

4. Hilfe zur Erziehung

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst die Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 Sozialgesetzbuch Aachtes Buch (SGB VIII). Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind ein Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.



Ziel der Prüfung ist es, die kreisfreien Städte auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale in den Jugendämtern hinzuweisen und ihnen Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Dazu hat die gpaNRW Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung und die Personalausstattung analysiert. Kennzahlen des Jahres 2017 haben wir in den Vergleich gestellt und um Tendenzen für das Jahr 2018

ergänzt, sofern genügend Vergleichsdaten vorlagen. Unterlagen und Konzepte der Jugendämter sowie Gesprächsergebnisse bilden die Grundlage für die Bewertung fachlicher Standards.

4.1 Strukturen

Die gpaNRW konnte bei ihren Jugendamtsprüfungen bislang keine Korrelation zwischen den sozialen Strukturen der kreisfreien Städte und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner feststellen. Vielmehr wirken sich die Organisation und Steuerung der Jugendämter auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen indirekt die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen, z.B. der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen. Hieraus resultierende Defizite an der sozialen Teilhabe können zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen 2017

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,06	19,65	20,21	23
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15 bis 24 Jahre) in Prozent	6,75	8,00	9,95	22

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	16,68	17,39	18,70	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	5,57	6,10	7,13	22

Die Gruppe der Alleinerziehenden steht in einem besonderen Zusammenhang mit dem Bezug von Hilfen zur Erziehung. So kommt die AKJ TU Dortmund³ in ihren HzE-Berichten zu dem Ergebnis, dass sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung auswirken. So nehmen nach dieser Statistik Alleinerziehende generell vermehrt Hilfen zur Erziehung in Anspruch. Beziehen die Alleinerziehenden gleichzeitig Transferleistungen, beträgt die Quote derer, die Hilfen zur Erziehung erhalten, rund 70 Prozent.

Die AKJ TU Dortmund ordnet Jugendämter verschiedenen Jugendamtstypen zu:

- In ihrer Statistik hat die AKJ TU Dortmund die Jugendämter der 23 kreisfreien Städte den Jugendamtstypen 1 und 2 zugeordnet.
- Jugendamtstyp 1 fasst 13 Jugendämter kreisfreier Städte mit einer sehr hohen Kinderarmut zusammen (Belastungsklasse 1). Jugendamtstyp 2 erfasst neun Jugendämter kreisfreier Städte mit hoher Kinderarmut (Belastungsklasse 2) und eine kreisfreie Stadt mit geringer Kinderarmut (Belastungsklasse 3) zusammen.

4.2 Steuerung und Organisation

Die Qualität der Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden in hohem Maße durch die **Gesamtsteuerung** und die Strategie des Jugendamtes beeinflusst, die aufgrund steigender Fallzahlen und Aufwendungen zunehmend die Bedeutung gewinnt. Im Jahr 2017 hatten die kreisfreien Städte Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung von insgesamt rund 1,3 Mrd. Euro.

- ➔ **Die Bedeutung einer funktionierenden Gesamtsteuerung ist den kreisfreien Städten bewusst. Die praktische Umsetzung ist in vielen Städten noch nicht abgeschlossen.**

Die einwohnerbezogenen Fehlbeträge und Aufwendung der kreisfreien Städte haben eine große Streubreite. Die Steuerungsleistungen der Jugendämter wirken sich aus.

³ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Fehlbetrag und Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung 2017

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	681	861	955	21
Aufwendungen Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	802	938	1.031	21

- Mindestens die Hälfte der kreisfreien Städte verfügt über eine Gesamtstrategie oder hat eine solche im Aufbau. Die Städte haben Ziele und Maßnahmen in unterschiedlicher Detaillierung entwickelt.
- Die fünf Städte mit einem Fehlbetrag und Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Bereich des ersten Viertelwertes haben eine gute Gesamtsteuerung mit Zielen, Auswertungen sowie einem Berichtswesen. Zwei dieser Städte steuern über ein Kennzahlensystem. Außerdem machen vier der Städte fallübergreifende Auswertungen im Rahmen des Fachcontrollings.

Eine gute **Organisation** zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten sowie optimierte Abläufe aus.

