

GPA NRW - Überörtliche Prüfung der Stadt Gummersbach im Jahr 2021
Stellungnahme zu 3. Hilfe zur Erziehung

1. Zu 3.1 Managementübersicht

- *Auf Seite 93 unter Absatz 5 stellt die GPA fest, dass „der Fehlbetrag durch eine vergleichsweise hohe Falldichte verbunden mit einem hohen Anteil an stationären Hilfen negativ beeinflusst wird“.*

Der tatsächlich hohe Anteil stationärer Hilfen lässt sich nicht durch ambulante Hilfen ersetzen, denn in sämtlichen Heimunterbringungsfällen gibt es psychiatrisch festgestellte, massive Auffälligkeiten entweder bei der untergebrachten Person selbst oder in deren Familie. Im Ergebnis würde daher eine Steigerung der ambulanten Hilfen nicht zur Verringerung stationärer Hilfen führen, sondern den diesbezüglichen Fehlbetrag stattdessen noch weiter erhöhen.

- *Auf Seite 94 unter Absatz 2 stellt die GPA fest, dass „für eine wirkungsvolle Steuerung regelmäßige Auswertungen von Kennzahlen wichtig sind, um Ursachen für steigende Aufwendungen oder Fallzahlen sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen transparent zu machen“.*

Die Wirksamkeit von Maßnahmen über Kennzahlen nachzuweisen, ist in der sozialen Arbeit nicht ohne weiteres möglich. Denn der Erfolg oder Misserfolg einer Maßnahme hängt nicht allein vom Jugendamt ab, sondern der Klient und sein Umfeld sowie der Träger der Maßnahme sind hieran ebenfalls beteiligt (beispielsweise ist mitunter für einen erfolgreichen Hilfeverlauf erheblich entscheidender, dass der Klient eine „vernünftige neue Freundin findet“). Definiert man Hilfeunabhängigkeit oder Transferleistungsunabhängigkeit als Erfolg einer Hilfemaßnahme, so müssten Verläufe von Biografien nach Beendigung der Maßnahmen über mehrere Jahre untersucht werden, um die nachhaltige Wirksamkeit feststellen zu können.

2. Zu 3.3.1 Strukturkennzahlen

- Inwieweit sich der höhere Einwohneranteil bei den 0 bis 21jährigen an der Gesamtbevölkerung leicht begünstigend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen auswirken soll (**S. 97 unter Absatz 1**), erschließt sich nicht. Im Gegenteil bedeuten mehr Jugendeinwohner doch grundsätzlich auch mehr potentielle Klienten.

3. Zu 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie sowie zu 3.4.3 Finanzcontrolling

- *Empfehlungen auf Seite 101 (E1: Entwicklung einer Gesamtstrategie mit messbaren Zielen und Maßnahmen) und auf Seite 102 (E2: Aufbau eines Finanzcontrollings)*

In 2022 wird eine umfassend überarbeitete und stark verbesserte Version der bereits bislang genutzten Jugendamtssoftware „GeDok 5.0“ sowie das deren neues Modul „komPlus“ eingeführt. Hiermit wird die prozessorientierte Fallbearbeitung unterstützt und es werden erweiterte Möglichkeiten im Bereich von Steuerung und (Finanz-)Controlling geschaffen bzw. diese, neben den bereits vorhandenen strategischen Zielen des Präventionsleitbildes, weiterentwickelt und vertiefend ausgebaut. Eine zusammenfassende Darstellung der beiden Programme „GeDok 5.0“ und „kom.Plus“ ist am Ende dieser Stellungnahme unter Ziffer 16 aufgeführt.

4. Zu 3.4.4. Fachcontrolling

- Auf **Seite 102 unter Absatz 4** wird die Entwicklung eines einheitlichen Vordrucks für Verlaufsprotokolle von Hilfeplänen angeregt. Dies wurde durch das Jugendamt bereits versucht, allerdings will sich eine Vielzahl von Anbietern hieran nicht beteiligen, so dass dieser Vorschlag in der Praxis bisher leider nicht umsetzbar war.
- *Empfehlung auf Seite 103 (E3: Steuerungsrelevante Auswirkungen durchführen)*
Siehe hierzu die Stellungnahme oben unter 3. (zu 3.4.2) – diese Empfehlung wird, bis auf den einheitlichen Vordruck, umgesetzt.

