



Organisationsuntersuchung im Ressort 208 – Kinder, Jugend und Familie – der Stadt Wuppertal

Abschlussveranstaltung, Wuppertal, 8. Juni 2009

Miriam Kohlmeier, Jutta Hollenrieder

Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH
Rothenbaumchaussee 11 • 20148 Hamburg
Tel.: 040 410 32 81 • Fax: 040 41 35 01 11

consens@consens-info.de
www.consens-info.de

Übersicht



- ▣ Zielsetzungen der Organisationsuntersuchung
- ▣ Überblick über das Vorgehen
- ▣ Zusammenfassung: Stärken und Optimierungsansätze
- ▣ Personalbemessung: Personalressourcen zur Umsetzung von Bearbeitungsstandards
- ▣ Personalbemessung: Ergebnisse für die Untersuchungsbereiche KJE, Pfad, AV, § 35a
- ▣ Personalbemessung: Mindeststandards und Richtwerte für die Bearbeitung. Stichwort „Fachcontrolling“
- ▣ Stichwort kombiniertes Fach- und Finanzcontrolling: Stellschrauben für fachlich fundierte Steuerung mit fachlich und fiskalisch erwünschten Wirkungen
- ▣ Optimierungsansätze für die Steuerung



Zielsetzung der Organisationsuntersuchung

- Optimierung der Arbeitsabläufe und Schnittstellen
- Gewährleistung bedarfsgerechter und sicherer, rechtlich überprüfbarer Prozessketten und fachlicher Standards sowie die (Weiter)Entwicklung einer Grundausrüstung des Jugendamtes.
- Empfehlungen zur Personalausstattung auf der Basis eines fortschreibungsfähigen Instrumentes zur Personalbemessung: Fachkräfte KJE Bezirkssozialdiensten, in den Fachdiensten § 35a ambulant, Pfad, Amtsvormundschaften, Amtspflegschaften.



Stärken

- Die Geschäftsprozessanalyse hat ergeben, dass die Ablauforganisation in der Einzelfallbearbeitung des Jugendamtes **in sich konsistent und fachlich basiert** ist.
- Hervorzuheben ist insbesondere die **fachliche Qualifizierung der Falleingangsphase**. Ebenfalls auf dem Stand der aktuellen fachlichen Diskussion befindet sich die Ablauforganisation des § 8a SGB VIII.
- Das Prinzip des Zusammenwirkens mehrerer Fachkräfte in der Anfangsphase des diagnostischen Prozesses wird dadurch gestärkt, die Beratung ist noch ergebnisoffen.
- Im Gegenzug wird empfohlen, **die hohe Standardisierung zum Ende des Bewilligungsverfahrens hin zurückzufahren** und flexibler zu gestalten.



Stärken

- Empfehlungen zur Modifizierung der Prozesse beziehen sich auf Details, insbesondere auf **erforderliche Konkretisierungen für die Alltagspraxis** der Fachkräfte, sowie auf **Standardisierungen im vergleichsweise formlosen Beratungsbereich** nach § 16 SGB VIII.
- Hervorzuheben ist als Ressource die **fachliche Motivation der Fachkräfte** in der Bezirkssozialarbeit und der Sonderdienste im Jugendamt der Stadt Wuppertal.
- Sehr hohe Beteiligung an der Zeitaufschreibung, die produktive fachlich orientierte Grundhaltung in den Arbeitsgruppen, überwiegend vorhandener **Wunsch nach hoher Eigenverantwortung in der Fallbearbeitung**.



Optimierungsansätze

Steuerungskreislauf und das Controlling stärker in der Linie verankern und die Entscheidungsabläufe straffen. Folgende Maßnahmen unterstützen dabei:

- **HZE+-Steuerungsgremium** – vom Beratungs- zum Entscheidungsteam. Regelmäßigen Teilnehmerkreis deutlich kleiner halten und punktuelle zielgerichtete Einbindung aller Akteure.
- Einbindung der Perspektive der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die Linie.
- Reduzierung des Arbeitsgruppenprinzips und Straffung der Entscheidungsabläufe. Stärkung des BSD-Leitungsforums, auch durch die Bündelung der Arbeitskreise, an denen BSD-Leitungen teilnehmen.
- **Personalunion der Funktionen BSD-Leitung und Experte**. Dies ist erforderlich für eine effektiv wahrgenommene Dienst- und Fachaufsicht.



