

Dr. Harald Tornow
Berlin, 29.10.2013

ZUSAMMENFASSUNG

DES ABSCHLUSSBERICHTS FÜR DAS PROJEKT UNTERSUCHUNG ZUR BESTIMMUNG STEUERUNGSRELEVANTER WIRKUNGS- FAKTOREN IM HILFEPLANPROZESS IM RAHMEN DES GESAMTSTÄDTISCHEN FACHCONTROLLINGS HILFEN ZUR ERZIEHUNG IN BERLIN

Projekt und Methoden

Im Zeitraum vom 01.07.2010 bis zum 31.12.2013 wurde in fünf Bezirken Berlins (Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Pankow, Marzahn-Hellersdorf und Steglitz-Zehlendorf) eine Methode der Wirkungsevaluation für Hilfen zur Erziehung erprobt. Für die beiden Jahre 2011 und 2012 wurden alle Hilfeformen und Leistungstypen (außer Pflegefamilien und Erziehungsberatung) hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und ihrer Wirksamkeit evaluiert. 317 Fallverantwortliche in den RSDs der Bezirksjugendämter dokumentierten 6.791 Hilfen zu Beginn und 5.081 Hilfen bei ihrer Beendigung. Dieser Datensatz ist eine repräsentative Stichprobe für die insgesamt 11.257 in diesem Zeitraum begonnenen Hilfen und die 9.518 beendeten Hilfen.

Die Daten wurden zu drei Zeitpunkten für die fünf Bezirke in ihrer Gesamtheit und für jeden Bezirk separat wissenschaftlich ausgewertet (nach dem ersten halben Jahr, nach einem Jahr und am Projektende). Die Auswertungen wurden getrennt nach Hilfearten und Leistungstypen sowie unterschiedlichen Klientenmerkmalen vorgenommen. Das Ziel war es, ein differenziertes Bild über die Bedarfslagen und Zielsetzungen zu Beginn der Hilfen zu bekommen und diese in Beziehung zu setzen zu den Zielerreichungen, den Bedarfsveränderungen und eventuellen Folgehilfen am Ende der Hilfen. Mittels dieses Praxisprojektes sollten Erfahrungen mit der Wirkungsdokumentation gemacht werden und Möglichkeiten der wirkungsorientierten Steuerung von Erziehungshilfen im Einzelfall und in der Jugendhilfesteuerng als Ganze erkundet werden. Zugleich lieferte das Projekt einen ersten umfassenden empirischen Überblick über die Wirksamkeit von Hilfeangeboten in Berlin, der in den beteiligten Bezirken und in der Senatsverwaltung strategisch für die weitere Entwicklung der Angebote und der Steuerungsmethoden genutzt wird.

Das erprobte Evaluationsverfahren WIMES („Wirksamkeit messen“) misst mit einem standardisierten Instrument Bedarfslagen am Anfang, im Verlauf und am Ende einer Jugendhilfe-Dienstleistung, ergänzt durch einige Fragen zum Hilfesetting, zu Hilfen vorher und nachher und durch einige subjektive, retrospektive Einschätzungen. Das Verfahren ist einfach und datensparsam gehalten und kann eine psychosoziale Diagnostik und ein umfassendes Fallverstehen nicht ersetzen. Durch die Beschränkung auf die für die Evaluation notwendigen Informationen und den Bezug auf rechtliche Voraussetzungen für Hilfen zur Erziehung (erzieherischer Bedarf, Unterstützung von Familien, Förderung von jungen Menschen, Sicherstellen von Kinderrechten und gerechten Zukunftschancen) und auf Kinderschutz und Kinderrechte ist das Verfahren universell einsetzbar, was wiederum den Vorteil hat, dass unterschiedliche Träger der Jugendhilfe und deren Angebote verglichen werden können. Bei der wissenschaftlichen Auswertung wird deswegen zur Beurteilung von Kennzahlen auf Benchmark-Daten zurückgegriffen. Die Standardisierung schränkt eine nötige Passung und Flexibilisierung im Einzelfall nicht ein und lässt Raum für die jeweilige Gestaltung von Jugendhilfe- und Bildungslandschaften. Andererseits ist eine Standardisierung der Wirkungsmessung eine Voraussetzung für Qualitätsvergleiche über die Zeit (Früherkennung von Veränderungsbedarfen, Überprüfung der Veränderungen durch strategische Steuerung). Die Effektivitätskennzahlen können zu Leistungsmerkmalen und Kosten (Effizienz, Kosten-Nutzen-Relation) in Beziehung gesetzt werden und die Basis für vertiefende Praxisforschung liefern. Als Beispiel für Letzteres wurde innerhalb des Projektes ein Forschungsprojekt für ein Erklärungs- und Steuerungsmodell bei Abbrüchen in stationärer Erziehungshilfe durchgeführt.

