil solcher Hilfen im Kreis Bergstraße genauer zu untersuchen.

2.2.1 Die Struktur der familienbegleitenden Hilfen und deren Handlungsspielräume

Steigende Fallzahlen familienbegleitender Hilfen sind häufig auf einen Anstieg von Hilfen nach § 27 Abs. 2 des SGB VIII zurückzuführen. Solche Hilfen können von den Jugendämtern relativ frei gestaltet werden und erlauben damit eine höhere Flexibilität der Hilfen. Der Vergleich zeigt, dass der Anteil solcher Hilfen im Jugendamt Bergstraße eher unterdurchschnittlich war:

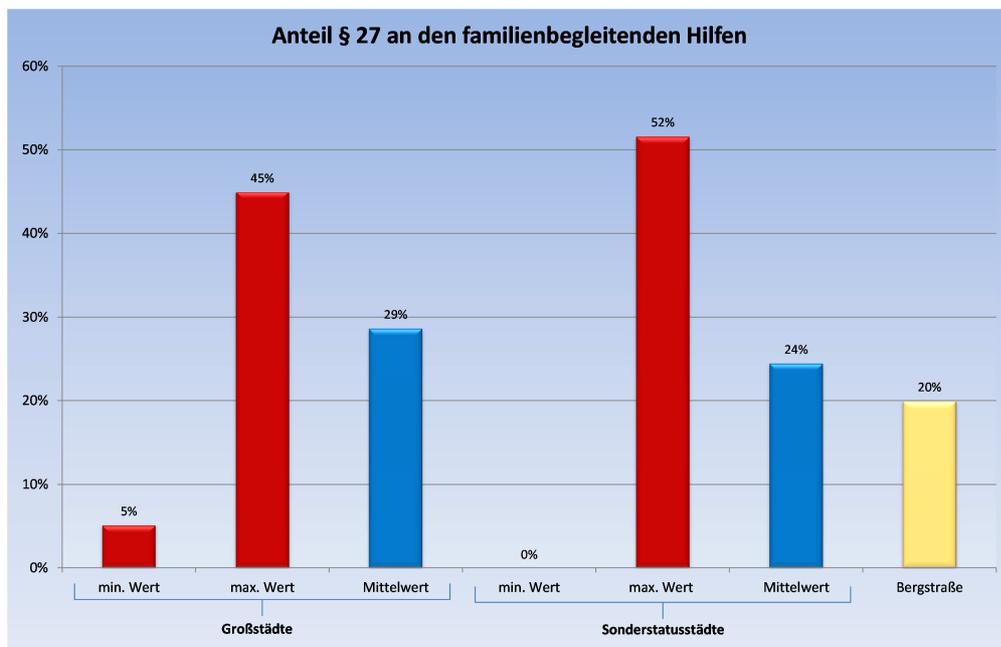


Abbildung 2: Anteil § 27-Hilfen an den familienbegleitenden Hilfen

Die Vergleichswerte zeigen, dass die Nutzung der Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII in den Jugendämtern sehr unterschiedlich ist. Einige Ämter nahmen die Möglichkeiten gar nicht in Anspruch, während in anderen Ämtern die Hälfte aller familienbegleitenden Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII ausgestaltet wurde. Der Wert für den Kreis Bergstraße zeigt, dass ggf. Spielräume bestehen, solche Hilfen zur Erweiterung des Hilfespektrums und damit zu einer noch passgenaueren Gestaltung familienbegleitender Hilfeformen zu nutzen. Soweit dies nicht zu einem Anstieg der Hilfen insgesamt führt, kann die Erweiterung des Hilfespektrums auch wirtschaftliche Vorteile haben. In mehreren Ämtern ist dies gelungen.

Ein weiteres Strukturmerkmal ist das Verhältnis von Fällen in Sozialpädagogischen Familienhilfen und Tagesgruppen. Hier soll nicht der Eindruck vermittelt werden, dass diese beiden Hilfearten beliebig substituierbar sind. Während die Sozialpädagogische Familienhilfe vor allem an den Eltern ansetzt und versucht, deren Erziehungskompetenzen zu erhöhen, sind Tagesgruppen ein Hilfesinstrument, um ent-

weder die jungen Menschen bei der Bewältigung ihrer Probleme zu unterstützen oder ein Mittel, um fehlende Unterstützung durch die Eltern über die Betreuung in der Tagesgruppe zu kompensieren. Aus der Analyse von über 300 Fallakten, die von uns in den letzten Jahren eingesehen wurden, konnten wir feststellen, dass häufig die Eltern eine wesentliche Ursache für die Entwicklungsprobleme von Kindern und Jugendlichen waren. Insofern setzten die familienbegleitenden Hilfen überwiegend bei der Erziehungskompetenz sowie der Lösung von Problemen oder der Verbesserung der Lebensverhältnisse der Eltern an. Daraus ergab sich in vielen Ämtern ein Tagesgruppenanteil von rund 30 Prozent und ein Anteil von rund 70 Prozent bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe. Der entsprechende Wert für das Jugendamt Bergstraße entspricht genau dieser Fallzusammensetzung und ist daher als gut zu bewerten.

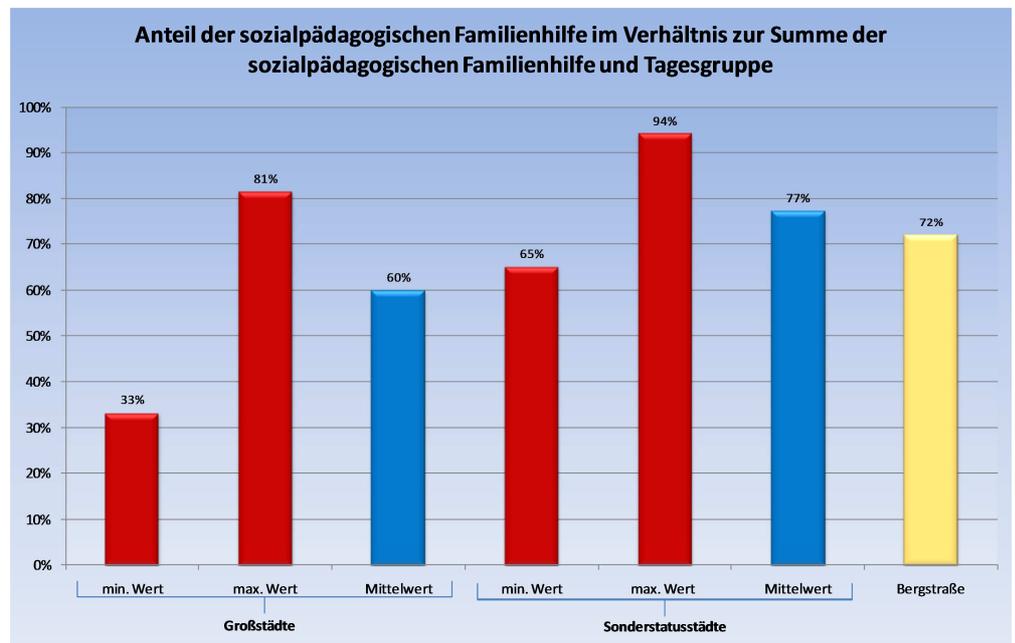


Abbildung 3: Anteil der sozialpädagogischen Familienhilfe im Verhältnis zur Summe der sozialpädagogischen Familienhilfe und Tagesgruppe

Die Tagesgruppenarbeit wird im Jugendamt Bergstraße nach den Auskünften in einigen Interviews kritisch gesehen. Zum einen werden in der Sozialen Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII Alternativen zur Tagesgruppe gesehen, zum anderen führt die Ganztagsbeschulung dazu, dass die Tagesgruppe an Bedeutung verliert. Wir teilen diese Auffassung und befürworten die Suche nach alternativen Hilfeformen, die in der Sache eine Flexibilisierung des Hilfespektrums und eine engere Verzahnung

nung von einzelnen Hilfen mit den Schulen ermöglichen.

Die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII werden sowohl familienbegleitend als auch -ersetzend gewährt. Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche werden in den Bundesländern in sehr unterschiedlichem Umfang gewährt. Die geringste Hilfedichte hatte Mecklenburg-Vorpommern mit 12,7 Fällen auf 10.000 der 6- bis unter 18-Jährigen. Spitzenreiter war das Land Hessen mit 46,9 Fällen auf 10.000 der 6- bis unter 18-Jährigen.³ Der höchste Bedarf zeigte sich bei den 10- bis 11-Jährigen, also in dem Alter, in dem der Schüler von der Primar- in die Sekundarstufe wechselt. In 60 Prozent aller Eingliederungshilfen waren schulische Schwierigkeiten der Grund für die Hilfe. Dies deutet darauf hin, dass Eingliederungshilfen häufig von der Mittelschicht nachgefragt werden, um ihre Kinder bei der Überwindung von Schulschwierigkeiten zu unterstützen.

Im Vergleich zeigt sich, dass der Anteil der Eingliederungshilfen im Kreis Bergstraße an allen Hilfen vergleichsweise hoch ist:

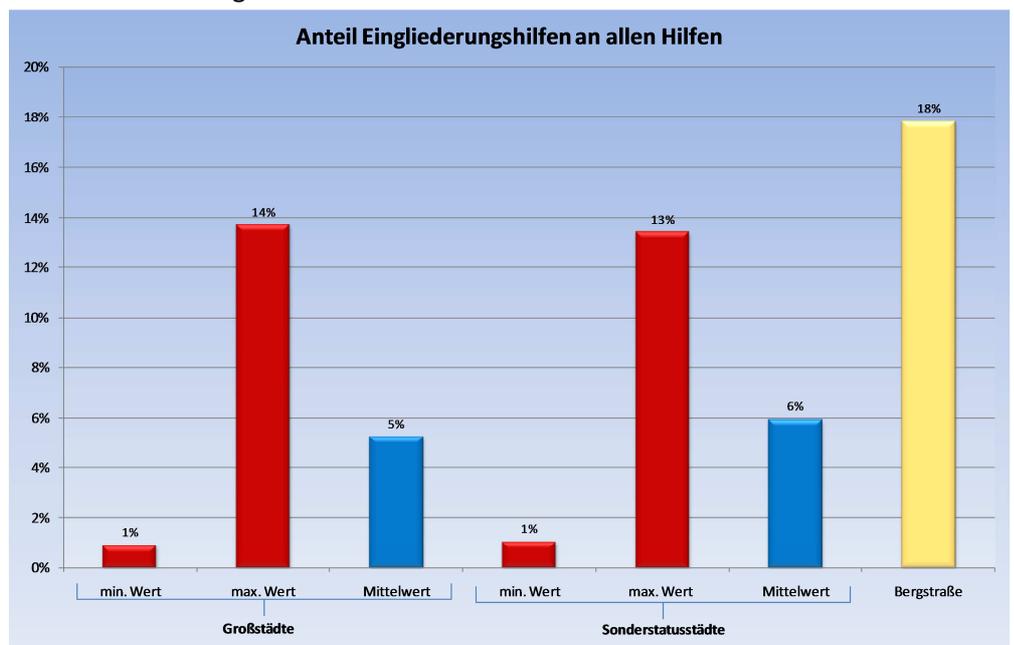


Abbildung 4: Anteil Eingliederungshilfen an allen Erziehungshilfen

Eine Erklärung für die hohen Anteile ist die Gewährung von Hilfen bei Legasthenie und Dyskalkulie, die von einigen Vergleichsämtern grundsätzlich nicht gewährt wird. Die Frage, inwieweit die Jugendämter verpflichtet sind, in solchen Fällen Hilfen zu gewähren, ist gegenwärtig nicht geklärt, Gerichtsurteile stehen hierzu noch

³ KOMDAT-Jugendhilfe, S. 7 f., Ausgabe 1/2009, 12. Jahrgang, Dortmund 2009.

aus. Inwieweit Legasthenie und Dyskalkulie seelische Behinderungen sind und „die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben beeinträchtigen“, so der Wortlaut des § 35a, dürfte mindestens diskussionswürdig sein. Festzuhalten bleibt, dass im Kreis Bergstraße eine hohe Fallzahl von 35a-Fällen feststellbar ist und andere Ämter eine solche Gewährungspraxis ablehnen. Zudem dürfte das soziodemografische Umfeld im Kreisgebiet, das durch einen gut verdienenden Mittelstand geprägt ist, zu den hohen Fallzahlen beitragen.

Der § 35 a ist für die Jugendämter ein schwierig zu handhabender Bereich des SGB VIII, da die Beeinträchtigungen häufig einen Bezug zu medizinischen Krankheitsmustern haben, nicht umsonst basieren die Diagnosen zumeist auf dem International Catalog of Disease (ICD), der von der Weltgesundheitsorganisation herausgegeben und vom Deutschen Institut für medizinische Daten und Dokumentation (DIM-DI) gepflegt wird. Eine qualifizierte Steuerung solcher Fälle durch den Sozialen Dienst ist daher besonders schwierig, da dieser nicht über entsprechende medizinischen Kompetenzen verfügt und häufig von Gutachtern in der Beurteilung abhängig ist.

Die empirischen Befunde zur Fallzahlentwicklung und zur Altersstruktur lassen vermuten, dass ein nicht unerheblicher Teil der Fälle einer Überwindung von Schul-schwierigkeiten geschuldet ist. In solchen Fällen sollte das Jugendamt auf die Einleitung von Hilfen nach § 35a verzichten:

„Die Beeinträchtigung der Partizipation am Leben ist nach Intensität der Auswirkungen auf das gesamte Leben in der Gemeinschaft zu beurteilen und von regelmäßig bzw. häufiger auftretenden Problemen abzugrenzen. Bloße Schulprobleme oder Schulängste, die andere Kinder teilen, reichen nicht aus. Erforderlich für eine Teilhabebeeinträchtigung im Sinne des Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 des § 35a SGB VIII ist eine nachhaltige Beeinträchtigung der (psycho) sozialen Integration, **die in totaler Schul- und Lernverweigerung, Rückzug aus allen Sozialkontakten sowie sekundären Neurotisierungen** ihren Ausdruck finden können“.⁴

Auf der anderen Seite besteht bei schwerwiegenden Fällen einer geistigen oder körperlichen Behinderung ein Nachrang des SGB VIII gegenüber Leistungen des SGB V und des SGB XII gemäß § 10 des SGB VIII. Auch dieser Nachrang sollte regelmäßig durch das Jugendamt überprüft werden, bevor Hilfen nach § 35a SGB VIII in Betracht kommen.

⁴ Münder, Meisen Trenczek (Hrsg.): Frankfurter Kommentar SGB VIII, S. 326. Hervorhebung dialogicon

Eine Strategie der Reduzierung von 35a-Fällen bedarf dabei entsprechender Kompetenzen in der Rechtsmaterie und die ständige Beobachtung der aktuellen Rechtsprechung.

2.2.2 Die Struktur der familienersetzenden Hilfen und deren Handlungsspielräume

Eine der wichtigsten Einflussgrößen auf die finanzielle Belastung kommunaler Körperschaften durch die familienersetzenden Hilfen ist das Verhältnis von Fällen in der Heimunterbringung und der Vollzeitpflege. Dieses Handlungsfeld ist zentraler Gegenstand des Umsteuerungsprojekts im Kreis Bergstraße (siehe hierzu Kapitel 7). Die Substitution von Heimerziehungsfällen durch Vollzeitpflegen ist sowohl im Hinblick auf die sachgerechte Gewährung von Hilfen als auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine wichtige Entwicklungsstrategie von Jugendämtern.⁵ Zumal in Flächenkreisen gilt es, die dortigen Potenziale an Eltern zu heben, die geeignet und interessiert sind, solche Pflegekinder aufzunehmen.

Im Vergleich zeigt sich, dass der Anteil der Vollzeitpflege an der Summe der Hilfen aus Vollzeitpflege und Heimerziehung im Kreis Bergstraße noch recht gering ist. In den Großstädten, die aufgrund ihres hohen Anteils von Single- und Doppelverdienerhaushalten bei der Akquisition von Pflegefamilien komparative Nachteile haben, liegt der Anteil der Vollzeitpflegen im Mittelwert höher als im Kreis Bergstraße. Dies deutet darauf hin, dass im Umsteuerungsprojekt des Kreises noch weitere Potenziale zu finden sind.

⁵ Unter Substitution ist hier nicht die Umsetzung von Klienten aus der einen in die andere Hilfeform zu verstehen, sondern der Umgang mit Neufällen und die Auswahl der geeigneten Hilfe. Diese Wahl besteht nur, wenn zuvor eine ausreichende Zahl von Pflegefamilien zur Verfügung steht.

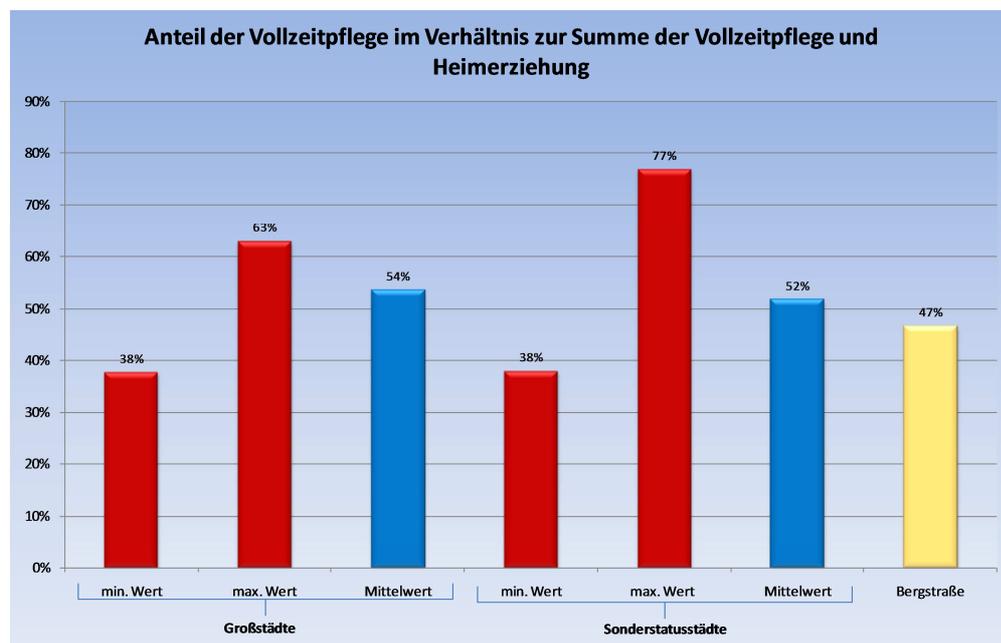


Abbildung 5: Anteil der Vollzeitpflege im Verhältnis zur Summe der Vollzeitpflege und Heimerziehung

Auch der Anteil der stationär untergebrachten jungen Volljährigen an den familienersetzenden Hilfen ist eine wichtige Größe für die Beeinflussung der Hilfestruktur und der absoluten Fallzahlen in den Erziehungshilfen. Ein hoher Anteil junger Volljähriger verweist auf eine verhältnismäßig späte Verselbstständigung dieses Klientels. Diese Fälle stammen zumeist aus Heimerziehungsfällen, die mit dem Erreichen des 18. Lebensjahres als junge Volljährige nach § 41 SGB VIII geführt werden. Die Träger der Maßnahmen haben naturgemäß kein gesteigertes Interesse an einer frühzeitigen und effektiven Einleitung des Verselbstständigungsprozesses, profitieren sie doch von deren Unterbringung. Die Verselbstständigung erfolgt über Wohngemeinschaften, aus denen die jungen Volljährigen in eigene Wohnungen wechseln und dort noch einige Zeit durch einen Bezugsbetreuer unterstützt werden. Je später dieser Prozess eingeleitet wird, desto höher ist der Anteil solcher Fälle an den familienersetzenden Hilfen.

Im Kreis Bergstraße liegt dieser Anteil mit 16,5 Prozent verhältnismäßig hoch. In den Jahren 2007 bis 2010 waren rund 60 junge Volljährige im Kreis stationär untergebracht. Davon lebten nur vier in einer eigenen Wohnung, was die schleppende Verselbstständigung verdeutlicht. Bei den drei eingesehenen Fallakten junger Volljähriger wurde ein Fall mit dem Erreichen der Altersgrenze von 21 Jahren beendet,

in einem anderen Fall hat eine Klientin über einen längeren Zeitraum keine Wohnung gefunden und musste noch anderweitig untergebracht werden. Die folgende Abbildung zeigt, dass die Werte für den Kreis im Mittelfeld der Vergleichsstädte liegen. Zum Ersten zeigen aber die Minimalwerte, dass erheblich geringere Unterbringungsanteile realisierbar sind. Zum Zweiten liegen die Anteile in vielen Ämtern sehr hoch, da diesem Sachverhalt zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird und eine Umsteuerung eine Einflussnahme auf das Verhalten der Träger dieser Maßnahmen erfordert.

