

Beschlussvorlage **DS 767/2023** **öffentlich**

Datum: 12.10.2023
Geschäftszeichen / Amt: 51 / Jugendamt

Beratungsfolge:	Sitzungstermin:
Dezernentenkonferenz	07.11.2023
Jugendhilfeausschuss	14.11.2023
Finanz-, Haushalts- und Liegenschaftsausschuss	23.11.2023
Kreis-, Vergabe- und Personalausschuss	30.11.2023
Kreistag Stendal	07.12.2023

Betreff: Grundsatzbeschluss zum Strategiekonzept zur Kostensenkung in der Jugendhilfe

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag beschließt folgende Maßnahmen mit dem Ziel Rahmenbedingungen zu schaffen, die unter Sicherstellung der Erfüllung der sich aus dem SGB VIII ergebenden Leistungsansprüche dazu führen sollen, einen weiteren Aufwuchs des Mittelbedarfs in den Leistungsbereichen der Hilfen zur Erziehung, der Hilfen für junge Volljährige, der Eingliederungshilfen und dem Kinderschutz abzubremsen und möglichst umzukehren.

1. Zentraler Ansatzpunkt ist, dass auf der Grundlage des §79 Abs.3 SGB VIII eine für den Fachbereich durchzuführende qualifizierte Personalbemessung erfolgen soll. Diese soll durch einen externen Dienstleister auf der Basis von Prozessbeschreibungen umgesetzt werden.

In diesem Zuge soll auch beurteilt werden, ob

- die Etablierung eines Einrichtungsmanagements fachlich-organisatorisch unter den bestehenden Bedingungen (aktuelle und zu erwartende Fallzahlen auch unter Berücksichtigung der künftigen inklusiven Jugendhilfe zielführend sein kann.

Die erforderlichen Mittel sind in den Haushalt 2024 aufzunehmen.

2. Ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling soll im Jugendamt etabliert werden. Vorsorglich soll eine entsprechende Stelle in den Stellenplan 2024 aufgenommen werden.
3. Eine personelle Ressource (0,75 VzÄ) für die Fachanwendungsbetreuung ist mit dem Stellenplan 2024 vorzusehen.
4. Unterstützung des Fachpersonals durch Verwaltungspersonal (bis zu 2,0 VzÄ).
Die Stellen sollen vorsorglich in den Haushaltsplan 2024 aufgenommen werden.

Die Maßnahmen sollen nach spätestens 5 Jahren auf ihre Geeignetheit hin überprüft werden. Dem Kreistag ist zu berichten.

Finanzielle Auswirkungen:

Kosten für den Landkreis: siehe EUR
Sachverhalt

Jährliche Folgekosten: EUR

Mittel bereits veranschlagt? Nein

Haushaltsjahr: 2024 ggfl. fortfolgende

Haushaltsstelle:

Bemerkungen:

Sachverhalt:

I. Ausgangslage:

Die Kostenentwicklung im Leistungsbereich der Hilfen zur Erziehung stellt sich ab 2018 auf einem deutlich höheren Niveau als in den Jahren bis 2017 dar. Die Kostensteigerung ist insbesondere im Verhältnis zum Gesamthaushalt des Landkreises als dramatisch zu bewerten.

In der nachfolgenden Übersicht ist nur der Netto-Aufwand des Produktes 3.6.3.30 abgebildet. Auf die Einbeziehung weiterer leistungsrechtlich dazugehöriger Produkte wurde verzichtet. Damit wäre lediglich die jährliche Gesamtsumme höher, dass sich ergebende grundsätzliche Bild zur Kostenentwicklung bliebe jedoch unverändert.

Abb. 1 - Quelle: Consens - HzE-Vergleichsring Jugendämter Sachsen-Anhalt 2023

Die Ursachen dafür sind vielfältig und komplex.

