



Wer (und was) steuert die Hilfen zur Erziehung?

Erfahrungen und Befunde
aus 10 Jahren IKO-Netz

- *Hamburg 14.6.2011*
Prof. Dr. Christian Schrapper
Universität Koblenz

[meine Aspekte]

- der IKO-Netz Vergleichsring
- die Sozialstrukturhypothese
- die Organisationshypothese
- die Infrastrukturhypothese
- Fazit

Iko-Netz Vergleichsring „große Großstädte“ (über 500.000)

- besteht seit 1996
- Idee: Interkommunale Vergleiche als **„Wettbewerbssurrogat“** und um **„vom Besten lernen“**
- Projektleitung: KGSt,
- Auswertung und wiss. Begleitung: ISA (bis 99) Uni Koblenz:
- jährlicher Bericht,
 - zentrale Trends vor Sommerpause für Vorjahr, Auswertung (1. Treffen)
 - abgestimmter Bericht im Herbst
- Sonderauswertungen,
 - z.B. Pflegekinderwesen, Inobhutnahmen, Leistungsvereinbarungen und Entgelte, Hilfen nach Alter, Hilfen im Vorfeld von HzE, Fallsteuerung (eigene zusätzliche AG), Sozioökonomische Faktoren
 - Präsentation und Auswertung in der Herbstsitzung (2. Treffen)

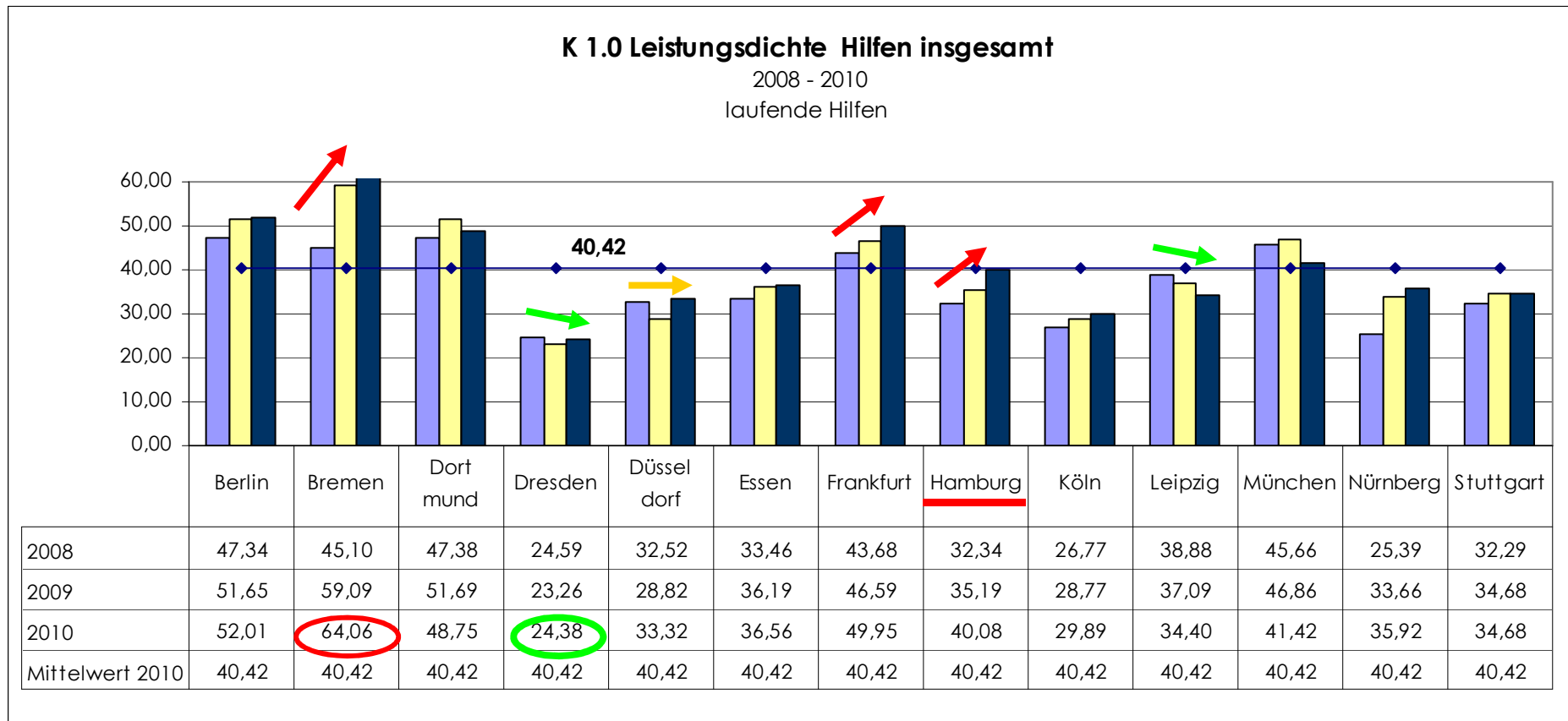
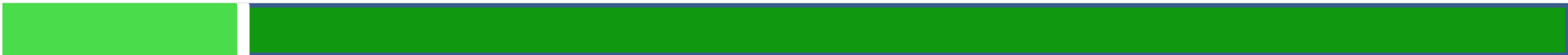
[Arbeitsweise]

- Verständigung auf seriös vergleichbare Kennzahlen
 - Leistungsdichten laufende und neu begonnenen HzE
 - Leistungsarten (ambulant, teilstationär, Pflege, Heim)
 - Altersgruppen
 - Kosten HzE pro Jugendeinwohner
 - Kosten HzE pro Fall
- Austausch über Entwicklungen und Erfahrungen mit der Steuerung von HzE
- Projekt AG Fallsteuerung 2009 - 2011
 - Vertiefende Analyse von Zusammenhängen
 - Hinweise und Anregungen für örtliche Steuerungsaktivitäten

[Mitglieder GK 1]



K 1.0 Leistungsdichte Hilfen insgesamt (laufende Hilfen)



[Befunde]

- erhebliche Unterschiede zwischen den Städten für alle Kennzahlen !!
- anders **gezählt** oder anders **gemacht**???

 - andere soziale Bedingungen?
 - andere Organisation der Fallarbeit?
 - andere Angebote und Infrastruktur?

[Was und wer steuert die HzE?]

**sozio-ökonomische Bedingungen
und soziale Belastungen
für junge Menschen und Familien**

?

**Sozialstaatliche
Infrastruktur und
Angebote für HzE**

**Organisation und
Konzeption der
Fallarbeit im JA/ASD**

[Hypothese I]

- **sozio-ökonomische Bedingungen** für junge Menschen und Familien sind bedeutsam für Fallzahlen und Kosten der HzE, z.B.:
 - Armut
 - Arbeitslosigkeit
 - Migration
 - ...

[Hypothese II]

- die **Organisation** der HzE-Fallbearbeitung ...
 - Fall-Eingang und erste Prüfung
 - Bedarfseinschätzung und Hilfeauswahl
 - lfd. Fortschreibung und Kontrolle
 - Fallabschluss und Evaluation

- ... und die **Kultur** in den Organisationen ...
 - Leitungsrollen und –selbstverständnis
 - Vorgaben und Kontrolle für Fallbearbeitung
 - fachliche Konzepte und Traditionen (z.B. Pflegekinderwesen, Hilfeplanung, Beteiligung Freier Träger)

- ... sind bedeutsam für Fallaufkommen und Kosten der HzE.