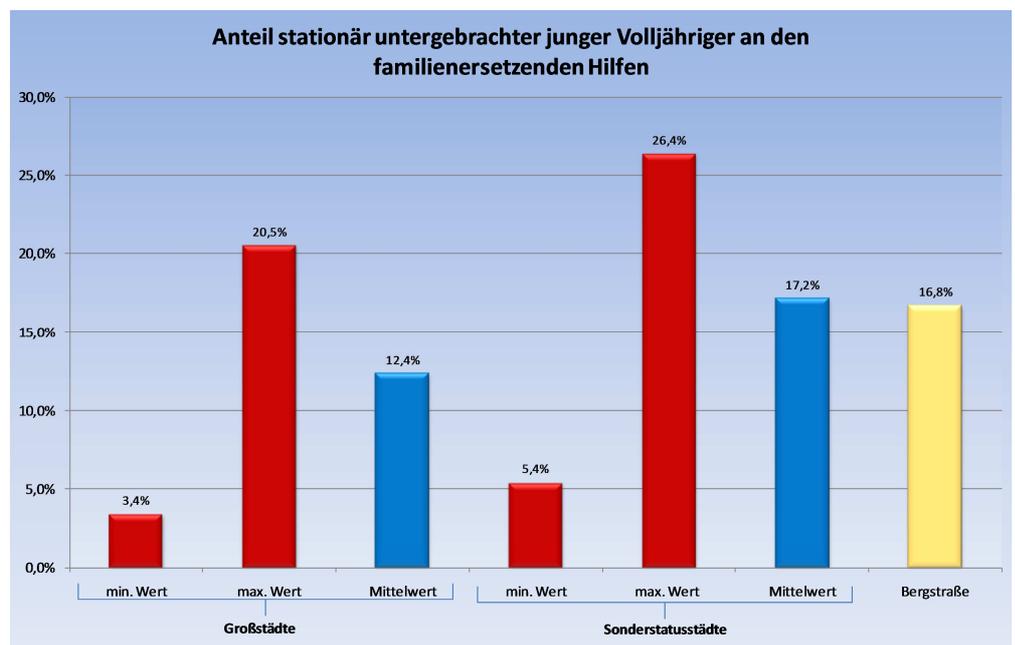


Abbildung 6: Anteil stationär untergebrachter junger Volljähriger an den familienersetzenden Hilfen

2.3 Die Entwicklung der Fallzahlen und der Ausgaben

Während bisher die durchschnittlichen Fallzahlen der Jahre 2008 bis 2010 im Kreis Bergstraße betrachtet wurden, soll in diesem Kapitel die Entwicklungsdynamik der Fallzahlen und der Ausgaben näher untersucht werden.

Die Zahl der Erziehungshilfefälle stieg von 2008 bis 2010 um 10 Prozent.⁶ Im Vergleich relativiert sich die Steigerung, in den Stadtjugendämtern lagen die Steigerungsraten über drei Jahre bei 7 bis 29 Prozent, wobei die Mittelwerte über dem Wert des Kreises Bergstraße lagen.

⁶ Bezieht man das Jahr 2007 mit ein, waren es sogar 18 Prozent.

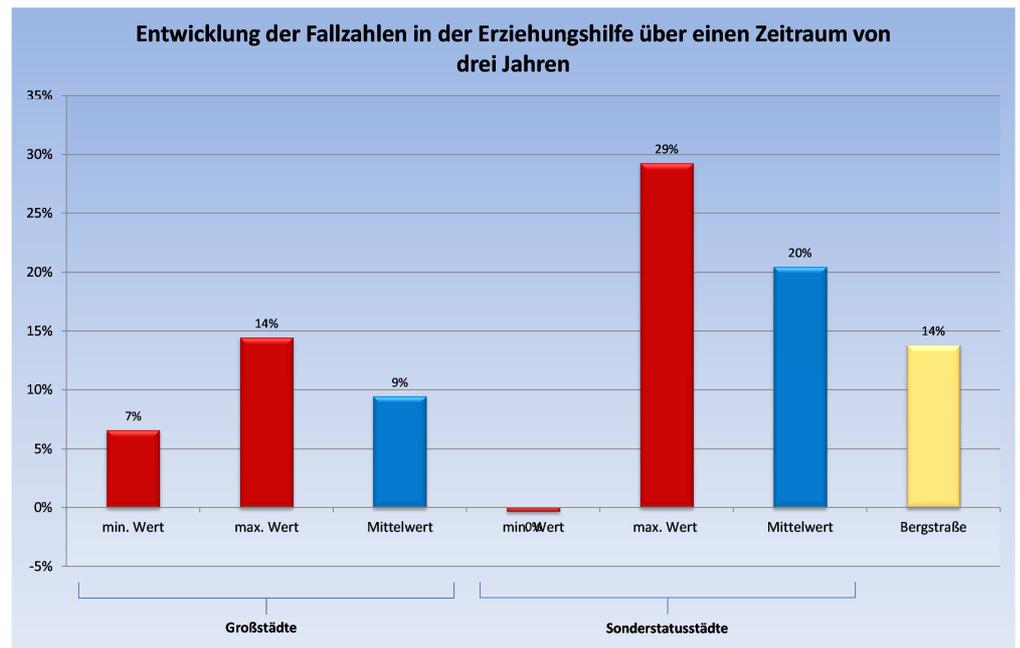


Abbildung 7: Entwicklung der Fallzahlen in der Erziehungshilfe über einen Zeitraum von drei Jahren

Betrachtet man die Entwicklung getrennt nach familienbegleitenden und familienersetzenden Hilfen, so zeigt sich für den Kreis Bergstraße, dass der Anstieg von 14 Prozent nahezu ausschließlich auf die familienbegleitenden Hilfen zurückzuführen war. Während die familienbegleitenden Hilfen in drei Jahren um 25 Prozent stiegen, waren es bei den familienersetzenden Hilfen nur ein Prozent.

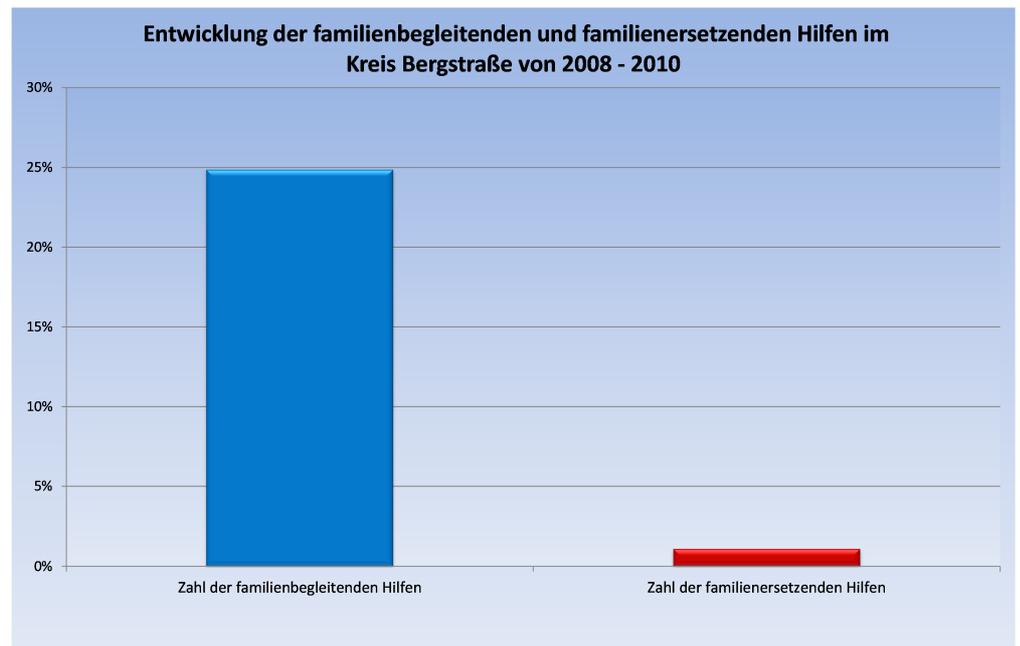


Abbildung 8: Entwicklung der familienbegleitenden und familienersetzenden Hilfen im Kreis Bergstraße von 2008 - 2010

Für die Steuerung der Erziehungshilfen sind vor allem die Hilfearten relevant, die für den Anstieg bzw. die Konstanz der Fallzahlen ursächlich sind: Bei den familienbegleitenden Hilfen war vor allem die Fallzahlentwicklung der sozialpädagogischen Familienhilfen und der ambulanten Eingliederungshilfen für den deutlichen Anstieg verantwortlich.

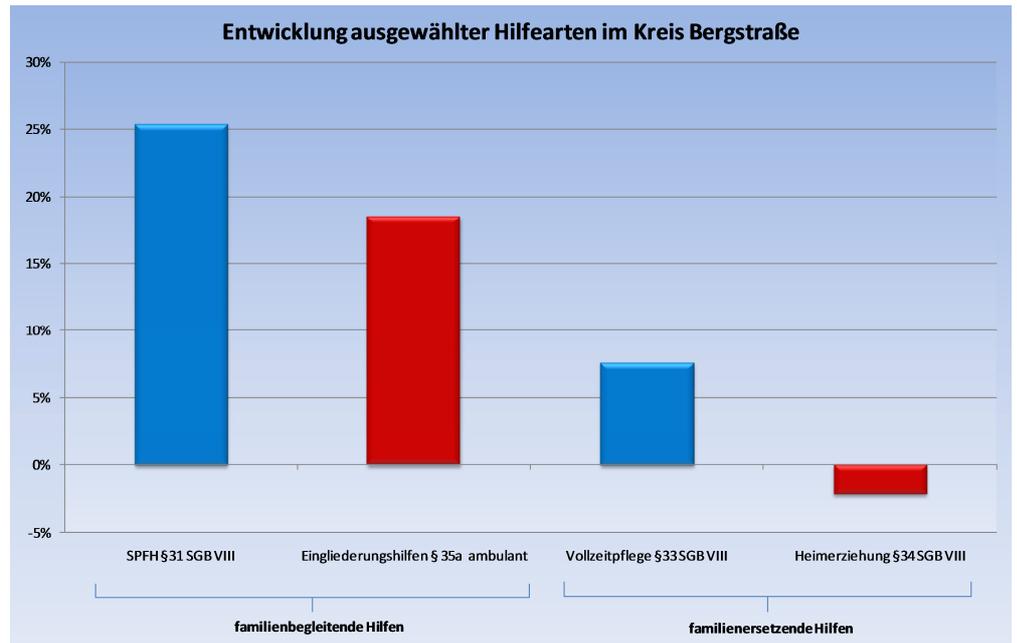


Abbildung 9: Entwicklung ausgewählter Hilfearten im Kreis Bergstraße

Neben der Betrachtung der Entwicklung der Fallzahlen sind natürlich die entsprechenden Auswirkungen auf die Ausgaben für die Erziehungshilfen von Bedeutung. Auch hier lohnt zunächst ein Blick auf die Vergleichsstädte.

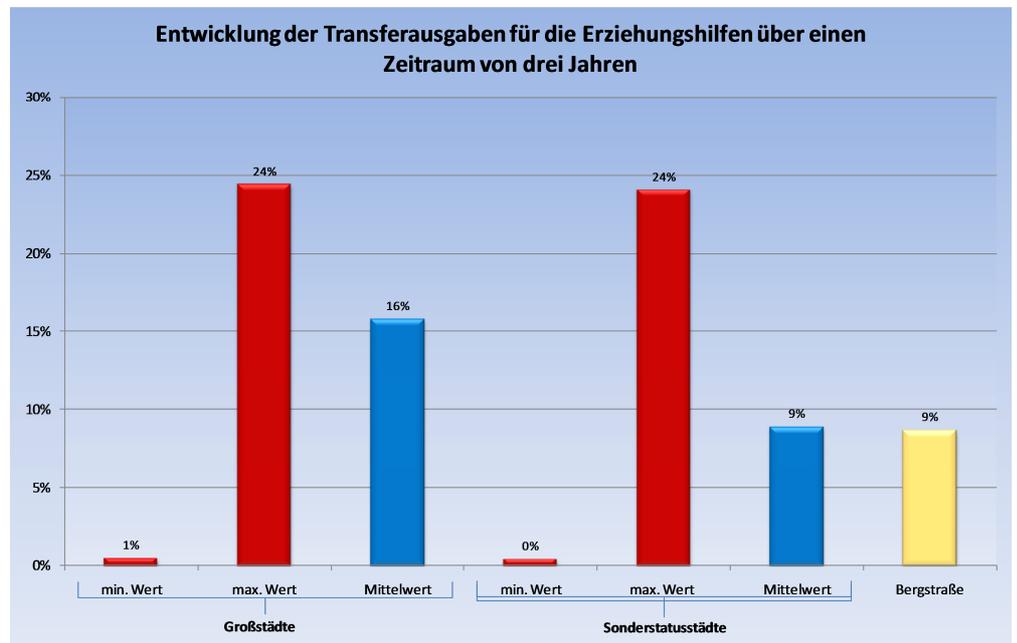


Abbildung 10: Entwicklung der Transferausgaben für die Erziehungshilfen über einen Zeitraum von drei Jahren

Der Vergleich zeigt, dass im Kreis Bergstraße keine exorbitanten Ausgabenanstiege zu verzeichnen waren. Deutlich wird aber auch, dass zwei Städte den Ausgabenanstieg nahezu vollständig verhindern konnten, was faktisch einer Ausgaben senkung entspricht, wenn jährliche Personalkostensteigerungen berücksichtigt werden.

Neben der Dynamik ist die Höhe der Ausgaben pro Fall von Bedeutung, hier befindet sich das Jugendamt Bergstraße ebenfalls im Mittelfeld des Vergleichs.

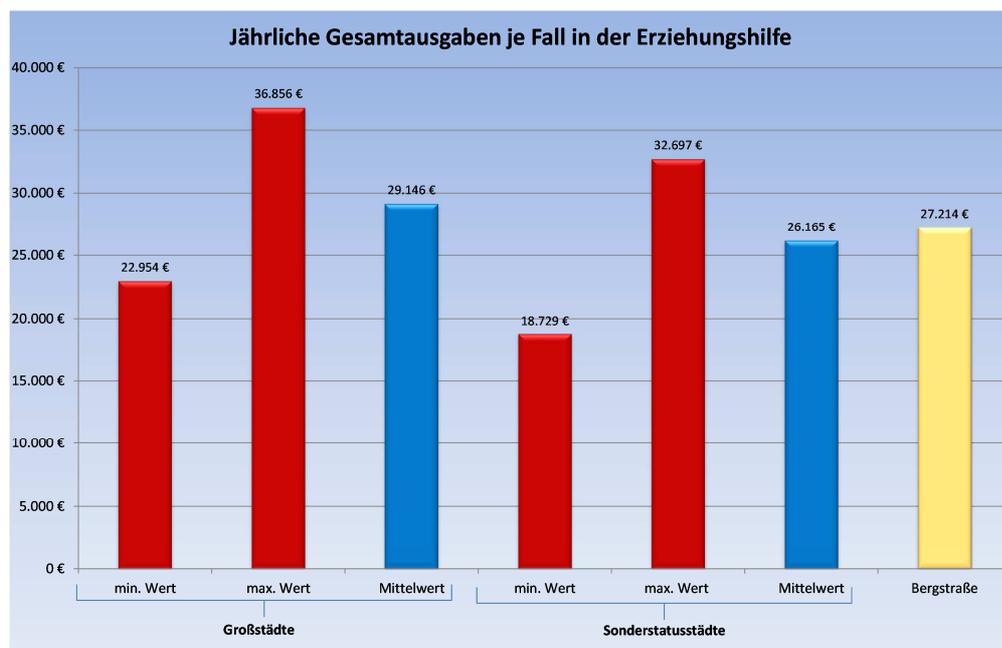


Abbildung 11: Jährliche Gesamtausgaben je Fall in der Erziehungshilfe

Bei den Minimalwerten ist zu berücksichtigen, dass diese von Städten erreicht werden, die in Mittel- und Nordhessen liegen. Die günstigeren Fallausgaben sind vor allem auf die dort, personalkostenbedingt, geringeren Tages- und Stundensätze der dortigen Träger zurückzuführen. Insofern dürften die Spielräume für Ausgaben senkungen im Kreis Bergstraße begrenzt sein.

Für die Sozialpädagogische Familienhilfe, die Tagesgruppen, die Vollzeitpflege und die Heimunterbringung haben wir die Fallkosten verglichen. Danach zeigt sich, dass im Kreis Bergstraße die Tagesgruppen mit jährlichen Fallkosten von 28.000 € sehr hoch lagen. Gleiches galt für die Vollzeitpflege, die immerhin Fallkosten von fast 15.400 € verursachten. Beide Werte lagen zum Teil deutlich über den Werten, die die Großstädte des Rhein-Main-Gebietes zahlten. Zu nennen sind auch die 27 stationären Eingliederungshilfen im Kreisgebiet, die durchschnittliche Fallkosten von

fast 83.000 € verursachten und im Jahr 2010 mit mehr als 2,2 Mio. € 10 Prozent der Ausgaben für die Erziehungshilfen absorbierten.

2.4 Die personelle Ausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes und der wirtschaftlichen Jugendhilfe des Jugendamts Bergstraße im Vergleich

Für den Vergleich der Personalausstattung des Sozialen Dienstes der Ämter haben wir die Stellenausstattung in Bezug gesetzt zu den Erziehungshilfefällen, die durch die Mitarbeiter bearbeitet werden. Basis ist dabei die Stellenausstattung ohne Leitungskräfte und ohne Verwaltungskräfte sowie die durchschnittlichen Fallzahlen für die Jahre 2008 bis 2010 aus der Handauszählung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Nach unseren Erfahrungen kann die Zahl der Erziehungshilfefälle je Mitarbeiter des Sozialen Dienstes als gute Vergleichsgröße verwendet werden.

Natürlich haben die Sozialen Dienste eine Fülle weiterer Aufgaben, so die Beratung nach den §§ 16, 17 und z.T. 28 des SGB VIII, die Inobhutnahme, die Sachverhaltsaufklärung und ggf. Einleitung von Schutzmaßnahmen bei Gefährdungsmeldungen sowie die Recherchen nach dem Hessischen Gesetz zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes für Kinder, um nur die Wichtigsten zu nennen. Unsere Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass die Fallzahlen für solche Aufgaben nicht so große Unterschiede aufweisen, als das nur eine detaillierte Berücksichtigung all dieser Tätigkeiten Vergleiche der Personalausstattung erlaubt. Bereits ein Vergleich der Fälle in der Erziehungshilfe je Mitarbeiter ist eine zuverlässige Größe für einen Vergleich der Personalausstattung. Das Ergebnis des Vergleichs ist aus der folgenden Abbildung ersichtlich.

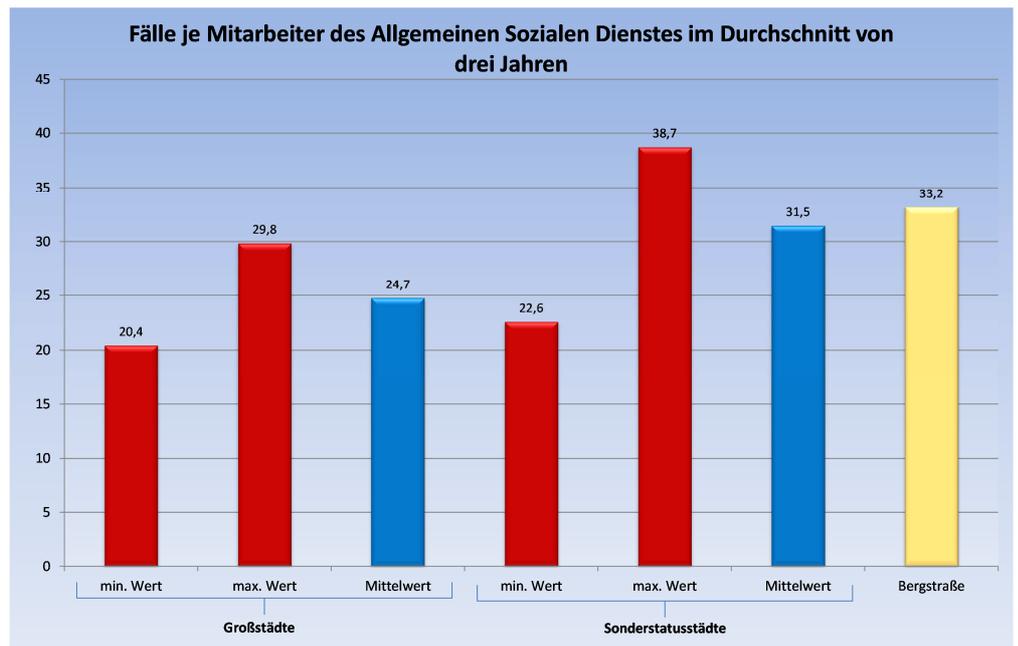


Abbildung 12: Fälle je Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes

Im Ergebnis hat der Soziale Dienst im Kreis Bergstraße eine Fallbelastung von 33,2 Fällen je Mitarbeiter, die leicht oberhalb des Mittelwerts der Sonderstatusstätte liegt und über den Werten der Großstädte anzusiedeln ist. Damit ist der Soziale Dienst allenfalls hinreichend ausgestattet, um den bestehenden Fallbestand in der Erziehungshilfe bewältigen zu können. Die Einsicht in die Fallakten zeigte, dass die Hilfeplanfortschreibungen nicht im sechsmonatigen Turnus erfolgen, sondern häufig längere Zeiträume zwischen den Fortschreibungen liegen. Letztlich beeinträchtigt dies die Steuerung der Erziehungshilfen.

Nach unseren Untersuchungen hat sich gezeigt, dass der Einfluss eines hohen Personaleinsatzes auf die Passgenauigkeit und Wirtschaftlichkeit von Hilfen in erheblichem Umfang von der Steuerungsfähigkeit der Jugendämter insgesamt und im Hinblick auf die Arbeitsweise des Personals im Sozialen Dienst abhängig ist:

- In unseren Untersuchungen hatten die Ämter mit der besten Personalausstattung im Sozialen Dienst zugleich die geringsten Ausgaben je Kind bzw. Jugendlichen unter 21 Jahren.
- Diese Ämter hatten aber zugleich auch die besten Steuerungsfähigkeiten. Verweildauern in den Hilfen wurden überwacht und regelmäßig die Notwendigkeit und Passgenauigkeit der Hilfen überprüft. Hilfeplanungen waren zielorientiert

aufgebaut und die Steuerung der freien Träger sowie deren Berichterstattung waren qualitativ besser auf die Ziele der Hilfeplanung abgestimmt.

- Fehlten den Ämtern entsprechende Steuerungsmechanismen, führte eine gute Personalausstattung zu Fallzahlanstiegen, die Mitarbeiter suchten sich neue Fälle. Nach kurzer Zeit war die Fallbelastung je Mitarbeiter wieder so hoch wie vor dem Einsatz zusätzlicher Personalkapazitäten. Die Ausgaben waren gestiegen.
- Ein zusätzlicher Personaleinsatz sollte daher gut geplant werden. Fließen die zusätzlichen personellen Ressourcen in die Überprüfung und Steuerung laufender Fälle, eine enge Zusammenarbeit mit den Trägern der Hilfen und eine problemorientierte Veränderung der Hilfestruktur, können Effizienz und Effektivität erhöht werden.

