

**Dathe & Partner**  
Kommunalberatung



U N I V E R S I T Ä T  
K O B L E N Z · L A N D A U

10623 Berlin  
Knesebeckstrasse 88  
Tel. : 030 / 312 29 42  
Mobil 0163/4204380

Stadt  **EMDEN**

**Untersuchung des Sozialen Dienstes  
der Stadt Emden**

Berlin, im Juni 2007

## **Inhaltsverzeichnis**

AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG .....	3
BERICHTSTEIL A: .....	5
1 HILFEPLANUNG ALS SCHLÜSSELPROZESS .....	5
2 LEISTUNGEN, STRUKTUREN UND ARBEITSWEISEN DES SOZIALEN DIENSTES (FB 651.2) – AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNGEN .....	5
2.1 Entwicklung der Fallzahlen und Kosten der Hilfen zur Erziehung 2002 bis 2005 .....	6
2.2 Struktur und Geschichte des des Fachdienstes „Sozialer Dienst“ im Jugendamt/Fachbereich Jugend, Schule und Sport der Stadt Emden.....	8
3 UNTERSUCHUNG DER STRUKTUR UND ARBEITSWEISE DER SOZIALEN DIENSTE BEI DER GEWÄHRUNG VON LEISTUNGEN DER HILFE ZUR ERZIEHUNG (HILFEPLANUNG) .....	12
3.1 Analyse der Dienstanweisungen und Regelungen für die Leistungsgewährung und Hilfeplanung im FD 651.2.....	15
3.2 Aktenanalyse.....	18
3.3 Struktur und Prozessanalyse .....	25
3.4 Sozialräumliche Aspekte der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung in der Stadt Emden .....	28
3.5 Leistungsanbieter und deren Inanspruchnahme 2003 bis 2006 ...	32
3.6 Entwicklungspotentiale und Entwicklungsperspektiven.....	34
4 ZENTRALE BEFUNDE ZU STRUKTUREN, KONZEPTEN UND ARBEITSWEISEN DES SOZIALEN DIENSTES .....	38
4.1 Zur Struktur, Ausstattung und Arbeitsweise der Sozialen Dienste	38
4.2 Zusammenfassung: Die Organisationsdynamik des FB 600 und ihre Bedeutung für den Sozialen Dienst .....	42
5 HINWEISE UND VORSCHLÄGE ZUR WEITERENTWICKLUNG DES SOZIALEN DIENSTES MIT DEM ZIEL DER OPTIMIERUNG DER HILFEGEWÄHRUNG .....	45

BERICHTSTEIL B.....	51
6 WEITERENTWICKLUNG VON CONTROLLING UND BERICHTSWESEN. .....	51
6.1 Bestandsanalyse .....	52
6.1.1 Controlling-Organisation und Funktion .....	53
6.1.2 Controllingprozesse - Planung und Kontrolle .....	55
6.1.3 Controllingprozesse – Informationsversorgung (Berichtswesen) ..	58
6.2 Adressatenanalyse .....	64
6.2.1 Rat und Jugendhilfeausschuss .....	64
6.2.2 Verwaltungsvorstand .....	64
6.2.3 Fachbereichsleiter .....	66
6.2.4 Fachdienstleiter .....	67
6.2.5 Mitarbeiter des FD „Sozialer Dienst“ .....	68
6.3 Informationsquellen und Datenbereitstellung .....	69
6.4 Maßnahmen zur Weiterentwicklung Controllingkonzept .....	70
6.5 Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Planungsprozesse .....	71
6.6 Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Berichtswesens .....	75
7 OPTIMIERUNG DES RESSOURCENEINSATZES .....	82
8 EINSPARPOTENZIALE DURCH STEUERUNG DER FALLZAHLEN .....	85

## Ausgangslage und Auftrag

Die Stadt Emden beauftragte die Firma Dathe & Partner in Verbindung mit der Universität Koblenz- Landau, Herrn Prof. Schrapper per Schreiben vom 12.04.2006 mit der Durchführung einer Organisationsuntersuchung im Sozialen Dienst. Grundlagen für das Arbeitsprogramm war das Angebot vom 25.01.2006.

Aufgabe der Untersuchung des Sozialen Dienstes im Fachbereich „Jugend, Schule und Sport“ (FB 600) der Stadt Emden ist es, die Qualität der Aufgabenwahrnehmung der Sozialen Dienste insbesondere im Feld der kostenintensiven Hilfen zur Erziehung zu beurteilen und einzuschätzen, ob und ggf. wodurch diese sowohl unter fachlichen wie unter Kosten-Aspekten optimiert werden kann. Zu diesem Zweck sind mittel umfangreichen Datenauswertungen und Prozessanalysen unter aktiver Beteiligung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in jeweils eigenen „Untersuchungsbausteinen“ sowohl die Aspekte des Berichtswesens und Controlling als auch der Hilfeplanung, Fallführung und Angebotsentwicklung eingehend bearbeitet worden.(vgl. Dokumentation des Eingangsworkshop vom 30.6.2006)

Der Projektablauf mit seinen wichtigsten Stationen ist in der folgenden Übersicht dokumentiert:

	<b>Projektaktivität</b>
18.05.06	Erteilung des Auftrages
25.05.06	Informationsveranstaltung mit den Mitarbeitern/innen und konstituierende Lenkungsgruppensitzung Dathe / Schrapper / Stephan / Thiesmeier
30.06.06	Eingangsworkshop zur Feinplanung des Untersuchungsablaufes Dathe / Schrapper / Stephan / Thiesmeier
Juli - August	Desk Top Research Aktenanalyse
11.-12.09.06	Controlling-Workshop Organisation und Funktion I Dathe / Stephan

21.-22.09.2006	Workshop Hilfeplan-Prozessanalyse Schneider / Schraper / Thiesmeier
28.-29.09.2006	Controlling-Workshop Planung und Kontrolle II Dathe / Stephan
14.10.06	Auswertung und Zusammenführung der Ergebnisse Dathe / Schneider / Schraper/ Stephan / Thiesmeier
01.11.2006	Vorlage der Erhebungsergebnisse in der Lenkungsgruppe
16.11.06	Maßnahmen-Workshop Informationsversorgung III Dathe / Stephan
18.-19.01.07	Fachdienstübergreifender Workshop „Zukunftswerkstatt“ Schneider / Schraper / Thiesmeier
07.03.07	Vorlage, Präsentation und Erörterung des Gutachtenentwurfes mit der Lenkungsgruppe
April 2007	Vorlage der Endfassung des Gutachtens

In den folgenden Kapiteln erläutern wir die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung und unsere Empfehlungen.

Das vorliegende Gutachten wurde von Frau Dr. Eike Stephan und Brunhild Dathe von Dathe & Partner sowie Prof. Christian Schraper, Monika Thiesmeier und Vanessa Schneider von der Universität Koblenz erarbeitet.

Wir danken dem Auftraggeber und den Beschäftigten für die konstruktive Mitarbeit und die Bereitstellung der Daten und Unterlagen.

Berlin, im März 2007

## Berichtsteil A:

### 1 Hilfeplanung als Schlüsselprozess

In diesem Berichtsteil werden die Untersuchungsergebnisse und Vorschläge zur Weiterentwicklung und Optimierung für die Aspekte der Hilfeplanung, Fallführung und Angebotsentwicklung vorgestellt. Für diesen Teil verantwortlich sind in der Durchführung und Berichterstattung Dipl. Soz Arb. Monika Thiesmeier, Dipl. Päd. Vanessa Schneider und Prof. Dr. Christian Schrapper, alle Universität Koblenz.

### 2 Leistungen, Strukturen und Arbeitsweisen des Sozialen Dienstes (FB 651.2) - Ausgangslage und Fragestellungen

Zentraler Aufgabenbereich des Sozialen Dienstes im Fachbereich Jugend und Sport der Stadt Emden ist es, Leistungen der Unterstützung, Beratung und Hilfe für junge Menschen und Familien aus Emden in Krisen, Belastungs- und Notsituationen zu gestalten. Gesetzlich sind diese Leistungen im SGB VIII und hier vor allem in den Abschnitten 2 und 4 sowie unter den „anderen Aufgaben“ in den §§ 50ff. geregelt. Weitere gesetzliche Vorgaben zu diesen Aufgaben sind im BGB, dem Adoptionsvermittlungsgesetz, dem Jugendgerichtsgesetz, sowie dem niedersächsischen Ausführungsgesetz zum SGB VIII geregelt.