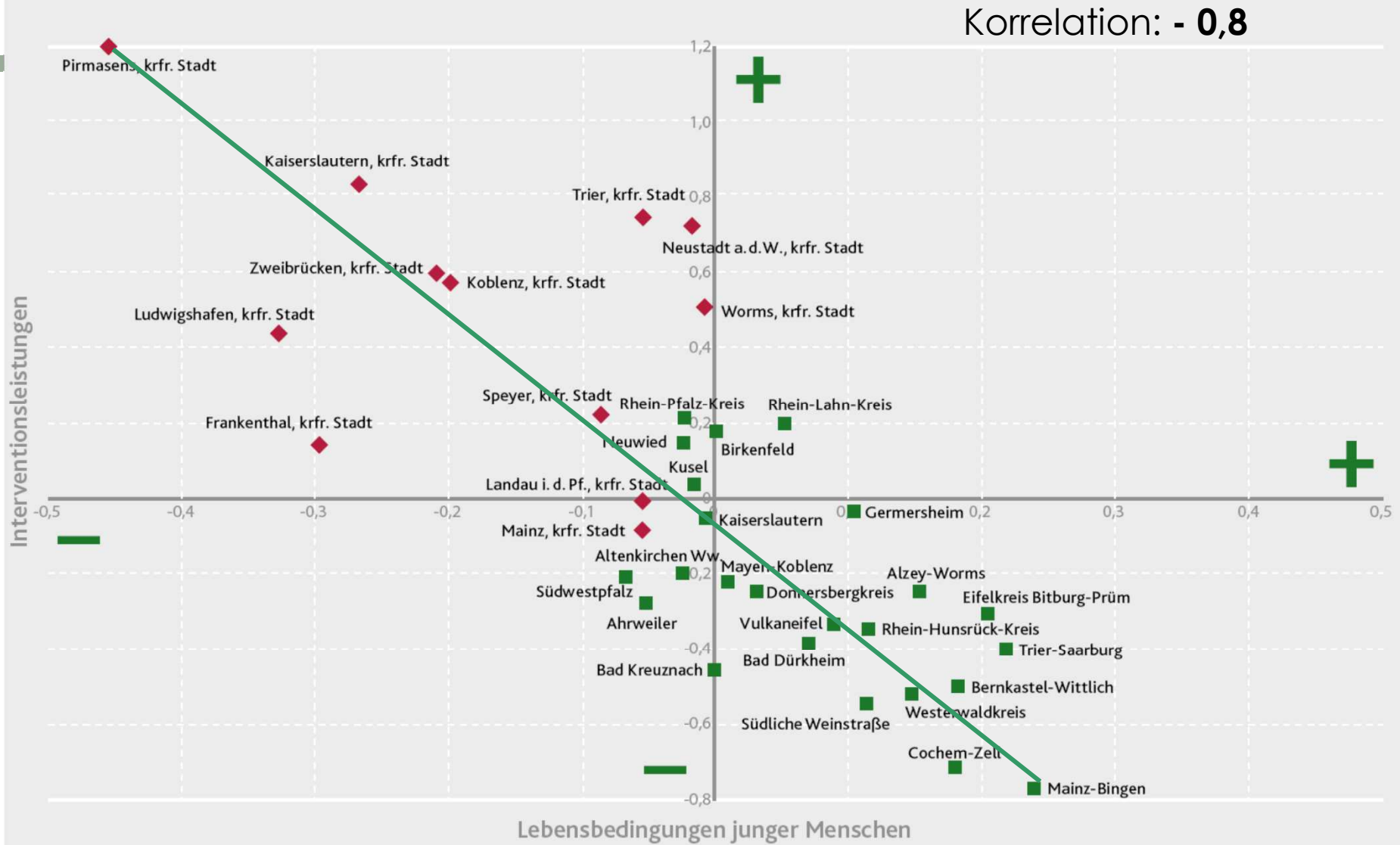
[Hypothese III]

- der Ausbau einer qualitativ und quantitativ ausreichenden Infrastruktur für junge Menschen und Familien sowie von Angeboten der Hilfen zur Erziehung haben entscheidenden Einfluss auf das Fallaufkommen

[Zu Hypothese I]

- Unterschiede der HzE sind auf die **Sozialstruktur und soziale Belastungen** zurückzuführen
 - Rückgriff auf ein bewährtes Modell aus dem 1. Kinder- und Jugendbericht Rheinland-Pfalz (2010)
 - Iko-Netz: explorative Statistik, Versuch eine empirische Basis für Diskussion und Austausch zu schaffen
 - Verfügbare Daten, die für alle dreizehn teilnehmenden Städte vorliegen bzw. recherchierbar sind

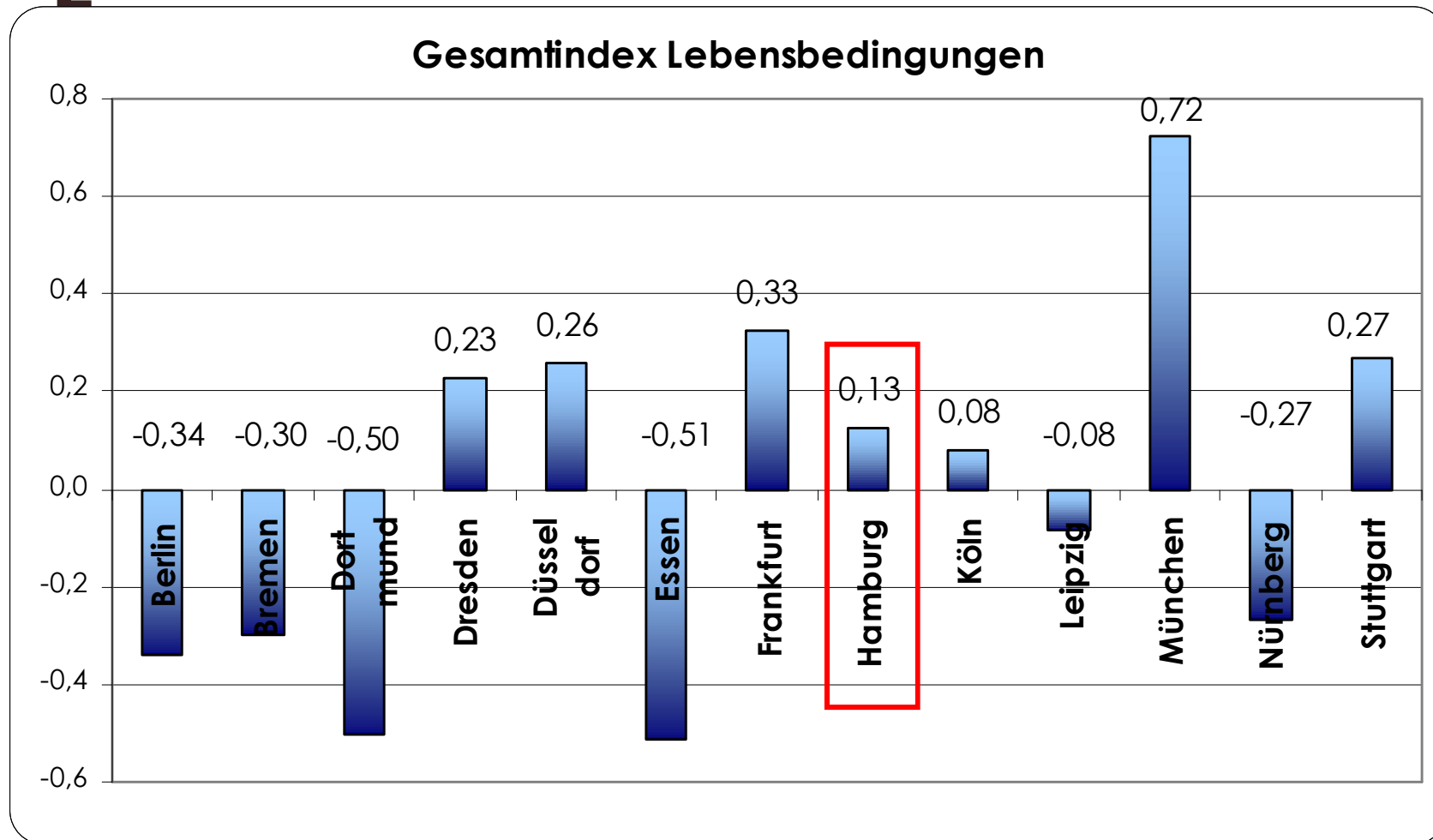
Abb. 155: Indexwertevergleich: Lebenssituationen junger Menschen – Interventionsleistungen



Index: Lebensbedingungen im Iko-Netz

- Lebensbedingungen: Indexwert aus 13 Kennzahlen, die den Bereichen
 - Demographie
 - Materielle Lage
 - Wohnumfeld
 - Migrationzugeordnet werden können.

