

Online-Texte der Evangelischen Akademie Bad Boll

Tagung: Sozialpsychiatrie in kommunaler Verantwortung
Personenzentrierte Hilfen und Verbundgestaltung

Evangelische Akademie Bad Boll, 17. – 18.11.2004

Tagungsleitung: Gerlinde Barwig

Tagungs-Nummer: 400904

© 2004 Alle Rechte beim Autor/bei der Autorin des Textes

Diesen Text finden Sie im Internet unter der Adresse:

<http://www.ev-akademie-boll.de/texte/online/doku/400904/Weissenstein.pdf>

Erfahrungen mit dem Sozialraumbudget in der Jugendhilfe

Regina Weissenstein Evangelische Gesellschaft Stuttgart

Erfahrungen mit dem Sozialraumbudget in der Jugendhilfe

Regina Weissenstein, Evangelische Gesellschaft Stuttgart

1. Vorab

Ich bin seit 1991 bei der Evangelischen Gesellschaft Stuttgart in unterschiedlichen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe tätig, gegenwärtig in der Funktion als Abteilungsleiterin für sozialräumliche Erziehungshilfen in Stuttgart.

Nun bin ich sehr gespannt, wie es gelingt, in diesem kurzen Input einen Schnelldurchlauf über unsere komplexen Entwicklungen zu skizzieren.

Vor allem freue ich mich darauf, mit Ihnen gemeinsam in der anschließenden Diskussion weitere Brücken zwischen unseren Arbeitsfeldern zu finden.

Damit dies gelingen kann fragen Sie bitte sofort nach, wenn mir ein für Sie nicht verständlicher Jugendhilfe- interner Jargon herausrutscht.

Ich berichte Ihnen von einem langjährigen und spannenden, bis heute aber auch sehr schwierigen und risikobehafteten Such- und Entwicklungsprozess. Wegen der vielen noch immer ungelösten grundsätzlichen Fragen auf der finanztechnischen Ebene sage ich fast, es ist ein Prozess: „mit open end“.

Es gab in der Vergangenheit Zeiten, in denen ich persönlich meinte, einer Lösung schon näher zu sein, als heute.

Derzeit müssen wir uns wieder einmal damit auseinandersetzen, dass unter immensem Zeitdruck entscheidende Veränderungen im Finanzsystem konzipiert werden, welche zum Jahreswechsel in Kraft treten sollen.

Die möglichen Auswirkungen davon können wir erst erahnen.

Vorab betone ich nochmals, dass ich nicht in aus einer neutral- distanzierten Perspektive berichten kann, sondern als „Betroffene“, welche die Verantwortung dafür hat, dass die Evangelische Gesellschaft als „Schwerpunktträger mit Budgetverantwortung“ kostendeckend und fachlich hochwertig arbeitet.

2. Kontext:

a.) Handlungsfelder der Jugendhilfe

Parallelen zur Psychiatrie sehe ich beim gegliederten System und der bunten Vielfalt der finanziellen Rahmenbedingungen.

Traditionell stehen in der Jugendhilfe mindestens vier Systeme in Säulen nebeneinander. Die Angebote und Hilfen werden sehr unterschiedlich finanziert. Allerdings haben wir ganz überwiegend eine einheitliche kommunale Zuständigkeit (Jugendamt).

- ☐ Regelbetreuung (Kindergarten, Ganztageseinrichtung ...)
- ☐ Offene Jugendarbeit (Jugendhäuser, Mobile Jugendarbeit, Schulsozialarbeit ...
- ☐ Allgemeiner Sozialdienst und Beratungsstellen
- ☐ Hilfen zur Erziehung (= HzE)

Alle Angebote und Hilfen beschäftigen sich auch mit Kindern, Jugendlichen und Familien in belastenden Lebenssituationen.

Der im Veranstaltungsprogramm ausgeschriebene Titel meines Inputs *„Erfahrungen mit dem Sozialraumbudget in der Jugendhilfe“* weckt falsche Erwartungen.

