



Sachvortragende/r	Amt / Geschäftszeichen
Stadtrechtsrat Knut Engelbrecht	Referat für Recht, Soziales und Umwelt

Sachbearbeiter/in: Harald Hübner

Steuerungsmöglichkeiten in der Jugendhilfe

Anlagen: 1. Verfahrensablauf für das Hilfeplanverfahren gemäß §§ 27 ff SGB VIII

2. Tortendiagramm --- Verteilung der Hilfen zur Erziehung (inkl. §35a)

Beratungsfolge	Termin	Status	Beschlussart
Ausschuss für Jugend, Soziales und Senioren	05.12.2016	öffentlich	Beschluss

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss für Jugend, Soziales und Senioren nimmt vom Vortrag der Verwaltung zu den Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Jugendhilfe zustimmend Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen	Ja	x	Nein
Kosten lt. Beschlussvorschlag			
Gesamtkosten der Maßnahme davon für die Stadt			
Haushaltsmittel vorhanden?			
Folgekosten?			

I. Zusammenfassung

Zentrales Steuerungsinstrument der Jugendhilfe ist das Hilfeplanverfahren. Durch ein neu strukturiertes Verfahren soll hier zukünftig eine stärkere Strukturierung und verbesserte Steuerung sichergestellt werden. Neben fachlichen fließen hierbei auch wirtschaftliche Aspekte ein.

Durch die auch weiterhin halbjährliche Überprüfung aller Jugendhilfemaßnahmen im Rahmen des Hilfeplanverfahrens soll bei verschiedenen Einzelleistungen sichergestellt werden, dass diese zielgenauer als bisher angewandt werden.

II. Sachvortrag

1. Grundlagen

a) Auftrag des Stadtrates

Im Rahmen des Sachvortrages in der Sitzung des Stadtrates am 30.09.2016 zu voraussichtlichen Mittelüberschreitungen im laufenden Haushalt 2016 wies die Verwaltung auf einige exemplarische Möglichkeiten zur Steuerung im Rahmen der Jugendhilfe hin. Im Zuge der Beratungen beauftragte der Stadtrat die Verwaltung, die Steuerungsmöglichkeiten innerhalb der Jugendhilfe näher zu erläutern und darzustellen.

Nach Ausführungen zum zentralen Steuerungsinstrument der Jugendhilfe, dem Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII, wird im Folgenden auf konkrete Steuerungsmöglichkeiten bei den einzelnen Hilfen eingegangen werden.

b) Aufgabengebiete der Jugendhilfe

Das Sachgebiet „Fachdienste Erzieherische Hilfen“, als Teil des Amtes für Jugend und Familie umfasst den Familienunterstützenden Dienst (FuD), Pflegekinderwesen, Jugendhilfe im Strafverfahren, Koordinierende Kinderschutzstelle und die Gemeinwesenarbeit. Der Familienunterstützende Dienst bietet Eltern, Kindern/Jugendlichen und Familien Beratung in problematischen Lebens- und Familiensituationen an, informiert über Hilfsangebote, vermittelt Hilfen und berät bei Trennung und Scheidung. Ein wichtiges Arbeitsfeld ist der Kinderschutz, hier übt der Familienunterstützende Dienst das Wächteramt aus. So hat der Familienunterstützende Dienst im Jahr 2016 bis Mitte November insgesamt 58 Meldungen über eine mögliche Kindeswohlgefährdung bearbeitet. Daraus ergaben sich drei Inobhutnahmen und mehrere ambulante Hilfen.

Wichtigster Partner des FuD ist die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Dieser Fachbereich des Jugendamtes entscheidet insbesondere über Fragen der örtlichen Zuständigkeit und der Kostenbeteiligung von Eltern. Er begleitet die Jugendhilfeleistung verwaltungstechnisch nimmt die Abrechnung der unterschiedlichen Hilfen vor.

