

11.05.2011

**Sitzungsvorlage Nr. 077/11**

Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung;  
Abschlussbericht von Rödl & Partner GbR zur Untersuchung der „Hilfen zur Erziehung“

<b>Gremien</b>	Jugendhilfeausschuss	<b>Sitzungsdatum</b>	14.06.2011
<b>Gremien</b>	Kreisausschuss	<b>Sitzungsdatum</b>	27.06.2011
<b>Gremien</b>	Kreistag	<b>Sitzungsdatum</b>	28.06.2011

<b>Organisationseinheit</b>	Familie und Jugend	<b>Berichterstattung</b>	Hahn, Norbert
<b>Beratungsstatus</b>	<b>öffentlich</b>		
<b>Budget-Nr.</b>	51 , Familie und Jugend	<b>Haushaltsjahr</b>	2011
<b>Produktgruppen-Nr.</b>	51.02 , Hilfen zur Erziehung	<b>Finanzielle Auswirkungen</b>	

**Produkt-Nr.**

### Beschlussvorschlag

Der Landrat wird beauftragt, dem Anstieg der Kosten der Hilfen zur Erziehung durch folgende Maßnahmen zu begegnen:

1. Das Angebot der Sozialen Gruppenarbeit wird um mindestens zwei weitere Gruppen erweitert. Die Umsetzung erfolgt über Fachleistungsstunden mit einem freien Träger (Nettoeinsparung: 104.000 € / Jahr).
2. Es wird eine Stelle (0,5 VZÄ) für zwei Jahre befristet eingerichtet, um das Beratungsangebot des Allgemeinen Sozialdienstes (§ 16 SGB VIII) zu intensivieren (Nettoeinsparung : 68.900 € / Jahr).
3. Es wird eine Stelle (1,0 VZÄ) für zwei Jahre befristet eingerichtet mit dem Ziel, den Anteil insbesondere von älteren Kindern in Pflegefamilien zu erhöhen und die Laufzeiten der stationären Hilfen zu verkürzen (Nettoeinsparung: 74.700 € / Jahr).
4. Es wird ein - externes - wirkungsorientiertes Fachcontrolling installiert. (Nettoeinsparung:102.000 € / Jahr ab 2014).

---

Landrat

Dezernent /In

Fachbereichsleiter /In

Sachgebietsleiter /in | Sachbearbeiter /in

---

Datum

Datum

Datum

Datum

---

Unterschrift

Unterschrift

Unterschrift

Unterschrift

---

## Begründung der Vorlage

### Einführung

Das Beratungsunternehmen Rödl & Partner GbR ist im Rahmen der Haushaltskonsolidierung des Kreises Unna beauftragt worden, eine detaillierte Untersuchung des im Fachbereich Familie und Jugend angesiedelten Sachgebietes „Hilfen zur Erziehung“ durchzuführen. Der Abschlussbericht wurde im November 2010 vorgelegt, der Finanzstrukturkommission am 08.12.2010 und dem Jugendhilfeausschuss am 07.02.2011 präsentiert. Auch den jeweiligen Fachgremien der drei Jugendamtskommunen Bönen, Fröndenberg/Ruhr und Holzwickede wurde der Bericht in seinen Grundzügen zwischenzeitlich vorgestellt.

### Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung

Rödl & Partner empfiehlt in seinem Abschlussbericht die Umsetzung von vier Maßnahmen, die im Folgenden erläutert werden:

1. Ausbau des Angebots der Sozialen Gruppenarbeit (§ 29 SGB VIII)
2. Stärkung der Beratungsangebote (§ 16 SGB VIII)
3. Stabilisierung der Pflegequote und Vermeidung der Heimerziehungsfälle (§ 34 SGB VIII)
4. Implementierung eines wirkungsorientierten Fachcontrollings

#### 1. Ausbau des Angebots im Bereich der sozialen Gruppenarbeit (§ 29 SGB VIII)

Die Soziale Gruppenarbeit soll Kindern und Jugendlichen bei der Überwindung von Entwicklungsschwierigkeiten und Verhaltensproblemen helfen und das soziale Lernen in der Gruppe fördern. Als handlungs- und erlebnisorientierter Ansatz ist sie eine Mischform von Freizeitpädagogik und erzieherischer Hilfe. Sie stellt für Kinder und Jugendliche mit entsprechenden Problemen und Auffälligkeiten eine gezielte Maßnahme dar, die kostenintensivere Hilfen wie die Sozialpädagogischen Familienhilfe teilweise oder auch ganz einsparen hilft.