5. Zu 3.5.1. Prozess- und Qualitätsstandards

- *Empfehlung auf Seite 104 (E4: Verschriftlichung und Digitalisierung aller Kernprozesse, Arbeits- und Prozessabläufe)*
Siehe hierzu die Stellungnahme oben unter 3. (zu 3.4.2) – diese Empfehlung wird bereits umgesetzt.

6. Zu 3.5.1.2 Fallsteuerung

- *Empfehlung auf Seite 107 (E5: Aktualisierung und Ergänzung des Anbieterverzeichnisses)*
Siehe hierzu die Stellungnahme oben unter 3. (zu 3.4.2) – diese Empfehlung wird umgesetzt.
- *Empfehlung auf Seite 108 (E6: Obergrenze für Fachleistungsstunden und Laufzeitbegrenzung)*
Hilfeplanung ist ein individueller Prozess, deshalb ist eine generelle Obergrenze für Fachleistungsstunden und eine schematische Laufzeitenbegrenzung mit dem Rechtsanspruch Personensorgeberechtigter nach §27 SGB VIII nicht vereinbar. Es gibt eine auf Erfahrungswerten beruhende interne Regelung, dass ambulante Hilfen maximal zwei bis drei Jahre wirksam laufen und eine darüber hinausgehende ambulante Hilfe in Einzelfällen nur zur Vermeidung erheblich kostenintensiverer stationärer Hilfen gewährt wird.

7. Zu 3.5.2 Prozesskontrollen

- *Empfehlung auf Seite 109 (E7: Allgemeine Wiedervorlagen und Aktenprüfungen)*
Allgemeine Wiedervorlagen über laufende Fälle werden eingeführt. Die Aktenprüfungen erfolgen weiterhin regelmäßig über die Rücksprachen von Fachbereichsleitung und Ressortleitung mit den Beschäftigten und sind damit protokolliert.

8. Zu 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- Auf den **Seiten 114 bis 116** erfolgt eine Gegenüberstellung von Werten (Aufwendungen HzE je Einwohner) der Stadt Gummersbach mit denjenigen von sogenannten Vergleichsstädten. Insoweit fällt auf, dass allein die Spreizung vom Minimum bis zum Maximum einen Differenzbetrag von fast 1.000 € pro Jugendeinwohner ergibt. Die tatsächliche Vergleichbarkeit dieser Vergleichskommunen ist nicht nachvollziehbar, da diese nicht benannt werden. Weil die Werte bzw. Zahlen diesseits nicht hinterfragt werden können, ist so leider auch keine Orientierung an best-practice-Beispielen möglich ist. Auch die Spreizung vom 1. Viertelwert zum 3. Viertelwert ist mit 339 € pro Jugendeinwohner relativ hoch, was ebenfalls Zweifel an der Vergleichbarkeit der Sozialstruktur der 53 Vergleichskommunen begründet.

In den letzten Jahren ist es für das Jugendamt Gummersbach zunehmend schwerer geworden, überhaupt zeitnah Unterbringungsplätze in Einrichtungen zu erhalten, geschweige denn gab es mangels mehrerer adäquater Angebote die Möglichkeit zu einer diesbezüglichen Auswahl.

9. Zu 3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Auf den Seiten **116 und 117** erfolgt eine Analyse des Anteils ambulanter Hilfefälle. Insoweit ist festzuhalten, dass die bisher erfolgten stationären Hilfen alle notwendig waren und aufgrund ihrer Komplexität nicht durch ambulante Hilfen zu ersetzen gewesen wären. Im Vorlauf stationärer Hilfen wurden in der Regel ambulante Hilfen verabreicht, in deren Verlauf ersichtlich wurde, dass diese eben nicht ausgereicht haben. Eine Vermehrung ambulanter Hilfefälle neben den erforderlichen stationären Hilfen würde letztlich nur zu einer vermeidbaren Steigerung des Fehlbetrages in diesem Bereich führen.