Im Hinblick auf die Verteilung der stationären Hilfen wird auf die beiliegende Grafik aus dem JUBB-Bericht 2016 verwiesen (siehe Anlage 1)

c) Hilfeplan als zentrales Steuerungsinstrument

Die gesetzliche Grundlage für die Aufgaben des Jugendamtes ist das SGB VIII, hier

insbesondere die §§ 27 ff SGB VIII. Der Hilfeplan gemäß § 36 SGB VIII ist hierbei das zentrale Steuerungsinstrument im Bereich der Jugendhilfe. Die Entscheidung über die im Einzelfall angezeigte Hilfeart erfolgt im Zusammenwirken mehrerer sozialpädagogischer Fachkräfte, unter Beteiligung der Personenberechtigten und in enger Abstimmung mit der wirtschaftlichen Jugendhilfe. Der Hilfeplan enthält die Feststellungen über den erzieherischen Bedarf, über die Ziele, die erreicht werden sollen und über Art und gegebenenfalls Dauer der zu gewährenden Hilfe. Der Hilfeplan wird im Regelfall zweimal pro Jahr überprüft und fortgeschrieben. Im Bedarfsfall finden weitere Hilfeplangespräche statt, beispielsweise bei Krisensituationen.

d) Neu strukturiertes Hilfeplanverfahren

Zur Verbesserung der Transparenz und zur besseren Einbindung aller Beteiligten wird ein neu erarbeitetes, strukturiertes Hilfeplanverfahren künftig bei allen Hilfen nach § 27 ff SGB VIII den Prozess der Hilfestellung und die Hilfeplanung besser strukturieren und steuern (siehe Anlage 2). Das Verfahren befindet sich aktuell in der Einführung und wird zum 01.01.2017 fest vorgeschrieben.

Erste Weichenstellung in diesem neuen Ablaufverfahren ist die Prüfung der Frage, ob ambulante oder teilstationäre Hilfen ausreichend sind, um den erzieherischen Hilfebedarf zu decken (Prinzip „ambulant vor stationär“). Eine (kostenintensive) stationäre Maßnahme ist nur dann vorgesehen, wenn für deren Notwendigkeit eine ausreichende fachliche Begründung vorliegt. Grundlage für diese Entscheidung ist die fachliche Einschätzung mehrerer Fachkräfte (§ 36 Abs. 2 SGB VIII). In diesem Rahmen ist auch die wirtschaftliche Jugendhilfe an diesem Verfahren beteiligt und prüft insbesondere auch die örtliche Zuständigkeit und die Plausibilität der Maßnahme aus rechtlicher Sicht. Das neu strukturierte Verfahren definiert künftig die Schnittstellen zwischen dem Familienunterstützenden Dienst und der wirtschaftlichen Jugendhilfe genauer und führt zu einer besseren Effektivität der Zusammenarbeit.

Die fachliche Entscheidung über die Gewährung der jeweiligen Hilfe und deren näherer Ausgestaltung trifft hierbei die fallverantwortliche Fachkraft des Familienunterstützenden Dienstes im Rahmen der von ihr ermittelten Informationen und Fakten. Besteht auf Grundlage des von ihr erarbeiteten Sachverhalts ein Dissens zur Einschätzung der anderen an der Entscheidung beteiligten Fachkräfte, ist eine Entscheidung der Sachgebietsleitung bzw. der Amtsleitung einzuholen.

Als weitere Absicherung sind zukünftig alle neuen stationären Hilfen der Amtsleitung zur Zustimmung vorzulegen sowie zusätzlich dem Referenten. Über die Falldauer der einzelnen stationären Maßnahmen wird im Rahmen des Hilfeplanverfahrens entschieden.

Verlängerungen von stationären Maßnahmen über das 18. bzw. über das 21. Lebensjahr hinaus sind dem Amtsleiter vorzulegen.

2. Steuerungspotentiale bei einzelnen Hilfen

a) Pflegefamilien

Bei stationären Maßnahmen wird zwingend geprüft, ob ein Kind in einer Pflegefamilie untergebracht werden kann. Das Jugendamt bemüht sich in den vergangenen Jahren auch verstärkt um die Gewinnung – auch fachlich qualifizierter - Pflegefamilien. Ob ein Kind/Jugendlicher in einer Pflegefamilie untergebracht werden kann, ist allerdings stark abhängig vom seinem Alter, seiner Gesamtsituation, aber auch von der Problematik seiner Herkunftsfamilie. In den letzten Jahren ist zu beobachten, dass die psychischen Auffälligkeiten und Belastungen bei den Kindern, aber auch bei den Herkunftsfamilien stark zugenommen haben, so dass mit dieser Multiproblematik eine Pflegefamilie oftmals überfordert wäre. So ist eine Unterbringung in einer stationären Jugendhilfeeinrichtung notwendig.