Vergleicht man die personelle Ausstattung in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in den vier Fachbereichen des Jugendamts Bergstraße im Verhältnis zu den Fallzahlen der Jahre 2008 bis 2010, verfügt das Amt mit rund 100 Fällen je Mitarbeiter über eine überdurchschnittlich gute Stellenausstattung. Die technische Unterstützung und die Struktur der Hilfen erleichtern zudem der WiJu im Kreis Bergstraße die Arbeit:

- Auch wenn es vielfältige und berechtigte Kritik an der PROSOZ-Software im Hinblick auf die Benutzerfreundlichkeit und Flexibilität gibt, der Standard in der Nutzung des PROSOZ-Systems im Jugendamt des Kreises (vergleiche hierzu Kapitel 14) unterstützt effizientes Arbeiten. Abgesehen von der Berechnung der Kostenbeiträge in Excel-Tabellen verfügt die WiJu über Funktionalitäten zur Erstellung des Schriftverkehrs, der Übertragung von Zahlungsdaten an das Kasensverfahren des Kreises sowie eine in PROSOZ verfügbare Einnahmenüberwachung. Dieser Standard wurde von den Vergleichsstädten zum Zeitpunkt der dortigen Datenerhebung nur in Teilen erreicht.
- Der Anteil der familienbegleitenden Hilfen ist mit 55 Prozent an allen Fällen im Kreis Bergstraße verhältnismäßig hoch. Wie der Vergleich in Kapitel 2.2 gezeigt hat, lag ein Teil der Ämter unterhalb dieses Wertes. Damit dürfte auch die Zahl der Heranziehung Unterhaltspflichtiger niedriger sein als in Ämtern mit einem geringeren Anteil familienbegleitender Hilfen, da Einnahmen nahezu ausschließlich bei den familienersetzenden Hilfen erzielbar sind.

Unter Berücksichtigung der technischen Ausstattung und bei einer Integration der Kostenbeitragsberechnung in das PROSOZ-System dürfte eine Fallzahl von 150 Fäl-

len je Mitarbeiter darstellbar sein. Voraussetzung hierfür wäre eine bessere Ablauforganisation (siehe hierzu Kapitel 13.2).

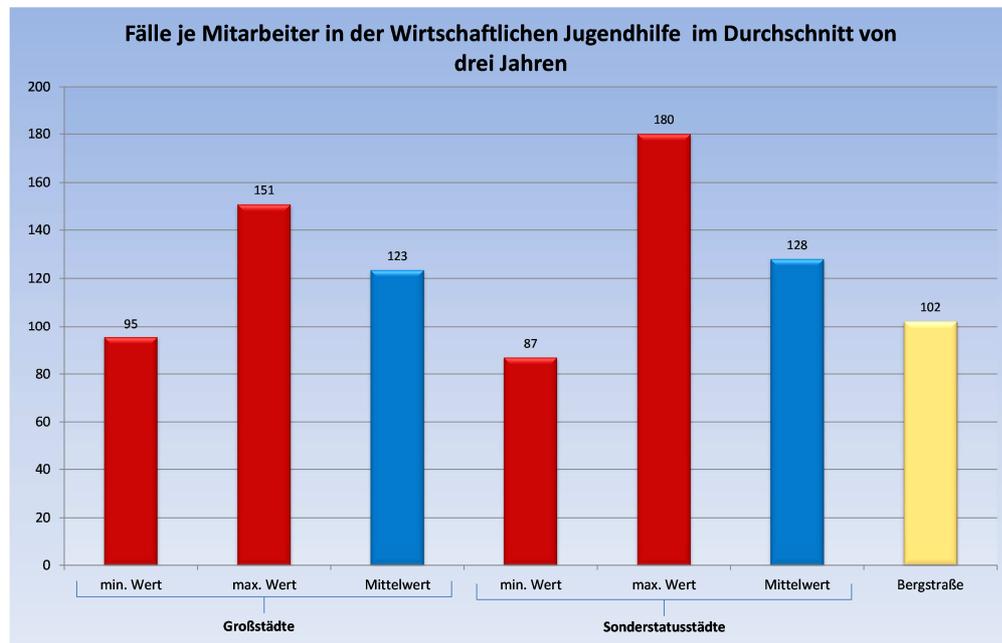


Abbildung 13: Fälle je Mitarbeiter in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Durchschnitt von drei Jahren

Die Rückholquote als Anteil der Einnahmen an den Ausgaben für die familienersetzenden Hilfen ist mit 8,2 Prozent gut und liegt über dem Mittelwert der Großstädte. Angesichts der guten soziodemografischen Struktur im Kreis Bergstraße ist dieser Wert aber auch angemessen, da mehr Unterhaltspflichtige zu den Kosten der Hilfen herangezogen werden können als beispielsweise in Offenbach. Die Städte Darmstadt, Frankfurt am Main und Kassel erreichten Werte von 10 Prozent. Dies kann durchaus ein Maßstab sein, der auch für das Kreisgebiet erreichbar sein dürfte.

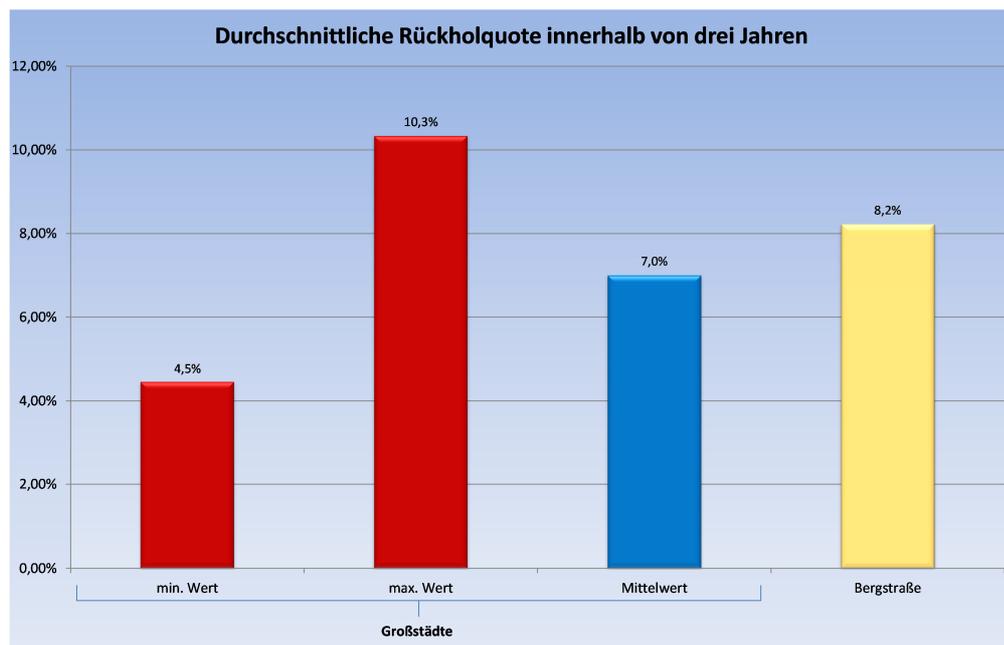


Abbildung 14: Durchschnittliche Rückholquote innerhalb von drei Jahren

Der Vergleich der Umsätze je Mitarbeiter zeigt zunächst einmal, dass sich das Personal in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in allen Jugendämtern rechnet. Die Mitarbeiter nehmen das Mehrfache ihrer Personalkosten ein. Der Umsatz je Mitarbeiter ist im Jugendamt Bergstraße im Vergleich zu den Großstadtämtern jedoch gering. Dies begründet sich aus den bereits aufgeführten Argumenten zur Fallbelastung. Zum einen kann die Effizienz in der wirtschaftlichen Jugendhilfe und damit auch der Umsatz je Mitarbeiter erhöht werden. Zum anderen reduziert der hohe Anteil der familienbegleitenden Hilfen tendenziell die Umsätze, da nur bei familienersetzenden Hilfen eine Heranziehung Unterhaltspflichtiger möglich ist bzw. Kindergeld vereinnahmt werden kann (dies gilt nicht für Vollzeitpflegen bei Pflegeeltern). Damit haben die Mitarbeiter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe anteilig mehr mit dem Auszahlungsgeschäft und der Bewilligung, Änderung und Beendigung von Hilfen zu tun als mit der Beitreibung von Einnahmen.

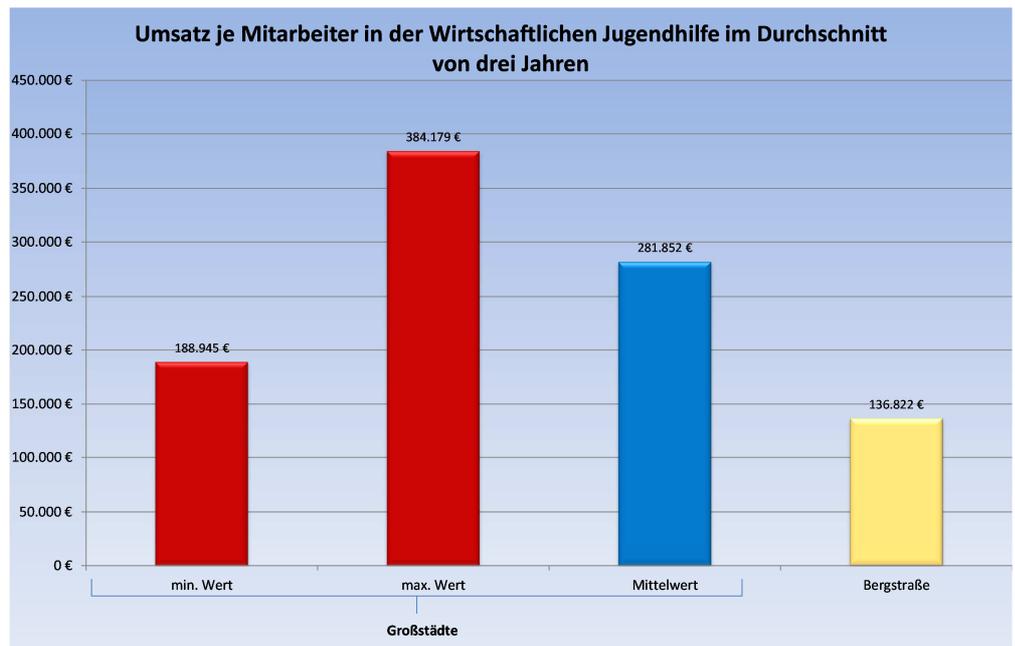


Abbildung 15: Umsatz je Mitarbeiter in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Durchschnitt von drei Jahren

3 Hilfeplanung und Entwicklungsberichte freier Träger

Im Jahr 2006 wurde im Jugendamt des Kreises Bergstraße ein neues Hilfeplanverfahren eingeführt. Mit dem Verfahren wird „eine systematische Einzelsteuerung sowie die kontinuierliche Bewertung der Hilfeverläufe“⁷ angestrebt. Das Verfahren sieht einen mehrstufigen Prozess der Einleitung und Steuerung der Hilfen vor:

- Nach einer Vorklärungsphase wird eine Vorlage für das Beratungsteam erstellt. Das Beratungsteam besteht aus der Fachkraft, die den Fall vorbereitet hat und mindestens zwei weiteren Fachkräften.
- Im Beratungsteam wird auf Basis der Vorlage entschieden, ob eine Hilfe eingeleitet wird und welche Form der Hilfe geeignet erscheint. Die Entscheidung wird protokolliert.
- In einer so genannten Orientierungsphase wird überprüft, ob die eingeleitete Hilfe, die Zielsetzung und die Umsetzungsplanung greift. Der Soziale Dienst erhält einen Sachstandbericht, auf dessen Basis ein erster Hilfeplan zwischen allen Beteiligten erstellt wird. Der Hilfeplan soll in der Regel nach sechs Monaten fortgeschrieben werden.

⁷ Zitiert nach dem Vorwort zur Dokumentation des Verfahrens für das Jugendamt des Kreises Bergstraße

- Die im Hilfeplangespräch vereinbarten Ziele werden zeitnah durch den Träger der Hilfe zusammen mit dem / den Klienten in einem Konkretisierungsbogen in Zielvereinbarungen umgesetzt, die weitgehend den S.M.A.R.T-Kriterien⁸ entsprechen. Der Konkretisierungsbogen wird dem Sozialen Dienst zugeleitet.
- Die Struktur der Formulare für die Vorlage des Falls im Beratungsteam und für die Hilfepläne sowie die Konkretisierungsbögen enthalten alle aus unserer Sicht wichtigen Elemente, die für eine zielorientierte und auf Kooperation mit den Klienten setzende Gewährung der Hilfen von Bedeutung sind:⁹
 - ★ In jedem Hilfeplangespräch wird der Verlauf der Hilfe seit dem letzten Gespräch durch alle Beteiligten an der Hilfe bewertet.
 - ★ Für die Ziele wird der Grad der Zielerreichung durch die Klienten und den Leistungserbringer bewertet (Berücksichtigung der Eigen- und Fremdwahrnehmung).
 - ★ Die Einhaltung von Absprachen wird dokumentiert.
 - ★ Klienten und Leistungserbringer bewerten die Passgenauigkeit der Hilfen.
 - ★ Wünsche bzw. Empfehlungen für den weiteren Verlauf der Hilfen werden durch alle beteiligten am Hilfeprozess dokumentiert.
 - ★ Soweit ein Dissens zwischen den Beteiligten in Bezug zu einzelnen Zielen der Hilfe besteht, wird auch dies dokumentiert.

Auf Basis unseres Kriterienkatalogs für die Beurteilung der Steuerung der Erziehungshilfe erreicht das Jugendamt Bergstraße mit 1,85 Punkten einen sehr guten Wert, der beispielsweise nur noch durch ein Großstadtjugendamt in Hessen erreicht wurde.

⁸ S = Spezifisch, M = Messbar, A = Anspruchsvoll, R = Realisierbar, T = Terminiert

⁹ Die Einschätzung bezieht sich auf das Formular in der Version 12.01.07, die uns vom Jugendamt zur Verfügung gestellt wurde.

Die Steuerung der Hilfeplanung

Kriterien für die Steuerungsqualität der Hilfeplanung	Bergstraße
Diagnostischer Prozess vor Beginn der Hilfeplanung	3
Diagnose wird durch den Sozialen Dienst erstellt	1,5
Überprüfung des Hilfebedarfs nach einem definierten Zeitraum	0
Halbjährliche Fortschreibung des Hilfeplans	1
Zielformulierung nach SMART-Kriterien	3
Zielformulierung bezieht sich konkret auf die Beteiligten am Hilfeprozess	3
Bewertung der Zielerreichung bei der Fortschreibung von Hilfeplänen	3
Eigen- und Fremdwahrnehmung des Hilfefortschritts	3
Einbeziehung weiterer Bezugspersonen in die Hilfeplangespräche (z.B. Lehrer, Erzieherinnen)	1
IT-gestützte Auswertung von Hilfefortschritten	0
Bewertungsergebnis:	1,85

Bewertung:

3 = Kriterium wird vollständig erfüllt

2 = Kriterium wird in wichtigen Elementen erfüllt

1 = Erste Ansätze zur Erfüllung des Kriteriums erkennbar

0 = Nicht erfüllt / Nicht vorhanden

Abbildung 16: Kriterien für die Steuerungsqualität der Hilfeplanung

Auf Basis der Fallakten, die von uns eingesehen wurden, zeigen sich allerdings noch Verbesserungsmöglichkeiten für das Verfahren (in der Kriterienbewertung wurden die praktischen Schwächen bereits berücksichtigt). Die Akteneinsicht zeigt, folgende Stärken und Schwächen in der Praxis:

- Positiv ist zunächst festzustellen, dass sich die Sachstandberichte der Träger an den formulierten Zielen der Hilfen orientieren. Die häufig noch anzutreffenden Berichtsformen, die rein deskriptiv den Verlauf, also die Vergangenheit skizzieren und nur wenig Hinweise auf die tatsächlichen Hilfefortschritte geben, fanden wir in den Fallakten des Jugendamtes im Kreis Bergstraße nur in wenigen Ausnahmefällen. Zwar waren die Sachstandberichte immer noch sehr durch mehrseitige Beschreibungen von Aktivitäten und Verläufen gekennzeichnet, die Gliederung der Berichte orientierte sich jedoch weitgehend an den formulierten Zielen.

Wünschenswert wäre eine kürzere an der Zielerreichung orientierte Berichterstattung. Die Berichte zeigen aber, dass die Einführung des neuen Hilfeplanverfahrens im Jugendamt auch die Berichtsqualität der Träger steigern konnte.

- Die Formulare beispielsweise der Fortschreibungen der Hilfepläne umfassen bereits unausgefüllt neun Seiten. Bei den Hilfeplangesprächen wird den Beteiligten eine Fülle von Informationen und Bewertungen abverlangt. Die Akten zeigen, dass häufig nur ein Teil der Formulare ausgefüllt wurde. So wurde in rund 20 Prozent der Fälle auf eine Bewertung der Ziele verzichtet bzw. die entsprechenden Formulareseiten fehlten. Auch Fragen nach sonstigen Veränderungen außerhalb der Ziele, nach Bedingungen die die Hilfen begünstigen bzw. erschweren, weiteren Absprachen bezüglich der Hilfeziele, ergänzende Vereinbarungen und weiteren Informationen, die für das Fallverstehen benötigt werden, waren in vielen Fällen nicht ausgefüllt. Dies deutet darauf hin, dass solche Vereinbarungen und Fakten im konkreten Fall entweder nicht erforderlich waren oder bereits in anderen Teilen des Hilfeplans enthalten waren.
- Sichtliche Schwierigkeiten bereitete auch die Formulierung gemeinsamer Ziele, die bis zum Abschluss der Hilfemaßnahme erreicht werden sollten. Hier wurden bei den gemeinsamen Zielen allgemeine Rahmenziele (z.B. Erziehungskompetenz der Mutter erhöhen) und konkrete Ziele (z.B. Mutter hilft bei den Hausaufgaben) ohne Bezug zueinander aufgelistet.

Die Schwierigkeit, Rahmen- oder Globalziele von kurzfristig erreichbaren Zielschritten zu unterscheiden, haben wir in vielen Jugendämtern feststellen können, die mit Zielvereinbarungen arbeiteten.

Zumindest für die Klienten scheinen die Einträge von Ziffern des Zielkatalogs zu den einzelnen Zielen nicht nachvollziehbar zu sein. Dieser Ziffernkatalog sollte sicherstellen, dass die Zielformulierungen auch mit Hilfe der Informationstechnik ausgewertet werden können. Dies wurde bisher aus technischen Gründen nicht realisiert. Die Ziffern werden trotzdem eingetragen.

- Der Aufbau der Hilfepläne führt zudem zu Redundanzen. So finden sich unter den Einträgen zur Frage nach dem Fortgang der Hilfen, die sich aus dem bisherigen Verlauf ergeben, implizit die Ziele wieder, die zuvor für die weitere Hilfe vereinbart wurden. Fachkräften und Klienten fällt es schwer, diese in enger Beziehung zueinander stehenden Fragestellungen und Vereinbarungen auseinander zu halten.
- Die sechsmonatige Frist zur Fortschreibung der Hilfepläne wurde nur in wenigen Fällen erreicht. Häufig vergingen neun Monate bis zu einem Jahr zwischen den Terminen zur Fortschreibung der Hilfen.

Die dargestellten Erkenntnisse aus der Fallaktenanalyse zeigen, dass sich der Prozess der Hilfeplanung in der Praxis außerordentlich kompliziert darstellt, zeitauf-

wändig ist und von allen Beteiligten ein hohes Abstraktionsniveau abverlangt. Das Jugendamt hat darauf bereits reagiert und befindet sich gegenwärtig in der Überarbeitung der Hilfeplanung.

Wir empfehlen daher für die Überarbeitung des Hilfeplanprozesses, folgende Leitlinien zu beachten:

- Der Hilfeplan sollte als Formular nicht mehr als drei DIN A 4-Seiten umfassen. Auf einer Seite wäre der Verlauf der Hilfe darzustellen, eine weitere Seite sollte die Zielvereinbarungen enthalten, die bis zur nächsten Fortschreibung relevant sind und auf einer dritten Seite sollte durch alle Beteiligten eingeschätzt werden, wie der Verlauf der Hilfe und deren Passgenauigkeit einzuschätzen ist. Die Bewertung des Verlaufs kann zugleich als Basis für die Analyse des Hilfefortschritts genutzt werden.
- Angesichts der bestehenden Fallbelastung des Sozialen Dienstes (siehe Kapitel 2.4) sollte eine sechsmonatige Fortschreibung der Hilfepläne möglich sein. Insbesondere bei den ambulanten Hilfen, die bereits nach einem Jahr erkennbare Hilfefortschritte zeigen sollten, können längere Fristen zwischen den Fortschreibungen zu Ausgabenerhöhungen führen.
- In der Orientierungsphase wäre darauf zu achten, dass die Steuerungskompetenzen des Sozialen Dienstes gewährleistet sind. Für den Träger sollte kein Anreiz oder Berichtspflichten bestehen, die den Verlauf im Sinne seiner (wirtschaftlichen) Ziele beeinflussen können. Zum einen kann der Bericht des Trägers hierzu auf eine reine Anamnese beschränkt werden, die Schlussfolgerungen und Ziele wären durch den Sozialen Dienst zu formulieren. Zum anderen können für die Träger Leistungsbausteine in den Leistungsvereinbarungen formuliert werden, die in Abhängigkeit zu den Ergebnissen der Orientierungsphase durch den Sozialen Dienst für die Hilfe ausgewählt werden.

4 Ablauforganisation bei Gefährdungsmeldungen des Kindeswohls

Die Dienstanweisung und die Formulare zum Umgang mit Gefährdungsmeldungen im Jugendamt und der Recherche der Sachverhalte wurden anhand der folgenden 15 Kriterien bewertet.

