

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung

der Stadt
Coesfeld

Jugend

*Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen*

*Heinrichstraße 1 · 44623 Herne
Postfach 101879 · 44608 Herne
Telefon (0 23 23) 14 80-0
Fax (0 23 23) 14 80-333*

Inhaltsverzeichnis

Jugend	1
Vorbemerkung	1
Managementübersicht	3
Handlungsempfehlungen und Potenziale	4
Organisation und Steuerung	5
Hilfen zur Erziehung	17
Kiwi-Bewertung	31
Jugendamt	34
Kinderschutz	38

Jugend

Vorbemerkung

Gegenstand der Prüfung im Bereich Jugend sind das Jugendamt insgesamt, die erzieherischen Hilfen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) und der Schutzauftrag des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung (SGB VIII). In ausgewählten Aufgabenbereichen nehmen wir eine vergleichende Personalbemessung auf der Basis von Richtwerten vor.

Inhalte, Ziele und Methodik

Bei der Prüfung der Leistungen des Jugendamtes und der Hilfe zur Erziehung werden auf der Grundlage von Kennzahlen die Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung analysiert und bewertet. Ziel ist es, festzustellen, ob die Aufgaben sachgerecht und wirtschaftlich wahrgenommen werden, und mögliche Potenziale aufzuzeigen, die zu Verbesserungen führen können.

Die Leistungen zur Erfüllung des Schutzauftrages bei Kindeswohlgefährdung sind Gegenstand einer Rechtmäßigkeitsprüfung. Überprüft wird, ob die Leistungserbringung den gesetzlichen und fachpolitischen Anforderungen entspricht.

Um eine landesweit einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten, werden die Erhebungen mittels standardisierter Interview- und Datenerhebungsbögen durchgeführt. An Unterlagen werden neben den Haushaltsplänen und Jahresrechnungen weitere interne Daten, wie z. B. Rats- und Ausschussvorlagen, Geschäfts-, Finanz- und Leistungsstatistiken, Projektberichte, Dienst- und Arbeitsanweisungen und Leistungsdokumentationen genutzt.

Kennzahlen

Im Vorfeld und während der Prüfung haben wir die zur Kennzahlenbildung erforderlichen Grunddaten in einem engen Dialog mit der Stadt Coesfeld erhoben und abgestimmt sowie die Kennzahlensystematik erläutert.

Aus den erfassten Grunddaten bilden wir Finanzkennzahlen mit Einwohnerbezug (auch altersgruppenspezifisch), Wirtschaftlichkeitskennzahlen mit Bezug zum Hilfefall und Leistungskennzahlen mit Quoten beziehungsweise Anteilen.

Die Kennzahlen werden in einen landesweiten Vergleich der kreisangehörigen Städte gestellt. Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit nehmen wir eine abschließende Bewertung anhand der produktbezogenen Spitzenkennzahl

- „Ergebnis der Hilfen zur Erziehung je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr in Euro ohne § 35a SGB VIII“¹

vor. Hierbei fließen die Ergebnisse der weiteren Kennzahlen des Kennzahlensets mit ein, die untereinander in Beziehung stehen und sich beeinflussen.

Benchmarks und Potenziale

Unsere Empfehlungen und die hiermit einhergehenden Potenziale entwickeln wir ausschließlich über die bei den Leistungskennzahlen erreichten Anteile und Quoten. Hierbei orientieren wir uns nicht am landesweiten Mittelwert, sondern an einem von der GPA definierten Zielwert in Form eines Benchmarks. Dieser wird von einer bestimmten Anzahl von Kommunen erreicht und ist grundsätzlich auch für andere Kommunen erreichbar.

Strukturen

Eine Abhängigkeit des wirtschaftlichen Ergebnisses des Jugendamtes und der SGB II-Quote als sozialstrukturellem Merkmal ist aufgrund der von uns festgestellten geringen Korrelation nicht nachzuweisen. Das Ergebnis des Jugendamtes entwickelt sich vielmehr unabhängig von sozialökonomischen Bedingungen. Soziale Problemlagen und deren Ausprägung haben in den kreisangehörigen Städten in NRW keinen Einfluss auf das Ergebnis des Jugendamtes je Einwohner. Dieses Ergebnis wurde zudem durch die Studie der GeBit – „IBN 2009 Steuerungsmöglichkeiten in der Jugendhilfe in Niedersachsen 2005 bis 2007“ grundsätzlich bestätigt. Einfluss auf das zukünftige Ergebnis hat dagegen die Entwicklung

¹ Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

der nachfragerrelevanten Altersgruppen. Für die Hilfen zur Erziehung haben wir diese von 0 bis zum 21. Lebensjahr und für die Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis zum 6. Lebensjahr definiert.

Managementübersicht

Im Produktbereich 06 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) wurden keine Produktgruppen, sondern sechs Produkte gebildet. Unter dem Gesichtspunkt einer Verbesserung der Leistungssteuerung, der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung sowie der Schaffung der in diesem wichtigen Aufgabenbereich erforderlichen Transparenz halten wir die Bildung von drei Produktgruppen für sinnvoll: Förderung junger Menschen und Familien, Kinder- und Jugendarbeit, Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege.

Die Falldichte bei den erzieherischen Hilfen (Anzahl der Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner bis zum 21. Lebensjahr) erreicht in der Stadt Coesfeld im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Bereits bei der ersten Prüfung durch die GPA NRW im Jahr 2005 wurde ein verhältnismäßig hoher Anteil von Hilfeempfängern im Vergleich zur Sozialstruktur der Bevölkerung festgestellt. Im betrachteten Zeitraum 2007 bis 2009 ist die Falldichte interkommunal weiter deutlich angestiegen. Diese Entwicklung hat auch in der Stadt Coesfeld stattgefunden, allerdings ausgehend von einem zuvor schon bestehenden Höchstniveau. Die Zugangs- und Leistungssteuerung sollte daher vor diesem Hintergrund dringend überprüft und weiterentwickelt werden.

Eine Verringerung der Falldichte erfordert nach unserer Einschätzung insbesondere eine Intensivierung der Beratungsleistungen. Die bestehenden Hilfeplanprozesse sollten überarbeitet werden, um zu einer Verbesserung der Zugangs- und Fallsteuerung zu gelangen. In diesem Zusammenhang wurden bereits in 2010 im Bereich der ambulanten Hilfen neue Strukturen geschaffen, die geeignet erscheinen, zu einer bedarfsentsprechenden und damit wirtschaftlichen Form der Hilfestellung zu gelangen.

Eine kritische Reflexion der bisherigen Beurteilungs- und Entscheidungsmaßstäbe bei der Einleitung der Hilfeplanverfahren in Abgrenzung zu anderen niedrigschwelligen und präventiven Angeboten, kann ebenfalls die Falldichte nachhaltig positiv beeinflussen. Hierbei bietet sich die

Unterstützung durch externe Experten ebenso an wie ein interkommunaler Austausch mit anderen Jugendämtern.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob durch eine Reintegration geeigneter Hilfeempfänger die Zahl der stationären Heimfälle verringert werden kann.

Das Angebot an präventiven Maßnahmen für Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr ist gut ausgeprägt. Als richtungweisend ist die hier vollzogene Einbeziehung fachlich begleiteter Ehrenamtlicher anzusehen.

Von großer Bedeutung ist die Stärkung und Optimierung der Aufgaben der Qualitätssicherung, -entwicklung und Fallrevision als Aufgabe der ASD-Leitung.

Das bislang nur in Teilbereichen genutzte elektronische Anwendungsverfahren sollte nun im gesamten Jugendamt zum Einsatz kommen. Die für die Implementierung der Software vorübergehend erforderlichen personellen Ressourcen sollten zur Verfügung gestellt werden.

Im Aufgabenfeld Kinderschutz werden die gesetzlichen und fachpolitischen Mindeststandards in der Dienstanweisung weitgehend umgesetzt. Die Dokumentationsstandards dagegen entsprechen noch nicht den verbindlich festgelegten Anforderungen.

Handlungsempfehlungen und Potenziale

Handlungsempfehlungen		
Handlungsfelder	Handlungsempfehlung	Seite
Organisation und Steuerung Hilfe zur Erziehung	Neustrukturierung Hilfeplanprozess, stärkere Gewichtung von Beratungsangeboten, Ausbau von niedrigschwelligen Angeboten für Familien mit älteren Kindern	11
Organisation und Steuerung Jugendamt	Zusammenführung der Produkte zu drei Produktgruppen; kontinuierliche monatliche Auswertung der gebildeten Kennzahlen als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	17
Hilfe zur Erziehung	Reduzierung der Falldichte	32
Kinderschutz	Einhaltung der Dokumentationsstandards	44

Zusammenfassung der Potenziale		
Handlungsfelder	Tsd. Euro (gerundet)	Euro je Einwohner (gerundet)
Hilfe zur Erziehung/ Reduzierung der Falldichte	400.000	10,90
Gesamtpotenzial	400.000	10,90

Organisation und Steuerung

Hilfen zur Erziehung

Das Jugendamt erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen der Hilfen zur Erziehung auf einer Skala von 0 bis 4 folgende Bewertungen: ²

Anforderungen an die Steuerung der Hilfen zur Erziehung Analyse und Bewertung	
Anforderung	Bewertung
Die Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familie hat Priorität und kommt in Form des Vorrangs ambulanter und auf das Familiensystem gerichteter Hilfen zum Ausdruck, die kontinuierlich fortentwickelt werden und deren Anteil an den Hilfefällen insgesamt steigt.	3
Im Rahmen der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII werden Ziele, Maßnahmen zur Zielerreichung und die Überprüfung der Zielerreichung im Einzelfall vereinbart. Die fachliche und zeitliche (6 Wochen bis 3 Monate) Konkretisierung von Zielen und Maßnahmen zur Zielerreichung ist wesentlicher Indikator zur Messung der Wirksamkeit der Hilfen.	3
Die Erziehungsberatungsstellen sind an Hilfeplangesprächen beteiligt und erbringen in Hilfeplanprozessen für das Jugendamt familientherapeutische Leistungen. Dabei werden Sie als Auftragnehmer tätig, Leistungskontingente sind vertraglich vereinbart und werden im Rahmen der Förderung der Erziehungsberatungsstellen Einzelfall bezogen vergütet.	4
Die Vollzeitpflege ist als Alternative zur Heimerziehung stark ausgeprägt. Neben Pflegefamilien bieten eigene Konzepte sozialpädagogischer Pflegefamilien Möglichkeiten der Aufnahme von Kindern in multiplen Problemlagen und im Alter von sechs bis zwölf Jahren. Bereitschaftspflegefamilien sichern die Notwendigkeit kurzfristig erforderlicher Fremdaufnahmen (anstatt kostenintensiver Aufnahme oder Clearinggruppen in Heimen).	3
Reintegrationskonzepte werden gezielt eingesetzt, um Kinder mit Rückführungsaussichten in die Familie zu reintegrieren. Leistungen des Heimträgers, die auf die Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit der Familien ausgerichtet sind, werden gesondert vergütet.	2

² nicht erfüllt = 0, ansatzweise erfüllt = 1, teilweise erfüllt = 2, überwiegend erfüllt = 3, vollständig erfüllt = 4

Die Bewertungen werden wie folgt begründet:

- Präventive Leistungen sind eine wesentliche Voraussetzung zur Früherkennung von Gefährdungssituationen und der Vermeidung Hilfeplan gestützter und kostenintensiver Leistungen der Hilfe zur Erziehung. In der Stadt Coesfeld ist in Zusammenarbeit mit freien Trägern und unter Einbeziehung fachlich begleiteter Ehrenamtlicher ein Netzwerk präventiver Angebote entwickelt worden, das sich schwerpunktmäßig an Alleinerziehende und Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr richtet (Besuchsdienst, „welcome“). Durch das Projekt „Guter Start“ wird eine Zusammenarbeit insbesondere zwischen Jugendhilfe und Gesundheitswesen (Christophorus Klinik/St. Vincenz - Hospital Coesfeld) begründet. Neben einer unmittelbaren Beratung der Familien und Vermittlung zu anderen Beratungsdiensten finden Schulungen zur Unterstützung und Beratung der mit der Versorgung von Schwangeren und Familien mit neugeborenen Kindern beteiligten Fachkräfte statt. Durch die Verzahnung dieser Versorgungs- und Kooperationsstrukturen können belastete Familien mit Neugeborenen frühzeitig identifiziert und gegebenenfalls weitere Hilfen vermittelt werden. Darüber hinaus wird durch die Stadt Coesfeld ein offenes Gruppenangebot finanziert („Junge-Mütter-Treff“), durch das sehr junge Mütter Unterstützung in Fragen der Erziehung und der Alltagsorganisation erhalten. Dieses Angebot ist Teil der präventiven Maßnahmen und mit anderen Angeboten vernetzt.
- Die Stadt Coesfeld führt in Kooperation mit Grund- und weiterführenden Schulen Projekte zur Gewaltprävention durch. Hier sollte geprüft werden, ob dieses Angebot inhaltlich ausgedehnt werden kann (Unterstützung von Schulleitungen beim Aufbau von Krisenteams, Coaching von Schülern zur Förderung der Entwicklung sozialer Kompetenz, Konfliktbewältigungstraining). Darüber hinaus findet ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen dem Jugendhilfeträger und den Schulen statt. Auch unterhalten die Sozialarbeiter des ASD Kontakte zu den Schulen in ihren Bereichen.
- Zwar bewegt sich der Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplan gestützten Fällen auf einem ausgeprägt hohen Niveau und untermauert insofern die Schwerpunktsetzung des Fachbereiches bei den Erzieherischen Hilfen. Gleichwohl sehen wir bei der Implementierung niederschwelliger flexibler ambulanter Hilfen Entwicklungsmöglichkeiten. Im ambulanten Bereich liegt der

Schwerpunkt bei der Hilfe nach § 31 SGB VIII (Sozialpädagogische Familienhilfe). Unter Berücksichtigung der Fallzahlen ist die Erziehungsbeistandschaft ebenfalls von Relevanz. Andere Hilfen sind lediglich von untergeordneter Bedeutung. Auch die soziale Gruppenarbeit wird als kostengünstige Hilfeform lediglich in geringem Umfang genutzt. Nach Auskunft der Stadt Coesfeld ist dies teilweise auf eine geringe Zahl geeigneter Hilfeempfänger zurückzuführen. Hier stellt sich die Frage, ob nicht durch eine Zusammenarbeit mit benachbarten Jugendämtern diese Hilfeform konzeptionell weiterentwickelt und intensiver genutzt werden kann. Darüber hinaus sollten die flexiblen Hilfen bei einer partiellen Neuausrichtung im ambulanten Bereich verstärkt in den Fokus genommen werden. Gerade Hilfen nach § 27 Absatz 2 SGB VIII erscheinen im Besonderen geeignet, frühzeitig einen bestehenden Hilfebedarf abzudecken, noch bevor sich die erkennbaren Problemlagen dermaßen verdichten, dass lediglich eine ausgabeintensive Hilfeform in Betracht zu ziehen ist.

- Im Rahmen einer „Leistungs- und Entgeltvereinbarung zu ambulanten Leistungen der Hilfen zur Erziehung (...) zwischen den öffentlichen Trägern (Stadt Coesfeld, Stadt Dülmen, Kreis Coesfeld), freien und gewerblichen Trägern im Kreis Coesfeld“, die bereits teilweise unterzeichnet wurde, soll die Grundlage für standardisierte Leistungsangebote, Qualitätsentwicklung und Entgelte von ambulanten Jugendhilfe-Maßnahmen im Kreis Coesfeld geschaffen und unter anderem erreicht werden, dass die Leistungen der freien und gewerblichen Träger zielgenauer eingesetzt werden. Die Leistungsbeschreibungen sowie die personellen Anforderungen im Bereich der Diagnostik werden kreisweit standardisiert und konkretisiert.
- In diesem Zusammenhang wurde das Verfahren für die Gewährung ambulanter Hilfen durch die Einführung verbindlicher Fristen für die Hilfeplangespräche und die Fortschreibungen der Hilfepläne, die Präzisierung der Verfahrensstandards und die konkrete Formulierung von Zielen neu strukturiert mit dem Ziel, die Fallsteuerung zu verbessern und die Wirksamkeit der Hilfen zu erhöhen. Die Umsetzung erfolgt bei der Stadt Coesfeld im Rahmen eines Leitfadens. Dabei soll die Hilfestellung grundsätzlich spätestens zwölf Monate nach dem zweiten Hilfeplangespräch beendet werden. Im Rahmen einer Qualitäts- und Zielvereinbarung wurde festgelegt, dass 80 Prozent der Hilfeprozesse innerhalb von ca. 12 Monaten nach der ersten Hilfephase abgeschlos-

sen werden und 90 Prozent der Kinder und Jugendlichen auch neun Monate nach Abschluss der Maßnahmen im häuslichen Kontext leben.

- Im Bereich der stationären Hilfen erfolgte bei der Stadt Coesfeld eine solche Neuausrichtung des Hilfeplanverfahrens noch nicht. Ziele und Maßnahmen der jeweiligen Hilfeplanungen werden einzelfallbezogen, ansonsten in regelmäßigen Abständen (bei der Heimerziehung im Abstand von 6 Monaten) überprüft und gegebenenfalls konkretisiert. Dabei liegt die Verantwortung für die Einhaltung der Termine bei der fallzuständigen Fachkraft. Nach Mitteilung des Fachbereichs erfolgt eine stationäre Unterbringung in der Regel erst nach erfolgloser Durchführung ambulanter Hilfen oder aber nach einer ambulanten respektive stationären Diagnostik. Die Stadt Coesfeld sollte erwägen, die Hilfepläne für ältere Jugendliche und junge Volljährige in kürzeren Abständen fortzuschreiben, um frühzeitig einen möglichen Verselbständigungsprozess einleiten zu können.
- Trotz des gut strukturierten Prozesses im ambulanten Bereich sehen wir die Möglichkeit, im Vorfeld eines solchen Verfahrens durch einen ausgeprägteren Bezug zu Beratungsangeboten (insbesondere §§ 16, 17, 18 SGB VIII) Potenziale zu erschließen, um die Gewährung kostenintensiver erzieherischer Hilfen zu vermeiden. Bei einer anstehenden Neuformulierung des Leitfadens zum Hilfeplanverfahren bei der Stadt Coesfeld sollten diese Angebote aufgegriffen und thematisiert werden. Dies sollte verbunden werden mit einer weitergehenden Fundierung der diagnostischen Fachkompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD (Falleingangsmanagement).
- Das Jugendamt der Stadt Coesfeld belegt überwiegend Einrichtungen im Nahbereich. Ein Vergleich von Leistungsstandards und Pflegesätzen anderer Einrichtungen erfolgt insofern nicht. Allerdings ermöglicht gerade die stationäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen, bei denen eine Rückführung in die Herkunftsfamilie nicht mehr als möglich erscheint, auch eine wohnortferne Betreuung in einer dem individuellen Bedarf des Kindes oder Jugendlichen entsprechenden kostengünstigen Einrichtung. Aufgrund der im Einzelfall bestehenden Probleme, geeignete Unterbringungsmöglichkeiten zu finden, regen wir die Schaffung einer Einrichtungsübersicht an, in der auch Einrichtungen außerhalb von Westfalen-Lippe mit Leistungsbeschreibungen und Ent-

geltsätzen dargestellt werden. Darüber hinaus könnten individuelle Erfahrungswerte (Ranking) aufgenommen werden. Um den mit dem Aufbau und der Pflege einer solchen Datei verbundenen Aufwand zu begrenzen, sollte eine Zusammenarbeit mit anderen Jugendämtern angestrebt werden. Die bei der Stadt Coesfeld vorhandene Software (Logodata) bietet die technischen Voraussetzungen dafür.

- Die Leistungen der Erziehungsberatungsstelle, die vom Caritasverband für den Kreis Coesfeld getragen wird und vom Auftrag her ebenso wie das Jugendamt die Erziehungsfähigkeit der Familien stärken soll, werden bereits seit Jahren in Anspruch genommen und in Hilfeplanprozessen genutzt. Für die Leistungen nach § 28 SGB VIII wird dabei ein vereinfachtes Hilfeplanverfahren durchgeführt. Dabei erfolgt der Zugang im Umfang von 20 Prozent der Beratungskapazitäten dieser Einrichtung im Rahmen des Hilfeplanverfahrens unter Federführung des zuständigen Jugendamtes. Bislang wird die Erziehungsberatungsstelle in die Hilfeplangespräche einbezogen, sofern eine Fallübernahme beabsichtigt ist. Dies sehen wir als positiv an. Gleichwohl meinen wir, dass die Erziehungsberatungsstelle –als externe Experten– verbindlich in die Hilfeplangespräche eingebunden werden sollte, um insbesondere die psychodiagnostische Fachkompetenz sicherzustellen und damit zu einer weiteren Qualifizierung der Fallentscheidung beizutragen.
- Bei der Vollzeitpflege handelt es sich um eine fachliche und wirtschaftliche Alternative zur Heimerziehung, die bei der Stadt Coesfeld als Eigenleistung im Pflegekinderdienst organisiert ist. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen gemäß § 36 SGB VIII ist in der Stadt Coesfeld stark ausgeprägt. Gleichwohl sollte ein Konzept für den Pflegekinderdienst entwickelt werden, in dem das Angebot, Verfahrensabläufe sowie der Integrationsprozess differenziert dargestellt werden. Nach Auskunft der Stadt Coesfeld erfolgt ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch mit benachbarten Jugendämtern; bei schwierigen Fallkonstellationen wird danach qualifizierte Beratung in Anspruch genommen. Eine stärkere Ausprägung von Angeboten für Kinder bis zum 12. Lebensjahr in sozialpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien bietet hier eine Möglichkeit der Weiterentwicklung.
- Die Stadt Coesfeld betreibt eine Einrichtung für betreutes Wohnen mit 5 Plätzen, in der der Verselbständigungsprozess von äl-

teren Jugendlichen und jungen Volljährigen betrieben wird. In 72 Prozent der Fälle kehrten die Jugendlichen oder jungen Volljährigen zu den Eltern zurück oder wechselten in eine eigene Wohnung. Die im Anschluss an die Maßnahmen im Rahmen der Nachbetreuung in Anspruch genommenen niederschweligen ambulanten Hilfen sind zudem zeitlich eng begrenzt. Der Tagessatz für diese Hilfeform liegt erheblich unter dem für eine stationäre Unterbringung in einer Einrichtung. Aufgrund der vergleichsweise hohen Erfolgsquote sollte erwogen werden, diese Unterbringungsform weiter auszubauen.

- Reintegration wird als Aufgabe und Anforderung der Gestaltung von Hilfeplanprozessen (Eingangsdiagnostik, Einschätzung und Bewertung von Reintegrationsperspektiven) thematisiert. Reintegrationskonzepte (insbesondere mit Festlegungen zur Eingangsdiagnostik, der Einschätzung und Bewertung von Reintegrationsperspektiven) werden vom Jugendamt der Stadt Coesfeld nicht eingesetzt, um Kinder mit Rückführungsaussichten in die Familien zu reintegrieren. Entsprechende Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen wurden mit Heimträgern nicht abgeschlossen. Diesbezügliche Angebote von Heimträgern werden nur im Einzelfall genutzt.

Feststellung

Der Anteil ambulanter Hilfefälle sowie der Vollzeitpflegefälle sind im Leistungsspektrum des Jugendamtes der Stadt Coesfeld stark ausgeprägt.

Für Familien mit Kindern bis zum ersten Lebensjahr besteht ein gut ausgebautes Netzwerk an Unterstützungsangeboten. Präventive Angebote für Familien mit älteren Kindern existieren in dieser Form dagegen nicht.

Das im Zusammenhang mit der Leistungs- und Entgeltvereinbarung für die ambulanten Hilfen neu strukturierte Hilfeplanverfahren erscheint geeignet, eine bedarfsentsprechende Hilfe zu gewähren und zu einer verbesserten Fallsteuerung beizutragen. Damit lässt sich perspektivisch auch der Fallbestand zurückzuführen.

Empfehlung

Der Hilfeplanprozess sollte auch im stationären Leistungsbereich überarbeitet werden. Beratungsangebote sollten stärker gewichtet werden. Durch geeignete Schulungen sollte die diagnostische Fachkompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD erweitert werden und gleichzeitig die Erziehungsberatungsstelle verbindlich in den Hilfeplanprozess eingebunden werden.

