

Lfd. – Nr. : JHA

**V o r l a g e**  
**für die 7.Sitzung des Jugendhilfeausschusses**  
**am 14. September 2012**

Lfd. – Nr. **82/12** SJSAusl

**Vorlage**  
**für die Sitzung**  
**der städtischen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend**  
**am 11. Oktober 2012**

**Evaluation des Personalmix in der Sozialpädagogischen Familienhilfe gem. § 31 SGB VIII in der Stadtgemeinde Bremen durch die GISS Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. Bremen**

**hier:** Umsetzung der Ergebnisse

**A. Problem/Ausgangslage:**

Zur Optimierung der Steuerung der Hilfen zur Erziehung ist im ambulanten Leistungsbereich des SGB VIII in den Jahren 2004/2005 ein neues Leistungs- und Finanzierungssystem entwickelt worden, das zur stärkeren methodischen Ausdifferenzierung des Angebots sowie zur bedarfsgerechten Flexibilisierung der Einsatzplanung der Anbieter beitragen sollte und durch das zudem Kostensteigerungen reduziert werden sollten.

Mit der Einführung von Fallpauschalen (Monatspauschalen) u. a. im Leistungsbereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe war auch der Einstieg in einen Personalmix verbunden. Die Einführung des Personalmix aus Dipl. Sozialpädagogen/Sozialpädagoginnen einerseits und Erzieher/-innen, Hauswirtschafterinnen, Kinderpfleger/-innen sowie Sozialassistentinnen und Sozialassistenten andererseits in einem Verhältnis von 80:20 war eine Antwort auf die zunehmend umfassendere und komplexere Indikationsstellung im Leistungsbereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe. Neben dem Indikator

- „nicht ausreichende Erziehungskompetenz der Eltern“ –hier auch Fragen der Säuglingspflege- und „gestörte Eltern-Kind-Beziehung, oft verbunden mit Vernachlässigungen und/oder Gewalterfahrungen“ sowie
- „wesentlicher Kommunikationsstörungen im familiären System“ wurden zunehmend auch
- „gravierende Strukturprobleme der Familien in Bezug auf Fragen der praktischen Alltagsorganisation (Haushalt und Alltag (z.B. Führung eines Haushaltes/Ernährungsfragen auch des Säuglings/Gestaltung des Tagesablaufs)

im Rahmen der Hilfeplanung als zu bearbeitende Problemlage dem Träger der Sozialpädagogischen Familienhilfe übertragen.

Insoweit lag es auch aus fachlichen Gründen nahe, darauf hinzuwirken, dass unterschiedliche Berufsgruppen in das Personalkonzept der Träger mit aufgenommen wurden. Dabei war fachlich unstrittig, dass die Fallführung insgesamt weiterhin immer durch eine Sozialpädagogische Fachkraft (Dipl. Sozialpädagogin/Sozialpädagoge) erfolgt.

Im Rahmen einer durch die Vertragskommission SGB VIII beauftragten Unterarbeitsgruppe „Leistungstypen nach § 77 SGB VIII“ wurden die wesentlichen Eckwerte einer neuen Leistungs-, Zugangs- und Finanzierungsstruktur für die „Sozialpädagogische Familienhilfe“, „Erziehungsbeistandschaft“ und für den „begleiteten Umgang“ entwickelt und abgestimmt. Diese waren Grundlage für die Einzelverhandlungen mit den Trägern zum Abschluss von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen auf der Grundlage des § 77 SGB VIII.

Der Jugendhilfeausschuss hat sich in den Sitzungen am 8. Februar 2005 und 5. Juli 2005 ausführlich mit der Thematik befasst und die nachfolgenden Beschlüsse gefasst:

8. Februar 2005:

„Der Jugendhilfeausschuss nimmt das neue Leistungs- und Finanzierungssystem in der Sozialpädagogischen Familienhilfe, der Erziehungsbeistandschaft und bei der Unterstützung bei der Ausübung des Umgangsrechtes zur Kenntnis und bittet die Verwaltung, auf dieser Grundlage die Verhandlungen mit den Freien Trägern aufzunehmen. Über das Ergebnis der Verhandlungen bittet der Jugendhilfeausschuss zu gegebener Zeit erneut zu berichten“.