Merkmale	Bergstraße
Abläufe in einem Flussdiagramm vollständig und verständlich dargestellt?	Nein
Wörtliche Aufzeichnung der eingehenden Meldung?	Ja
Prüfung von Wiederholungsmeldungen zur Familie / zum Kind über Datenbank möglich?	Ja, Abfrage über PROSOZ 14+, Datenbestand ab Anfang 2009
Bei Institutionen Aufforderung zur Niederschrift des Sachverhalts?	Praxis, aber nicht in Dienstanweisung enthalten
Mitarbeiter, der die Meldung entgegennimmt, ist verantwortlich bis zur Weitergabe der Meldung?	Ja
Bei Weitergabe der Meldung eindeutige Verantwortlichkeit eines Mitarbeiters gewährleistet?	Nein, keine Unterschriftenfelder in den Formularen vorhanden, keine Erwähnung in der Dienstanweisung
Umfang und Inhalt der Informationen bei Weitergabe sind durch Formulare strukturiert?	Ja
Kollegiale Beratung der Meldung bzw. Hinzuziehung des Fachvorgesetzten?	Ja
Detaillierte Checkliste für erforderliche Sachverhaltsfeststellungen bei einem Hausbesuch in Form eines Formulars?	Ja
Für Hausbesuche ist die Anwesenheit von zwei Fachkräften vorgeschrieben?	Ja
Anweisungen für die Einschaltung anderer Institutionen (Ärzte, Polizei, Schule, Kita) zur Unterstützung der Sachverhaltsaufklärung?	Ja
Konferenz nach Hausbesuch vorgesehen?	Kenntnisnahme durch die Fachbereichsleitung, Fachbereichsleiter kann Rücksprache verlangen
Bei Verlassen des Jugendamtsbezirks ist die Weitergabe von Informationen zu Kindeswohlgefährdungen vorgeschrieben und in Form von Formularen strukturiert?	Ja
Fallverlaufsüberprüfung vorgesehen?	Soweit nach Erstbesuch als erforderlich notiert
Notdienst außerhalb der Bürozeiten?	Ja, ein Mitarbeiter in Zusammenarbeit mit der Polizei, Telefoneingang außerhalb der Öffnungszeiten JA bei Polizei

Abbildung 17: Bewertung der Ablauforganisation bei Gefährdungsmeldungen des Kindeswohls

Im Ergebnis werden zwei Kriterien nicht und zwei nur zum Teil erfüllt:

- Eine übersichtliche Darstellung als Ablaufdiagramm fehlte, dies erleichtert gerade neuen Mitarbeitern die Orientierung.
- Bei der Weitergabe von Meldungen wird dies nicht durch Unterschrift und Zeitpunkt dokumentiert. Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei

späteren staatsanwaltlichen Ermittlungen die Verantwortlichkeiten zum jeweiligen Zeitpunkt nicht feststellbar sind.

- Die schriftliche Aufzeichnung von Meldungen bei institutionellen Meldern ist nach Angaben des Jugendamts zwar Praxis aber nicht eindeutig in der Dienst-anweisung geregelt. Der eindeutige Wortlaut der Meldung kann durch solche Niederschriften verbessert werden.
- Eine Konferenz oder eine Prüfung des Ergebnisses durch die Fachbereichslei-tung nach dem Hausbesuch findet nur auf Verlangen der Fachbereichsleiter statt.

Das Ergebnis auf Basis des Kriterienkatalogs ist im Vergleich zu anderen Ämtern überdurchschnittlich gut. Allein Frankfurt am Main, Wiesbaden und Wetzlar haben in unseren Prüfungen vergleichbare Ergebnisse erzielt.

Die Formulare für die Sachverhaltsaufklärung setzen in ihrer Gestaltung auf Check-listen mit Ankreuzen von Merkmalen. Dadurch ist eine sehr schnelle Erfassung der wichtigsten Sachverhalte möglich. Die zusätzlichen Felder für ausführlichere Be-merkungen zur vorgefundenen Situation oder ein- bis zweiseitige Berichte der Fachkräfte ergänzen die Checkliste.

Wichtige Elemente der Ablauforganisation, wie die 24-Stunden-Rufbereitschaft, die Prüfung von Wiederholungsmeldungen über eine Datenbankabfrage und die An-wesenheit von zwei Fachkräften bei der Recherche vor Ort sind erfüllt.

Die Prüfung der Praxis anhand von Fallakten führte zu folgendem Ergebnis:

- In einem Fall hat eine Fachkraft allein die Vor-Ort-Recherche durchgeführt.
- In zwei Fällen waren die Felder der Checkliste zur Situation der Familie nicht vollständig ausgefüllt bzw. ein Großteil der Felder wurde als „nicht einschätz-bar“ deklariert. Bei gerichtlichen Auseinandersetzungen kann dies als mangel-hafte Aufklärung der Sachverhalte ausgelegt werden.
- In einem Fall, der nach Angaben des Melders auf unzureichende gesundheitli-che Vorsorge hindeutete, wurde (zumindest nach Aktenlage) nicht überprüft, ob die U-Untersuchungen erfolgt sind.

Zur weiteren Verbesserung der Abläufe bei Gefährdungsmeldungen empfehlen wir, folgende Änderungen bzw. Ergänzungen:

- Ablaufschema erstellen und die Verfahrensschritte durch kurze Erläuterungen (eine DIN A 4-Seizte in großer Schrift, maximal 600 bis 800 Zeichen) beschrei-ben.

- Unterschriftenregelung bei Fallübergabe mit Datum und Zeit der Übergabe vorsehen.
- Qualitätskontrollen nach Dokumentation des Hausbesuchs einführen.
- In die Checklisten die Prüfung der termingerechten U-Untersuchungen einbeziehen.
- Als Versuch könnte überlegt werden, die Protokolle der Hausbesuche auch durch die Sorgeberechtigten unterschreiben zu lassen.

Im Gesamtergebnis sind die internen Regelungen zur Umsetzung des § 8a des SGB VIII im Jugendamt Bergstraße vorbildlich.

5 Jugendgerichtshilfe

Die Jugendgerichtshilfe (JGH) im Kreis Bergstraße arbeitet spezialisiert, das heißt, ihre knapp fünf Vollzeitstellen (VZS) nehmen ausschließlich die Beratung und Begleitung Jugendlicher im Strafverfahren wahr. Im Regelfall leisten sie keine Hilfen zur Erziehung. Die Jugendgerichtshelfer arbeiten regionalisiert, nehmen einmal die Woche Sprechzeiten vor Ort gemeinsam mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) wahr. Die fachliche Koordination der JGH hat eine der drei Regionalleiterinnen inne. Die Jugendgerichtshilfe bietet in Eigenregie ein wöchentliches, dreistündiges Antiaggressionstraining an, das rund sechs Monate dauert.

Mit 244 Verfahren je VZS und Kosten in Höhe von 245 € je Verfahren liegt die Jugendgerichtshilfe im Kreis Bergstraße oberhalb der Mittelwerte der Vergleichsstädte.

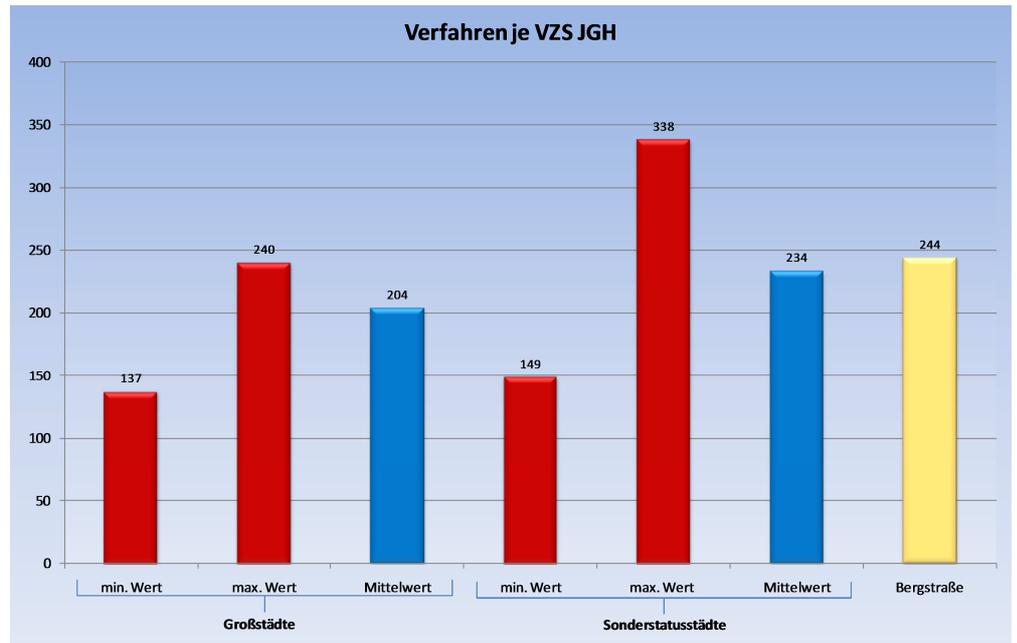


Abbildung 18: Verfahren je VZS in der Jugendgerichtshilfe

Auch die Kosten je Verfahren befinden sich im Mittelfeld des Vergleichs.

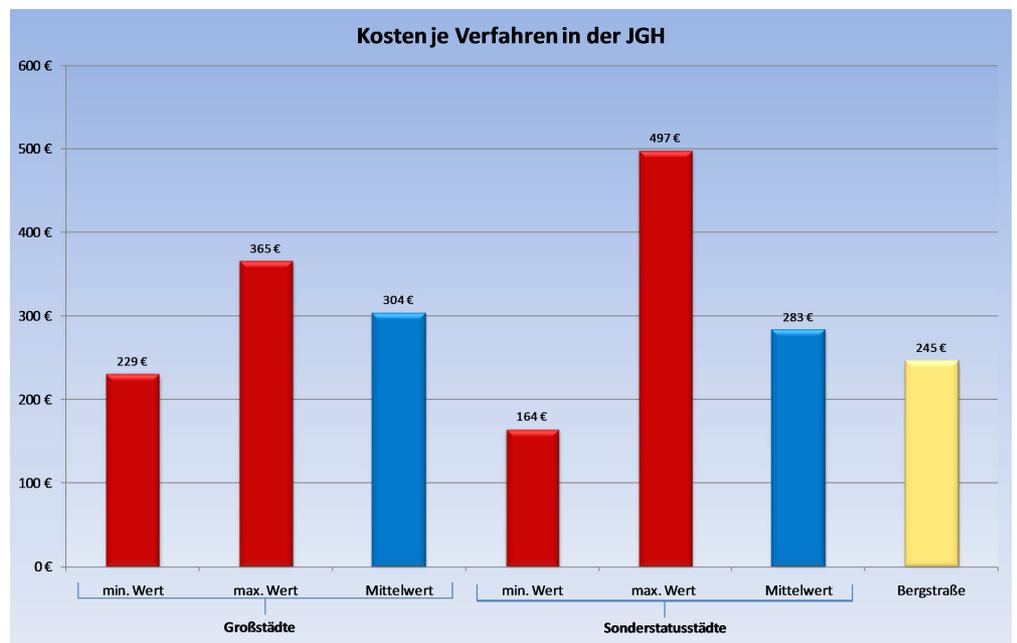


Abbildung 19: Verfahren je Verfahren in der Jugendgerichtshilfe

Die JGH im Kreis Bergstraße arbeitet im Ergebnis effizient und kostengünstig. Sie nimmt quasi „geräuschlos“ ihre verschiedenen Aufgaben wahr.

6 Pflegekinderdienst

6.1 Ausgangslage

Der Pflegekinderdienst (PKD) und die Adoptionsvermittlung werden im Landkreis Bergstraße integriert, in einem Team wahrgenommen. Das Team besteht aus 3,25 VZS (Vollzeitstellen), von denen seit 2010 eine für die Adoptionsvermittlung vorge-sehene Fachkraft dauererkrankt ist. Zur Berechnung der „Fallzahlen je VZS“ im PKD wurden daher 2,25 VZS zugrundegelegt.

Vor Umsteuerung des PKD ab 2009 verfügte der Pflegekinderdienst über keine Bereitschaftspflegestellen, d.h.: Kinder – auch Säuglinge – wurden in akuten famili-ären Notsituationen, die zu einer Herausnahme des Kindes (mit Zustimmung der Eltern als Unterbringung nach § 33 SGB VIII) bzw. Inobhutnahme des Kindes (ohne Zustimmung der Eltern als Unterbringung nach § 42 SGB VIII) führten, meist in sta-tionären (kostenintensiven) Einrichtungen mit wechselnden Bezugspersonen un-tergebracht.

Problematisch daran war nicht nur die unter fachlichen und finanziellen Gesichtspunkten kritisch zu sehende Unterbringung von kleinen Kindern in der Zuständig-keit des Kreises in eher anonymen Einrichtungen. Ebenso kritisch war, dass potentielle Pflegestellen im Kreis Bergstraße nicht offensiv geworben wurden und dem ASD bzw. den Kindern des Kreises nicht zur Verfügung standen und der ASD daher auf kostenintensivere stationäre Hilfen ausweichen musste. Der Aufbau neuer Be-reitschafts- und zusätzlicher Pflegefamilien wird daher von den Verantwortlichen des Jugendamts Bergstraße als eine der zentralsten Aufgaben im Umsteuerungs-prozess erachtet.

Das Aufgabenfeld des PKD umfasst die Werbung, Beratung, Qualifizierung und Vermittlung von Pflegeeltern sowie - nach § 86 Abs. 6 SGB VIII – die Übernahme der Hilfeplanung für das Kind, sobald es länger als zwei Jahre in der Pflegefamilie ver-weilt und das Pflegeverhältnis als „auf Dauer angelegt“ betrachtet werden kann. In den ersten zwei Jahren wird die Hilfeplanung für das Pflegekind im ASD wahrge-nommen.

Der Zuständigkeitswechsel zwischen ASD und PKD im Jugendamt Bergstraße nach zwei Jahren ist der fachlichen Überlegung geschuldet, dass Hilfen nach § 33 SGB VIII – wenn möglich – in den ersten beiden Jahren auf die Rückführung des Kindes in seine Herkunftsfamilie zielen. Insofern steht hier die Arbeit mit der Herkunftsfami-

lie im Vordergrund, die bei Bedarf durch weitere Hilfen zur Erziehung unterstützt wird. Nach zwei Jahren gilt ein Pflegeverhältnis als dauerhaft, nicht zuletzt, um dem Kind eine stabile Zukunftsperspektive zu geben. Hier steht die Arbeit mit den Pflegeeltern im Vordergrund.

Diese Aufgabenverteilung soll im Rahmen des Umsteuerungsprojekts unter Berücksichtigung der Weiterentwicklung des Pflegestellenangebots überprüft werden.

6.2 Ausgaben und Fallbelastung im PKD

Im Vergleich zu den geprüften Groß- und Sonderstatusstädten erzielt der Pflegekinderdienst im Kreis Bergstraße in den Ausgaben den zweithöchsten Wert und liegt mit rund 18.000 € je Kind¹⁰ über den Mittelwerten von 13.000 € in den Großstädten und 14.000 € in den Sonderstatusstädten:

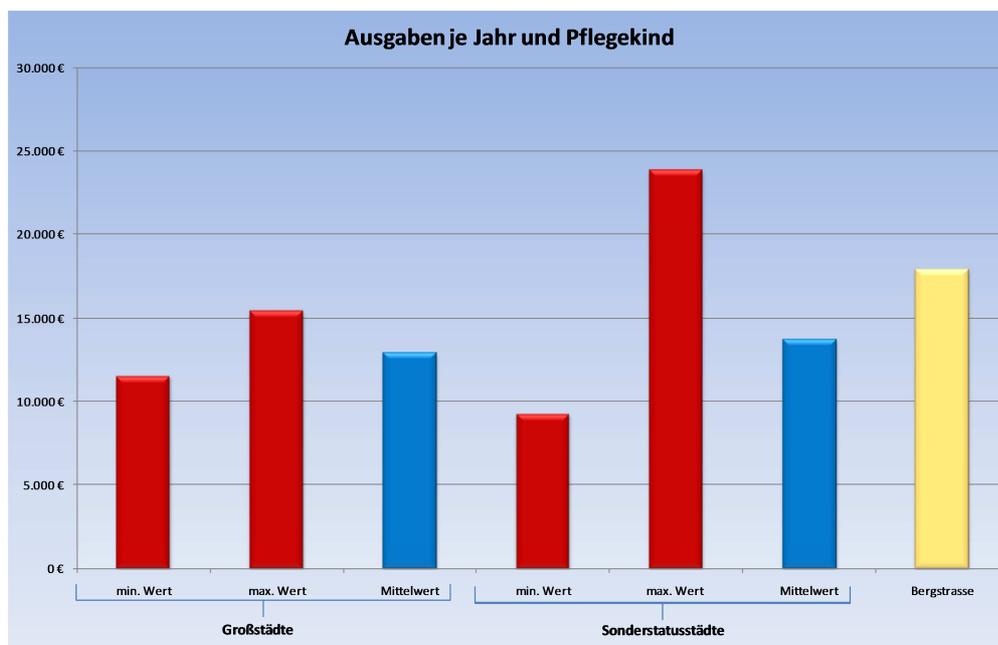


Abbildung 20: Vergleich der Ausgaben je Jahr und Pflegekind

Die Fallbelastung war mit 38 Pflegekindern je VZS berechnet auf der Grundlage von 2,25 besetzten VZS im Bereich der Mittelwerte der Vergleichsstädte¹¹.

¹⁰ Dies sind die Fallkosten für das Jahr 2010.

¹¹ Die Adoptionsvermittlung wurde seit 2010 von zusätzlich eingestellten Fachkräften mit Schwerpunkt „Aufbau von Bereitschaftsfamilien“ wahrgenommen, d.h. die 2,25 VZS konnten ausschließlich Pflegekinderdienst-Aufgaben wahrnehmen.

Diese Berechnungen müssen jedoch vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung des Pflegekinderdienstes und dem Aufbau neuer Aufgabenfelder interpretiert werden.

6.3 Weiterentwicklung des Pflegekinderdienstes bis 2013

Arbeitete der PKD bereits bis 2009 mit faktisch 2,25 VZS (1 VZS blieb krankheitsbedingt dauerhaft unbesetzt), so kamen in diesem Jahr 1,38 VZS zusätzlich mit dem Aufgabengebiet „Aufbau von Bereitschaftspflegefamilien“ hinzu. Im Jahr 2011 werden zwei weitere VZS im Rahmen des Umsteuerungsprojektes eingerichtet. Das PKD Team wird dann zu folgenden Fragestellungen arbeiten: Milieunahe Unterbringung und Verwandtenpflege, Teilzeitpflege, konzeptionelle Weiterentwicklung in der Arbeit mit der Herkunftsfamilie und Fragen der Rückführung, sowie neue Formen der Familienpflege.

6.4 Zusammenfassende Bewertung

Der PKD im Jugendamt Bergstraße befindet sich in einem umfassenden Umstrukturierungsprozess. Ziel ist, ein differenziertes Angebot unterschiedlicher Hilfen für unterschiedliche Bedarfe vorzuhalten. Geleitet wird der Prozess von fachlichen wie wirtschaftlichen Überlegungen, die die bestmögliche Hilfe zu den geringstmöglichen Kosten erbringen wollen.

Zurzeit aber sind vor allem die Kosten je Pflegekind außerordentlich hoch: Gilt ein Wert zwischen 11.000 und 13.000 € als guter Wert, so übertrifft der Wert im Kreis Bergstraße mit knapp 18.000 € im Jahr 2010 diesen um fast ein Drittel. Eine Analyse der Ausgabensituation wäre daher empfehlenswert.

Die konzeptionelle Erweiterung des Pflegekinderdienst-Portfolios um „Milieunahe Pflege“ und „Neue Instrumente“ ist aus unserer Sicht zu befürworten, wenngleich das Vorhaben, einen Teil der Verwandtenpflegen in § 33 SGB VIII-Hilfen zu verwandeln zuvor der finanziellen Überprüfung bedarf. Zu fragen wäre, um wie viele Pflegen es sich pro Jahr voraussichtlich handelt und welche Kosten dadurch auf das Jugendamt zukommen. Auch der Ausbau von Teilzeitpflegen als Alternative zur Tagesgruppenarbeit, kann zur innovativen und wirtschaftlichen Weiterentwicklung des Aufgabenfeldes beitragen.

7 Das Umsteuerungsprojekt des Jugendamts Bergstraße

Der eingeleitete Umsteuerungsprozess im Jugendamt Bergstraße betrifft die drei Bereiche „Frühe Hilfen“, „Erzieherische Hilfen“ und „Optimierung der internen

Steuerung“. Der Steuerungsprozess orientiert sich dabei an folgenden Handlungsmaximen:

- Prävention vor Intervention
- Kompetenzorientierung statt Defizitorientierung
- Hilfgewährung nach Bedarf, nicht nach Angebot
- Stärkung der Regelsysteme statt Aufbau von Zusatzsystemen (Regelangebot vor Sonder- und Zusatzleistungen)
- Integration statt Segregation oder Isolation
- Erhalt des Lebensumfeldes vor Trennung bei stationärer Unterbringung wenn möglich: Unterbringung im Landkreis, Arbeit mit Herkunftsfamilie, etc.

Ziel des Projektes ist es, die vorhandenen Ressourcen insbesondere in den Bereichen

- Familienorientierte Hilfen
- Frühzeitige Hilfen und Angebote
- Lebensfeldnahe, niedrighschwellige und aufsuchende Hilfen

umzusteuern. Der Pflegekinderdienst (PKD) wiederum soll sich weiterentwickeln mit der Zielsetzung der

- Kostenreduktion durch die Belegung kostengünstigerer stationärer oder teilstationärer Unterbringungsformen (Pflegefamilien oder ähnliche Hilfen),
- Qualitätssicherung durch Unterbringung von Kindern in Familien statt Einrichtungen.