Das Angebot an niedrigschwelligen Beratungs- und sonstigen Unterstützungsleistungen für Familien mit älteren Kindern sollte ausgebaut werden. Als geeignete Plattformen zur Platzierung solcher Angebote sind neben den Familienzentren auch die Schulen und die Familienbildungsstätte anzusehen.

Von zentraler Bedeutung erscheint in der Stadt Coesfeld, eine intensive Kooperation mit den Offenen (Ganztags-)Schulen am Ort aufzubauen. Denkbar ist, Strukturen und Prozesse aufzubauen, um auch Kinder mit besonderem erzieherischen Förderbedarf frühzeitig zu identifizieren und individuell - auch außerhalb der Erzieherischen Hilfen - zu unterstützen.

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (Jugendamt)

Die Anforderungen an die Gesamtsteuerung des Jugendamtes sind wie folgt gegliedert:

- Produktorientierte Leistungsorganisation
- Ziel- und Kennzahlengestützte Steuerung
- Optimierter Workflow durch Anwendungsverfahren

Das Jugendamt der Stadt Coesfeld erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen folgende Bewertungen auf einer Skala von 0 bis 4:³

Anforderungen an die Gesamtsteuerung des Jugendamtes Analyse und Bewertung	
Anforderung	Bewertung
Produktorientierte Leistungsorganisation	
Die Produktgruppen Kinder- und Jugendarbeit, Tagesbetreuung für Kinder und Hilfen in und außerhalb der Familie in der Leistungsorganisation (drei Abteilungen und Leitungen) abgebildet.	3
Der Leitung des Jugendamtes sind die Leistungen des Fach- und Finanzcontrolling zur Steuerungsunterstützung (dezentrales Controlling wird zentral in der Kämmererei gebündelt) direkt zugeordnet, in Projektgruppen werden mit den zuständigen Fachabteilungen Fachplanungen erarbeitet.	3
Pädagogische Leistungen in Schulen (Schulsozialarbeit, offene Ganztagschule) sind Bestandteil der Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familie und werden aus einer Hand gesteuert (Zusammenführung von Leistungen und Aufgaben in einem Jugend- und Schulamt).	4
Ziel- und Kennzahlengestützte Steuerung	
Ziele und Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen.	3
Die Produktgruppen/Abteilungen bewirtschaften ihre Budgets selbständig. Monatlich werden Plan- und Ist-Entwicklungen als Gegenstand von Budgetgesprächen (Analyse von Abweichungen, Gegensteuerung, Anpassung von Planwerten) dokumentiert.	4
Optimierter Workflow durch Anwendungsverfahren	
Durch ein elektronisches Anwendungsverfahren werden verschiedene Arbeitsbereiche der Jugendhilfe (Wirtschaftliche Jugendhilfe, ASD, UVG, Beistandschaften, Vormundschaften, etc.) in einer Lösung auf der Basis gemeinsamer Stammdaten integriert.	1
Auf der Steuerungsebene werden die Leistungs- und Finanzdaten zu steuerungsrelevanten Kennzahlen zusammen geführt und bilden fortlaufend Entwicklungen ab, die die Grundlage für die Ziel- und Kennzahlengestützte Steuerung des Jugendamtes bilden.	3

Die Bewertungen werden wie folgt begründet:

Produktorientierte Leistungsorganisation

Das Jugendamt der Stadt Coesfeld hat im Produktbereich 06 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) keine Produktgruppen gebildet. Folgende Produkte sind ausgewiesen:

³ nicht erfüllt = 0, ansatzweise erfüllt = 1, teilweise erfüllt = 2, überwiegend erfüllt = 3, vollständig erfüllt = 4

- Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege
- Jugendarbeit, Kinder- und Jugendschutz
- Jugendhaus Stellwerk
- Beratung, Hilfen zur Erziehung, Schutzmaßnahmen
- Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren
- Vormund- und Beistandschaften, Unterhaltsvorschuss

Die Gliederung erfolgte im Wesentlichen in Anlehnung an die vorhandene Organisationsstruktur (Fachbereichsbudgets). Zwar ist die Bildung der im Produktrahmenplan vorgesehenen Produktgruppen nicht vorgeschrieben; gleichwohl halten wir sie unter dem Gesichtspunkt

- der Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung in den Bereichen der Kinder- und Jugendarbeit, Hilfen zur Erziehung und Tagesbetreuung für Kinder,
- der Leistungssteuerung korrespondierender Angebote und Hilfen in Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe aus einer Hand und
- der Überschaubarkeit und Transparenz wirtschaftlichen Handelns sowie der Reduzierung von Verwaltungsaufwand

für sinnvoll.

Auf Basis der Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen empfehlen wir, Produktgruppen wie folgt auszubilden:

- Förderung junger Menschen und Familien
- Kinder- und Jugendarbeit
- Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege

Die Stadt Coesfeld hat mit den gebildeten Produkten diese Produktgruppen nicht abgebildet. Gleichwohl lassen sich die gebildeten Produkte entsprechend zuordnen.

Die Leistungsorganisation des Jugendamtes Coesfeld gliedert sich bezogen auf die Jugendhilfeleistungen in zwei Fachteams: das Fachteam Jugendarbeit umfasst die Produkte Jugendarbeit, Kinder- und Jugend-

schutz; Jugendhaus Stellwerk. Das Fachteam Verwaltung und Planung der Jugendhilfe, Soziale Dienste umfasst die Beratung, Hilfen zur Erziehung, Schutzmaßnahmen; Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege; Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren sowie die Vormund- und Beistandschaften und den Unterhaltsvorschuss.

Die Teams Jugendarbeit sowie Soziale Dienste bewirtschaften ihre Budgets selbständig. Das Fachcontrolling ist dezentral ausgebildet und obliegt den einzelnen Aufgabenbereichen. Das Finanzcontrolling wird zentral durch den Fachbereichsleiter wahrgenommen, der von der wirtschaftlichen Jugendhilfe unterstützt wird. Im Rahmen monatlicher Auswertungen innerhalb des Fachbereiches werden die Entwicklungen bei den Erzieherischen Hilfen und der Tagesbetreuung für Kinder analysiert.

Die Zuständigkeit für die Schulsozialarbeit sowie pädagogische Leistungen, die im Rahmen der Offenen Ganztagschule erbracht werden, liegt ebenfalls beim Fachbereich Jugend, Familie, Bildung, Freizeit. Dadurch lassen sich die in diesen Bereichen bestehenden Kompetenzen in den Leistungsprozessen nutzbar machen und eine einheitliche Leitung von inhaltlich zusammen liegenden Aufgabenbereichen gewährleisten.

Ziel- und Kennzahlengestützte Steuerung

Nach § 12 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (NRW) sollen Ziele und Kennzahlen bestimmt und als Grundlage für die Gestaltung der Planung und Steuerung dienen.

Steuerungsrelevante Kennzahlen stehen als Führungsinformation zur Verfügung und werden bei Bedarf, spätestens im Rahmen des vierteljährlichen Berichtswesens fortgeschrieben. In der Praxis der Leistungssteuerung bedarf es zur Abrundung des Steuerungskreislaufes gleichwohl einer weitergehenden kontinuierlichen (monatlichen) Reflektion von Zielerreichung und Anpassungsstrategien im Budget⁴.

⁴ Gute kommunale Praxis: Budgetsteuerung der Hilfen zur Erziehung der Stadt Essen

Optimierter Workflow durch Anwendungsverfahren

Im Fachbereich Jugend, Familie, Bildung, Freizeit der Stadt Coesfeld wurde im Jahr 2006 das elektronische Anwendungsverfahren Logodata eingeführt, das allerdings nur eingeschränkt und in wenigen Aufgabenbereichen (Urkundswesen, Beistandschaften, ASD) genutzt wird. Der mit der Implementierung dieser Software verbundene Aufwand wird im Jugendamt als groß beschrieben. Dies zumal die fachlichen Ressourcen amtsintern nicht zur Verfügung stehen.

Aus Sicht der GPA NRW sollte das elektronische Anwendungsverfahren nun zeitnah in sämtlichen Aufgabenbereichen des Fachbereichs zur Anwendung gebracht werden, um auf diesem Wege eine Prozessoptimierung in der Arbeit des gesamten Jugendamtes zu erreichen. Nur so lassen sich die nachfolgend benannten Ziele erreichen:

- Erhöhung der Produktivität der Arbeit des Anwenders;
- Integration verschiedener Arbeitsbereiche der Jugendhilfe in einer Lösung auf der Basis gemeinsamer Stammdaten;
- Datenintegrität und Vermeidung von Redundanzen (Mehrfachfassung und Vergeudung von Speicherkapazität);
- Operative Steuerung (Administration, Disposition, Information und Planung) auf einer Datenbasis im standardisierten Anwendung und
- Vermeidung doppelter Aktenführung durch ausschließliche Nutzung des elektronischen Datenbestandes (elektronische Akte).

Im Mittelpunkt steht der Workflow-Gedanke, d.h. die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden in ihren täglichen Arbeitsvollzügen optimal unterstützt. Dabei werden alle relevanten Arbeiten aus einem System heraus möglich.

Auf der Steuerungsebene werden die Leistungs- und Finanzdaten zu steuerungsrelevanten Kennzahlen zusammen geführt und bilden fortlaufend Entwicklungen ab. Leistungen, Leistungsprozesse, Einnahme- und Ausgabeentwicklungen werden transparent und können zur Bewertung der Zielerreichung in der Jugendhilfe zu Steuerungszwecken genutzt werden.

Dabei halten wir es für wichtig, dass das Leistungsspektrum der Jugendhilfe, das in der Anwendung bearbeitet werden soll, folgende Aufgabengebiete umfasst:

- Verwaltung (Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, Wirtschaftliche Jugendhilfe, Haushalt);
- Soziale Dienste (ASD, Beistandschaften, Vormundschaften, Pflegerschaften, Jugendgerichtshilfe);
- Tagesbetreuung für Kinder (Stammdatenverwaltung);
- Fach- und Finanzsteuerung (Statistik).

Folgende Geschäftsprozesse sollten auch Gegenstand der Anwendung sein:

- Stammdatenverwaltung
- Hilfeplanung und Fortschreibung
- Gewährung wirtschaftlicher Hilfen, Berechnung, Bescheiderteilung, Auszahlung
- Heranziehung und Kostenerstattung, Berechnung, Bescheiderteilung und Mahnungswesen, Vereinnahmung, Kontenplan
- Adressverwaltung, Leistungen, Qualitäten und Kostensätze (Entgelte, Honorare) der Einrichtungen und Leistungsanbieter
- Bürofunktionen, Dokumentenverwaltung, Wiedervorlagewesen nach definiertem Status
- Standardisierte Auswertungen für die Bundes- und Landesjugendhilfestatistik
- Auswertungen für das fachliche und finanzwirtschaftliche Controlling

Empfehlung

Um zu einer Verbesserung der Leistungssteuerung korrespondierender Angebote und Hilfen im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu gelangen, sollten die bestehenden Produkte zu drei Produktgruppen zusammengefasst werden (Förderung junger Menschen und Familien; Kinder- und Jugendarbeit; Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege).

Ziele und Kennzahlen sind definiert, sollten aber in kürzeren Abständen ausgewertet werden, um die operative Steuerung dieses ausgabeintensiven Aufgabenbereiches zu verbessern. Auch vor diesem Hintergrund sollte das elektronische Anwendungsverfahren im gesamten Jugendamt kurzfristig zum Einsatz kommen.

Die für die Implementierung der Software temporär erforderlichen zusätzlichen Personalressourcen sollten aus dem Personalbestand der Stadt bzw. stellenplanneutral zur Verfügung gestellt werden.

Hilfen zur Erziehung

Nach § 27 SGB VIII haben Personensorgeberechtigte bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung. Zuständig für die Erfüllung dieses Anspruches ist der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Die sachliche und örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus den §§ 85 und 86 SGB VIII.

Die Entwicklung des Ergebnisses für die Hilfen zur Erziehung bildet sich in den Produktgruppen (siehe ZVO zum Produktrahmen) 363 „Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ (ohne das Produkt 3631 „Jugendsozialarbeit, Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz“) und 367 „Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ (ohne das Produkt 3671 „Einrichtungen der Jugendsozialarbeit“) einschließlich der entsprechend den Aufgaben zu zuordnenden Personalaufwendungen (nach vollzeitverrechneten Stellenanteilen, z.B. Sozialer Dienst, Wirtschaftliche Jugendhilfe, Beistandschaften etc.) ab.

