

# **Steuerung von Erziehungshilfen**

**(Qualitätsentwicklung 2000 - 2005)**



## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung .....	1
2.	Ausgangssituation der erzieherischen Hilfen gem. SGB VIII in der Stadt Osnabrück.....	3
2.1	Interkommunaler Vergleich .....	4
2.1.1	Verlauf der Vergleichsringarbeit.....	5
2.1.2	Erstanalyse der Ergebnisse für die Stadt Osnabrück im Interkommunalen Vergleich .....	6
3.	Darstellung der entwickelten Steuerungsinstrumente für die erzieherischen Hilfen gem. SGB VIII in der Stadt Osnabrück...	7
3.1	Sozioökonomische Belastungsfaktoren des Sozialraumes .....	7
3.2	Leistungs- und Angebotsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe .....	8
3.3	Formal-organisatorische Abläufe beim öffentlichen Jugendhilfeträger.....	9
3.3.1	Fach- und Ressourcenverantwortung.....	9
3.3.2	Führen, Leiten und Steuern durch strategische und operative Zielvereinbarungen .....	10
3.3.3	Finanzcontrolling .....	11
3.3.4	Fachcontrolling .....	11
3.3.5	Hilfeplanung .....	14
3.3.6	Fachstelle 35 a SGB VIII bei Stadt und Landkreis Osnabrück .....	15
3.3.7	Personalausstattung.....	17
3.3.8	Zusammenlegung der Regionaldienste und des Adoptions- und Pflegekinderdienstes (APD) in einem Fachdienst Familie - Sozialer Dienst (SD) .....	17
3.4	Definitions- und Wahrnehmungsprozesse der am laufenden Hilfeprozess beteiligten Akteure.....	18
3.5	Selbstverständnis und Außenwahrnehmung des Sozialen Dienstes bei den potenziellen Adressaten.....	19
4.	Anwendung der Steuerungsinstrumente auf den Bereich der Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen, Hilfen für junge Volljährige und Schutzmaßnahmen und deren Auswirkungen .....	20
4.1	Anwendung der Steuerungsinstrumente bei der Gewährung einzelner Hilfearten und ihre Auswirkungen .....	24
4.1.1	Fremdunterbringungen (§§ 33, 34, 35a, 41 SGB VIII) .....	24
4.1.2	Teilstationäre erzieherische Hilfen .....	30
4.1.3	Ambulante Hilfen .....	31
5.	Gesamtbewertung .....	35

## 1. Einleitung

Nach wie vor sind die Lebensbedingungen für viele Familien belastend und stellen eine große Herausforderung für die Betroffenen wie aber auch der Gesellschaft insgesamt dar. Unterschiedliche Familienformen und -zusammensetzungen, Probleme in der Arbeitswelt und damit verbundene persönliche und finanzielle Auswirkungen, führen im „System Familie“ verstärkt zu Unsicherheiten und Problemlagen in Partnerschafts-, Familien- und Lebensfragen.

Des Weiteren stellt sowohl das Recht und die Pflicht der Eltern sowie die gesellschaftliche Erwartung an Eltern, Kinder so zu erziehen und zu betreuen, dass sie als Erwachsene in der Lage sind, das Leben eigenständig zu meistern, für die Eltern eine zunehmende Anforderung dar. Individualisierung, ständiger Wertewandel, komplexe Einflüsse von Medien usw. erschweren die Orientierung bei der Erziehung von Kindern.

Diese Situation erhöht die Erfordernisse an Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Dies drückt sich durch zunehmend artikulierte Bedarfe von Bürger/Bürgerinnen gegenüber den Jugendämtern nach Beratung, Betreuung und Unterstützung sowie unterschiedlichste ambulante, teil- und vollstationäre Hilfen aus.

Diese Entwicklung wirkte sich dementsprechend auch durch eine erhebliche Steigerung der öffentlichen Ausgaben für den Bereich der Jugendhilfe aus. Im Jahre 2004 wurden von den Jugendämtern im Bundesgebiet für die Leistungen gem. SGB VIII 5,4 Milliarden Euro ausgegeben. Dies entsprach im Vergleich zum Jahre 1995 einer Ausgabensteigerung von ca. 35 %. Erstmals seit 2004 stagnieren diese Ausgaben.

Diesen zunehmenden Herausforderungen an die Jugendhilfe steht die schwierige finanzielle Situation der Kommunen gegenüber, die sich in den letzten Jahren drastisch verschlechtert hat. Somit bestanden kaum noch Handlungsmöglichkeiten im Sinne eines Ausbaus des Hilfespektrums der Jugendhilfe. Daher waren die freien und öffentlichen Jugendhilfeträger gefordert, einen Prozess nicht des Ausbaus, sondern des Umbaus des Jugendhilfespektrums einzuleiten. Ziel hierbei ist es, das Leistungssystem der Jugendhilfe so effektiv und vor allem effizient wie möglich zu gestalten. Auch der Fachbereich für Kinder, Jugendliche und Familien der Stadt Osnabrück mit seinen vier Fachdiensten hat sich dieser Herausforderung zu stellen (s. Organigramm Anlage 1).

Unter diesen Bedingungen bestand die Aufgabe des Fachdienstes Familie - Sozialer Dienst - (im Weiteren benannt Sozialer Dienst) im Rahmen der Qualitätsentwicklung darin, Lösungswege zu entwickeln und umzusetzen, zur fachlichen und finanziellen Steuerung der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Der Soziale Dienst der Stadt Osnabrück hat in diesem Kontext Steuerungsinstrumente entwickelt und eingesetzt. Sie wurden erörtert in Gesprächen mit Leistungsanbietern der freien Jugendhilfe direkt und auch im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft gem. § 78 SGB VIII. Dieser Diskussionsprozess

war nicht immer konfliktfrei, weil auch durchaus gegenteilige Interessen berührt wurden. Auch im Jugendhilfeausschuss wurde hierzu kontrovers diskutiert und um eine gute Lösung gerungen, die sowohl dem Rechtsanspruch des Bürgers einerseits und dem engen Haushaltsrahmen andererseits entsprechen sollte.

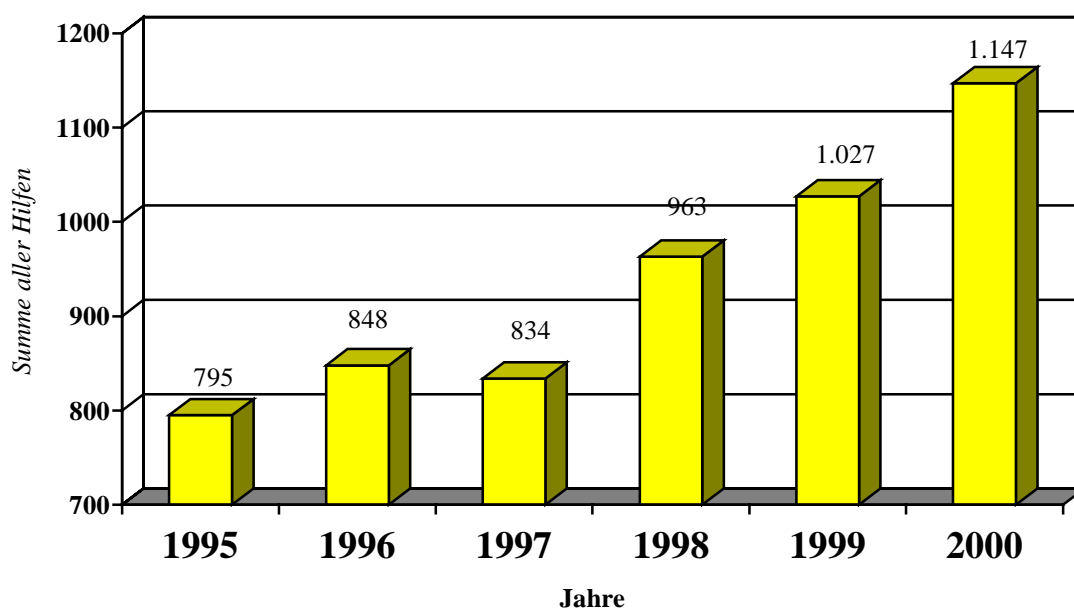
Für die freien Träger war diese Entwicklung mit dem Erfordernis einer weiteren Flexibilisierung ihres Hilfeangebotes verbunden.

Im Folgenden werden die entwickelten und angewandten Steuerungsinstrumente dargestellt und in ihren jeweiligen Auswirkungen für die Jahre 2000 bis 2005 beschrieben.

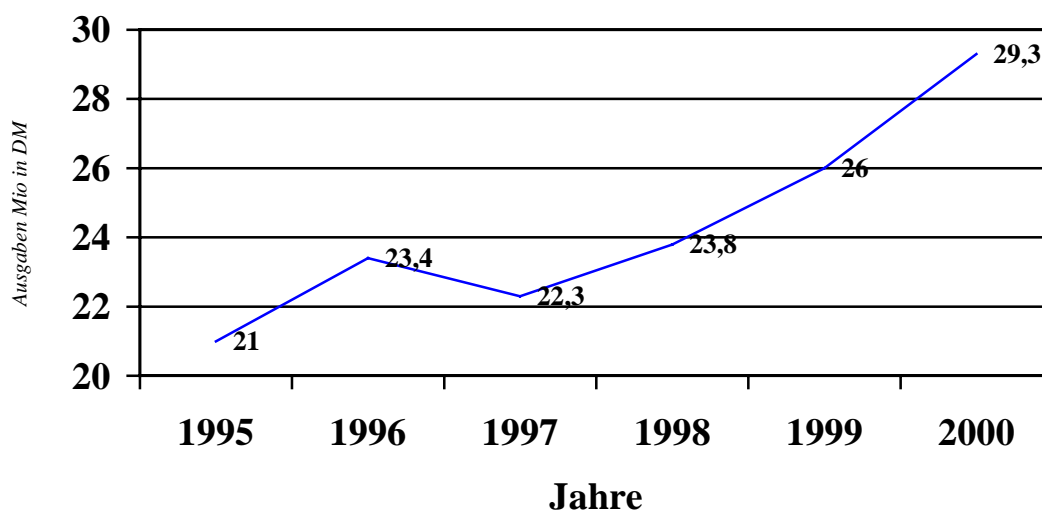
## 2. Ausgangssituation der erzieherischen Hilfen gem. SGB VIII in der Stadt Osnabrück

Die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen, Hilfen für junge Volljährige und Krisenhilfen in den Jahren 1995 - 2000 waren gekennzeichnet durch einen steten Anstieg dieser Hilfeformen.

Fallzahlenentwicklung erzieherischer Hilfen, Hilfen für junge Volljährige, Eingliederungshilfen und Krisenhilfen



Ausgaben für erzieherische Hilfen, Hilfen für junge Volljährige, Eingliederungshilfen und Krisenhilfen



In den Jahren 1995 - 2000 erfolgten erste wesentliche Weichenstellungen in der Qualitätsverbesserung der Aufgabenwahrnehmung des Sozialen Dienstes:

- Entwicklung von verbindlichen Verfahrensabläufen und somit Prozesssicherheit durch die Vereinbarung einer kollegialen Fachberatung im Rahmen des Entscheidungsprozesses für pädagogische Hilfen mit entsprechender Dienstanweisung
- Die Installation und Einführung einer vernetzten EDV mit der entsprechenden Software - Info 51. Noch vor wenigen Jahren war der EDV-Einsatz in der Jugendhilfe eher ein Thema, das überwiegend der wirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Abwicklung von Zahlungen und Bescheiden vorbehalten war. Mittlerweile wurden zahlreiche Software-Lösungen entwickelt, die auch die sozialpädagogischen und planerischen Kernbereiche des Jugendamtes und der freien Träger erfassen. Denn wer Leistungen der Hilfe zur Erziehung steuern will, benötigt Informationen über Fall- und Finanzdaten.
- Aufbau und Pflege vernetzter Datenbanken und deren Auswertung im Rahmen eines Berichtswesens (siehe später Fach- und Finanzcontrolling Pkt. 3.3.3)
- Einrichtung von Finanz- und Fachcontrolling (siehe Pkt. 3.3.3)
- Mitwirkung bei dem Interkommunalen Vergleichsring mittlerer Großstädte zum Bereich Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen für seelisch Behinderte, Hilfen für junge Volljährige und Schutzmaßnahmen

## **2.1 Interkommunaler Vergleich**

Die Stadt Osnabrück beschloss im Jahre 1998, sich dem Interkommunalen Vergleichsring mittlerer Großstädte zu den Bereichen Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen für seelisch Behinderte, Hilfen für junge Volljährige und Schutzmaßnahmen anzuschließen. Dieser Vergleichsring wurde unter dem Dach der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) eingerichtet.

Die Aufbereitung der Daten erfolgte durch die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Fachbereich Erziehungswissenschaft und Soziologie an der Universität Dortmund.

Intention des Vergleichsringes ist, auf der Basis differenzierter Grunddaten ein Kennzahlensystem für den Bereich Hilfen zur Erziehung in Anlehnung an bisherige Erfahrungen bei der Vergleichsringarbeit des IKO-Netzes der KGSt zu entwickeln. Der Kennzahlenvergleich basiert auf interpretationsfähigen Kennzahlen zu den Leistungen der Hilfe zur Erziehung für junge Menschen und Familien in Belastungskrisen und Notsituationen, um Planungs- und Steuerungsfragen in den beteiligten Städten zu beantworten. Die unterschiedlichen ermittelten Zahlenwerte bieten umfangreiche Analysemöglichkeiten für jede einzelne Stadt, um die eigene Situation und das eigene Leistungsspektrum im Vergleich zu anderen Städten kritisch zu hinterfragen

und aus dieser Analyse spezifische Steuerungsbereiche und konkrete Ziele für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung abzuleiten.

Zentrales Ergebnis der Anwendung des Kennzahlensystems ist, dass der Vergleich der Höhe und Ausgestaltung der verschiedenen Hilfen zur Erziehung auf der quantitativen Ebene Unterschiede zwischen den teilnehmenden Städten offen gelegt hat. Diese Differenzen beziehen sich auf die Ausgestaltung des Angebotes von ambulanten Hilfen, das Verhältnis der stationären Hilfen untereinander, die soziostrukturellen Belastungsfaktoren, die Verzahnung von verschiedenen ambulanten und stationären Hilfen. Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Traditionen in den einzelnen Städten dürfen die Zahlen nicht als „Hitliste“ verstanden werden. Die unterschiedlichen Zahlen bieten vielmehr umfangreiche Analysemöglichkeiten für jede einzelne Stadt, um die eigene Situation und das Leistungsspektrum im Vergleich zu anderen Städten kritisch zu hinterfragen.

### **2.1.1 Verlauf der Vergleichsringarbeit**

Die ersten Phasen des Vergleichsringes waren verbunden mit sehr stark im Mittelpunkt stehenden Diskussionen über die Datenvergleiche. Diese Datenvergleiche ergaben, dass

- im Feld der Hilfe zur Erziehung sowohl quantitativ als auch qualitativ erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen bestehen
- die Entwicklung der Hilfe zur Erziehung in den Städten sehr unterschiedlich ist.

In den anfänglichen Diskussionen dieser interkommunalen Differenzen hat sich gezeigt, dass die Fallzahlen der Kommunen im Bereich der Hilfen zur Erziehung nicht allein das Resultat eines nach objektiven und fachlichen Kriterien interkommunal vollständig vergleichbaren professionellen Handelns sozialpädagogischer Fachkräfte sind. Vielmehr wurde offensichtlich, dass z. B. allein die Höhe der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung auf unterschiedliche steuerbare aber auch kaum zu beeinflussende Faktoren zurückzuführen sind, die zudem in ihrer Wirkungsweise untereinander sowie bezogen auf das Fallzahlenvolumen nur in Ansätzen erforscht zu sein scheinen. Vor diesem Hintergrund sind im Rahmen einer Analyse der interkommunalen Ergebnisse in Anlehnung an bereits vorhandene Überlegungen zur theoretischen Beschreibung von Heimunterbringungen sowie vor dem Hintergrund der seitens des IKO-Netzes bestimmten Steuerungsbereiche folgende Begründungszusammenhänge identifiziert worden:

- sozioökonomische Belastungsfaktoren des Sozialraumes
- Leistungs- und Angebotsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe
- formale Abläufe bei den Jugendhilfeträgern, z. B. Hilfeplanverfahren, Fach- und Ressourcenverantwortung usw.