➔ **Die dezentrale und sozialräumliche Arbeit des Allgemeine Soziale Dienst (ASD) stellt eine Herausforderung für eine einheitliche Steuerung der Bezirksteams durch die Leitungskraft dar.**

- Der ASD arbeitet in den kreisfreien Städten sozialräumlich und ist in fast allen Städten auch zum Teil oder ganz in den Bezirken untergebracht.
- Eine einheitliche Bearbeitung regeln die Städte unterschiedlich über Qualitätshandbücher, regelmäßige Besprechungen mit der Leitungskraft und durch konkrete Zielvereinbarungen. Auch eine gemeinsame ASD-Leitung für alle Teams ist häufig anzutreffen.

➔ **Alle Städte haben Spezialdienste eingerichtet. Für die immer mehr an Bedeutung gewinnende Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII konzentrieren bereits die Hälfte der kreisfreien Städte das Fachwissen in einem Spezialdienst.**

- Alle Städte haben einen Pflegekinderdienst. Weiterhin gibt es Spezialdienste für den Kinderschutz nach § 8a SGB VIII, für die Jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII, für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) und für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.

- Gerade für § 35a SGB VIII-Fälle haben die kreisfreien Städte in den letzten Jahren zunehmend einen Spezialdienst eingerichtet, zum Zeitpunkt der Prüfung waren es 14 Städte. Dies ist aufgrund des erforderlichen Spezialwissens für die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung und der Änderungen durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) positiv zu bewerten.
- In fünf Städten gab und gibt es bereits Überlegungen hinsichtlich eines Spezialdienstes oder einer besonderen Qualifizierung einzelner Beschäftigter des ASD für die Eingliederungshilfe.

Für die **Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu)** gibt es sowohl zentrale als auch dezentrale Organisationsformen. Wichtig ist, dass die WiJu unabhängig von der Organisationform frühzeitig in das Hilfeplanverfahren eingebunden wird, damit die Zuständigkeit und mögliche Kostenerstattungsansprüche schnellstmöglich geprüft werden können.

→ **Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) in das Hilfeplanverfahren erfolgt noch nicht in allen Städten standardmäßig.**

- Einige kreisfreie Städte binden die WiJu früh ein und sie nimmt standardmäßig an kollegialen Beratungen teil. Manche Städte dagegen beteiligen die WiJu erst spät.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Gesamtstrategie für den Bereich Hilfe zur Erziehung mit strategischen Leitziele, operativen Teilzielen und darauf ausgerichteten konkreten Maßnahmen entwickeln.
- Organisation und Verfahrensstandards auf diese Strategie ausrichten.
- Einheitliche Bearbeitung in den ASD-Teams durch eine gemeinsame ASD-Leitung und einheitliche Verfahrensstandards gewährleisten.
- Spezialdienst für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII einrichten.
- Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) früh in das Hilfeplanverfahren einbinden.

4.3 Internes Kontrollsystem (IKS)

Ein wirksames **Internes Kontrollsystem** soll eine rechtmäßige, wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerledigung und eine ordnungsgemäße interne und externe Rechnungslegung sicherstellen und so Vermögensschäden verhindern. Deshalb sind neben **prozessintegrierten und prozessunabhängigen Kontrollen** auch das **Finanz- und Fachcontrolling** Bestandteile eines IKS.

→ **Der überwiegende Teil der kreisfreien Städte hat kein Internes Kontrollsystem (IKS), sondern nur einzelne Bausteine davon installiert.**

- Nur wenige kreisfreie Städten haben ein IKS oder eines im Aufbau.
- Die meisten Städte haben sich mit dem Thema IKS noch nicht beschäftigt. Einzelne Bausteine, wie zum Beispiel Prozesskontrollen oder das Vier-Augen-Prinzip sind aber überwiegend vorhanden.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Risiken in den einzelnen Prozessen ermitteln, bewerten und Gegenmaßnahmen vorbereiten.
- Standardisiertes Konzept für ein IKS entwickeln und in Verfahrensstandards abbilden.