Die stationären Hilfen und ihre Genese werden darüber hinaus regelmäßig im Jugendhilfeausschuss vorgestellt. Falls die GPA insofern einen vertiefenden Einblick erhalten möchte, bietet das Jugendamt Gummersbach insoweit die Vorlage anonymisierter Akten stationärer Hilfen sowie einen diesbezüglichen Austausch an.

10. Zu 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Auf den **Seiten 117 und 118** erfolgt eine Analyse des Anteils der Vollzeitpflegefälle. In der Tat wird es bedauerlicher Weise zunehmend schwieriger, geeignete Familien oder Einzelpersonen zu finden, die sich mit „fremden“ Kindern auseinander setzen und deren Vollzeitpflege übernehmen wollen. Die regelmäßigen Anläufe des städtischen Pflegekinderdienstes, mehr neue und vor allen Dingen auch geeignete Pflegefamilien zu finden, sind ein äußerst schwieriges Geschäft. Diesbezügliche Zeitungs- und Online-Anzeigen ergeben fast keinen Rücklauf, am ehesten gelingt die Akquise noch aus dem Kontingent der in Gummersbach in der Tagespflege tätigen Personen.

11. Zu 3.7.1.4 Falldichte

- Auf den **Seiten 118 bis 120** erfolgt eine Analyse der Falldichte. Hier befindet sich Gummersbach 1,68 Promille über dem 2. Viertelwert und 4,41 Promille unter dem 3. Viertelwert. Insofern kann daher die Aussage nicht nachvollzogen werden, dass sich Gummersbach mit seiner Falldichte bei dem Viertel der Vergleichskommunen mit den einwohnerbezogen höchsten Fallzahlen befindet.

12. Zu 3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe §31 SGB VIII (SPFH)

- *Empfehlung auf Seite 121 (E8: Verbindliche Obergrenzen für Laufzeiten).*
Die Empfehlung verkennt den individuellen Rechtsanspruch nach §27 SGB VIII, verbindliche Obergrenzen können insoweit nicht festgelegt werden (vgl. auch oben Ziffer 6. zu 3.5.1.2 Fallsteuerung).

13. Zu 3.7.2.2 Vollzeitpflege §33 SGB VIII

- *Empfehlung auf Seite 123 (E9: Akquise neuer Pflegefamilien ausweiten).*
Ergänzend zu den Ausführungen oben unter Ziffer 10. zu 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle wird darauf hingewiesen, dass die mögliche Setzung finanzieller Anreize durch Steigerung von

Pflegegeld nach diesseitiger Auffassung nur eine diesbezügliche Erhöhungsspirale mit den freien Trägern im Werben um Pflegeeltern in Gang setzen würde. Die dadurch dann im Ergebnis entstehenden Mehrkosten gingen zu Lasten der Stadt Gummersbach, ohne dass hierdurch eine größere Anzahl von Pflegeeltern gewonnen würde.

14. Zu 3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform §34 SGB VIII

- *Empfehlung auf Seite 125 (E10: Hohe Fallzahlen kritisch hinterfragen, Rückführungskonzepte aufstellen, Auslandsunterbringungen reduzieren)*

Die hohen Fallzahlen werden regelmäßig vom Jugendhilfeausschuss kritisch hinterfragt und seitens des Jugendamtes detailliert erläutert.

Rückführungskonzepte werden zukünftig in denjenigen Fällen aufgestellt, in denen sie sinnvoll erscheinen und eine Wiedereingliederung in die Herkunftsfamilie möglich ist.

Bei der vermeintlich „hohen“ Zahl von Auslandsunterbringungen im Jahr 2018 handelt es sich tatsächlich lediglich um durchschnittlich 2,7 Hilfefälle; diese Auslandsunterbringungen liegen allerdings kostentechnisch noch unter inländischen Intensivmaßnahmen und weisen zudem eine äußerst zufriedenstellende Verlaufsentwicklung auf.