5. Juli 2005:

„Der Jugendhilfeausschuss nimmt das Ergebnis der Verhandlungen mit den Freien Trägern im Hinblick auf das Leistungssegment „Sozialpädagogische Familienhilfe“ zur Kenntnis. Er bittet den Leiter des Amtes für Soziale Dienste, die auf dieser Grundlage neugefasste Fachliche Weisung „Sozialpädagogische Familienhilfe gem. § 31 SGB VIII (KJHG)“, wie vorgesehen, zum 01. August 2005 in Kraft zu setzen.“

Um den Trägern zu ermöglichen, sich im Rahmen der Personalbewirtschaftung auf diese veränderte Situation einzustellen, wurde in der Umstellungsphase ein Verhältnis von 80% Dipl. Sozialarbeiter/-innen /Dipl. Sozialpädagog(en)/-innen zu 20% der genannten anderen Berufsgruppen vertraglich vereinbart. Zudem wurden im Rahmen der Leistungspauschalen methodisch auch Formen der fallübergreifenden Zielgruppenarbeit zugelassen. Nach Abschluss der Umstellungsphase wurde ab 01.01.2006 mit den Trägern ein Personalmix von 70% zu 30% vertraglich vereinbart.

Aufgrund der durch die Träger gesammelten Erfahrungen wurde mit Schreiben von Seiten der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Bremen e.V. (LAG) vom 12. Dezember 2006 darum gebeten, diese Vereinbarung zurückzunehmen und einer Personalgewichtung im Verhältnis von 90:10 zuzustimmen. Argumente der LAG hierfür waren, dass etlichen Trägern die Umstellung nicht gelungen sei und dass von Seiten des Amtes die konkrete Nachfrage vorrangig nach ausschließlich sozialpädagogischen Fachkräften erfolgt. Dieser Argumentation konnte die Verwaltung unter Berücksichtigung der o. g. fachlich und im Zeitverlauf sehr unterschiedlichen Bedarfslagen und Anforderungen an dieses Leistungssegment sowie auch im Vergleich mit Standards anderer Kommunen sachlich nicht folgen. Schließlich würden rein personenbezogene Personalanforderungen an die Träger auch dem System der pauschalen Finanzierung und der Trägerverantwortung für den konkreten Personaleinsatz im Fallverlauf widersprechen.

Verwaltung und LAG verständigten sich nach intensiver Beratung im Rahmen der Vertragskommission SGB VIII die Personalgewichtung per 01.01.2008 dahingehend zu modifizieren,

dass der Personalmix erneut auf 80 % und 20 % festgelegt wurde, mit der gleichzeitigen Maßgabe der Durchführung einer Evaluation.

In diesem Zusammenhang wurde die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. Bremen (GISS) beauftragt, eine Untersuchung durchzuführen.

## **B. Lösung**

Das Ergebnis der „Evaluation des Personalmix in der Sozialpädagogischen Familienhilfe gem. § 31 SGB VIII in der Stadtgemeinde Bremen“ wurde durch die GISS in einem Bericht im Juni 2010 der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Bremen e.V. und dem Amt für Soziale Dienste vorgelegt.

Zusammenfassend ist folgendes festzuhalten:

1. Die Evaluation hat deutlich gemacht, dass der mit den Trägern im Rahmen der Leistungserbringung der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) vertraglich vereinbarte Personalmix von den Trägern, die den wesentlichen Anteil der Maßnahmen durchführen, umgesetzt wurde. Nach dem Ergebnis der Untersuchung gibt es Träger, die gezielt und auch fachlich erfolgreich den Personalmix einsetzen, andere Träger, die damit offensichtlich begonnen haben und Träger, die regelmäßig keinen Personalmix einsetzen. Dieses hat u. a. dazu geführt, dass auch in den Fällen, in denen die Indikation für ein Personalmix unstrittig vorlag, eine Umsetzung nur teilweise erfolgt ist<sup>1</sup>.
2. Die Fallführung in der SPFH wurde –entsprechend der fachlichen Vorgabe– von 15 Trägern durch Sozialpädagoginnen/Sozialpädagogen wahrgenommen und in einem Fall durch Sozialassistentinnen/Sozialassistenten. Weitere Berufsgruppen konnten darüber hinaus eingesetzt werden.
3. Insgesamt zwölf Berufsgruppen wurden im Personalmix eingesetzt. An erster Stelle sind dabei die Erzieherinnen/Erzieher zu nennen, diese waren zum Zeitpunkt der Untersuchung an 42 % aller Einsätze beteiligt. Hauswirtschaftlerinnen/Hauswirtschaftler übernahmen knapp 15 % der Einsätze und Kinderpflegerinnen/Kinderpfleger sowie Sozialassistentinnen/Sozialassistenten kamen zusammen auf 8 %. Zum Einsatz kamen auch Berufspraktikantinnen/Berufspraktikanten und Studentinnen/Studenten sowie psychologische Fachkräfte.
4. Der Personalmixeinsatz begann in der Regel sehr bald nach Beginn der Hilfe. Innerhalb des ersten Monats hatten bereits 37 % aller Einsätze begonnen. In 72 % der Fälle wurden andere Berufsgruppen nur mit der Erledigung einer Aufgabenstellung betraut. Zweimalige aufgabenspezifische Einsätze in einem Fall machten noch 21 % aus. Die häufigsten Einsatzbereiche des Personalmix waren: „Freizeitgestaltung“, „Einzelförderung“, „Gruppenarbeit“. Die insbesondere interessierende „Haushaltsführung“ nahm erst den vierten Rang der Einzelnennungen ein.
5. Der Erfolg des Personalmix wurde insgesamt als sehr gut bewertet. Schlechte Bewertungen fanden sich vor allem bei abgebrochenen aufgabenspezifischen Einsätzen innerhalb einer laufenden SPFH.

---

<sup>1</sup> In 244 Fällen lag ein Indikator für Personalmix vor, in 111 Fällen wurde Personalmix eingesetzt – allerdings auch in Fällen, in denen kein Indikator vorlag.

6. In 55% aller erhobenen Fälle (n 244 von 444) trat der diagnostizierte Problembereich „gravierende Strukturprobleme im Haushalt und im Alltag“ in Verbindung mit anderen Problemlagen auf. Daraus abgeleitet hätte in diesen Fallkonstellationen ein Personalmix (z.B. Hauswirtschaft) zum Einsatz kommen müssen. Tatsächlich fand nur in einem Viertel der erhobenen Fälle ein Personalmix statt. Bei 25% (n 111 von 444) der Fälle bleibt – unter Berücksichtigung der Gründe, aus denen auch bei vorhandenem Indikator kein Personalmix durchgeführt wurde - überwiegend offen, warum ein Einsatz in diesen Fällen unterblieben ist.