Gesamtindex: Lebensbedingungen

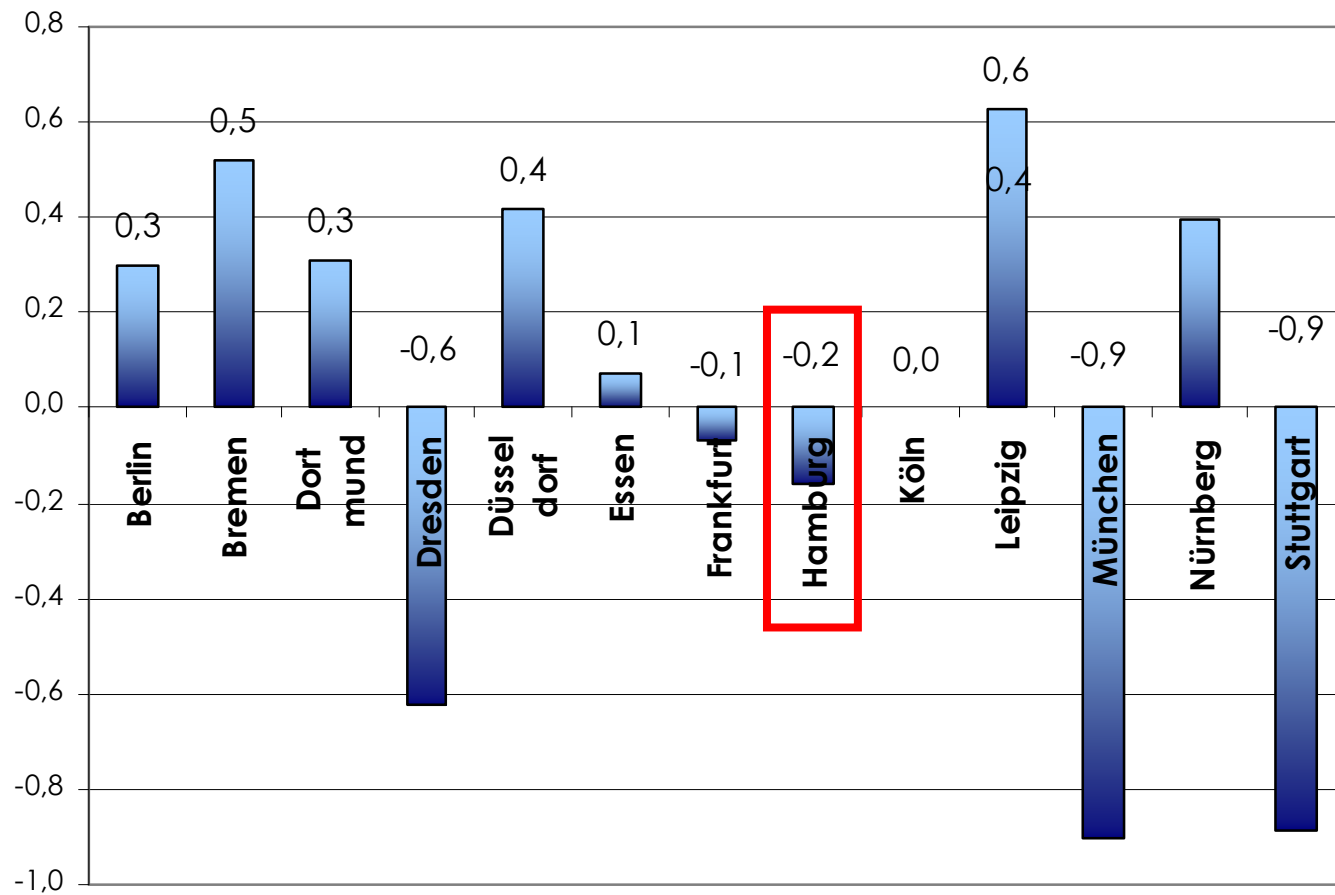


Indexwert Interventionsleistungen

- Interventionsleistungen: Indexwert aus 5 Kennzahlen
 - H 4 Z 1.3 Anzahl der Hilfen in Heimen/Sonstigen betreuten Wohnformen (§ 34) laufende Hilfen im Jahr 2009
 - H 3 Z 1.3 Anzahl der Hilfen durch Pflegepersonen (§ 33) laufende Hilfen im Jahr 2009
 - **H 0 Z 1.3 Hilfen zur Erziehung gesamt (§§ 29-35 SGB VIII) laufende Hilfen im Jahr 2009**
 - Anzahl der gerichtlichen Maßnahmen zum Entzug der elterlichen Sorge im Jahr 2009
 - Inobhutnahmen (§ 42): Laufende und beendete Hilfen im Jahr 2009 insgesamt

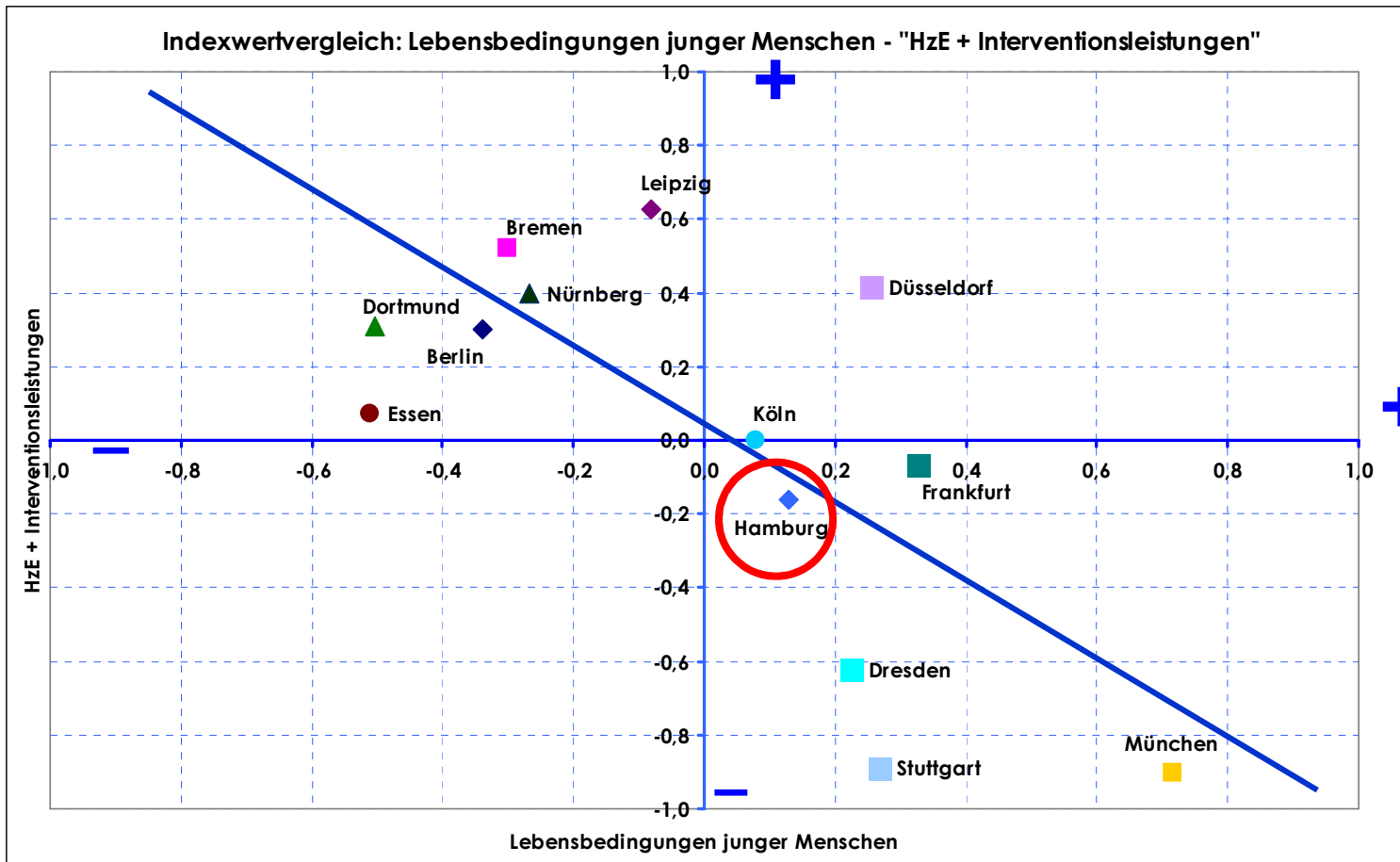
Indexwerte: Z-Transformation Interventionsleistungen