15. Zu 3.7.2.5 Hilfen für junge Volljährige nach §41 SGB VIII

- *Empfehlung auf Seite 109 (E11: Entwicklung und Verschriftlichung eigener Verfahrensstandards, engmaschigere Hilfeplangespräche sowie stufenmäßige Verselbstständigung durchführen)*

Entgegen der anderslautenden Feststellung der GPA verfügt die Stadt Gummersbach im Bereich der Hilfen für junge Volljährige bereits über eigene verschriftlichte Verfahrensstandards: Es sind dieselben, welche auch für die Unbegleiteten Minderjährigen Ausländer (UMA) gelten.

Der Umstand, dass wir hier einen im Vergleich höheren Aufwand je Hilfefall haben, hängt damit zusammen, dass eine größere Zahl von Jugendämtern nur in wenigen Einzelfällen überhaupt solche Hilfen für junge Volljährige gewähren. Dies wird sich jetzt jedoch aufgrund der Änderung des §41 SGB VIII deutlich verändern. Denn der Gesetzgeber hat mittlerweile – wie das hiesige Jugendamt – erkannt, dass sich die Jugendphase bei Heranwachsenden entscheidend verlängert hat und diese auch weiterhin Hilfen zur Persönlichkeitsentwicklung und zur eigenverantwortlichen Lebensführung benötigen.

Bei den Feststellungen der GPA zu diesem Kapitel bleibt festzuhalten, dass ein Jugendamt vergleichbarer Größenordnung überhaupt keine ambulante Hilfe für junge Volljährige erbringt, ein anderes es schafft, durchschnittlich monatlich 411 € für Vollzeitpflege für junge Volljährige aufzuwenden und ein drittes keine einzige Hilfe für volljährige UMA aufbringt. Dies ist für uns so nicht nachvollziehbar.

Die Hilfeplangespräche werden bereits engmaschiger geführt und eine stufenmäßige Verselbstständigung erfolgt bereits ab 16/17 Jahren bei allen stationären Fällen. Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang aber auch die UMA, die Gummersbach in der Regel mit 17 Jahren erreichen. Es ist bisher noch nicht gelungen, diese Personengruppe so zu integrieren, dass sie mit 18 Jahren in Deutschland das Niveau B erreicht haben und einen eigenen Berufsabschluss vorweisen können.

16. Zusammenfassende Darstellung der Jugendamtssoftware GeDok 5.0 und komPlus

- Leistungsumfang GeDok 5.0

Prozessunterstützung

GeDok ist auf Basis der Arbeitsabläufe und Prozesse im Jugendamt gestaltet und unterstützt diese bestmöglich. Die Prozesse sind nicht vordefiniert hinterlegt, sondern können durch den Anwender konfiguriert und auf die eigenen Arbeitsabläufe eingestellt werden. Innerhalb der Prozesselemente werden die Daten der Vorgangsbearbeitung erfasst. Integrierte Geschäftsregeln sorgen für eine Datenkonsistenz und unterstützen die Anwender bei der Eingabe. Jugendämter können in der GeDok-Administration selbst einstellen, in welchem Umfang fachliche Arbeitsstandards, wie z. B. die Anlage von Zielen im Hilfeplan, als Pflichtfelder der Sachbearbeitung definiert werden. Diese Konfigurationen können den dynamisch verlaufenden Prozessen der Qualitätsentwicklung angepasst werden.

Jugendämter werden durch GeDok in die Lage versetzt, mit den verfügbaren Datenobjekten ihre Prozessmodelle in der Software abzubilden. So wird eine optimierte Unterstützung der Bearbeitungsprozesse erreicht. Dies sorgt für die Sicherung der fachlichen Qualität gemäß den jeweiligen fachlichen Standards. Andererseits wird die Datenqualität durch die Integration der Software in die Bearbeitungsschritte gesteigert. Die Dokumentation in der elektronischen Akte fügt sich als selbstverständlicher Teil in die Sachbearbeitung ein.

