

V o r l a g e

**für die Sitzung des Jugendhilfeausschusses der
Stadtgemeinde Bremen**

**am
01.03.2013**

**für die Sitzung
der städtischen Deputation
für Soziales, Kinder und Jugend**

**am
07.03.2013**

Benchmarking Hilfen zur Erziehung

hier: Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs 2011 Hilfen zur Erziehung (HzE) im IKO-Netz-Vergleichsring der Großstadtjugendämter

A - Problem

Die Erzieherischen Hilfen im vierten Abschnitt des SGB VIII binden im Bereich der Jugendhilfe Ressourcen im großen Umfang. Von daher konzentriert sich der Vergleichsring des IKO-Netzes der Großstädte auf die Hilfen zur Erziehung nach § 27 SGB VIII und der Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII und - erstmals ab dem Jahr 2004 – auch auf die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII.

Die Stadtgemeinde Bremen ist seit 1997 an dem Vergleichsring „Jugend GK 1 D“ der Großstadtjugendämter der KGST beteiligt.

Folgende Großstadtjugendämter der nachfolgend aufgeführten Städte nehmen ebenfalls an dem Vergleichsring teil:

Berlin (seit 2007)
Dortmund
Dresden
Düsseldorf
Essen
Frankfurt
Hamburg (seit 2006)
Köln
Leipzig (seit 2006)
München (bis 2002; ab 2006)
Nürnberg
Stuttgart (bis 1999; ab 2007)

Die Kennzahlen im Vergleichsring werden für alle Leistungen der Erzieherischen Hilfen nach dem vierten Abschnitt des SGB VIII in gleicher Weise ermittelt. Das Kennzahlensystem umfasst Daten zu laufenden Fällen¹, Neufällen und Beendigungen sowie die Ressourcen.

Im Rahmen des IKO-Vergleichsringes hat eine Gender-Befassung bisher keinen Einzug in die Vergleichsarbeit gefunden.

Die Vergleichsringe haben folgende Schlüsselkennzahlen als Kennzahlen mit höchster Steuerungsrelevanz identifiziert:

1. Leistungs-Kennzahlen

Leistungsdichte der erzieherischen Hilfen nach Hilfearten und Jahren

HZE-Quotient: Verhältnis ambulant/teilstationär zu außerfamiliär

HZE-Quotient: Verhältnis ambulant zu § 34 SGB VIII

HZE-Quotient: Verhältnis zwischen Hilfen durch Pflegepersonen (Vollzeitpflege) und Hilfen in Heimen/Wohnformen (§ 34 SGB VIII)

2. Finanz-Kennzahlen

Kosten der Hilfeart pro 1000 Jugendeinwohner

Kosten der Hilfeart pro Fall und Jahr

Eine vergleichende Erhebung und Auswertung nach sozialstrukturellen Aspekten / Sozialindikatoren, der Gesamtstruktur der Kinder- und Jugendhilfe und angrenzender Regelsysteme sowie nach fachlichen und fiskalischen Wirkungskriterien ist über den Vergleichsring nicht darstellbar.

B - Lösung

Der Kennzahlenvergleich Erzieherische Hilfen im IKO-Netz Vergleichsring der Großstadtjugendämter liegt für das Jahr 2011 (Stand Oktober 2012) mit dem offiziell freigegebenen Bericht der Universität Koblenz vor.

-Anlage -

Nach der Vereinbarung für die sechste Phase des Vergleichsringes „Jugendhilfe – Hilfen zur Erziehung“ der Jugendämter der „großen Großstädte“ (GK1) sind auf der Grundlage der Befunde und Vereinbarungen aus den vorhergehenden beiden Arbeitsphasen im Jahr 2011 vor allem zwei Schwerpunkte bearbeitet worden:

- Kennzahlenvergleiche der Leistungsdaten für die Gesamtstädte
- Kennzahlenvergleiche für Kostenzahlen für die Gesamtstädte

Zwölf der dreizehn beteiligten Städte konnten die Daten für diese Vergleiche zur Verfügung stellen, allerdings mit Besonderheiten und teilweise eingeschränkt. Die Stadt Köln konnte zum Zeitpunkt der Berichterstattung (noch) keine Daten für das Berichtsjahr 2011 liefern, diese Vergleichsdaten fehlen also in dem Bericht.