Unsere Erfahrungen mit der Budgetierung beziehen sich lediglich auf die Erziehungshilfe. *„Zum Glück“*, so sagen wir heute – denn hier ist es bereits kompliziert genug, fachlich schlüssige und wirtschaftlich verantwortbare Lösungen zu entwickeln.

Nach dem SGB 8 haben Personensorgeberechtigte einen individuellen Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung. Dieser richtet sich an das Jugendamt als öffentlichen Träger.

b.) Ausgangssituation traditioneller HzE

Fachliche Probleme:

Hohes Maß an Spezialisierung und Aussonderung – oft tiefgreifende Eingriffe am „Symptomträger“, zugleich wenig Änderungen im sozialen Umfeld

Probleme in der Finanzsystematik:

Unterschiedliche Finanzierungen bereits im Bereich der HzE (Monatspauschale, Fachleistungsstunden, unterschiedliche Entgelte / Tag, Projektfinanzierung.... Folge: Geringe Vergleichbarkeit).

Der Einzelfall ist die zentrale Steuerungsgröße. Die fallbezogene Finanzierung macht es kaum möglich, eine Arbeit im Sozialraum zu finanzieren, welche nachher dem Einzelfall zugute kommt. Ein schneller Abschluss von Hilfen bzw. eine konsequente Resourcenorientierung (Konsequenz: weniger intensiver professioneller Einsatz) führt für Erziehungshilfeträger zu Einnahmeausfällen. Sie müssen tendenziell das Interesse verfolgen, möglichst viele Fälle eher lange und intensiv zu betreuen. In der Konsequenz

führte dies zum Ausbau immer neuer hoch spezialisierter Angebote für neu definierte Zielgruppen und leider auch oftmals zu Stigmatisierung und Aussonderung aus „normalen“ Bezügen.

Zu Projektbeginn 1997 war Stuttgart noch eine ziemlich wohlhabende Stadt – die Haushaltskonsolidierung musste nicht im Vordergrund des Vorhabens stehen. Das HzE- Projekt war nicht vorrangig als Sparprojekt konzipiert, wenngleich auch Interessen im finanziellen Bereich mit ihm verbunden waren (Transparenz über Kosten und Wirkungen in regionalen Bereichen des Stadtgebiets, Begrenzung einer Kostensteigerung auf 2,15% jährlich).

c.) Die Qualitätsziele zum Umbau der Erziehungshilfen in Stuttgart

1997 vereinbarten das Jugendamt und die Träger der Hilfen zur Erziehung in Stuttgart folgende „Qualitätsziele“ für den Umbau des Hilfesystems:

- ⇒ Hilfen sollen möglichst am Wohnort erbracht werden
- ⇒ Partizipation, Adressaten- und Ressourcenorientierung (auch Nutzung von Ressourcen im Sozialen Umfeld)
- ⇒ Integration (möglichst wenig Aussonderung aus Regeleinrichtungen)
- ⇒ Flexibilisierung der Hilfen
- ⇒ Möglichst wenig Beziehungsabbrüche im Hilfeverlauf
- ⇒ Verbindung zwischen Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit
- ⇒ Entwicklung eines Finanzsystems, welches die Umsetzung fachlicher Ziele unterstützt.

Das Jugendamt schließt in 10 sozialräumlich orientierten regionalen Bereichen jeweils mit einem Schwerpunktträger einen zeitlich begrenzten Vertrag über die Erbringung der Erziehungshilfe ab. In diesem Vertragswerk werden Ziele, Finanzierung, Standards und Indikatoren für das fachliche Controlling festgelegt.

d.) Tragende Säulen vom HzE- Projekt:

- Standardisiertes Verfahren zur Hilfeplanung im sozialen Raum
- Fallunspezifische Arbeit: Fachkräfte erschließen Kenntnisse und Ressourcen im Sozialen Raum, um diese dann in der Fallarbeit nutzen zu können.
- Qualifizierung der MitarbeiterInnen
- Instrumente für Qualitätssicherung und fachliches Controlling (inkl. Benchmarking)¹
- Raumbezogene Budgetierung als neu zu entwickelndes Finanzierungssystem

e.) Die Zielsetzungen vom Budget:

- Unterschiedliche Hilfeformen und -intensitäten sind einheitlich finanzierbar,
- Durchlässigkeit der Finanzierung bei verändertem Bedarf im Einzelfall (fließende Grenzen zwischen Aufgaben- und Themenfeldern)

¹ Diese beschränken sich nicht auf reine Zahlenberichte bzw. quantitative Zielvorgaben. Neben regionalen Grundzahlen (Fallzahlen, Neufallquote, Altersgruppen, extern versorgte Fälle) werden Indikatoren ausgewertet (Stichproben zur konkreten Zielentwicklung bei der Hilfeplanung, Ausschlüsse aus einer Regeleinrichtung). Außerdem legt jeder regionale Bereich ein „Schwerpunktthema“ fest, welches gezielt bearbeitet wird (Krisenmanagement, Beteiligung junger Menschen ...)

- Der HzE-Träger hat ein ökonomisches Eigeninteresse daran, ressourcen-orientiert zu arbeiten und die KlientInnen unabhängig von Hilfe zu machen („kleine, kurze Hilfen“).
- Achtung: Keine Gleichsetzung von Budgetbildung und Deckelung!!!

f.) Die Grundideen der Budgetsystematik von 1999 – 2004:

Der Schwerpunktträger bekommt eine im voraus festgelegte Geldsumme. Das heißt zugleich: Das Budget wird von ihm als Leistungserbringer bewirtschaftet, nicht von der bewilligenden Stelle.

Berechnungsgrundlage für das Budget sind fallbezogene Kosten in den Vorjahren und ein Anteil für fallunspezifische Arbeit.

Mit diesem Budget müssen alle Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfen für junge Erwachsene und Inobhutnahmen finanziert werden, welche in dem räumlichen Verantwortungsbereich anfallen.

Auch Kosten für „externe Hilfen“ (= Hilfen, welche nicht selbst erbracht werden) müssen vom Budget des Schwerpunktträgers bestritten werden.

Der fachliche Vorteil: Der Träger wird gezwungen, auch für sehr kostenintensive (und das heißt oft: schwierigste) Fälle Verantwortung zu übernehmen. Es macht für ihn keinen Sinn, z.B. lediglich die „aussichtsreichsten“ Fälle abzuschöpfen und Kosten letztlich nur zu verlagern. Dies bringt immense konzeptionelle Herausforderungen, aber auch Chancen für die sozialräumliche Organisationsentwicklung mit sich. Der Nachteil: Mit externen Hilfen sind für den Schwerpunktträger kaum steuerbare Kosten verbunden. Diese sind als stationäre Hilfen meist vergleichsweise hoch, und die Hilfe dauert oftmals mehrere Jahre.

Außerdem kann die Gefahr bestehen, aus Kostengründen auch fachlich notwendige hochspezialisierte Hilfen zu vermeiden.

Auf dem Hintergrund des individuellen Rechtsanspruchs ist es nicht möglich, das Budget zu deckeln und Leistungsmengen zu kontingentieren.

Nachverhandlungen müssen möglich sein, wenn der fallbezogene Bedarf höher ist (Fallzahlen, ggf. auch Hilfeintensitäten). Überschüsse können erwirtschaftet werden. Diese müssen jedoch zweckgebunden investiert werden.