7.1 Substitution von Heimerziehung und Inobhutnahmen durch ein umfassenderes Angebot in der Vollzeit- und Bereitschaftspflege im Rahmen der Umsteuerung

Nach den Angaben des Jugendamts auf Basis des Zwischenberichts vom August 2010 konnten Ausgaben in der Erziehungshilfe durch eine vermehrte Unterbringung von Klienten in Pflegeverhältnissen und in ambulanten Maßnahmen in Höhe von 687.000 € binnen 1,5 Jahren vermieden werden. Die Fallzahl- und Ausgabenentwicklung in der Heimerziehung bestätigen diese Entwicklung. Die Ausgaben sanken vom Haushaltsjahr 2008 bis zum Haushaltsjahr 2010 sogar um eine Million €, dies entspricht einem Rückgang von 13 Prozent der Ausgaben für diese Hilfeart. Bei den Inobhutnahmen war im gleichen Zeitraum eine Ausgabenreduzierung um 23 Prozent oder 202.300 € festzustellen, wobei die Ausgaben allerdings von 2009 auf 2010 wieder angestiegen sind.

Dem gegenüber steht ein Ausgabenanstieg in der Vollzeitpflege in Höhe von rund 500.000 € oder 28 Prozent. Im Saldo spiegeln sich in den Haushaltsdaten die Angaben des Jugendamts von rund 700.000 € Vermeidung von Ausgaben wieder.

Diese Ergebnisse bestätigen unsere dargelegten Analysen der Hilfestruktur und der Möglichkeiten, diese zu beeinflussen. Dabei können Aspekte einer zielgenauen und familienfreundlichen Hilfe mit dem Interesse an höherer Wirtschaftlichkeit in Einklang gebracht werden.

Bei der Betrachtung der Effekte solcher Veränderungen der Hilfestruktur und hier speziell der Ergebnisse des Umsteuerungsprojekts im Kreis Bergstraße ist der Hinweis wichtig, dass eine Vermeidung von Ausgaben nicht als Reduzierung von Ausgaben verstanden werden kann. Die folgende Abbildung verdeutlicht den Effekt des Umsteuerungsprojekts.

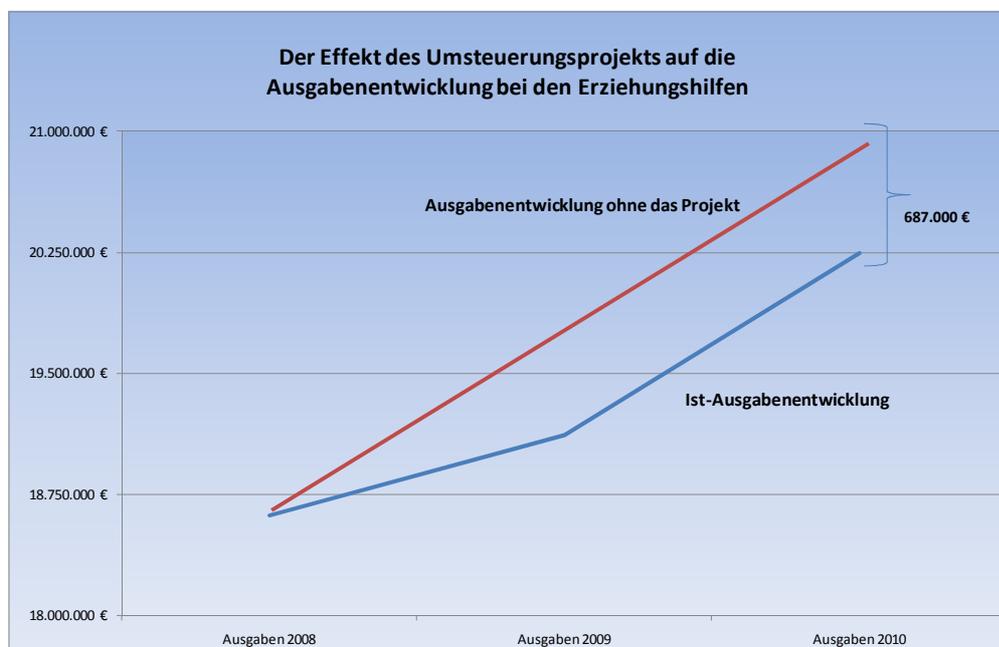


Abbildung 21: Der Effekt des Umsteuerungsprojekts auf die Ausgabenentwicklung bei den Erziehungshilfe

Die blaue Line entspricht der Ist-Ausgabenentwicklung für die Erziehungshilfen. Die rote Linie entspräche der Entwicklung ohne das Umsteuerungsprojekt. Die Ausgaben sind also trotz der Umsteuerungseffekte weiter angestiegen. Von den dreizehn Ämtern, die wir in den letzten vier Jahren untersucht haben, konnte keines die Ausgaben senken. Zumindest in Wetzlar und Wiesbaden gelang jedoch eine Stabilisierung der Ausgaben.

7.2 Empfehlungen zur Weiterführung des Umsteuerungsprojekts

Mit der Substitution von Heimerziehung und Inobhutnahmen durch Vollzeit- und Bereitschaftspflegen hat das Jugendamt bereits den wichtigsten Handlungsbereich für eine problemorientierte und wirtschaftliche Veränderung der Hilfestruktur erschlossen. Die Fortführung des Projektes ist daher uneingeschränkt zu empfehlen. Der Fokus sollte aber über diesen Kernbereich hinausgehen und auch die Hilfearten einbeziehen, in denen sich im Vergleich zu den anderen Ämtern oder in der Dynamik der Entwicklung im Kreisgebiet ebenfalls Handlungs- und Ermessensspielräume eröffnen. Dies ist bei den hohen Kosten der stationären Eingliederungshilfen, dem hohen Anteil junger Volljähriger an den Hilfen, dem Anstieg der sozialpädagogischen Familienhilfe und der permanenten Überprüfung der Notwendigkeit bestimmter Hilfen (z.B. ambulante Eingliederungshilfen, Maßnahmen nach § 27 SGB VIII) der Fall.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der präventiven Komponenten des Umsteuerungsprojekts sind generell sehr schwierig bestimmbar und konnten zudem im Rahmen dieser Erstanalyse nicht eingehend untersucht werden. Eine von uns erstellte Analyse in den Jugendämtern der Sonderstatusstädte weist allerdings nicht darauf hin, dass eine Intensivierung der präventiven Komponenten der Hilfen positive Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit hat. Vielmehr ließ sich dort eine leicht positive Korrelation zwischen der Höhe der Ausgaben und der Prävention feststellen. Dieses Ergebnis lässt darauf schließen, dass Prävention eher zur Aufdeckung weiterer Hilfebedarfe beiträgt oder „Wer genau hinschaut, wird halt auch etwas finden“. Diese Hinweise sind nicht als negative Einschätzung präventiver Bemühungen zu verstehen. Vielmehr sollte man sich bewusst sein, dass Prävention primär unter dem Aspekt intensiverer und früherer Hilfeleistungen zu bewerten wäre, als unter dem Aspekt höherer Wirtschaftlichkeit. Diese Überlegungen zur Prävention sind insbesondere für das folgende Kapitel von Bedeutung, die Hilfen in Schulen.

8 Die soziale Arbeit an Schulen

Die Ausgaben für die soziale Arbeit an Schulen stiegen von 277.500 € im Jahr 2008 auf rund 750.000 € im Jahr 2010.

Die Unterstützung der Schulen von Seiten der Jugendämter ist in allen kommunalen Körperschaften in den letzten Jahren erheblich angestiegen. Aus mehreren Gründen ist diese Unterstützung nicht unproblematisch:

- Finanziell unterstützen die Kommunen das System Schule, das abgesehen von den Gebäuden und den Schulsekretärinnen in die finanzielle Verantwortung des Landes Hessen fällt.
- Fachlich und sachlich ist die Schule nicht nur Lernort, sondern hat auch Aufgaben der Erziehung, hier überschneiden sich die Aufgabenfelder von Schule und Jugendämtern.
- Beide Institutionen arbeiten mit pädagogischen Fachkräften, die jedoch von ihrer Ausbildung und ihrem fachlichen Fokus zwei recht unterschiedlichen Welten angehören, die hohe Ansprüche an eine Zusammenarbeit stellt. Die folgende Abbildung verweist (sicherlich etwas überzeichnet, aber in der Tendenz feststellbar) auf diese Unterschiede am Beispiel der Systeme Schule und Jugendarbeit:

Systemvergleich Schule und Jugendarbeit	
Schule	Jugendarbeit
Einzelarbeiter	Teamworker
Wissensvermittlung	Persönlichkeitsbildung
Unterricht	Projekt- und Workshoparbeit
Hierarchisch vorgegebener Lehrplan	Demokratisch abgestimmte Gemeinschaftsarbeit
Schule als Bildungsinstitut	Schule als Ort ganzheitlicher Erziehung oder Elternersatz

Abbildung 22: Systemvergleich Schule und Jugendarbeit

Die Zusammenarbeit steht daher nach unseren Erfahrungen immer in der Gefahr, dass das System Schule die soziale Arbeit an Schulen als personelle Entlastung in Anspruch nimmt, aber keinen ausreichenden eigenen Beitrag zu dieser Arbeit leistet. Im Ergebnis arbeiten beide Systeme relativ unverbunden nebeneinander her. Auch fehlen bisher aussagefähige Erfolgskontrollen für die Effekte einer sozialen Arbeit an Schulen. Die Konzepte reichen vom Einsatz von Schulsozialarbeitern nach einfachen Schlüssel (Verhältnis von Fachkräften zu Schülern) bis zu gezielter Projektarbeit von Schule und Sozialarbeit. Ebenso gibt es die Ausstattung mit kommunalem Personal und die Bezuschussung freier Träger für diese Aufgaben. Im Kreis Bergstraße findet sich eine Mischung aus den genannten Elementen:

- Die Leistungen werden von Fachkräften des Jugendamts und der Erziehungsberatungsstellen sowie von freien Trägern erbracht.
- Leistungen werden in ausgewählten Schulen erbracht, teilweise in enger Zusammenarbeit mit den Schulen und auch z.T. unter Einsatz personeller Ressourcen der Schulen, teilweise als Leistungsangebote des Kreises in den Schulen.
- Die Leistungen unterscheiden sich nach den Handlungsschwerpunkten.
Nach Angaben des Jugendamtes wird eine Rahmenkonzeption weiterentwickelt.

Für die weitere Entwicklung der sozialen Arbeit an Schulen empfehlen wir folgende Eckpunkte zu berücksichtigen:

- Auch wenn Wirkungsanalysen in diesem Aufgabenfeld überaus schwierig sind, sollte versucht werden, die Effekte der Maßnahmen zu erfassen, um daraus Erkenntnisse für die Fortführung, die Beendigung oder Modifizierung der einzelnen Maßnahmen abzuleiten.
- Generell sollte das kommunale Engagement davon abhängig gemacht werden, dass die Schulen eigene Ideen und Begründungen für die Leistungen entwickeln und auch bereit sind, personelle und finanzielle Ressourcen dafür bereitzustellen. So gewährt beispielsweise die Stadt Marburg grundsätzlich nur auf Basis zeitlich begrenzter Projekte auf Antrag der Schulen Gelder für eine soziale Arbeit an Schulen.
- Eine Projektförderung bietet darüber hinaus Möglichkeiten einer Budgetierung der finanziellen Mittel, um die die Schulen und auch das Jugendamt mit gemeinsamen, wohlbegründeten Projektanträgen werben können. Die Projekte sollten dabei zeitlich begrenzt sein und bereits bei Antragstellung sollten Vorschläge erwartet werden, wie die Effekte der Leistungen erfasst werden.
- Die Wirtschaftlichkeit der sozialen Arbeit an Schulen kann dann erhöht werden, wenn entweder vorhandene Ressourcen in diese Arbeit umgeleitet werden oder der Ressourceneinsatz in anderen Handlungsfeldern der Jugendhilfe verringert werden kann. Beispiele hierfür finden sich bereits in den Programmen des Kreises und in den Überlegungen des Jugendamtes:
 - ✦ Soziale Gruppenarbeit kann zur Reduzierung der Tagesgruppenarbeit beitragen.
 - ✦ Leistungen der Erziehungsberatungsstellen für Eltern in Schulen können zur Reduzierung der Einzelfallberatung in den Beratungsstellen beitragen.

- ★ Weitere Beispiele wären eine engere Verzahnung der Jugendarbeit mit den Schulen und die gemeinsame Nutzung von Räumen und Personal sowie eine Kooperation mit Vereinen, die mit geringem Entgelt oder ehrenamtlich bestimmte Leistungen erbringen.
- Last but not least wäre kritisch zu hinterfragen, ob die Probleme von Pädagogen mit dem Einsatz weiterer Pädagogen gelöst werden können. Ein Frankfurter Träger für soziale Arbeit an Schulen und berufliche Bildung hat beispielsweise in den letzten Jahren zunehmend darauf gesetzt, Handwerk und Mittelstand, Polizei und Dienstleistende in die Schulen zu schicken, um den Schülern die Berufswelt oder die Probleme von Gewalt näherzubringen. Ebenso konnten diese Personen und Unternehmen konkrete Projekte anbieten, in denen die Schüler konkrete Leistungen jenseits des Schulalltags erbringen konnten und von der Gesellschaft oder den Unternehmen benötigt wurden. Jenseits abstrakter Lerninhalte oder Beratung fand dies großen Anklang bei den Schülern.

Die Ausführungen zeigen, dass die Etablierung von kommunalen bzw. regionalen Bildungslandschaften inhaltlich und organisatorisch eine Herausforderung darstellt. Als Querschnittsaufgabe von Schule, Jugendhilfe und Leistungen freier Träger sowie der Berücksichtigung von Landeskompetenzen (und auch finanzieller Verantwortung des Landes) stellt sich dabei vor allem die Frage nach einer effektiven und effizienten Steuerung des Mitteleinsatzes und der innovativen Weiterentwicklung von Bildungslandschaften.

Erwägenswert wäre daher unabhängig von den (begrenzten) Ergebnissen für das Jugendamt in dieser Untersuchung und unter Einbeziehung aller Akteure ein Gesamtprojekt für die Weiterentwicklung von Bildungslandschaften ggf. mit externer Begleitung zu etablieren.

9 Amtsvormund- und -pflschaftschaften, Beistandschaften (BAV)

9.1 Kosten und Fallbelastung in der BAV

Die BAV wird im Landkreis Bergstraße integriert wahrgenommen, d.h.: Die Beistände sind zugleich als Amtsvormünder bzw. -pfleger tätig. In dem Sachgebiet arbeiten 5,2 VZS operativ in der Beratung, Unterstützung von Müttern und Vätern bei Unterhaltsklagen, Betreuung von Mündeln und der Beurkundung von Vaterschaften. Darüber hinaus sind 0,2 VZS Leitung und 0,8 VZS Assistenz nicht direkt operativ tätig. Demnach stehen 5,2 VZS zur Wahrnehmung der BAV zur Verfügung.

Das ist angesichts der hohen Anzahl an Verfahren ein vergleichsweise geringer Personalbestand. Die BAV erzielte im Vergleich zu den Groß- und Sonderstädten einen entsprechend hohen Belastungswert:

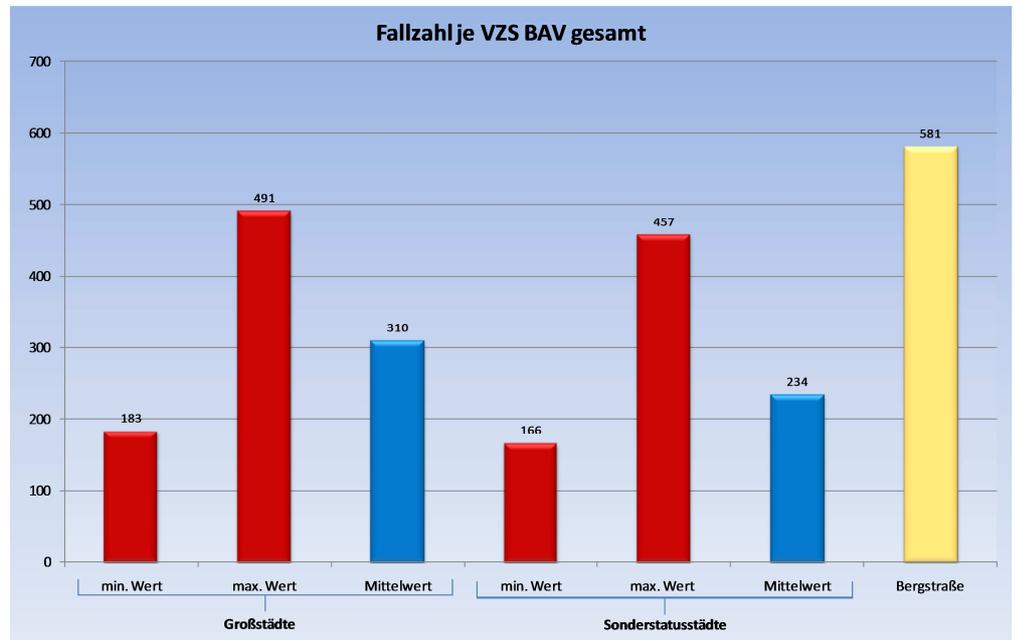


Abbildung 23: Fallzahl je VZS BAV gesamt

Die Zuordnung der VZS-Anteile auf die beiden Aufgabenkreise „Amtsvormundschaft“ und „Beistandschaft“ verdeutlicht abermals, wie überlastet der Dienst ist. Nach der im Kreis Bergstraße wie in vielen hessischen Kommunen und Kreisen Hessens angewandte „Kommunale Orientierungshilfe zur Personalbedarfsbemessung in der BAV in Baden-Württemberg“¹² sollen Beistände maximal 270 Beistandschaften je VZS (ohne Beurkundungen) wahrnehmen, Amtsvormünder maximal 90 Mündel betreuen. Diese Zahl wird sich nach Inkrafttreten der Reform des Vormundschaftsrechtes nochmals absenken auf 50 Mündel je VZS. Derzeit aber stellt sich die Situation wie folgt dar:

¹² Kommunale Orientierungshilfe zur Personalbedarfsbemessung des Arbeitsbereiches Beistandschaften / Amtsvormundschaften in Baden-Württemberg, hrsg. vom Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg. Stuttgart 2004

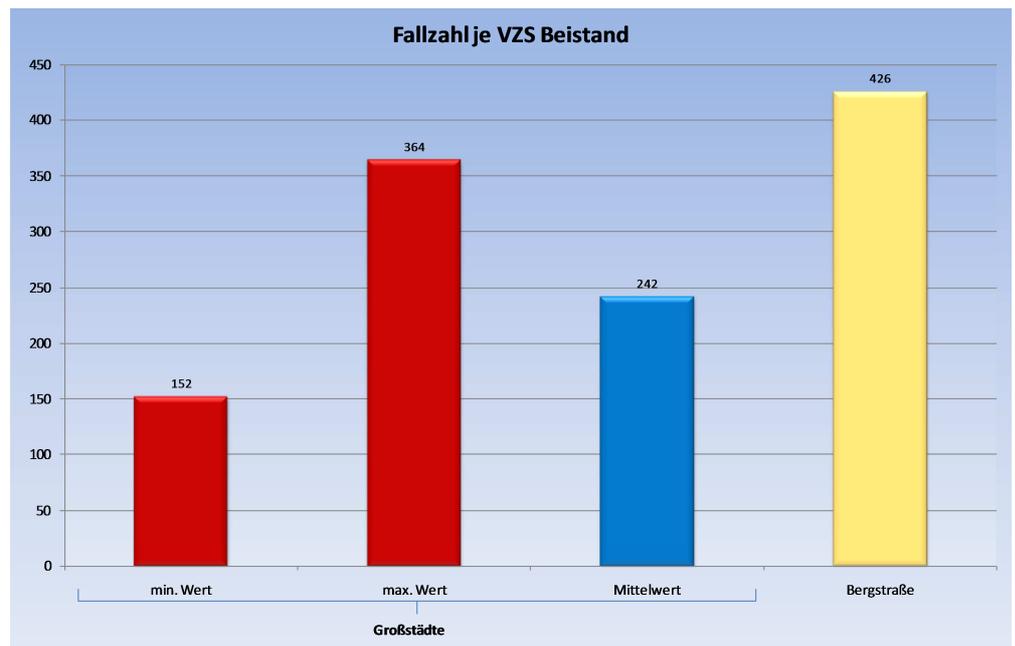


Abbildung 24: Fallzahl je VZS der Beistände

Ähnlich, wenngleich auf Grund der Sensibilität der Aufgabe noch gravierender als in den Beistandschaften, verhält es sich mit den Amtsvormundschaften:

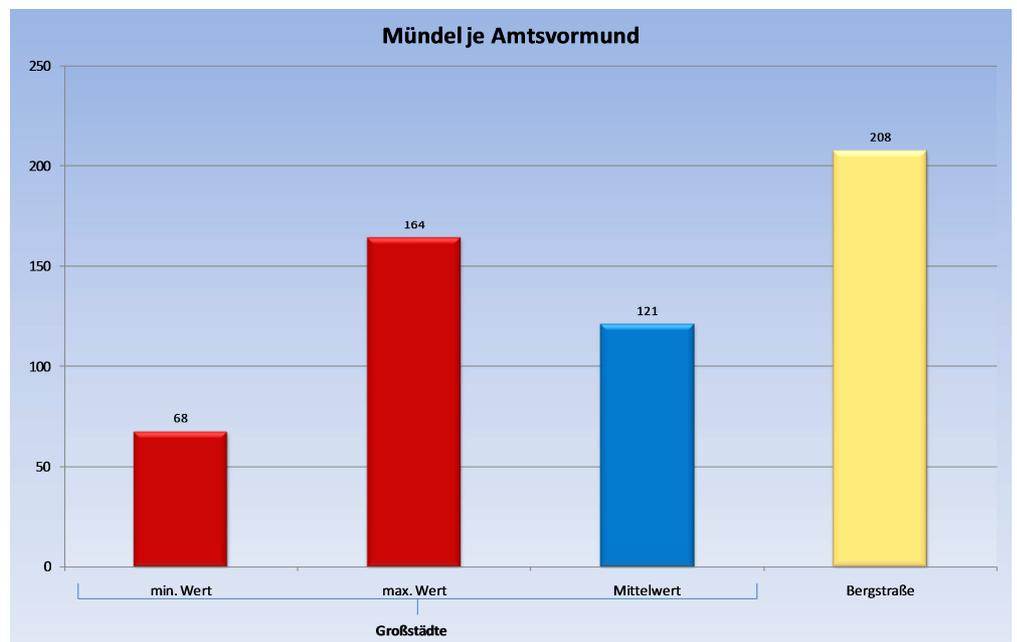


Abbildung 25: Mündel je Amtsvormund

Eine bürgerfreundlich zeitnahe Beurkundung von Vaterschaften, die zügige Bearbeitung von Beistandschaften und die intensive Betreuung des Mündels sind unter diesen Umständen schwierig. Entsprechend der hohen Fallzahlen sind die Kosten außerordentlich niedrig:

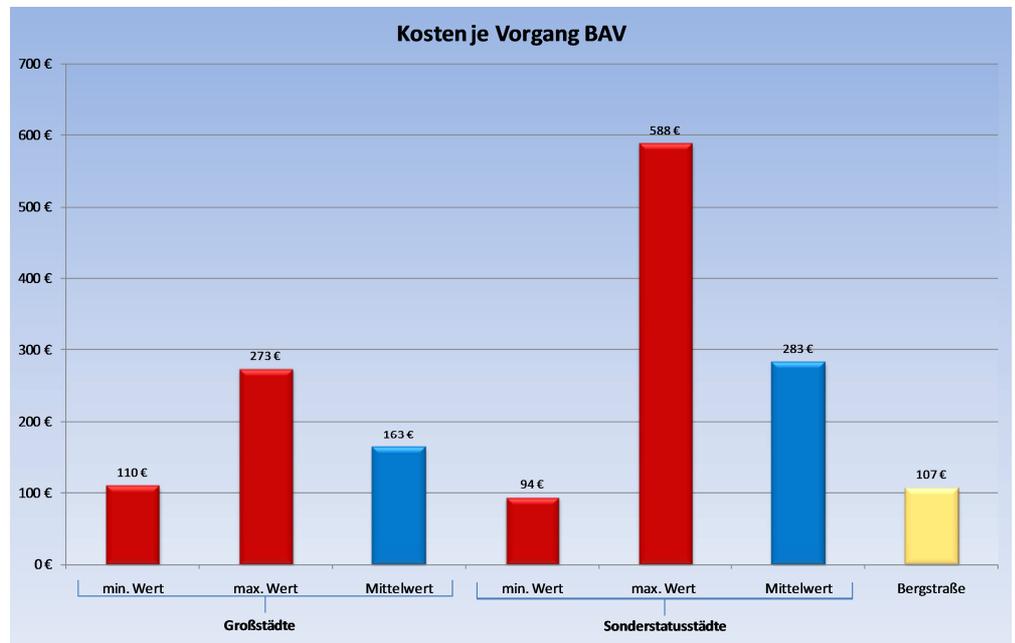


Abbildung 26: Kosten je Vorgang BAV

Nimmt man die Mittelwerte der Großstädte in der Fallbelastung zur Grundlage, so ergäbe sich folgender Personalbedarf für die BAV im Kreis Bergstraße:

BAV Personalbedarf in VZS - Auf Grundlage der Mittelwerte

	Ist	Soll	Differenz	Personalkosten
BAV VZS Gesamt	5,2	9,7	4,5	234.000 €
Gesamtpersonalbedarf und Kosten			4,5	234.000 €

Abbildung 27: BAV Personalbedarf auf Grundlage der Mittelwerte der Vergleichsstädte

In den Großstädten wurde ein Mittelwert von 310 Verfahren je VZS, in den Sonderstatusstädten ein Mittelwert von 234 Verfahren je VZS erzielt. In der BAV des Kreises bearbeiten die Mitarbeiter dagegen rund 580 Fälle. Um den großstädtischen Mittelwert zu erreichen, müsste der Personalbestand deutlich erhöht werden.

Legt man wiederum die Baden-Württembergische Orientierungshilfe zugrunde, die für Beistände maximal 270 Verfahren und für die Amtsvormünder 90 Mündel vorsieht, so ergibt sich ein etwas günstigeres Bild:

BAV Personalbedarf in VZS - auf Basis der Orientierungshilfe BW

	Ist	Soll	Differenz	Personalkosten
Amtsvormünder	1,0	2,3	1,3	65.920 €
Besitände	4,2	6,6	2,4	124.954 €
Beurkundungen	0	0,2	0,2	10.400 €
Gesamtpersonalbedarf und Kosten			3,9	201.274 €

Abbildung 28: BAV Personalbedarf auf Grundlage der Baden-Württembergischen Orientierungshilfe

Dass der Personalbedarf nach der Baden-Württembergischen Orientierungshilfe etwas geringer ausfällt als nach der Berechnung der Mittelwerte in Abbildung 27 liegt daran, dass der in den Großstädten erzielte Mittelwert von 310 Verfahren je VZS geringer ausfällt als die Summe aus empfohlenen Beistands- und Amtsvormundschaften (270 + 90 = 360 Verfahren je VZS).

9.2 Begründung des Personalbedarfs: Amtsvormundschaft

Spätestens mit Inkrafttreten der geplanten Novelle des Vormundschaftsrechts, die die Fallzahl je Amtsvormund auf 50 Mündel reduzieren und eine monatliche Besuchspflicht einführen wird¹³, besteht in der BAV dringender Handlungsbedarf. Um jedes Mündel in seinem persönlichen Umfeld einmal im Monat zu besuchen, benötigt ein Amtsvormund nach unserer Berechnung mit An- und Abfahrt mindestens 2,5 Stunden. Das ergibt bei 50 Mündeln 16 von 21 Werktagen.¹⁴ Die übrige Zeit stünde für die Verwaltungsarbeit zur Verfügung. Die (anteilig in den Mischarbeitsplätzen enthaltene) eine VZS Amtsvormundschaft, die zurzeit in der BAV tätig ist, betreut 2010 über 200 Amtspfleg- und Amtsvormundschaften. Würde das Gesetz mit dieser Stellenbesetzung umgesetzt, so bräuchte der Amtsvormund allein für die zweieinhalbstündigen Besuche aller Mündel drei Monate.

¹³ Siehe www.bmj.de, Familienrecht, Vormundschaftsrecht (letzter Zugriff: 18. November 2010).

¹⁴ Im Jugendamt des kreises Bergstraße handelt es sich um Mischarbeitsplätze, die Berechnungen hier behandeln die Aufgabenfelder getrennt.

9.3 Begründung des Personalbedarfs: Beistandschaft

Beistände unterstützen alleinerziehende Mütter und Väter ihren Unterhaltsanspruch gegenüber dem säumigen Elternteil durchzusetzen. Dabei setzten die Beistände im Landkreis Bergstraße in der Bearbeitung von rund 1.800 Verfahren im Jahre 2010 Unterhaltszahlungen in Höhe von rund 800.000 € durch. Die Zahlungen werden über ein BAV-Konto kontrolliert und an das jeweils anspruchsberechtigte Elternteil weitergeleitet. In den 800.000 € nicht enthalten sind die so genannten Direktzahlungen (die das säumige Elternteil nach Aufforderung durch die BAV direkt auf das Konto des anspruchsberechtigten Elternteils zahlt), die laut BAV nochmal mit geschätzten weiteren 400.000 € zu Buche schlagen. Danach „erwirtschaftet“ jede VZS BAV knapp 240.000 € im Jahr, nimmt man die Direktzahlungen hinzu, so erhöht sich der Betrag auf 360.000 €. Theoretisch amortisiert sich dabei jede Stelle siebenfach. Zwar kommen die eingeworbenen Unterhaltszahlungen der BAV nicht als „Einnahme“ zugute, wohl aber zum Teil als Reduzierungen der Ausgaben, die den Haushalt des Kreises belasten:

- Der monatliche Unterhaltsvorschuss in Höhe von maximal 168 € kann eingestellt werden, sofern er bezogen wurde;
- Ergänzende Hartz IV-Leistungen können eingestellt werden, wenn durch die Unterhaltszahlungen die Hilfebedürftigkeit überwunden werden kann.
- Der unterhaltspflichtige Vater bzw. die unterhaltspflichtige Mutter kann anteilig oder ganz die Kosten für den Kindergartenbeitrag übernehmen, die sonst das Jugendamt ausgleichen würde.

Unabhängig von diesen rein fiskalischen Vorteilen ist natürlich der fachlich-humane Aspekt „unbezahlbar“: die Linderung finanzieller Not, die Überwindung von Armut und Stigmatisierung, der Gerechtigkeitsausgleich zwischen nicht zahlendem und bedürftigem Elternteil. Eine Investition in diesen Bereich rechtfertigt sich daher sowohl fachlich als auch finanziell.

9.4 Begründung des zusätzlichen Personalbedarfs: Anstieg des Beurkundungswesens

Ein wesentlich kleineres, aber zunehmend arbeitsintensives Aufgabengebiet ist das Beurkundungswesen. Da seit 1. Januar 2009 das Standesamt Gebühren für die Beurkundung der Vaterschaft erhebt, das Jugendamt jedoch nicht, ist die Zahl der Beurkundungen im Jugendamt von rund 600 Beurkundungen im Jahr 2008 um mehr als ein Drittel auf rund 1.000 Beurkundungen im Jahr 2010 gestiegen. Setzt

man mit Beratung und Belehrung einen Arbeitsaufwand von einer Dreiviertelstunde voraus, so ergibt sich ein personeller Mehrbedarf von rund 0,2 VZS.

9.5 Zusammenfassende Bewertung

Dem Sachgebiet „Beistandschaften, Amtsvormund- und Amtspflegschaften“ fehlen zurzeit knapp fünf VZS. Neben den zukünftigen gesetzlichen Anforderungen an die Amtsvormünder können Stellenaufstockungen auch dadurch gerechtfertigt werden, dass die Beistände durch ihr Einwerben von Unterhaltsansprüchen auch Einnahmen- bzw. Ausgabereduzierungen für das Jugendamt und den Landkreis erzielen. Des Weiteren ist eine engere Zusammenarbeit mit der Abteilung Unterhaltsvorschuss anzustreben, da beide Abteilungen eine gemeinsame Klientel vertreten und eine ähnliche Zielsetzung verfolgen, indem sie Unterhaltszahlungen einklagen. Dazu im nächsten Kapitel mehr.

10 Unterhaltsvorschuss

10.1 Ausgangslage

Das Aufgabenfeld nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) umfasst die Bewilligung des Unterhaltsvorschusses für alleinerziehende Mütter und Väter, deren Partner ihren Unterhaltszahlungen nicht nachkommen sowie die Rückforderung des Unterhaltsvorschusses von dem säumigen Vater bzw. der säumigen Mutter. Dabei wird im Aufgabengebiet des UVG im Jugendamt Bergstraße organisatorisch zwischen der „Ausgaben“- und „Einnahmenseite“ unterschieden: Die Prüfung und Bewilligung des Antrages sowie die Auszahlung von monatlich 125 bzw. 168 € wird von 1,83 VZS wahrgenommen („Ausgaben“), die Rückforderung der Vorschüsse von 3,75 VZS („Einnahmen“). Diese inhaltliche und organisatorische Trennung führt zu Synergieverlusten und erfordert einen erhöhten Kommunikations- und Informationsaufwand. Indem die Leistung nicht aus einer Hand bewilligt und rückgefordert wird, arbeiten zwei Mitarbeiter an ein- und demselben Verfahren.

Zurzeit erreicht die UVG eine Rückholquote von 14 Prozent, 20 Prozent sind gefordert und nach den Ergebnissen in anderen kommunalen Körperschaften auch erzielbar. Um dieses Ziel zu erreichen, müsste sie die Zahl der beendeten Verfahren bei gleichbleibendem Fallaufkommen um 50 Prozent gesteigert werden: Von derzeit 200 von 1.550 Verfahren auf 300 von 1.550 Verfahren.

Kennzahlen UVG		2008	2009	2010
Finanzen				
Ausgaben/Verfahren	Euro	748 €	871 €	998 €
Prozesse				
Prozentualer Anteil erfolgreich abgeschlossener Verfahren (Rückholquote)	Prozent	12%	14%	14%
Anzahl der derzeit je Jahr beendeten Verfahren	Zahl	222	220	214
Notwendige Anzahl an beendeten Verfahren bei einer geforderten Rückholquote von 20 Prozent	Zahl	400	350	300
Fallbelastung der VZS	Zahl	346	296	287
Eingeholte Einnahmen je VZS gesamt (= 5,6 VZS)	Euro	47.196 €	49.748 €	49.096 €
Eingeholte Einnahmen je VZS, die mit dem Aufgabengebiet "Rückholung" beauftragt sind (= 3,8 VZS)	Euro	68.340 €	72.034 €	71.091 €

Abbildung 29: Kosten und Fallzahlen im Tätigkeitsbereich des UVG

Die Zahlen zeigen, dass dieses Ziel bisher nicht erreicht werden konnte. Die Zahl der bearbeiteten Verfahren blieb nahezu konstant. Auch die Rückstände aus einer unzureichenden Verfolgung von Altfällen konnten so nicht aufgearbeitet werden. Auch wenn uns für den Bereich UVG keine detaillierten Vergleichsdaten vorlagen, haben Rückfragen im produktivsten Amt unserer Vergleichsstädte den Hinweis ergeben, dass Fallzahlen oberhalb von 180 Fällen im Jahr nicht ohne Rückstände bewältigt werden können. Zwar ist die Bearbeitung der Fälle einfacher als in der WiJu, die Verfolgung von Ansprüchen nach dem Zivilrecht im Rahmen des UVG ist jedoch aufwändiger als die verwaltungsrechtliche Verfolgung der Ansprüche in der WiJu.

Anzumerken wäre aber auch, dass der Personaleinsatz im Bereich des UVG für den Kreis nicht wirtschaftlich, allenfalls gesetzlich geboten ist. Von den Einnahmen von rund 50.000 € je VZS verbleiben dem Kreis nur ein Drittel dieser Einnahmen, den Rest erhält das Land bzw. der Bund. Damit sind die Personaleinsatzkosten höher als die erzielbaren Einnahmen.

10.2 Zusammenfassende Bewertung

Die Aufgabenteilung zwischen Einnahmen und Ausgaben in der UVG sollte aufgehoben, die Mitarbeiter die Verfahren von der Beratung und Bewilligung bis zur Rückholung des Unterhaltsvorschusses in einer Hand behalten. Dabei ist eine ausreichende Qualifikation der Mitarbeiter zu gewährleisten.

Ein weiterer Synergieeffekt könnte durch die Zusammenführung der UVG-Tätigkeiten mit der BAV erzielt werden. Mütter und Väter, die einen Antrag auf Unterhaltsvorschuss stellen, könnten im Anschluss von der BAV beraten werden, um ihre Unterhaltsansprüche gegenüber dem säumigen Elternteil geltend zu machen. So könnte – bei erfolgreichem Abschluss der BAV-Tätigkeit – der Unterhaltsvorschuss zügiger wieder eingestellt und damit Transferleistungen eingespart werden. Zugleich kann das Personal für die Bearbeitung der Unterhaltsvorschüsse mittelfristig entlastet werden.

11 Fachbereich Bildung, Betreuung und Erziehung

Der Fachbereich Bildung, Betreuung und Erziehung nimmt folgende Aufgaben koordinierend für den Kreis oder in Eigenregie wahr:

- Jugendberufshilfe
- Heimaufsicht
- Jugendschutz und Prävention
- Kommunale Jugendarbeit
- Koordinierende, beratende und aufsichtsrechtliche Tätigkeiten im Bereich der Kindertageseinrichtungen der Gemeinden (Kindertagesstättenfachberatung, Betriebserlaubnisse, Abwicklung von Investitionsfördermaßnahmen, U3-Ausbauplanung, Beratung der kreisangehörigen Gemeinden bei der Kapazitätsplanung von Einrichtungen)
- Akquisition, Erteilung von Erlaubnissen und Qualitätssicherung von Tagespflegepersonal. Aufbau eines gleichrangigen Kinderbetreuungsangebots.
- Bewilligung von Erstanträgen auf Kindertagespflege und Bewilligung von Antragsänderungen.
- Ausbau der Schulkindbetreuung nach Maßgabe des familienfreundlichen Kreises.

Für diese Aufgaben stehen dem Fachbereich rund 10 Vollzeitstellen zur Verfügung. Auf den Bereich der Kindertagespflege entfallen davon 1,5 Vollzeitstellen. Für die kommunale Jugendarbeit und den Jugendschutz sind es zwei Vollzeitstellen.

Bisher wird eine Stelle komplett für den Jugendschutz eingesetzt. Künftig soll zugunsten der Koordinierung der kommunalen Jugendarbeit diese Kapazität auf eine halbe Stelle reduziert werden. Wir befürworten diese Veränderung der Tätigkeitsschwerpunkte, da der Jugendschutz in vielen Bereichen durch die Ordnungsbehörden wahrgenommen wird und dem Jugendamt hier vor allem eine koordinierende

Aufgabe zukommt bzw. neue Entwicklungen (z.B. Internet) beobachtet werden und Konzepte der Prävention zu entwickeln sind.

Der Aufgabenbereich der Kindertageseinrichtungen wurde von uns in dieser Erstanalyse nicht näher untersucht, insofern können wir hier keine Aussagen zum Personalbedarf und zu den Tätigkeiten machen.

In der Tagespflege fiel die aufwändige Organisation der Abläufe auf:

- Die Akquisition von Tagespflegepersonal und die Prüfung der Qualifikation und Erlaubniserteilung in der Tagespflege sind Aufgaben, die von Fachpersonal wahrzunehmen ist. Diese Tätigkeit ist personell und von der Aufgabe im Fachbereich Bildung, Betreuung und Erziehung organisatorisch zutreffend angesiedelt.
- Weniger nachzuvollziehen sind dagegen die Abläufe bei der Bewilligung der Tagespflege.
 - ★ Hier wird zunächst die Prüfung und Bewilligung von Erstanträgen durch die Fachkräfte des Fachbereichs Bildung, Betreuung und Erziehung wahrgenommen.
 - ★ Die Bescheiderteilung für die Tagespflege und die Beitragsberechnung erfolgt in den regionalen Fachbereichen.
 - ★ Die Überwachung der Beitragseinnahmen und die Bearbeitung von Anträgen auf Erlass von Kostenbeiträgen werden zentral im Fachbereich Finanzmanagement wahrgenommen.

Konkret bedeutet dies, dass alle fünf Fachbereiche des Jugendamts in den Prozess der Gewährung von Tagespflege einbezogen werden. Damit ist auch nicht auszuschließen, dass Familien mit bis zu drei Mitarbeitern des Jugendamtes Kontakt haben, um Tagespflege in Anspruch zu nehmen.

Der Ablauf über die Fachbereiche wiederholt sich, wenn Stundenkontingente für die Tagespflege oder die Person, die die Tagespflege wahrnimmt, sich ändern. Im Jahr handelt es sich nach Angaben des Fachbereichs Bildung, Betreuung und Erziehung um rund 1.000 Fälle für das Jahr 2011.

Die Ausgaben für die Finanzierung der Tagespflege sind in den Jahren 2008 bis 2010 deutlich angestiegen. Waren es im Jahr 2008 rund 800.000 €, stiegen die Ausgaben bis 2010 auf rund 1,8 Mio. €. Die Gewährung von Tagespflege leitet sich aus § 24 SGB VIII ab. Die Tagespflege soll zudem beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter dreijährige Kinder eine wichtige Rolle einnehmen. Bundesdurchschnittlich sollen rund 30 Prozent der Betreuung durch die Tagespflege sichergestellt werden.

Inwieweit für den Bereich der Kindertagespflege ausreichende Personalressourcen zur Verfügung stehen, kann im Rahmen dieser Erstanalyse nicht beurteilt werden. Hierfür wäre eine Personalbedarfsanalyse auf Basis der Fallzahlentwicklung und eine Analyse von Einsparmöglichkeiten auf Basis einer verbesserten Ablauforganisation erforderlich.

Die Ausgabenentwicklung dürfte daher kaum durch den Kreis beeinflussbar sein. Eine Möglichkeit, die nach betriebswirtschaftlichen Kriterien ausgerichtete Koordination des Angebots in Kindertageseinrichtungen durch die Gemeinden und des Tagespflegeangebots durch den Kreis, wird nach Angaben der Fachbereichsleitung bereits ausgeschöpft.¹⁵ Bleibt für den Kreis die Einnahmeseite. Gegenwärtig wird einheitlich ein Kostenbeitrag von 30 Prozent einkommensunabhängig vereinnahmt. Sozial schwache Familien können einen Antrag auf Erlass der Kostenbeiträge stellen. Eine gestaffelte Erhebung von Kostenbeiträgen, die gut verdienenden Familien auf mehr als die 30 Prozent Kostenbeitrag abverlangt, kann zu Einnahmeerhöhungen führen. Nach Angaben der Fachbereichsleiterin gibt es bereits entsprechende Überlegungen im Kreis.

12 Anmerkungen zur Personalstruktur des Jugendamts

Von den 83,16 Vollzeitstellen des Amtes (ohne 2,5 Stellen außerhalb des Stellenplans und 3,14 Stellen aus dem Umsteuerungsprojekt) sind 9,25 Stellen für Sekretariats- und Verwaltungsdienste vorgesehen. Davon sind 5,5 Stellen den Regionalteams zugeordnet. Vergleicht man diese Ausstattung an Verwaltungskräften der regionalen Fachbereiche mit den Ausstattungen der Großstadtjugendämter, so zeigt sich, dass die Zahl der Verwaltungskräfte im Jugendamt Bergstraße sehr hoch ist. In der Abbildung handelt es sich beim Minimalwert nicht um eine fehlende Angabe. In Frankfurt am Main stehen den Mitarbeitern des Sozialen Dienstes keine Verwaltungskräfte zur Verfügung.

¹⁵ Soweit in den Gemeinden bei rückläufigen Kinderzahlen Gruppen in den Kindertageseinrichtungen nicht ausgelastet werden, kann in solchen Fällen auf den Ausbau von Tagespflegeangeboten verzichtet werden. Unsere Untersuchungen in kleinen Gemeinden haben immer wieder gezeigt, dass hier Potenziale für ein effizientes Angebot nicht in vollem Umfang ausgeschöpft werden.