→ **In den kreisfreien Städten werden Prozesskontrollen in unterschiedlicher Intensität durchgeführt.**

- Die kreisfreien Städte führen in unterschiedlichem Umfang prozessintegrierte Kontrollen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen durch.
- Im Prozess und im System der Jugendamtssoftware finden in den meisten Städten Kontrollen oder Plausibilitätsprüfungen statt.
- Das Vier-Augen-Prinzip ist in der Regel gewährleistet, da in allen Städten die Hilfefälle in kollegialen Beratungen besprochen werden.
- Prozessunabhängige Kontrollen durch Vorgesetzte erfolgen sporadisch oder anlassbezogen. In manchen Städten führen nicht im Prozess beteiligte Beschäftigte die Kontrollen durch. Allerdings fehlen in vielen Städten Standards, Checklisten oder Protokolle für diese Kontrollen. Häufigkeit, Anzahl und Intensität sind nicht festgelegt.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Plausibilitätsprüfungen in der Jugendamtssoftware hinterlegen.
- Wiedervorlagen und Warnlisten in die Software integrieren. Warnlisten sollten die Sachbearbeitung und auch die Leitungskraft auf wichtige Fristen, wie z.B. Hilfeplanfortschreibung oder Erreichen der Volljährigkeit hinweisen.
- Prozessintegrierte Kontrollen in den Verfahrensstandards vorsehen.

- Standards zu prozessunabhängigen Kontrollen entwickeln (Häufigkeit, Anzahl, Zuständigkeit, Inhalt, Dokumentation).

Mithilfe des **Finanzcontrollings** kann man den Erfolg von Maßnahmen zur Wirtschaftlichkeit messen und die Entwicklungen von Aufwendungen Fallzahlen analysieren. Kennzahlen ermöglichen es, die Zielerreichung zu messen und Transparenz zu schaffen. Eine gute Steuerung setzt regelmäßige Auswertungen und Berichte voraus. Fehlentwicklungen können durch regelmäßige Kennzahlensauswertungen frühzeitig erkannt und es kann gegengesteuert werden.

→ **Das Finanzcontrolling ist in den meisten kreisfreien Städten noch ausbaufähig. Viele Städte arbeiten noch nicht standardmäßig mit steuerungsrelevanten Kennzahlen.**

- In den kreisfreien Städten ist das Finanzcontrolling im Jugendbereich häufig noch nicht ausgeprägt vorhanden oder es befindet sich im Aufbau.
- Oft fehlt eine Schnittstelle zwischen Jugendamts- und Finanzsoftware, die das Controlling vereinfachen würde.
- In vielen Städten erfolgen zwar regelmäßige Auswertungen und Berichte, diese beziehen sich aber nur auf die Entwicklung von Fallzahlen und Aufwendungen. Oft erfolgt nur eine Budgetkontrolle, Fall- und Finanzaahlen werden nicht zu Kennzahlen zusammengeführt.
- Einige kreisfreie Städte bilden im Haushalt Kennzahlen ab, die aber unterjährig kaum zur Steuerung genutzt werden. Viele Städte arbeiten kaum oder gar nicht mit steuerungsrelevanten Kennzahlen, die sie auch unterjährig auswerten.
- Einige wenige Städte haben ein gutes Finanzcontrolling aufgebaut und steuern mit einem Kennzahlensystem, das auf die Gesamtstrategie und Ziele ausgerichtet ist. Sie erstellen regelmäßig Controllingberichte und steuern bei Bedarf durch neue Maßnahmen gegen.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Ein System steuerungsrelevanter Kennzahlen entwickeln, in denen Fall- und Finanzdaten zusammengeführt werden.
- Die Kennzahlen an der Gesamtstrategie sowie an Zielen ausrichten und Zielwerte für die Kennzahlen setzen.
- Kennzahlen regelmäßig auswerten und Zielerreichung ermitteln. Controllingberichte in unterschiedlicher Tiefe für Fachamt, Verwaltungsführung und Politik erstellen.

Im **Fachcontrolling** wird die Wirksamkeit von Hilfen, die qualitative Zielerreichung und die Einhaltung von Verfahrensstandards überprüft und so eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung ermöglicht.

→ **Die meisten Städte nutzen zur Steuerung kein umfassendes Fachcontrolling. Es erfolgen nur wenige fallübergreifende Auswertungen.**