Pflegefamilien benötigen neben einer guten fachlichen Betreuung und Begleitung auch eine ausreichende finanzielle Ausstattung und Anerkennung für diese schwierige Aufgabe. Im Bereich Pflegekinderwesen des Jugendamtes wird daher der Akquise und der Betreuung der Pflegefamilien eine hohe Priorität eingeräumt. Trotzdem ist es nicht leicht, hier Familien in ausreichender Zahl für diese Aufgabe zu gewinnen und dauerhaft zu motivieren. Aufgrund dieser Ausgangslage wäre das zunächst angedachte „Einfrieren“ des aktuellen Pflegesatzes auf dem derzeitigen Niveau, um Kosten zu sparen, wohl eher kontraproduktiv und sollte aus Sicht des Jugendamtes derzeit nicht weiterverfolgt werden.

a) Schulweg-/Schulbegleitung

Inklusion als politischer und gesellschaftlicher Auftrag hatte in den letzten Jahren auch starke Auswirkungen auf die Jugendhilfe. Der grundsätzlich positive Gedanke einer gemeinsamen Beschulung aller Kinder und damit der Inkludierung benachteiligter, behinderter und sonst auffälliger Kinder erfordert auch eine entsprechende personelle und sachliche Ausstattung der Schulen, die derzeit oftmals noch nicht gegeben ist. Für manche Kinder ist jedoch das Bestehen im normalen Schulalltag ohne Unterstützung kaum möglich. Es wird von Seiten der Schule und der Eltern eine Schulweg- oder Schulbegleitung gewünscht.

Aktuell wird in drei Fällen eine Schulbegleitung gewährt. In diesen Fällen nimmt eine Fachkraft für die festgelegten Stunden gemeinsam mit dem betroffenen Kind am Unterricht teil. Aufgabe ist es dabei, das Kind in seiner Emotionalität zu unterstützen, die Pausenzeiten zu strukturieren und dem Kind dabei zu helfen, dem Unterricht zu folgen. Dabei handelt es sich ausdrücklich nicht um eine Art „schulische Nachhilfe“.

Die vergleichsweise hohen Kosten entstehen durch die erhebliche Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden von bis zu 20 – 25 Stunden pro Woche.

Als problematisch hat sich erwiesen, dass Schulen die Aufnahme von einzelnen Schülern davon abhängig machen, dass seitens des Jugendamtes eine Schulbegleitung installiert und finanziert wird. Hierdurch werden die Steuerungsmöglichkeiten des Familienunterstützenden Dienstes erheblich eingeschränkt, da vielfach bei der Gewährung der Hilfe nicht mehr fachliche Kriterien für die Gewährung der Hilfe im Vordergrund stehen, sondern der Besuch einer bestimmten Schule von einer Schulbegleitung abhängig gemacht wird.

Um eine sachgerechtere Steuerung zu ermöglichen, werden Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII in Form von Schulbegleitung mit der Sachgebietsleitung vorbesprochen und im Team vorgestellt. Als Entscheidungsgrundlage ist ein

kinderpsychiatrisches Gutachten erforderlich. Der Umfang der Schulbegleitung, also für welche Fächer mit wie vielen Stunden die Schulbegleitung notwendig ist, muss mit der Schule und Lehrkraft abgeklärt werden. Ziel soll dabei sein, die Schulbegleitung so weit wie möglich auf das zwingend notwendige Maß zu begrenzen, um dem Kind die Chance zu geben, zu lernen, die Anforderungen der Schule und des Alltags allein zu bewältigen. Um eine regelmäßige Erfolgskontrolle zu ermöglichen, wird die Laufzeit der Maßnahme auf ein Schuljahr beschränkt. Der weitere Bedarf muss jeweils im Hilfeplanverfahren unter Einbeziehung aller Beteiligten geklärt und begründet werden.