Das erste Kapitel gibt einen Überblick über die Kennzahlen und die Position der teilnehmenden Städte im Vergleich, die im zweiten Kapitel durch die Vertreter der teilnehmenden Städte kommentiert werden. Im dritten Kapitel ist ein differenzierter Blick auf Teilaspekte im Zusammenhang mit den zentralen Trends erfolgt. Weitere Auswertungen im Detail sowie absolute Zahlen finden sich im Anhang.

¹ Laufende Fälle im Sinne des IKO-Vergleichsringes sind alle Fälle, die am 01.01. des Berichtsjahres bereits im Hilfebezug waren und alle Fälle, die im Berichtsjahr begonnen wurden, unabhängig davon, ob die Hilfe im Berichtsjahr beendet wurde.

Die Leistungsdichten der erzieherischen Hilfen

Die Leistungsdichte setzt die Zahl der in Anspruch genommenen Erziehungshilfen ins Verhältnis zur 0 bis 21-jährigen Bevölkerung (Hilfen pro 1000 Jugendlicheinwohner [JEW]).

In der Betrachtung der Gesamtentwicklung aller beteiligten Kommunen ist festzustellen, dass im Zeitraum von 2009 bis 2011 in sechs der beteiligten Großstädte ein größtenteils kontinuierliches Zuwachsprüfil (steigende Leistungsdichte) zu verzeichnen ist. Den deutlichsten Anstieg zeigt Düsseldorf mit 14,9%, Bremen liegt mit einem Zuwachs von 8,7 % an sechster Stelle des Vergleichs.

In den Städten Berlin, Essen und Stuttgart liegt ein geringer Zuwachs von unter 3 % vor, kontinuierlich abnehmende Leistungsdichten waren in Leipzig (-12,4%) und München (-17,1%) zu verzeichnen (sh. auch Bericht S.8).

Die Leistungsdichten der erzieherischen Hilfen insgesamt auf Basis der laufenden Hilfen

(Durchschnitt 2011: 41,52 – Bremen 64,26)

Die Stadtgemeinde Bremen weist wie in den Vorjahren die höchste Leistungsdichte im Vergleichsring auf. Die niedrigste Leistungsdichte findet man nach wie vor in Dresden mit 25,38 laufenden Hilfe je 1.000 JEW (sh. auch Bericht S. 7).

Leistungsdichte Ambulante Hilfen

(Durchschnitt 2011: 22,44 – Bremen: 35,88)

Bei den ambulanten Hilfen gibt es hinsichtlich der Entwicklung von 2009 bis 2011 in 6 Großstädten kontinuierliche und zum Teil sprunghaft steigende Werte. Kontinuierlich gesunken sind die Werte nur in Leipzig und München. In Bremen ist die Leistungsdichte gegenüber 2010 wieder abgesunken, liegt aber immer noch an der Spitze des Vergleichsringes (sh. auch Bericht S. 17).

Leistungsdichte der Hilfen durch Pflegepersonen

(Durchschnitt: 5,37 – Bremen: 7,19)

Die Steuerungsvorgaben zur Belegung von Pflegefamilien in geeigneten Fällen werden in der Entwicklung dieser Kennzahl sichtbar. Die Werte sind von 2009 bis 2011 kontinuierlich angestiegen, Bremen erreicht damit 2011 hinter Dortmund und Essen Rang 3 im Vergleichsring (sh. Auch Bericht S. 18).

Leistungsdichte der Hilfen in Heimen/Wohnformen

(Durchschnitt 2011: 11,3 – Bremen: 19,3)

In fünf der zwölf Großstädte steigen die Werte von 2009 bis 2011 kontinuierlich an. In Bremen fällt der Zuwachs am deutlichsten aus und Bremen weist – wie erstmals in 2010 – die höchste Leistungsdichte für diese Kennzahl auf (sh. auch Bericht S. 19).