Optimierungsansätze

- ▣ **Organisatorische Anbindung** der operativen Bereiche für die Aufgabenwahrnehmung von Leistungen nach §33 und §35a SGB VIII **an den Fachbereich 208.1.**
- ▣ In einem Einzelfall sollten keine unterschiedlichen Leitungskräfte beteiligt sein.
- ▣ **Präzisierung des Aufgabenkataloges des Fachreferates**, insbesondere im Hinblick auf seine Rolle in der Einzelfallbearbeitung und seine Beratungsrolle. Das Fachreferat nimmt keine Fachaufsicht wahr, sondern ist klassischer Stab.
- ▣ **Klare Verortung des Aufgabenfeldes Steuerung der Anbieter- und Angebotsstrukturen.** Insbesondere wichtig Klarheit, wer Ansprechpartner für neue Bedarfe und für Qualitätsmängel ist, die auf operativer Ebene wahrgenommen werden.



Fokus Vollzeitpflege

Empfohlen werden zwei Varianten, die **Klarheit der Fallverantwortung und die Fachlichkeit in der Hilfeplanung** zu stärken.

▣ **Variante 1 (Begleitung Pflegefamilien durch KJE):** Die Begleitung der Pflegefamilie durch die Fachkräfte KJE nach Installierung des Pflegeverhältnisses, mit einem Fachcontrolling zur Sicherstellung der adäquaten Betreuung und Begleitung der Pflegefamilien.

▣ **Variante 2 (wie bisher):** Aufgabenteilung zwischen PFAD und Fachkraft KJE bleibt bestehen wie bisher, allerdings mit einer Standardisierung und einer Erhöhung des Kommunikations- und Informationsgeschehens, insbesondere standardisierte Auswertungsgespräche.

▣ Die Variante 1 wird von externer Seite favorisiert, ist aber mit erheblichen Transaktionskosten für die Umsetzung verbunden, insbesondere für die Qualifizierung der Fachkräfte KJE im Hinblick auf die Betreuung der Pflegeeltern.



Kriterien mit Gewichtung bei Verortung der Fallführung

- ▣ **Klare Verortung der Fallverantwortung**
(Kriterium mit Gewichtungsfaktor 3)
- ▣ **Fachlichkeit der Hilfeplanung**
(Kriterium mit Gewichtungsfaktor 3)
- ▣ Möglichst **keine Doppelzuständigkeiten** in der Familie. (Kriterium mit Gewichtungsfaktor 2)
- ▣ **Möglichst keine Zuständigkeitswechsel** im Fall bei wechselnden Leistungsformen
(Kriterium mit Gewichtungsfaktor 1)
- ▣ **Effizienz** beim Einsatz der Personalressourcen
(Kriterium mit Gewichtungsfaktor 1)

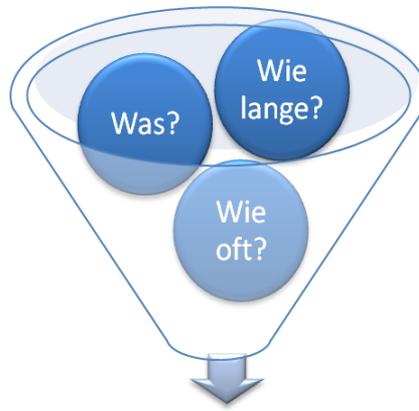


Fokus Vollzeitpflege

- ▣ Dabei sind ein Teil der empfohlenen Prozesselemente in beiden Varianten identisch.
- ▣ Grundsätzlich ist auch das Modell denkbar, die gesamte Fallverantwortung, die Begleitung der Herkunftsfamilie sowie der Pflegefamilie in einem Spezialdienst zu verorten. Vom Personalaufwand ist diese vergleichbar mit der Variante 1.
- ▣ Diese Variante birgt die Tendenz, die Rückführungsoption von Pflegekindern zu vernachlässigen und wird daher nicht näher behandelt. Allerdings gilt auch für diese Variante der Vorteil, dass die Fallverantwortung klar in einer Hand verortet ist.

Zum Vorgehen

Aufgabenspektrum der Fachkräfte KJE in den
Bezirkssozialdiensten, der Fachkräfte Pfad und
§ 35a ambulant, der Amtsvormünder



benötigte Minuten pro Jahr

Personalbemessung – Was und wozu war was?