Umfangreiche und differenzierte Darstellungen und Analysen der Aufgabenfelder des Sozialen Dienstes im Rahmen der Gesamten Leistungen und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe finden sich in den aktuellen Berichten der Jugendhilfeplanung<sup>1</sup>. Hier werden sowohl die relevanten Lebensverhältnisse und Lebenslagen junger Menschen und ihrer Familien untersucht, als auch die Handlungsfelder und gesetzlichen Leistungen und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe, auch der Sozialen Dienste. Deutlich wird dabei vor allem, wie komplex Lebensverhältnisse von Kindern und Familien und die daraus zu erkennende Bedarfslagen einer öf-

---

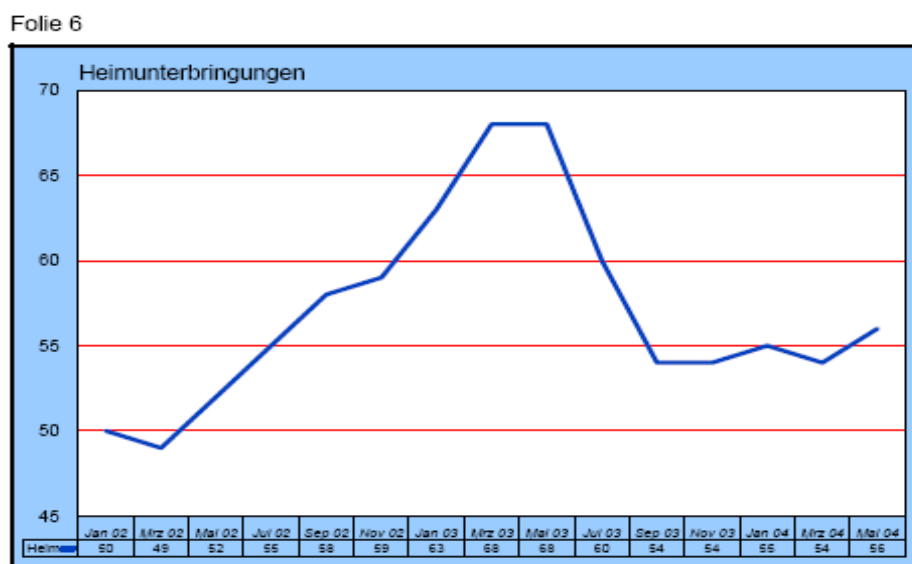
<sup>1</sup> Beiträge zur Stadtentwicklung, Sozialplanung: Emden. Familienfreundliche Stadt am Meer. Planungsgrundlagen für die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilfesystems in Emden, Teil 1 – 3, Emden 2004/2006

fentlichen Verantwortung und Unterstützung in Emden sind, aber auch wie vielfältig verbunden die Aufgaben und Leistungen der Sozialen Dienste mit anderen Infrastrukturleistungen und Unterstützungsangeboten gesehen und gestaltet werden müssen. (siehe dazu ausführlicher Punkt 3.3)

Ausgangspunkte für diesen Untersuchungsauftrag waren aber weniger die in diesem Planungsberichten deutlich werdenden Handlungs- und Entwicklungsbedarfe auch für die Aufgabenfelder des Sozialen Dienstes, sondern vielmehr die als problematisch eingeschätzte Fallzahlen- und Kostenentwicklung im Bereich der Hilfen zur Erziehung, hier insbesondere der stationären Hilfeleistungen etwa seit Anfang 2002.

## 2.1 Entwicklung der Fallzahlen und Kosten der Hilfen zur Erziehung 2002 bis 2005

Im Berichtsteil zu den Controllingaspekten des Untersuchungsauftrages werden Fallzahlen und Kostenentwicklung nochmals dargestellt, daher sollen an dieser Stelle knappe Hinweise auf die für die Situation und Problemlagen des Sozialen Dienstes bedeutsame Gesichtspunkte genügen.



Quelle: Planungsgrundlagen für die Weiterentwicklung des Kinder und Jugendhilfesystems in Emden, Teil 2, 2004/2005, S. 57

Zwischen Januar 2002 und Mai 2004 ist die Anzahl der Heimunterbringungen insgesamt um etwa 10 Prozentpunkte gestiegen, eine im bundesweiten Vergleich durchaus typische Entwicklung. Nicht sofort erklärbar ist hingegen der massive Anstieg zwischen März 2002 und März 2003 auf fast 70 Heimunterbringungen, der dann ebenso deutlich in nur 5 Monaten auf nahezu den Ausgangswert zurückgeht, bei dieser Zahl von ca. 55 Heimunterbringungen bleibt das Jahresendergebnis seitdem nahezu stabil (2005 = 55; 2006 = 53)

**Was ist in dieser Zeit passiert, war dies ein einmaliger „Ausrutscher“, oder werden dahinter grundlegende Probleme der Leistungsgewährung deutlich, die jederzeit wieder zu ähnlich dramatischen Fallzahlsteigerungen führen können, wie 2002/ 2003?**

Quelle: Präsentation zur Vorstellung des Zwischenberichts am 1.1.2006

Die Entwicklung der Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung spiegelt diese Fallzahlenentwicklung, nur zeitversetzt, wider, allerdings mit deutlich problematischen „Langzeitfolgen“:

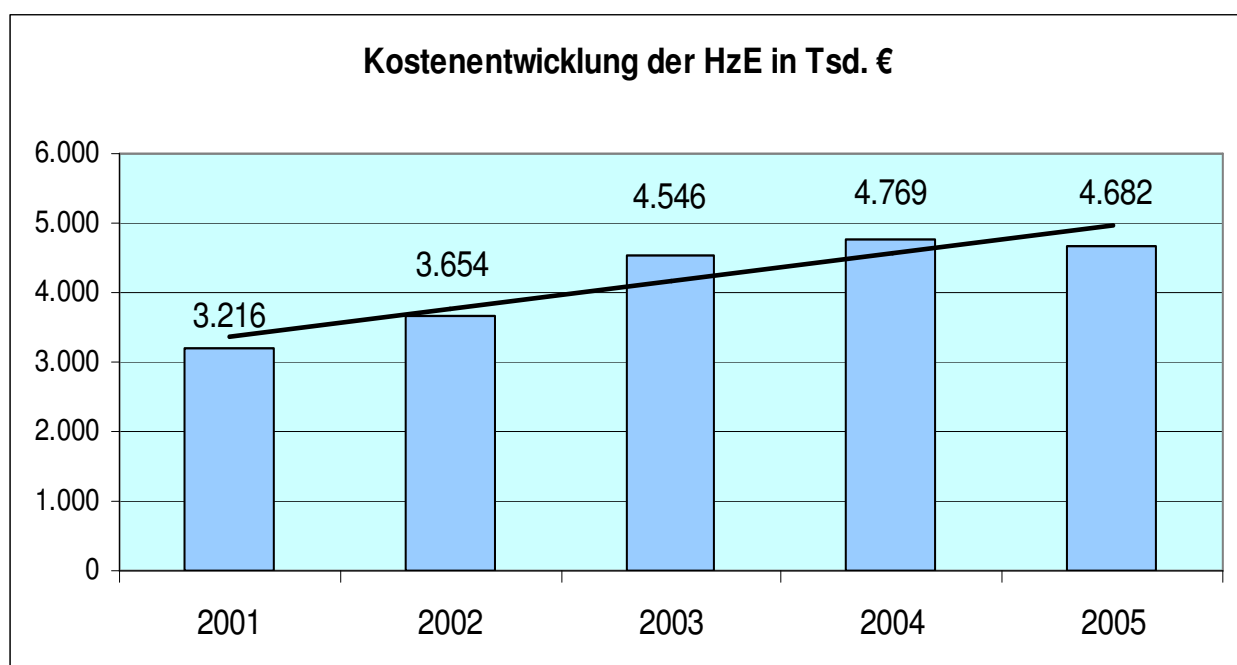


Abb.: Stadt Emden - Kostenentwicklung der Hilfen zur Erziehung



Auch hier zeigt sich ein sehr deutlicher Anstieg der Kosten zwischen 2001 und 2003, also in nur drei Jahren von 3,2 auf 4,5 Millionen Euro, also um gut 40% des Ausgangswertes. Der größte „Sprung“ lag auch hier zwischen 2002 und 2003 mit einem Kostenanstieg um fast 25%. Danach flacht die Steigerung deutlich ab, um im Jahr 2005 sogar wieder zu sinken, ein Trend, der sich in 2006 fortgesetzt hat. Gleichwohl sind die Ausgaben im betrachteten Gesamtzeitraum seit 2001 deutlich gestiegen.