Wünschenswert wäre, dass der Freistaat, der ja die schulische Inklusion als Ziel vorgegeben hat, deren Gelingen auch durch eine bessere personelle und fachliche Ausstattung an den einzelnen Schulen unterstützen würde. Denn die Gewährleistung eines geordneten und fachlich qualifizierten Unterrichtes ist – wie auch bei der Jugendsozialarbeit an Schulen (JAS) - primär eine Aufgabe der (staatlichen) Schule und nicht der (kommunalen) Jugendhilfe.

Bei der Schulwegbegleitung, also der Begleitung des Kindes von zuhause in die Schule durch sozialpädagogische Fachkräfte, sollte zudem bedacht werden, dass es sich primär um eine Aufgabe der Eltern handelt, nicht um eine der Jugendhilfe. Der Schulwegbegleiter ersetzt hier vielfach nur die elterliche Begleitung, ohne dass hiermit ein Mehr an Selbständigkeit für die betroffenen Kinder und Jugendlichen verbunden wäre.

Eine Maßnahme der Schulwegbegleitung wurde vor kurzem eingestellt. Zwei neue Anträge auf Schulwegbegleitung liegen allerdings bereits vor.

b) Ambulante Eingliederungshilfen (Legasthenie, Dyskalkulie)

Ein weiterer Bereich, der in den vergangenen Jahren durch eine erhebliche Steigerung der Fallzahlen und der Kosten gekennzeichnet war, ist der Bereich der ambulanten Eingliederungshilfe. Während im Jahr 2015 durch insgesamt 20 Fälle noch Kosten in Höhe von 41.200,- € EUR entstanden, sind diese 2016 (Stand November) auf 45.880,- € EUR für insgesamt 25 Fälle gestiegen.

Ziel der ambulanten Eingliederungshilfe ist es, behinderten oder von Behinderung bedrohten Kindern und Jugendlichen die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen, sowie eine drohende Behinderung zu verhüten oder eine vorhandene Behinderung zu mildern oder zu beseitigen. Dies geschieht insbesondere durch die Übernahme der Kosten für die entsprechenden Therapiestunden.

Ob eine seelische Behinderung im Sinne des § 35a SGB VIII (Lese- und Rechtschreibschwäche, Rechenschwäche) vorliegt, die eine Maßnahme der ambulanten Eingliederungshilfe rechtfertigt, ist zunächst eine ärztliche Entscheidung und durch ein fachärztliches Gutachten nachzuweisen ist. Eine Überprüfung dieser ärztlichen Einschätzung durch das Jugendamt ist nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich. Auf Grundlage des ärztlichen Fachgutachtens trifft das Jugendamt in einem zweiten Schritt die Entscheidung, ob durch die festgestellte Erkrankung des Kindes/Jugendlichen die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist und welcher Hilfebedarf vorliegt.

Wird auf dieser Basis der Bedarf für eine ambulante Eingliederungshilfefestgestellt, werden in einem ersten Schritt zunächst 40 Stunden Therapie gewährt. Eine weitere Gewährung von

bis zu 40 Stunden ist möglich, muss jedoch im Sinne einer Erfolgskontrolle im Hilfeplanverfahren festgestellt und begründet werden. Eine erneute zweite Verlängerung um 10 bis 20 Stunden ist nur in Ausnahmefällen möglich, wobei hier ein strenger Maßstab angelegt wird. Die Entscheidungsfindung hierüber erfolgt auf der Ebene Sachbearbeiterin FUD – Sachgebietsleitung FUD – Sachgebietsleitung WiJu.

Immer wieder werden in den letzten Jahren auch Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII in Form von Autismustherapie gestellt. Aktuell wird nur eine Hilfe gewährt. Weitere Anträge konnten u.a. an den Bezirk abgegeben werden. Das Verfahren verläuft hier analog dem obigen Verfahren. Auch hier ist ein kinderpsychiatrisches Gutachten sowie die Feststellung einer Teilhabeeinschränkung notwendig. Eine einmalige Verlängerung einer Autismustherapie ist möglich. Für eine zweite Verlängerung ist ein neuerliches Fachgutachten zwingend erforderlich.