IST-Workshops

SOLL-Workshops

SCHÄTZ-Workshops

Zeitaufschreibung

PLAUSI-Workshops



Personalbemessung: Ressourcen für Standards

- ▣ Die im Folgenden abgebildeten „Soll“-Personalressourcen werden empfohlen, um die im Rahmen der Bemessung gemeinsam mit Ihnen entwickelten Bearbeitungsstandards in den untersuchten Aufgabenfeldern zu gewährleisten.
- ▣ Es wurden in allen untersuchten Aufgabenfeldern Personalmehrbedarfe festgestellt.
- ▣ Heute unterschiedlich praktizierte Bearbeitungsstandards sind aber nicht ausschließlich auf fehlende Personalressourcen zurückzuführen.
- ▣ Es geht auch um den zielgenauen Einsatz der Personalressourcen. Insgesamt bedeuten Bearbeitungsstandards – auch wenn sie höher sind als im Ist – nicht automatisch auch mehr Zeit: ein persönliches Gespräch an der richtigen Stelle führt beispielsweise ggf. zu wesentlich weniger telefonischen Nachfragen im Laufe eines Jahres.



Personalbemessung: Ressourcen für Standards

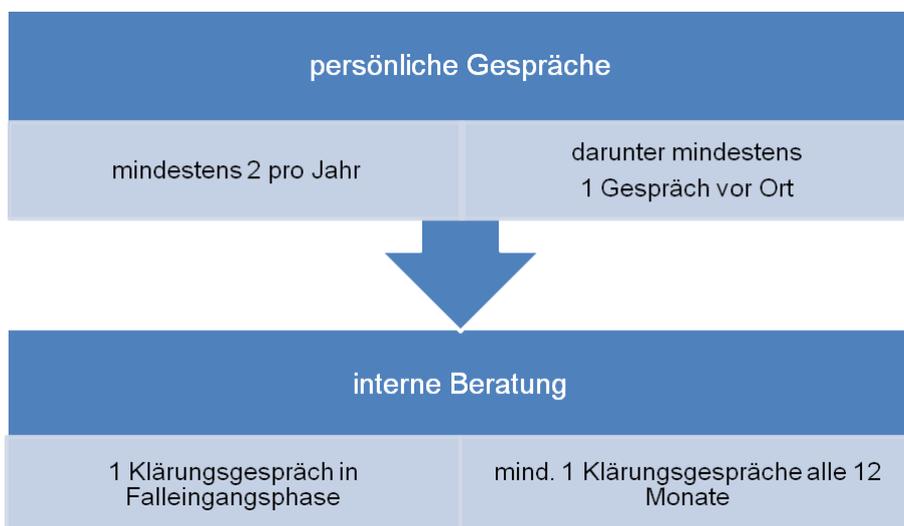
- ▣ Ein wesentlicher Faktor in allen Aufgabenfeldern sind Mindeststandards und Richtwerte für Hausbesuche, um eine persönliche Inaugenscheinnahme des Kindes in seinem sozialen Umfeld zu gewährleisten. Des Weiteren: Die Zeiten für die Dokumentation der Kontakte in GeDok ist im Rahmen der Personalbemessung berücksichtigt.
- ▣ Mindeststandards und Richtwerte sind Basis der Personalbedarfsermittlung aller diesbezüglich untersuchten Aufgabenfelder, insbesondere
 - ▣ Klärungsphase
 - ▣ Bewilligungsverfahren
 - ▣ Verlaufsbegleitung und Hilfeplanung (auch spezifisch für § 33 und § 35a SGB VIII)
 - ▣ Weiterbewilligung
 - ▣ Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII
 - ▣ Beratungsprozess nach § 16 SGB VIII



Mindeststandards

sind Bearbeitungsstandards, die in jedem Fall, unabhängig vom Komplexitätsgrad im Einzelfall, eingehalten werden müssen.

Zum Beispiel der Beratungsprozess nach § 16 SGB VIII





Richtwert meint Werte, die im Regelfall oder auch durchschnittlich gelten und als Orientierungsmaßstab gelten.

Als Richtwert gilt, dass durchschnittlich vier persönliche Kontakte pro Jahr statt finden (bei einer Laufzeit von 12 Monaten, bei einer Laufzeit von 6 Monaten dann entsprechend weniger), dazu – bedarfsspezifisch – in sehr unterschiedlichem Umfang Telefonate.

In einem theoretisch angenommenen „durchschnittlichen“ Beratungsfall nach § 16 SGB VIII würde die Fachkraft KJE etwa 1 Kontakt pro Monat mit den Adressaten haben, telefonisch oder persönlich.