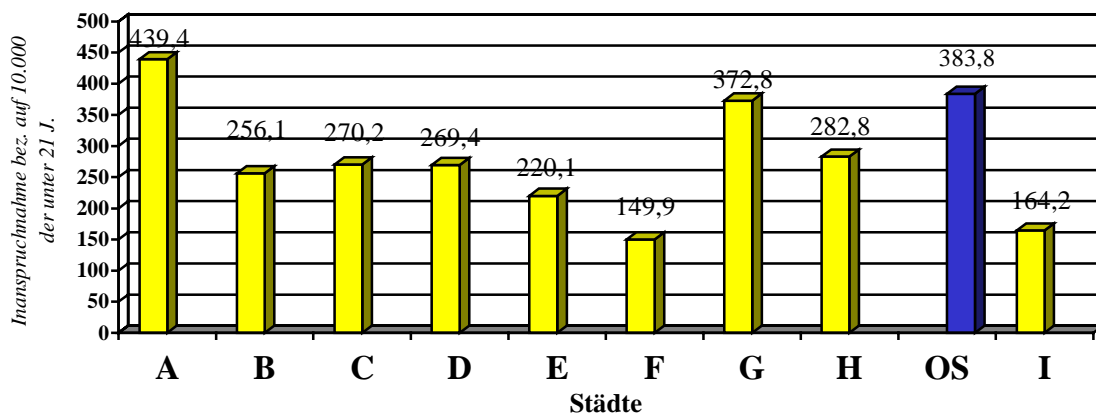


- Definitions- und Wahrnehmungsprozesse der am Hilfeprozess beteiligten Akteure
- Selbstverständnis und Außenwahrnehmung des Jugendhilfeträgers bei den potenziellen Adressaten im Sinne eines Eigen- und Fremdbildes des Jugendamtes

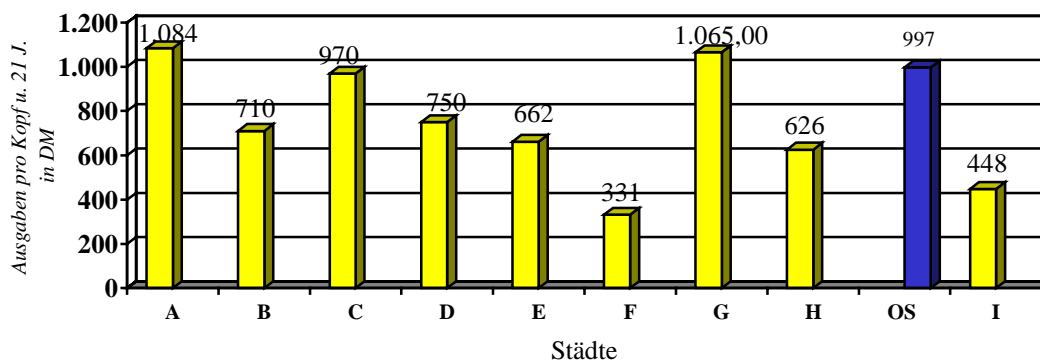
### 2.1.2 Erstanalyse der Ergebnisse für die Stadt Osnabrück im Interkommunalen Vergleich

Die Datenauswertungen des Interkommunalen Vergleichs für das Jahr 2000 ergaben folgende wesentliche Ergebnisse für die Stadt Osnabrück:

**Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung pro 10.000 der unter 21-jährigen Bevölkerung im interkommunalen Vergleich 2000 (Aufsummierung der andauernden und beendeten Hilfen)**



**Ausgaben insges. für erzieherische Hilfen, Hilfen für junge Volljährige, Eingliederungshilfen und Schutzmaßnahmen im Jahre 2000 im Vergleich**



Quelle IKO-Vergleich

- Osnabrück hat im Vergleich zum Vorjahr den höchsten Hilfeanstieg der Hilfen zur Erziehung pro 10.000 Einwohner der 0- bis unter 21-Jährigen.
- Osnabrück hat im Vergleich zu den anderen Kommunen die zweithöchste Anzahl der Hilfen zur Erziehung pro 10.000 Einwohner der 0- bis unter 21-Jährigen.

- Osnabrück befindet sich hinsichtlich der Ausgaben pro Kopf und Jahr für die Altersgruppe der 0- bis unter 21-Jährigen mit 996,83 DM (Mittelwert 764,40 DM) an 3. Stelle der im Vergleich stehenden Städte und somit über dem Mittelwert.
- Osnabrück ist die Stadt, in der am häufigsten Hilfebedarfe von Kindern und Jugendlichen durch Formen der Fremdunterbringung begegnet werden.

Angesichts dieser Datenlage im Vergleich mit den anderen Städten ergab sich die Notwendigkeit über den Datenabgleich hinaus, als einen weiteren Schwerpunkt das Thema Steuerung und Steuerungshandeln im Sozialen Dienst als der zentralen Clearing-, Entscheidungs- und Steuerungsstelle bei diesen Hilfen zu thematisieren.

### **3. Darstellung der entwickelten Steuerungsinstrumente für die erzieherischen Hilfen gem. SGB VIII in der Stadt Osnabrück**

Wie bereits erwähnt, wurden im IKO-Vergleich fünf Steuerungsbereiche benannt, die Einfluss auf den Umfang der gewährten Hilfen haben. Anhand dieser fünf Kriterien wird das zwischenzeitlich entwickelte Steuerungshandeln der Stadt Osnabrück beschrieben:

#### **3.1 Sozioökonomische Belastungsfaktoren des Sozialraumes**

Bei den sozioökonomischen Lebenslagen ergaben sich für die Stadt Osnabrück im Vergleich zu den anderen Kommunen keine besonderen belastenden Faktoren. Bei dem Anteil der Empfänger/innen von Leistungen gemäß SGB II und der Arbeitslosenquote befand sich Osnabrück im unteren Drittel der Belastungsquoten. Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass die sozioökonomischen Lebenslagen natürlich einen Einfluss auf die Familien einer Stadt ausüben und damit auch auf den Umfang der von den Familien geltend gemachten Unterstützungsbedarfe. Über ein Handeln und Steuern des Sozialen Dienstes lassen sich die sozioökonomischen Lebenslagen nicht beeinflussen.

Allerdings hat der Sozialraum und damit die Lebenslagen der Menschen in diesen örtlichen Bereichen für den Sozialen Dienst im Hinblick auf eine sozialräumliche Ausrichtung seiner Arbeit eine hohe Bedeutung. Sozialraumorientierung des Sozialen Dienstes beinhaltet Kenntnis darüber, was „vor Ort“ an allgemeinen Unterstützungsangeboten vorhanden ist (Kindertagesstätten, Sportvereine, Freizeitangebote, medizinische Versorgung, Nachbarschaftshilfen usw.) und führt dazu, dass vorerzieherische Hilfen in einem größeren Umfang genutzt werden können. Um eine größere Nähe zu den Sozialräumen und damit auch den Bürgern durch die Mitarbeiter/innen des Sozialen Dienstes zu erreichen, ist der Fachdienst in vier Regionaldienste gegliedert, deren jeweilige Dienststellen sich im entsprechenden Sozialraum befinden (siehe Anlage 2).

### 3.2 Leistungs- und Angebotsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe

Hiermit ist einerseits das Leistungsspektrum der Jugendhilfe insgesamt gemeint und speziell der Bereich der Hilfen zur Erziehung. Im Vergleichsring wurde festgestellt, dass auch das Spektrum der Jugendhilfe außerhalb des Bereichs der erzieherischen Hilfen und insbesondere in den Bereichen der Jugendsozialarbeit und des Angebotes der Kindertagesbetreuung als Regelangebot einen Beitrag zur Vermeidung von Erziehungshilfefällen leisten können. Insbesondere der breite Ausbau der Kindertagesbetreuung im Bereich der Kinderkrippen/Tagespflege/Hortbetreuung führen dazu, dass durch die frühe Förderung der Kinder in diesen Institutionen mangelnde Erziehungskompetenzen von Eltern kompensiert werden können und dadurch die Lebensentwicklung von Kindern nachhaltig positiv beeinflusst werden können. Die Nachfrage nach Erziehungshilfen in den Kommunen hängt auch davon ab, ob und wie die Schnittstellen zu den Regelangeboten der Kinder- und Jugendhilfe und Schulen hergestellt und konzeptionell gefüllt sind. Immer häufiger kommt es zu intervenierenden und kostenintensiven Erziehungshilfen, weil „schwierige“ Kinder und Jugendliche aus den Regelangeboten von Jugendhilfe und Schule ausgesondert werden. Nicht selten kommt es zu einer Unterbringung in Tagesgruppen oder auch der Einrichtung einer sozialpädagogischen Familienhilfe, weil z. B. die notwendigen individuellen Fördermaßnahmen durch Schulen nicht bzw. unzureichend - aus welchen Gründen auch immer - angeboten und durchgeführt werden oder Ganztagsbetreuungen fehlen.

Bei dem Leistungsangebot für den Bereich der Hilfen zur Erziehung ergab sich im Vergleich, dass Osnabrück über ein vielfältiges kostengemäßes Angebotsspektrum an Unterstützungshilfen verfügt. Ergänzt wurden diese Leistungen in der Zwischenzeit durch die Einrichtung folgender Angebote:

- *Familienmotivationsprogramm (FMP) gem. § 27 SGB VIII:*  
Hierbei handelt es sich um ein Kriseninterventionsprogramm für Eltern und allein Erziehende mit Kindern zwischen 0 - 12 Jahren, bei denen Kindeswohlgefährdung vorliegt, jedoch eine Fremdunterbringung vermieden werden soll.
- *Gruppenangebot bei sozialpädagogischen Familienhilfen gem. § 31 SGB VIII:*  
Es wurde ein regelmäßiges Gruppenangebot als Bestandteil der Sozialpädagogischen Familienhilfe entwickelt. Hierdurch sollte der Zugang zu den Veränderungspotenzialen der Familien methodisch erweitert werden. Der in den Gruppen mögliche Erfahrungsaustausch soll die Eltern aus dem Einzelkämpfergefühl herausführen, Ressourcen der Eltern nutzen und letzten Endes Hilfe zur Selbsthilfe anregen.
- *Gruppenangebot bei Erziehungsbeiständen gem. § 30 SGB VIII:*  
Die soziale Gruppenarbeit im Kontext der Erziehungsbeistandschaften soll eine erweiterte Herangehensweise zur Unterstützung von Kindern und Jugendlichen sein. Die Gruppenarbeit bietet neben der Einzelfallbetreuung die vielfältigen Schwierigkeiten von Jugendlichen im Umgang mit anderen (Aggressionen, Bindungslosigkeit usw.) in der Dynamik eines Gruppenkontextes zu bearbeiten.

- *Neukonzeption der Inobhutnahme:*  
Die Inobhutnahme war im Jahr 2000 im Vergleich mit anderen Städten durch hohe Kosten gekennzeichnet. Hieraufhin wurde im Jahr 2000 die Konzeption verändert, indem die Inobhutnahme auf 10 Tage begrenzt wurde, daneben erfolgt das Clearing gem. § 34 SGB VIII bei der Notwendigkeit einer weiteren Perspektivklärung bzw. das Übergangswohnen für den vorübergehenden Aufenthalt bis zum Beginn einer neuen Hilfe. Nachdem in den Folgejahren bei einem prospektiven Pflegesatz die Belegung im Rahmen der Inobhutnahmen zurückging, hatten die Inobhutnahmeträger Probleme, das Angebot weiterhin wirtschaftlich vorzuhalten. Daher wurden die Krisenhilfen gem. § 42 SGB VIII im Jahre 2005 durch einen Wettbewerb im Zusammenschluss von Stadt und Landkreis Osnabrück neu ausgeschrieben, um möglichst viele Synergieeffekte zu nutzen und dadurch das Angebot weiterhin fachlich fundiert und kostengünstig zu gestalten. Den Zuschlag für das Hilfeangebot erhielt am Ende dieses Wettbewerbs eine Trägergemeinschaft.
  
- *Erstellung einer Einrichtungs- und Trägerdatei:*  
Es wurde eine EDV-gestützte Trägerdatei, insbesondere für die stationären Hilfen angelegt. Durch diese Trägerdatei soll es den Sozialarbeiter/ Sozialarbeiterinnen des Sozialen Dienstes ermöglicht werden, eine geeignete und kostengünstige Einrichtung für einen bestimmten Hilfebedarf zu finden. Dabei ist nicht Ziel, die „billigste“ Einrichtung zu finden, sondern die richtige Hilfe für den individuellen erzieherischen Bedarf zeitnah, lebensweltbezogen und im Vergleich der geeigneten Einrichtungen am kostengünstigsten zu vermitteln und einzurichten.

### **3.3 Formal-organisatorische Abläufe beim öffentlichen Jugendhilfeträger**

#### **3.3.1 Fach- und Ressourcenverantwortung**

Mit der Dienstanweisung des Fachbereichsleiters vom 25.10.2000 wurde eine Budgetierung im Sozialen Dienst für dessen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der erzieherischen Hilfen, Eingliederungshilfen für seelisch Behinderte, junge Volljährige und Krisenhilfen zum 01.01.2001 eingeführt. Mit dieser Regelung ist die Umsetzung des Prinzips der Einheit der Fach- und Ressourcenverantwortung in dieser zentralen sozialpädagogischen Dienststelle sichergestellt.

Aus dem Gesamtbudget des Sozialen Dienstes erhält nach einem einvernehmlich festgelegten Verteilungsschlüssel (80 % des Budgets entsprechend den Ausgaben im Vorjahr und 20 % aufgeteilt nach den vier Regionalsozialdiensten) jeder Regionaldienst ein eigenes Budget, welches er selbstständig zu bewirtschaften hat. Die Budgetverantwortung für die Regionalbudgets tragen die jeweilige Regional- und für das Gesamtbudget die Fachdienstleitung.

Die Regionaldienste haben die Aufgabe, die eigenständige Beobachtung der jeweiligen Aufgabenentwicklung vorzunehmen mit dem Ziel:

- Umlenkung von Hilfebedarfen auf der Basis von Analysen des interkommunalen Vergleiches und Eigenanalysen
- Analyse der Fall- und Kostenentwicklung

Voraussetzung für die Umsetzung der Budgetierung war der Ausbau des Fach- und Finanzcontrollings und eines damit verbundenen entsprechenden Berichtswesens. Hierauf wird später noch ausführlicher eingegangen.

In monatlichen Berichten über die Fallzahlen und Kostenentwicklungen wird die jeweilige Entwicklung der Gewährung der erzieherischen Hilfen und ihrer Auswirkungen dargestellt.

Diese Daten werden monatlich in der Sozialdienst-Leitungsrunde unter Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe besprochen, analysiert und je nach Entwicklung der Daten Steuerungsempfehlungen für die Regionaldienste erarbeitet. Hiernach wird diese Analyse in den jeweiligen Regionaldiensten erörtert und reflektiert. Durch diese Vorgehensweise wird der Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung vor Ort durch die jeweiligen Sozialarbeiter/Sozialarbeiterinnen des Sozialen Dienstes Rechnung getragen.

Weiterhin wurden entsprechend der Organisationsform des Sozialen Dienstes auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe für den Bereich der erzieherischen Hilfen organisiert und die Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen erhielten die Zuständigkeit für einen Regionaldienst. Dies hat die Kooperation und Zusammenarbeit der Mitarbeiter des Sozialen Dienstes und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe wesentlich verbessert. Die Mitarbeiterinnen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nehmen darüber hinaus an der wöchentlichen kollegialen Fallberatung der Sozialarbeiter/Sozialarbeiterinnen teil.

Das Berichtswesen veranschaulicht dem/der Fall verantwortlichen Sozialarbeiter/Sozialarbeiterin unmittelbar, welche Auswirkungen seine/ihre Entscheidung im Einzelfall auf die Fall- und Ausgabenentwicklung hatten. Dementsprechend fließt in die jeweilige Fallentscheidung über eine Hilfestellung auch eine Reflexion der vorhandenen und verausgabten Mittel ein.

### **3.3.2 Führen, Leiten und Steuern durch strategische und operative Zielvereinbarungen**

Das Prinzip des Führens, Leitens und Steuerns durch strategische und operative Zielvereinbarungen entspricht dem Modell der Neuen Steuerung in der Jugendhilfe und ist integraler Bestandteil des Leitungsverständnisses innerhalb des gesamten Fachbereiches für Kinder, Jugendlich und Familien.

Seit dem Jahr 2000 wird über Zielvereinbarungen seitens der Leitung gesteuert. Die Leitung entscheidet dementsprechend nicht mehr in Einzelfällen, z. B. bei teuren Erziehungshilfen, sondern es werden über den Einzelfall hinaus gemeinsam mit den Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen Ziele festgelegt, die sie in ihren Arbeitsbereichen selbstständig zu verwirklichen haben. Hierbei geht es nicht darum, Ziele von der oberen Leitungsebene unreflektiert

vorzugeben, sondern Ziele können nur erfolgreich und zu den Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen herübergebracht werden, wenn sie gemeinsam erarbeitet und formuliert sind. Verbindliche Kennzahlen untersetzen und konkretisieren die formulierten Ziele und machen sie überprüfbar, wie z. B., dass kein Kind unter sechs Jahren in einer stationären Heimeinrichtung untergebracht wird. Dies trägt bei zu:

- Klarheit
- Effektivität
- Effizienz
- qualifizierter Erfolgskontrolle

### **3.3.3 Finanzcontrolling**

Das jährliche Budget des Sozialen Dienstes beinhaltet neben Personal- sowie Verwaltungs- und Betriebskosten im Wesentlichen sogenannte Transferleistungen. Dies sind die Zahlungen, die die Stadt Osnabrück als öffentlicher Träger der Jugendhilfe an die jeweiligen Träger für deren Leistungserbringung im Rahmen von Einzelfallhilfen überweist. Die im Budget des Fachdienstes enthaltenen Haushaltsansätze für Transferleistungen werden auf die vier einzelnen Regionaldienste nach einem zuvor vereinbarten Schlüssel (siehe obige Darstellung) verteilt. Zur Unterstützung von Fachdienst- und Regionaldienstleitungen bei der Überwachung der Ausgabeentwicklung und der Einhaltung der zur Verfügung stehenden Budgets werden durch das fachbereichsinterne Controlling monatliche Berichte für den Fachdienst gesamt und für die vier Regionaldienste erstellt. Dabei erfolgt auch der Vergleich mit den Rechnungsergebnissen zum Stichtag der beiden Vorjahre.

Parallel dazu wird monatlich die Fallzahlenentwicklung dargestellt, ebenfalls differenziert nach Fachdienst insgesamt und den vier Regionaldiensten. Die Fallzahlen sind ein erster Indikator für die weitere Entwicklung der Ausgaben. Im Vergleich der einzelnen Hilfearten mit den Fallzahlen des Vorjahresstichtags können auffällige Entwicklungen verdeutlicht werden.