Rödl & Partner GbR schlägt vor, die bisher installierte soziale Gruppenarbeit um zwei weitere Gruppen auf fünf Gruppen auszubauen. Die Umsetzung der Gruppenarbeit soll über Fachleistungsstunden mit einem freien Träger erfolgen. Dies führt zu einer höheren Flexibilität, da auf den tatsächlichen Bedarf kurzfristig reagiert werden kann, ohne eigenes Personal vorhalten zu müssen.

#### Finanzielle Auswirkungen:

Kosten:	32.000 € / Jahr
Einsparung:	8 Fälle (Sozialpäd. Familienhilfe) = 136.000 € ab 2012
<b>Netto-Einsparung:</b>	<b>104.000 € / Jahr</b>

## 2. Stärkung der Beratungsangebote nach § 16 SGB VIII

In seinem Abschlussbericht weist Rödl & Partner darauf hin, dass die sozialpädagogische Familienhilfe gemäß § 31 SGB VIII in den vergangenen Jahren stark angestiegen ist. Zentrale Aufgabe dieser Hilfeform ist es, die Erziehungsfunktion in einer Familie zu sichern oder wiederherzustellen. Der Fallanstieg in diesem Bereich stellt nach Aussage der Gutachter keinen Einzelfall dar. Vielmehr ist neben dem allgemeinen Anstieg von Auffälligkeiten von Kindern und Jugendlichen sowie Erziehungsproblemen von Eltern durch die Einführung verschiedenster Frühwarnsysteme mit Blick auf Kindeswohlgefährdung eine erhöhte Anzahl an Meldungen und daraus resultierend ein erhöhter Hilfe- und Interventionsbedarf durch das Jugendamt festzustellen. Die Folgen daraus beschreibt das Gutachten wie folgt: *„Durch die steigende Fallbelastung werden den Mitarbeitern oftmals Handlungsalternativen mangels zeitlicher Ressourcen entzogen. In Fällen, in denen früher mit mehreren Vor-Ort-Besuchen eine aufwändige Hilfeinstallation vermieden werden konnte, muss derzeit eine SPFH, aus Gründen der individuellen rechtlichen Absicherung, installiert werden.“* (Rödl Partner Abschlussbericht S. 37)

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken schlägt Rödl & Partner vor, das Beratungsangebot für Familien gem. § 16 SGB VIII auszubauen. Hiermit sollen hilfebedürftige Familien schon im Vorfeld der Hilfen zur Erziehung begleitet und so weit wie möglich stabilisiert werden. Zur Erreichung dieses Ziels wird empfohlen, zunächst für eine Dauer von 2 Jahren eine Stellenausweitung um 0,5 VZÄ für eine Fachkraft (Dipl.-Sozialarbeiter/Dipl.-Sozialpädagoge) einzurichten, um ca 30 hilfebedürftige Familien vor Ort entsprechend beraten zu können und dadurch im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe rund 10 Fälle pro Jahr zu vermeiden.

### Finanzielle Auswirkungen:

Kosten:	28.500 € / Jahr Personalkosten
Einsparung:	10 Fälle (= SPFH) = ca. 96.000 €
<b>Netto-Einsparung:</b>	<b>68.900 € / Jahr</b>

## 3. Vermeidung der Heimerziehungsfälle (§ 34 SGB VIII)

Die Heimerziehung und die sonstigen betreuten Wohnformen gem. § 34 SGB VIII sind die kostenintensivsten Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung. Diese Maßnahmen werden immer dann ergriffen, wenn ambulante erzieherische Hilfen nicht oder nicht mehr ausreichen, um das Wohl und die Entwicklung eines Kindes oder Jugendlichen sicherzustellen. Die im Gesetz beschriebenen Ziele dieser Hilfe sind

- die Rückkehr in die Familie zu erreichen,
- die Vorbereitung der Erziehung in einer anderen Familie oder
- eine auf längere Zeit angelegte Lebensform zu bieten, die auf ein selbstständiges Leben vorbereiten.

Die Anzahl dieser Fälle ist in den letzten Jahren von 31 im Jahr 2006 auf 55 im Jahr 2010 deutlich gestiegen. Damit verbunden ist ein Kostenanstieg von 1,43 Mio Euro im Jahr 2006 auf 3,05 Mio Euro in 2010.