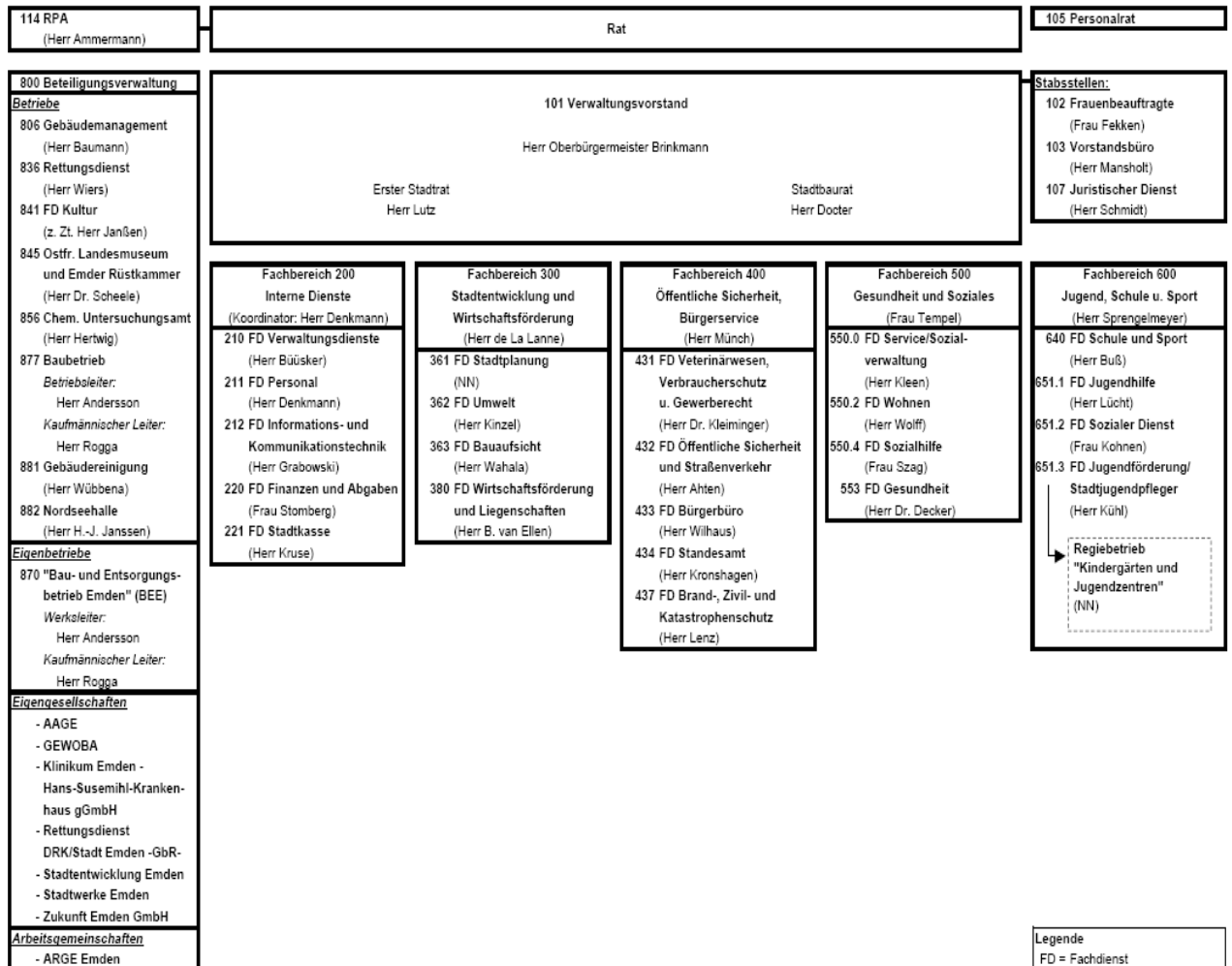
**Auch hier stellen sich Fragen: Was kann diese Kostenentwicklung erklären? Ist sie umkehrbar, werden hier veränderte Bedarfslagen von Kindern und Familien in Belastungs- und Notsituationen erkennbar, oder sind diese Ausgabenentwicklungen den Arbeitsweisen des Sozialen Dienstes zuzurechnen?**

## **2.2 Struktur und Geschichte des des Fachdienstes „Sozialer Dienst“ im Jugendamt/Fachbereich Jugend, Schule und Sport der Stadt Emden**

Unmittelbar nachdem in einem Auftaktworkshop mit allen beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fachdienste 651.1 (Jugendhilfe, hier wirtschaftliche Jugendhilfe) und 651.2 (Sozialer Dienst) Aufgaben, Fragestellungen und Vorgehensweise dieser Untersuchung vorgestellt wurden, sind Hinweise auf die besondere Verfassung und Geschichte des Sozialen Dienstes gegeben worden. Diese bezogen sich sowohl auf die spezifische Geschichte als auch auf die besondere Stellung des Sozialen Dienstes, und hier vor allem der Bezirkssozialarbeit, im Jugendamt bzw. Fachbereich Jugend, Schule und Sport der Stadt Emden.

## Zur Organisationsstruktur

Organisationsmodell für die Stadt Emden



Stand: 18.07.2005

Im Organisationsplan der Stadtverwaltung ressortiert der FD Sozialer Dienst als einer von vier FD im Fachbereich „Jugend, Schule und Sport“. Im FD 651.1 „Jugendhilfe“ werden neben der wirtschaftlichen Jugendhilfe und dem zentralen Fachbereichscontrolling auch die Vormundschaften/Beistandschaften sowie die städt. Erziehungsberatungsstelle geführt und der FD-Leiter ist stellvertretender Fachbereichsleiter. Im FD 651.3 „Jugendförderung“ werden vom FD-Leiter die Aufgaben des Stadtyugendpflegers wahrgenommen, neben den Jugendeinrichtungen werden in diesem Fachdienst auch die Aufgaben der Kindertagesbetreuung und seit neuerem der Tagespflege wahrgenommen.

Der Fachdienst „Sozialer Dienst“ gliedert sich nochmals in die spezialisierten Dienste der Jugendgerichtshilfe und des Jugendschutzes (3 Mitarbeiter/innen (MA)), des Adoptions- und Pflegekinderdienstes (2 MA) sowie eines eigenen Heimerziehungsdienstes (1 MA) auf der einen und der Bezirkssozialarbeit (7 MA) auf der anderen Seite.

(VZ = Vollzeitstelle)	FD-Leitung	Bezirkssozialarbeit	Pflegekinderdienst	Heimerziehungsdienst	Jugendgerichtshilfe	Jugendschutz
Beamte						
Angestellte	1 VZ (kommissarisch)	2 VZ 1 VZ red um 9 Std. 1 VZ red um 4 Std. 1 x 20 Std. befristet bis 31.5.07 aufgestockt auf VZ 1 1 x 25 Std. befristet bis 31.5.07 aufgestockt auf VZ	1 VZ 1 x 30,25 Std., ab 1.3 reduziert auf 20, 25 Std.	1 VZ	2 VZ 1 VZ Berufspraktikant	0,5 VZ
	20std. Verwaltung (bis zum Ausscheiden der Stelleninhaberin, voraus. 2009)	<b>befristete Anstellungen:</b> 1 x 29,5 Std. bis 31.5.07 VZ ab 1.4 für 12 Monate				

Tabelle: aktuelle Personalausstattung des FD 651.2 Sozialer Dienst (Stand 1.3.2007)

Auch wenn in Sozialen Diensten mit einem höheren Frauenanteil befristete Stellenbesetzung wg. Mutterschutz und Erziehungszeiten üblich sind, fällt doch der „Flickenteppich“ befristeter Stellenanteile und Stellenbesetzungen gerade in der Bezirkssozialarbeit auf. Hinzu kommt, dass gerade dort vier von sieben Mitarbeiter/innen bereits langjährig in diesem Bereich arbeiten, alle „Höhen und Tiefen“ dieses Arbeitsfeldes (siehe unten zur Geschichte des Sozialen Dienstes in Emden) mitgemacht haben und das altersbedingte Ausscheiden in absehbare Nähe gerückt ist. Eine mittelfristig berechenbare Personalplanung ist daher eine wesentliche Voraussetzung für die gewünschte Optimierung der Arbeitsabläufe und Arbeitsergebnisse in den Sozialen Diensten.