Indexwert: HzE und Intervention



Indexwertevergleich

(Korrelation: - 0,7)



[Hypothese II: Organisation]

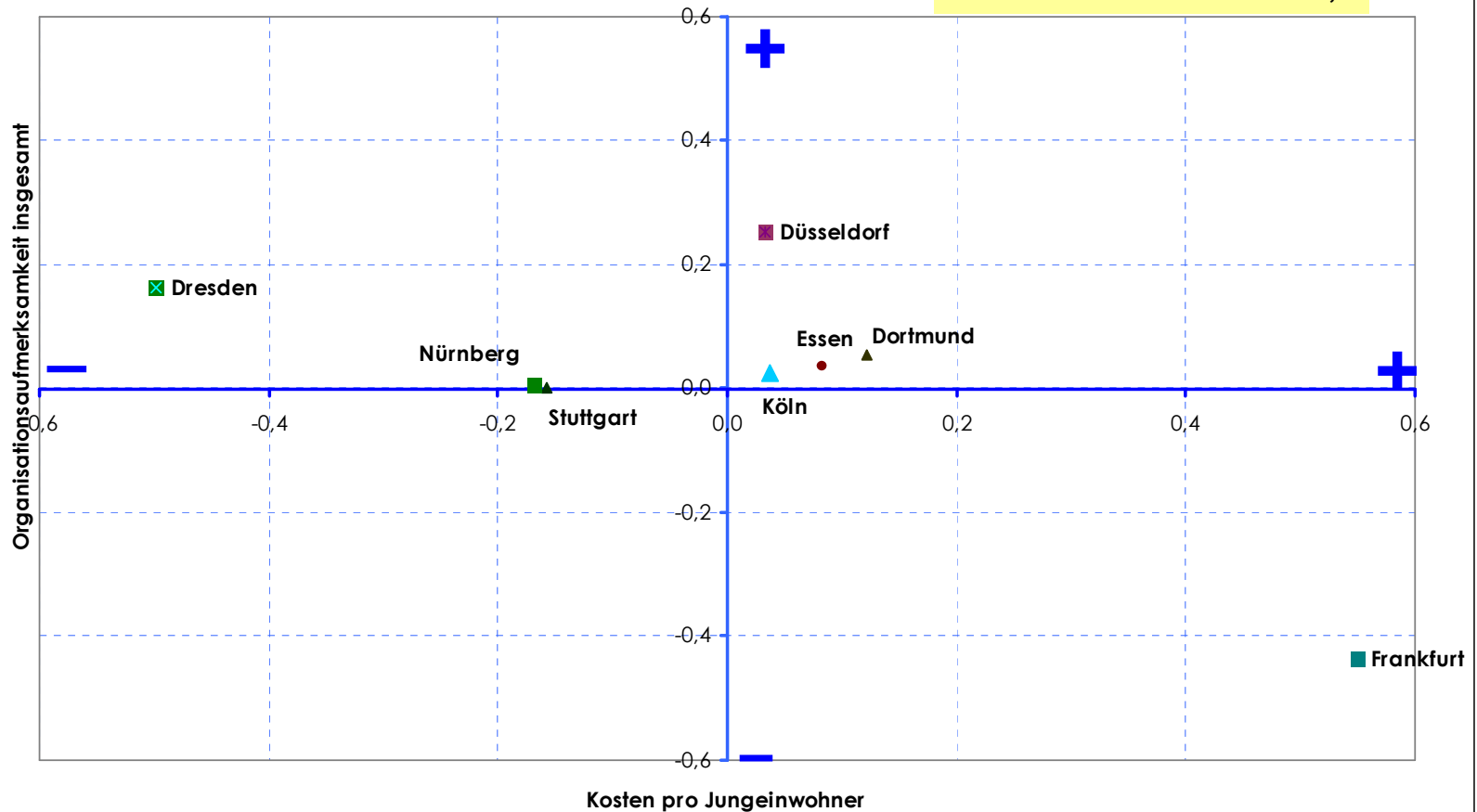
- Erhebung mit standardisiertem Fragebogen nach 5 Dimensionen der **Organisationsaufmerksamkeit**:
 - **Dimension 1**: Fallzugang und Eingangsphase - Wie und wann wird ein Fall zum Fall?
 - **Dimension 2**: Wann, Wo und Wofür beteiligt sich Leitung? - Wie hoch ist die Kontrolle der Leitung ...
 - **Dimension 3**: Instrumente und Verfahren für Diagnostik und Fallverstehen
 - **Dimension 4**: Beteiligung der Adressaten in der Praxis - Wie gesichert ist in der Organisation, dass Aspekte der Beteiligung verbindlich eingelöst werden?
 - **Dimension 5**: Evaluation, Fortschreibung und Wirkung

[Hypothese II: Organisation]

- Indexwertevergleich mit zentralen Kennzahlen
 - Kosten pro JEW
 - Kosten pro laufende Hilfe
 - Leistungsdichten insgesamt (laufende Hilfen)
- Korrelationen der Mittelwerte für **Organisationsaufmerksamkeit** insgesamt sowie der einzelnen Dimensionen mit o.g. Kennzahlen

Indexwertvergleich: Grad der Organisationsaufmerksamkeit insgesamt - Kosten pro
Jungeinwohner insgesamt