Wesentliche Ursachen sind:

- ➔ Erhöhung der Fallzahlen insbesondere in kostenintensiven Leistungsbereichen (z.B. stationäre Unterbringung)
- ➔ Überdurchschnittliche Hilfebedarfe sind in Einzelfällen extrem kostenintensiv
- ➔ deutliche Steigerung der Leistungsentgelte im Zeitraum von bis zu 40 % (begründet durch Lohnkostensteigerungen, veränderte Personalschlüssel zur Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes, Inflation)
- ➔ Fachkräftesituation ➔ z.T. dramatische Knappheit an bedarfsentsprechenden Plätzen, somit auch alternativloses Ausweichen auf „teurere“ Plätze
- ➔ Jugendhilfe zunehmend Ausfallbürge für andere Leistungsbereiche, insbesondere Schulsystem

Diese Entwicklung ist jedoch kein Einzelproblem des Landkreises Stendal, sondern landes- und bundesweit sichtbar. Sie wird jedoch durch örtlich schlechte Rahmenbedingungen zusätzlich verstärkt.

Die aktuellen fachlichen und zahlenmäßigen Prognosen gehen derzeit von weiteren Steigerungen in den nachfolgenden Jahren aus.

Diese Prognosen erfolgen unter der Annahme, dass alle einflussnehmenden Rahmenbedingungen mindestens unverändert bleiben oder sich weiter verschlechtern.

Die ab 2018 festzustellenden kontinuierlichen und erheblichen Steigerungen schließen an einen längeren Zeitraum bis 2017 an, für den sich ein völlig anderes Bild ergab. In diesem Zeitraum konnten die Netto-Ausgaben für diese Leistungen der Jugendhilfe weitestgehend stabil gehalten werden - sie lagen bei normalen jährlichen Steigerungen auf Grund üblicher Kostensteigerungen etwa in der Größenordnung des Niveaus von 2017.

Im Zusammenhang mit dem gestiegenen Mittelbedarf ist zu konstatieren, dass neben der Verantwortung des einzelnen Sozialarbeiters für eine fach- und sachgerechte sowie gesetzeskonforme Fallführung gleichzeitig eine hohe Finanzverantwortung einhergeht.

Im Vergleich der Landkreise wurde belegt, dass die finanzielle Verantwortung, die sich aus den Fachentscheidungen eines fallführenden Sozialarbeiters durchschnittlich in 2022 ergibt, im Jugendamt Stendal bei über 1 Mio EUR lag. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in diesem Betrag noch nicht alle relevanten Leistungsbereiche (Produkte) enthalten sind. Real liegt dieser Betrag also noch höher. Damit bewegt sich das Volumen bezogen auf den einzelnen ASD-Mitarbeiter in einer Größenordnung von mittlerem Management! Dagegen liegt dieses Volumen Landkreise in einigen wenigen Landkreisen „nur“ bei ca. 600.000 EUR. Der Durchschnitt der Landkreise in Sachsen-Anhalt liegt bei 875.240 EUR. (vgl. Abb.2)