**Bemerkenswert sind an dieser Struktur darüber hinaus insbesondere vier Gesichtspunkte:**

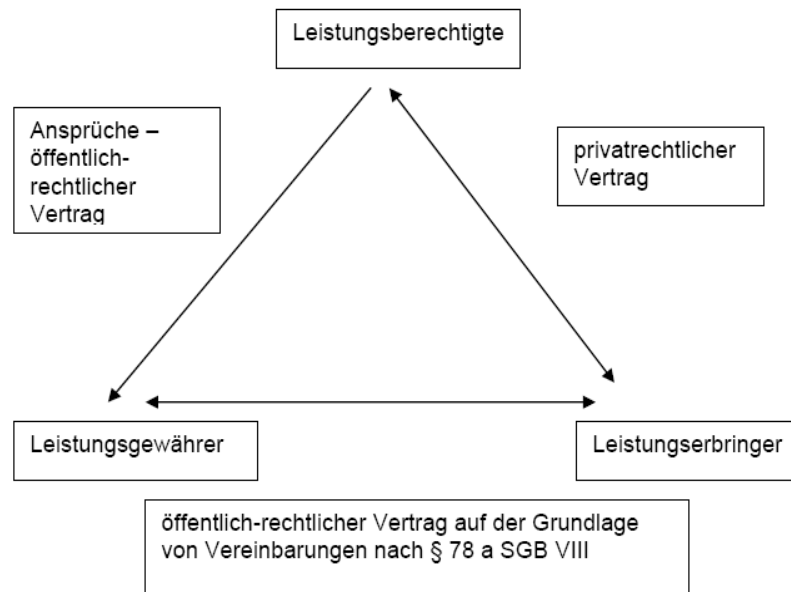
- Die umfassende Verantwortung des Fachbereiches 600 für Jugend, Schule und Sport; damit sind die Aufgaben der Jugendhilfe positiv verbunden mit Aufgaben der Infrastrukturgestaltung (Schule und Sport) und - zumindest auf den „ersten Blick“, weniger mit den Aufgaben der sozialen Krisen und Nothilfe
- Innerhalb des Fachbereiches allerdings sind die Aufgaben der Krisen und Nothilfe alleine dem FD Sozialer Dienst zugeordnet und andere, zumindest teilweise präventiv wirksame Arbeitsbereiche wie die Erziehungsberatung oder die neu aufgebaute Tagespflege sind den beiden anderen FD zugeordnet.
- Hinzu kommt noch, dass die fachliche und die wirtschaftliche Verantwortung für die Leistungen der Hilfen zur Erziehung in zwei FD getrennt wahrgenommen werden.
- Und zu letzt werden noch innerhalb des Sozialen Dienstes die Aufgaben weitgehend spezialisiert wahrgenommen, so dass der in dieser Untersuchung vor allem zu betrachtende Aufgabenbereich der Gewährung von Leistungen der Hilfe zur Erziehung vor allem in der Bezirkssozialarbeit wahrgenommen wird.

Wie funktional ist diese Struktur für eine optimale Hilfestellung im Bereich der Hilfen zur Erziehung?

In den Begegnungen und Gesprächen in den Workshops sind für uns Verletzungen und Enttäuschungen auf Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sozialen Dienstes deutlich spürbar gewesen; gleichzeitig haben diese ihre Bereitschaft und Fähigkeit zu konstruktiver Mitarbeit kaum beeinträchtigt. Allerdings ist die Skepsis ebenfalls deutlich spürbar, ob dieser Untersuchungsprozess tatsächlich zu nachhaltigen Verbesserungen der Arbeitssituation im Sozialen Dienst führen kann.



Personensorgeberechtigte (in der Regel Eltern), die sich in Situationen befinden, in denen sie die Versorgung und Erziehung ihrer Kinder ohne ausreichende Unterstützung und Hilfe nicht mehr angemessen gewährleisten können. Zur Verdeutlichung der komplexen rechtlichen Beziehungen bei der Erbringung von Hilfen zur Erziehung sei auf das sog. Sozialleistungsdreieck verwiesen<sup>2</sup>:

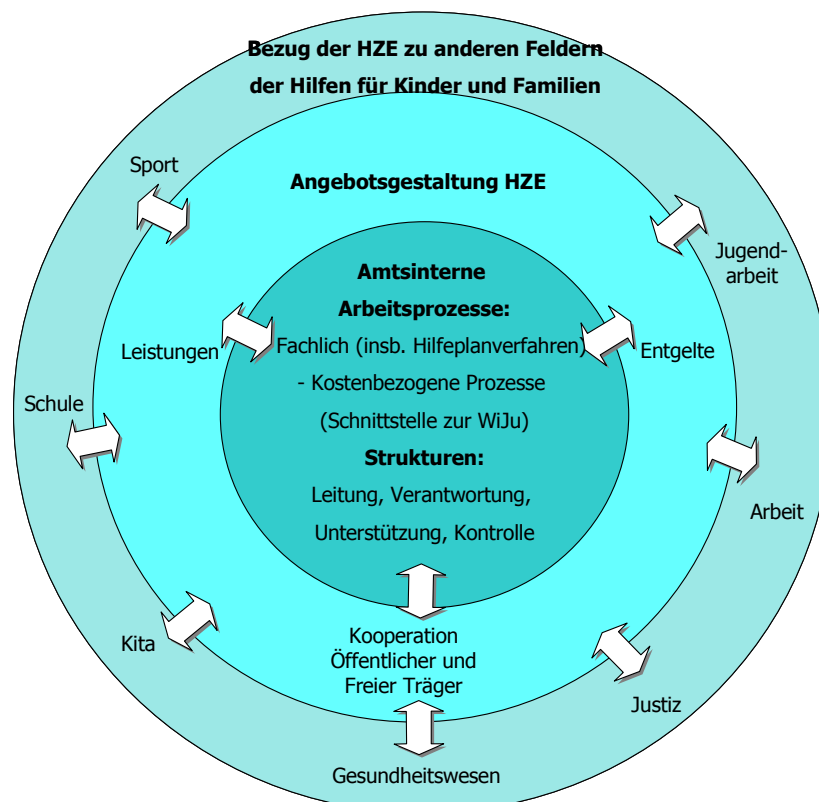


Leistungsberechtigte, in der Regel die personensorgeberechtigten Eltern, haben Rechtsansprüche gegenüber dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe, der diese zu prüfen und ggf. zu gewährleisten hat, für deren Gewährung ggf. auch Kostenbeiträge der Eltern eingezogen werden können. (Freie) Träger der Jugendhilfe erbringen die Leistungen der Hilfe zur Erziehung, für die sie im Rahmen der Hilfeplanung beauftragt werden und für die sie Leistungsentgelte beim öffentlichen Träger abrechnen. Eltern schließen privatrechtliche Verträge (auch mündlich) über die Erbringung von Betreuungs- und Erziehungsleistungen in Einrichtungen freier Träger, wofür diese unter anderem auch Aufsichtspflichten in Bezug auf § 8a SGB VIII zu erfüllen haben. Hier wird deutlich, dass in der Hilfeplanung nur ganz selten zwei der Akteure allein und ohne Auswirkung auf den Dritten ihre

<sup>2</sup> 1 Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, 5., vollständig überarbeitete Auflage, Juventa Verlag Weinheim und München, 2006, S.212 ff

Beziehung klären und Aufgaben wahrnehmen können. Umso bedeutungsvoller erscheint es, grundsätzliche Regelungen und Absprachen zwischen den professionellen Beteiligten nicht in jedem Einzelfall neu verhandeln zu müssen. Zur Wahrung der Würde der Leistungsberechtigten ist eine gemeinsame Betrachtung von Haltungen ihnen gegenüber und der Kultur des Miteinanders von entscheidender Bedeutung.