Durch den monatlichen Berichtszyklus werden die Budgetverantwortlichen regelmäßig und zeitnah über den jeweiligen Sachstand informiert. Fehlentwicklungen sind so frühzeitig zu erkennen. Der Budgetbericht ist eine Grundlage für das monatliche Budgetgespräch mit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Dort werden auffällige Abweichungen besprochen und bei Bedarf anschließend mit Unterstützung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, des fachbereichsinternen Controllings und/oder in den Regionaldiensten analysiert. Auf Basis dieser Analysen können wiederum Maßnahmen erarbeitet werden, um Fehlentwicklungen entgegenzusteuern.

### **3.3.4 Fachcontrolling**

Mit der Durchführung einer Beratung oder der Einrichtung beispielsweise einer Hilfe zur Erziehung verfolgen die Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen des Sozialen Dienstes bestimmte Ziele. Aus dem Spektrum der verschiedenen Hilfearten wird die Hilfeform ausgewählt, die im Einzelfall geeignet erscheint, die notwendige Unterstützung für die Hilfeempfänger (Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene, Familien) zu leisten.

Hinsichtlich der Ziele, die mit der Hilfe verfolgt werden, ist zu unterscheiden zwischen

- den generellen Zielen der Hilfeart und
- den individuellen Zielen des Einzelfalls.

Die generellen Ziele sind Gegenstand von Zielvereinbarungen innerhalb des Sozialen Dienstes, die in einem Controllingbogen dokumentiert werden (Anlage 3). Zu den individuellen Zielen erfolgen nähere Ausführungen unter Wirksamkeitsanalyse und 3.3.4 (Hilfeplanung).

Mit jeder Hilfeform werden mehrere spezifische Ziele verfolgt. Natürlich ist es von Bedeutung, bei der Einrichtung und Durchführung einer Hilfe diese Ziele im Wesentlichen zu erreichen. Die Fachdienstleitung des Sozialen Dienstes und die Regionaldienstleiter erarbeiten Zielvereinbarungen - die Formulierungen werden jährlich überprüft und gegebenenfalls aktualisiert - bezogen auf die einzelnen Hilfearten.

Die Erreichung eines angestrebten Zieles muss, wie schon oben beschrieben, messbar sein. Im Rahmen des Fachcontrollings wird der überwiegende Teil der Daten, die zur Überprüfung der Zielerreichung herangezogen werden, den Datenerfassungen der Sozialarbeiter/Sozialarbeiterinnen im EDV-Programm Info 51 entnommen. Ziele, deren Messbarkeit einen unverhältnismäßig hohen Aufwand an Datenerfassung erfordert, werden nicht Gegenstand des Controllingprozesses. Ebenso ist z.B. die Steuerbarkeit der Zielerreichung ein wichtiges Kriterium. So werden etwa Hilfen für unbegleitete ausländische Flüchtlinge von einigen Zielvereinbarungen ausgenommen, da der Aufenthalt dieser jungen Menschen in der Stadt Osnabrück nicht zu beeinflussen ist.

Im Gegensatz zum Verfahren der Budgetierung und zum Finanzcontrolling sind nicht finanzielle Zielsetzungen Inhalt des Fachcontrollings, sondern ausdrücklich sozialpädagogische Fachziele. Dies wird hier am Beispiel der Ziele der Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII näher erläutert:

- Förderung der sozialen Kompetenz des Kinder; Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern
- Förderung der Unabhängigkeit der Familie von institutionellen Hilfen

Ebenfalls anders als bei finanziellen Zielsetzungen, deren Erreichung relativ leicht anhand eindeutiger Fakten, den tatsächlich erfolgten Buchungen, nachzuvollziehen ist, lässt sich die Erreichung fachlicher Ziele oft nur annäherungsweise prüfen. Entsprechend vereinbart der Soziale Dienst Indikatoren, die zur Messung der Zielerreichung herangezogen werden. Zu dem ersten Punkt wird davon ausgegangen, dass im Falle einer erfolgreichen Hilfe gem. § 32 SGB VIII eine weitergehende stationäre Hilfe nicht erforderlich ist. Ausnahmen werden zugestanden, so dass als Kennzahl 90 % der im jeweiligen Kalenderjahr beendeten Hilfen vereinbart wurde, denen keine stationäre Anschlusshilfe folgen soll.

Mit dem Ziel unter dem zweiten Punkt wird die erforderliche Befähigung zu einem selbständigen Leben betont (Empowerment, Hilfe zur Selbsthilfe). Um die Zielerreichung zu gewährleisten, soll die einzelne Hilfe nach längs-

tens zwei Jahren beendet sein. Eine längere Hilfedauer würde eher die Abhängigkeit von der Hilfe verstärken und wäre aus pädagogischer Sicht in der Regel kontraproduktiv. Einbezogen in die Auswertung werden alle Hilfen des Kalenderjahres (außer Abbrüche und Wegzüge). Die Kennziffer liegt ebenfalls bei 90 %.

An beiden Beispielen lässt sich der Zusammenhang zwischen den fachlichen und den finanziellen Ressourcen verdeutlichen. Aus fachlicher Sicht ist es von großer Bedeutung, das Kind und seine Eltern zu stärken, um die Familie für alle Mitglieder zu erhalten. Dabei soll die Familie absehbar selbstständig und ohne professionelle Unterstützung leben. Natürlich wirkt sich eine Erreichung dieser fachlichen Ziele auch finanziell aus. Die maximale Hilfedauer sorgt für kalkulierbare Ausgaben, weitere Ausgaben für eine teure stationäre Folgehilfe fallen nicht an. Im Idealfall erhält also die Familie die bestmögliche Unterstützung, gleichzeitig werden die Ausgaben für die Stadt Osnabrück als Kostenträger minimiert.

Die Zielvereinbarungen werden für das Kalenderjahr getroffen. Auswertungen erfolgen nach Abschluss des Kalenderjahres, aber auch zum 30.06. des Jahres. Diese unterjährige Auswertung soll wiederum frühzeitig auf sich ggf. abzeichnende Abweichungen aufmerksam machen und so Gelegenheit zu einem frühen Gegensteuern geben. Im Falle von Abweichungen erhalten die Regionaldienste vom Fachbereichscontrolling die für eine genauere Analyse erforderlichen Falldaten (Anlage 4). Aus den Ergebnissen der Analyse werden mögliche Maßnahmen zur Gegensteuerung erarbeitet.

#### Wirksamkeitsanalysen

Initiiert durch den Interkommunalen Vergleichsring erfolgt seit 2003 im Sozialen Dienst der Stadt Osnabrück eine Einschätzung der Wirksamkeit von Hilfen. In die Wirksamkeitsanalyse einbezogen werden die Hilfearten, bei denen ein Hilfeplan erstellt wird. Nach Beendigung einer Hilfe erfolgt die Einschätzung jeweils aller am Hilfeplan beteiligten Akteure, mit welchem Grad die individuellen Ziele des Hilfeplans erreicht wurden.

Im Jahr 2005 wurde ein im Vergleich zu den beiden Vorjahren ergänzter Bogen zur Erfassung dieser Einschätzung verwandt (siehe Anlage 5). In den ersten beiden Jahren waren die Zielerreichungsgrade in Schritten von 25 % vorgegeben; die Einschätzung erfolgte durch die am Hilfeplan Beteiligten, die sich auf eine gemeinsame Einschätzung der Wirksamkeit der Hilfe verständigen mussten. In 2005 wurde dem Wunsch nach einer weiteren Differenzierung Rechnung getragen mit Stufen von 10 %. Auch wurden auf Wunsch der freien Träger eine jeweils separate Einschätzung der Wirksamkeit einer Hilfe durch die Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen des Sozialen Dienstes, der Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen der Träger der Hilfen, den Kindern, Jugendlichen, jungen Erwachsenen und den Personensorgeberechtigten abgegeben.



Zur Bewertung und Vergleichbarkeit der Ergebnisse wurden die Zielerreichungsgrade wie folgt in die der vorherigen Systematik eingefügt:

	<b>2005</b>	<b>2003-2004</b>
nicht erfolgreich	0 % bis 30 %	0 % und 25 %
mäßig erfolgreich	40 % bis 60 %	50 %
erfolgreich	70 % bis 100 %	75 % und 100 %

In den Vorjahren nahmen die Regionaldienste bei Hilfearten mit auffallend niedrigen Bewertungen Analysen vor, um Ursachen herauszufiltern und Erkenntnisse für Optimierungen im Hilfeplanverfahren zu gewinnen. Sicherlich auch als Folge dieser Analysen ist in der Entwicklung der Ergebnisse von nunmehr drei Jahren eine positive Tendenz festzustellen:

	<b>2005</b>	<b>2004</b>	<b>2003</b>
nicht erfolgreich	13,4 %	20,4 %	26,1 %
mäßig erfolgreich	13,9 %	16,6 %	19,0 %
erfolgreich	72,7 %	63,0 %	54,9 %

Die Betrachtung der Bewertungen durch die verschiedenen an der Hilfe beteiligten Parteien verdeutlicht eine wesentliche Übereinstimmung:

	<b>FD 51-3</b>	<b>Träger</b>	<b>Kind...</b>	<b>PSB</b>
nicht erfolgreich	13,4 %	9,9 %	11,7 %	15,4 %
mäßig erfolgreich	13,9 %	13,4 %	16,2 %	14,7 %
erfolgreich	72,7 %	76,7 %	72,1 %	69,9 %

In dem Bewusstsein, dass es sich bei dieser Art der Wirksamkeitsanalyse um eine Einschätzung und nicht ein inhaltlich-methodisches Verfahren handelt, das wissenschaftlichen Ansprüchen genügt, wurde diese Analyse im Rahmen der AG §78 akzeptierend, aber auch kritisch zur Kenntnis genommen. Die Ergebnisse bedeuten für alle Beteiligten eine ständig wiederkehrende Herausforderung im Sinne einer kritischen Reflexion. Hierbei gilt auch immer zu berücksichtigen, dass jeder Hilfe ein Kontrakt zu Grunde liegt, der gemeinsam von mehreren Partnern abgeschlossen wird und eingehalten werden muss. Nur wenn dies erfolgt, ist eine wesentliche Voraussetzung zur Erreichung der vereinbarten Ziele gegeben.

### **3.3.5 Hilfeplanung**

Das Instrument für die Steuerung einer erzieherischen Hilfe im Einzelfall ist die Hilfeplanung. Sie ist ein zentraler Baustein der Prozessplanung und beinhaltet einen unter den Beteiligten ergebnisoffenen Aushandlungsprozess mit jeweils differenzierter Auftragsklärung. Die Hilfeplanung ist darüber hinaus der zentrale Ort, die Ergebnisqualität und damit die Wirkung von erzieherischen Hilfen festzustellen (siehe Wirksamkeitsanalysen). Hinsichtlich der Feststellung der Wirksamkeit und auch der weiteren konkreten Planung eines Betreuungsverlaufes ist von entscheidender Bedeutung, dass die jeweils festgelegten Ziele für eine Hilfe im Rahmen der Hilfeplanung präzise,

konkret und messbar festgelegt werden. Dieses führt in der Praxis jedoch immer wieder bei sehr komplexen, vielschichtigen Betreuungsprozessen zu Schwierigkeiten. Daher benötigen die Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen des Sozialen Dienstes und die Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen der freien Träger der jeweiligen Leistungsangebote eine Unterstützung und die zusätzliche Qualifikation für die Zielfindung bei der Hilfeplanung. Diese erfolgt und erfolgte in Osnabrück in der Form der Durchführung von Qualitätsdialogen. Ziel dieser Qualitätsdialoge ist, in der Diskussion mit den Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen des Sozialen Dienstes und denen der Träger der erzieherischen Hilfen den Prozess der Hilfeplanung zu optimieren. Einerseits werden bei diesem Qualitätsdiskurs beispielhaft als Arbeitshilfe für ein bestimmtes Rahmenziel „Verselbstständigung“ und eine Hilfeart, z. B. „Betreutes Wohnen gem. § 34 SGB VIII“ Ziele entwickelt und unter der SMART-Vorgabe formuliert:

- **S**pezifisch
- **M**essbar
- **A**ngemessen, erstrebenswert, attraktiv
- **R**ealisierbar
- **T**erminiert

Weiterhin wird festgelegt, wie der optimale Prozessverlauf (Hilfeplangespräche, Berichte, Absprachen etc.) einer Hilfe sein sollte.

In der Stadt Osnabrück wurden Qualitätsdialoge in diesem Sinne zwischen Sozialem Dienst und der Tagesbetreuung Don Bosco Kath. Jugendhilfe, den Trägern des Betreuten Wohnens zum Thema „Verselbstständigung“ und den Trägern der Sozialpädagogischen Familienhilfe zum Thema „Verbesserung der familiären Kompetenzen“ sowie zum Thema „Heimrückführung“ mit dem Träger Don Bosco Kath. Jugendhilfe durchgeführt (das Beispiel eines Zieltableaus ist als Anlage 6 beigefügt).

### **3.3.6 Fachstelle 35 a SGB VIII bei Stadt und Landkreis Osnabrück**

Mit Einführung des § 35 a wurde die Eingliederungshilfe in das SGB VIII eingefügt. Damit sind Leistungen für seelisch Behinderte oder von einer solchen Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche und entsprechend § 41 SGB VIII für junge Volljährige in den Zuständigkeitsbereich der Jugendhilfe gegeben worden.

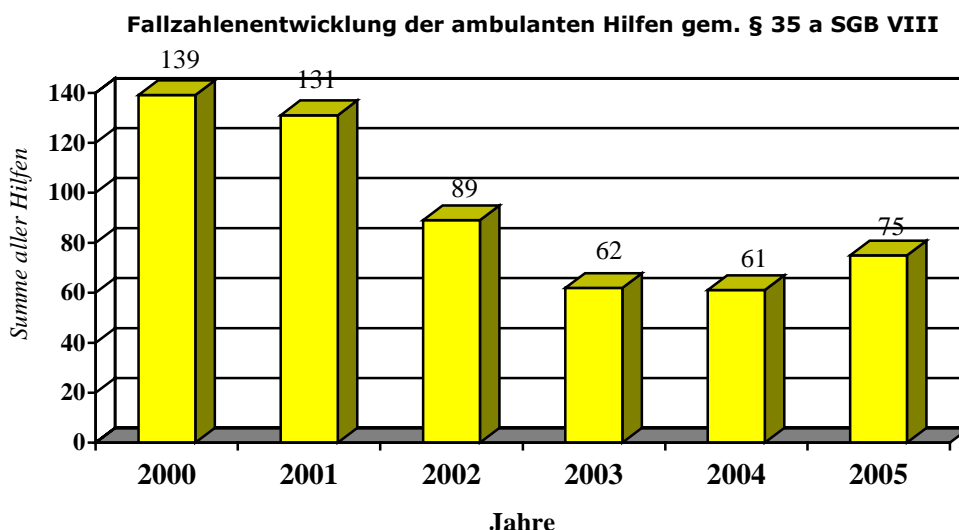
Maßnahmen nach § 35 a bzw. § 41 i.V.m. § 35 a SGB VIII setzen neben einer drohenden oder bereits vorhandenen seelischen Störung darüber hinaus voraus, dass ein soziales Integrationsrisiko hinzu tritt, welches die Entwicklung des Kindes oder des Jugendlichen bzw. jungen Volljährigen, seine Eingliederung in die Gesellschaft und sein Heranwachsen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit aller Voraussicht nach nicht unerheblich beeinträchtigen wird.

Obwohl die Teilleistungsstörungen (Legasthenie, Dyskalkulie) nicht nur die einzige Indikation des § 35 a SGB VIII darstellt, entstanden in diesem Bereich auch in der Stadt Osnabrück zunächst größere Probleme durch stark ansteigende Fallzahlen. Hierbei sind Teilleistungsstörungen nicht mit seelischer Behinderung gleichzusetzen. Denn nicht jede Entwicklungsstörung

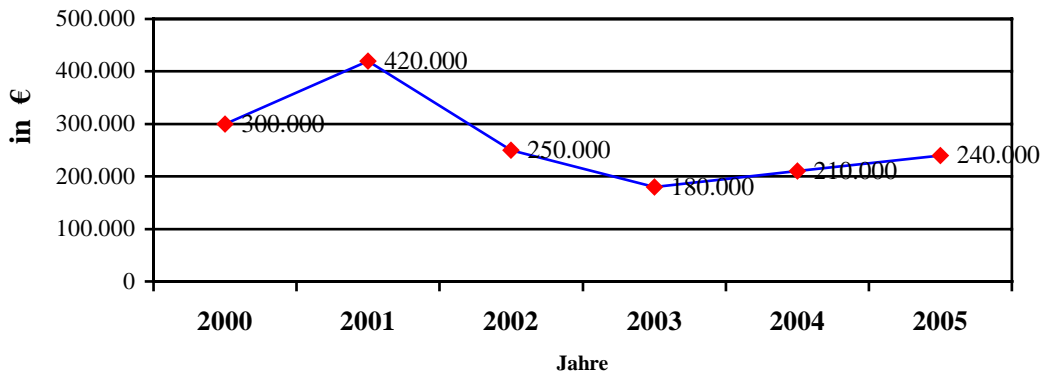
schulischer Fertigkeit hat Krankheitswert. Es entstand jedoch der Eindruck, dass aufgrund von offensichtlichen Defiziten des Schulsystems im Umgang mit diesen Störungen und gefördert durch massive Werbemaßnahmen einer stetig steigenden Anzahl von Leistungsanbietern und Nachhilfeinstitutionen, Eltern immer bereitwilliger Jugendhilfeleistungen beantragten mit dem Ziel, dem Schulversagen und den enttäuschten Schullaufbahnvorstellungen ihrer Kinder Abhilfe zu schaffen. Daher war es nicht länger hinnehmbar, die unzureichenden Angebote der Schule und deren Systemschwächen mit kostenintensiven Leistungen der Jugendhilfe auszugleichen.