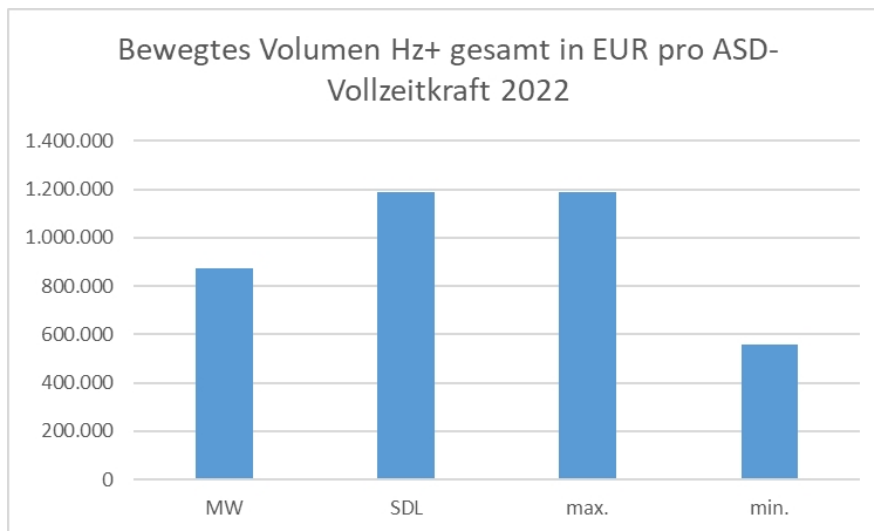


Abb.2 - Quelle: Consens - HzE-Vergleichsring 2023 (Daten 2022)

Gleichzeitig ist bei den Landkreisen mit geringerem Ausgabevolumen in den Hilfen zur Erziehung eine deutlich geringere Fallbelastung/ Mitarbeiter zu verzeichnen. Die Landkreise mit den höchsten Falldichten/VzÄ sind gleichzeitig auch die Landkreise mit hohen Falldichten im stationären HzÄ-Bereich. Der Landkreis Stendal hatte in 2022 die zweithöchste Falldichte/VzÄ aller Landkreises zu verzeichnen (vgl. Abb.3)

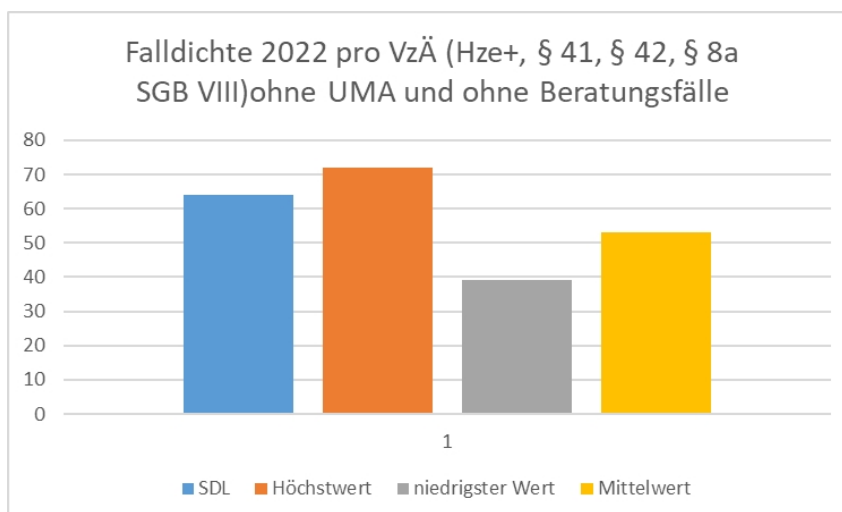


Abb.3 – Quelle Consens-HzE-Vergleichsring 2023 (Daten2022)

Die Falldichte/VzÄ ist natürlich nicht der alleinige Faktor, der sich auf die Kosten auswirkt. Aber sie ist ein nicht unwesentlicher Faktor, da

- auf Grund der (zu) hohen Arbeitsbelastung eine nach den fachlichen Standards und letztlich auch kostenorientierte Hilfestellung gar nicht mehr im notwendigen Maß möglich ist

- ein sich aus gesetzlichen Vorgaben bestehender hoher Verwaltungsaufwand (Dokumentation, Statistik) die Situation zusätzlich verschärft.

Es handelt sich dabei aber auch um einen Einflussfaktor, der dem Grunde nach relativ gut beeinflussbar wäre, wenn die Rahmenbedingungen stimmen.

Arbeitszufriedenheit und Stabilität des Teams müssen als Ressource betrachtet und gefördert werden. Ansonsten liegt hierin ein hohes Risiko für noch weniger steuerbare Kostenentwicklungen.