- Die meisten kreisfreien Städte überprüfen bei der Hilfeplanfortschreibung die Erreichung der Ziele aus dem letzten Hilfeplangespräch. Diese Überprüfung erfolgt in unterschiedlicher Intensität.
- Im Vorfeld der Hilfeplanfortschreibung fordern die meisten kreisfreien Städten einen Bericht des Trägers an. Hierfür haben einige Städte einen Standardvordruck entwickelt. Die Bewertung der Zielerreichung erfolgt meist im Gespräch mit den Beteiligten.
- Einige kreisfreie Städte haben zusätzlich einen Bewertungsbogen mit verschiedenen Kriterien erstellt, auf dessen Basis alle Beteiligten die Bewertung durchführen. Anhand der Bewertung erfolgt bei Bedarf eine Anpassung der Hilfe, was die Akzeptanz der Leistungsempfänger erhöhen kann. Eine Bewertung lässt sich klarer nachvollziehen, wenn die Kriterien festgeschrieben sind und die Bewertung dokumentiert wird.
- Fast alle Städte bewerten die Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfe im Einzelfall. Für die Wirksamkeit von Hilfen haben einzelne Städte einen angestrebten Zielerreichungsgrad festgelegt.
- Nur wenige kreisfreie Städte werten fallübergreifend nach Zielerreichung, Wirksamkeit der Hilfen, bewilligten Fachleistungsstunden je Fall bzw. Träger, Abbruchquoten, Laufzeiten nach Hilfearten und Trägern etc. aus, führen die Ergebnisse zusammen und steuern bei Bedarf gegen. Einige kreisfreie Städte bauen derzeit ein Fachcontrolling auf.

→ **Viele kreisfreie Städte haben Laufzeiten im ambulanten Bereich begrenzt, nur wenige Städte begrenzen jedoch auch die Fachleistungsstunden.**

- Die Mehrheit der kreisfreien Städte begrenzt standardmäßig die Laufzeiten ambulanter Hilfen. Die Laufzeiten haben Begrenzungen zwischen 9 und 24 Monaten. Einige Städte haben keine Obergrenzen für die Laufzeiten.
- Einige wenige Städte haben zusätzlich die Fachleistungsstunden je Monat begrenzt, die pro Fall bewilligt werden. Die Bewilligung und eine Weiterbewilligung erfolgt im Rahmen einer Kostenhierarchie erst nach Entscheidung durch einen Vorgesetzten. Der überwiegende Teil der Städte begrenzt Fachleistungsstunden nicht.

- Manche Städte regeln, welcher Mitarbeiter bzw. welche Mitarbeiterin über welche Fälle und bis zur welcher Kostenhöhe entscheiden darf, damit Hilfefälle nicht länger als nötig laufen und die Kosten begrenzt werden. Nur wenige Städte halten diese Kostenbegrenzungen anhand von Auswertungen nach, um deren Wirksamkeit zu prüfen.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Wirksamkeit von Hilfen und Zielerreichung im Einzelfall mit allen Beteiligten überprüfen, Bewertungsbogen mit standardisierten Kriterien erarbeiten und einsetzen.
- Wirksamkeit, Zielerreichung, Laufzeiten, Abbruchquoten, Fachleistungsstunden, Träger und Hilfearten fallübergreifend auswerten und in einem Berichtswesen aufarbeiten.
- Fach- und Finanzcontrolling zusammenführen.
- Maßnahmen zur Kostenbegrenzung einführen (Laufzeitbegrenzungen, Obergrenze bewilligter Fachleistungsstunden) und Kostenhierarchie installieren.

4.4 Verfahrensstandards

Die Städte sollten die Prozesse im Bereich der Hilfen zur Erziehung verbindlich in **Verfahrensstandards** regeln, um eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung zu gewährleisten. Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Fristen sind zu beschreiben und in der Jugendamtssoftware zu hinterlegen. Sie dienen der Steuerung und Prozesskontrolle und vermitteln den Beschäftigten Sicherheit.

→ **Standards und Richtlinien für die Verfahren der Hilfestellung sind oft nicht umfassend und einheitlich beschrieben und nicht im System hinterlegt.**

- Alle kreisfreien Städte haben Standards in unterschiedlicher Form und Tiefe festgelegt, z.B. Arbeitsanweisungen und Richtlinien, die aber für die unterschiedlichen Aufgaben und Prozesse nicht einheitlich dargestellt und formuliert wurden. Manche Städte haben gute Prozessbeschreibungen für einzelne Bereiche, aber nicht durchgängig für alle Aufgaben.
- In mehreren Städten gibt es Qualitätshandbücher, in denen die Prozesse einheitlich beschrieben und teilweise auch grafisch durch Flussdiagramme dargestellt werden. Eine umfassende, klar strukturierte Darstellung für alle Aufgabenbereiche und Prozesse mit Zuständigkeiten, Abläufen und Fristen in Text und Grafik haben nur wenige Städte.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Alle Prozesse und Teilprozesse mit Verantwortlichkeiten, Abläufen, Fristen, Zuständigkeiten einheitlich in einem Qualitätshandbuch beschreiben. Hilfreich sind auch grafische Ablaufpläne oder Flussdiagramme.
- Beteiligung der WiJu und anderer Sachgebiete schriftlich regeln.