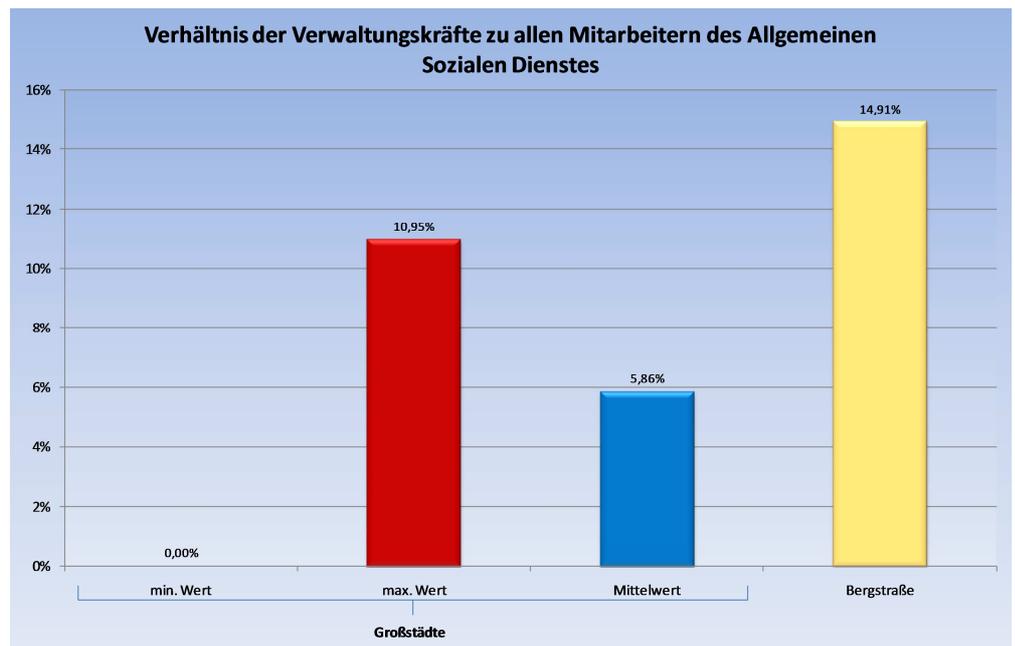


Abbildung 30: Verhältnis der Verwaltungskräfte zu allen Mitarbeitern im Sozialen Dienst

Für die Kennzahl wurden die Summe der Fachkräfte des ASD, die Leitung und die Verwaltungskräfte ins Verhältnis zu den Verwaltungskräften gesetzt. Daraus ergibt sich der Wert von fast 15 Prozent. Rechnet man das Personal der Jugendgerichtshilfe und der wirtschaftlichen Hilfen hinzu, so ergibt sich ein Wert von rund 10 Prozent der annähernd dem Maximalwert der Großstädte entspricht.

Die Aufgaben der Verwaltungskräfte wurden im Interview wie folgt beschrieben:

- Schreiben nach Diktat,
- Statistik führen zum Kinder-Gesundheitsschutzgesetz,
- Führen von Urlaubs-, Krankheits- und Terminplänen,
- Postein- und ausgang,
- Kopierarbeiten,
- Bewirtung bei Hilfeplangesprächen,
- Fertigung von Auszahlungsanordnungen für die Fortbildung und Supervision.

Geplant ist zudem, dass die Verwaltungskräfte für den Sozialen Dienst Fälle unter PROSOZ anlegen sollen.

Für die genannten Aufgaben stehen den regionalen Fachbereichen mehr als 1.000 Arbeitstage oder 7.700 Stunden im Jahr zur Verfügung. Auch wenn die Auflistung der Aufgaben noch Lücken enthalten mag, da in der Interviewsituation vielleicht

einige Aufgaben nicht genannt wurden, erscheint uns der Personalaufwand für Verwaltung und Sekretariatsaufgaben hoch zu sein. Empfehlenswert wäre hier eine detailliertere Untersuchung der Aufgaben, der entsprechenden zeitlichen Aufwände und vor allem auch der ablauforganisatorischen Regelungen.

13 Organisation

13.1 Die bestehende Aufbauorganisation

Zum Untersuchungszeitpunkt verfügte das Jugendamt über fünf Fachbereiche:

- Fachbereich Bildung, Erziehung und Betreuung
- Fachbereich Finanzmanagement, Amtsvormundschaft und EDV
- Fachbereich Regionalteam Ried
- Fachbereich Regionalteam Bergstraße
- Fachbereich Regionalteam Odenwald / Neckartal

Zusätzlich wurde ein Stab mit den Aufgaben der Jugendhilfeplanung, des Controlling und der Statistik und Informationstechnik betraut. Der Stab ist direkt bei der Leitung des Jugendamts angesiedelt.

Die übrigen im offiziellen Organigramm des Jugendamts dargestellten übergreifenden Zuständigkeiten für Adoption, Pflegekinderdienst, Eingliederungshilfen und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind personell und organisatorisch einzelnen regionalen Fachbereichen als übergreifender Aufgabenschwerpunkt zugeordnet.

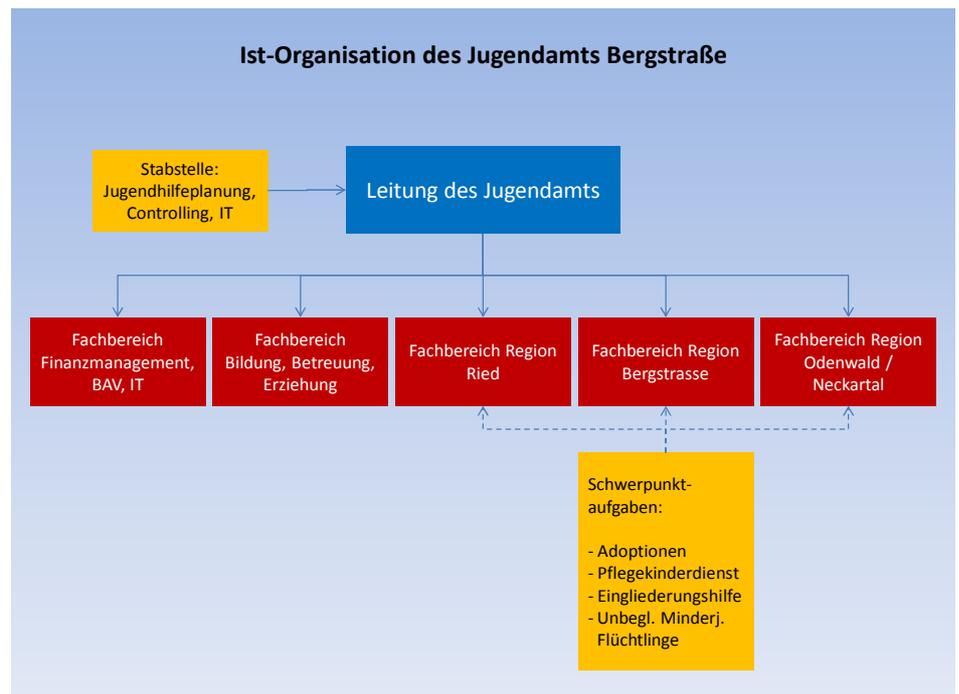


Abbildung 31: Ist-Organisation des Jugendamts Bergstraße

Bei insgesamt 83,16 Vollzeitstellen auf Basis der gegenwärtigen Arbeitszeiten der Mitarbeiter ergeben sich für die Leitungen der Fachbereiche verhältnismäßig große Leitungsspannen:¹⁶

- Fachbereich Bildung, Erziehung und Betreuung: 9,04 Vollzeitstellen
- Fachbereich Finanzmanagement, Amtsvormundschaft und EDV: 15,95 Vollzeitstellen
- Fachbereich Regionalteam Ried: 16,21 Vollzeitstellen
- Fachbereich Regionalteam Bergstraße: 17,52 Vollzeitstellen
- Fachbereich Regionalteam Odenwald / Neckartal: 13,78 Vollzeitstellen

Zumindest in den überwiegend mit Fachkräften besetzten Fachbereichen der Regionen sind die Leitungsspannen sehr hoch, wenn eine fachliche Steuerung für alle Mitarbeiter gewährleistet sein soll. In anderen Jugendämtern lag die Leitungsspanne bei den Sozialen Diensten bei fünf bis neun Mitarbeitern. Aus den Gesprächen ging auch hervor, dass eine qualifizierte Leitung zumindest für die wirtschaftlichen

¹⁶ Die Zahlen basieren auf einer Auswertung des Personalmanagements vom 11.4.2011 auf Basis der jeweils geltenden Arbeitszeiten der Mitarbeiter.

Hilfen und die Jugendgerichtshilfen nicht zu gewährleisten ist. Für diese Bereiche kann man von der Bildung informeller, überregionaler Sachgebiete sprechen.

13.2 Ablauforganisation

Insbesondere in den regionalen Fachbereichen und dem Finanzmanagement sind Verbesserungsmöglichkeiten erkennbar, die vor allem zu einer Optimierung des Finanzmanagements führen können. Die Ausgabeverwaltung für die wirtschaftliche Jugendhilfe, die Unterhaltsvorschüsse und die Tagespflege des Jugendamts ist letztlich auf alle fünf Fachbereiche verteilt. Die Abläufe für die Tagespflege wurden bereits in Kapitel 11 dargestellt. Die Abläufe für die Unterhaltsvorschüsse werden in Kapitel 10 erläutert. Für die wirtschaftliche Jugendhilfe stellt sich die gegenwärtige Ablauforganisation nach Angaben der Leitung des Finanzmanagements wie folgt dar:

- In den regional organisierten Fachbereichen werden nach einer Prüfung der Kostenzuständigkeit durch die wirtschaftliche Jugendhilfe die Hilfen durch den Sozialen Dienst bewilligt (im Rahmen der in Kapitel 3 beschriebenen Abläufe einer Einleitung von Hilfen).
- Die familienbegleitenden Hilfen werden mit Ausnahme der Tagesgruppen durch die wirtschaftliche Jugendhilfe in den Regionalteams ausgezahlt. Auch Nebenleistungen werden dort erstattet.
- Neufälle, Änderungen der Hilfen und Beendigungen werden dem Fachbereich Finanzmanagement gemeldet.
- Im Fachbereich Finanzmanagement werden dann die Leistungen für familienersetzende Hilfen und die Tagesgruppen erstattet. Außerdem werden dort die Zahlungsläufe für die Übertragung in das Finanzmanagement des Kreises für alle Zahlungen erledigt.
- Die Heranziehung Unterhaltspflichtiger wird im Fachbereich Finanzmanagement wahrgenommen. Die Beitreibung des Kindergelds und die Vereinnahmung von Kostenersatz seitens kostenzuständiger Ämter erfolgt jedoch in den regionalen Fachbereichen. Damit sind vier Fachbereiche mit der Einnahmenverwaltung im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe befasst.



Abbildung 32: Ist-Ablauforganisation in der wirtschaftlichen Jugendhilfe

Diese Ablauforganisation führt zu mehreren Schnittstellen, bei der Meldung von Fällen, Änderungen und Beendigungen, bei der Weitergabe von Daten an das Finanzmanagement und ggf. auch bei Rückfragen Unterhaltspflichtiger, da mindestens zwei Mitarbeiter (jeweils in der Region und dem Finanzmanagement) für einen Fall zuständig sind. Unterhaltspflichtige können also eine Bewilligung vom regional zuständigen Mitarbeiter und einen Heranziehungsbescheid durch einen Mitarbeiter des Finanzmanagements erhalten.

In den meisten Jugendämtern haben die Mitarbeiter in den wirtschaftlichen Hilfen die Verantwortung für die gesamte Abwicklung des Falls, von der Bewilligung bis zur Beendigung und von der Einnahmen- und Ausgabenseite. Der Produktivitätsvergleich für die wirtschaftlichen Hilfen in Kapitel 2.4 deutet darauf hin, dass die bestehenden Abläufe eher einen effizienteren Vollzug in den wirtschaftlichen Hilfen behindern als fördern.

Somit dürfte die Zusammenfassung der wirtschaftlichen Hilfen unter einer Leitung und die umfassende Zuständigkeit der Mitarbeiter für den jeweiligen Fall dazu beitragen, die Effizienz der Bearbeitung zu erhöhen. Eine regionale Zuordnung der Sachbearbeiter und damit ein Erhalt der engen Kommunikation zwischen dem Sozi-

alen Dienst und den Mitarbeitern der wirtschaftlichen Hilfen können dabei erhalten bleiben.

Für die Tagespflege und die Unterhaltsvorschüsse sehen wir keine erkennbaren Vorteile einer Zuordnung von Teilen dieser Aufgabe auf die Regionalteams. Während die Tagespflege und die Unterhaltsvorschüsse grundsätzlich von allen Familien in Anspruch genommen werden können, besteht ein Bezug zu den wirtschaftlichen Hilfen nur in 1,4 Prozent aller Familien, nämlich denen, die auch Hilfen zur Erziehung erhalten.

13.3 Empfehlungen zur Organisation des Amtes

Organisatorisch sollte angestrebt werden, die Leitungsspannen zu verringern und die Abläufe der wirtschaftlichen Hilfen zu verbessern. Zudem sollte die Zusammenarbeit in den Aufgabenfeldern Unterhaltsvorschuss und Beistandschaft verbessert werden. Erzielbar wäre dies:

- mit einer Zentralisierung von Spezialdiensten, also der Jugendgerichtshilfe und dem Pflegekinderdienst sowie
- einem eigenen Sachgebiet / Fachbereich BAV / UVG.

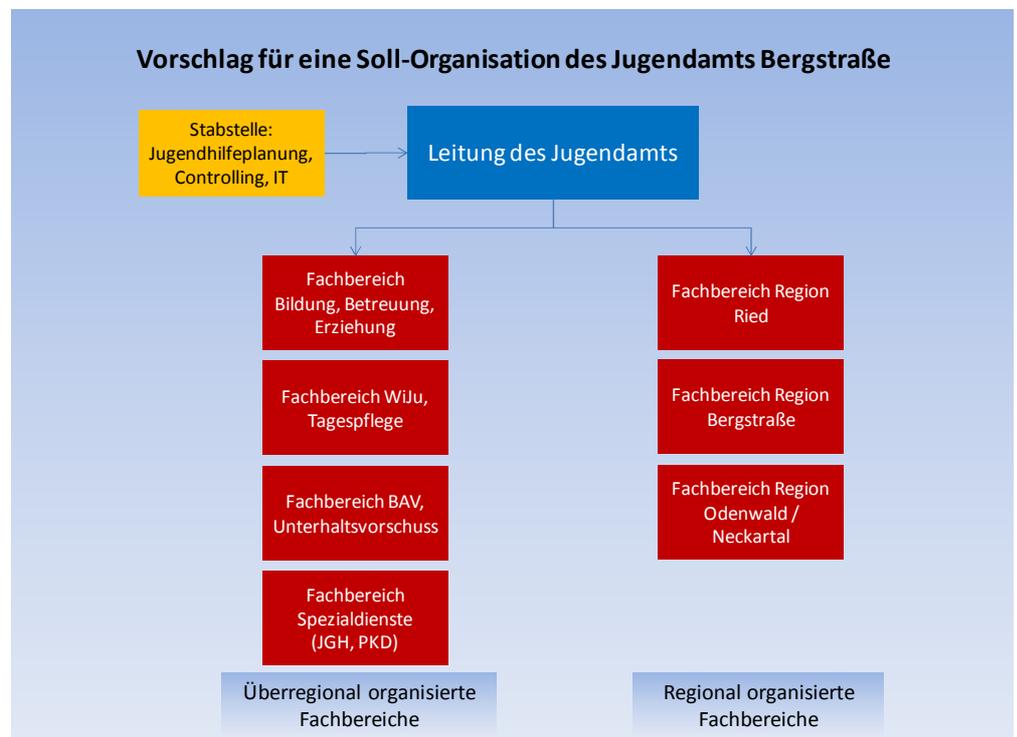


Abbildung 33: Vorschlag zu einer Soll-Organisation des Jugendamts Bergstraße

Dieses Organisationsmodell, das ausdrücklich als Diskussionsgrundlage zu verstehen ist, böte eine deutlich ausgeglichene und fachlich vertretbare Leitungsspanne. Die Zahl der Schnittstellen würde sich deutlich reduzieren. Die Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe können dabei weiter für einzelne Regionen zuständig sein, aber unter einer Leitung die Fälle ganzheitlich von der Ausgabe- und Einnahmeseite betreuen.

Das Jugendamt hat mit der Beschlussvorlage 16-1902 vom 24.8.2010 eine Stelle für die Rechtsberatung des Jugendamts beantragt. Unbestreitbar ergeben sich in den Jugendämtern ständig Fragestellungen, die juristischen Sachverstand erfordern. Aus unserer Sicht wäre die Auslastung einer vollen Stelle aber schwierig darzustellen. In der dargestellten Soll-Organisation könnte eine rechtlich kundige Person zusätzlich Leitungsaufgaben wahrnehmen, wobei insbesondere der Fachbereich BAV und Unterhaltsvorschuss in Frage käme. Dem Bedarf nach Rechtsberatung und zusätzlicher Leitungskapazität könnte damit entsprochen werden. Höhere Rückholquoten im UVG und geringere Ausgaben durch eine bessere Zusammenarbeit von BAV und UVG-Mitarbeitern könnten zur Refinanzierung beitragen.

14 Einsatz der Informationstechnik

Wie in den meisten Jugendämtern kommt auch im Jugendamt Bergstraße das Fachverfahren PROSOZ 14+ zum Einsatz. Mit dem Verfahren wird das Einnahme- und Ausgabemanagement für die wirtschaftlichen Hilfen wahrgenommen. Zudem werden die Fälle für Erziehungshilfen in dem System angelegt und die Hilfepläne als Dokumente datensatzbezogen hinterlegt.

Für die Beurteilung der Funktionalitäten des Systems haben wir zehn Kriterien aufgestellt, die Aufschluss über die Einsatzeffizienz des Systems geben. Die Kriterien beziehen sich vor allem auf die Qualität der Schnittstellen zum Kassenverfahren des Landkreises und die Einbindung des ASD in das Fachverfahren. Das in der Tabelle dokumentierte Ergebnis zeigt, dass die Integration des PROSOZ-Systems in die Systemlandschaft des Landkreises und innerhalb des Amtes überdurchschnittlich gut ist.

Merkmale	Bergstraße
Fachsoftware für die Wirtschaftliche Jugendhilfe im Einsatz?	Ja
Werden die Daten zentral auf einer Datenbank gespeichert?	Ja
Sind der Schutz und die Sicherheit dieser Daten gegeben (regelmäßige Sicherungen der Daten etc.)?	Ja
Schnittstelle zum Kassenverfahren zur Überwachung von Einnahmen und zur Sollstellung verfügbar?	Sollstellung an Kasse möglich, aber keine Synchronisierung der Geldeingänge, ist aber in Vorbereitung, Einführung bis Ende 2011 geplant
Schnittstelle zur Übertragung von Auszahlungsanordnungen aus der Fachsoftware genutzt?	Ja
Dokumentenmanagement für Schriftverkehr mit Freien Trägern und Klienten im Fachverfahren verfügbar?	Verfügbar, aber Nutzung vor allem in der Einnahmeverwaltung UVG und WiJu
Berechnung von Kostenbeiträgen Unterhaltspflichtiger im Rahmen von Erziehungshilfen im Fachverfahren möglich?	Nein, Kostenbeitrag.de
Sozialer Dienst in das Fachverfahren eingebunden?	
a) Anlegen von Fällen durch den Sozialen Dienst?	Ja
b) Hilfeplanung und -fortschreibung durch den Sozialen Dienst?	Als Word-Dokument, das in die Datenbank fallbezogen eingebunden wird. Die direkte Eingabe unter PROSOZ ist sehr aufwändig und wurde durch den ASD abgelehnt.
c) Freigabe von Zahlungen durch den Sozialen Dienst?	Nein

Abbildung 34: Bewertung des Einsatzes der Informationstechnik

Positiv hervorzuheben sind die Schnittstellen zwischen dem Fach- und dem Kassenverfahren, die eine direkte Auszahlung und eine Sollstellung von Einnahmen ermöglichen. Viele Ämter verfügen hier noch über sehr aufwändige Übertragungswege mit manuellen Zwischenschritten und Kontrollen in der Kasse. Auch die Anlage von Erziehungshilfefällen durch den Sozialen Dienst und der fallbezogene Zugriff auf die Hilfepläne sind noch keineswegs in allen Jugendämtern realisiert.

Von den zehn Kriterien werden fünf vollständig erfüllt, zwei weitere werden nach der gegenwärtigen Planung in diesem Jahr vollständig erfüllt (Synchronisierung von Geldeingängen zwischen Kasse und Fachverfahren) oder sind verfügbar und werden noch nicht in vollem Umfang genutzt (Dokumentenmanagement für den Schriftverkehr).

Die Erstellung von Hilfeplänen direkt im Fachverfahren ist unter PROSOZ 14+ wenig benutzerfreundlich, insofern ist die gewählte Lösung einer Integration von Word-

Dokumenten nachvollziehbar. Allein die Berechnung der Kostenbeiträge über Excel-Tabellen sollte zukünftig durch die Nutzung der entsprechenden Funktionalitäten im Fachverfahren abgelöst werden. Die Berechnung der Kostenbeiträge außerhalb des Fachverfahrens erfordert die neuerliche Eingabe der Ergebnisse im Fachverfahren und ist fehleranfällig. Der Urheber der Excel-Tabellen (www.kostenbeitrag.de) empfiehlt inzwischen selbst den Einsatz des Fachverfahrens für die Kostenbeitragsberechnung.