Die hier nur skizzierten gesetzlichen, strukturellen, methodischen und persönlichen Voraussetzungen an eine optimale Gestaltung der Schlüsselprozesse stehen im Mittelpunkt dieses Untersuchungsbausteins. Dabei sollte der Komplexität der Arbeitsprozesse auch mit einem hinreichend komplexen Untersuchungsaufbau und differenzierten Untersuchungsinstrumenten entsprochen werden. Mit einem „Blick von innen nach außen“ sind auf drei Ebenen die Voraussetzungen und Wirkungen der Hilfgewährung und Hilfeleistung im Bereich der Hilfen zur Erziehung untersucht worden. Das nachfolgende Schaubild macht die jeweils spezifischen Aspekte und Bezüge deutlich, die für die Gestaltung und den Erfolg von Hilfeplanung und Hilfgewährung verantwortlich sein können:



(1) Auf der innersten Ebene wurden die fachbereichsinternen Arbeitsprozesse der Fallbearbeitung im Sozialen Dienst sowie der Abstimmung und Zusammenarbeit

mit den anderen FD, hier insbesondere der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im FD 651.1 untersucht. Dazu haben wir sowohl eine exemplarische Analyse von 20 lfd. Einzelfallakten, die von den FD-Leitungen 651.1 und 651.2 nach repräsentativen Gesichtspunkten ausgewählt wurden durchgeführt (siehe Kap 3.1), als auch in strukturierten Interviews alle mit diesen Aufgaben befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Leitungskräfte befragt (siehe Kap 3.2).

(2) Dabei sind auch Aspekte der Angebotsgestaltung deutlich geworden, die durch Hinweise auf vorliegende Befunde zur sozialräumlichen Nutzung aus den Jugendhilfeplanungsberichten und eine eingehende Analyse der Zahlungen für in Anspruch genommene Leistungen der Hilfen zur Erziehung an Träger und Einrichtungen ergänzt wurden (siehe Kap.3.3 und 3.4)

(3) Entwicklungsperspektiven und Entwicklungspotentiale, wie sie von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aller Fachdienste des FB 600 für junge Menschen und Familien in Belastungs-, Krisen- und Notsituationen gesehen und für erforderlich gehalten werden, haben wir in einer zweitägigen Zukunftswerkstatt herausgearbeitet. (siehe Kap 3.5)

### **3.1 Analyse der Dienstanweisungen und Regelungen für die Leistungsgewährung und Hilfeplanung im FD 651.2**

Folgende verbindliche Dienstanweisungen sind derzeit für die Arbeitsprozesse der Leistungsgewährung im Sozialen Dienst in Kraft:

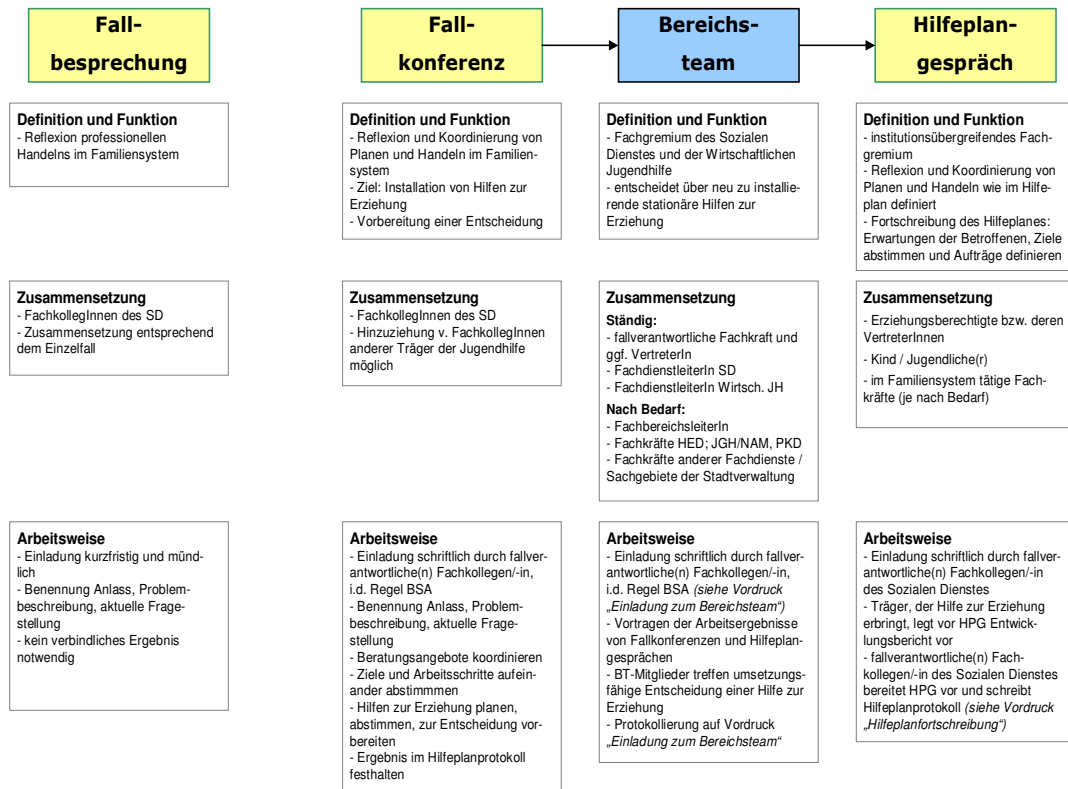
- Verfahrensweg zur Durchführung von Bereichsteams, vom: 14.08.2003  
Wann, wer einlädt; wer teilnimmt; Bereichsteam entscheidet über Jugendhilfemaßnahme; Dauer 6 Monate; Hilfeplankontrolle innerhalb 6 Monate + Besonderheiten bei stationären Maßnahmen, Kohnen
- Verfahrensweg zur Durchführung von Bereichsteams; Besonderheit bei stationärer Unterbringung, vom: 20.08.2003  
Inobhutnahme höchstens 14 Tage. Anschließende HzE zur Klärung nach Bewilligung durch FD-Leitung; Finanzplanung



- Verfahren Bereichsteam (grobe Skizzierung), vom 28.08.2003  
Wer lädt wen bis wann zum Bereichsteam ein
- Ergänzende Dienstanweisung zum Verfahrensweg zur Durchführung von Bereichsteams vom 14.08.2003, vom: 08.03.2004  
Änderung Bewilligungsfristen
- Verfahrensänderung zur Durchführung von Bereichsteams, vom: 16.08.2004  
Fachbereichsleitung nimmt am Bereichsteam teil, wenn Neuplanung nach §33, §34, §35a und Übergänge zu §41, oder die Fachdienste 651.1 und 651.2 keinen gemeinsamen Beschluss fassen können.
- Verfahrensänderung Bereichsteam, vom: 21.09.2004  
Kontrollen, Änderungen der Hilfen, Beendigungen usw. werden von der Fachdienstleitung Sozialer Dienst abgezeichnet und an die Fachdienstleitung Wirtschaftliche Jugendhilfe zur Prüfung weitergeleitet
- Ablauf Bereichsteam, vom: 22.09.2004
- Dienstanweisung zur Regelung des Verfahrens bei Leistungen der Jugendhilfe gemäß § 2 II Nr. 4-6 – mit Ausnahme von § 28 ( Erziehungsberatungsstelle )- und § 2 III Nr.1 und 2 SGB VIII
- Vertretungsregelungen, vom 12.05. 2005

Der Umfang und die Häufigkeit von Änderungen und Ergänzungen zu dem in Emden zentralen „Bereichsteam“ als Ort für das Zusammenführen von fachlicher und wirtschaftlicher Prüfung, Entscheidung und Kontrolle zeigen deutlich, wie sehr hier schon in den letzten Jahren nach „funktionierenden“ Abläufen gesucht wurde.

Eine nur als „Entwurf“ gekennzeichnete Übersicht über die Beratungs- und Entscheidungsorte zeigt zudem, wie komplex der Beratungs- und Entscheidungsprozess organisiert ist:



In den nachfolgenden Untersuchungsschritten Aktenanalyse und Prozessanalyse wird deutlich, dass in der aktuellen „Verfassung“ des FD 651.2 dieses komplexe Gefüge aus Prozessen und Gremien der Vorbereitung, Abstimmung, Kontrolle und Umsetzung kaum zufrieden stellend „funktioniert“.