- Prozessabläufe und Arbeitsschritte mit Vordrucken im System hinterlegen. Ziel sollte perspektivisch eine auf den Standards basierende elektronische Akte sein.
- Standards zur Wirtschaftlichkeit von fachlichen Entscheidungen (ambulant vor stationär, Obergrenze von Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen, Kostenhierarchien, für jede Hilfe mehrere Angebote einholen etc.) in Qualitätshandbücher aufnehmen.

Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines **Hilfeplanverfahrens** vorgesehen, in dem die Personensorgeberechtigten und das Kind/der Jugendliche zu beteiligen sind.

→ **Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens ist in den kreisfreien Städten in unterschiedlicher Intensität beschrieben. Teilweise fehlen Regelungen z.B. zu Fristen, zur Wirtschaftlichkeit und zu Fortschreibungsintervallen.**

- Für den Ablauf des Hilfeplanverfahrens haben alle kreisfreien Städte Standards in unterschiedlicher Tiefe entwickelt. Zuständigkeiten, Abläufe und in manchen Städten auch Fristen zur Bearbeitung bzw. Zeitpunkte zur Fortschreibung sind festgeschrieben. Die Beratungsintensität variiert. Ebenso unterscheiden sich der Personenkreis und die Vorgesetzten, die in den Entscheidungsprozess eingebunden sind.
- Die Mehrheit der kreisfreien Städte hat ergänzend zu den Standards zum Hilfeplanverfahren separate Standards für das Teilhabeverfahren der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII festgelegt. Diese sind allerdings vielfach noch im Aufbau oder in Überarbeitung, um die neuen Regelungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) zu berücksichtigen.
- Einige Städte haben separate Standards für die Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII festgelegt, z.B. eine stringenter Bewilligungspraxis und besondere Kostenhierarchien. Der überwiegende Anteil der Städte hat dies jedoch nicht.
- Auch wenn viele Städte erklären, dass sie an der Verselbständigung von Jungen Volljährigen arbeiten, gibt es nur selten ein Konzept und Standards. Das gilt auch für die Rückführung in die Herkunftsfamilie.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Frühzeitige Einbindung der WiJu zur Prüfung der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungsansprüchen in den Standards regeln.
- Aspekte der Wirtschaftlichkeit in den Standards hinterlegen (Kostenhierarchien, Obergrenzen von Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen, Einholung mehrerer Angebote für jede Hilfe etc.).

- Rechtzeitige Fortschreibung des Hilfeplanes spätestens nach sechs Monaten vorsehen. Standardisierte Berichte des Trägers einfordern und Zielerreichung nach vorgegebenen Indikatoren gemeinsam bewerten.
- Eigene Standards für einzelne Hilfearten, wie Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII oder Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA), vorsehen.
- Standards und Konzepte für die Verselbständigung und die Rückführung in die Herkunftsfamilie erarbeiten. Hilfen mit Eintritt der Volljährigkeit nicht automatisch weiter bewilligen, sondern häufiger und intensiv prüfen mit dem Ziel einer schnellen Verselbständigung unter Mitarbeit des Jungen Volljährigen.

Eine intensive **Fallsteuerung** zeichnet sich in erster Linie durch eine gute fachliche Zugangssteuerung, eine sorgfältige Ermittlung der geeigneten und notwendigen Hilfe durch den richtigen Leistungsanbieter sowie eine Begrenzung der Laufzeit und Intensität der Hilfe auf das notwendige Maß aus.

→ **Für die Zugangssteuerung fehlen in einigen kreisfreien Städten Standards. In rund der Hälfte der Städte steht den Beschäftigten ein Anbieterverzeichnis zur Trägersauswahl zur Verfügung.**

- Einige kreisfreie Städte haben die Klärungsphase zur Zugangsteuerung in den Standards als Teilprozess detailliert beschrieben.
- Viele Städte haben keine konkreten Vorgaben. Sie führen aber in der Praxis Beratungen in unterschiedlicher Intensität durch, um zu diagnostizieren, ob eine Hilfe zur Erziehung angezeigt ist.