Die Leistungsdichte der erzieherischen Hilfen insgesamt auf Basis der neu begonnenen Hilfen

(Durchschnitt 2011: 14,65 – Bremen: 21,42)

Mit Hilfe der Leistungsdichten auf Basis der im Jahr 2011 neu begonnenen Hilfen lässt sich die aktuelle Gewährungspraxis von erzieherischen Hilfen insgesamt sowie für die einzelnen Hilfearten in den beteiligten Großstädten abbilden.

Durchschnittlich wurden in den zwölf beteiligten Großstädten im Berichtsjahr 2011 rund 15 von 1.000 jungen Menschen im Alter zwischen 0 und unter 21 Jahren Erziehungshilfen neu gewährt. Während Frankfurt, München und Nürnberg Leistungsdichten nahe des Durchschnitts verzeichnen, liegen die Städte Berlin, Bremen und Dortmund in dieser Kennzahl deutlich über dem Durchschnitt. Im Dreijahresvergleich ist die Leistungsdichte der neu begonnenen Hilfen in fünf der beteiligten Großstädte gesunken. Mit 19 % ist in Bremen die deutlichste Abnahme zu verzeichnen. (sh. auch Bericht S. 9 – 11, 20)

Leistungsdichten ambulante Hilfen

(Durchschnitt 2011: 9,36 – Bremen: 14,18)

Ein ähnliches Profil wie es die Hilfen insgesamt aufweisen, zeigt sich für die Leistungsdichten der ambulanten Hilfearten auf der Basis der neu begonnenen Hilfen. Bremen gehört auch hier zu den Städten mit sinkendem Profil, liegt jedoch mit 14,18 neu begonnenen Hilfen je 1.000 JEW noch auf Rang 2 im Vergleichsring (sh. auch Bericht S. 23).

Leistungsdichten Hilfen durch Pflegepersonen

(Durchschnitt 2011: 0,92 – Bremen 1,36)

Bei den Hilfen im Rahmen der Familienpflege (Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII) ist im Zeitraum von 2009 bis 2011 nur in Bremen eine kontinuierliche Steigerung erkennbar. Bremen erreicht damit inzwischen den zweithöchsten Wert im Vergleichsring (sh. auch Bericht S. 25).

Leistungsdichte Hilfen in Heimen/Wohnformen

(Durchschnitt 2011: 3,59 – Bremen: 5,36)

Im Gegensatz zu den Hilfen durch Pflegepersonen zeigt Bremen bei dieser Hilfeart (§ 34 SGB VIII) im Zeitraum von 2009 bis 2011 eine stetig sinkende Leistungsdichte. Der Ausbau des Familienpflegesystems und die Steuerungsvorgabe zur vorrangigen Belegung von Familienpflegestellen in geeigneten Fällen zeigt damit Wirkung. Gleichwohl belegt Bremen für diese Kennzahl noch Rang 2 im Vergleichsring (sh. auch Bericht S. 26).

Die Verteilung der Hilfen insgesamt nach Altersklassen 2009 auf Basis der neu begonnenen Hilfen

Der Schwerpunkt der neu begonnenen Hilfen liegt in Bremen mit 24,7 % in der Altersklasse der 15- bis unter 18-jährigen. Auch in den Städten Berlin, Düsseldorf, Essen und Stuttgart beginnen die meisten Hilfen in dieser Altersklasse. Einen signifikanten Schwerpunkt im Bereich der frühen Hilfen zur Erziehung weist hingegen Dresden auf. Im Vergleich der Werte ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Datenauswertung in Bremen keine Möglichkeit bietet, Altersauswertungen in der Sozialpädagogischen Familienhilfe zu machen, so dass die Altersklassen dieser eher früh einsetzenden Hilfe im Bericht nicht berücksichtigt werden konnten (sh. Bericht S. 31).