Auch weitere, z. T. umfangreiche Regelungen und Arbeitskonzepte, die nicht den Status einer Dienstanweisung haben sind kaum geeignet, diese Probleme der formalen Organisation der Entscheidungsprozesse zu kompensieren:

- Zur Aktenführung im SD von 1991
- Zu Fallbesprechung, Helferkonferenz, Supervision, vom 12.10. 1994
- Vereinbarung zur Kooperation von Jugendhilfe und Schule in der Einzelfallhilfe, vom April 2005

Zurzeit wird im Sozialen Dienst eine Revision/Neugestaltung von Regelungen und Konzepten zur Hilfeplanung bearbeitet, die als Entwürfe mitgeteilt wurden. Ohne dass aber die in dieser Untersuchung aufgezeigt grundlegenden Probleme des FD

651.2 (siehe Kap. 4 und 5) aufgearbeitet werden, können solche Dienstanweisungen und fachliche Konzepte nicht sinnvoll greifen.

### **3.2 Aktenanalyse**

Um einen detaillierten Einblick in die Arbeitsabläufe von Entscheidungs- und Hilfeprozessen zu gewinnen, wurde in einem ersten Schritt eine Aktenanalyse durchgeführt. Unter Einbeziehung der fachlichen Erfahrungen und Einschätzungen der MitarbeiterInnen des FB 600 schloss sich in einem zweiten Schritt eine Prozessanalyse an.

Im Rahmen der Aktenanalyse wurden mehr als 20 Fallakten nach festgelegten Kategorien ausgewertet.

#### **Allgemeines zur Aktenführung**

Es gibt offensichtlich ein internes System der Aktenführung (nach Leistungen/Hilfen, Abrechnungen; z. T. durchnummeriert), das sich Außenstehenden ohne zusätzliche Erläuterung nur schwer erschließt.

- Die Einzelakten werden chronologisch - ohne inhaltliche Unterteilung - fortgeschrieben, was zu Doppelablegungen führt und das Auffinden bestimmter Einzeldokumente erschwert. Inhaltliche Unterteilung meint hier im chronologischen Fallverlauf eine Gliederung (eventuell durch ein Trennblatt) zum Beispiel nach Hilfearten.
- Hilfsmittel wie bspw. Aktendeckblätter/ Basisdatenblätter/ Hilfeübersicht gibt es zwar (und wurden offensichtlich in den letzten Jahren kontinuierlich weiterentwickelt), werden aber nicht immer genutzt bzw. nur unvollständig ausgefüllt.
- Einen Aktenabschluss gibt es lediglich in Form eines Vermerks (geschlossen am: ...).

In Bezug auf die Aktenführung und den Einsatz von Formblättern gibt es im Einzelnen Verbesserungspotential, dessen Ausschöpfung die Dokumentation ebenso erleichtern würde wie die Einarbeitung bei Fallübernahmen bzw. Fallwiederaufnahmen.

Die Einzelergebnisse der Auswertung von 20 Akten lassen sich - bezogen auf die vorgegebenen Analyse Kriterien (jeweils **fett** gedruckt) - wie folgt zusammenfassen:

1. **Anlass und Initiatoren** von Hilfen sind anhand der Akten klar zu erkennen. In der Regel liegt eine aktuelle Zuspitzung der (Gesamt-)Situation vor, die aufgegriffen wird und zum Kontakt zwischen den Betroffenen und dem Jugendamt führt. In den gesichteten Akten überwiegt der Anteil, in der der Kontakt nach Meldung/Anfrage (z. B. durch Familiengericht; Staatsanwaltschaft; Schule) von Seiten des Jugendamtes bzw. wo der Kontakt von Sorgeberechtigten auf Druck von außen gesucht wird. Dort, so lassen sich die dargestellten Hilfeverläufe interpretieren, wo die Eltern selbst den Kontakt suchen und von der Unterstützungsnotwendigkeit überzeugt sind, können die Hilfen am ehesten „greifen“ bzw. sind Verläufe gegeben, die nicht nur Schlimmeres verhindert, sondern auch positive Entwicklungen eröffnen.

2. Auch nach Sichtung von 20 Akten bleiben Fragen zu Fallzuordnungs- und Entscheidungsstrukturen offen: Erkennbar sind unterschiedliche Sachgebiete (z. B. Heimerziehungsdienst; Pflegekinderdienst, etc.). Wie darüber hinaus die **Fallverteilung** vorgenommen wird, welche Entscheidungsbefugnis die fallführenden Fachkräfte haben, welche Entscheidungen dem Bereichsteam und/ oder der Fachdienstleitung vorbehalten bleiben, sind nicht immer plausibel nachzuvollziehen. Deutlich wird hingegen, dass der Wechsel in der Fallführung den Zuständigkeiten der Hilfeart/Abteilung im Fallverlauf folgt.

3. **Entscheidungen** werden, soweit in den Akten erkennbar, i. d. R. auf der Grundlage des vom Sachbearbeiter erstellten Sozialberichts in den Bereichsteamsitzungen (gemeinsam? Mit Veto-Recht der Fachdienstleitung?) getroffen. **Grundlagen zur Entscheidung** bilden dabei

- die Sozialberichte der SD-Mitarbeiter bzw. die Verlaufsberichte der Leistungserbringer;
- die Anspruchsvoraussetzungen lt. Gesetzestext, für die in *strittigen Fällen auch Fachkommentare/Experteneinschätzungen recherchiert werden*;
- die Wünsche der Hilfesuchenden, soweit diese mit den Einschätzungen der Fachkräfte übereinstimmen,

- und (vor allem bei eingreifenden und teuren Hilfen) med./therapeutische Gutachten (Kinder- und Jugendpsychiatrie), denen dann auch mehr Gewicht beigemessen wird, als den eigenen Einschätzungen.
4. An **eigenen Diagnoseprozeduren und -verfahren** sind Hausbesuchs- und Gesprächsauswertungen, Reflexionen im Bereichsteam und Genogramme ersichtlich. Weitere Diagnoseinstrumente sind in der Hauptsache Aktennotizen, Berichte/Gutachten (von Gesundheitsamt, Staatsanwaltschaft, Schule, therapeutischer Begleitung, Kinder- und Jugendpsychiatrie, etc.), deren Inhalte aufgegriffen und den Entscheidungen zugrunde gelegt werden. Beim Einsatz eigener Instrumente wie bspw. den Organigrammen ist eine Auswertung/Stellungnahme/ Interpretation nicht ersichtlich.
  5. Dort wo Hilfeplangespräche stattfinden ist i. d. R. auch eine **Beteiligung der Erziehungsberechtigten und des jungen Menschen im Jugendlichenalter** gegeben. Kinder werden selten bzw. gar nicht beteiligt. Die Art der Beteiligung ist in Form von Zustimmung/Ablehnung der vorgeschlagenen Hilfe dokumentiert. Zitate/Äußerungen von Betroffenen z.B. zur Erläuterung oder Begründung werden kaum niedergeschrieben. Da das Kind/der/die Jugendliche selbst im gesamten Aktenverlauf ausgesprochen selten in Erscheinung tritt, entsteht der Eindruck, dass mehr über als mit dem jungen Menschen gesprochen wird.
  6. Obwohl mehrere Akten das Thema eindeutig tangieren (z. B. Misshandlungsvorfall in der Familie oder eine ausgesprochen kritische Gesamtsituation) werden Regelungen zum **Umgang mit Kinderschutzfragen** im Hilfeplanverfahren bzw. Strategien zur Vorgehensweise „im Fall der Fälle“ nicht ersichtlich.
  7. **Zielformulierungen** sind zwar in den meisten Hilfeplänen/Bereichsteamprotokollen gegeben, bilden im Hinblick auf Überprüfbarkeit aber eine Schwachstelle. Sie werden i. d. R. als Appelle (z.B. soll lernen, Gefahren einzuschätzen; Kind soll sich in Familie einleben) oder als Maßnahmen (z. B. Gespräche zur Verbesserung der familiären Kommunikationskultur) formuliert. Zuständigkeiten werden i. d. R. nur dann ausdrücklich benannt, wenn es um Zusatzmaßnahmen (z.B. Förderunterricht) geht. „Strategische Gesamtziele“ als gemeinsam getragenes Fernziel (bspw. Unabhängigkeit von Fremdhilfe) sind nicht erkennbar. Entsprechend bleibt die Beschreibung von Teilzielen und hierauf bezogenen Einzelmaßnahmen und Methoden unpräzise. Zielformulierungen,

Maßnahmen, Appelle und Methoden werden „vermischt“, nicht klar voneinander abgegrenzt dargestellt, so, dass auch die Darstellung von Zielveränderungen und die Erfassung der Zielerreichung diffus bleiben.