Da es in diesem Zusammenhang immer wieder Zuständigkeitsprobleme gab, wurde im Rahmen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) der § 10 SGB VIII neu gefasst. In dieser Vorschrift wird nun neben anderen Sozialleistungsträgern ausdrücklich die Schule erwähnt, deren Leistungen vorrangig gegenüber den Leistungen der Jugendhilfe sind.

Um eine bessere Abgrenzung in der Diagnostik zwischen umschriebenen Entwicklungsstörungen schulischer Fertigkeiten und einer vorhandenen oder drohenden seelischen Störung zu erreichen, wurde beim gemeinsamen Gesundheitsdienst von Landkreis und Stadt Osnabrück eine „Fachstelle § 35 a“ eingerichtet. Diese Fachstelle verfügt über Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen mit medizinischen, psychologischen und differenzial-diagnostischen Spezialkenntnissen, die ein Gutachten zur Frage der Voraussetzungen des § 35 a SGB VIII erstellen. Ergebnis dieser Qualifizierung der Diagnostik war, dass die Hilfestellung auf die Kinder, die infolge ihrer Teilleistungsstörungen und einer vorhandenen oder drohenden seelischen Behinderung im Sinne des § 35 a SGB VIII beeinträchtigt sind, konzentriert wurde. Dieses hatte folgende Fallzahlen- und Ausgabenentwicklung zur Folge:



### Entwicklung der Ausgaben ambulanter Hilfen gem. § 35 a SGB VIII (Teilleistungsstörungen)



#### 3.3.7 Personalausstattung

Eine Erkenntnis aus der Vergleichsringarbeit war weiterhin, dass der Soziale Dienst der Stadt Osnabrück die zweitschlechteste Personalausstattung aller im Vergleichsring vertretenen Kommunen hatte. Damit verbunden war eine hohe Fallbelastung der Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen. In dieser überdurchschnittlichen Fallbelastung wurde gleichzeitig auch eine Ursache für die hohen Fallzahlen gesehen, weil angesichts der beengten Zeitressourcen des Sozialen Dienstes dieser die Weiterbetreuung und Begleitung von Familien bzw. Kindern oder Jugendlichen in Form einer erzieherischen Hilfe an einen freien Träger relativ frühzeitig übergab.

Aus diesem Grunde wurden im Jahre 2002 befristet zunächst auf ein Jahr vier zusätzliche Sozialarbeiter/Sozialarbeiterinnen angestellt, mit dem Ziel, durch dieses Mehr an Personal auftretende Hilfebedarfe durch eigene Leistungen im Vorfeld von erzieherischen Hilfen Rechnung zu tragen und zu erreichen, dass Hilfen zur Erziehung sich erübrigen. Mit diesen zusätzlichen Stellen sollten Einsparungen im Bereich der Hilfen pro Stelle in Höhe von 75.000 € erzielt werden. Da diese Einsparungsvorgaben - in Verbindung mit den anderen Steuerungselementen - erfüllt werden konnten, wurde die Laufzeit der vier zusätzlichen Stellen um ein weiteres Jahr verlängert und im Jahre 2004 in feste Planstellen umgewandelt.

#### 3.3.8 Zusammenlegung der Regionaldienste und des Adoptions- und Pflegekinderdienstes (APD) in einem Fachdienst Familie - Sozialer Dienst (SD)

Aus Anlass der Delegation der Budgetverantwortung im Bereich der erzieherischen Hilfen und auf dem Hintergrund der Ergebnisse des IKO-Kennziffernvergleiches wurde die Frage der Zuständigkeiten für die Vollzeitpflege sowie der Zusammenarbeit zwischen APD und der Regionaldienste auf Leitungsebene des Fachbereiches grundsätzlich diskutiert und u. a. folgende Vorgaben bestätigt bzw. neu vereinbart:

- Die Betreuung der Herkunftsfamilie erfolgt durch den SD, die der Pflegefamilie durch den APD.

- Die Federführung bei der Hilfeplanung und dessen Fortschreibung - soweit eine Rückführung in den elterlichen Haushalt geplant ist - obliegt dem SD, bei dauerhaften Verbleib in der Pflegefamilie dem APD. Der APD ist bei Fremdunterbringungen von Kindern unter zehn Jahren immer zu beteiligen.
- Die letztliche Entscheidung, ob eine Pflegefamilie oder eine Einrichtung für das Kind gesucht werden soll, trifft der SD; in welcher Pflegefamilie die Unterbringung erfolgt, entscheidet der APD.
- Die Budgetverantwortung auch für Betreuung in einer Pflegefamilie liegt beim SD, für die Werbung und Qualifizierung von Pflegeeltern beim APD.
- Verpflichtende Teilnahme des APD an der Fallkonferenz bei möglichen Fremdunterbringungen von Kindern unter zehn Jahren; bei älteren Kindern bei Bedarf.

Im Zusammenhang mit dieser Diskussion wurde eine Regionalzuständigkeit auch für den APD vereinbart. Somit erhielten die vier Regionaldienste eine feste Ansprechpartnerin und diese einen für sie zuständigen Regionaldienst. Durch diese Regelung wuchs das gegenseitige Verständnis für die Position und Haltung des jeweiligen Dienstes sowie die gemeinsame Verantwortung für Aufgabenwahrnehmung mit der Folge, dass die Kooperation untereinander intensiver und enger wurde.

Diese positive Entwicklung wurde unterstützt und ausgebaut durch die Zusammenlegung des SD und des APD zu einem gemeinsamen Fachdienst im Februar 2004.

### **3.4 Definitions- und Wahrnehmungsprozesse der am laufenden Hilfeprozess beteiligten Akteure**

In der Diskussion und Analyse der interkommunalen Differenzen hat sich gezeigt, dass die Fallzahlen der Kommunen im Bereich der Hilfe zur Erziehung nicht alleine das Resultat eines nach objektiven und fachlichen Kriterien interkommunal vollständig vergleichbaren professionellen Handelns sozialpädagogischer Fachkräfte sind.

Vielmehr wurde festgestellt, dass die Wahrnehmungs- und Definitionsprozesse der Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen der Sozialen Dienste bei der Höhe der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung eine zentrale und nicht zu unterschätzende Bedeutung einnehmen, so dass hier ebenso Ansatzpunkte zur Entwicklung von Steuerungsstrategien vorhanden sind.

Für die Stadt Osnabrück ergaben sich hieraus folgende Konsequenzen:

- verpflichtende Beratung vor Gewährung einer erzieherischen Hilfe im Rahmen einer kollegialen Fachberatung unter Mitwirkung der Wirtschaftlichen Erziehungshilfe in den Regionalen Diensten, um in die Beurteilung eines Fallgeschehens möglichst unterschiedliche Sichtweisen und Haltungen einfließen zu lassen

- Entwicklung von Standards für die unterschiedlichen Hilfearten zur Erziehung einschließlich Umfang und Dauer der Unterstützungshilfen (siehe Fachcontrolling)
- im Rahmen der Zielfindungsdiskussion für die Vereinbarung operativer und strategischer Ziele anhand der Datenanalysen einen durch die Fachdienstleitung moderierten ständigen Auswertungs- und Kommunikationsprozess im Sozialen Dienst führen, wo auffällige Entwicklungen diagnostiziert werden und in einen Selbstreflexionsprozess in Verbindung gebracht werden mit den jeweiligen Sichtweisen und Haltungen der Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen des Sozialen Dienstes

Aus diesem ständigen fachlichen Kommunikations-, Reflexions- und Veränderungsprozess sind dann jeweils entsprechende Zielvereinbarungen und Kontrakte abzuleiten, die Leitlinien für die Fallbearbeitung im Sozialen Dienst darstellen.

### **3.5 Selbstverständnis und Außenwahrnehmung des Sozialen Dienstes bei den potenziellen Adressaten**

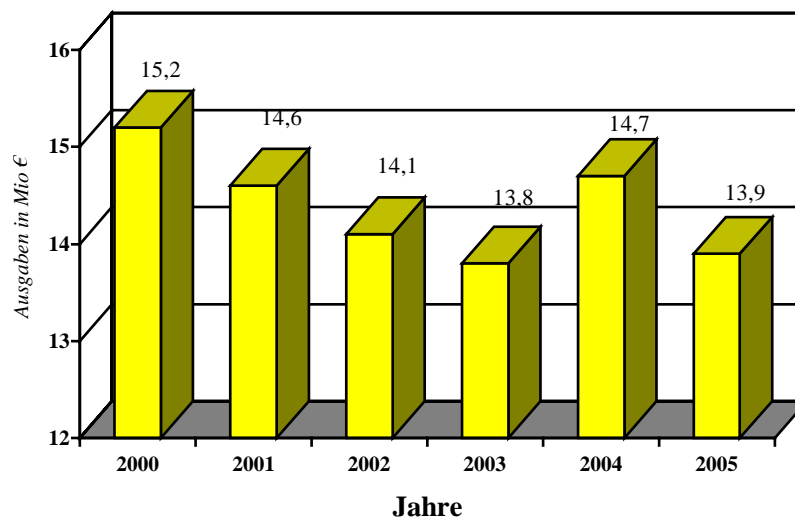
Der Soziale Dienst hat sich in einem ausführlichen Diskussionsprozess ein Leitbild gegeben, das im Jugendhilfeausschuss beraten und zustimmend zur Kenntnis genommen wurde. In diesem Leitbild bezeichnet sich der Fachdienst als nah am Bürger befindliche und Wohnort nahe organisierte Anlaufstelle für Kinder, Jugendliche und Familien auf der Grundlage des SGB VIII. Im Leitbild heißt es weiterhin, dass der Soziale Dienst Hilfen veranlasst, vermittelt oder entwickelt für Kinder, Jugendliche und deren Familien. Hierbei wird die Hilfe ermöglicht, die notwendig ist. Die Hilfe soll flexibel, schnell und unbürokratisch eingeleitet werden. Dieses Leitbild ist weiterhin Grundlage der Arbeit des Fachdienstes Sozialer Dienst und soll die Außenwahrnehmung des Fachdienstes bei seinen potenziellen Adressaten und Kooperationspartnern prägen.

Weiterhin wurde im Rahmen einer verbesserten Vernetzungsarbeit insbesondere zu den Kindertagesstätten und den Schulen die Möglichkeiten für die Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien (z. B. zum Thema Kindesvernachlässigung) seitens des Sozialen Dienstes dargestellt und Möglichkeiten zur Verbesserung der Kooperation besprochen.

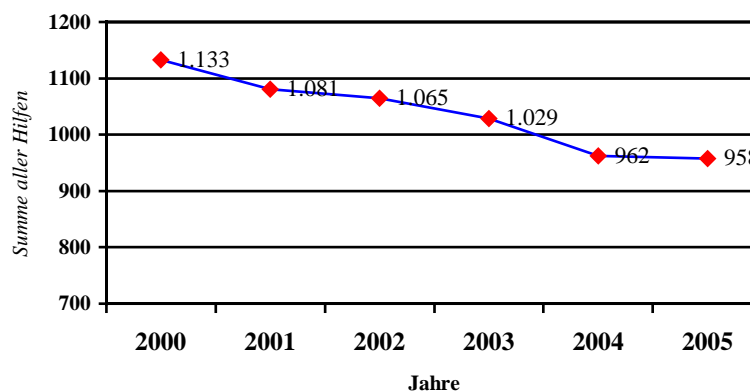
#### 4. Anwendung der Steuerungsinstrumente auf den Bereich der Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen, Hilfen für junge Volljährige und Schutzmaßnahmen und deren Auswirkungen

Die zuvor dargestellten und im Rahmen des Interkommunalen Vergleiches diskutierten Steuerungselemente haben sich deutlich auf die Entwicklung von Hilfen zur Erziehung in den Jahren 2000 - 2005 in der Stadt Osnabrück ausgewirkt.

**Ausgaben für erzieherische Hilfen, Hilfen für junge Volljährige, Eingliederungshilfen und Schutzmaßnahmen (ohne Einnahmen)**



**Fallzahlen der erzieherischen Hilfen, Hilfen für junge Volljährige, Eingliederungshilfen und Schutzmaßnahmen**



So hat sich sowohl in Hinblick auf die Kostenentwicklung wie auch bei der Fallzahlentwicklung eine deutliche Reduzierung ergeben.

Im Jahre 2004 ergab sich zwar weiterhin ein Rückgang der Fallzahlen, trotzdem stiegen die Ausgaben. Dies liegt begründet in den Fremdunterbringungen. Im Jahre 2005 stiegen die Ausgaben für die stationären Hilfen im Rahmen des § 35 a SGB VIII um ca. 300.000 €. Da es sich bei den stationären Hilfen jedoch um sehr teure Hilfen handelt, war dies nicht in dem Ausmaß an den Fallzahlen ablesbar. Weiterhin ergaben sich erhöhte Ausgaben im Bereich der Heimerziehung. Dies wurde auch nicht an der Entwicklung der Fallzahlen deutlich, da der Grund in der Länge der jeweiligen Unterbringungen begründet war. So wurden im Jahre 2004 insgesamt ca. 4000 Pflage tage mehr für die Heimunterbringungen benötigt als im Jahre 2003, was einen Kostenanstieg von ca. 400.000 € ausmacht. Zu den Fremdunterbringungen insgesamt folgen später noch weitere Erläuterungen.

Im Kontext der Umsetzung der Steuerungselemente hat sich der Soziale Dienst folgende grundsätzliche strategische Ziele gesetzt:

### **Ressourcen nutzen Verantwortung fördern**

Mit dieser Vereinbarung werden auch Haltungen und Sichtweisen der Sozialarbeiter/Sozialarbeiterinnen geprägt, die Leitlinie bei der Feststellung des Unterstützungs- und Förderbedarfs wurden.

In der Falleingangsphase bei den Regionaldiensten steht nicht der Bedarf nach erzieherischer Hilfe, sondern in einem intensiven Beratungs- und Diagnoseprozess zunächst die Abklärung von Eigenressourcen bei Kindern, Jugendlichen und Eltern im Mittelpunkt und in welchem Maße sie dementsprechend selber - unter Inanspruchnahme sozialräumlicher Unterstützungsangebote - zur Lösung ihrer Probleme beitragen können.

Auf der Grundlage der genannten generellen Zielvorgabe wurden im Zusammenhang mit der ebenfalls abgestimmten Zielvereinbarung

### **Vorrang präventiver Hilfen**

u. a. folgende Maßnahmen entwickelt und durchgeführt:

- Der Deutsche Kinderschutzbund Osnabrück entwickelte das präventive Angebot des „Erziehungs-ABC“, eine Elternschule für bildungsferne, sozial benachteiligte Familien in Anlehnung an das vom Deutschen Kinderschutzbund entwickelte Elternkurskonzept „Starke Eltern - starke Kinder“. Seit 2004 werden jährlich mehrere Schulungen durchgeführt und von Eltern bzw. Elternteilen besucht, die ausschließlich der Soziale Dienst vermittelt.
- Am 01.01.2002 wurde das Pilotprojekt „Aufsuchende Familienhilfe für junge Mütter“ (Hebammen-Projekt) in Trägerschaft der Stiftung „Eine Chance für Kinder“ und in Kooperation mit der Stadt Osnabrück, Sozialer Dienst, begonnen. Im Rahmen dieses Projektes werden Frauen bereits in der Schwangerschaft bis zur Vollendung des 1. Lebensjahres des Kindes von Hebammen unterstützt und gefördert. Die Koordination des Projektes sowie die Begleitung der Hebammen unter jugendhilfespezifischen Aspekten ist die vorrangige Aufgabe der hier tätigen Sozialarbeiterin des



Sozialen Dienstes. Diese Hilfeform zeichnet sich durch einen sehr frühen und präventiven Ansatz aus und arbeitet mit dem Ziel, Eltern für die Bedürfnisse ihres Kindes zu sensibilisieren, Informationen zur Entwicklung von Kindern zu vermitteln sowie den Zugang zu den unterschiedlichen erforderlichen Unterstützungssystemen aufzuzeigen. Junge Eltern, aber auch Eltern mit persönlichen und sozialen Schwierigkeiten, sollen somit in die Lage versetzt werden, frühzeitig Verantwortung für ihre Kinder zu übernehmen.