Das Verhältnis familienunterstützender Hilfen zu Hilfe außerhalb der Herkunftsfamilie

Der Hilfequotient beschreibt das Verhältnis der Summe ambulant und in Tageseinrichtungen geleisteter Hilfen zu den Hilfen außerhalb der Herkunftsfamilie. Beträgt der Wert des Hilfequotienten näherungsweise 1, ist das Verhältnis ausgeglichen; es werden also ebenso viele ambulante Hilfen und Hilfen in Tageseinrichtungen wie Hilfen außerhalb der Herkunftsfamilie geleistet. Ein Wert größer als 1 (mehr ambulant und in Tageseinrichtungen geleistete Hilfen als Hilfen außerhalb der Herkunftsfamilie) kann als Indikator für eine kostengünstige Leistungsstruktur (weniger eingreifende und teure Hilfen außerhalb der Herkunftsfamilie) verstanden werden.

Hilfequotient 2011 laufende Hilfen

(Durchschnitt 2011: 1,50 – Bremen: 1,43)

Elf der zwölf beteiligten Großstädte erreichten einen Hilfequotienten größer 1, nur Essen liegt leicht darunter. Bremen erreicht mit 1,43 einen Wert knapp unterhalb des Durchschnitts. Im Dreijahresvergleich ist der Wert in Bremen sinkend, insbesondere von 2010 nach 2011 gab es ein deutliches Absinken (sh. auch Bericht S. 38).

Hilfe-Quotient 2011 neu begonnener Hilfen

(Durchschnitt 2011: 2,31 – Bremen: 2,19)

Betrachtet man nur die neu begonnenen Hilfen, so erreichen alle 12 beteiligten Großstädte wie bereits in den Vorjahren einen positiven Hilfe-Quotient. Dies gilt auch für Bremen, jedoch ist die Kennzahl sinkend. Die Verschlechterung des Verhältnisses ist darauf zurückzuführen, dass die Leistungsdichte bei den neu begonnenen ambulanten Hilfen stärker gesunken ist als die bei den neu begonnenen Hilfen in Heimen und betreuten Wohnformen (sh. Bericht S. 40).

Das Verhältnis zwischen den ambulanten erzieherischen Hilfen zu den Hilfen in Heimen/Wohnformen auf Basis der neu begonnenen Hilfen

(Durchschnitt: 2,68 – Bremen: 2,65)

Die Kennzahl beschreibt das Verhältnis zwischen den „klassischen“ ambulanten Hilfearten und den Hilfen in Heimen/Wohnformen. Der Quotient ist wie folgt zu verstehen: ein Wert von 1 steht für ein ausgeglichenes Verhältnis ambulante Hilfen – Hilfen in Heimen/Wohnformen; bei einem Wert größer 1 überwiegen die familienergänzenden ambulanten Erziehungshilfen gegenüber den Hilfen in Heimen/Wohnformen.

In Düsseldorf und Hamburg werden mehr als dreimal so viele ambulante Hilfen neu begonnen wie Hilfen in Heimen und betreuten Wohnformen, in Dortmund sind es sogar viermal so viele. In Bremen ist dieser Wert von 3,05 im Jahre 2009 auf 2,65 in 2011 gesunken. Das Absinken ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der überproportionale Anstieg der neuen Familienhilfen in den Jahren 2007/2008 wieder zurück gegangen ist. Dies gilt zwar auch für den Anstieg der neuen Hilfen in Heimen und betreuten Wohnformen, jedoch nicht im gleichen Maße (sh. Bericht S. 106).

Das Verhältnis zwischen Hilfen durch Pflegepersonen und Hilfen in Heimen/Wohnformen auf Basis der neu begonnenen Hilfen

(Durchschnitt: 0,27 – Bremen: 0,25)

Zur Beschreibung des Verhältnisses zwischen Hilfen durch Pflegepersonen und Hilfen in Heimen/Wohnformen gilt: ein Quotient von 1 steht für ein ausgeglichenes Verhältnis von Hilfen durch Pflegepersonen (§ 33 SGB VIII) und Hilfen in Heimen/Wohnformen (§ 34 SGB VIII); bei einem Wert größer 1 überwiegen die Hilfen durch Pflegepersonen gegenüber den Hilfen in Heimen/Wohnformen.