Es ist zu erwarten dass auch im Rahmen dieser Hilfe zukünftig vermehrt Anträge gestellt werden.

c) Ambulante Hilfen, insbesondere Sozialpädagogische Familienhilfe und Erziehungsbeistandschaft

Ambulante Hilfen werden aktuell von derzeit acht freien Trägern, mit denen das Amt für Jugend und Familie Kooperationsvereinbarungen geschlossen hat, im Umfang der vom Familienunterstützenden Dienst vorgegebenen Fachleistungsstundenanzahl geleistet. Die Auswahl der fachlich geeigneten Träger obliegt hierbei dem Familienunterstützenden Dienst. Aktuell werden 61 Fälle von ambulanten Hilfen geleistet.

Bisher wurden die genannten Hilfen zeitlich nicht beschränkt. Eine Überprüfung der Hilfen fand aber im Rahmen der mindestens halbjährlichen Hilfeplanverfahren statt. In diesem Rahmen wurde überprüft, ob die festgelegten Ziele erreicht wurden oder ob noch ein weiterer Hilfebedarf besteht.

Beide Hilfearten sollen in Zukunft zunächst nur befristet auf zwei Jahre bewilligt werden. Die Überprüfung im Hilfeplanverfahren erfolgt auch hier im halbjährlichen Turnus. Eine Verlängerung über die gewährten zwei Jahre hinaus ist nur im Einzelfall möglich und erfordert einen neuen Antrag in Verbindung mit einer neuen fachlichen Teamentscheidung. Voraussetzung für eine Verlängerung ist ein weiterhin bestehender Hilfebedarf sowie die Bereitschaft des Kindes/Jugendlichen und seiner Eltern, die Hilfe weiterhin anzunehmen.

Unter Umständen kann eine ambulante Hilfe auch länger gewährt werden, wenn prekäre Familienverhältnisse vorliegen und die Fachkraft eine gewisse Kontrollfunktion in der Familie übernimmt. Durch die Maßnahmen kann unter Umständen auch eine Herausnahme von Kindern aus der Familie und eine stationäre Heimaßnahme vermieden werden.

d) Übernahme von Kindertagesstättengebühren

Ein stetiger Anstieg war in den vergangenen Jahren bei den Kosten für die Übernahme von Kindertagesstättengebühren (Kinderkrippe, Kindergarten, Kinderhort, Tagespflege) zu verzeichnen. So stiegen die Ausgaben für diesen Bereich von 188.600,- € EUR im Jahre 2013 auf 206.200,- € EUR im Jahre 2015. Aktuell wurden zum Stand November 2016 177.000,- € an Gebühren übernommen. Ursache der Steigerung sind neben dem stetigen

Ausbau der Kinderbetreuungsangebote auch die Inanspruchnahme zunehmend längerer Betreuungszeiträume. Ein Anspruch auf Übernahme der Kosten besteht, wenn die Eltern aus finanziellen Gründen nicht in der Lage sind, die Kosten zu übernehmen. Seitens der Verwaltung wird jeweils eine Einzelfallüberprüfung der finanziellen Verhältnisse vorgenommen. Je nach Einkommenssituation können dann die Kindergartengebühren komplett, oder auch teilweise übernommen werden.

Um die Kosten im gewissen Umfang im Griff zu begrenzen, wird - wie bereits in der Vergangenheit - im Gespräch mit den betroffenen Eltern darauf hingewirkt, dass im Regelfall die Gebühren für eine bedarfsgerechte Betreuungszeit von max. sechs Stunden übernommen werden. Die Übernahme der Gebühr auch über die genannten sechs Stunden hinaus ist möglich bei einer nachgewiesenen Berufstätigkeit, beim Besuch eines Sprachkurses oder bei einem anderweitigen Schulbesuch der Eltern. Weiterhin können die Gebühren für mehr Buchungsstunden übernommen werden, wenn auf Grund einer Stellungnahme des Familienunterstützenden Dienstes eine Verlängerung der Betreuungszeit dem Wohl des Kindes besonders dient.