Korrelation **-0,7**

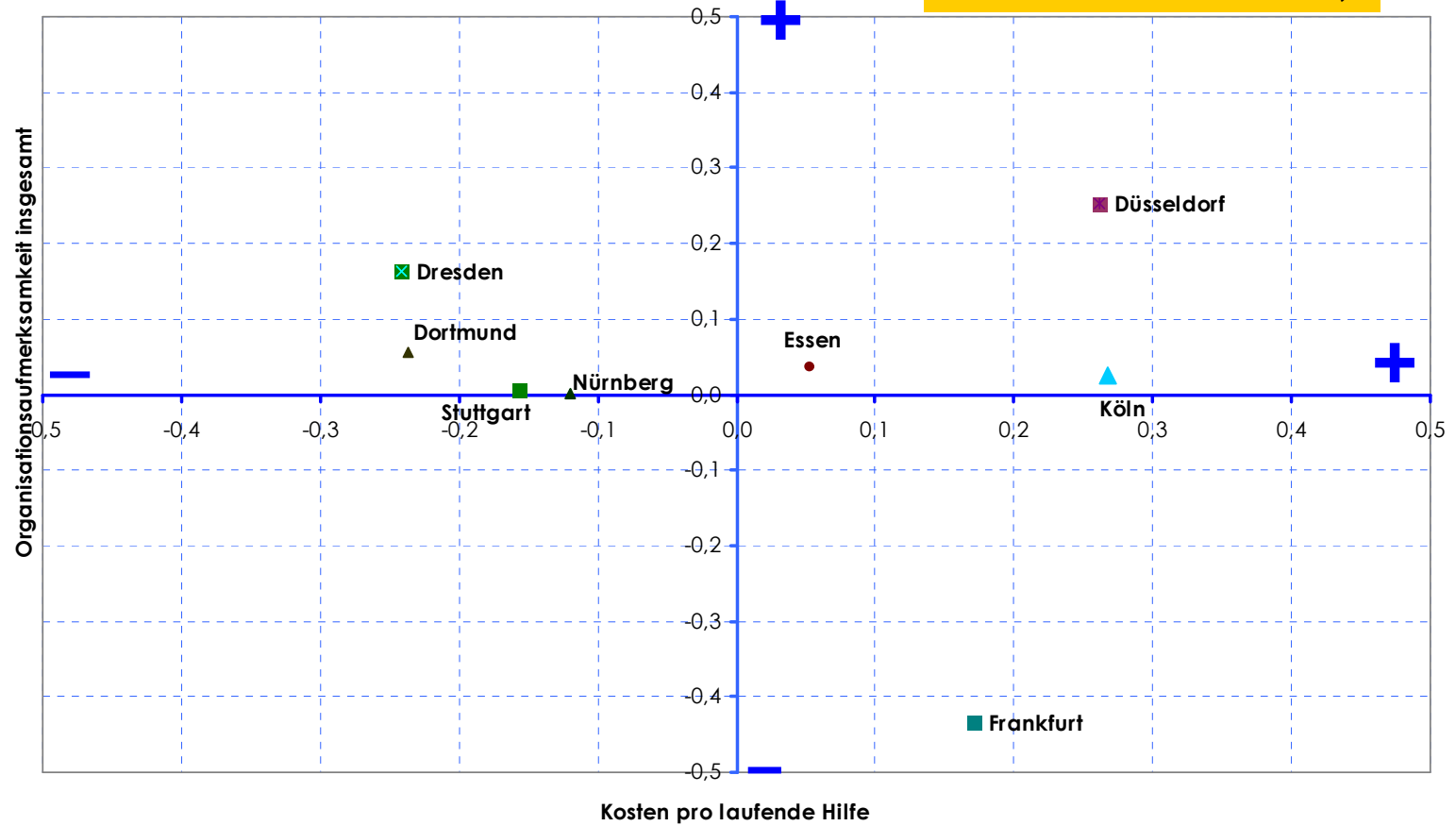


Korrelation nach Dimensionen	
Dimension 1: Fallzugang	-0,69

Dimension 2: Leitung	-0,43
Dimension 3: Diagnostik	-0,63
Dimension 4: Adressaten	-0,66

Indexwertvergleich: Grad der Organisationsaufmerksamkeit insgesamt - Kosten pro laufende Hilfe insgesamt

Korrelation **-0,2**

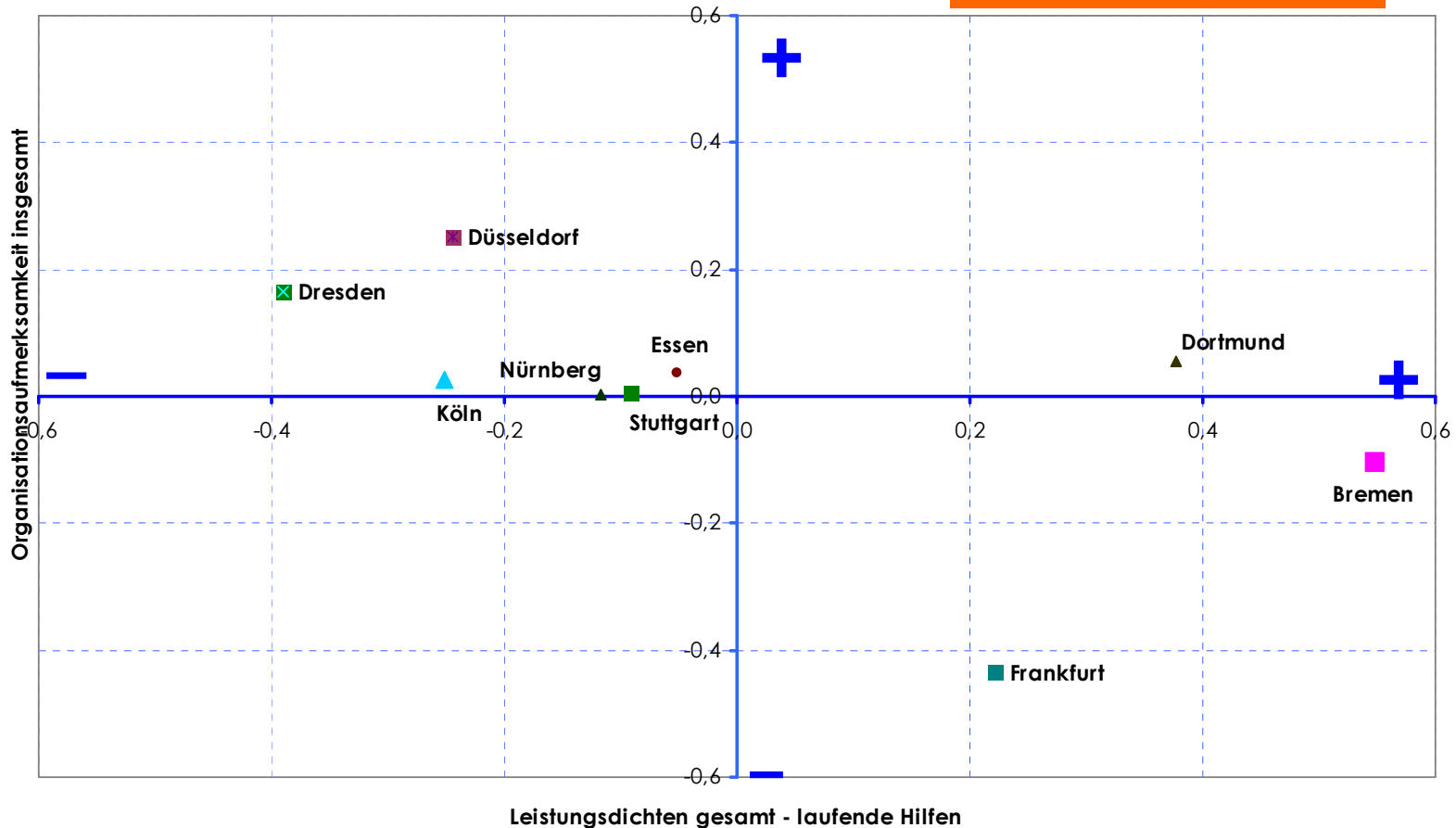


Korrelation nach Dimensionen

- Dimension 1: Fallzugang -0,17
- Dimension 2: Leitung -0,01
- Dimension 3: Diagnostik 0,03
- Dimension 4: Adressaten -0,19

Indexwertvergleich: Grad der Organisationsaufmerksamkeit insgesamt - Leistungsdichten insgesamt (laufende Hilfen)

Korrelation **-0,6**



Korrelation nach Dimensionen

- Dimension 1: Fallzugang -0,13
- Dimension 2: Leitung -0,42
- Dimension 3: Diagnostik **-0,79**
- Dimension 4: Adressaten -0,59

Erweiterung der Dimensionen (1)

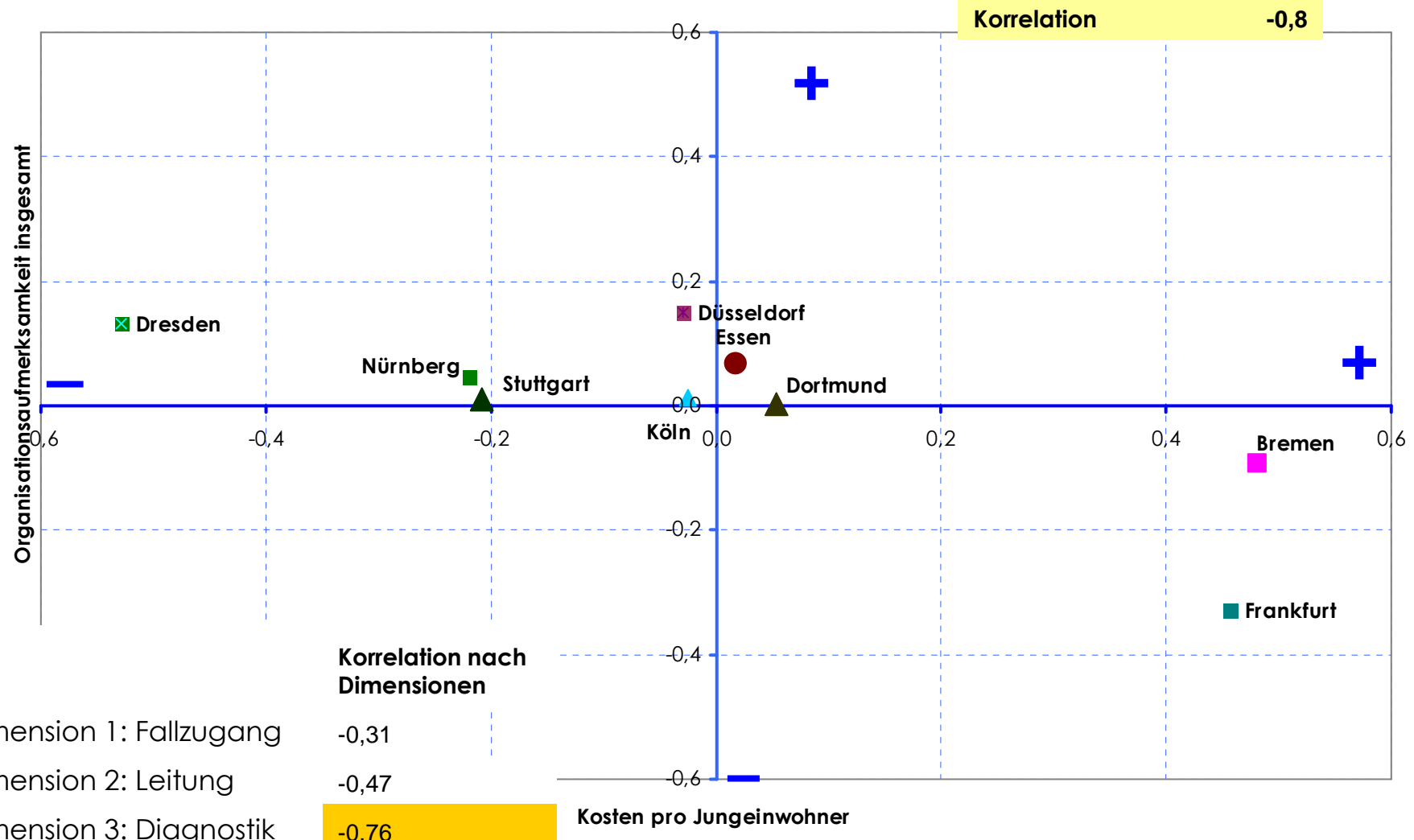
■ *Dimension 6: Anbieter-/ Angebotssteuerung*