Die in den folgenden Darstellungen verwendeten Finanz-, Leistungs- und Falldaten wurden in Abstimmung mit dem Jugendamt den Teilergebnisrechnungen, internen Fachanwendungsverfahren, dem Finanzcontrolling und Fallstatistiken entnommen.

Bei den hilfefallbezogenen Kennzahlen wurden ausschließlich die reinen Leistungsausgaben (Transferaufwendungen) der verschiedenen erzieherischen Hilfen ohne die Arbeitsplatzkosten berücksichtigt.

Bereinigt wurden die inneren Verrechnungen aus internen Leistungsbeziehungen und, soweit vorliegend, sachfremde Leistungen.

Ergebnis der Hilfen zur Erziehung je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr

Das Ergebnis des Produktes Hilfen zur Erziehung verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Die Transferaufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Helfefall weist den Mitteleinsatz des Jugendamtes aus, um im Einzelfall die Ziele erzieherischer Hilfe zu erreichen. Die Stadt Coesfeld befindet sich seit dem Jahr 2007 im NKF- Haushalt. Da das Ergebnis für das Jahr 2008 noch nicht vorlag, wurde für die nachfolgende Betrachtung in Abstimmung mit der Stadt Coesfeld auf das vorläufige Ergebnis des Jahres 2007 zurückgegriffen.

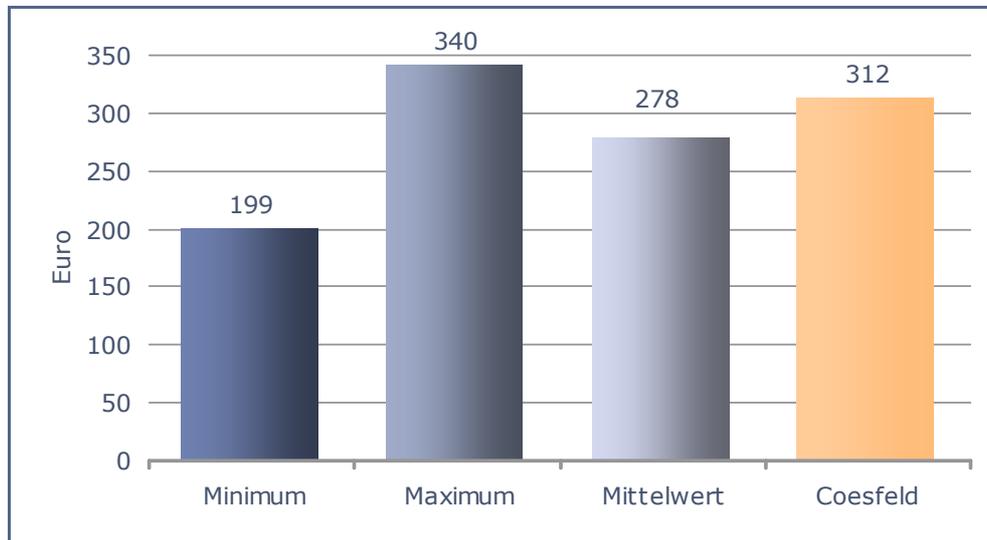
Das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung (Finanzkennzahl) liegt in der Stadt Coesfeld im Jahr 2007 bei insgesamt 2.995.073 Euro, dies entspricht 332 Euro je Einwohner bis unter 21 Jahre.

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse und Kennzahlen bilden wir ohne die Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ab, da die Leistungspraxis, insbesondere für Teilleistungsstörungen (Legasthenie und Dyskalkulie) in den Kommunen sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Eine Betrachtung der Kennzahlen auf der Basis aller Hilfefälle einschließlich der Leistungen nach § 35a SGB VIII beeinflusst die Ergebnisse unterschiedlich stark und beeinträchtigt somit die Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte.

Für die Stadt Coesfeld ergibt sich für das Jahr 2007 ohne die Leistungen der Eingliederungshilfe ein Ergebnis für die Hilfe zur Erziehung von 2.816.561 Euro, dies entspricht 312 Euro je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr (Finanzkennzahl).

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Coesfeld damit wie folgt:

Ergebnis der Hilfe zur Erziehung je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr in Euro (ohne § 35 a SGB VIII) in 2007



Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung aller Ergebnisse eine weitere Orientierung:

Ergebnis der Hilfe zur Erziehung je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr (ohne Eingliederungshilfe) in Euro und Klassen				
unter 250	250 bis unter 300	300 bis unter 350	350 bis unter 400	ab 400
4	3	5	0	0

Die Stadt Coesfeld lässt sich danach in der mittleren Gruppe der in den Vergleich eingegangenen kreisangehörigen Kommunen einordnen.

Falldichte

Beeinflusst wird die Kennzahl Ergebnis der Hilfe zur Erziehung je Einwohner durch die Falldichte (Anzahl der Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner bis zum 21. Lebensjahr) und die Höhe der Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall.

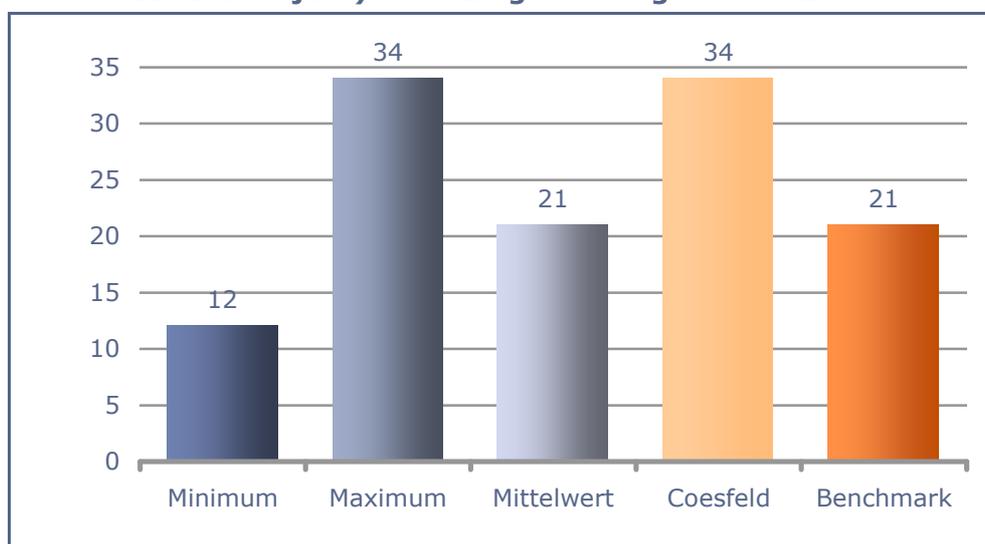
Die Falldichte (Leistungskennzahl) hat sich im Zeitverlauf wie folgt entwickelt:

Falldichte (Anzahl der Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner bis zum 21. Lebensjahr) ohne Eingliederungshilfe		
2007	2008	2009
27,0	34,5	36,0

Danach ist in der Zeitreihe eine steigende Falldichte zu verzeichnen. Es lässt sich feststellen, dass der jährliche Rückgang der Einwohnerzahlen in der jugendhilferelevanten Bevölkerungsgruppe seit dem Jahr 2005 nahezu konstant ist und somit die steigende Falldichte ausschließlich auf deutlich angestiegene Fallzahlen zurückzuführen ist. Augenfällig ist dabei die Entwicklung bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe, bei der ein Anstieg von mehr als 32 Fällen zu verzeichnen ist. Daneben ist auch die Zahl der stationären Hilfefälle seit 2007 angestiegen.

Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2008 positioniert sich die Stadt Coesfeld mit einer Falldichte von 34 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner bis zum 21. Lebensjahr wie folgt:

Falldichte (Anzahl der Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner bis zum 21. Lebensjahr) ohne Eingliederungshilfe in 2008



Danach setzt die Stadt Coesfeld bei der Falldichte den Maximalwert. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für das Jahr 2007 (Stadt Coesfeld: 27; Mittelwert: 17). Vorläufige Vergleichsdaten für 2009 deuten darauf hin, dass der Abstand zum Mittelwert bei der Falldichte für die Stadt Coesfeld

unverändert hoch bleibt, bei einer interkommunal weiter steigenden Fallzahlentwicklung. Die Stadt Coesfeld bildet somit zeitlich ähnliche Steigerungsraten bei der Falldichte ab, wie der interkommunale Trend. Allerdings startet in Coesfeld die Falldichte zu Beginn des Betrachtungszeitraums bereits auf einem Höchstniveau.

Die Klassierung stellt sich wie folgt dar:

Falldichte (ohne Eingliederungshilfe) in Klassen				
unter 15	15 bis unter 20	20 bis unter 25	25 bis unter 30	ab 30
3	4	2	0	3

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall

Die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung, bestehend aus den Leistungen für ambulante und stationäre Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII beeinflussen das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung maßgeblich.

Mit der Kennzahl „Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Helfefall“ bilden wir die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Leistungserbringung ab. Die Aufwendungen haben sich absolut betrachtet im Zeitverlauf wie folgt entwickelt:

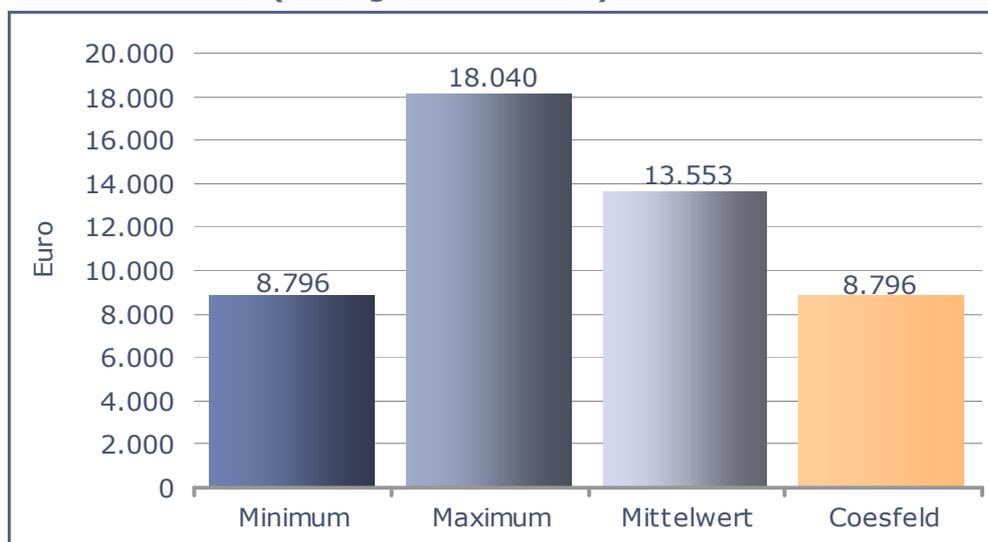
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung absolut (ohne Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII)		
2007	2008	2009
2.210.512	2.615.827	3.186.733

Die nachfolgende Tabelle zeigt die differenzierte Betrachtung der Aufwendungen je Helfefall nach ambulanten und stationären Hilfen im Zeitreihenvergleich:

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall nach ambulanten und stationären Hilfen (ohne Eingliederungshilfe)			
	2007	2008	2009
Aufwendungen gesamt	9.082	8.796	10.270
Aufwendungen stationär	23.500	23.407	27.855
Aufwendungen ambulant	3.639	3.167	3.636

Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt Coesfeld folgende Positionierung.

**Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall in Euro
(ohne § 35a SGB VIII) in 2008**



Die Stadt Coesfeld erreicht danach den Minimalwert. Dies liegt im Wesentlichen in der im interkommunalen Vergleich höchsten Falldichte und damit einer vergleichsweise großen Zahl an Hilfeplanfällen begründet. Für das Jahr 2007 ergibt sich eine vergleichbare Einordnung.

In der Klassierung lässt sich der Wert der Stadt Coesfeld wie folgt einordnen:

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall (ohne Eingliederungshilfe) in Euro und Klassen				
unter 10.000	10.000 bis unter 12.500	12.500 bis unter 15.000	15.000 bis unter 17.500	ab 17.500
1	4	3	2	1

Beeinflusst werden die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung durch die Leistungskennzahlen

- Anteil ambulanter Helfefälle an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII und
- Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Helfefällen zur Erziehung.

Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfeplanfällen insgesamt

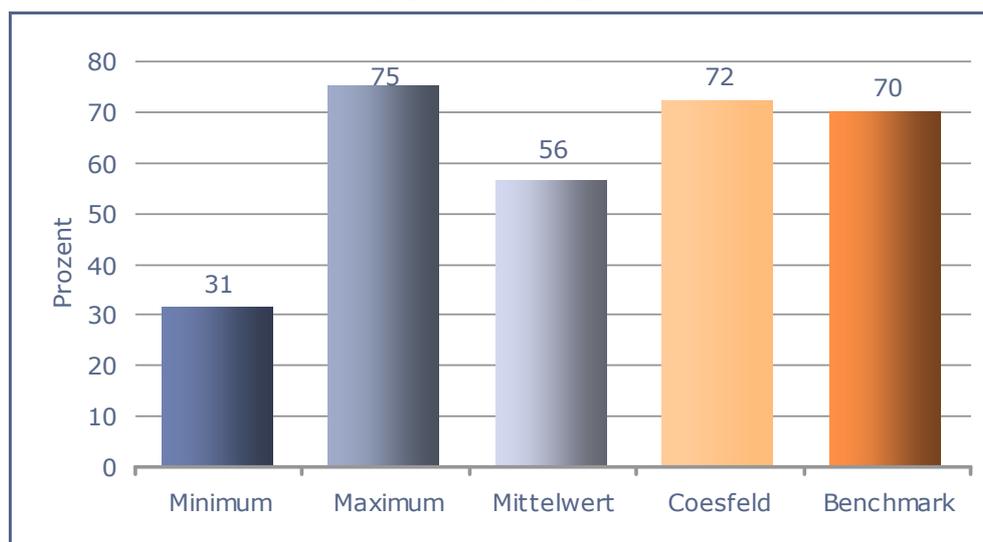
Ambulante und auf das Familiensystem gerichtete Hilfen sind die wirtschaftliche und fachliche Alternative zu kostenintensiven stationären Fremdunterbringungen. Soweit fachlich vertretbar und geboten sollte es folglich vorrangiges Ziel der Leistungsgewährung sein, dass Familiensystem über ambulante Hilfen zu stützen und die Erziehungsfähigkeit der Familie wieder herzustellen beziehungsweise zu erhalten. Die Leistungskennzahl „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII insgesamt“ ist somit ein Indikator für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Hilfen zur Erziehung.

Im nachfolgenden Betrachtungszeitraum hat sich der Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfeplanfällen insgesamt wie folgt entwickelt:

Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII insgesamt (ohne Eingliederungshilfe) in Prozent		
2007	2008	2009
72,6	72,2	72,6

Mit einem durchschnittlichen Wert von mehr als 72 Prozent bewegt sich die Stadt Coesfeld auf einem überdurchschnittlichen Niveau, wie nachfolgende Grafik veranschaulicht:

Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII insgesamt (ohne Eingliederungshilfe) in 2008 in Prozent



Dieser Wert lässt sich wie folgt einordnen:

Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII insgesamt (ohne Eingliederungshilfe) in Prozent und Klassen				
unter 40	40 bis unter 50	50 bis unter 60	60 bis unter 70	ab 70
3	0	3	4	2

In Bezug auf eine Erhöhung des Anteils der ambulanten Hilfefälle an der Gesamtzahl der Hilfeplanfälle sehen wir aufgrund der günstigen Positionierung der Stadt Coesfeld kein Potenzial. Gleichwohl besteht nach unserer Einschätzung die Möglichkeit, die Ausprägung einzelner Hilfearten im ambulanten Bereich zu verstärken – bei gleichzeitiger Verringerung der Gesamtzahl der Hilfefälle- und die präventiven Maßnahmen weiter zu differenzieren.

Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen insgesamt

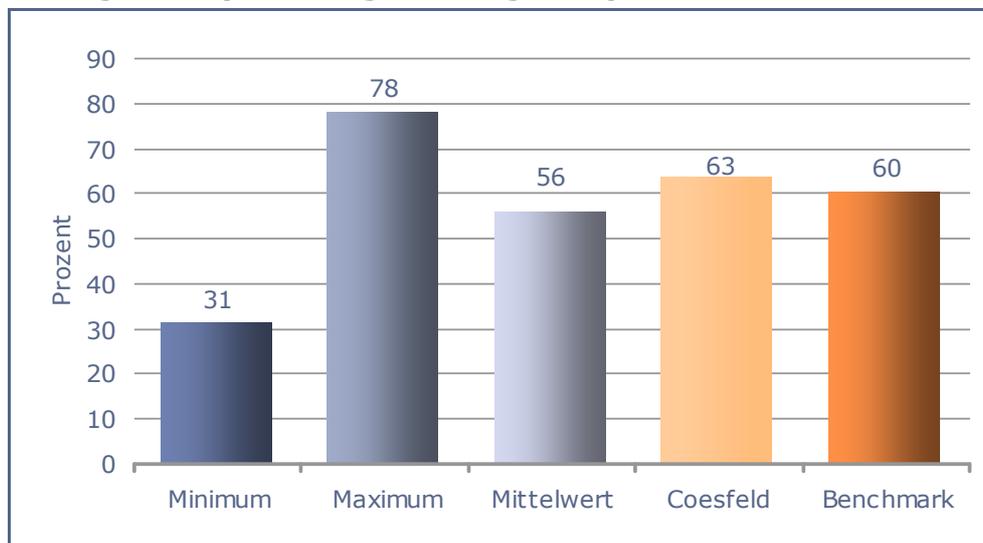
Die Leistungskennzahl „Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen insgesamt“ misst als Indikator bei den stationären Hilfen das Verhältnis von Vollzeit-/Familienpflegen zu den kostenintensiven Heimunterbringungen.

Der interne Zeitreihenvergleich zeigt folgende Entwicklung:

Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII insgesamt (ohne Eingliederungshilfe) in Prozent		
2007	2008	2009
62,4	63,2	63,5

Auch hier bewegt sich die Stadt Coesfeld mit einem Durchschnittswert von 63 Prozent über dem von uns gesetzten Benchmark von 60 Prozent:

Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen insgesamt (ohne Eingliederungshilfe) in 2008 in Prozent



In der Klassierung lässt sich der Wert der Stadt Coesfeld wie folgt einordnen:

Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII insgesamt (ohne Eingliederungshilfe) in Prozent und Klassen				
unter 35	35 bis unter 45	45 bis unter 55	55 bis unter 65	ab 65
1	2	4	2	3

Analyse

Im Mittelpunkt der Analyse stehen Möglichkeiten der fachlichen und finanzwirtschaftlichen Ergebnisverbesserung der Leistungserbringung. Das Jugendamt hat die Steuerungs- und Ressourcenverantwortung für die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (§§ 79 ff. SGB VIII). Die Steuerungsverantwortung beinhaltet die Hilfeplanung und Leistungssteuerung im Einzelfall nach § 36 SGB VIII und § 8a SGB VIII.

Für die Stadt Coesfeld ergibt sich aufgrund der aufgezeigten Ergebnisse im interkommunalen Vergleich schwerpunktmäßig vor allem die Möglichkeit, Potenzial über die festgestellte Falldichte insgesamt, die über Jahre hinweg Maximalwerte aufweist, zu erschließen. Dabei ergeben sich insbesondere durch die Zurückführung der Heimpflegefälle, bedingt durch deren höchste Kostenbelastung, naturgemäß auch hohe Konsoli-

dierungspotenziale. Die Zugangs- und die Leistungssteuerung zu den Hilfen zur Erziehung bedürfen daher insgesamt einer Überprüfung.

Der Benchmark bei der Falldichte liegt bei 21 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner bis zum 21. Lebensjahr.

Für die Stadt Coesfeld setzen wir aufgrund des Maximalwertes bei der Falldichte abweichend vom Benchmark einen individuellen Zielwert fest, den wir in einem mittel- bis langfristigen Planungszeitraum für erreichbar halten. Danach sollte in einem ersten Schritt eine Falldichte von 28 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner angestrebt werden. Auf dieser Basis berechnen wir ein Potenzial von jährlich rund 400 Tsd. Euro nach folgendem Berechnungsschema:

Quantifizierung Grobpotenzial Hilfe zur Erziehung - Falldichte (Anzahl der Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner bis zum 21. Lebensjahr) in der Stadt Coesfeld (ohne Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII)		
Bezeichnung	Anteil in %, Anzahl absolut oder Summe in Euro	Indikator⁵
Falldichte (Ist)	34 von 1.000	F1
Falldichte (individueller Zielerwert)	28 von 1.000	F2
Fallzahlen (Ist)	297	F3
Fallzahlen bei individuel- lem Zielwert 28 von 1.000 Einwohner bis zum 21. Lebensjahr	244	$F4 = F2 * F3 / F1$
Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung der Stadt Coes- feld (Ist)	2.615.827 Euro	A1
Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung der Stadt Coes- feld je Hilfefall	8.796 Euro	$A2 = A1 / F3$
Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung bei individuel- lem Zielwert 28	2.146.224 Euro	$A3 = A2 * F4$
Vorläufiges Potenzial	469.603 Euro	$A4 = A1 - A3$
Zusätzlich erforderliche Personal-/Sachkosten und Finanzmittel zur Zielerrei- chung, summarisch*	65.000 Euro	A5
Potenzial (gerundet)	400 Tsd. Euro	A4-A5

* Erfahrungswerte GPA aus vergleichender Prüfung und Beratung in Kommunen gleicher Größenklasse

⁵ F = Fallzahl, A = Ausgabe

Erreichbar ist dieses Potenzial bzw. ein Zielwert von 28 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner insbesondere durch folgende Maßnahmen:

- durch die Weiterentwicklung des Netzes präventiver Maßnahmen, die im Vorfeld erzieherischer Hilfen wirken und auf die jeweiligen Sozialräume bezogen sind,
- durch die Vereinbarung von Reintegrationsleistungen, die auf die Herkunftsfamilie ausgerichtet sind und eine Rückführung aus stationärer Hilfe ermöglichen,
- durch eine Optimierung der Zugangs- und Leistungssteuerung/Qualitätsentwicklung,
- durch eine kritische Reflexion der bisherigen Beurteilungs- und Entscheidungsmaßstäbe bei der Einleitung eines Hilfeplanverfahrens in Abgrenzung zu anderen niedrighwelligen und präventiven Angeboten. Hierbei bietet sich die Unterstützung externer Experten sowie ein interkommunaler Austausch mit anderen Jugendämtern an.

Prävention

Die Stadt Coesfeld kann durch die Ergänzung des vorhandenen Angebotes an präventiven Maßnahmen, die bereits im Vorfeld erzieherischer Hilfen wirken, Einfluss nehmen auf die Entwicklung der Falldichte.

Ziel präventiver Leistungen ist es, statt einer Einleitung von Hilfeplanverfahren und kostenintensiven Hilfen zur Erziehung frühzeitige Zugänge zu niedrighwelligen Angeboten zu schaffen und zu gestalten. Präventive Leistungen und deren Wirkungen und Wirtschaftlichkeit sind evaluiert und nachgewiesen und werden in der Stadt Coesfeld teilweise bereits genutzt (z.B. Elternbesuchsdienst, „Wellcome“, „Guter Start“, Junge-Mütter-Treff).

Das in der Stadt Coesfeld bestehende und in weiten Teilen durch Ehrenamtliche getragene präventive Angebot ist bislang im Wesentlichen auf Familien mit Kindern bis zum ersten Lebensjahr fokussiert.

Da diese Angebote teilweise zeitlich eng begrenzt sind, stellt sich die Frage, ob nicht durch den Aufbau weitergehender Unterstützungsstrukturen die vorhandenen präventiven Maßnahmen dahingehend ausgebaut werden können, dass durch die fachlich begleitete Einbeziehung geeig-

neter Ehrenamtlicher eine Begleitung von Familien über das Kleinkindalter hinaus gewährleistet werden kann.

Durch solche Angebote könnte gewährleistet werden, dass „instabile“ Familien in Bezug auf ihre erzieherischen Kompetenzen und die Rahmenbedingungen des Familienlebens durch qualifizierte Ehrenamtliche betreut werden können. Insofern könnte auf die in Coesfeld vorhandenen Strukturen zurückgegriffen werden. Der Stadt Coesfeld wurde eine Stadt benannt, in der ein solches Projekt unter wissenschaftlicher Begleitung bereits seit Jahren erfolgreich betrieben wird.

In diesem Zusammenhang lässt sich auch das Projekt so genannter Beziehungspatenschaften anführen, durch das ein geeigneter Ehrenamtlicher ein Kind oder Jugendlichen im Sinne einer verlässlichen dauerhaften Beziehung begleitet.