15 Haushaltssystematik und Datengrundlagen des Jugendamts

15.1 Haushaltssystematik und korrekte Verbuchung von Einnahmen

Mit Einführung der Doppik wurden die Aufwendungen und Erträge des Jugendamts in eine Produktsystematik überführt. Für das Jugendamt wurden nach Angaben des Amtes sieben Produkte gebildet:

- Unterhaltsvorschussleistungen
- Förderung von Kindern und Jugendlichen in Institutionen und in Tagespflege
- Prävention-, Förder- Unterstützungs- und erzieherische Beratungsleistungen
- Hilfe zur Erziehung
- Hilfe für junge Volljährige
- Eingliederungshilfe
- Andere Aufgaben der Jugendhilfe

Diese Produktsystematik ist zunächst sachgerecht, da die wesentlichen Handlungsfelder des Amtes systematisch unterschieden werden. Präventive Maßnahmen, die Tagespflege innerhalb und außerhalb von Einrichtungen, der Unterhaltsvorschuss und die drei Felder Erziehungshilfe, Eingliederungshilfe und Hilfe für junge Volljährige werden in getrennten Produkten geführt. Betrachtet man die Aufwendungen dieser Produkte so fällt auf, dass auf das Produkt Hilfe zur Erziehung rund 46 Prozent der ordentlichen Aufwendungen entfallen.

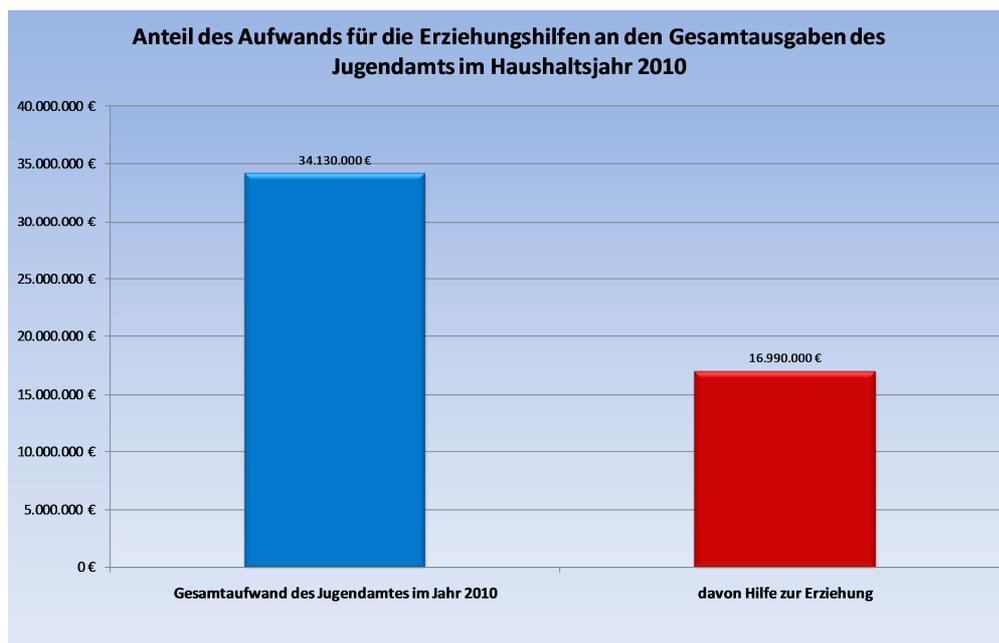


Abbildung 35: Anteil des Aufwands für die Erziehungshilfen an den Gesamtausgaben des Jugendamts im Haushaltsjahr 2010

Die hohe Bedeutung der Hilfen zur Erziehung für den Haushalt des Landkreises und die Steuerungsrelevanz in diesem Produkt sollten daher Anlass sein, eine Aufspaltung in mehrere Produkte vorzunehmen. Empfehlenswert wäre eine Untergliederung in familienbegleitende und familienersetzende Hilfen.

Wir hatten nur sehr begrenzte Zeit, uns mit einzelnen Kostenstellen des Haushalts zu beschäftigen. Aber bereits eine erste Durchsicht lässt den Schluss zu, dass teilweise die Verbuchungen nicht korrekt vorgenommen werden. Ein Beispiel hierzu: im Produkt 3200 Eingliederungshilfen werden unter der Ziffer 5471300 die Leistungen von Sozialleistungsträgern verbucht. Nach Angaben des Jugendamts handelt es sich hierbei um die Vereinnahmung von Kindergeld. Die Einnahmen betragen im Jahr 2008 rund 95.000 €, im Jahr 2010 waren es noch rund 32.000 €. Da Kindergeld in der Regel nur beigetrieben werden kann, wenn die Hilfen in stationären Einrichtungen gewährt werden, sind die Beträge nicht plausibel. Im Jahr 2008 gab es zum Stichtag 31.12. insgesamt 21 Fälle stationärer Unterbringung in der Eingliederungshilfe. Im Jahr 2010 waren es 27 Fälle. Bei 21 Fällen bei denen über 12 Monate Kindergeld in Höhe von rund 160 € vereinnahmt wird, ergibt sich ein Betrag von 40.320 € p.a. Nach den Angaben des Haushalts wurde mehr als das doppelte vereinnahmt. Für 2010 läge die volle Vereinnahmung bei einer höheren Fallzahl und inzwischen gestiegenen Kindergeldbeträgen über den tatsächlich vereinnahmten

Beträgen. Die Daten lassen den Schluss zu, dass im Jahr 2008 nicht korrekt verbucht wurde und im Jahr 2010 die Beträge nicht in voller Höhe vereinnahmt werden konnten.

15.2 Qualität der Daten als Grundlage des Controllings und der Steuerung des Amtes

Bei unserer Untersuchung vor Ort haben wir naturgemäß eine Fülle von Daten erhoben, die z.T. Gegenstand dieses Berichts geworden sind. Dabei finden sich auch immer wieder Bereiche in denen Daten unzuverlässig oder nicht vorhanden sind, aber eigentlich für die Steuerung benötigt werden.

Im Bericht finden sich hierzu einige Beispiele:

- Die Fallzahlen in der Erziehungshilfe unterscheiden sich in Abhängigkeit zum Blickwinkel den man betrachten möchte:
 - ★ Die Zahlfälle bezeichnen alle Fälle, in denen das Jugendamt Bergstraße zur Zahlung verpflichtet ist. Dies sind neben den Zahlfällen im Kreisgebiet auch die Fälle, in denen das Jugendamt Bergstraße gegenüber anderen Jugendämtern zur Zahlung verpflichtet sind. Dies sind vor allem Vollzeitpflegen, bei denen nach § 86.6 SGB VIII eine Kostenzuständigkeit besteht.
 - ★ Erstattungsfälle bezeichnen wiederum Fälle, in denen das Jugendamt Bergstraße Fälle im Kreisgebiet betreut, die aber in der Kostenzuständigkeit anderer Ämter liegen. Diese Fälle verursachen Arbeit im Sozialen Dienst und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, werden aber nicht haushaltswirksam.
 - ★ Für den Sozialen Dienst sind allein die Fälle relevant, in denen er im Kreisgebiet die Fallsteuerung übernimmt, hierzu gehören naturgemäß nicht die Fälle, die durch andere Jugendämter betreut werden, für die aber eine Kostenzuständigkeit des Jugendamts Bergstraße besteht.
 - ★ Soweit Spezialdienste, wie im Jugendamt Bergstraße der Pflegekinderdienst, Erziehungshilfefälle betreuen, müssen diese Fallzahlen von den übrigen Fällen getrennt verfügbar sein, um die Fallbelastungen zu ermitteln.

Für unsere Untersuchung musste ein Teil der Zahlen erst z.T. durch Auszählung ermittelt werden. Bei den Ausgaben wäre zudem eine Ermittlung beispielsweise der Ausgaben für Vollzeitpflegen, die auf den ASD bzw. den PKD entfallen zu aufwändig gewesen, weshalb darauf verzichtet wurde. Dieses Beispiel zeigt, dass diese Daten, die für die Personalbedarfsplanung oder die Ermittlung von Fallkosten wichtig sind, gegenwärtig nicht in ausreichendem Umfang systema-

tisch erhoben werden. Dies kann die Steuerung von Ausgaben und Ressourcen beeinträchtigen.

- Ein weiteres Beispiel ist die Statistik der Beendigung von Fällen in der Erziehungshilfe. Nach der Auswertung der PROSOZ-Daten wurden 58,5 Prozent aller Fälle gemäß Hilfeplan bzw. den Beratungszielen, also erfolgreich, abgeschlossen. In 23,3 Prozent aller Fälle wurde die Hilfe abweichend vom Hilfeplan beendet. Eine Erfolgsquote von fast 60 Prozent wäre der beste Wert, den wir jemals in einem Jugendamt ermitteln konnten. Andere Ämter liegen zwischen 35 und 45 Prozent. Hier stellt sich die Frage nach der Definition einer erfolgreich beendeten Hilfe. Ohne klare Definitionen sind solche Ergebnisse fragwürdig. Neben der Möglichkeit einer großzügigen Auslegung von „Erfolg“ könnte auch untersucht werden, ob ein Teil der Fälle vielleicht auch unter der Maßgabe einer Nullhypothese erfolgreich gewesen wäre: Nach dem Motto „was passiert wenn nichts passiert?“ können darunter auch Fälle sein, die ohne eine Hilfe ausgekommen wären.

Die Beispiele zeigen, dass das Controlling und damit die Steuerung des Jugendamtes, aber auch eine zutreffende Ermittlung von Belastungen der Mitarbeiter weiter verbessert werden können.

15.3 Controlling und Steuerung des Jugendamts

Für die Produkte und im Rahmen eines quartalsweisen Controllingberichts werden Kennzahlen zur Steuerung des Jugendamtes erhoben. Die Kennzahlen beziehen sich auf Ziele, die im Jugendamt erreicht werden sollen. Hierzu zählt beispielsweise die anzustrebende Rückholquote bei den Unterhaltsvorschüssen, die Zahl der an Fortbildungsveranstaltungen teilnehmenden Einrichtungen der Tagespflege für Kinder oder die Zahl und die Verweildauer in der Heimunterbringung.

Damit baut das Controlling unmittelbar auf konkreten Zielsetzungen für die Arbeit des Jugendamtes auf. Der Vorteil dieser Strategie ist in der engen Verzahnung von qualitativen und finanziellen Zielen mit der Erhebung von Daten zu sehen. Damit wird verhindert, dass die Erzeugung von Controllingdaten ungesteuert und ggf. ohne weitere Konsequenzen erfolgt. Die Datenerhebung dient unmittelbar der Überprüfung der Zielerreichung.

Der Nachteil dieser Vorgehensweise besteht in einer verhältnismäßig punktuellen Erhebung von Daten. Ein vollständiger Überblick zur Entwicklung von Ausgaben und Fallzahlen oder zur Qualität der geleisteten Arbeit besteht gegenwärtig nicht.

Unser Vergleich von Daten des Jugendamts Bergstraße mit den Stadtjugendämtern zeigt, dass beispielsweise für die Erziehungshilfen ein umfassender Überblick zur Fallzahl- und Ausgabenentwicklung zu weiteren Erkenntnissen beitragen kann, die zur Steuerung eingesetzt werden können. Beispiele aus unserem Vergleich sind:

- Der Anstieg der familienbegleitenden Hilfen und die Identifizierung der Hilffear-ten, die in besonderer Weise zu diesem Anstieg beigetragen haben.
- Der hohe Anteil der Eingliederungshilfen an allen Hilfen.
- Zu vermutende Mängel in der Verselbstständigung junger Volljähriger.
- Hohe Fallkosten bei der Tagesgruppenarbeit, der stationären Eingliederungshil-fe und in der Vollzeitpflege.

Wir würden daher empfehlen, ein systematischeres Controlling aufzubauen, das einen umfassenden Überblick zu quantitativen und qualitativen Entwicklungen von Fallzahlen und Ausgaben gibt und durch weitere steuerungsrelevante Elemente wie Verweildauern oder das Aufzeigen von Extremwerten ergänzt wird.

Solche Daten können neben der Quartalsberichterstattung auch in die Produktdar-stellung des Haushalts einfließen. Dass beispielsweise für das Produkt 3170 Hilfen zur Erziehung mit einem Volumen von 17 Mio. € die Kennzahlen auf die Verweil-dauer und die Zahl der Heimunterbringung reduziert werden ist angesichts der monetären Bedeutung und auch unter dem Aspekt der Vermeidung von Kindes-wohlgefährdungen unzureichend.

16 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Untersu- chung

- Das Jugendamt Bergstraße verfügt über hervorragende fachliche Abläufe. Ab-lauforganisatorisch befindet sich das Amt in den Bereichen Hilfeplanung, Ge-fährdungsmeldungen und Informationstechnik auf dem Niveau der besten Großstadtjugendämter oder übertrifft diese sogar.

Für die Hilfeplanung ist einschränkend anzumerken, dass in der praktischen Umsetzung die Hilfeplanung einer Vereinfachung bedarf und darauf geachtet werden sollte, dass die Steuerung der Hilfen durch den ASD gewährleistet bleibt.

- Dagegen ist das auf alle Fachbereiche verteilte Finanzmanagement durch er-hebliche ablauforganisatorische Mängel gekennzeichnet. Das Ergebnis sind Einnahmerückstände im UVG, viele Schnittstellen, die zu einem erhöhten Per-sonalbedarf führen und die darüber hinaus auch gegenüber den Kunden fallbe-zogen zu mehreren Ansprechpartner führen können.

- Die Struktur der Erziehungshilfen ist im Vergleich überwiegend sachgerecht und wirtschaftlich. Sie kann jedoch weiter verbessert werden. Mit dem Umstrukturierungsprojekt hat das Amt bereits einen der wichtigsten Bereiche erfolgreich in Angriff genommen, das Verhältnis von Pflege zu Heimerziehung und die Reduzierung teurer Inobhutnahmen. Das Projekt sollte um weitere Bereiche ergänzt werden, die zum Teil auch bereits zur Diskussion im Jugendamt stehen:
 - ★ **Familienersetzende Hilfen:**

Für die jungen Volljährigen sollte frühzeitig ein Verselbstständigungsprozess eingeleitet werden. Die Fallkosten bei den stationären Eingliederungshilfen sollten kritisch überprüft werden. Sie sind mit fast 83.000 € im Jahr überdurchschnittlich hoch.
 - ★ **Familienbegleitende Hilfen:**

Bei den familienbegleitenden Hilfen fällt der erhebliche Anstieg der Zahl der Sozialpädagogischen Familienhilfen auf. Zudem sind die Fallkosten bei den Tagesgruppen und die Zahl der ambulanten Eingliederungshilfen vergleichsweise hoch. Das Jugendamt möchte die Zahl der Tagesgruppenfälle durch Soziale Gruppenarbeit und Angebote in der Tagespflege reduzieren, diese Strategie ist zu befürworten. Die hohe Zahl von Fällen in der Sozialpädagogischen Familienhilfe könnte durch eine kritische Einzelfallanalyse und regelmäßige Prüfung der Hilfen, z.B. nach Ablauf eines Jahres reduziert werden.
- Die Soziale Arbeit an Schulen ist durch eine Vielzahl von Projekten und Maßnahmen gekennzeichnet, die zu kontinuierlich steigenden Aufwendungen geführt haben. Eine Budgetierung der Mittel, die Umsteuerung vorhandener Ressourcen, eigene Leistungsbeiträge der Schulen und die Verpflichtung zu Erfolgskontrollen können zu höherer Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit beitragen.
- Die Personalausstattung des Amtes ist z.T. durch Ungleichgewichte gekennzeichnet. Während der ASD und die JGH über eine im Vergleich recht ausgewogene Personalausstattung verfügen, ist die Ausstattung bei Verwaltungskräften bzw. Sekretariatsdiensten in den regionalen Fachbereichen aber auch in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe verhältnismäßig hoch. Dies dürfte vor allem auf ablauforganisatorische Mängel zurückzuführen sein, die den Personalbedarf erhöhen. Dagegen liegt die Personalausstattung der BAV sehr deutlich unter-

halb der Vergleichsstädte und entspricht auch nicht den Orientierungsdaten von Fachgremien.

- Die Leitungsspannen in den regionalen Fachbereichen und im Finanzmanagement sind sehr hoch. Eine qualifizierte Steuerung aller Aufgabenbereiche ist damit kaum zu gewährleisten.
- Organisatorisch sollte daher über den Aufbau von zwei weiteren Organisationseinheiten nachgedacht werden. Neben der Reduzierung der Leitungsspannen können auch Schnittstellen in den wirtschaftlichen Hilfen reduziert werden, die zu einer höheren Einnahmefizienz und zu einer Verringerung des Personalbedarfs beitragen können.
- Die Verfügbarkeit von Steuerungsdaten und ein darauf aufbauendes Controlling sollten ausgebaut werden. Struktur- und Verlaufsdaten für die Erziehungshilfen stellen eine wesentliche Grundlage für die sachgerechte und wirtschaftliche Hilfeplanung dar. Hier sehen wir weitere Entwicklungspotenziale.

17 Abgestimmtes Ergebnis für das weitere Vorgehen und die Umsetzung der Ergebnisse der Erstanalyse

Nach einer Präsentation der Untersuchungsergebnisse vor den Mitarbeitern des Jugendamtes am 29. Juni und einer gemeinsamen Sitzung von Leitungsebene und Gutachter am 30. Juni wurden folgende Projekte definiert, um den aus der Untersuchung resultierenden Handlungsbedarf konkret umzusetzen:

Projekt 1: Weiterentwicklung des Controllings zur Verbesserung der Gesamtsteuerung des Amtes in Verbindung mit der Überprüfung des Datenbedarfs und der Datenqualität sowie der Produktsystematik.

Begründung	Das gegenwärtig im Jugendamt verfügbare Controlling konzentriert sich auf bestimmte Entwicklungen im Amt, die sich schwerpunktmäßig auf das bestehende Umsteuerungsprojekt und einige produktspezifische Kennzahlen beziehen. Die vergleichende Analyse der Erziehungshilfen in Bezug zu anderen Jugendämtern und die Fallaktenanalyse im Rahmen der Organisationsuntersuchung hat gezeigt, dass weitere Analysen zur Steuerung des Amtes erforderlich sind.
Effekte	Im Ergebnis soll das Projekt eine umfassende Steuerungsunterstützung der Leitungsebene des Jugendamtes gewährleisten und vor allem auch die Mitarbeiterebene in die Steuerung des Amtes einbeziehen.
Projektbeteiligte	Stabstelle des Jugendamtes in Zusammenarbeit mit dialogicon GmbH

Projekt 2: Überprüfung des Personalbedarfs und der Abläufe im Bereich der wirtschaftlichen Hilfen und der im Jugendamt eingesetzten Verwaltungskräfte.

Begründung	In einzelnen Aufgabenbereichen des Jugendamtes zeigten sich personelle Ungleichgewichte, so waren die Amtsvormundschaft und Beistandschaft unterbesetzt, wogegen die Personalausstattung bei den Verwaltungskräften überdurchschnittlich gut war. Bei den wirtschaftlichen Hilfen zeigten sich Defizite in der Ablauforganisation und Hinweise auf eine unausgewogene Verteilung von Aufgaben.
Effekte	Bestandaufnahme der Aufgabenzuordnung und der Abläufe in den genannten Bereichen des Jugendamtes. Personalbemessung über eine vierwöchige Zeiterfassung der Tätigkeiten für den Bereich Verwaltung und wirtschaftliche Hilfen. Entwicklung einer verbesserten Ablauforganisation und in Teilbereichen Zentralisierung der Aufgaben unter einer Leitung. Abbau von Personalengpässen und Bearbeitungsrückständen durch Abbau von Personalüberhängen in anderen Aufgabenbereichen.
Projektbeteiligte	dialogicon GmbH in Abstimmung mit der Leitung des Jugendamtes

Projekt 3: Erweiterung des Umsteuerungsprojekts auf weitere Erziehungshilfen, insbesondere die Eingliederungshilfe und die Hilfe für junge Volljährige.

Begründung	<p>Das Umsteuerungsprojekt des Jugendamtes konzentriert sich gegenwärtig vor allem auf den Abbau von Heimerziehungsfällen zugunsten von Unterbringungen in Pflegefamilien. Diese Strategie ist im Hinblick auf die sachgerechte Gewährung von Hilfen und die Wirtschaftlichkeit erfolgreich. Der im Rahmen der Organisationsuntersuchung erstellte Vergleich der Hilfestruktur des Jugendamts Bergstraße mit anderen Jugendämtern hat insbesondere im Bereich der Eingliederungshilfen und der Hilfen für junge Volljährige gezeigt, dass auch hier Wirtschaftlichkeitspotenziale bestehen, ohne die sachgerechte Gewährung der Hilfen zu gefährden.</p>
Effekte	<p>Das Umsteuerungsprojekt des Jugendamts wird erweitert. Die Gewährungspraxis im Bereich der Eingliederungshilfen und der Hilfen für junge Volljährige wird überprüft. Hierzu sollen im Rahmen von Fachtagen Einzelfälle durch den ASD und, im Fall der Eingliederungshilfen, auch externe Fachkräfte Möglichkeiten der Änderung von Standards der Hilfestruktur untersuchen. Für die Hilfen junger Volljähriger wäre auch die ämterübergreifende Zusammenarbeit und Koordination von Hilfen zu überprüfen.</p> <p>Ziel des Projektes ist der Abbau der Fallzahlen und/oder die Reduzierung der Fallkosten im Einzelfall.</p>
Projektbeteiligte	<p>ASD und Stabstelle des Jugendamtes; Moderation und Beteiligung an Vorbereitung der Fachtage durch die dialogicon GmbH</p>

Über die drei Projekte hinaus wird vom Jugendamt und vom Gutachter empfohlen, im Bereich der Sozialen Arbeit an Schulen ein ämterübergreifendes Projekt zur Weiterentwicklung und Steuerung im Bereich „Bildungslandschaft Kreis Bergstraße“ in Erwägung zu ziehen.

Die steigenden Ausgaben und die Vielfältigkeit der Projekte sowie die Notwendigkeit einer ämterübergreifenden Zusammenarbeit erfordern aus Sicht des Jugendamtes eine intensivere Auseinandersetzung mit diesem Aufgabenbereich, der aber über die Zuständigkeiten des Jugendamtes hinausgeht. Deshalb ist ein Projekt „Entwicklung und Steuerung der kommunalen Bildungslandschaft des Kreises Bergstraße“ als Anregung zur weiteren Diskussion zu verstehen.