- Die erfolgreiche Arbeit des Projektes „Aufsuchende Familienhilfe für junge Mütter“ mit Kindern bis zu einem Jahr hat u. a. dazu geführt, dass eine Ausweitung dieses präventiven Ansatzes auch auf Mütter mit 1- und 2-jährigen Kindern in problembelasteten Situationen für notwendig erachtet wurde. Diese Auffassung entstand in dem Arbeitskreis „Kindesvernachlässigung“, bestehend aus dem Jugend- und Gesundheitsdezernenten, Vertreter/Vertreterinnen von Kinderärzten/Kinderärztinnen in freier Praxis, in Krankenhäusern und städt. Gesundheitsamt sowie Vertreter/Vertreterinnen von Beratungsstellen und des Fachbereiches für Kinder, Jugendliche und Familien. Die Geschäftsführung obliegt dem Sozialen Dienst. Der Bedarf für diese Zielgruppe ergibt sich einerseits durch die Abnahme der U-Untersuchungen mit steigendem Alter, andererseits sind diese Kinder in der Regel institutionell nicht erfasst und somit fehlt häufig dieser Zielgruppe ein niedrighschwelliges Informations- und Beratungsangebot. Innerhalb des Arbeitskreises wurde unter jugend- und gesundheitsspezifischen Aspekten eine entsprechende Konzeption erarbeitet, dessen Umsetzung in 2006 vorgenommen wird.
- Unter dem Dach des städtischen Bündnisses „Zukunft Osnabrück - Familie geht vor“, haben sich unter Koordination des Sozialen Dienstes Einrichtungen und Organisationen zusammengeschlossen mit den Zielen:
  - das Thema Erziehung von Kindern und Jugendlichen ins Gespräch zu bringen
  - die Lobby für Familien auf breiter Front zu stärken
  - Eltern und Personen, die Kinder erziehen in ihrer Erziehungsaufgabe zu stärken, zu informieren und zu unterstützen
  - dadurch zu einem positiven Erziehungsklima in der Stadt Osnabrück beizutragen und damit Erziehung zu einem Thema zu machen, über das man sich offen austauschen kann und die Informations- und Beratungsangebote in dieser Stadt möglichst frühzeitig nutzt.

Im Jahre 2006 wurde in diesem Kontext eine Aktion durchgeführt, verbunden mit der Erstellung einer Informationsbroschüre und Plakatserie zu den „Acht Sachen,..“, die Grundsätze benennen, die eine wertvolle Erziehung prägen. Verbunden war die Aktion mit einer Veranstaltungsreihe von ca. 40 Veranstaltungen zum Thema Erziehung. Die Veranstaltungsreihe wurde von den im Bündnis zusammengeschlossenen Institutionen organisiert und durchgeführt. Sie soll in regelmäßigen Abständen zu jeweils bestimmten Schwerpunkten wiederholt werden.

- Im Jahre 2002 entstanden zwei Familientreffs in der Stadt Osnabrück. Währenddessen die traditionellen Angebote der Familienbildung überwiegend von bildungsnahen Bevölkerungsschichten wahrgenommen werden, haben sich die Evangelische Familien-Bildungsstätte und die Katholische Familien-Bildungsstätte entschlossen, sich mit ihrem Bildungsangebot dem Gemeinwesen zu öffnen, mit der Gründung der beiden Familientreffs in unterversorgten städtischen Regionen an der Iberger Straße 13 (Wohngebiet rund um den Rosenplatz) und der Martinstraße 100 (Stadtteil Wüste/Weststadt). Mit diesem niedrigschwelligen sozialräumlichen Angebot sollten Eltern möglichst aller Lebenslagen und Bevölkerungsschichten angesprochen werden. Die Familientreffs sollten darüber hinaus einen Beitrag leisten zur Verbesserung der Lebensqualität im Stadtteil; sollten familienergänzend und familienbegleitend zur Bewältigung der vielfältigen Aufgaben und Probleme der Familie im Sinne von Prävention beitragen. Durch eine Kooperation von Familienbildung und dem Aufgabenbereich Jugendhilfe/ erzieherischen Hilfen sollte darüber hinaus erreicht werden, einen Zugang zu „Problemfamilien“ zu finden, die bisher weniger über präventive Familienbildungsangebote erreicht werden konnten. Die Familientreffs und die jeweiligen Regionaldienste befinden sich im gleichen Dienstgebäude.
- Innerhalb der Fallarbeit des Sozialen Dienstes wurden die präventiven und operativen Ziele weiter entwickelt:
  - vorhandene Fälle in den Regionaldiensten intensiver zu bearbeiten (umfangreichere Diagnostik, Hilfeplangespräche intensiver und qualifizierter, Ressourcen des Klienten und seines sozialen Umfeldes stärken und aktivieren), damit intensive erzieherische Hilfen nicht erforderlich wurden
  - Kinder, Jugendliche und ihre Bezugspersonen in Krisensituationen sollten möglichst qualitativ und quantitativ so betreut und beraten werden, dass Hilfe zur Erziehung nicht notwendig wird.
  - Im Kontext der Entwicklung von Wirksamkeitsanalysen durch das Fachcontrolling (siehe obige Darstellung) rückte die Frage der Ergebnisqualität in den Vordergrund, also die Frage nach den Wirkungen erzieherischer Hilfen. Die einschlägigen Ergebnisse verschiedener Studien wie „Leistungen und Grenzen von Heimerziehung“ (JuLe-Studie 1999) sowie die Ergebnisse der „Jugendhilfe-Effekte-Studie“ (JES-Studie 2002) kamen u. a. zu dem Ergebnis, dass Hilfen zur Erziehung nur dann wirksam sein können, wenn die Beteiligten zur Mitwirkung bereit sind. Fremdunterbringungen sind dann weniger erfolgreich, wenn sie es mit Familien und deren Kinder zu tun haben, die das Heim/Pflegefamilie als dauerhaften Lebensort nicht akzeptieren können oder wollen. Auf dieser Grundlage wurde das operative Ziel vereinbart, nur noch dann Hilfen zur Erziehung zu gewähren, wenn eine auf Veränderung der derzeitigen Situation ausgerichtete Mitwirkungsbereitschaft bei den Kindern, Jugendlichen und Familien besteht (Ausnahme bei Kinderschutzaspekten im Rahmen von Kindeswohlgefährdung). Die Hilfe ist vorerst kurzfristig zu gewähren, wenn die Mitwirkungsbereitschaft der Kinder, Jugendlichen, jungen Erwachsenen entwickelt werden muss. Im Rahmen der Fallkonferenzen hat ei-

ne Wirksamkeitsprognose zu erfolgen, inwieweit die Voraussetzungen für einen sinnvollen und wirkungsvollen Hilfeverlauf vorliegen. Kriterien für diese Prognosen sind:

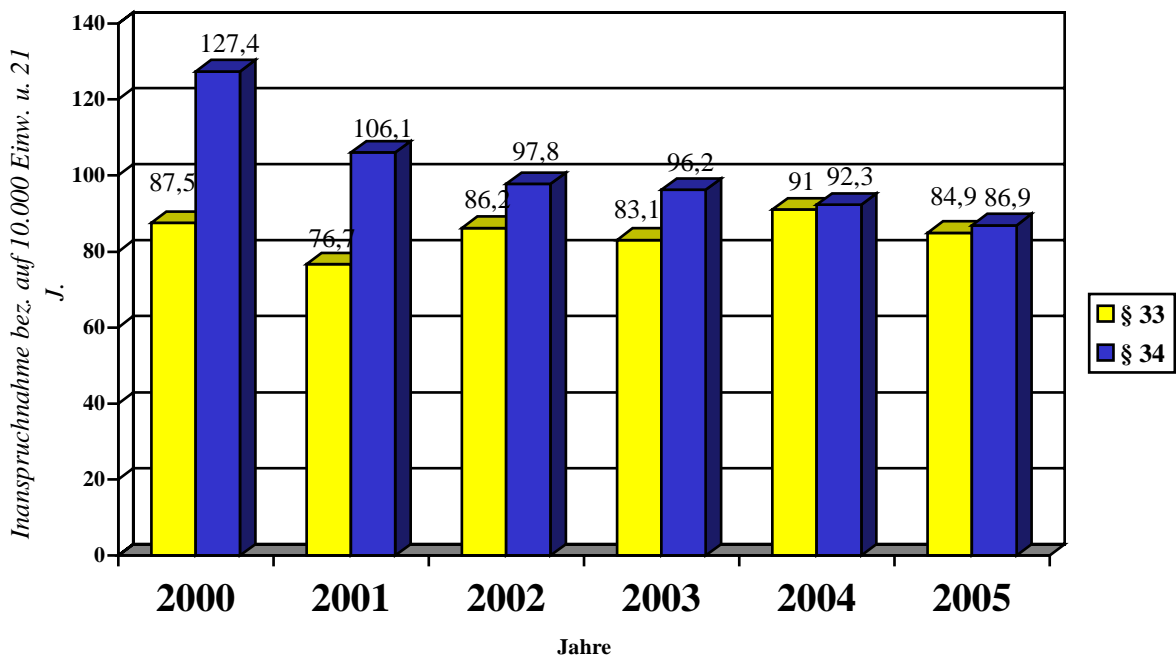
- a) Besteht eine Mitwirkungsbereitschaft der Beteiligten?
- b) Konnte zum Helfer/zur Helferin eine Beziehung aufgebaut werden bzw. besteht hierzu eine Bereitschaft seitens der zu Betreuenden?
- c) Besteht seitens des Betreuenden ein Interesse an Veränderungen und konnten seitens des zu Betreuenden bzw. seiner Eltern eigene Wünsche und Vorstellungen artikuliert werden?

#### 4.1 Anwendung der Steuerungsinstrumente bei der Gewährung einzelner Hilfearten und ihre Auswirkungen

##### 4.1.1 Fremdunterbringungen (§§ 33, 34, 35a, 41 SGB VIII)

Im interkommunalen Vergleich gehörte die Stadt Osnabrück zu der Stadt mit der zweithöchsten Fremdunterbringungsquote. In der Stadt Osnabrück wird, wenn man den Anteil der ambulanten und stationären Hilfen an den Gesamthilfen in Verbindung bringt, der überwiegende Teil der Hilfeersuchen, nämlich 51,6 %, mit Fremdunterbringungen beantwortet. Die höchste Fremdunterbringungsquote im Vergleich zu den anderen Kommunen besteht bei den Kindern unter 10 Jahren in Pflegefamilien.

Inanspruchnahme Hilfen gem. §§ 33 und 34 SGB VIII von 2000 bis 2005



Quelle IKO-Vergleich

Zum 01.03.2001 trat eine Dienstanweisung des Fachbereichsleiters zum Selbstverständnis im Bereich der Vollzeitpflege und hinsichtlich der Zusammenarbeit des Pflegekinderdienstes und des Sozialen Dienstes in Kraft.

Ziel dieser Dienstanweisung war, alle unter 10 Jahre alten Kinder einer familiären Unterbringungsform mit dem damit verbundenen engen und stabilen Beziehungsnetz zu ermöglichen und hiermit gleichzeitig Ausgaben insgesamt im Fremdunterbringungsbereich zu reduzieren.

Hierdurch konnte nicht eine Reduzierung der Fallzahlen im Bereich der Fremdunterbringungen insgesamt erreicht werden, jedoch hat sich der Anteil der familiären Unterbringungsformen an den Fremdunterbringungen verschoben. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass mittlerweile das Spektrum an familiären Unterbringungsformen sehr groß und heterogen ist, angefangen von der Vollzeitpflege, sozialpädagogischen Vollzeitpflegen gem. § 33 SGB VIII bis hin zu Erziehungsstellen und familienanalogen Wohngruppen gem. § 33 und § 34 SGB VIII. Insbesondere für traumatisierte Kinder im Alter von 6 - 12 Jahren sind professionelle Sonderformen der familiären Unterbringung erforderlich. Aus diesem Grunde bestehen zurzeit weiterhin Bemühungen, die sozialpädagogische Vollzeitpflege als professionelle Form der Vollzeitpflege auszubauen.

Insgesamt hat die dargestellte erfolgreiche Entwicklung im Bereich der Vollzeitpflege in der Stadt Osnabrück dazu geführt, dass sich der Anteil der Vollzeitpflege an den Fremdunterbringungen erhöht hat.

In der Stadt Osnabrück kommt ca. auf eine Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII eine Heimunterbringung gem. § 34 SGB VIII. Im Vergleich hierzu kommen im Durchschnitt des Bundesgebietes 1,6 Heimunterbringungen auf eine Vollzeitpflege (KomDat 2006, Heft 1).

Angesichts erneut steigender Fremdunterbringungszahlen im ersten Halbjahr des Jahres 2004 wurden ausgiebig die Daten der Fremdunterbringung in der Stadt Osnabrück analysiert und fachliche Kriterien für die Fremdunterbringung diskutiert und festgelegt im Rahmen einer Zieldiskussion. Folgende Grundaussagen wurden hierbei nach Altersgruppen aufgegliedert für den Bereich der Fremdunterbringungen skizzenhaft festgelegt:

#### Kinder im Alter von 0 - 3 Jahren:

In diese Altersgruppe gilt es, die Ressourcen im Blick zu behalten und dabei auch das kindliche Zeitverstehen zu berücksichtigen. Eine dauerhafte ambulante Hilfe, die zu keinen Veränderungen bei den Kindern führt, gilt es zu vermeiden. Dann ist eine Fremdunterbringung zum frühen Zeitpunkt sinnvoller.

- Enge Hilfeplanung
- eigene Haltung deutlich machen in der Familie
- sozialpädagogische Diagnose sehr wichtig
- Je geeigneter die Hilfe ist, desto besser ist sie wirksam; dabei gilt zu berücksichtigen, dass gerade in Familien mit kleinen Kindern Prävention großgeschrieben sein sollte.

Die Bindung und deren Bewertung müssen im Vordergrund stehen.

- Hier geschieht die Prävention für die Zukunft und die Vermeidung von Heimunterbringungen mit 13 - 17 Jahren.
- Eltern auch dann fördern, wenn Kinder in Pflegefamilien untergebracht sind.

#### Kinder im Alter von 4 - 6 Jahren:

- Hier besteht etwas mehr Zeit, weil die Kinder ein anderes Zeitverstehen haben.
- Die Kontrolle sollte immer mit zugewandter Konfrontation der Eltern verbunden sein.
- Bindung und deren Qualität müssen beurteilt werden.
- In dem Alter von 4 - 6 Jahren können die Kinder schon bei Einschätzung mit einbezogen werden.
- Kindergarten/außerhäusliche Unterbringung tagsüber reicht oft nicht aus, um Sicherheit und feste Bindungen zu Hause zu ersetzen.

#### Kinder im Alter von 7 - 12 Jahren:

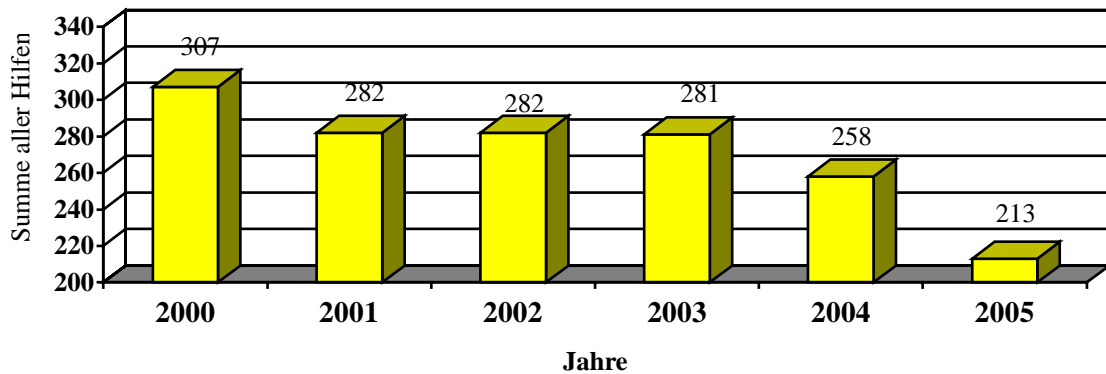
- Das Thema „Schutz“ ist insbesondere bei Missbrauch und Misshandlung auch in dieser Altersgruppe wichtig. Dennoch ist das Kind in diesem Alter schon stärker im Milieu gebunden.
- Kinder können stärker mit einbezogen werden.
- Auch hier ist die Qualität der Bindung zu berücksichtigen.
- Das Thema „Rückführung“ kann in dieser Altersgruppe sehr wichtig sein.
- Heime müssen ihre Arbeit verändern. Besuchskontakte der Eltern müssen eher unter dem Thema „Elternarbeit und Eltern als Bestandteile der Gruppe“ gesehen werden.

#### Kinder/Jugendliche im Alter von 13 - 17 Jahren:

- Konflikte zwischen Eltern und Jugendlichen gehören in diesem Alter dazu. Diese Konflikte sollten in der Familie gelöst werden, und hier sollte Hilfe gewährleistet werden.
- Fremdunterbringung sollte daher eine Ausnahme sein, es sei dann, wenn Jugendliche zu Hause z. B. schwer bedroht werden.
- Eltern und Jugendliche müssen mitwirken.
- Schutz alleine kann kein Grund für eine dauerhafte Unterbringung sein, es gilt oft, eine Risikoabwägung zu machen zwischen der Betreuung im Elternhaus und der Gefährdung in der Jugendhilfe, z. B. im Hinblick auf Drogenkarrieren.