Dabei wollen wir hervorheben, dass diese Angebote natürlich nicht geeignet sind, eine der Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII zu ersetzen. Gleichwohl lassen sich auf diesem Wege aber Bedingungen dafür schaffen, Familiensysteme mit Hilfebedarf rechtzeitig zu erkennen und frühzeitig Voraussetzungen dafür schaffen, dass das Einsetzen kostenintensiver materieller Hilfen unter Umständen vermieden wird oder aber sich die Leistungsdauer verringert.

Weiterhin sollten Zugänge zu frühen Hilfen durch Zusammenführung professioneller Dienstleistungen für Familien mit Kindern bis zum Eintritt in die Schule geschaffen werden. Ausgehend von den Familienzentren können vorhandene Strukturen genutzt und weiterentwickelt werden.

Darüber hinaus sollten frühe Hilfen in Form von Angeboten und Projekten der Eltern- und Familienbildung in den Familienzentren, Familienbildungseinrichtungen und der Erziehungsberatungsstelle über die bestehenden Angebote hinaus mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen initiiert werden (Migration, Integration, Partizipation). Dies sollte im Rahmen von Präventionsbudgets erfolgen und durch den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) gesteuert werden. Möglich erscheint insoweit, durch strukturierte Gruppenangebote im Bereich der Elternbildung, die über einen längeren Zeitraum angelegt und zielgruppenorientiert sind, die elterlichen Kompetenzen zu fördern. Solche Formen der Elternarbeit beinhalten die Möglichkeit, perspektivisch insbesondere Hilfen nach § 31 SGB VIII in ihrem Umfang oder der Dauer positiv zu beeinflussen.

Reintegration

Weiterhin besteht durch eine gezielte Reintegration kostenintensiver stationärer Fälle die Möglichkeit, insbesondere den Bestand an Heimerziehungsfällen, deren Zahl kontinuierlich angestiegen ist (2007: 20 Fälle; 2009: 27 Fälle), in die Zukunft gesehen zurückzuführen (Rückführung ausgewählter Kinder und Jugendlicher mit Reintegrationsaussichten, aber auch Maßnahmen von frühzeitiger Verselbständigung in der städtischen Wohngruppe). Reintegrationskonzepte sind erprobte und wirksame Instrumente zur Zielerreichung bei der Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familien und zur Beendigung stationärer Hilfen. Hierzu werden die Leistungen des Jugendhilfeträgers auf die Familie und die Förderung deren Erziehungsfähigkeit ausgerichtet. Zur Umsetzung empfehlen wir, gezielt Kinder mit Reintegrationsaussichten aus dem Bestand stationärer Hilfen auszuwählen und im Rahmen der Hilfeplanung und Leistungssteuerung den Prozess der Rückführung aktiv zu erproben, zu begleiten und zu evaluieren.

Ziel sollte es sein, sukzessiv eine Reduzierung der stationären Heimunterbringungen anzustreben. Erste evaluierte Erfahrungen zeigen, dass durchschnittlich ca. 10 Prozent der stationären Heimunterbringungen für eine Reintegration infrage kommen und je Hilfefall hierfür 5.000 Euro/Jahr für Reintegrationsvergütungen an den Träger der freien Jugendhilfe anzusetzen sind (zusätzliche Leistungen, die auf die Herkunftsfamilie ausgerichtet sind). Übertragen auf den Bestand in der Stadt Coesfeld handelt es sich folglich um rund drei Hilfefälle, für die ein zusätzliches Ausgabevolumen von 15 Tsd. Euro anzusetzen ist.

Feststellung

Über gezielte Reintegration kann steuernd Einfluss auf den kostenintensiven stationären Fallbestand genommen werden.

Leistungs- und Zugangssteuerung/Qualitätssicherung

Die interkommunal höchste Falldichte, die die Stadt Coesfeld im Rahmen der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII erreicht, und deren zeitliche Entwicklung, verdeutlichen, dass die Leistungs- und Zugangssteuerung zu den Hilfen zur Erziehung der Überprüfung bedürfen. Den Fachkräften des Jugendamtes obliegt die Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang erzieherische Leistungen erbracht werden. Nur bei starker Aus-

prägung prozess- und ergebnisqualitativer Standards der Leistungssteuerung und einer ausreichenden Personalisierung der Aufgaben erzieherischer Beratung der Familien kann es gelingen, Zugänge zu regulieren beziehungsweise in Vereinbarungen mit den Familien im Vorfeld erzieherischer Hilfen auch selbst wirksam tätig zu werden. Auf diesem Wege kann die Falldichte stabilisiert und perspektivisch wieder zurückgeführt werden. In diesem Zusammenhang wurde die Stellenausstattung des ASD in den Jahren 2007/2008 um 1,2 Stellen und im Jahre 2009 um eine weitere Stelle aufgestockt.

Weiterhin erforderlich ist eine Qualitätsentwicklung durch fallübergreifende Entwicklung von Bemessungsmaßstäben für den Umfang einzelner Leistungen und die Entwicklung und Umsetzung einheitlicher Standards für die Leistungsbemessung im Einzelfall.

Durch die oben beschriebene Leistungs- und Entgeltvereinbarung zu den ambulanten Hilfen wurde dafür eine geeignete Grundlage geschaffen, die allerdings auch individuell umgesetzt werden muss.

Darüber hinaus sollte eine gezielte Überprüfung des kostenintensiven stationären Fallbestandes erfolgen, mit dem Ziel der Reduzierung des Leistungsumfangs im Einzelfall (Fallrevision). Fallrevision ist eine erprobte Leistung, die durch kontinuierliche Überprüfung des Umfangs der Leistungen der Heimerziehung und insbesondere von vereinbarten Zusatzleistungen oder anhaltend hohen Vergütungen in Intensiv- und Clearinggruppen, zu Einsparungen führen kann.

Empfehlung

Wir empfehlen, die stationären Hilfefälle im Rahmen von Reintegration gezielt auf Rückführungsmöglichkeiten zu überprüfen und entsprechende Maßnahmen zur Reduzierung der Heimunterbringungen zu erproben.

Die Qualitätssicherung ist Aufgabe des öffentlichen Jugendhilfeträgers und eine fallübergreifende Tätigkeit, die einer Leitungsfachkraft zugeordnet werden sollte. In Abhängigkeit der bestehenden Fallzahlen und des empfohlenen Zielwertes bei der Falldichte ist ein genauer Stellenbedarf – im Gegensatz zu den weiter unten dargestellten Personalbemessungen in ausgewählten Bereichen – aus der vergleichenden Prüfung heraus nicht zu quantifizieren. Gleichwohl haben wir aus teilnehmender

Beobachtung den Eindruck gewonnen, dass für die Aufgaben der Qualitätssicherung beim ASD-Leiter die zur Verfügung stehenden Zeiteile aufgrund der hohen Arbeitsbelastung nicht ausreichend sind.

Empfehlung

Die Aufgaben der Qualitätssicherung, Qualitätsentwicklung und Fallrevision sind originäre Aufgaben einer ASD- Leitung. Sie sind ausreichend entsprechend der tatsächlichen Gegebenheiten und Bedingungen zu personalisieren. Der erforderliche Stellenbedarf sollte daher im Rahmen eines individuellen Stellenbemessungsverfahrens ermittelt werden.

KIWI-Bewertung

Im Rahmen des Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) bewerten wir die Leistungen der Hilfe zur Erziehung (insbesondere Steuerung, Kennzahlenauswertung).

Ist-Situation

Zusammenfassend stellt sich das Ergebnis wie folgt dar:

- Die Aufwendungen für die Hilfen in- und außerhalb der Familie (§§ 27 ff. SGB VIII) bewegen sich im Jahr 2008 bei 2,6 Mio. Euro (ohne Personalausgaben). Im Zeitverlauf sind sie zwischen 2007 und 2009 um ca. 1 Mio. Euro bzw. 44 Prozent (!) angestiegen. Bedingt durch die höchste Falldichte erreicht die Stadt Coesfeld mit 8.796 Euro je Helfefall im interkommunalen Vergleich das Minimum. Hauptgrund für die Ausgabensteigerung ist die im gleichen Zeitraum um ca. 33 Prozent angestiegene Falldichte. Hierfür ursächlich sehen wir die nicht optimal ausgeprägt Zugangs- und Leistungssteuerung an.
- Dies führt insgesamt betrachtet bei der Kennzahl „Ergebnis der Hilfen zur Erziehung je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr“ mit 312 Euro zu einem überdurchschnittlich hohen Wert. Die Anteile ambulanter Helfefälle an den Helfefällen nach § 36 SGB VIII und der Vollzeitpflegefälle an den stationären Helfefällen sind dagegen

mit 72 Prozent beziehungsweise 63 Prozent überdurchschnittlich ausgeprägt. Diese Verhältnisse sollten bei einer mittelfristigen Rückführung der Falldichte nach Möglichkeit beibehalten werden.

- Das in der Stadt Coesfeld bestehende Netzwerk an präventiven Maßnahmen bezieht sich wesentlich auf Familien mit Kindern bis zu einem Jahr und wird durch fachlich begleitete Ehrenamtliche getragen. Dieser Ansatz ist insoweit richtungweisend.
- Im Produktbereich 06 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) wurden keine Produktgruppen, sondern sechs Produkte gebildet. Dies erfolgte in Anlehnung an die bestehende Organisationsstruktur.

Handlungsempfehlungen

- Eine Verringerung der Falldichte erfordert nach unserer Einschätzung insbesondere eine Intensivierung der Beratungsleistungen. Der bestehende Hilfeplanprozess sollte überarbeitet werden, um zu einer Verbesserung der Zugangs- und Fallsteuerung zu gelangen.
- Das auf die ambulanten Hilfen zielende neu strukturierte Hilfeplanverfahren erscheint geeignet, zu einer bedarfsentsprechenden und damit wirtschaftlichen Form der Hilfestellung zu gelangen. Der Hilfeplanprozess sollte auch in Bezug auf die stationären Maßnahmen weiterentwickelt werden, um seiner Funktion als zentrales Steuerungsinstrument der Erzieherischen Hilfen gerecht zu werden.
- Ergänzend empfiehlt sich die Weiterentwicklung von niedrigschwelligen Angeboten, die bereits im Vorfeld erzieherischer Hilfen wirken und frühzeitige Zugänge zu präventiven Leistungen schaffen und damit die Einleitung von Hilfeplanverfahren und kostenintensiven Hilfen vermeiden helfen.
- Gemessen am formulierten Zielwert einer Falldichte von zunächst 28 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner bis zum 21. Lebensjahr haben wir ein Potenzial von rund 400 Tsd. Euro jährlich berechnet.
- Unter dem Gesichtspunkt einer Verbesserung der Leistungssteuerung, der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung sowie der Schaffung der in diesem wichtigen Aufgaben-

bereich erforderlichen Transparenz halten wir die Bildung von drei Produktgruppen für sinnvoll: Förderung junger Menschen und Familien, Kinder- und Jugendarbeit, Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege.

KIWI Bewertung

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit bewerten wir die Kennzahl „Ergebnis der Hilfen zur Erziehung je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr in Euro (ohne § 35a SGB VIII)“ aufgrund der vorgefundenen Ist-Situation und der bestehenden Handlungsmöglichkeiten mit dem Index 2.