Soll – Stellen im Überblick

Aufgabenteilung zwischen KJE und Pfad wie bisher (sog. Variante 2)

Aufgabenfeld KJE	Aufgabenfeld § 35a ambulant/ stationär / teilstationär	Aufgabenfeld Vollzeitpflege im Fachdienst	Aufgabenfeld Amtsormundschaften/ Amtspflegschaften
<ul style="list-style-type: none">• Soll 58,3 Stellen• Mehrbedarf über die befristeten Stellen hinaus & wenn 1,5 ehemalig. Expertenstellen für Aufgabenfeld KJE zur Verfügung stehen: 4,72 Stellen	<ul style="list-style-type: none">• Soll 4,3 Stellen• Mehrbedarf für § 35a ambulant: 0,65 stellen	<ul style="list-style-type: none">• Soll: 8,4 Stellen• Mehrbedarf für Fachdienst 2,1 Stellen	<ul style="list-style-type: none">• Soll: 5,22 Stellen• Mehrbedarf 1,22 Stellen

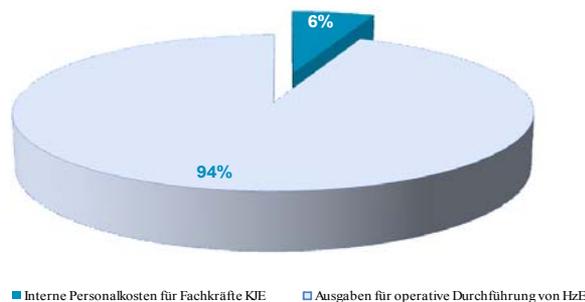
Bei veränderter Aufgabenteilung zwischen KJE und Pfad: Reduzierung der Stellenmehrbedarfe bei KJE um 1,1 Stellen und bei Pfad um 1,18 Stellen. Des Weiteren Umschichtung von Stellenanteilen für die Verlaufsbegeleitung von Pflegefamilien (**sog. Variante 1**).



- **Verwaltungsinterne Personalkosten machen nur einen geringen Anteil an den Gesamtausgaben für Hilfen zur Erziehung aus.**
- **Die folgende Grafik bildet für das Jahr 2008 den Anteil der internen Personalkosten für die Fachkräfte KJE an den Gesamtausgaben für Hilfen zur Erziehung ab.**
- **Eine Fachkraft KJE bewegt pro Jahr im Durchschnitt ein Volumen von knapp 0,8 Mio Euro.**



Anteil der Personalkosten für Fachkräfte KJE an den Gesamtausgaben für Hilfen zur Erziehung 08 in Prozent



Quelle: Jahresstatistik Ressort 208 der Stadt Wuppertal „Ausgaben“, Ausgaben für Personalkosten wurden durch con_sens errechnet anhand der durchschnittlichen Kosten eines Arbeitsplatzes der KGST. Marginale Unschärfen bei der Zuordnung der Ausgaben zum Personal aufgrund der organisatorischen Spezifika in Wuppertal mit Spezialdiensten für einzelne Hilfeformen. Die grundlegende Aussage wird hierdurch nicht beeinflusst.



Finanzcontrolling: Zentrale Stellschrauben

- Zentrale Stellschrauben für eine Steuerung liegen weniger in einer Steuerung der Fallzahlen, sondern **vielmehr in einer verbesserten Passgenauigkeit von Hilfesettings und der Reduzierung von vermeidbaren Maßnahmenwechseln**, mithin der Reduzierung von Betreuungszeiten insgesamt.
- Es geht um die **ganzheitliche Steuerung** eines „Falles“ und weniger um die maßnahmenfokussierte Steuerung. D.h. im Fokus der Steuerung stehen die Ausgaben pro Fall von Beginn der Betreuung durch das Jugendamt an, die sog. **„echten Fallkosten“**.
- Insbesondere sehen wir vor diesem Hintergrund nach Auswertung der Daten bereits *kurzfristig* Steuerungspotenziale bei der Verweildauer der Leistungen nach § 42 SGB VIII sowie der Zahl der Maßnahmenwechsel und dadurch bei der Verkürzung der Betreuungszeiten in erzieherischen Hilfen insgesamt.



Finanzcontrolling - Zentrale Stellschrauben: §33 statt §34

- Mittelfristig besteht Steuerungspotenzial bei der **Steigerung** des Anteils der stationär betreuten jungen Menschen, die in **Pflegefamilien leben**.
- Keine Fokussierung auf Umsteuerung aus dem laufenden Fall heraus, sondern Konzentration auf die fachlich passgenaue **Steuerung von Neufällen**.
- Dies ist modellhaft berechnet auf der Basis von Annahmen, die fachlich plausibel sind, aber durch andere Effekte beeinflusst werden können (wie Steigerung/ Reduzierung von Pflegesätzen, sprunghafte Steigerung der Fallzahlen aufgrund von Ereignissen, Effekte durch längere Verweildauern etc.). Diese Effekte können „im Voraus“ nicht berücksichtigt werden.
- Es handelt sich um Zahlen für ein Finanzcontrolling, mit Ausrichtung der Steuerungen an realisierbaren Zielgrößen.