Gleichzeitig stieg auch die Zahl der Kinder und Jugendlichen in Vollzeitpflege gemäß § 33 SGB VIII von 43 im Jahr 2006 auf 57 im Jahr 2010. Die Entwicklung der Zahlen und Kosten in diesem Bereich liegen dabei im landesweiten Trend. Um den Kostenanstieg in diesem Bereich entgegenzuwirken gibt Rödl & Partner folgende Empfehlungen:

*„Damit der Kreis Unna im Bereich der stationären Hilfen nach § 34 SGB VIII auch zukünftig erfolgreich agieren kann ist es notwendig*

- *Beratungsleistungen zu stärken,*
- *flexible ambulante Angebote permanent weiterzuentwickeln,*
- *das Pflegekinderwesen auszubauen und konzeptionell fortzuentwickeln,*
- *die Konzeption des Fallmanagements für die Fälle der Heimerziehung überarbeiten und*
- *die Intensität des Fallmanagements im Bereich der Hilfen nach § 34 SGB VIII zu erhöhen.*

*Ziel für das Kreisjugendamt in diesem Bereich sollte sein, dass die Pflegequote perspektivisch einen Wert von 60 Prozent erreicht und diesen Wert konserviert. Darüber hinaus sollte die Laufzeit der Fälle um fünf Prozent reduziert werden.“ (Rödl Partner Abschlussbericht S. 40)*

Für die Umsetzung dieser Maßnahme schlägt Rödl & Partner eine Stellenausweitung um 1,0 VZÄ für eine Fachkraft vor, da in Empfehlungen der einschlägigen Fachliteratur von einer Fachkraftquote von 35 Pflegeverhältnissen pro Fachkraft ausgegangen wird. Die momentane Fallquote im Fachbereich Familie und Jugend liegt bei 61 Fällen pro Fachkraft und wird bei unveränderter Stellenlage bis 2014 auf eine Fallzahl von 78 Pflegeverhältnissen pro Fachkraft ansteigen. Zudem ist die Stärkung der Beratungsangebote und die Weiterentwicklung des Fallmanagement der ambulanten und stationären Hilfen nicht allein durch das vorhandene Personal zu leisten.

#### Finanzielle Auswirkungen:

Kosten :	56.700 €/Jahr Personalkosten
Einsparung:	1. Sukzessive Anhebung der Pflegequote 55.100 € / in 2011 2. Laufzeitoptimierung 76.300 € (ab 2011)
<b>Nettoeinsparung:</b>	<b>74.700 € in 2011 (345.000 € in 2014 ff.)</b>

#### **4. Implementierung eines wirkungsorientierten Fachcontrollings**

Rödl & Partner stellen in ihrem Abschlussbericht fest, dass in einer modernen Jugendamtsstruktur die Jugendhilfeplanung und das Fachcontrolling die wesentlichen Säulen der Führungsunterstützung darstellen. Im Fachbereich Familie und Jugend ist die Jugendhilfeplanung aktuell mit einer 0,75 VZÄ besetzt, über das zentrale Controlling erfolgt die Verbindung zum Haushaltsplan.

Nach Einschätzung des Gutachters gibt es über gute Kommunikation vor Ort einen Überblick über die aktuelle Situation und auch die Wirkung der Hilfefälle.

Allerdings ist eine systematisierte fachliche Erfolgskontrolle mit den vorhandenen Mitteln und Möglichkeiten –

---

auch mit Hilfe der eingesetzten Fachsoftware OKJUG – aktuell kaum gegeben. Gerade gut funktionierende Controllingsysteme sind aber die Basis, um der übergeordneten Jugendhilfeplanung jederzeit aktuelle, zielgenaue und vor allem relevante Daten mit geringem Aufwand zur Verfügung zu stellen. Nach Rödl & Partner liefert ein funktionierendes Fachcontrolling u.a. folgende Beiträge:

- *„Ermöglichung der Steuerung der Leistungsangebote,*
- *Identifikation von und Weiterentwicklung des Gesamtleistungsspektrums,*
- *transparente Darstellung des fachlichen Handelns,*
- *Beurteilung der Leistungsfähigkeit der eingesetzten Träger und*
- *Entwicklung einer einzelfallbasierten Qualitätsentwicklung der eingesetzten Träger.“*

(Rödl Partner Abschlussbericht S. 43)

Mit diesem Wissen soll die Jugendhilfeplanung Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen und entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen einleiten. Nur durch genaue Kenntnisse über die Notwendigkeiten innerhalb der sozialräumlichen Struktur kann bedarfsgerecht und sozialraumnah geplant werden. Um dieses Vorgehen weiter zu optimieren, sollten nach Rödl & Partner folgende Entwicklungen angestoßen werden:

- *„Aufbau eines dezentralen Fachcontrollings,*
- *Aufbau eines Controllingkonzepts für den Fachbereich Familie und Jugend,*
- *Aufbau sozialraumorientierter Controllingstrukturen (Kommunen),*
- *Aufbau eines wirkungsorientierten Controllingsystems der Hilfen zur Erziehung,*
- *Aufbau einer einheitlich auswertbaren DV Struktur für den gesamten Fachbereich*
- *und Intergration der Fachcontrollingstrukturen in das Dezernatscontrolling.“*

(Rödl Partner Abschlussbericht S. 43)

Hierdurch werden mittelfristig Defizite früher erkannt und durch niedrigschwelligere Hilfen Kosten in nicht unerheblichem Rahmen eingespart. Außerdem können Einzelverläufe in den Hilfen zur Erziehung durch einen Zeitreihenvergleich wirkungsorientiert gesteuert werden.