→ **Die Regelung einiger kreisfreier Städte, dass bei mehreren geeigneten Leistungsanbietern der günstigste Anbieter Vorrang hat, führt zu wirtschaftlichen Fachentscheidungen.**

- Obwohl für die Ermittlung eines geeigneten Leistungsanbieters ein Anbieterverzeichnis sinnvoll ist, haben ungefähr die Hälfte der kreisfreien Städte ein solches nicht oder es ist erst im Aufbau. Das erschwert eine wirtschaftliche Entscheidung über die Vergabe der Leistung. Zunächst steht zwar die fachliche Entscheidung im Vordergrund, aber bei mehreren geeigneten Anbietern sollte der günstigste Vorrang haben.

Ziel sollte sein, die Fälle nur so lange laufen zu lassen, wie es fachlich notwendig ist. Das setzt eine regelmäßige **Fortschreibung des Hilfeplanes** und eine genaue Prüfung von Art und notwendigem Umfang der weiteren Hilfe voraus.

→ **Auch Laufzeitbegrenzungen, mit Entscheidung durch die nächste Hierarchieebene nach Ende der Laufzeit, wirken sich in einigen Städten positiv aus.**

- Die Mehrzahl der kreisfreien Städte hat für ambulante Hilfen eine Laufzeitbegrenzung zwischen 9 und 24 Monaten festgelegt. Hilfepläne sollen meist nach spätestens sechs Monaten fortgeschrieben werden.
- Nur wenige Städte haben Kontrollmechanismen, die sicherstellen, dass Vorgesetzte informiert werden, wenn diese Frist nicht eingehalten wird.
- Wiedervorlagelisten führt bei den meisten Städten nur die zuständige Fachkraft.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Einheitliche Standards zu Umfang und Inhalt der Beratungen in der Klärungs- und Fallleistungsphase (Zugangssteuerung) festlegen.
- Anbieterverzeichnis für ambulante und stationäre Träger mit Kosten, Leistungen und Erfahrungswerten elektronisch vorhalten.
- Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden ambulanter Hilfen regeln und Intensität der Hilfe während der Laufzeit anpassen.
- Kontrollmechanismen für eine fristgerechte Fortschreibung des Hilfeplanes installieren.

4.5 Personaleinsatz

Um eine fachlich gute und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, ist ein bestenfalls qualitativ und quantitativ ausreichender **Personaleinsatz** erforderlich. Er sollte konkret an den vorhandenen Verfahrensstandards und Prozessen bemessen werden. Dadurch können zusammen mit einer intensiven Steuerung positive Auswirkungen auf das Ergebnis der Hilfen zur Erziehung erzielt werden. Die gpaNRW hat auf der Grundlage von Erfahrungswerten aus vergangenen Prüfungen und Beratungen **Richtwerte** zum Personaleinsatz ermittelt. Aktuell gehen wir für die Bearbeitung im ASD von einem Richtwert von 30 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle und für die WiJu von 140 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle aus. Er stellt die durchschnittliche Fallbelastung dar, die die Mitarbeitenden im Hinblick auf die Anforderungen an die fachliche und gesetzliche Qualität der Bearbeitung der Hilfefälle sowie die Steuerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen erfüllen können.

➔ **Mehr als die Hälfte der Städte hat weniger Personal im Einsatz, als es den Richtwerten der gpaNRW von 30 Fällen je Vollzeit-Stelle im ASD und 140 Fällen in der WiJu entsprechen würde. Die Städte haben überwiegend Personalbemessungen durchgeführt und bemessen danach die Soll-Stellen.**

- Da sich neben dem Personaleinsatz auch die Intensität der Steuerung auswirkt, besteht im interkommunalen Vergleich kein direkter Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Fehlbetrag.
- Es gibt einzelne Beispiele, bei denen sich mehr Personal zusammen mit einer Gesamtstrategie und guter Steuerung positiv im Fehlbetrag widerspiegelt.
- Die Mehrheit der kreisfreien Städte hat in den vergangenen Jahren eine eigene Personalbemessung durchgeführt und einen entsprechenden Personalschlüssel eingesetzt.