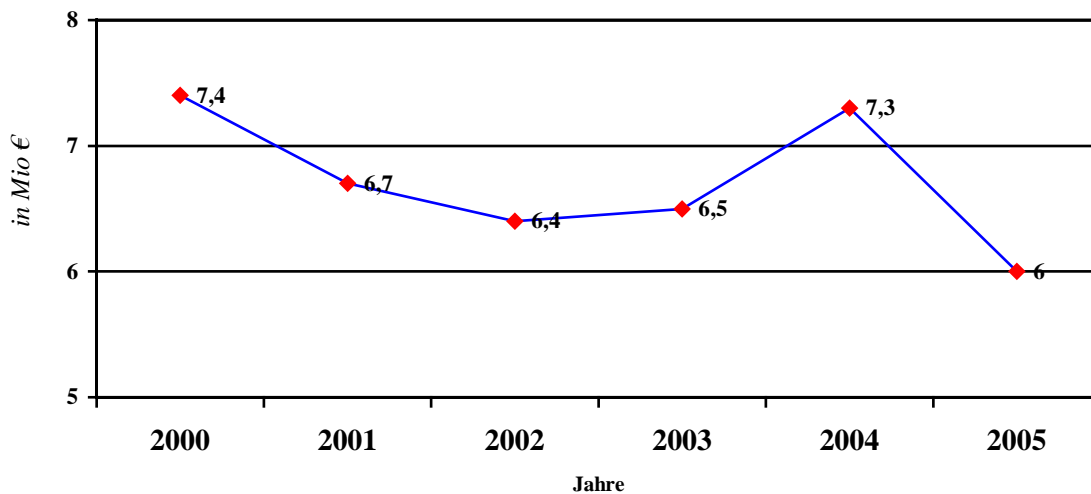
Angesichts dieser Grundsätze ist nicht zu erwarten und auch nicht gewollt, dass die Fremdunterbringungsquote für die unter 10-jährigen Kinder in Pflegefamilien und professionellen Familien zurückgeht. Ziel dieser Grundaussagen ist, neue stationäre Hilfen für Kinder ab 12 Jahren, soweit nicht Kinderschutzaspekte betroffen sind, durch verstärkte ambulante Hilfen zu vermeiden. Dies ist auch gelungen, wie folgende Grafiken belegen.

**Fallzahlenentwicklung der Heimunterbringungen gem. § 34 SGB VIII**



**Ausgaben für Heimunterbringungen gem. § 34 SGB VIII**

(ohne Einnahmen)

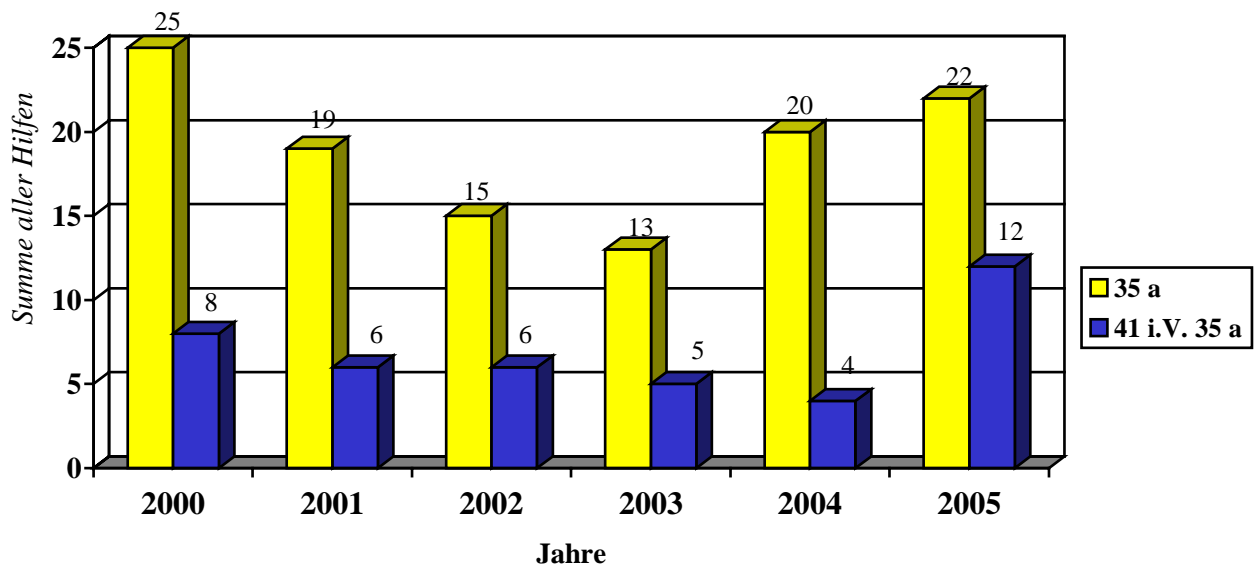


Allerdings muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass insbesondere bei den Fremdunterbringungen ein besonderer Aspekt hinzutritt, der nicht über das Steuerungshandeln des Sozialen Dienstes zu beeinflussen ist. Dies ist die Quote der Fort- und Zuzüge von Familien von und in die Stadt Osnabrück, deren Kinder fremduntergebracht sind. Auch für die Stadt Osnabrück gilt, wie für alle mittleren und großen Städte im Bundesgebiet, dass Mittelschichtsfamilien mit Kindern mit Beginn der Familienphase häufig aus den Städten in das ländliche Umfeld umziehen und sozial benachteiligte Familien eher die Anonymität der Städte suchen und daher aus dem ländlichen Umfeld in die Städte ziehen. Dies hat zur Folge, dass fast  $\frac{1}{3}$  (29,7 %) der in Osnabrück lebenden Familien die Jugendhilfeleistungen in Anspruch neh-

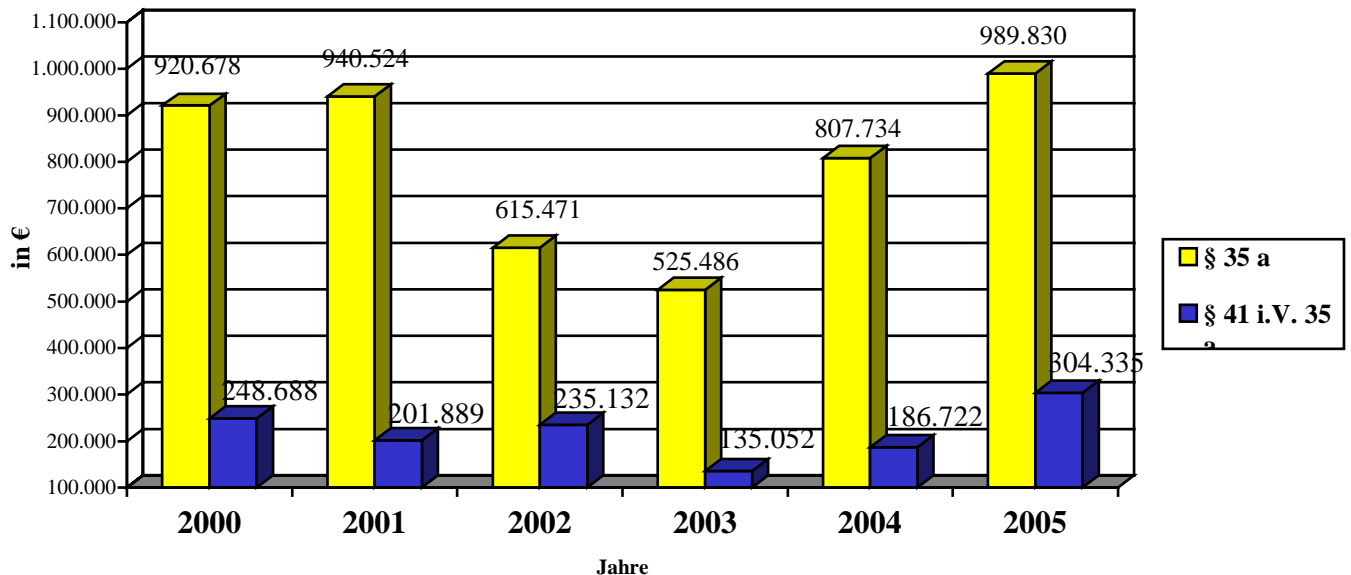
men, noch keine 5 Jahre im Stadtgebiet leben, sondern aus dem Umfeld zugezogen sind.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Entwicklung im Fallzahlen- und im Kostenbereich der Heimerziehung im Jahr 2004 wird auf die obige Begründung verwiesen.

**Fallzahlen der stationären Hilfen gem. § 35a und § 41 i.V. mit 35 a SGB VIII (Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder, Jugendliche und junge Volljährige)**



**Ausgaben für stationäre Hilfen gem. §§ 35 a und 41 i.V. m. 35 a SGB VIII (Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder, Jugendliche und junge Volljährige)**



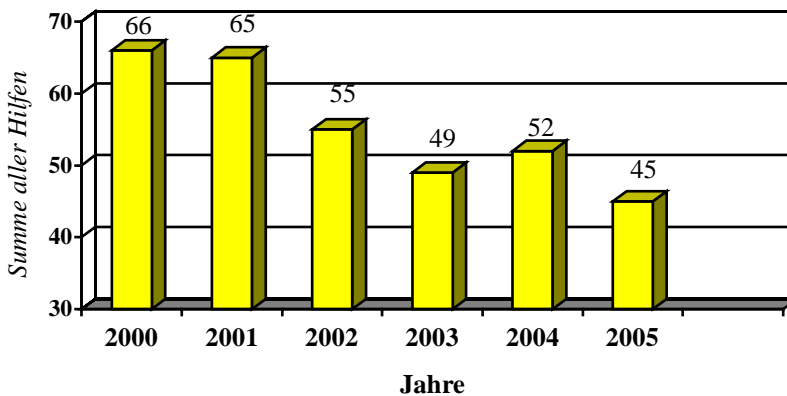
In den letzten Jahren hat sich eine deutliche Zunahme der stationären Hilfen für seelisch behinderte Kinder, Jugendliche und junge Volljährige ergeben. Der Grund hierin liegt in einer Zunahme von Hilfefällen für diesen Personenkreis, die neben Entwicklungsdefiziten auch psychiatrische Krankheitsbilder aufweisen, mit der Notwendigkeit einer begleitenden therapeutischen Behandlung. Dies ist eine Entwicklung, die auch im Gesundheitsbereich zu beobachten ist. So sind im Bundesgebiet die Gesamtausgaben für

therapeutische Leistungen im Gesundheitsbereich von im Jahre 2000 von 8,4 Milliarden Euro auf im Jahre 2003 9,9 Milliarden Euro um 18 % gestiegen (Angaben Statistisches Bundesamt).

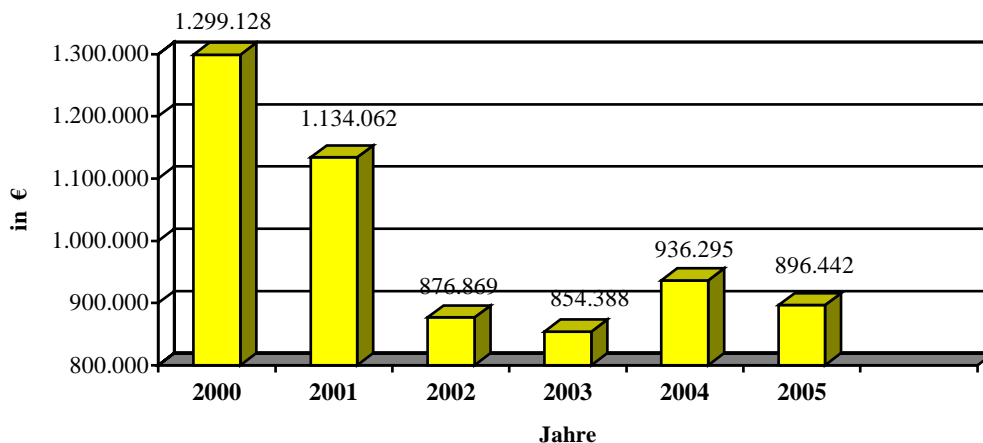
Infolge der psychischen Erkrankungen von jungen Volljährigen (wie Depressionen, Neurosen, Psychosen, Personen mit Borderline-Störungen, Essstörungen) tritt darüber hinaus eine verzögerte Verselbstständigung ein, so dass eine stationäre Betreuung im Rahmen der Jugendhilfe über die Volljährigkeit hinaus und teilweise sogar über das 21. Lebensjahr hinaus erforderlich ist.

Um die fachliche Diagnostik bei der Hilfgewährung zu qualifizieren, wird ab 2006 der Aufgabenbereich der „Fachstelle § 35a“ beim Gesundheitsamt der Stadt und des Landkreises Osnabrück um die Begutachtung von Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen bei der Antragstellung gem. § 35 a SGB VIII für teilstationäre und stationäre Hilfen erweitert.

**Fallzahlen für Heimhilfen für junge Volljährige (§ 41 i.V. mit § 34 SGB VIII)**



**Ausgaben für Heimhilfen für junge Volljährige (§ 41 i.V. mit § 34 SGB VIII)**



Fachliches Ziel des Fachdienstes war bei den jungen Volljährigen, möglichst früh, jedoch entwicklungsangemessen in der stationären Betreuung Verselbstständigungsschritte einzuleiten, durch Betreuungsformen, die immer mehr Selbstständigkeit von ihnen verlangten (von der Heimgruppe in die

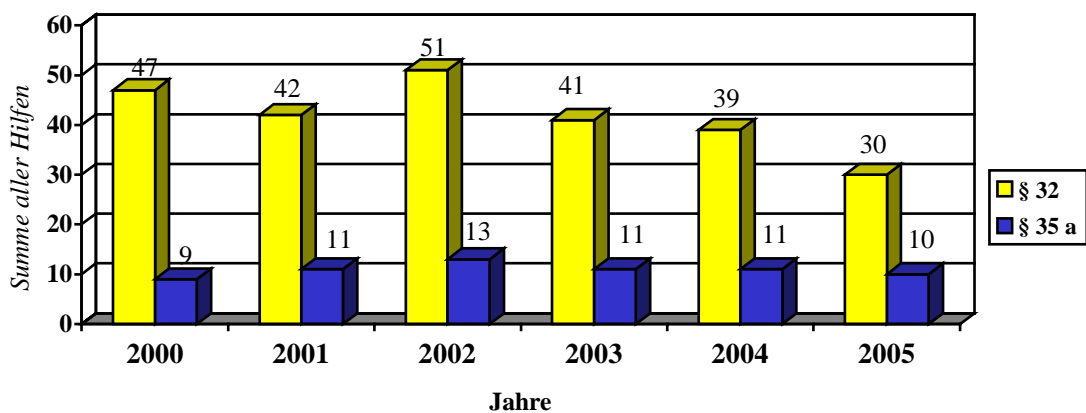


Wohngemeinschaft oder ins Betreute Wohnen) und diese Verselbstständigungsschritte durch eine enge Hilfeplanung seitens des Sozialen Dienstes zu begleiten.

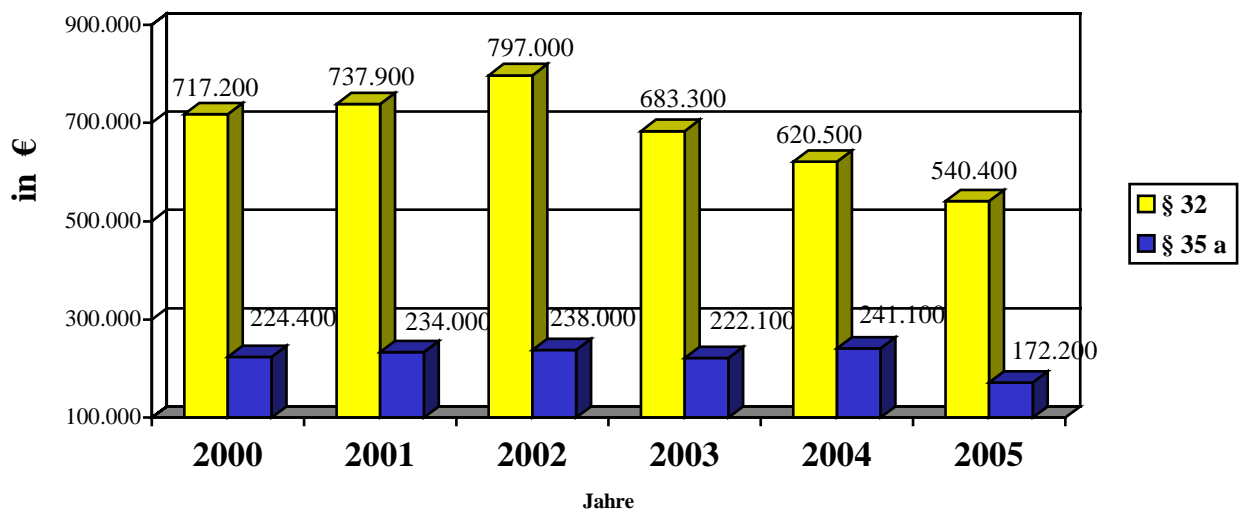
Erreicht wurde hierdurch, dass die jungen Volljährigen nicht mehr so lange in intensiven stationären Hilfeformen verweilen mussten und eine frühere Verselbstständigung erreicht werden konnte und sich dementsprechend eine Reduzierung der Kosten ergab.