Dieses Fachcontrolling könnte durch intern durch entsprechende Stellenerweiterung oder durch einen externen Anbieter abgedeckt werden. Rödl & Partner empfehlen hier einen externen Controllingansatz, da hierdurch u.a. keine personalwirtschaftliche Risiken für den Kreis bestehen, eine hohe Verfügbarkeit vorhanden ist, eine ständige Fortentwicklung des Controllingformates besteht und externe Impulse eine Weiterentwicklung der Organisation fördert.

#### Finanzielle Auswirkungen:

Kosten:	20.000 €/Jahr für das Fachcontrolling
Einsparung:	122.000 € ab 2013 (= 2,5 % des Gesamtansatzes der Hilfen zur Erziehung)
<b>Nettoeinsparung:</b>	<b>62.000 € in 2013; rd. 102.000 € ab 2014</b>

---

## Konsolidierungspotenzial

In seinem Abschlussbericht beziffert Rödl & Partner das gesamte Konsolidierungspotenzial im Bereich der differenzierten Kreisumlage – ausgehend von einer Umsetzung der vier Maßnahmen ab 2011 – für das Jahr

- 2011 mit 143.600 €
- 2012 mit 302.700 €
- 2013 mit 463.300 €
- 2014 mit 586.500 € sowie
- ab 2015 mit 619.800 €.

Die Aufteilung des Konsolidierungspotenzials auf die einzelnen Maßnahmen lässt sich dem nachfolgenden Diagramm entnehmen:



## Stellungnahme der Kommunen

Der Ausschuss für Familie, Sport und Kultur der Gemeinde Bönen hat sich am 26.05.2011 für eine Umsetzung der von Rödl & Partner ausgesprochenen Empfehlungen ausgesprochen, wobei beide Stelleneinrichtungen auf zwei Jahre befristet und ein externes Fachcontrolling installiert werden sollen.

Der Rat der Stadt Fröndenberg/Ruhr hat sich am 25.05.2011 ebenfalls mit den von Rödl & Partner GbR vorgeschlagenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung unter der Vorgabe einer jährlichen Berichtserstattung (Tätigkeitsbericht des Fachbereichs Familie und Jugend) mit impliziertem wirkungsorientierten

---

Fachcontrolling einverstanden erklärt. Die erste Berichterstattung durch den Kreis Unna soll im Herbst 2012 erfolgen.

Über das Votum der Gemeinde Holzwickede wird in der Ausschusssitzung berichtet, da der dortige Fachausschuss erst im Juni tagt.

### **Stellungnahme der Verwaltung**

Die von Rödl & Partner getroffenen Empfehlungen sind in sich schlüssig und als Gesamtkonzept zu sehen. Sie decken sich weitgehend mit den eigenen Überlegungen des Fachbereichs, so dass sich die Verwaltung in allen Punkten den Empfehlungen anschließt. So ist der Ausbau der sozialen Gruppenarbeit schon vor der Untersuchung angedacht worden und befindet sich bereits seit Anfang 2011 in der Umsetzungsphase. Im Rahmen des nunmehr erweiterten Angebotes zeichnen sich erste Erfolge durch die Reduzierung von kostenintensiveren Hilfen ab.

Auch die Implementierung eines wirkungsorientierten Fachcontrollings wird positiv bewertet. Es liegt im besonderen Interesse des Fachbereiches, effiziente Hilfeleistungen anzubieten und die Hilfequalität möglichst gut auszugestalten. Mit Hilfe des Fachcontrollings können über Wirkungen, d.h. über die Ergebnisqualität der Hilfen zur Erziehung, sowie über Nebenwirkungen Effekte der pädagogischen Arbeit aufgezeigt werden und letztlich die Qualität weiterentwickelt werden. Ziel ist dabei den pädagogischen Auftrag und die Finanzstruktur der Hilfen zur Erziehung noch besser als bisher aufeinander abzustimmen.

Die zusätzlichen Empfehlungen der Stadt Fröndenberg/Ruhr zur regelmäßigen Berichterstattung in den Kommunen sowie der Gemeinde Bönen zur zeitlichen Befristung beider Stellenausweitungen zunächst auf zwei Jahre begrüßt die Verwaltung. Auch die Forderung nach einem externen Fachcontrolling wird von Seiten der Verwaltung unterstützt.