Allgemeiner sozialer Dienst (ASD)

GeDok unterstützt sowohl die konkrete Fallarbeit des ASD, des Pflegekinderdienstes und der Jugendhilfe im Strafverfahren, als auch die Erledigung der zahlreichen Verwaltungsaufgaben dieser Dienste. Im Aufgabenbereich der Sozialen Dienste beinhaltet GeDok unter anderem die Prozesse Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung, Hilfe zur Erziehung, Vermittlung in Vollzeitpflege und Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen.

Die Prozesse bilden die verschiedenen Phasen des Fallmanagements ab, nach denen die elektronische Akte strukturiert wird. Dies beinhaltet Teilprozesse zur sozialpädagogischen Diagnostik, die Vorbereitung der Entscheidung über die zu gewährende Hilfe, deren Auswahl und Umsetzung sowie ihre Steuerung und Evaluation. Dadurch wird ein hohes Maß an fachlicher Qualität der Fallbearbeitung nicht zuletzt mit Hilfe der Software sichergestellt. GeDok leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Prozessqualität der sozialarbeiterischen Fallbearbeitung im Jugendamt.

Prognose von Leistungs- und Ausgabenentwicklung

GeDok verfügt über einen „internen Auswertungsbereich“. In diesem werden auf Basis flexibler Auswertungsspezifikationen einfache deskriptive Statistiken ausgegeben. Es handelt sich um wichtige Grundauswertungen aus dem gesamten Prozessbestand aller Sachgebiete. Hierzu zählen exemplarisch Häufigkeiten zu den erbrachten Prozessen und Produkten (HzE, Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung, Kostenheranziehung, Unterhaltsberechnung, beistandschaftliche Vertretung usw.), Personen mit ihren Merkmalen (z. B. Alter, Geschlecht,

Nationalität etc.), Ausgaben und Einnahmen, Häufigkeiten zu Diagnosen, Zielen, Anbietern usw. Vorgefertigte Auswertungsspezifikationen machen das System sofort einsatzbereit. Die interne Statistik verfügt über eine Schnittstelle zu Excel, sodass die Daten dort ausgegeben werden können. Bestimmte weitere Berechnungen komplexerer Zusammenhänge, z. B. Inanspruchnahmequoten, übernimmt das Datawarehouse-Produkt komPlus (siehe unten).

Mit Hilfe der im GeDok-Fallbestand hinterlegten Daten können auch Modellrechnungen über die zu erwartenden Laufzeiten von Leistungen bis hin zur Kostenentwicklung vorgenommen werden. Diese Informationen unterstützen Prozesse der Haushalts- und Budgetplanung, aber auch der Fach- und Finanzsteuerung in praxisorientierter Weise.

Amtliche Statistik und interkommunale Vergleiche

GeDok 5 bietet für die Pflichtstatistiken eine Ausgabeschnittstelle, die dem Datensatzformat des Bundesamtes für Statistik entspricht und über die die Meldungen für die Landesämter für Statistik erzeugt werden können. Zudem beinhaltet die Software wichtige Grunddaten für intra- und interkommunale Vergleiche und kann diese bereitstellen. Das interkommunale Vergleichssystem der GEBIT Münster wird mit allen in GeDok verfügbaren Daten vollständig unterstützt.

- Leistungsumfang Software komPlus

Fach- und Finanzcontrolling

Controlling als begleitender Service für Führung und Organisationsleitung unterstützt durch Informationen und Vorschläge für Planung, Steuerung und Kontrolle die Produkt- und Organisationsentwicklung. Fachcontrolling befasst sich mit der Überprüfung des Erfolges beziehungsweise den Wirkungen von Maßnahmen (Zielerreichung), mit den Bedingungen dieser Wirkungen sowie mit der Ausarbeitung und der Einhaltung von Standards. Finanzcontrolling beinhaltet außerdem die Frage nach den Kosten von Maßnahmen, mit deren Planung („Haushalt“) und deren nachgelagerter Kontrolle („Rechnung“).

komPlus kann bei Verfügbarkeit entsprechender Grunddaten eine hervorragende Basis des Fach- und Finanzcontrollings öffentlicher Verwaltungen sein. So können Daten als absolute oder relative Kennzahlen in Bezug auf Verlauf, Zeitreihe oder Trend berechnet und angezeigt werden. Diese können zu Berichten in unterschiedlichen Detaillierungsgraden – je nach hierarchischem Informationsbedürfnis – konfiguriert werden.