Jugendamt

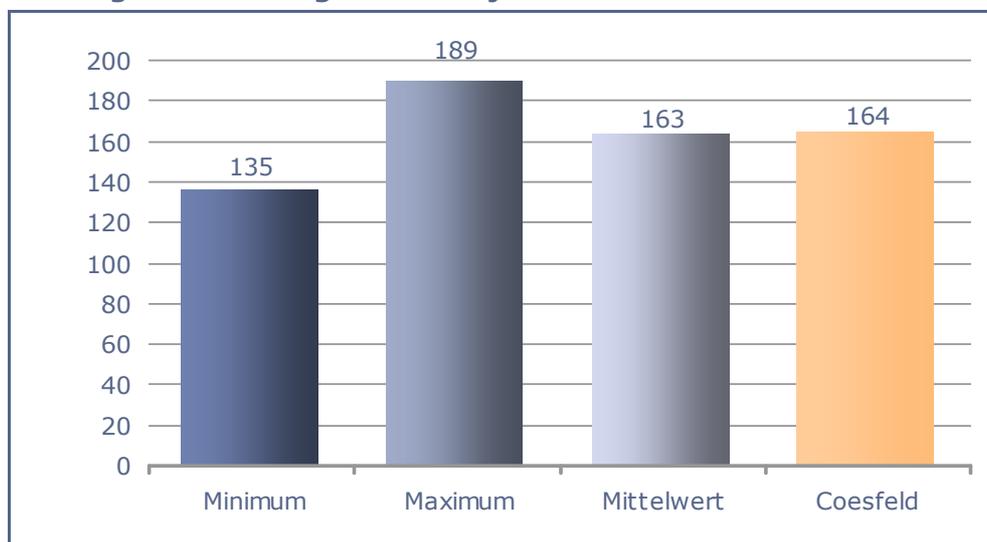
Ergebnis des Jugendamtes je Einwohner

Das Ergebnis des Jugendamtes ermitteln wir auf der Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse des Teilergebnisplanes zum Produktbereich „06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ (Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen „Nr. 36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ und „Nr. 341 Unterhaltsvorschussleistungen“ - kamerale Rechnung Abschnitte 45, 46 sowie UA 407 und 481). Da insoweit belastbare Ergebnisse für das Jahr 2008 nicht vorlagen, wurde bei den nachfolgenden Betrachtungen das Vergleichsjahr 2007 zugrunde gelegt.

Darstellung der Ist-Situation

Im Jahr 2007 liegt das Ergebnis des Jugendamtes bei insgesamt ca. 6 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Coesfeld mit dem daraus resultierenden Einwohner bezogenen Wert von 164 Euro für das Jahr 2007 am Mittelwert:

Ergebnis des Jugendamtes je Einwohner in 2007 in Euro

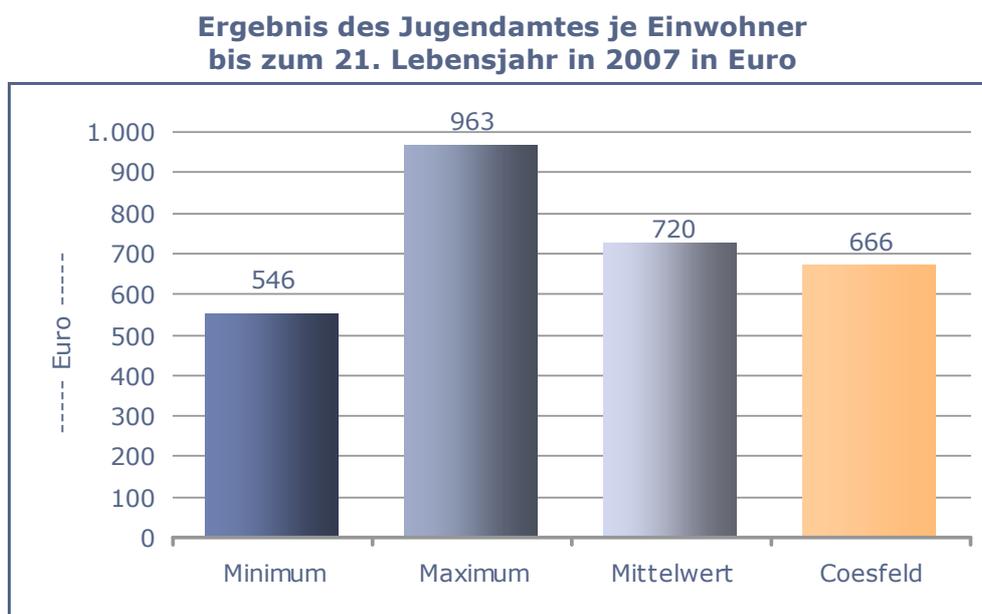


Das einwohnerbezogene Ergebnis des Jugendamtes bewegt sich am Mittelwert.

Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die nachfolgende Klassierung eine weitere Orientierung:

Ergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe je Einwohner in 2007 in Euro und Klassen				
unter 150	150 bis unter 165	165 bis unter 180	180 bis unter 195	ab 195
3	3	4	2	0

In der jugendhilferelevanten Bevölkerungsgruppe der unter 21-jährigen unterschreitet die Stadt Coesfeld den Mittelwert, wie nachfolgende Grafik verdeutlicht:



Die Klassierung dieses Ergebnisses führt zu folgender Einordnung:

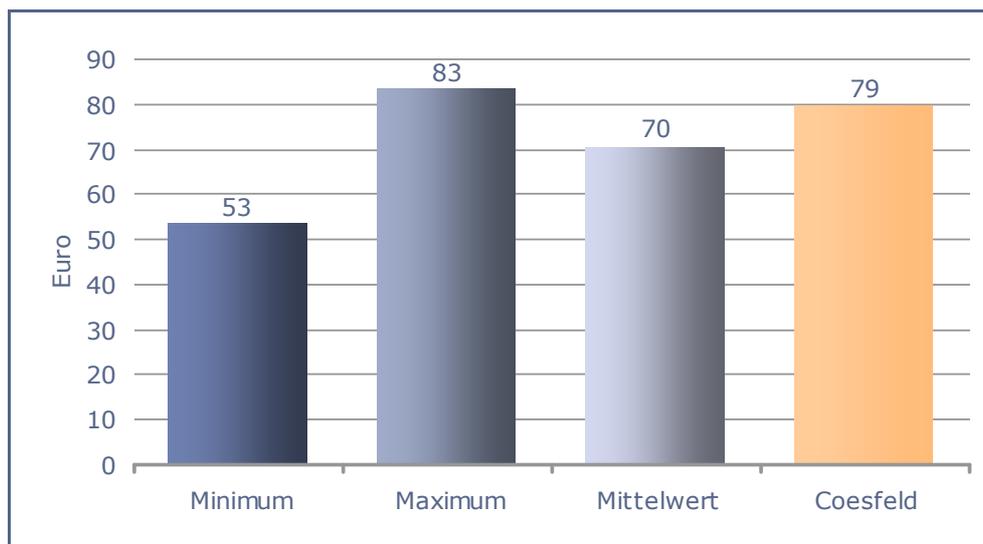
Ergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr in 2007 in Euro und Klassen				
unter 650	650 bis unter 750	750 bis unter 850	850 bis unter 950	ab 950
2	6	2	1	1

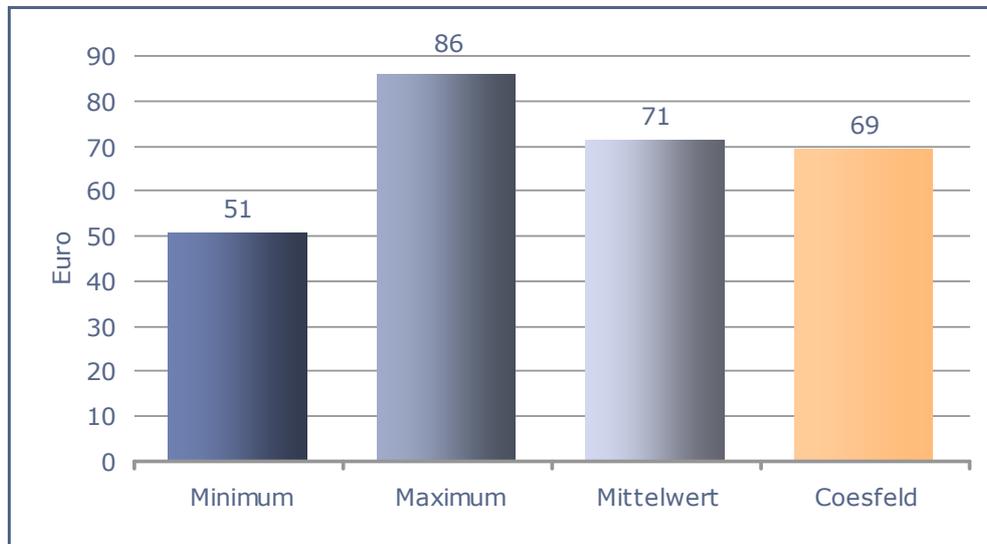
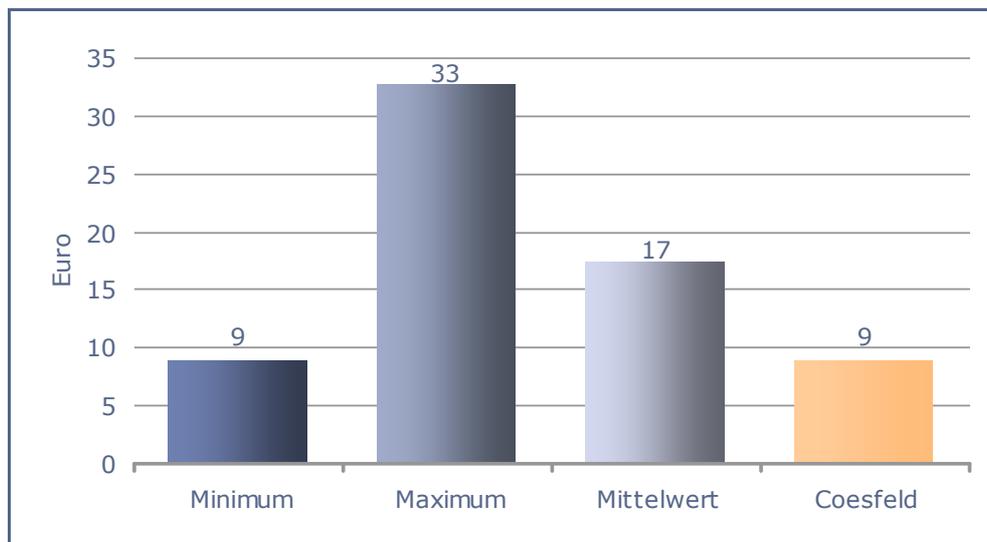
Die Verteilung des Ergebnisses des Jugendamtes nach Produktgruppen verdeutlicht, dass die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie das Ergebnis dominieren. Im Vergleich zu den interkommunalen Mittelwerten erscheinen die Ergebnisse nach Aufgabenbereichen wie folgt:

Ergebnis des Jugendamtes nach Produktgruppen in Prozent im Jahr 2007		
Produktgruppen	Stadt Coesfeld	Mittelwert
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	50	45
Tagesbetreuung für Kinder	44	44
Kinder- und Jugendarbeit	6	11

Zur Darstellung der Verteilung des Finanzvolumens stellen wir nachfolgend die Anteile der Produktgruppen als Ergebnis je Einwohner dar, ohne diese jedoch tiefer gehend zu betrachten.

**Produktgruppe Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie
je Einwohner in Euro**



Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner in Euro**Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner in Euro**

Personal

Vergleichende Personalbemessung

Zur Überprüfung, inwieweit einzelne Aufgaben im Jugendamt ausreichend personalisiert sind, dient die an Richtwerten der GPA orientierte vergleichende Personalbemessung.

Die Richtwerte haben wir aus unseren bisherigen Prüfungen sowie aus unseren Personal- und Organisationsuntersuchungen in verschiedenen Jugendämtern in NRW gewonnen. Die Richtwerte orientieren sich an der Fragestellung, wie viele Fälle bei voller Ausprägung der gesetzlichen und fachpolitisch geforderten Anforderungen an die Aufgabenerledigung bearbeitet werden können. Differenziert werden die Aufgaben nach Richtwerten.

Die Richtwerte können nur erreicht werden, wenn

- die Aufgaben ganzheitlich wahrgenommen werden (Einheitssachbearbeitung),
- in der Aufbauorganisation die Aufgaben zusammen geführt sind und keine Schnittstellen zwischen Organisationseinheiten oder in Entscheidungsabläufen bestehen und
- der Workflow der Aufgabenwahrnehmung durch elektronische Verfahren optimal unterstützt wird.

Wir weisen an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass unsere nachfolgenden Stellenvergleiche lediglich als Anhaltspunkt dafür dienen sollen, ob das vorhandene Stellenvolumen in den verschiedenen untersuchten Produktgruppen der „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ einer näheren Überprüfung bedarf.

Eine solche Überprüfung wird in aller Regel nur durch vertiefende organisatorische Untersuchungen und Stellenbedarfsanalysen vollzogen werden können. Darüber hinaus ist uns bewusst, dass Stellen- und Aufgabeninhalte, örtliche Besonderheiten beziehungsweise kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen, die wir im Rahmen der Prüfung nicht alle umfassend würdigen können, ein im Vergleich zu anderen Kommunen abweichendes Stellenvolumen durchaus erklären und rechtfertigen können.