Insgesamt ergeben sich aus der aktuellen Situation folgende Fragen:

1. Welche Faktoren sind insgesamt ursächlich für die Kostenentwicklung?
2. Kann diese Entwicklung begrenzend beeinflusst oder gesteuert werden? Und wenn ja, wie?

II. Einflussfaktoren auf die Kostenentwicklung

Auf die Entwicklung von Kosten /Leistungskosten nehmen eine Vielzahl von unterschiedlichen Faktoren Einfluss (vgl. Abb.4)

Dabei ist davon auszugehen, dass

1. einige Faktoren aktuell nicht unmittelbar beeinflussbar sind (rot)
 2. einige Faktoren mittel-/langfristig unter bestimmten Voraussetzungen beeinflusst werden könnten (orange)
 3. einige plausible Ansatzpunkte und damit Potential bieten, die beschriebene Kostenentwicklung kurz- bis mittelfristig positiv zu beeinflussen (dunkel- und hellgrün)
- ➔ diese werden nachfolgend herausgegriffen und mit entsprechenden konzeptionell-strategischen Vorschlägen verbunden



Abb.4 – Einflussfaktoren Kosten HzE - Jugendamt Stendal

III. Steuerungsmöglichkeiten

1. Qualitätssicherung und Effizienz (intern)

	Maßnahme	erwartete Wirkung	geschätzte Kosten	Umsetzung
1	<p>Personalbemessung gemäß § 79 Abs.3 SGB VIII- extern und methodisch prozessbezogen analytisch →Schaffung einer bedarfsgerechten Personalausstattung - zunächst im Bereich des sozialpäd. Dienstes (ASD);des Pflegekinderdienstes (ggfls. weitere Aufgabenbereiche wie wirtschaftliche Jugendhilfe)</p>	<p>eine dem Bedarf entsprechende Zahl an Fachkräften - sinkende Fallzahlbelastung- damit bessere und effektivere Fallsteuerung --> leistungsbezogene Kostensenkung kann erwartet werden</p>	<p>Einmalig: Kosten für Personalbemessung 25.000 - 70.000EUR je nach beauftragtem Umfang in 2024 ----- - anschließend fortlaufend Personalkosten durch Personalaufwuchs im Fachbereich; sofern sich Notwendigkeit aus Personalbemessung ergibt</p>	Entscheidung erforderlich
2	Etablierung eines integrierten Fach- und Finanzcontrollings	<p>Qualitätssicherung,-steigerung; fachliche Weiterentwicklung von Leistungen zu angemessenen Kosten; Evaluation von Wirkungen (Zielerreichungen) der Folge Kostensenkungen im Einzelfall</p>	1,0 VzÄ (70.000EUR)	Entscheidung erforderlich
3	Etablierung einer spezialisierten Fachanwendungsbetreuers im Fachbereich	<p>Sicherstellung der permanenten Arbeitsfähigkeit; Unterstützung der Mitarbeiter; Optimierung der Nutzbarkeit der Software, --kann indirekt zu Kostensenkungen führen</p>	geschätzt 0,75 VzÄ (61.600EUR)	Entscheidung erforderlich
4	<p>-Unterstützung des Fachpersonals durch Verwaltungspersonal (nach Personalbemessung -siehe Nr.1) -Betreuung des Behördenpostfachs für das Jugendamt (Jan. bis Oktober 2023 = 7.800 (!) Vorgänge)</p>	<p>Entlastung der Fachkräfte von einfachen, wiederkehrenden , aber zeitraubenden Tätigkeiten; Steigerung der Effizienz der Arbeit der Fachkräfte; mehr Zeit in der Fallsteuerung--> führt in der Folge durch bessere Einhaltung von Standards zu Kostensenkungen im Einzelfall</p>	geschätzt 2,0 VzÄ (104.000EUR)	Entscheidung erforderlich
			Gesamt 305.600 EUR	

[*§ 79 (3) SGB VIII- „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter...einschließlich der Möglichkeit der Nutzung digitaler Geräte zu sorgen; hierzu gehört auch eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Fachkräften. Zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung ist ein Verfahren zur Personalausstattung zu nutzen.“]

2. Verfügbarkeit von Ressourcen

Die nachfolgend genannten Punkte 6 und 7 werden bereits punktuell umgesetzt bzw. befinden sich in der Prüfung der Realisierbarkeit.