### **Schlussfolgerungen der Verwaltung:**

1. Aus den Ergebnissen der Evaluation lassen sich aus Sicht der Verwaltung zum jetzigen Zeitpunkt keine fachlichen Erkenntnisse herleiten, von dem zur Berechnung der Durchschnittspersonalkosten (Dipl. Sozialpädagoginnen / Dipl. Sozialpädagogen, Dipl. Sozialarbeiterinnen / Dipl. Sozialarbeiter und Erzieher/-innen, Kinderpfleger/-innen und Hauswirtschaftsfachkräfte) festgelegten Verhältnis 80:20 abzurücken. Vielmehr sind gemeinsam mit den Trägern der SPFH die Gründe für die schleppende bzw. teilweise noch nicht vollzogene Umsetzung zu eruieren. Die mit dem Einsatz des Personalmix verbundenen fachlichen Aspekte sind – im Hinblick auf die Bedarfslage der Familien, die Wirksamkeit der Leistung und Zielerreichung - stärker in den Vordergrund zu stellen. Fiskalische Erwartungen bleiben dabei bestehen, stehen aber auch vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse nicht ausschließlich im Vordergrund. Dieses insbesondere auch deshalb, weil der Erfolg der aufgabenspezifischen Tätigkeiten im Rahmen des Personalmix als sehr gut bewertet wurde.
2. Geht man davon aus, dass die unter Ziffer 6 benannten „gravierenden Strukturprobleme im Haushalt“ und bei der Alltagsbewältigung insbesondere auch bei langfristigen oder wiederholten Hilfen in über der Hälfte der Fälle benannt wurden und damit den Einsatz z. B. einer Hauswirtschafterin /eines Hauswirtschafter hätten auslösen können, lässt sich nicht nachvollziehen, dass diese nur in 14,8% der Einsätze (n 21 von 142) beauftragt wurde und überwiegend auch einmalig. Ähnlich gestaltet sich das Verhältnis Sozialassistentinnen/Sozialassistenten und Kinderpflegerinnen/ Kinderpfleger (7%).
3. Auch die Einsatzbereiche und Einsatzzeiten (in 72% der Fälle wurden andere Berufsgruppen nur mit der Erledigung einer Aufgabe betraut) machen deutlich, dass die Intention, die mit dem Personalmix verbunden ist, in weiten Teilen noch nicht umgesetzt wurde.
4. Im Hinblick auf die vereinbarte 80:20-Regelung bleibt festzuhalten:
  - werden nur Fälle betrachtet, in denen ein Personalmix durchgeführt wurde, so wird auf der Basis der vorhandenen Daten empirisch ein Verhältnis von 80 % sozialpädagogischer Tätigkeit und 20 % Tätigkeit einer anderen Berufsgruppe festgestellt,
  - werden Fälle von den Trägern betrachtet, die einen Personalmix durchführen, daneben aber auch immer Fälle ohne Personalmix, so wird auf der Basis der vorhandenen Daten empirisch ein Verhältnis von 90 % sozialpädagogischer Tätigkeit und 10 % anderer Berufsgruppen festgestellt,
  - geht man allerdings davon aus, dass die Berufsgruppe der Erzieher/in, die Bestandteil des Personalmix ist, auch –entsprechend anderer Aufgabenfelder der Jugendhilfe (Kindertageseinrichtungen/Heime)- verantwortlich sozialpädagogische Aufgaben übernehmen kann, ändert sich das Verhältnis der unterschiedlichen Tätigkeiten zueinander und entfernt sich von dem 90:10-Verhältnis.
5. Es bedarf also einer umfassenden Verständigung zwischen Verwaltung und Trägern zur weiteren Umsetzung der Pauschalen und des Personalmix und in diesem Zusammenhang einer Weiterentwicklung und Differenzierung der Arbeit. Für eine eindeutiger Indikationsstellung im Rahmen der Hilfeplanung und den Einsatz der unterschiedlichen Fachkräfte kann dabei auch verstärkt die im AfSD eingeführte Sozialpädagogische Diagnostik zum Einsatz kommen. Dabei sind auch der Einsatz der ei-

genen Ressourcen der Familie und die vorhandenen stadtteilbezogenen Netzwerke stärker zu nutzen (Instrumente Familienrat etc.).

6. Für kleinere Träger mit einer geringen Fallzahl sollte ein trägerübergreifender Pool an Fachkräften gebildet werden, aus dem die entsprechenden Fachdisziplinen abgerufen werden können.
7. Aus Sicht der Verwaltung sollte deshalb der Personalmix generell auf 80:20 festgeschrieben werden.

### **C. Alternativen**

Ein Personalmix von 70:30 wird nicht empfohlen.

### **D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen/Produktgruppenhaushalt**

Eine Veränderung des Verhältnis der Berufsgruppen zugunsten von Sozialpädagogen/Sozialpädagoginnen würde zu Mehrausgaben führen, die bisher bei der Aufstellung der Haushalte im Kapitel 3434 nicht berücksichtigt wurden.

### **E. Beteiligung/Abstimmung /Genderprüfung**

Eine ausführliche Beratung ist im Rahmen der Vertragskommission SGB VIII erfolgt. In weiteren Gesprächen mit der Geschäftsführung und Vertretern der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Bremen e.V. mit der Verwaltung konnte Konsens im Hinblick auf die generelle Festschreibung des Personalmix von 80:20 erzielt werden.

Das Angebot der Träger steht beiden Geschlechtern gleichermaßen zur Verfügung. Bei der Vertragsgestaltung sind die genderbezogenen Aspekte berücksichtigt worden.

### **F. Beschlussvorschlag**

F 1 Der Jugendhilfeausschuss nimmt den von der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen eingebrachten Vorschlag, den Personalmix von 80:20 generell festzuschreiben, zur Kenntnis und stimmt diesem zu.

F 2 Die städtische Deputation für Soziales, Kinder und Jugend nimmt den von der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen eingebrachten Vorschlag, den Personalmix von 80:20 generell festzuschreiben, zur Kenntnis und stimmt diesem zu.

### **Anlage**