Für einen kleinen Teil der Fälle wurde die wirkungsorientierte Dokumentation kooperativ mit den jeweiligen Leistungserbringern vorgenommen. Dazu bekamen die Fallverantwortlichen beider Seiten Zugang zu dem Datenerfassungsverfahren (WIMES-Web-Portal). Achtzig Berliner Freie Träger bekundeten Interesse an einer gemeinsamen Evaluation der Wirksamkeit und wurden technisch vorbereitet und geschult. Die kooperative wirkungsorientierte Steuerung und Evaluation konnte im Rahmen des Projektzeitrahmens nicht vollumfänglich realisiert werden.

Im Projektverlauf wurden Datenschutzerfordernisse nachgebessert und das WIMES-Verfahren mit dem ULD¹-Datenschutz-zertifikat ausgezeichnet. Zum Ende des Projektes stand ein web-basiertes Dokumentationsverfahren zur Verfügung, das technisch und Inhaltlich datenschutzkonform ist. Alle personenbezogenen Daten werden verschlüsselt, sobald sie den Arbeitsplatz eines unmittelbar mit dem Fall befassten Mitarbeiters verlassen.

Ergebnisse der Wirkungsevaluation

¹ Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

Insgesamt erwiesen sich Hilfen zur Erziehung in den beteiligten Bezirken als effektiv, die Bedarfslagen von Familien und jungen Menschen zu verbessern, Kompetenzen zu erweitern, Ressourcen zu erschließen und insgesamt die Lebenssituation der Klienten insgesamt zu verbessern. Als Maß dafür dienen die Effektstärken (COHEN's d) in den einzelnen Lebensbereichen, die durch die WIMES-Dimensionen abgedeckt werden und retrospektive Einschätzungen der Zielerreichung und der Entwicklungen von Familie und jungem Menschen. WIMES-Klientenbefragungen (Befragungen der jungen Menschen und ihrer Eltern zum Verlauf der Hilfe) sind ein weiterer effizienter Bestandteil der WIMES-Untersuchung, der jedoch im Berliner Projekt nicht Bestandteil der Projektdurchführung war.

Die bezirklichen Besonderheiten sind innerhalb der Bezirke diskutiert und bewertet worden und werden in dem Gesamtbericht nicht dargestellt. Hier geht es lediglich um Erkenntnisse, die in allen fünf Berliner Bezirken (und wahrscheinlich auch in den anderen Bezirken) relevant sind.

Die ambulanten therapeutischen Hilfen (Psychotherapie, integrative Lerntherapie und Familientherapie) sind sehr wirksam. Sie verlaufen stabil (mit wenig Veränderungsbedarf oder Abbrüchen während der Hilfe). Die hohe Wirksamkeit in der eigentlichen Wirkdimension (psychische Stabilität, Lernen und Leisten, Familiensystem) strahlt auch auf andere Lebensbereiche aus. Die Hilfen fördern die Integration der jungen Menschen und führen auch dann zu positiven Effekten in der Familie, wenn fokussiert mit dem jungen Menschen gearbeitet wird.