Eine verstärkte Umsetzung der Nr. 5 ist erst nach Vorliegen einer Personalbemessung sinnvoll.

	Maßnahme	erwartete Wirkung	Kostenfolgen / geschätzte Kosten	Umsetzung
	Gezielter dem Bedarf folgenden Aufbau/Weiterentwicklung nichtstationärer Hilfsangebote			
5	*gezielte Aqise neuer Pflegefamilien bei Vorhandensein dafür notwendiger personeller Ressourcen *hier auch Prüfung, ob und inwieweit operative Aufgaben des Pflegekinderdienstes an Dritte übertragen werden können	wenn stationäre Unterbringung wegen fehlender Pflegestellenplätze erfolgen muss und diese Situation gedreht werden kann, dann pro Kind und Monat 4-5.000 Euro Kosten weniger	Personalkostenaufwuchs entsprechend Personalbedarfsbemessung siehe Nr.1 und oder Kosten im Rahmen Aufgabenübertragung an Dritte	Entscheidung erforderlich
6	* punktueller Aufbau weiterer benötigter ambulanter und teilstationärer Kapazitäten	Reduzierung unangemessener Wartezeiten bei individuellem Hilfebedarf Verzögerung /Vermeidung von Fremdunterbringung; dadurch geringere Leistungskosten	ggfls. Aufwuchs im ambulanten/Bereich -das Delta zwischen ambulanten Kosten eines Falles und den stationären Kosten entspricht dem Kostensenkungspotential	erfolgt bereits punktuell, soweit möglich
7	* Aufbau eines Kinderschutzhauses (Arbeitstitel)	Verfügbarkeit von Inobhutnahmeplätzen garantiert zu klar definierten Standards und Kosten	kostenneutral	wird konzeptionell bereits vorbereitet

3. Finanzierung der Leistungen/Qualitätssicherung (extern)

	Maßnahme	erwartete Wirkung	Kostenfolgen / geschätzte Kosten	Umsetzung
8	Etablierung eines integrierten Fach- und Finanzcontrollings (Herstellung von Transparenz über die Fall- und Ausgabenentwicklung, die Rahmenbedingungen und die Entscheidungsprozesse; Prüfung der Standardisierung von Leistungen usw)	Qualitätssicherung,-steigerung; fachliche Weiterentwicklung von Leistungen zu angemessenen Kosten; Evaluation von Wirkungen (Zielerreichungen)	siehe Nr.2	Entscheidung erforderlich
9	Umstieg auf modernere Variante der Fachsoftware (OpenWebFM oder mittelfristig auf Prosoz Neo o.a. und Bereitstellung eines Controlling-Moduls)	Abbildung aller Kern- und Teilprozesse in der Fachsoftware --effizienteres Arbeiten in den Prozessen -- kann indirekt zu Kostensenkungen führen	Ist bereits im Haushalt veranschlagt	

IV. Schlussfolgerungen

Kennzahlen des Haushaltes oder Kennzahlen aus Vergleichen können Hinweise für Steuerungsansätze geben; trotzdem sind die Jugendhilfekosten nicht über betriebswirtschaftliche Kennzahlen steuerbar, sondern allein über die Prozesse, die hinter den Leistungen stehen. U.a. diese Prozesse machen Jugendhilfe so „teuer“. Folgerichtig kann der Ansatz nur sein, über die Prozesse Steuerungsansätze zu suchen und umzusetzen. Mit einem solchen Herangehen waren andere Jugendämter erfolgreich.