8. Hilfen werden i. d. R. mit der Vorgeschichte und einer Beschreibung der aktuellen Situation (Sozialbericht) begründet. Ausdrückliche Begründungen für die **Wahl der Hilfeart und des Leistungserbringers** werden vor allem im Konfliktfall schriftlich fixiert, richten sich bspw. gegen eine andere bzw. von anderer Seite gewünschte Möglichkeit.

9. Zum **Hilfeplanverfahren** wurden in den letzten Jahren offensichtlich Regelungen getroffen, die eine Verbindung zwischen Bereichsteamsitzung (als Fach- und Entscheidungskonferenz) und der Hilfeplanung herstellen. Grundzüge (Situation, Hilfeart, Ziele und Maßnahmen) werden im Bereichsteam festgelegt und im Hilfeplan aufgegriffen. Als „Interventionslogik“ in allen Fällen gilt ein situativ-problemzentriertes Eingreifen. Kontinuierliche, prozesshaft-ressourcenorientierte Begleitungen, die frühzeitig Unterstützungsbedarf erkennen, aufgreifen und rechtzeitig und nachhaltig gewähren, sind nicht erkennbar.

- Aus einigen Akten ist nicht erkennbar, ob neben den fallbezogenen Bereichsteamsitzungen und einer Übertragung der hier getroffenen Beschlüsse in das Dokument „Hilfeplan“ ein reguläres Hilfeplanverfahren unter Einbeziehung der Beteiligten stattgefunden hat. Eine Fortschreibung des Hilfeplans erfolgt in diesen Fällen in Verbindung mit Entscheidungen über die Weiterbewilligung der Hilfe (im Bereichsteam) auf der Grundlage der Entwicklungsberichte der Leistungserbringer.
- Hierdurch wirkt das HPV sehr „JA-lastig“, orientiert sich eher an institutionellen Vorgaben und Notwendigkeiten als am Bedarf und an den Bedürfnissen der Hilfesuchenden.
- *In mehr als einem Fall ist der HP von Konflikten überlagert (bspw. zw. Bereichsteam und wirtschaftlicher JH; zwischen KE/ deren Rechtsanwälte und JA; zw. Vormund und Jugendamt).*
- In einigen Fällen wirkt das Hilfeplanverfahren eher reaktiv, auf aktuelle Situationsveränderungen bezogen, mehr „nachgeschoben“ als planvoll gestaltet. Das heißt, häufig hat sich die Situation von einem Hilfeplangespräch zum nächsten bereits wieder derart stark verändert, dass nicht ü-

berprüft und fortgeschrieben wird, sondern neu geplant bzw. neue Hilfenformen/Leistungserbringer gefunden werden müssen.

- Ressourcen des jungen Menschen und seiner Familie werden ebenso wenig im HPV zur Unterstützung des Hilfeprozesses dokumentiert und aufgegriffen wie formelle und informelle Netzwerke.
- *Die Einhaltung der geplanten zeitlichen Abfolge der Hilfeplangespräche zur Zielüberprüfung und -fortschreibung mit Benennung von Zuständigkeiten/Verantwortlichkeiten und Methoden zur Zielerreichung unter Einbeziehung der Beteiligten bilden eher die Ausnahme.*
- Letzteres funktioniert dort am besten, wo auf eine langjährige Zusammenarbeit zwischen dem Sozialen Dienst und Leistungserbringer zurückgegriffen werden kann und die Einrichtung bereits von sich aus eine entsprechende Vorgehensweise fordert.

10. **Die Teamstrukturen** im Sozialen Dienst sind aufgrund der Aktenanalyse nicht transparent und eindeutig herauszuarbeiten. Offensichtlich existieren gute Arbeitsbündnisse ebenso wie „belastete“ Arbeitsbeziehungen.

11. Dass es **Regelungen** zum Informationsfluss **zwischen Sozialen Diensten und der wirtschaftlichen Jugendhilfe** gibt, lässt sich aus den Akten herauslesen. Ebenso scheint das Kontrollverfahren zwischen dem Sozialen Dienst und der wirtschaftlichen Jugendhilfe geregelt. Das „Wie“ erschließt sich aus den Akten nicht.

**Öffentliche Träger und Einrichtungen/ Dienste freier Träger** finden als Leistungserbringer Erwähnung. Diesbezügliche Schriftwechsel/Berichterstattungen/Telefonate im Vorfeld der Hilfe und im Hilfeplanverfahren fließen in die Überlegungen der Fachkräfte des Sozialen Dienstes ein und bilden z. T. Entscheidungsgrundlage in den Bereichsteamsitzungen. **Beteiligungsformen, Kooperationsbezüge und Kontrollverfahren zwischen JA und Leistungserbringern** sind entsprechend einseitig, überwiegend in Form der Berichterstattung, gegeben.

- Trotzdem spiegeln einige Hilfeverläufe eine gute Zusammenarbeit zw. Jugendamt, Einrichtung, dem Kind und den Eltern wider.
- Daneben werden in mehreren Akten konfliktträchtige Kooperationsbezüge

zw. JA und freien Trägern bzw. Leistungserbringern deutlich, die teils mit unterschiedlichen fachlich-inhaltlichen Vorstellungen, teils mit einem „holprigen“ Informationsfluss zusammenhängen.

- In Einzelfällen bleiben wichtige Informationen zwischen Bereichsteammitgliedern, zwischen JA (nach Zuständigkeitswechsel), zwischen Vormund, Einrichtungen, Pflegefamilie, Schulen etc. auf der Strecke.
- Offene Konflikte in der Zusammenarbeit zw. JA und SPFH-Kraft einerseits und MA des Kinderschutzbundes andererseits führen in einem Fall zum Scheitern der laufenden SPFH.

12. Die **Auftragsformulierung an Leistungserbringer** gestaltet sich unterschiedlich. Zum Teil werden gar keine Aufträge dokumentiert, oder diese sind sehr allgemein gehalten und i. d. R. an die Maßnahmen/Zielformulierungen lt. Protokoll der Bereichsteams angelehnt. Am klarsten wird der Auftrag dort formuliert, wo auf Erfahrungen (positiver) Zusammenarbeit mit dem Leistungserbringer zurückgegriffen werden kann, das Leistungsprofil der Einrichtung demnach bekannt ist und Vorgespräche mit allen Beteiligten von der Einrichtung verlangt werden.

13. Eine **kontinuierliche Fortschreibung der Hilfeplanung** mit Kontrolle und Überprüfung von Zielen, Dauer und Kosten ist durch die Protokolle der Bereichsteamsitzungen belegt. Daneben ist auch dort, wo regelmäßig Hilfeplangespräche stattfinden, eine kontinuierliche Fortschreibung im Hilfeplanverfahren mit entsprechender Zielverfolgung nicht immer gegeben. Die Kontinuität wird hier bspw. durch Nichteinhaltung des Zeitplans, durch Wechsel der Einrichtungen oder durch aktuelle Ereignisse mit akutem Handlungsbedarf durchbrochen.

14. Die **Kontrolle und Überprüfung von Anspruchsvoraussetzungen, Zielen, Dauer und Kosten** der Hilfemaßnahme erfolgt im Rahmen der Bereichsteamsitzungen.

15. Die Frage, **ob bei Hilfeangebotswechsel die Hilfen aufeinander aufbauen und Übergänge geplant und vorbereitet stattfinden**, lässt sich nicht eindeutig beantworten. In einigen Fällen ist - auch aufgrund von Sachzwängen - weder das eine noch das andere gegeben, in anderen Fällen beides oder nur das eine oder nur das andere. Oft beschränkt sich die Gestaltung des Übergangs auf



die Übermittlung bisheriger Berichte; in einigen Fällen ist auch dies nicht gegeben.

In einem Fall liefert eine begleitende ambulante therapeutische Behandlung über mehrere Einrichtungswechsel hinweg die notwendige Kontinuität im Hilfeprozess.

16. Die Zielerreichung spielt bei der **Begründung zur Beendigung von Hilfen** eine eher untergeordnete Rolle. Die gesichteten Akten verweisen lediglich in wenigen Fällen auf eine reguläre Beendigung der Hilfe.

- Hilfen werden beendet, weil Einrichtungen sich am Ende ihrer Möglichkeiten erleben; Eltern die Hilfe abbrechen oder der junge Mensch die Volljährigkeit erreicht. Entsprechend selten werden gezielte **Planungen der Hilfebeendigung** und der **Nachbetreuung** thematisiert
- In einem Fall wird Nachbetreuung in Form von intensiver Einzelfallhilfe und Elterngesprächen im Hilfeplangespräch festgelegt.