- Wie wird die „Aufmerksamkeit“ der Organisation für die Anbieter-/ und Angebotssteuerung hergestellt?
 - 1a) ... durch Aufforderung an Träger, **fachliche Konzepte** vorzulegen
 - 1b) ... durch Aufforderung, an **Fachdiskursen mitzuwirken**
 - 2) ... durch **Gestaltung und Mitwirkung in Gremien** mit Anbietern (z.B. Stadtteilkonferenz, etc.)
 - 3a) ... durch **verbindliche Berichterstattung über Umfang** von Leistungen
 - 3b) ... durch verbindliche **Berichterstattung über Wirkungen** von Leistungen
 - 4) ... durch Vereinbarungen von **Regularien für Konflikte**, etc.

Erweiterung der Dimensionen (2)

- *Dimension 7: **Finanzsteuerung***
 - Wie hoch ist der Einfluss der Finanzsteuerung auf die Fallsteuerung?
 - Wie hoch ist der Grad der Verbindlichkeit, Instrumente zur Finanzsteuerung zu nutzen?

Indexwertvergleich: Grad der Organisationsaufmerksamkeit der 7 Dimensionen insgesamt - Kosten pro Jungeinwohner insgesamt



Wie steuert Organisation die HzE?

- das **Kostenvolumen** insgesamt vor allem durch Aufmerksamkeit für den **Beginn** und den **Abschluss** der Hilfeprozesse, kaum durch **Leitungskontrolle**
- die **Kosten pro Fall** vor allem durch verbindliche „Anbieter-/Angebotssteuerung“
- das **Fallaufkommen** vor allem durch eine verbindliche **Diagnostik und Beteiligung der Adressaten**
- **Finanzsteuerung** allein zeigt kaum Effekte!

steuert Arbeitsbelastung im ASD Fälle?

- Das „Bugwellenproblem“ der Arbeit im und mit dem ASD

These

Eine faktische Unterbesetzung des ASD führt durch kurzfristige Bewältigungsstrategien zu einer extremen Steigerung der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen!



„...zu einer extremen Steigerung der Inanspruchnahme!“

■ Primäreffekte:

- Passgenauigkeit sinkt
- Es werden mehr Hilfen eingeleitet
- Es werden weniger Hilfen (aktiv) beendet
- Inanspruchnahme steigt



■ Sekundäreffekte:

- Teufelskreis: Inanspruchnahme schafft noch höhere Belastung, eine „Bugwelle“ türmt sich auf.
- Die Nettoleistungskosten steigen.
- Gesundheitsgefährdung der Fachkräfte

■ Tertiäreffekt:

- Personaleinsparungen??
- Krankheitsausfälle

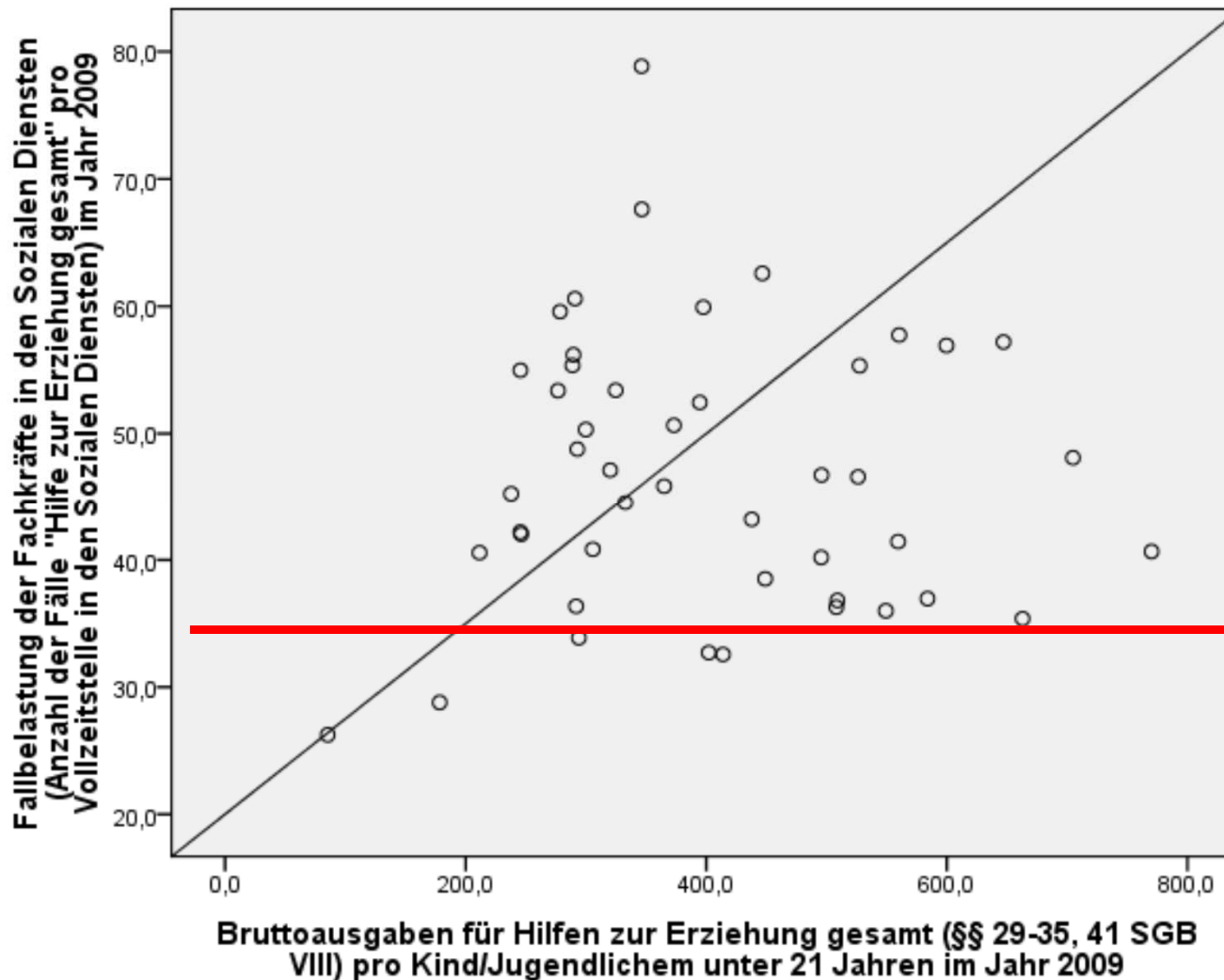
Die Fachkräfte gleichen Hamstern, die immer schneller im Rad laufen, um ihm zu entkommen.