Im Verhältnis zwischen Hilfen durch Pflegepersonen und Hilfen in Heimen/Wohnformen auf der Basis der in 2011 neu begonnenen Hilfen zeigt Bremen einen Wert nahe dem Durchschnitt und erreicht Rang 6 von 12. Als einzige der zwölf Städte weist Bremen hier einen kontinuierlich steigenden Wert auf (sh. auch Bericht S. 110).

Die Kosten der erzieherischen Hilfen

In den zentralen Trends (Kapitel 1.2) betrachtet der Bericht zwei wesentliche Kostenkennzahlen. Die Kosten je JEW setzen die absoluten Kosten für erzieherische Hilfen ins Verhältnis zu der unter 21-jährigen Bevölkerung, die Kosten je Fall setzen sie ins Verhältnis mit der Anzahl der laufenden Hilfen. Vertiefende Ergebnisse zu den Kostenkennzahlen sind in Kapitel 3.2 geschildert.

Kostendaten sind für Bremen nach der Einstellung der manuellen Erhebung der Daten erst seit der kompletten Umstellung aller Zahlungen auf die Fachanwendung OK.JUG darstellbar und konnten dem Vergleichsring erstmals für 2010 wieder geliefert werden.

Kosten pro Jugendeinwohner

(Durchschnitt: 615 €, Bremen: 937 €)

Als Auswirkung der höchsten Leistungsdichte im Vergleichsring weist Bremen auch die höchsten Kosten je JEW im Vergleich aus.

Kosten pro laufende erzieherische Hilfe

(Durchschnitt: 14.871 €, Bremen: 14.588 €)

Mit 14.588 € pro laufende Hilfe belegt Bremen Rang 6 bei den 12 Vergleichsstädten. Die trotz hoher Gesamtkosten je JEW relativ niedrigen Kosten je Hilfe ergeben sich durch die vergleichsweise hohe Anzahl neu begonnener Hilfen, die mit weniger als 365 Leistungstagen in die durchschnittlichen Fallkosten einfließen.

Schlussfolgerungen:

In der Gesamttendenz ist für Bremen festzuhalten, dass die Steigerungen der Jahre bis 2009 sich nicht mehr in diesem Maße fortgesetzt haben, Bremen aber aufgrund des hohen, bis dahin erreichten Sockels an Hilfen weiterhin Spitzenwerte in der Leistungsdichte – und dem entsprechend auch in den Kosten je JEW - aufweist.

Positiv zu vermerken ist die Entwicklung im Bereich der Hilfen durch Pflegepersonen. Der Ausbau des Systems und die Erschließung weiterer Zielgruppen für die Familienpflege, wie bspw. die Unterbringung von Jugendlichen ab 13 Jahren, zeigen Wirkung. Die Familienpflege ist in den fachlichen Zielen der Hilfen zur Erziehung auch 2013/2014 einer der Schwerpunkte.

Es ist in Bremen nach wie vor fachliches Ziel, den Wert „ambulant gegenüber stationär“ wieder zu verbessern. Dieses Ziel wird nicht allein durch den Ausbau ambulanter Hilfen, sondern auch durch die Beendigung stationärer Hilfen, insbesondere durch geplante und fachlich begleitete Verselbständigung junger Volljähriger weiter verfolgt werden.

Die weiteren Einzelergebnisse für die Stadtgemeinde Bremen im Vergleich zu anderen Großstadtjugendämtern sind den Tabellen des Berichtes detailliert zu entnehmen.

C - Alternative

Keine

D - Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen / Produktgruppenhaushalt

Keine

E - Abstimmung

Ist erfolgt

F - Beschlussvorschlag

- F1 Der Jugendhilfeausschuss nimmt den Bericht „Kennzahlenvergleich 2011 Erzieherische Hilfen im IKO-Netz Vergleichsring der Großstadtjugendämter“ zur Kenntnis.
- F2 Die städtische Deputation für Soziales, Kinder und Jugend nimmt den Bericht „Kennzahlenvergleich 2011 Erzieherische Hilfen im IKO-Netz Vergleichsring der Großstadtjugendämter“ zur Kenntnis.