Die ambulanten sozialpädagogischen Hilfen (Erziehungsbeistandschaft, Soziale Gruppenarbeit, Sozialpädagogische Familienhilfe SPFH) sind ebenfalls hoch wirksam. Als besonders wirksam erweist sich die SPFH, die die häufigste Hilfeart ist. Bei der sozialen Gruppenarbeit gibt es Verbesserungspotentiale, besonders wegen der Abbruchquote von fast 40%, die die Durchschnittswirksamkeit senkt. Abbrüche scheinen besonders mit Negativentwicklungen in der Familie einherzugehen. Die Ergebnisqualität unterscheidet sich bei der sozialen Gruppenarbeit zwischen den Bezirken stark, so dass hier eine lokale Analyse und Strategie angezeigt ist.

Über alle Bezirke hinweg ist die Wirksamkeit bei den Tagesgruppen nicht so hoch, wie sie sein könnte. Einer Abbruchquote von 40% in Berlin steht eine Abbruchquote von 24% in der Benchmark-Stichprobe gegenüber. Das lässt sich zum Teil mit dem etwas höheren Durchschnittsalter am Hilfebeginn erklären, denn das Abbruchrisiko steigt generell erheblich mit dem Aufnahmealter. Zweitens sind die jungen Menschen, die in Berliner Tagesgruppen untergebracht sind, signifikant problembelasteter als in anderen Tagesgruppen. Möglicherweise sind die Tagesgruppen auf die schulischen Probleme und die Störungen im Familiensystem konzeptionell nicht ausreichend vorbereitet. Drittens stellt sich der Verdacht ein, dass für viele Tagesgruppenkinder aufgrund ihrer Störung oder ihres familiären Umfeldes eher eine stationäre Hilfe indiziert ist, die sich bei den Eltern nicht durchsetzen ließ oder aus anderen Gründen vermieden werden sollte. De facto hat das aber zur Folge, dass viele Kinder nach der vorzeitigen krisenhaften Entlassung, also nach einer weiteren Misserfolgs-

fahrung stationär untergebracht werden, was wiederum die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Heimunterbringung schmälert. Wir empfehlen eine genaue Untersuchung der Hilfen in Tagesgruppen, da hier Potentiale für eine bessere Nutzung teilstationärer Hilfen und indirekt für eine Verbesserung der Ergebnisse der Heimerziehung liegen.

Stationäre Hilfen sind am wenigsten wirksam. Besonders bei den Unterbringungen in Schichtdienst-Heimgruppen fällt eine hohe Abbruchquote von 50% auf. In dem kritischen Alter zwischen 12 und 16 Jahren liegt bei Jungen die Abbruchquote sogar bei über 60%. Dieses Problem wird in allen Bezirken als dringlich eingeschätzt, weil der Aufwand groß und es oft hoffnungslos ist, eine geeignete Unterbringungsform zu finden. Wenn Hilfen wie geplant bis zum Ende durchgeführt werden, sind sie durchaus wirksam. Umso mehr Bedeutung kommt der Passung und Leistungsfähigkeit des Leistungserbringers und den hilfestabilisierenden Steuerungsmaßnahmen zu. Fallverantwortliche müssen eine Sensibilität für Abbruchrisiken entwickeln und proaktiv steuernd eingreifen, wenn eine Hilfe nicht greift. Auf der Angebotsseite müssen in ausreichender Zahl ortsnahe stationäre Plätze mit Haltekompetenz zur Verfügung stehen. Besonders in dem kritischen Alter zwischen 12 und 16 Jahren, in dem die Ambivalenzen gegenüber der Hilfe bei dem jungen Menschen und den Eltern destabilisierend wirken, muss eine kompetente Arbeit mit den Familien gewährleistet sein. Eine Schlüsselrolle kommt auch der schulischen Förderung zu, weil schulischer Misserfolg vor der Hilfe, der mit der Hilfe nicht aufgefangen werden kann, einer der Hauptindikatoren für das Abbruchrisiko ist. Bei dem Störungsgrad der jungen Menschen und ihren bisherigen schulischen Erfahrungen reichen allgemeine Beschulungsbemühungen nicht aus. Elternarbeit und schulische Förderung und die Zusammenarbeit mit Kinder- und Jugendpsychiatern gehören standardmäßig in das Konzept von Einrichtungen, die diesen Kindern gerecht werden sollen.