**Personal- und Leistungskennzahlen des
Gemeinde Prüfungsamtes NRW für die vergleichende
 Personalbemessung auf der Basis der Fallzahlen**

Aufgaben	Fallzahl	Indikator	GPA Richtwert
Leitung ASD		Hilfeplanfälle <i>= ca. 7 Mitarbeiter je Leitungskraft</i>	250
Allgemeiner Sozialer Dienst		Hilfeplanfälle	35
Kinderschutz		Meldungen	120
Jugendgerichtshilfe		Anklagen und Diversionen	252
Vollzeitpflege		Betreuungsangebot	35
Wirtschaftliche Jugendhilfe		Hilfeplanfälle	166
Beistandschaften		Fallzahl Beistandschaften	364
Unterhaltsvor- schussleistungen		Zahlfälle	260

Fallbelastung ASD und Kosten HzE

(aus ism HzE-Bericht RLP– 2009)



max. Fall-
belastung
nach GPA-
NRW

Das „Bugwellenproblem“ der Arbeit im und mit dem ASD

- Überlastete MitarbeiterInnen und Organisationen können **nicht wachsam sein für schwache Signale** – die wichtigste Qualität im Kinderschutz
- Überlastete MitarbeiterInnen und Organisationen haben **weniger Geduld für Verstehen und Beteiligung** – die wichtigsten Voraussetzungen für Wirksamkeit erzieherischer Hilfen
- Überlastete MitarbeiterInnen und Organisationen haben **wenig Zeit für Berichte und Dialoge, Kooperationen und Vereinbarungen** – wesentliche Voraussetzungen für bedarfsgerechte und wirtschaftliche Entwicklung von Angeboten und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe
- **wirksame Fallsteuerung kann nur von qualifizierten und nicht grundsätzlich überlasteten Fachkräften gemacht werden**

Hypothese III: Infrastruktur und Angebote prägen die Inanspruchnahme von HzE

- Hinweise aus den 1. Kinder- und Jugendbericht Rheinland-Pfalz
- aktuelle Auswertung im Iko-Netz-Vergleichsring (ohne Hamburg)

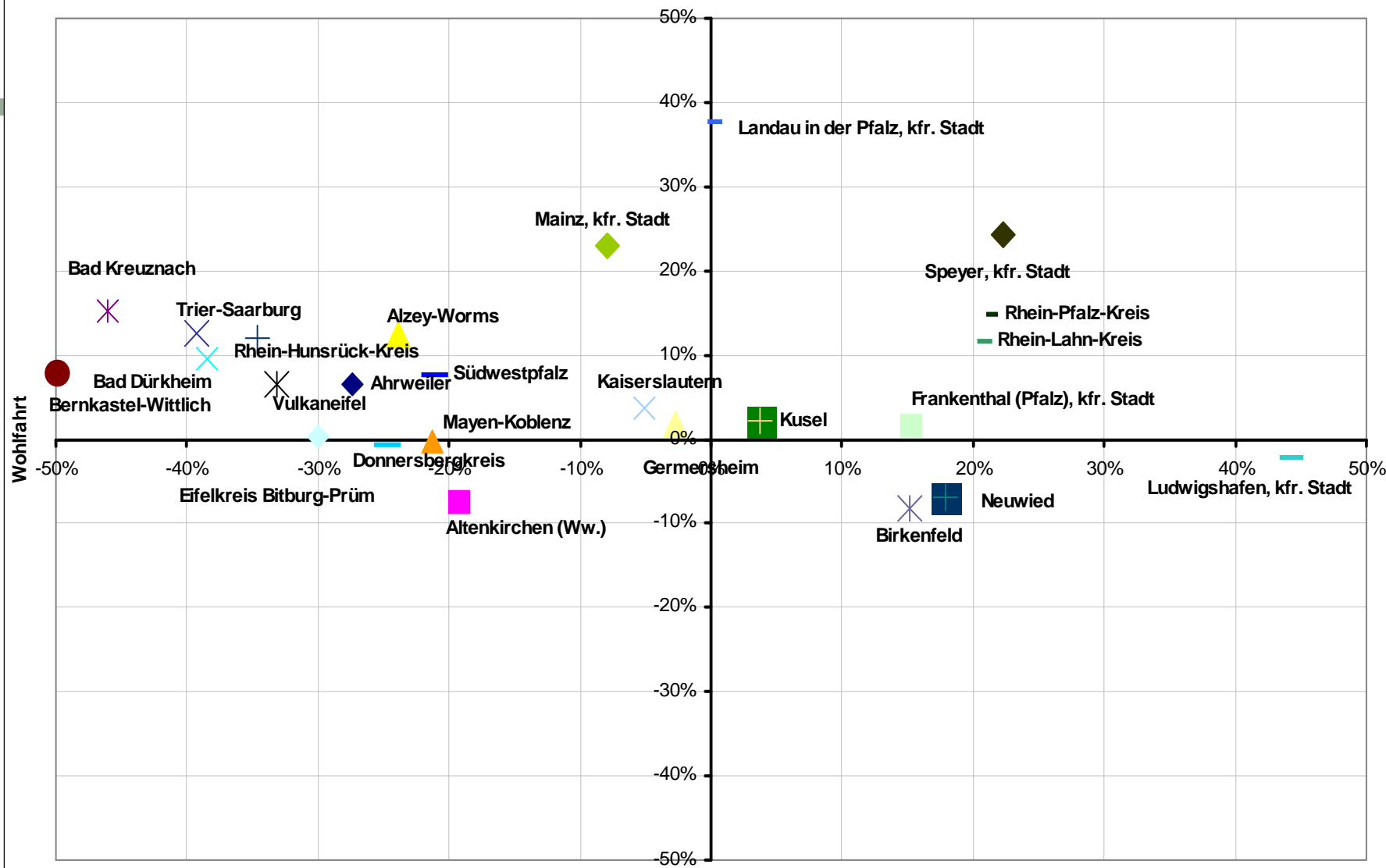
[Dimension: Wohlfahrt]

im 1. KJB RLP

- Was leistet **sozialstaatliche Infrastruktur** (Angebote, Leistungen und Versorgungsstrukturen) für die Verwirklichungschancen junger Menschen?
- Kennzahlen zu
 - Elterngeld
 - Partizipationsangeboten
 - Gesundheit
 - Verhalten und Risiken
 - Bildung, Betreuung und Erziehung