Auch dieser Ansatz kann jedoch nur dann zum Erfolg führen, wenn die Rahmenbedingungen so gestaltet/verfügbar sind, dass auch die notwendigen Ressourcen für die Steuerung vorhanden sind.

Um eine realistische Chance zu schaffen, mittelfristig einen Bruch in der aktuellen Kostenentwicklung zu erreichen (Ziel: Senkung der Kosten), dürfte es aus aktueller Sicht alternativlos sein, Maßnahmen in den drei beschriebenen Bereichen einzuleiten bzw. fortzuführen und dafür zunächst auch die erforderlichen Mittel in **Höhe von 305.000 EUR** bereit zu stellen.

V. Abschließend auf den Punkt gebracht...

Der Anteil der Aufwendungen für die Heimunterbringung an den Gesamtaufwendungen des Produktes 3.6.3.30 (Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche) beträgt derzeit 64 %. Dagegen betragen die Aufwendungen für die Unterbringung in Pflegefamilien nur 8,6 %. Der verbleibende Anteil der Aufwendungen von 27,4% verteilt sich auf die ambulanten und teilstationären Leistungen sowie die Eingliederungshilfe. Um den gesamttaufwand zu senken muss es auch Ziel sein, den hohen Anteil der Aufwendungen für die stationäre Unterbringung zu Gunsten der anderen beiden Leistungsbereiche zu senken. An diesem Ziel müssen sich die Maßnahmen orientieren.

Eine stationäre Unterbringung im Rahmen der Erziehungshilfen verursacht aktuell Kosten

- von ca. 6.000 EUR/Monat bei einem täglichen Entgelt von 200,- → 72.000 EUR /Jahr
- von ca. 7.500 EUR/Monat bei einem täglichen Entgelt von 250,- → 90.000 EUR/Jahr
- usw.

Am 31.12.2022 befanden **193 junge Menschen in stationärer Unterbringung** im Rahmen einer Hilfe zur Erziehung.

1. Wenn es z.B. gelingt bei nur 30 Fällen die Unterbringungsdauer um einen Monat zu verringern, beutetet das bei 6.000 EUR/Monat ein **Kostensenkungspotential von 180.000 EUR** und bei 7.500 EUR/Monat wären dies bereits **225.000EUR**.
Der entscheidende Schlüssel hierzu liegt im Verlauf des Hilfeprozesses und seiner Steuerung- anders formuliert, die notwendigen personellen, zeitlichen und sächlichen Ressourcen müssen dafür verfügbar sein.
2. Die monatlichen Kosten für die Unterbringung in einer Pflegestelle liegen 2023 in Abhängigkeit vom Alter des Kindes und vom Status des Pflegeverhältnisses zwischen 970 und 1450 EUR.
Wenn also insbesondere für die Unterbringung kleinerer Kinder ständig ausreichend geprüfte Pflegestellen zur Verfügung stehen würden, müsste im Einzelfall nicht auf stationäre Unterbringung ausgewichen werden.

Kostenseitig bedeutet das, dass pro Fall zwischen 5.000 und 6.000 EUR/Monat weniger ausgegeben werden müssten, wenn in jedem Bedarfsfall immer auch eine Pflegestelle verfügbar wäre.

Hochgerechnet auf 1 Jahr würden z.B. bei 5 Kindern, die mangels Verfügbarkeit in einer stationären Einrichtung anstelle in einer Pflegefamilie versorgt werden, bei den Heimkosten zwischen **300.000 und 360.000EUR** weniger ausgegeben werden müssen.

Ähnliche Beispiele könnten auch im Vergleich mit verschiedenen ambulanten Hilfen dargestellt werden.

An den beiden genannten Beispielen wird jedoch bereits deutlich, dass es naheliegend ist, in die „Stellschrauben zu investieren“, die für die Hilfeentscheidungen und Hilfesteuerung maßgeblich sind.