Empfehlungen in Bezug auf die Fragestellung nach steuerungsrelevanten Wirkungsindikatoren

Das Projekt war in erster Linie dazu gedacht, ein ziel-wirkungsorientiertes Verfahren zur Fachsteuerung zu erproben, die zu steuerungsrelevanten Kennzahlen führen. Aus den Erfahrungen über dreieinhalb Jahre lassen sich folgende Empfehlungen zusammenfassen:

1. Wirkungsevaluation ist geeignet, die Effektivität und Effizienz von Hilfen zu verbessern. Nur eine kontinuierliche Wirkungseinschätzung aller Hilfen liefert differenzierte Erkenntnisse. Eine fortlaufende Evaluation entspricht den Erfordernissen des § 79a SGB VIII.
2. Ein einheitlicher bezirksübergreifender Evaluationsstandard erleichtert die Vergleichbarkeit zwischen Bezirken und Anbietern, das rechtzeitige Erkennen von Entwicklungen, und die Steuerung von Hilfeangeboten zur Erziehung in Berlin.

3. Das Verfahren muss einfach sein und sich auf die Wirksamkeit der Angebote konzentrieren. Es muss darauf geachtet werden, dass der Dokumentationsaufwand für die fallverantwortlichen Fachkräfte nicht ungebührlich ansteigt.
4. Die wirkungsorientierte Dokumentation und damit die Steuerung im Einzelfall erfordert eine Integration in das Hilfeplanverfahren. Das vermeidet Doppelaufwände und hilft, die einzelnen Hilfen hinsichtlich ihrer Gelingenswahrscheinlichkeiten zu qualifizieren.
5. Die wirkungsorientierte Dokumentation der Einzelfälle sollte zusammen mit den jeweiligen Leistungserbringern vorgenommen werden. Dies verbessert die Datenvalidität und die Akzeptanz der Ergebniskennzahlen, sichert die Schnittstelle zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer und kann bei entsprechender Implementierung in das Hilfeplanverfahren Aufwände reduzieren. Gemeinsam gewonnene Evaluationsergebnisse können die Evidenzbasis für eine gemeinsam gestaltete Qualitätsentwicklung sein.
6. Mittelfristig muss der Klient stärker in die Bewertung des Nutzens von Hilfen zur Erziehung mit einbezogen werden.
7. Die Dokumentation sollte direkt elektronisch erfasst werden, um zeitnah Erkenntnisse für die Fallsteuerung und die Jugendhilfeplanung zu liefern. Hierbei müssen rechtliche und technische Datenschutzerfordernisse von vornherein beachtet werden.
8. Praktisch empfiehlt sich ein web-basiertes Datenerfassungsverfahren, weil auf diese Weise eine kooperative Evaluation mit den Leistungsträgern möglich ist und weil ein Spezialmodul für die Hilfesteuerung und Evaluation flexibel und differenziert genug ist, steuerungsrelevante Kennzahlen zu generieren. Mittels einer Schnittstelle zu anderen Datenbanken (Sozialdaten, Leistungsdaten) sollten die Evaluationsdaten für erweiterte Auswertungen zur Verfügung stehen.
9. Die Projekterfahrungen sollten zügig umgesetzt werden, weil nach einer längeren Pause das Thema Wirkungsorientierung wieder ganz am Anfang stünde. Viele inhaltliche und technisch-methodische Vorerfahrungen könnten jetzt genutzt werden und zukünftige Aufwände ersparen.