Finanzcontrolling – Steuerungsaktivitäten: §33 statt §34

Gelingt es, mehr junge Menschen, die stationär untergebracht werden müssen, in Pflegefamilien zu betreuen, ist dies fachlich zu befürworten und wird Einspareffekte im Bereich der Hilfen zur Erziehung haben.

Die **Zielgröße** ist, dass **50 Prozent der stationär untergebrachten jungen Menschen in Pflegefamilien nach § 33 SGB VIII** untergebracht werden.

Empfohlen wird, die Steuerung auf die Neufälle zu konzentrieren, und weniger aus laufenden Fällen heraus „umzusteuern“.

Empfohlen wird, das Erreichen dieser Zielgröße in drei Schritten zu verfolgen, um eine „Übersteuerung“, d.h. eine zu starke Fokussierung auf Pflegeverhältnisse zu vermeiden.



Finanzcontrolling – Steuerungsaktivitäten: §33 statt §34

- Erfahrungswerte aus den von con_sens begleiteten Benchmarkingkreisen sowie aus Organisationsuntersuchungen zeigen, dass eine *kurzfristige* Umsteuerung auf Pflegeverhältnisse zu nicht intendierten Nebenwirkungen führt, d.h. insbesondere zu *höheren Abbruchquoten* bei Pflegeverhältnissen.
- Eine zu rasche Umsteuerung ist unrealistisch im Bereich der Vollzeitpflege, weil das entsprechende Potenzial an Pflegefamilien „nachwachsen“ muss. Da zufriedene Pflegeeltern die beste Werbung sind, dauert es einen gewissen Zeitraum, um das Netzwerk an potenziellen Pflegeeltern zu vergrößern.
- Die fachliche Geeignetheit des Settings hat immer Priorität, insofern empfehlen wir eine **Zeitschiene von zwei bis fünf Jahren**, um hier Erfolge zu erzielen.



Finanzcontrolling - Steuerungsaktivitäten: Reduzierung der Maßnahmewechsel und Betreuungszeiten

- Durch die Deckung der Personalbedarfe und durch die Standardisierung der Klärungs- und Diagnostikphase können künftig stärker passgenaue Hilfesettings entwickelt werden.
- Es wird die Annahme getroffen, dass die Stärkung und Qualifizierung der Klärungs- und Diagnostikphase dazu führt, dass der Anteil der wegen Maßnahmenwechsel beendeten Hilfen reduziert werden kann.
- Gelingt es hierdurch, die Tage der **Belegtage pro Fall** in Hilfen um 5 Prozent zu **reduzieren**, wird eine **Einsparung von 1.763.830 Euro** erzielt werden können.



Finanzcontrolling – Steuerungsaktivitäten: Verweildauer ‚§42‘ reduzieren

- Die Anzahl der Hilfen nach § 42 sowie die durchschnittliche Verweildauer für im Jahr 2008 beendeten Hilfen nach § 42 sind in Wuppertal vergleichsweise hoch.
- Bei Inobhutnahmen handelt es sich in der Regel ab einer gewissen Verweildauer um „Warteschleifen“, in denen der Hilfeprozess nicht nur nicht vorangetrieben werden kann, sondern sich Problemlagen verfestigen können.
- Fiskalisch betrachtet ist der Aufenthalt in einer Inobhutnahmeeinrichtung zudem teurer als eine stationäre Unterbringung. Auch wenn dieser durchschnittliche Differenzbetrag pro Belegtage mit 16,69 Euro nicht hoch scheint, ergibt sich daraus ein nennenswerter Einspareffekt.
- Wenn es gelingt, die **Hälfte der Belegtage, die über 21 Tage hinausgehen**, zu **reduzieren** (im Jahr 2008 waren dies 22.885 Tage) ergibt sich hieraus **für ein Jahr gerechnet ein Einsparvolumen von 190.999 Euro**.

Erhöhung des Anteils der stationär betreuten jungen Menschen, die in Pflegefamilien nach § 33 leben können. Drei-Phasensteuerung mit mittelfristiger Perspektive (2-5 Jahre)

2.089.181 Euro /
3.816.548 Euro /
5.543.915 Euro (pro Jahr)

Reduzierung der Maßnahmenwechsel und dadurch der Betreuungszeiten in erzieherischen Hilfen insgesamt (innerhalb 12 Monate)

1.763.880 Euro

Reduzierung Verweildauern nach § 42 SGB VIII (innerhalb 12 Monate)

190.999 Euro

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.