#### 4.1.2 Teilstationäre erzieherische Hilfen

**Fallzahlen teilstationäre Hilfen (Erziehung in einer Tagesgruppe)  
gem. §§ 32 u. 35 a SGB VIII**



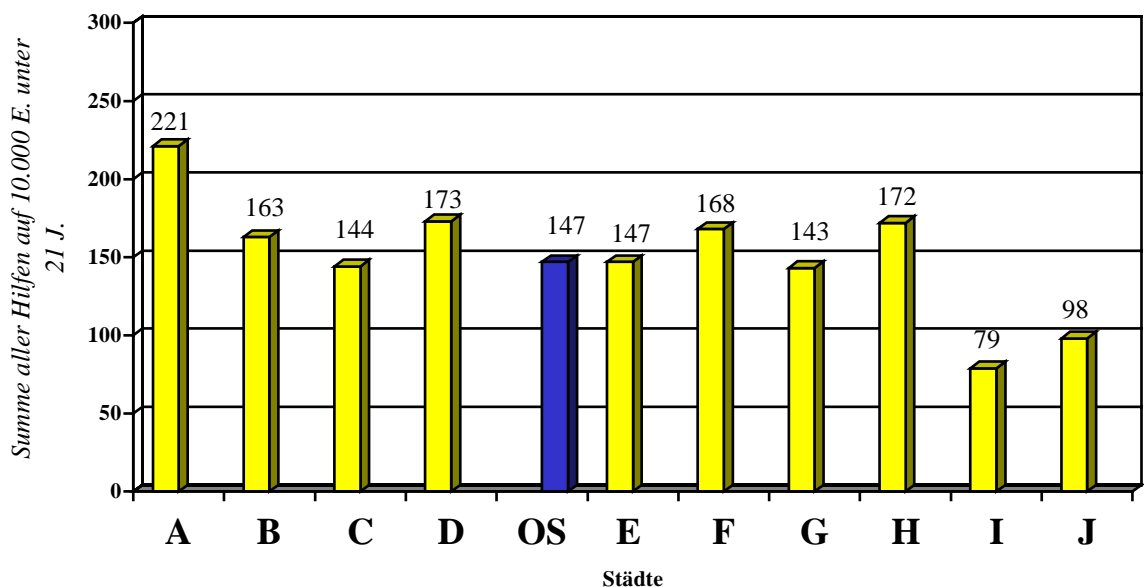
**Ausgaben für teilstationäre Hilfen (Erziehung in einer Tagesgruppe)  
gem §§ 32 u. 35 a SGB VIII**



Bei der Beanspruchung der teilstationären Hilfen haben sich die Auswirkungen des Ausbaus der Regelbetreuungsangebote in Kindertagesstätten und Schulen bemerkbar gemacht, indem die Hilfezahlen und die Ausgaben sich vermindert haben. Ein Grund hierfür ist sicher die Zunahme von Ganztagsbetreuung an Grundschulen und der Ausbau von sozialpädagogischen Horten. Diese notwendigen Regelangebote wirken sich im Sinne eines präventiven Arbeitsansatzes u. a. auch dahingehend aus, dass intensivere Hilfen, wie z. B. die Tagesgruppe, nicht in Anspruch genommen werden müssen. Andererseits wird auch unter fachlichen Aspekten verstärkt hinterfragt, inwieweit die Herauslösung eines Kindes aus seinem gewohnten Umfeld – verbunden mit langen Fahrtzeiten zu der Einrichtung – über einen längeren Zeitraum hilfreich sein und die Reintegration langfristig erfolgreich gelingen kann.

#### 4.1.3 Ambulante Hilfen

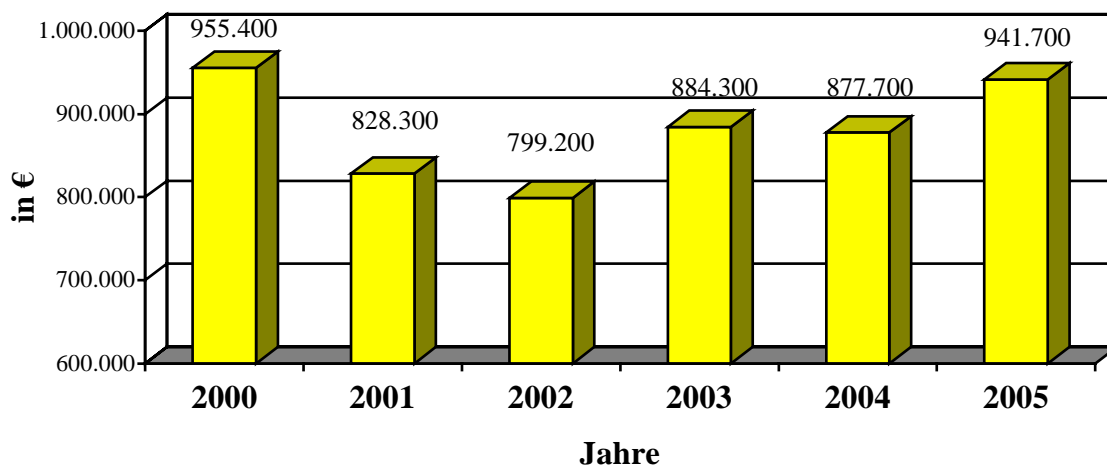
**Entwicklung der Inanspruchnahme von ambulanten Leistungen 2005 (Angaben der andauernden und beendeten Hilfen bezogen auf 10.000 Einw. unter 21 J.)**



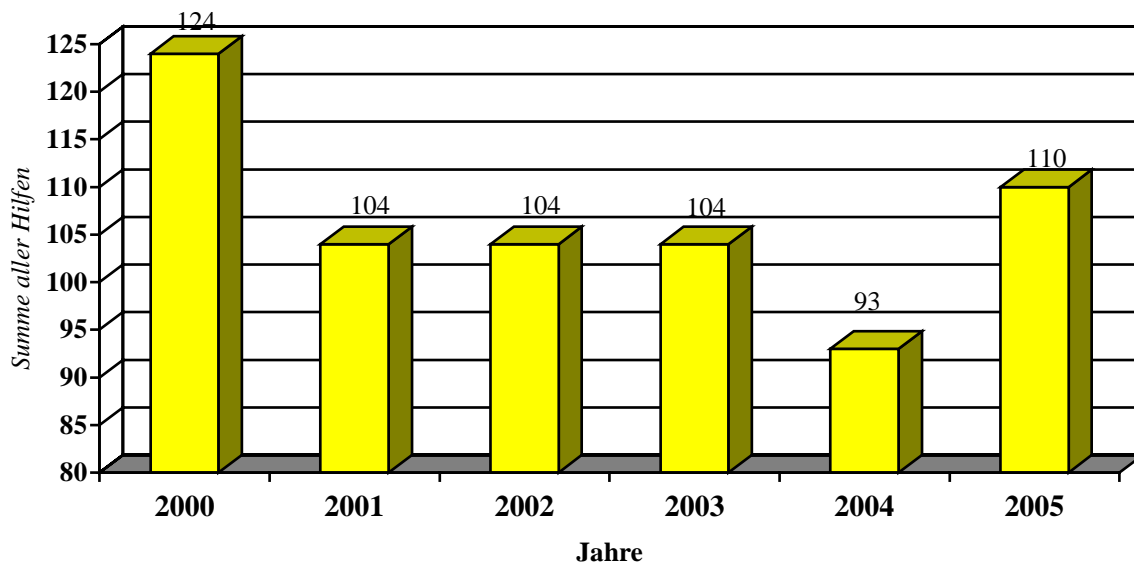
Quelle IKO-Vergleich

Im Gegensatz zu den Fremdunterbringungen befindet sich die Stadt Osna-brück im Vergleich mit den anderen Kommunen bei den ambulanten Hilfen im mittleren Bereich der Kennzahlen.

### Ausgabenentwicklung Hilfen gem. § 31 SGB VIII (Sozialpädagogische Familienhilfen)

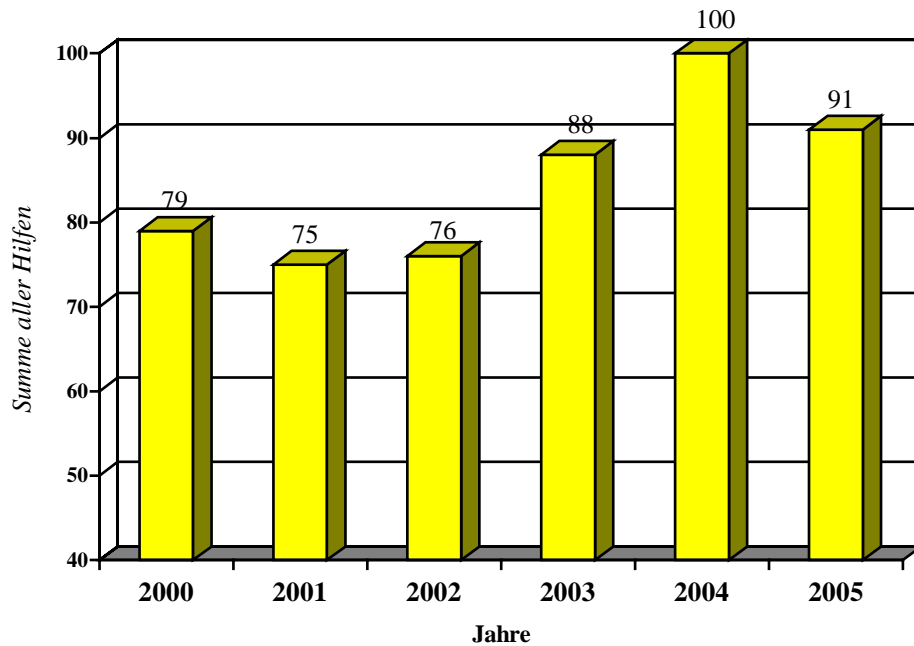


### Fallzahlen der Hilfen gem. § 31 SGB VIII (Sozialpädagogische Familienhilfe)

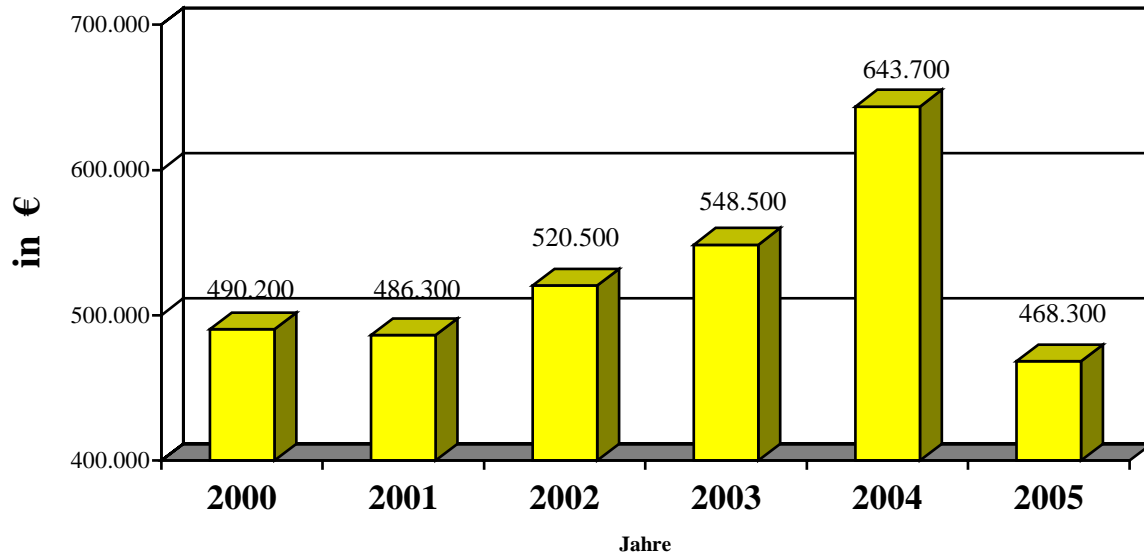


Dies gilt jedoch nicht für die Sozialpädagogischen Familienhilfen. Hier haben sich durch die starken ressourcenorientierten Arbeitsansätze Steigerungen in der Fallzahlenentwicklung und den Ausgaben ergeben, was angesichts des Ziels der Vermeidung von Fremdunterbringungen und einer möglichst frühen Förderung auch konsequent ist.

### Fallzahlen gem. § 30 SGB VIII (Erziehungsbeistandschaft, Betreuungshilfen)



### Ausgabenentwicklung Hilfen gem. § 30 SGB VIII (Erziehungsbeistandschaften)

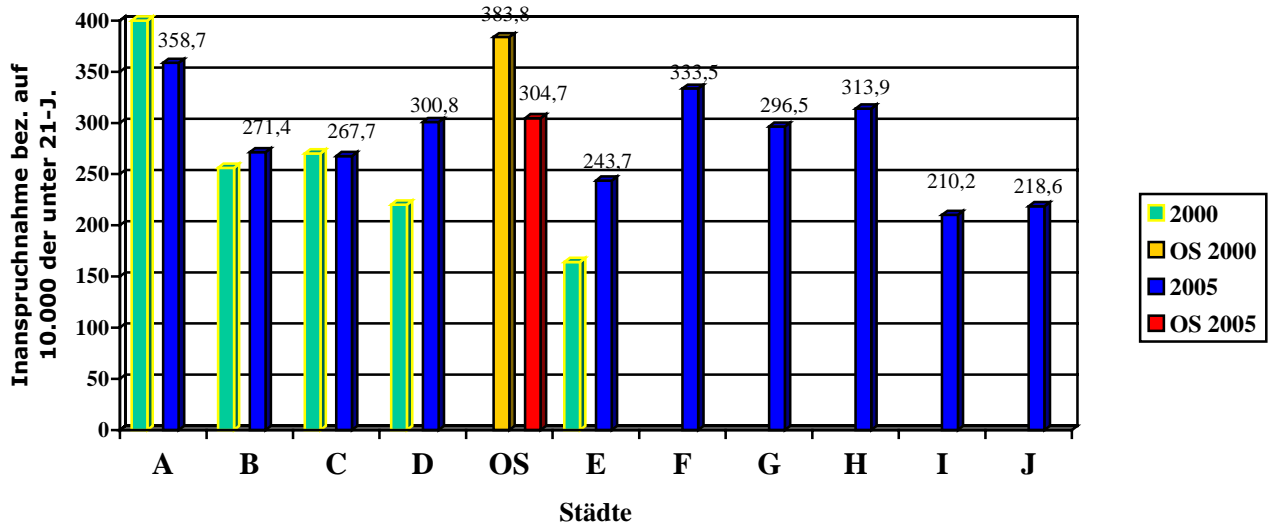


Bei den Hilfen gem. § 30 SGB VIII war zunächst auch eine Steigerung der Hilfezahlen festzustellen, jedoch im Jahre 2005 ein Rückgang. Dieser ist dadurch begründet, dass bei der Auswertung der Wirksamkeitsanalyse im Jahre 2004 deutlich wurde, dass die Erziehungsbeistandschaften in diesem Jahr eine relativ geringe Wirkung hatten. Nähere Analysen ergaben, dass die geringe Wirksamkeit durch hohe Abbruchquoten bei dieser Hilfeart begründet waren. Die hohen Abbruchquoten wiederum waren begründet in der mangelnden Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Kinder und Jugendlichen.

Die vereinbarten Wirksamkeitsprognosen während der Hilfestellung haben zu einer geringeren Gewährung von Erziehungsbeistandschaften geführt, jedoch, wie die Wirksamkeitsanalyse des Jahres 2005 deutlich gemacht hat, zu einer höheren Wirksamkeit der Hilfestellung und damit zu einer Effizienzsteigerung beigetragen.

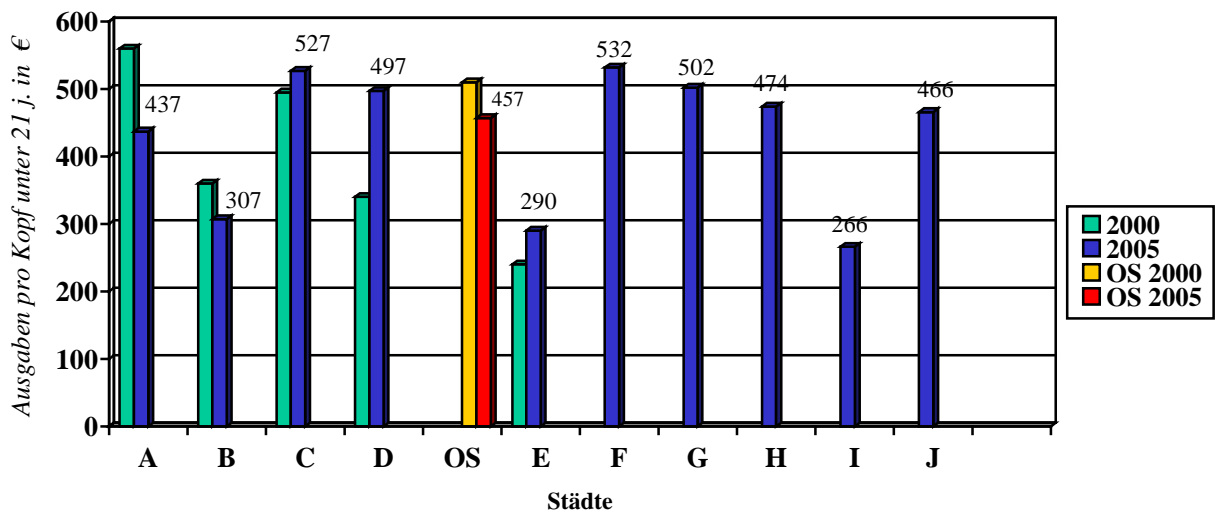
## 5. Gesamtbewertung

Gegenüberstellung der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung insges. (interk. Vergleich der mittleren Großstädte; 2005; Angaben der andauernden und beendeten Hilfen bezogen auf 10.000 der unter 21-Jährigen)



Quelle IKO-Vergleich

Entwicklung der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige, Eingliederungshilfen und Schutzmaßnahmen



Quelle IKO-Vergleich

Qualitätsentwicklung in dem Bereich der Hilfe zur Erziehung hat zum Ziel, die Fachlichkeit bei der Planung und Durchführung von Erziehungshilfemaßnahmen sicherzustellen und zu steigern, um hierdurch eine Verbesserung der sozialpädagogischen wie auch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des öffentlichen Trägers und der beteiligten freien Träger und Einrichtungen zu erreichen.