3. Bewertung unserer Erfahrungen

a.) Der fachliche Gewinn ist überzeugend

- o Flexible an individuellen Bedarfen ausgerichtete kreative Lösungen sind gut umsetzbar, da finanzierbar
- o Die Hilfen können sich am Willen / den Zielen der Leistungsberechtigten und der jungen Menschen ausrichten
- o Sie können in der Schnittstelle stationärer und ambulanter Elemente erbracht werden
- o Sie werden bei hoher sozialräumlicher Einbindung und Vernetzung gestaltet - Integrative Lösungen werden umgesetzt
- o Kollegiale Beratungen in einem verbindlichen Gremium von Leistungsträger und -erbringer ermöglichen eine effektive Nutzung des vielfältigen Wissens um sozialräumliche Ressourcen

b.) Chancen und Gelungenes auf der finanziellen Ebene

- Transparenz über die Entwicklung der HzE – Kosten in den regionalen Bereichen (Zahl der Fälle, Intensität der Hilfen, externe bzw. sozial-räumliche Unterbringung, Dauer von Hilfen) ist gegeben
- Durchlässige Hilfen sind finanzierbar
- Der Schwerpunktträger hat ein Kostenbewusstsein und Steuerungsinteresse

c.) Schwierigkeiten und Risiken aus meiner Perspektive

Die hoch anspruchsvollen fachlichen Zielsetzungen bedeuten für alle Helfersysteme eine immense Herausforderung. Die bisherige professionelle Identität wird zum Beispiel grundlegend in Frage gestellt.

Der Umbau der Erziehungshilfen kann nur gelingen, wenn der Prozess einer einheitlichen fachlichen Steuerung zu einer verbindlichen Umsetzung der Qualitätsziele und vereinbarten Verfahren stadtweit gelingt.

Gibt es hier Unklarheiten, kann der Schwerpunktträger im regionalen Bereich schnell in eine Situation geraten, in welcher die hohe regionale Abhängigkeit gefährlich wird. Noch vertreten in den regionalen Bereichen nicht alle Leitungskräfte die neuen fachlichen Zielsetzungen mit der notwendigen eigenen Überzeugung und Klarheit.

Die kleinräumige bereichsspezifische Ausgestaltung muss daher unbedingt um eine gesamtstädtische „Vogelperspektive“ ergänzt werden, welche die vereinbarten Ziele und Standards und damit ein einheitliches fachliches Fundament deutlich und mit Konsequenz vertritt.

Für HzE- Träger entfällt die traditionelle Möglichkeit, eine betriebswirtschaftliche Steuerung aufgrund der Belegungsquote vorgehaltener Kapazitäten und dem Kostendeckungsgrad von Entgelten zu gestalten. Neue Wege sind zu entwickeln und in der Praxis zu erproben. Das Risiko ergibt sich für Schwerpunktträger aus kaum steuerbaren Kosten für externe Unterbringungen und aus (noch) nicht ausreichender Routine bei der Budgetsteuerung / bei hochgradig flexiblem Personaleinsatz. Es verstärkt sich deutlich durch die (leider noch) laufend notwendige Weiterentwicklung der Finanzsystematik.

d.) Offene Fragen auf der finanziellen Ebene:

Mit dem HzE-Umbau ist die Zielsetzung verbunden, die Planbarkeit des kommunalen Haushaltes zu erhöhen.

Kostensteigerungen sollen maximal 2,15% / Jahr betragen. Dieses Ziel konnte bisher nicht in jedem Jahr und flächendeckend erreicht werden.

Ein möglicher Grund dafür ist aus meiner Sicht, dass eine grundlegende Umstellung des Hilfesystems noch nicht durchgängig gelungen ist. Dies kann dazu führen, dass bisherige Angebotsstrukturen belassen bleiben und um zusätzliche neue Elemente ergänzt werden.

Der Konsolidierungsdruck verführt (bundesweit in vielen Kommunen und *unabhängig* vom Finanzsystem) zu Ideen einer Kontingentierung von Leistungen (obwohl diese Ideen im Widerspruch zum Rechtsanspruch stehen). So werden mancherorts amtsintern Vorgaben zur Begrenzung der Dauer stationärer Hilfen oder zur Reduktion der möglichen Hilfeintensität in ambulanten Fällen gemacht, Hilfeintensitäten werden pauschal gekürzt, oder es wird die Einstellung bestimmter Hilfeformen verfügt.