➔ **Viele kreisfreie Städte beklagen einen Fachkräftemangel und häufigen Fluktuation, wodurch freie Stellen oft nicht zeitnah besetzt werden können.**

- Erfahrungsgemäß ist eine unbefristete Stellenausschreibung vorteilhaft.
- Zur Attraktivitätssteigerung haben viele Städte gute Einarbeitungskonzepte und bieten fachliche Fortbildungen und Qualifizierungen.
- Einige Städte vergeben Ausbildungsplätze im Rahmen eines dualen Studiums für Soziale Arbeit. Der Vorteil ist, dass in der Ausbildungszeit gleichzeitig die Einarbeitung erfolgt.

Personaleinsatz 2017

Kennzahlen	gpaNRW Richtwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30	30	32	37	23
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	140	122	154	176	22

- Verfahrensstandards und Steuerungsumfang beeinflussen den Personalbedarf im ASD. Außerdem ist das Aufgabenportfolio der WiJu entscheidend. Es muss berücksichtigt werden, in welchem Umfang die WiJu in das Hilfeplanverfahren eingebunden wird und wie intensiv Zuständigkeiten geprüft und Kostenerstattungen geltend gemacht werden.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Einarbeitungskonzept entwickeln.
- Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen mit durchschnittlichen Bearbeitungszeiten hinterlegen und als Grundlage für eine Personalbemessung verwenden.
- Fallbelastung der Fachkräfte in den einzelnen Bezirken regelmäßig aussteuern.

4.6 Leistungsgewährung

Der **Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung** wird durch den Ressourceneinsatz, die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung (HzE) und die Steuerungsleistungen des Jugendamtes geprägt. Das Ergebnis der Prüfung der kreisfreien Städte zeigt, dass die Steuerungsleistungen des Jugendamtes wesentlichen Einfluss auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung haben.

- **Unterschiedliche Standards, Verfahren und Steuerungsleistungen der Jugendämter führen zu einer großen Streubreite im Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Jugendeinwohner.**

Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2017



- Im Jahr 2018 ist der Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 21 Jahren in vielen Kommunen weiter gestiegen und liegt zwischen 617 Euro und 1.360 Euro bei 18 Vergleichsstädten.

Die **Falldichte** Hilfe zur Erziehung bildet die Anzahl der Hilfeempfänger gemessen an der entsprechenden Altersgruppe der Einwohnerinnen und Einwohner in den kreisfreien Städten ab. Eine gute Zugangssteuerung des Jugendamtes sowie geringe Laufzeiten wirken sich positiv aus.

- **Zwei Städte der Belastungsklasse 1 mit sehr hoher Kinderarmut erreichen eine niedrige Falldichte und geringe einwohnerbezogene Fehlbeträge durch gute Steuerung mit geringen Betreuungszeiten und Verweildauern.**

Falldichte Hilfe zur Erziehung 2017



- Die kreisfreie Stadt mit der niedrigsten Falldichte weist die Minimalwerte zum Fehlbetrag und zu den Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Die kreisfreie Stadt mit der höchsten Falldichte stellt den Maximalwert beim Fehlbetrag.
- Städte mit geringen Falldichten unter 30 haben sowohl bei den ambulanten Hilfen als auch bei der Vollzeitpflege und Heimerziehung vergleichsweise kurze Verweildauern. In der kreisfreien Stadt mit der höchsten Falldichte hat ein großer Anteil der ambulanten Fälle eine Verweildauer von mehr als 18 Monaten.
- 2012 lag die Falldichte der Hilfe zur Erziehung noch zwischen 17 und maximal 41.

Die **Aufwendungen HzE** der kreisfreien Städte beinhalten die Transferaufwendungen sowie die Personalaufwendungen für eigene ambulante Dienste und Aufwendungen für die Unterbringung in eigenen Heimen.

→ Die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung haben sich seit der letzten überörtlichen Prüfung deutlich erhöht.

Transferaufwendungen für Hilfen zur Erziehung der kreisfreien Städte

Kennzahlen	2011	2017	2018
Minimum Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Mio. Euro	9,0	17,8	17,8
Maximum Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Mio. Euro	123,8	135,5	145,1

- Die kreisfreien Städte haben 2017 Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung zwischen 17,8 Mio. Euro und 135,5 Mio. Euro, 2018 zwischen 17,8 Mio. Euro und 145,1 Mio. Euro geleistet. In der letzten überörtlichen Prüfung mit Vergleichsjahr 2011 lagen die Transferaufwendungen noch zwischen 9 Mio. Euro und 123,8 Mio. Euro.
- Die Stadt mit den geringsten Aufwendungen insgesamt hat seit 2011 ihre Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung nahezu verdoppelt.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2017



- 2012 hatten die Städte Aufwendungen zwischen 298 und 878 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

➔ Insbesondere die Aufwendungen für die Heimunterbringung von durchschnittlich etwa 62.000 Euro führen zu hohen durchschnittlichen Fallkosten insgesamt.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro 2017



- 2012 lagen die Aufwendungen je Hilfefall noch zwischen 16.694 und 27.372 Euro.