Berichtswesen

Sinn und Zweck des Berichtswesens ist es, die steuerungsrelevanten Informationen aus operativen Vordaten wie der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu generieren, für die jeweiligen Nutzer aufzubereiten und im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und für eine zielorientierte Entscheidungsaufbereitung zur Verfügung zu stellen. Das Berichtswesen orientiert sich am Informationsbedarf der einzelnen Abteilungen und an den Organisationsrichtlinien für die einzelnen Berichtstypen. komPlus ermöglicht ein schlankes, verständliches und aussagekräftiges Berichtswesen mit Standard-, Abweichungs- und Ad-hoc-Berichten (z. B. sortiert nach Kosten jedes Produktes, Gesamtkosten oder monatlichen Kosten

der laufenden Abrechnungsperiode). Bei einer Abweichung von vorher definierten Schwellenwerten kann das Berichtswesen mit komPluS so eingerichtet werden, dass automatisch zusätzliche Berichte generiert werden, die als Begründung und als Grundlage einer entsprechenden Analyse geeignet sind. komPluS unterstützt darüber hinaus das Erstellen anlassbezogener Berichte.

interkommunaler Vergleich

Dieser wird anhand von Kennzahlen oder Standards umgesetzt bzw. dargestellt, um Möglichkeiten der Verbesserung und die dafür erforderlichen Bedingungen zu ermitteln und von anderen zu lernen (Best Practice). komPluS ermöglicht es, diese Auswertungsebene zusätzlich zur Ebene des Berichtswesens beziehungsweise des Fach- und Finanzcontrollings im selben System einzufügen. Die gleichen Grunddaten werden dazu gegebenenfalls anders aufbereitet beziehungsweise aggregiert. Für Präsentationen im Rahmen des Fach- und Finanzcontrollings kann direkt und ohne Medienbrüche ein interkommunaler Vergleichswert hinzugefügt werden, um die Betriebsergebnisse der eigenen Organisation einordnen zu können. Dies setzt die Beteiligung an einem interkommunalen Vergleichssystem voraus (z. B. GEBIT Münster).

Bildungsplanung und Sozialplanung

Eine datenbasierte Bildungs- oder Sozialplanung stützt sich auf Grunddaten aus verschiedenen operativen Vorsystemen. Werden diese in einem Datenkonzept manuell zusammengetragen, entsteht ein hoher Bearbeitungsaufwand. komPluS ist als Datawarehouse-System in der Lage, diesen Prozess der Datenbeschaffung und -aufbereitung zu optimieren. Einmal eingerichtet, stehen die Datengrundgesamtheiten für Standardberichte, Abweichungs- und Ad-hoc-Berichte zur Verfügung. Das Zeitbudget der Planungsfachkräfte fließt daher beim Einsatz von komPluS nicht mehr in die Beschaffung und Aufbereitung von Planungsdaten, sondern kann in deren Analyse und Interpretation investiert werden. Bildungs- und Sozialplanung kann so einen höheren Wirkungsgrad erreichen.

Datawarehouse

komPlus als vollwertiges webbasiertes Datawarehouse fasst verteilte und unterschiedlich strukturierte Datenbestände an einer Stelle zu einem einheitlichen Format zusammen (Datenintegration und -aufbereitung). Einmal konfiguriert können diese ETL-Prozesse automatisiert schnell und beliebig oft wiederholt werden. Je nach Verwendungskontext können diese Daten mittels des Datawarehouses in unterschiedlichen Aggregationsstufen und Darstellungsformen ausgegeben werden. Die neu gewonnenen Informationen stehen auf einen Blick zur Verfügung, ohne dass die Daten manuell aus den unterschiedlichen Quellen zusammengesucht und aufbereitet werden müssen.