Die nachfolgende Tabelle kann daher nur als eine Orientierung und mögliche Entscheidungsgrundlage dienen, ob eine tiefer gehende eigene Untersuchung zur Stellenbemessung in den betreffenden Aufgabenbereichen vorgenommen werden sollte.

Wir haben die Berechnung des Personalbedarfs „Allgemeiner Sozialer Dienst“ und „Wirtschaftliche Jugendhilfe“ vor dem Hintergrund der festgestellten Handlungsmöglichkeiten (z.B. verbesserte Zugangssteuerung) und den Handlungsnotwendigkeiten (z.B. wirtschaftlichere Aufgabenerledigung) am individuellen Zielwert der Falldichte bei der Stadt Coesfeld ausgerichtet.

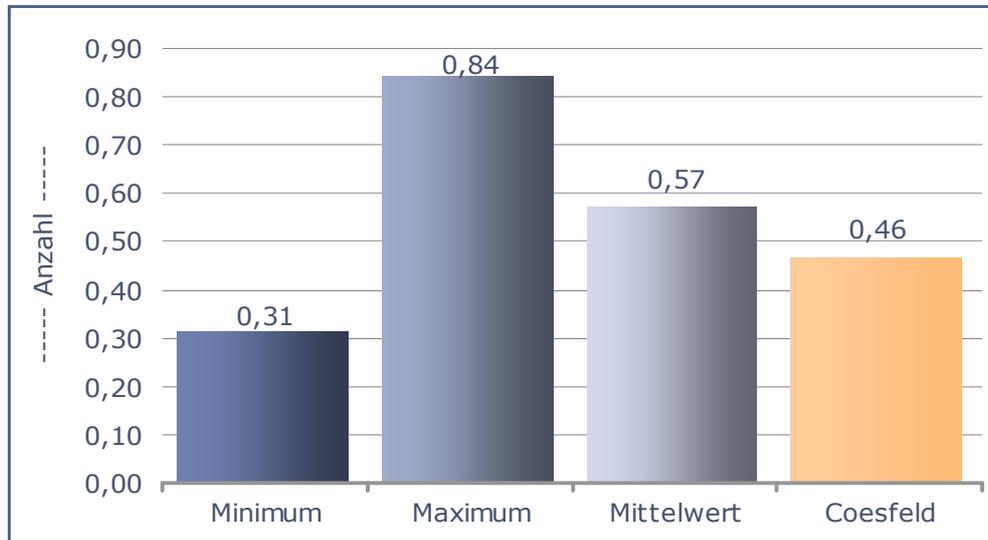
Personal- und Leistungskennzahlen für die vergleichende Personalbemessung auf der Basis der Fallzahlen des Jahres 2009					
Aufgaben	Fallzahl	Indikator	GPA Richtwert	Personalbedarf	Personalbestand
Allgemeiner Sozialer Dienst	244* ¹	Hilfeplanfälle	35	6,97	4,56* ²
Pflegekinderdienst	29	Hilfeplanfälle	35	0,82	0,86
Wirtschaftliche Jugendhilfe	269* ¹	Hilfeplanfälle	166	1,62	0,80
Jugendgerichtshilfe	230	Anklagen und Diversionen	252	0,91	1,00
Beistandschaften	201	Fallzahl Beistandschaften	364	0,55	0,50

*¹ Fallzahl auf Basis einer erreichten Falldichte von 28 je 1.000 Einwohner unter 21 Jahre (ohne Fälle nach §§ 33 und 35a SGB VIII)

*² zzgl. 1,0 Stellen 2009

Hinsichtlich des Personalbedarfes der Fachkräfte im ASD sowie zur ASD-Leitung wird auf die Ausführungen im Kapitel „Hilfen zur Erziehung“ insbesondere zur dortigen Potenzialberechnung auf Basis des individuellen Zielwertes bei der Falldichte sowie der in 2009 bereits erfolgte Personalaufstockung im „Allgemeinen Sozialen Dienst“ hingewiesen.

Insgesamt gesehen ist die Personalausstattung des Jugendamtes (grundsätzlich ohne Stellen in eigenen Kindertageseinrichtungen, die aber in Coesfeld nicht betrieben werden) leicht unterdurchschnittlich ausgeprägt, wie die nachfolgende Positionierung im interkommunalen Vergleich zeigt:

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen des Jugendamtes je 1.000 Einwohner (ohne Stellen in eigenen Kita)**Empfehlung**

Wir empfehlen eine vertiefende Stellenbedarfsanalyse für die nach unserer Systematik abweichende Stellenausstattung in den Bereichen „Allgemeiner Sozialer Dienst“, „Wirtschaftliche Jugendhilfe“ sowie bei der ASD-Leitung unter besonderer Berücksichtigung der in diesem Bericht aufgezeigten fachlichen und organisatorischen Verbesserungsmöglichkeiten bei den „Hilfen zur Erziehung“.

Kinderschutz

Bei der Kinderschutzprüfung handelt es sich um ein Prüfgebiet, das aufgrund aktueller Anlässe in die Prüfung aufgenommen wurde. Im Mittelpunkt der Prüfung steht die Rechtmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung des Jugendamtes nach § 8a SGB VIII.

Gegenstand der Prüfung sind die verfahrensbezogenen Festlegungen des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe und die Umsetzung der Anforderungen in der Praxis durch Einsichtnahme in Fallakten. Nicht Inhalt der Prüfung sind die Interventionsmöglichkeiten des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung.

Anforderungen an die Festlegungen

Zur Konkretisierung und verbindlichen Umsetzung notwendiger Handlungsschritte bei Kindeswohlgefährdung bedarf es nach unserer Einschätzung einer verbindlichen Verwaltungsvorschrift. Die verfahrensbezogenen Festlegungen der Stadt Coesfeld wurden in der Dienstanweisung vom 14.09.2009 konkretisiert und erfüllen die rechtlichen und fachpolitischen Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung wie folgt:

Erfüllung von Mindestanforderungen nach GPA Definition an den Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in der Stadt Coesfeld	
Anforderung	erfüllt/ nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig, sie bieten keine Handlungsalternativen	erfüllt
Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben, Verantwortlichkeiten sind zugeordnet, erwartete Ergebnisse vorgegeben, Dokumentationsstandards sind festgelegt.	erfüllt
Bei Gefährdungsrisiken erfolgen ein Hausbesuch und eine Inaugenscheinnahme der Kinder nach differenzierten Einschätzungsmerkmalen zum Gefährdungsrisiko.	erfüllt
Bei Gefährdungsrisiko und Hausbesuch werden immer zwei Fachkräfte tätig.	erfüllt
Beim Hausbesuch sollte mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft qualifiziert und zertifiziert sein.	erfüllt
Die Zusammenarbeit mit Fachkräften freier Träger der Jugendhilfe ist Gegenstand verbindlicher Handlungsanweisungen und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgesichert.	erfüllt
Zur wirksamen Abwendung von Gefährdungsrisiken sind Vereinbarungen mit Dritten, wie der Polizei, den Kliniken, dem sozialpsychiatrischen Dienst, Fachärzten für Kinderheilkunde und Psychiatrie, zum gemeinsamen Tätigwerden getroffen.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden dokumentiert/erfasst, systematisch ausgewertet und als Grundlage für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards genutzt (Evaluation).	erfüllt

Das Ergebnis kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Die gesetzlich und fachpolitisch geforderten Qualitätsanforderungen an die Vorgehensweise bei Kinderschutzfällen sind stark ausgeprägt und die Anforderungen an die Dienstanweisung sind weitestgehend umgesetzt. Hervorzuheben sind die eindeutig formulierten und klar gegliederten Prozessabläufe und die hohe Verbindlichkeit in den Vereinbarungen der unterschiedlichen Beteiligten an den Verfahren.
- Die Dienstanweisung wird in regelmäßigen Abständen überprüft; eine Evaluation der prozessqualitativen Standards erfolgt in regelmäßigen Abständen und dient als Grundlage für eine Weiterentwicklung des Verfahrens. Wir weisen allerdings darauf hin, dass eine Evaluation mit dem Ziel der kontinuierlichen Qualitätssicherung der Leistungen dauerhaft nur möglich ist, wenn Zeitanteile für diese Aufgabe zur Verfügung gestellt werden.
- Zur Gefahrenabwehr wurden schriftliche Vereinbarungen mit freien Trägern der Jugendhilfe getroffen. Darüber hinaus bestehen Absprachen mit Dritten (Polizei, Krankenhaus). Wir sehen es als wichtig an, dass auch die Schulen in diesen Prozess einbezogen und verbindliche Vereinbarungen getroffen werden.

Überprüfung der Anforderungen durch Akteneinsicht

Das Ergebnis der Überprüfung der Anforderungen durch Akteneinsicht wurde wie folgt dokumentiert. Hierzu wurden insgesamt acht Fälle aus dem laufenden Fallbestand gesichtet. Folgende Anforderungen wurden in der Praxis der Fallbearbeitung überprüft:

- Im Aktenvorblatt sind wesentliche Informationen und Ereignisse dokumentiert.
- Meldung und Ersteinschätzung sind vollständig dokumentiert und von der Fall führenden Fachkraft unterzeichnet.
- Die Vorgehensweise folgt den vorgegebenen Prozessschritten und Dokumentationsstandards.
- Der Hausbesuch und die Inaugenscheinnahme des Kindes sind von zwei Fachkräften erfolgt und dokumentiert.

- Der Risikoeinschätzungsbogen ist vollständig ausgefüllt, ausgewertet und von der Fall führenden Fachkraft unterzeichnet.
- Diagnose und ggf. Behandlungsverlauf ärztlicher Leistungen sind dokumentiert.
- Vereinbarungen mit den Erziehungsberechtigten bei notwendigen Leistungen zur Gefahrenabwehr sind von allen Beteiligten erörtert und schriftlich bestätigt.

Überprüfung der Erfüllung der Anforderungen an den Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII durch Akteneinsicht								
Anforderung erfüllt ja/nein								
Lfd. Fallnummer	1	2	3	4	5	6	7	8
Dokumentation /Aktenvorblatt	ja							
Meldung und Ersteinschätzung	ja	ja	ja	nein	ja	ja	ja	ja
Vorgehensweise nach Prozessschritten	ja	ja	ja	nein	ja	ja	nein	nein
2. Fachkraft bei Hausbesuch und Gefährdungseinschätzung					ja		ja	
Vollständigkeit Risikoeinschätzungsbogen	ja	nein	ja	nein	ja	ja	nein	nein
Dokumentation ärztliche Diagnostik								
Vereinbarungen Erziehungsberechtigte	ja							

Leerfelder in der vorstehenden Tabelle bedeuten, dass diese Prozessschritte nicht beziehungsweise noch nicht erfolgt sind.

Zusammenfassend kommt die Überprüfung durch Akteneinsicht zu folgenden Ergebnissen:

- Eine Dokumentation in Form eines Aktenvorblatts, dem sich wesentliche Informationen (Personalien, Erziehungsberechtigte, Institutionen etc.) entnehmen lassen, war in jeder Akte vorhanden und auch ausgefüllt. Darüber hinaus sollten auch Ereignisse (Ri-

sikoeinschätzungen, Fachgespräche) dokumentiert werden. Insofern fehlen Dokumentationsvorgaben im Aktenvorblatt.

- In zwei Fällen fehlten die Ersteinschätzungen respektive waren diese nicht vollständig ausgefüllt, womit dann auch die vorgegebenen Prozessschritte nicht eingehalten wurden. In mehreren Fällen waren die Risikoeinschätzungsbögen („Anlage 2 KWG Erstkontakt“) nicht vollständig ausgefüllt. In einem Fall erfolgte trotz einer eingeschätzten mittleren Gefährdungslage kein Hausbesuch, wurde vielmehr im Jugendamt ein Gespräch geführt.

Feststellung

Die gesetzlichen und fachpolitischen Anforderungen an den Schutzauftrag für Kinder sind in der Dienstanweisung weitgehend umgesetzt.

Empfehlung

Die Stadt Coesfeld sollte gewährleisten, dass die in der Dienstanweisung verbindlich festgelegten Dokumentationsstandards (insbesondere Vollständigkeit, Nutzung der vorgeschriebenen Vordrucke, Vorgehen nach den festgelegten Prozessschritten) eingehalten werden.