3. Kostenkontrolle

a) Rechtzeitiges Erkennen von Veränderungen

Seitens der Verwaltung werden auch weiterhin monatlich die entsprechenden Fallzahlen, Zugänge, Abgänge und der Stand der einzelnen Produktsachkonten an die Kämmerei weitergeleitet. Es wird künftig verstärkt darauf geachtet, dass frühzeitig Meldungen an die Kämmerei ergehen, wenn eine Überschreitung von einzelnen Produktsachkonten bzw. des Deckungskreises absehbar wird.

b) Fallübernahmen

Vor allem im Hinblick auf Fallübernahmen von anderen Jugendämtern ist allerdings eine Steuerungsmöglichkeit der Verwaltung nur sehr begrenzt gegeben. Eine Fallübernahme und damit verbunden eine entsprechende Kostentragung tritt beispielsweise dann ein, wenn ein sorgeberechtigter Elternteil nach Schwabach zuzieht und hier seine gewöhnlichen Aufenthalt begründet. Damit wird das Jugendamt zuständig und ist damit auch verpflichtet, die Kosten der bereits bestehenden Jugendhilfemaßnahmen zu tragen.

In diesem Zusammenhang ist es dann Aufgabe des Familienunterstützenden Dienstes, im Rahmen des Hilfeplanverfahrens die übernommenen Jugendhilfemaßnahmen zu begleiten und den jeweiligen individuellen Bedarf festzustellen. Eine abrupte Beendigung einer laufenden Maßnahme ist dabei im Regelfall im Interesse der betroffenen Kinder und Jugendlichen nicht möglich. Oft führen diese Fallübernahmen auch dazu, dass z. B. laufende Fälle aus dem Raum Berlin übernommen werden müssen, so dass zusätzlicher Aufwand für die Durchführung der notwendigen Hilfeplangespräche vor Ort entsteht.

Seitens der Verwaltung wird festgestellt, dass Schwabach am Rande des Ballungsraums Nürnberg durchaus als sehr attraktiver Zuzugsort gesehen wird. Dies wird auch dadurch deutlich, dass die Bevölkerungszahl kontinuierlich steigt. Allerdings ist auch festzustellen, dass durch diese Zuzüge auch neue Jugendhilfefälle übernommen werden müssen. Gleiches gilt auch für das Frauenhaus. Wenn Frauen aus anderen Kommunen das

Frauenhaus verlassen, und in Schwabach einen gewöhnlichen Aufenthalt begründen, führt dies in einzelnen Fällen auch zu einer Fallübernahme.

c) Ausbau des Controllings

Ein klassisches Controlling-Verfahren findet derzeit innerhalb des Jugendamtes noch nicht statt. Wie bereits ausgeführt, wird verstärkt auf die Einhaltung der Haushaltsansätze geachtet, und auch verstärkt die einzelne Hilfe im Rahmen der Hilfeplanfortschreibung im Hinblick auf Geeignetheit und Notwendigkeit überprüft.

Klassische **Controlling-Maßnahmen** überprüfen z. B. die Laufzeiten der einzelnen Jugendhilfemaßnahmen in Bezug auf die unterschiedlichen Träger, bzw. auch im Bezug auf die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Familienunterstützenden Dienst. Hieraus könnten sich dann Ansätze für eine fachliche Steuerung ergeben. Controlling bewertet z. B. auch die einzelnen Jugendhilfemaßnahmen im Vergleich zu anderen Kommunen hinsichtlich Fallzahlen, Laufzeit und Kosten. Gewisse Vergleiche ergeben sich in diesem Zusammenhang durch die Nutzung der bayernweiten JUBB-Berichte des Bayerischen Landesjugendamtes.

Für eine Ausweitung der Controlling-Maßnahmen auf fachlicher Basis wären aber entsprechende zusätzliche Kapazitäten zu schaffen, da diese derzeit noch nicht bei der Personalbemessung berücksichtigt sind.