Indexwertvergleich: Wohlfahrt - Interventionsleistungen

Korrelation: - 0,4



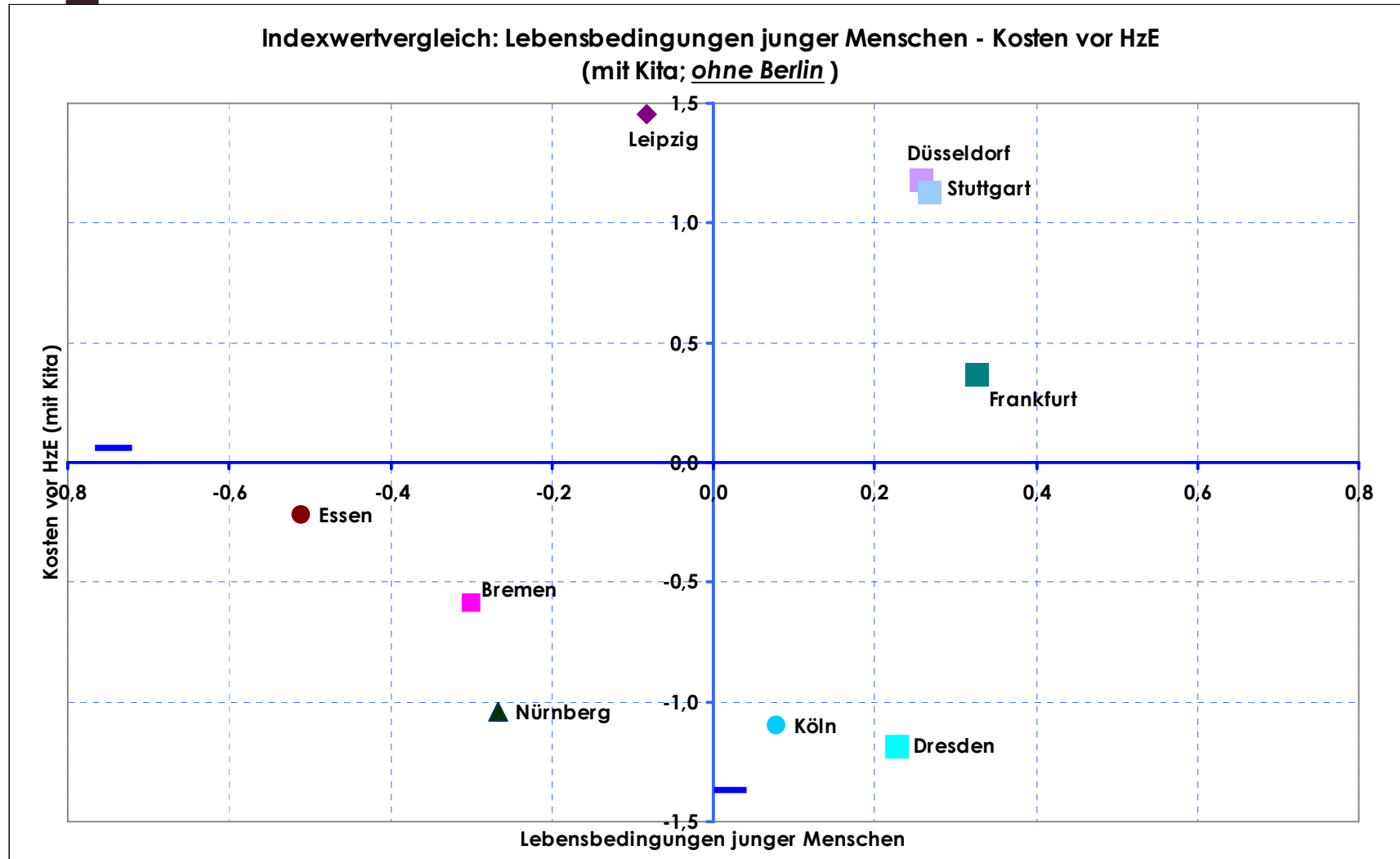
Lebenssituationen junger Menschen

5. Indexwertevergleich

- Lebensbedingungen und Kosten vor HzE (mit und ohne Kita-Kosten)
- basierend auf der Bundesstatistik Ausgaben (Auszahlungen) und Einnahmen (Einzahlungen) **für Einrichtungen**
 - Einrichtungen der Jugendarbeit
 - Einrichtungen der Jugendsozialarbeit
 - Einrichtungen der Familienförderung
 - Einrichtungen für werdende Mütter und Mütter oder Väter mit Kind(ern)
 - Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen
 - Kindertageseinrichtungen
- Hinweise:
 - **An der Sonderauswertung nehmen nicht teil: Hamburg, Dortmund und München**
 - **Für Berlin wurden die Daten aus der Veröffentlichung der Bundesstatistik verwendet, da hier für Berlin insgesamt keine anderweitige Quelle zur Verfügung steht**

Ausgaben für Infrastruktur vor HzE

Korrelation: 0,32



[Fazit 1: Was steuert die HzE?]

- Die **sozio-ökonomischen Lebensbedingungen** junger Menschen und ihrer Familie fordern „öffentliche Verantwortung“ heraus!
- dort, wo die Lebensbedingungen überdurchschnittlich belastend sind, muss überdurchschnittlich viel HzE geleistet werden – **und wird es auch!**

[**Fazit 2: Wer steuert die HzE?**]

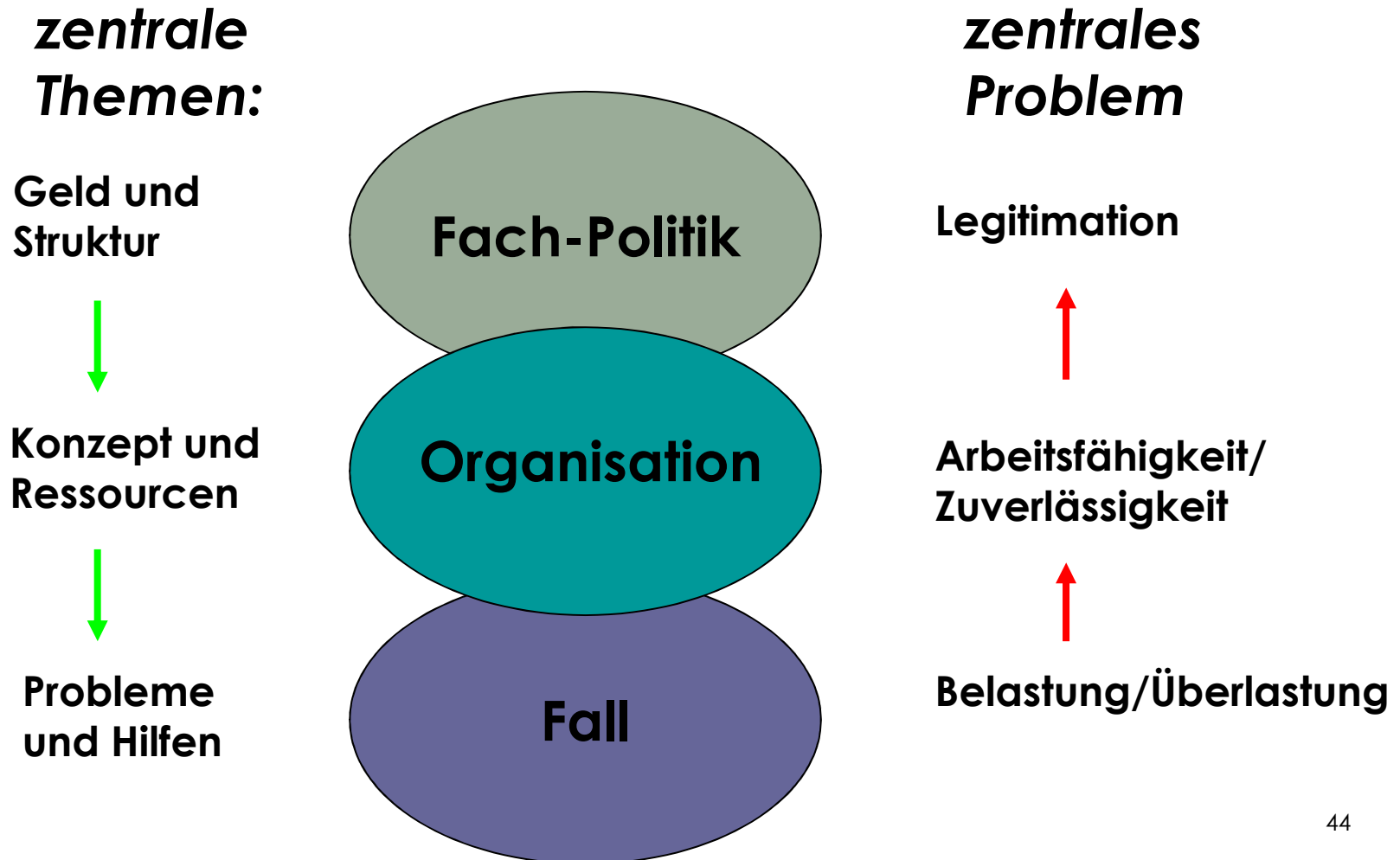
- Die **Organisation und Konzeption** der Fallbearbeitung haben wesentlichen Einfluss auf Fallaufkommen und Kosten:
- **Organisationsaufmerksamkeit** insbesondere **zu Beginn** und **zum Abschluss** der Hilfeprozesse ist entscheidend!
- **überlastete Mitarbeiter** und **Leitungskräfte sind „teuer“!**

Fazit 3:

Wer steuert sonst noch die HzE?

- Wo die Lebensbedingungen schon überdurchschnittlich gut sind, sind auch die **sozialstaatlichen Leistungen** besser ausgebaut
- „sozialstaatliche Infrastruktur“ hat Einfluss auf das Fallaufkommen HzE, aber längst nicht soviel, wie die **Organisation der Fallsteuerung**

Fazit 4: drei Steuerungskreisläufe der „Fallsteuerung“ für HzE





■ **Vielen Dank**

Prof. Dr. Christian Schraper
Universität Koblenz-Landau
Mail: christian.schraper@uni-koblenz.de