Die in der Prüfung erfassten **ambulanten Aufwendungen** berücksichtigen fast ausschließlich flexible ambulante Hilfen, die sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) sowie die Eingliederungshilfe.

➔ Die Aufwendungen für ambulante Hilfen je Hilfefall werden von der Betreuungsdauer, der Anzahl der wöchentlich bewilligten Fachleistungsstunden und den vereinbarten Entgeltsätzen für die Fachleistungsstunden beeinflusst.

Ambulante Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro 2017



- Die Betreuungszeiten der ambulanten Hilfen sind sehr unterschiedlich. In der Hälfte der Städte laufen rund 70 Prozent der flexiblen ambulanten Hilfen und der sozialpädagogischen Familienhilfe bis zu 18 Monate. 30 Prozent der Fälle dauern dagegen länger als 18 Monate.
- Zwischen 15 Prozent und 35 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung entfallen 2017 in den kreisfreien Städten auf ambulante Hilfen, bei einem Anteil ambulanter Hilfefälle zwischen 41 Prozent bis 66 Prozent. Insgesamt sind es ambulante Aufwendungen zwischen 3 Mio. Euro und 40 Mio. Euro.

Die Hilfen für die Vollzeitpflege (Pflegefamilien), für Heimunterbringungen und für junge Volljährige prägen die **stationären Aufwendungen**. Ein hoher Anteil von Vollzeitpflegefällen wirkt sich positiv auf die stationären Hilfen je Hilfefall aus, da sie kostengünstiger sind als Heimfälle. Nur eine kreisfreie Stadt erreicht einen Anteil von über 50 Prozent; sie hat die geringsten stationären Aufwendungen je Hilfefall.

Stationäre Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro 2017



- Rund 65 bis 85 Prozent der Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung entfallen in den kreisfreien Städten auf stationäre Aufwendungen. Das entspricht Aufwendungen zwischen 13 Mio. Euro und 96 Mio. Euro.

➔ Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle führt zu geringeren Aufwendungen Hilfe zur Erziehung, aber nur im Zusammenspiel mit einer niedrigen Falldichte.

Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent 2017



- Von den 15 kreisfreien Städten mit einem Anteil ambulanter Hilfefälle von über 50 Prozent haben zwei Städte unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall und gleichzeitig eine unterdurchschnittliche Falldichte. Über die Zugangssteuerung halten sie die Fallzahlen niedrig und installieren mehr ambulante als stationäre Hilfen.
- Die übrigen 13 Städte weisen entweder hohe Falldichten oder überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall auf.

Der Anteil der **Vollzeitpflege** an den stationären Hilfefällen HzE prägt die Aufwendungen für die stationären Hilfen je Hilfefall. Die Fremdunterbringung in einer Vollzeit-/Familienpflege ist deutlich günstiger als kostenintensive Heimunterbringung.

→ **Oft erhöhen erfolglose Bemühungen der Städte um Pflegefamilien den stationären Aufwand aufgrund vieler Heimfälle mit hohen Kosten.**

Anteil Hilfefälle Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent 2017



- Nur eine Stadt erreicht einen Anteil an Vollzeitpflegefällen von mehr als 50 Prozent. Zwölf kreisfreie Städte liegen mit den Anteilen unter 40 Prozent, zwei sogar unter 30 Prozent.
- Im Vergleich zu 2012 haben sich die Werte kaum verändert.
- Die Städte haben 2017 Aufwendungen für die Vollzeitpflege zwischen rund 2,5 Mio. Euro und 15 Mio. Euro.

4.7 Einzelne Hilfearten

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Hilfen zur Erziehung und die Steuerungsleistungen in den kreisfreien Städten unterschiedlich ausgeprägt sind. Die gpaNRW hat einzelne Hilfearten tiefergehend analysiert und stellt nachfolgend einige der wesentlichen Hilfen dar.