In diesem Kontext sind die erzielten Ergebnisse in der acht Jahre währenden Vergleichsarbeit beim IKO-Vergleichsring ein wichtiger Beitrag zur Ent-

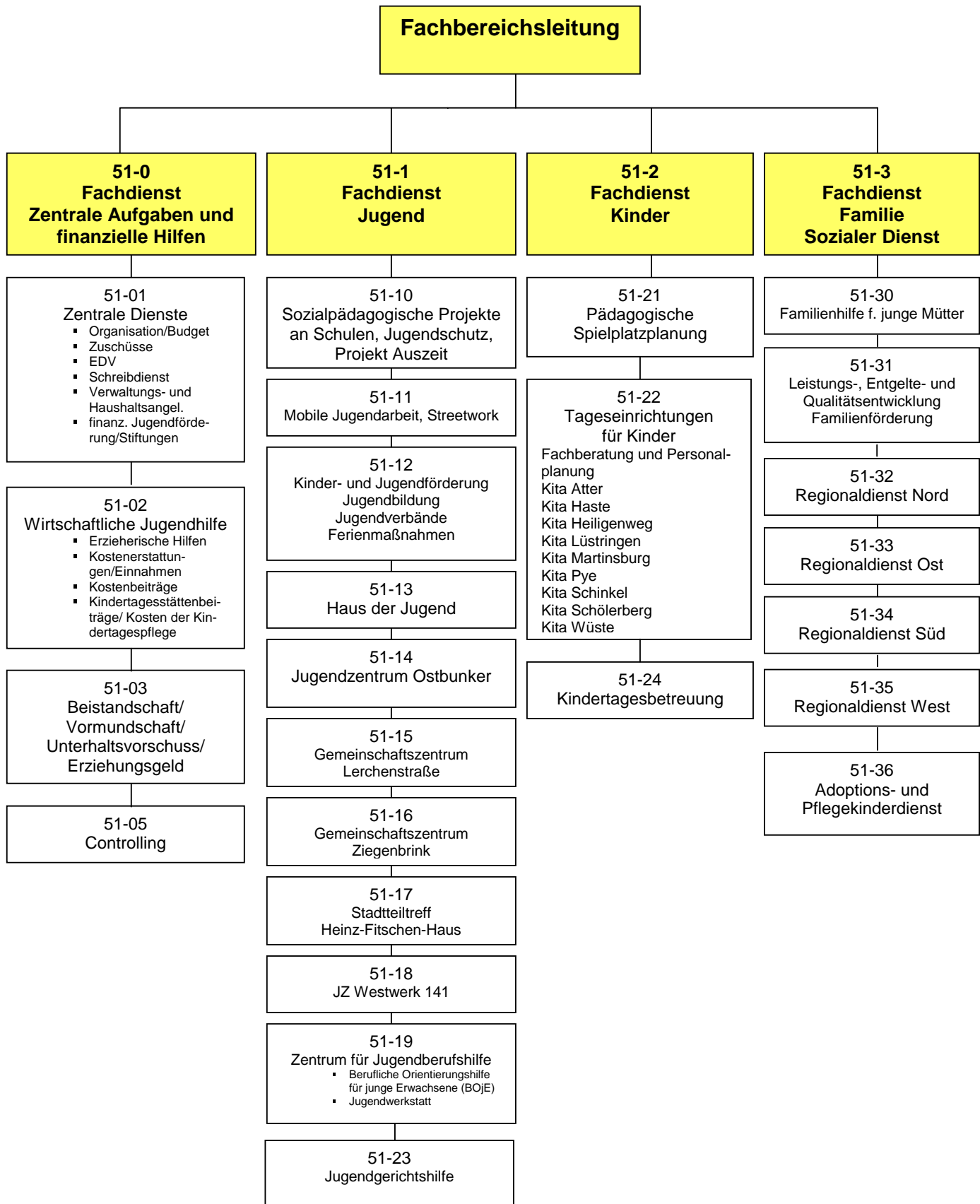
wicklung und Evaluierung von Steuerungsstrategien für die Gestaltung der Osnabrücker kommunalen Kinder- und Jugendhilfe gewesen. Gestützt auf die Ergebnisse der Vergleichsringarbeit und auf die Elemente der Neuen Steuerung setzte sich immer mehr die Erkenntnis durch, auch im Bereich der erzieherischen Hilfen zielorientierte Steuerungsverfahren anzuwenden. Während hinsichtlich der Fallzahlenentwicklung sich die Stadt Osnabrück im Jahre 2000 mit in der Spitzenposition, d. h. an zweiter Stelle des IKO-Vergleichs befand, und die dritthöchsten Ausgaben pro Einwohner unter 21 Jahren zu verzeichnen hatte, bewegt sich die Stadt Osnabrück im Jahre 2005 hinsichtlich der Fallzahlen weiterhin im oberen Mittelfeld. Alle Städte sind näher zusammengerückt dadurch, dass die Städte mit hohen Fallzahlen diese teilweise reduzieren konnten und die Städte mit niedrigen Fallzahlen Zuwächse zu verzeichnen hatten. Hinsichtlich der Kostenentwicklung befindet sich die Stadt Osnabrück mittlerweile an 7. Stelle von den zurzeit 11 am Vergleichsring beteiligten Städten (bei einigen Städten sind keine Kostangaben zum Jahre 2000 erfolgt, da sie zu dem Zeitpunkt noch nicht im Vergleichsring vertreten waren).

Angesichts dieser Ergebnisse ist es sinnvoll im Jahr 2006 die IKO-Vergleichsringarbeit zu beenden, da weitere Erkenntnisgewinne für die Steuerung der erzieherischen Hilfen zunächst für die Stadt Osnabrück nicht zu erwarten sind.

Deutlich geworden ist jedoch auch, dass die derzeitigen sich verschlechternden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nur noch geringe Spielräume für Steuerungsbemühungen lässt. Gleichwohl ist es gelungen, durch die im Rahmen des Kommunalen Vergleichsringes entwickelten Steuerungselemente die vorherigen stetigen Ausgabensteigerungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung im Bereich der Stadt Osnabrück aufzufangen und die Ausgaben insgesamt (mit Ausnahme des Jahres 2004) zu verringern. Dieses ist nicht durch „plumpes, rigides Sparen“, wie die Ausführungen verdeutlicht haben, erreicht worden, sondern durch Verbesserung der sozialpädagogischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des öffentlichen und der freien Träger.

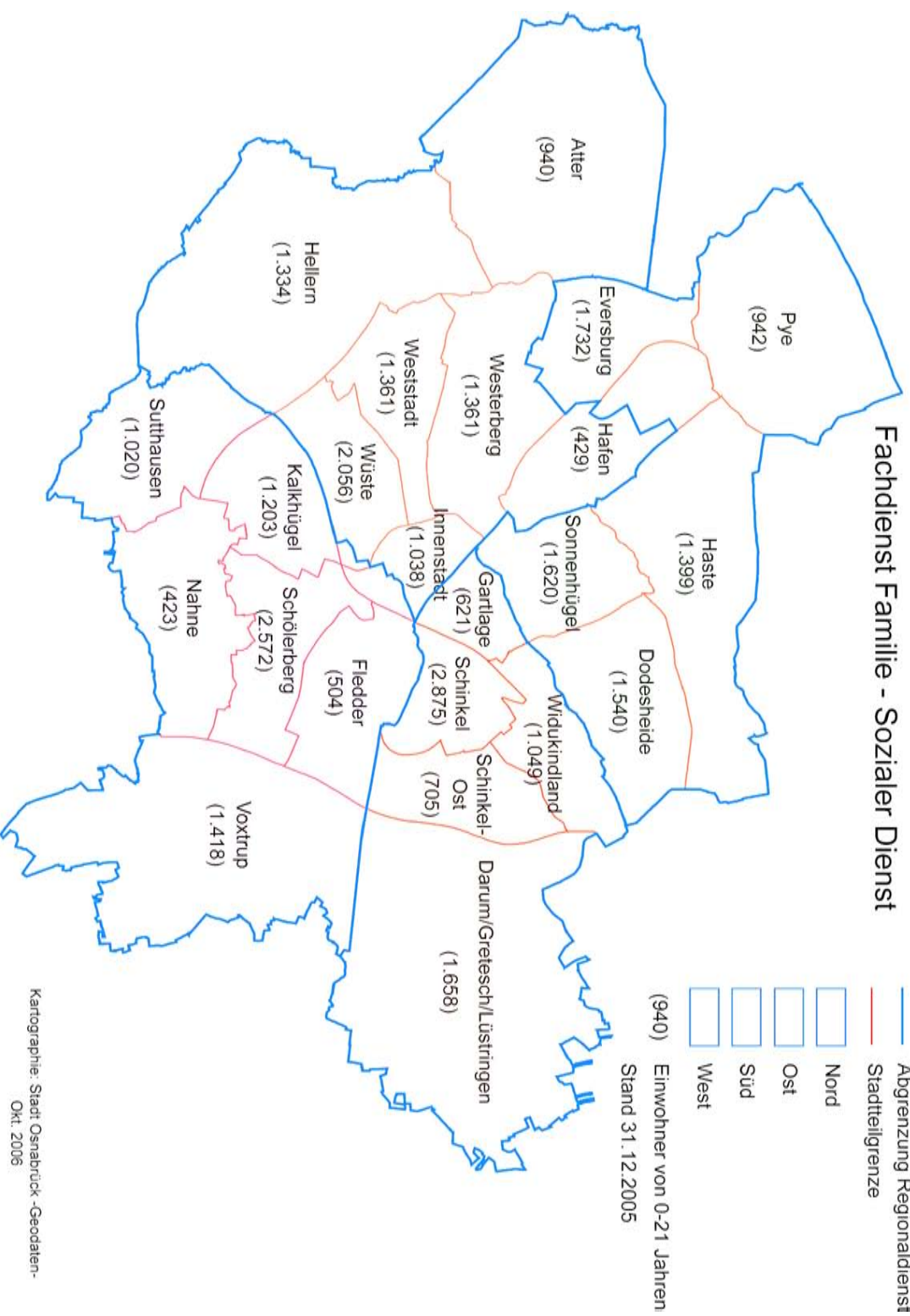
Für die Zukunft wird es darum gehen auszutarieren, ob und wo die Grenzen der Verminderung der Ausgaben für diesen Bereich der Jugendhilfe sind, ohne dass ein Abbau sozialpädagogischer Standards und das Infragestellen von Rechtsansprüchen des Bürgers tangiert sind.

# Organigramm Fachbereich für Kinder, Jugendliche und Familien





## Stadt Osnabrück Fachdienst Familie - Sozialer Dienst



## Anlage 3

# Controllingbogen 2006

<b>Fachdienst:</b>	<b>51-3</b>	<b>Datum:</b>	Januar 2006
<b>Leistung:</b>	<b>§ 30 Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer</b>		
<b>Leistungsbereich:</b>	Erzieherische Hilfen		
<b>Produkt:</b>	Erzieherische Hilfen		
<b>Produktgruppe:</b>	Familienfördernde Beratung und Unterstützung		
<b>Produktbereich:</b>	Beratung und Förderung von Familien		
<b>Zielgruppe:</b>	Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene und deren Eltern bzw. Sorgeberechtigte		
<b>Auftragsgrundlage:</b>	X Pflicht	0 disponibel	
<b>Kontraktpartner:</b>	51-3 und 51-32, 51-33, 51.34, 51-35		

	<b>Produkt-/Leistungsdaten</b>		
	incl. Hilfen JGH, ohne Hilfen § 41 i.V.m. § 30		
	<b>31.12.2005</b>	<b>31.12.2004</b>	<b>31.12.2003</b>
<b>Fallzahlen</b>	91	100	88
<b>Anteil Gesamtfälle</b>	8,8 %	9,2 %	7,6 %
<b>Ranking</b>	7. von 14	3. von 14	7. von 14
<b>Ausgaben</b>	468.295 €	643.720 €	548.588 €
<b>Anteil Gesamtausg.</b>	3,3 %	4,2 %	3,8 %
<b>Ranking</b>	7. von 14	6. von 14	7. von 14
<b>Ausgaben je Hilfe</b>	5.146 €	6.437 €	6.234 €
<b>Zuschuss je Hilfe</b>	4.856 €	6.168 €	5.940 €

*Zielvereinbarungen für Hilfen ohne JGH incl. § 41 i. V. m. § 30*

## Qualitätsziele

Nr.	Ziele	Kennziffern
-----	-------	-------------

## Fachziele

Nr.	Ziele	Kennziffern
1	kurz- bis mittelfristig <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbesserung der Beziehungen zum sozialen Umfeld</li> <li>▪ Förderung der Verselbstständigung</li> <li>▪ Abbau von Verhaltensauffälligkeiten</li> </ul>	a) Bei 80 % der beendeten Hilfen folgt keine stationäre Folgehilfe. b) Max. 10 % der Hilfen werden durch Abbruch beendet. c) 60 % der Hilfen sollen nach einer Dauer von max. 1 Jahr beendet werden, 90 % nach max. 2 Jahren.
2	Zielorientierte Förderung, die gleichzeitig ausreichend Freiraum zur (Weiter-)Entwicklung eigener Ressourcen lässt.	Die Hilfeintensität soll bei 100 % der Hilfen max. 6 Stunden pro Woche betragen.

## Anlage 4

### Auswertung Controllingbögen

#### § 30 Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer (auch i.V. m. § 41, ohne Hilfen der JGH)

Ziel	Kennziffer	IST	Ggf. Abweichung
kurz- bis mittelfristig <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Verbesserung der Beziehungen zum sozialen Umfeld</li><li>▪ Förderung der Verselbstständigung</li><li>▪ Abbau von Verhaltensauffälligkeiten</li></ul>	a) Bei <b>80 %</b> der beendeten Hilfen folgt keine stationäre Folgehilfe; IST: 62 von 70. b) Max. <b>10 %</b> der Hilfen werden durch Abbruch beendet; IST: 4 von 49 (ohne Hilfen i.V.m. § 41). - Für 8 Hilfen ist allerdings kein oder ein falscher Schlüssel erfasst - c) <b>60 %</b> der Hilfen sollen nach einer Dauer von max. 1 Jahr beendet werden, <b>90 %</b> nach max. 2 Jahren; IST: 75 bzw. 95 von 105 Hilfen - Die längste Hilfedauer liegt inzwischen bei über 7 Jahren!! -	a) <b>88,6 %</b>  b) <b>8,2 %</b>  c) <b>71,4 %</b> <b>90,5 %</b>	
Zielorientierte Förderung, die gleichzeitig ausreichend Freiraum zur (Weiter-) Entwicklung eigener Ressourcen lässt	Die Hilfeintensität soll bei <b>100 %</b> der Hilfen max. 6 Stunden pro Woche betragen; IST: 73 von 81 Hilfen (ohne Hilfen i. V. m. § 41)	<b>90,1 %</b>	<b>6,2 %</b>

### Abweichungen

#### Hilfeintensität

Bei den 8 abweichenden Hilfen lag die Intensität jeweils bei 8 Wochenstunden. Hier sollte entweder noch einmal auf die maximale Höhe von 6 Wochenstunden hingewiesen werden, oder – falls 8 Stunden tolerierbar sind – über eine Neuformulierung der Kennziffer diskutiert werden. Bei 5 Hilfen ist die Stundenzahl im Hilfeprofil nicht erfasst.

## Anlage 5

### Fragebogen Wirksamkeitsanalysen

Überprüfung der Zielerreichung/Wirkung beendeter Hilfen zur Erziehung

Az:

Datum:

**51-05  
Herr Tappe**

Meldung über Beendigung einer Hilfe zur Erziehung

Hilfeart:	Datum Hilfeende:
-----------	------------------

Name:	Vorname:	Geburtsdatum:
-------	----------	---------------

**Die Einschätzung über den Grad der Zielerreichung erfolgt auf der Grundlage der Zielsetzungen, die mit der Gewährung der Hilfe verbunden waren, und in Abstimmung mit den am Hilfeplanverfahren beteiligten Akteuren im abschließenden Hilfeplangespräch.**

Zutreffendes bitte ankreuzen

	FD Familie	Angebotsträger	Kind/Jugendl./junge/r Vollj.	Personensorgeberechtigter
0 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
40 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
50 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
60 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
70 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
80 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
90 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
100 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Grund für die Beendigung der Hilfe:**

- Erreichen der Hilfeplanziele       Anschlusshilfe       Umzug  
 Abbruch       Übergang in ein anderes Hilfesystem (z. B. Psychiatrie)

## Anlage 6

### **Ergebnis Qualitätsdialog (Teil des Zieltableaus Verselbstständigung zum Betreuten Wohnen)**

**Rahmenziel: Verselbstständigung**

#### **Bereich: Wohnung**

<b>Ergebnisziel:</b>	Kind/Jugendliche/r oder Heranwachsende/r ist in der Lage, eine Wohnung zu halten.		
<b>Indikator:</b>	Jugendlicher/Heranwachsender hält die Wohnung angemessen instand und reinigt sie.	Jugendlicher/Heranwachsender hält mietvertragliche Vereinbarungen ein.	
<b>Messfeld:</b>	Säubern der Wohnung	Instandhalten der Wohnung	angemessenes nachbarschaftliches Sozialverhalten (Ruhestörung, Verstöße gegen Hausordnung)
<b>Messgröße:</b>	Toilette/Bad/Küche x mal x mal Staub saugen x mal lüften x mal Fenster putzen	Notwendige Reparaturen ausführen/ ausführen lassen	- Anzahl der Wohnungswechsel - Anzahl der Verstöße

**Herausgeber:**

Stadt Osnabrück  
Der Oberbürgermeister  
Fachbereich für Kinder, Jugendliche und Familien  
Fachdienst Familie - Sozialer Dienst  
Bocksmauer 20  
49074 Osnabrück

Redaktion:

Paulus Fleige  
Stefan Tappe  
Johannes Westermeyer