Stuttgart hält den individuellen Rechtsanspruch auf Leistungen der Erziehungshilfe weiterhin hoch.

Aber auch hier konzentrieren sich Überlegungen zur Veränderung der Budgetsystematik ab 2005 auf Leistungsmengen. Der Schwerpunktträger soll sich dazu verpflichten, ambulante und stationäre Hilfen für eine vorab vereinbarte Zahl von Fällen zu erbringen. Möglicherweise werden Zielvereinbarungen zur durchschnittlichen Fallzahl / Mitarbeiter, zur Hilfeintensität und / oder zur Helpedauer getroffen. Die Kosten für externe Hilfen sollen aus einem gesondert beim ASD angesiedelten Budgetanteil finanziert werden. Unklar ist noch, wie künftig die einzelnen Bestandteile eines regionalen Budgets miteinander in Beziehung stehen.

Weiterhin soll es jedoch bei erhöhter Fallzahl Möglichkeiten der Nachverhandlung geben.

Fazit:

Wir vertreten den Rechtsanspruch auf eine Hilfe entsprechend dem individuellen Bedarf weiterhin deutlich.

Die Entwicklung von sog. „Bedarfen“ hängt jedoch mit einem komplexen Zusammenspiel ganz unterschiedlicher Faktoren zusammen.

Lassen sich objektiv überprüfbare Kriterien der fachlichen Indikation für eine „geeignete“ Hilfe bestimmen??????

Es gibt unterschiedliche Definitionen dafür, wann ein „Fall zum HzE- Fall“ wird. Auch der Zeitpunkt der Artikulation von Leistungsansprüchen ist von Zufällen abhängig.

Beispiele für Faktoren, welche Einfluss auf die Definition vom „Bedarf“ haben:

- a.) Die Verbindung einer individuellen fachlichen Einschätzung mit dem Willen der Leistungsberechtigten*
- b.) Soziale Belastungen und Ressourcen in einem regionalen Bereich z.B. Angebote im Vorfeld von HzE, Treffpunkte im Stadtteil, Vernetzungskultur)*
- c.) Das vorhandene vorgehaltene HzE-Angebotsspektrum*
- d.) Das Zusammenspiel öffentlicher und freie Träger*
- e.) Entscheidungen von anderen Systemen wie dem Vormundschaftsgericht, einer Schule*
- f.) Nicht vom Jugendamt steuerbare Faktoren wie die Wohnungspolitik einer Kommune, der Zuzug einer kinderreichen und belasteten Familie*

Das Instrument „Budget mit Nachverhandlungsmöglichkeit“ kann das Spannungsfeld zwischen den Zielen einer Steuerbarkeit der Finanzen und einer Bedarfsgerechtigkeit im Einzelfall nicht vollständig auflösen.

Als Steuerungsinstrument für die Entwicklung der Kosten greift die Budgetverantwortung derzeit noch sehr eingeschränkt.

So konnten wir die Frage noch nicht endgültig beantworten, wie die Kostenentwicklung im Bereich der HzE steuerbar ist.

Die Kostenentwicklung führt bei uns leider dazu, dass sich unsere Budgetsystematik nahezu jährlich ändert.

Diese Schnell-Lebigkeit ist bei allen Beteiligten in der Konsequenz mit einem sehr hohen Entwicklungs- und Umstellungsaufwand, mit Planungsunsicherheit und immer wieder mit einem nicht vertretbaren Zeitverzug verbunden.

Da sich Erfahrungsroutinen so schwer aufbauen können, muss sich der Schwerpunktträger aus finanzieller Sicht derzeit noch immer wieder neu auf ein hohes Risiko einstellen.

Literaturhinweise:

❖ *Hinte, Litges, Groppe: Sozialräumliche Finanzierungsmodelle
– Qualifizierte Jugendhilfe auch in Zeiten knapper Kassen
Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 20
edition sigma Berlin 2003*

❖ *Früchtel, Lude, Scheffer, Weißenstein: Umbau der Erziehungshilfe
2001 Juventa Weinheim und München*