### **Gesamteinschätzung**

Deutlich wurde, dass sich erfolgreiche (in Bezug auf die Zufriedenheit der Beteiligten sowie auf eine positive Entwicklung des Kindes/der Eltern) Hilfeverläufe dort abzeichnen, wo von eindeutigen Problemstellungen mit klar umschriebenen Maßnahmen entsprochen werden konnte. Je komplexer hingegen die Ausgangssituationen und Problemlagen im Einzelfall sind, desto eher spiegelt sich dies im Hilfeverlauf in Form von Diskontinuität und Konflikten (auch zwischen den Fachkräften) wider. In diesen Fällen wird deutlich, dass den fallführenden Fachkräften zunehmend „die Fäden aus den Händen zu gleiten“ drohen.

Ohne dass dies ausdrücklich benannt wird, finden sich in den Akten deutliche Hinweise sowohl für hilfreiche Fallreflexionen im Team, konstruktiv gestaltete Hilfe und gelingende Kooperationen als auch Hinweise auf Hilfeabbrüche, gescheiterte Maßnahmen, Irritationen durch mangelhaften Informationsfluss und konfliktbehaftete Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern.

Offensichtlich ist, dass in den letzten Jahren eine intensive jugendamtsinterne Auseinandersetzung mit den Themen Steuerung, Controlling und Dokumentation stattgefunden hat, die sich sowohl in der Stringenz der Aktenführung und Falldo-

kumentation als auch in den Hilfeverläufen selbst niederschlägt; gleichwohl sind die Hinweise auf erhebliche Optimierungspotentiale deutlich.

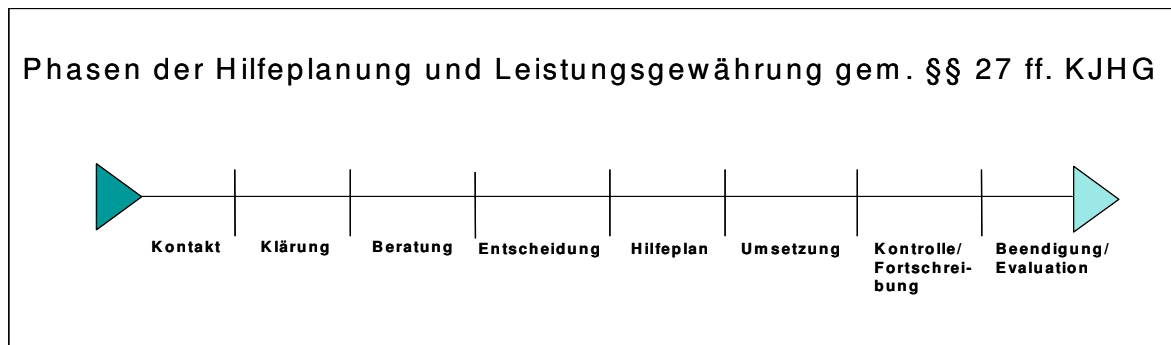
Zusammenfassend lassen sich aus der Aktenanalyse solche Optimierungspotentiale erkennen in Bezug auf:

- eine aussagefähige und nachvollziehbare Aktenführung und Dokumentation der Fallführung
- die fachbereichsinterne Zusammenarbeit und
- das hierbei insgesamt prägende konzeptionell-fachliche Selbstverständnis der Aufgaben der Hilfen zur Erziehung in und zwischen den beteiligten Fachdiensten, sowie
- die Verbindlichkeit der Zusammenarbeit mit externen Institutionen und Diensten, aber auch der stringenten Fallführung und Kontrolle gegenüber Leistungserbringern.

### **3.3 Struktur und Prozessanalyse**

Aufbauend auf die Analyse der Fallakten wurde in der Prozessanalyse besonderer Wert auf einen „doppelten Blick“ gelegt, d.h. zum einen sind die inhaltlich-konzeptionellen Aspekte und Probleme der Hilfeplanung und Hilfestellung untersucht worden, zum anderen organisatorisch-strukturelle Fragen und Rahmungen. In der Erhebungsphase wurden Interviews mit allen Mitarbeitern/innen und Führungskräften des FD 651.2 sowie mit den MitarbeiterInnen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im FD 651.1 zum Prozess der Hilfeplanung und Hilfestellung sowie mit den anderen FD-Leitungen im FB 600 zum Aufgabenfeld des Sozialen Dienstes geführt.

Die Gespräche waren strukturiert durch eine Orientierung an einem Phasenmodell ihrer zu untersuchenden Arbeitsprozesse



Unter Bezugnahme die Erkenntnisse aus der Aktenanalyse werden im folgenden Ergebnisse und Befunde in Form einer Stärke-Schwächen-Analyse vorgestellt, so wie sie bereits unmittelbar nach Abschluss der Interviewphase in Grundzügen allen beteiligten Fachkräften präsentiert worden sind.

### Die fachlich-konzeptionelle Ebene

Zu den Stärken zählt auf fachlich-konzeptioneller Ebene ein strukturiertes und geregeltes Verfahren in der Phase des Falleingangs und der Fallverteilung in den Bereichen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und der Jugendgerichtshilfe. Darüber hinaus hat die Bezirkssozialarbeit ein qualifiziertes und anspruchsvolles Verfahren der Fallverteilung entwickelt und eingeführt.

Ferner wurde (wie in der Aktenanalyse bereits angedeutet) eine Verbesserung in der Dokumentation der Hilfeprozesse durch eine strukturierte Form der Aktenführung berichtet.

Soweit in der Aktenanalyse und dem Analyseworkshop erkennbar, bleibt kritisch anzumerken, dass Fragen des Kinderschutzes, sowie der ambivalente Auftrag des Jugendamtes (der gleichzeitige Hilfe- **und** Kontrollauftrag) nicht offensiv in den Blick genommen werden.

Für die Arbeitsphase der Diagnose gibt es keine verbindlichen Instrumente und Verfahren, die ein qualifiziertes Fallverstehen ermöglichen und sicherstellen, wenngleich einzelne Fachkräfte durchaus qualifizierte Methoden beherrschen und auch z. T. einsetzen. Dementsprechend scheint die Entscheidung für eine Hilfeart eher situativ-defizitorientiert. Weiterhin bleibt der Eindruck bestehen, dass durch eine starke individuelle Prägung der Arbeit die Auswahl konkreter Hilfean-

gebote wenig nachprüfbar und daher eher störungsanfällig ist. Im Bereich der stationären Hilfen werden kaum Rückführungsoptionen und -planungen deutlich.

Werden Hilfeleistungen beendet, wird dies meist nur durch einen Vermerk in der Akte deutlich. Es findet keine verbindliche Auswertung bzw. Reflexion nach Beendigung eines Hilfeprozesses statt. Damit sind diese Erkenntnisse (auch) nicht für eine längerfristige Planung bzw. Steuerung nutzbar.

Im Gesamteindruck bleibt festzustellen, dass in der Planung einer Hilfe wenig an Gesamtzielen gearbeitet wird. „Strategische Gesamtziele“ als gemeinsam getragene Fernziele einer Hilfeleistung (bspw. eine Unabhängigkeit von Fremdhilfe) sind nicht erkennbar. Entsprechend bleibt die Beschreibung von Teilzielen und hierauf bezogenen Einzelmaßnahmen und Methoden unpräzise. Schwierigkeiten in der Zielformulierung und Zieloperationalisierung führen auch dazu, dass die Überprüfung der Ziele problematisch wird und viel Spielraum für Interpretationen bleibt. Die Hilfeverläufe zeichnen sich insgesamt eher durch ein situativ-problemzentriertes Eingreifen aus.

### **Die organisatorisch-strukturelle Ebene**

Zu den strukturellen Stärken zählen sicherlich die individuellen Kompetenzen der MitarbeiterInnen (zum Beispiel im Bereich Diagnose/Fallverstehen, s. o.), die in dieser Organisation ihre Anwendung finden können. Den individuellen Kompetenzen der Fachkräfte Rechnung tragend wird die Trennung von Vorbereitung und Durchführung der stationären Hilfen in einem ersten Schritt als Entlastung der anderen Dienste wahrgenommen.

Kritisch bleibt auch hier festzuhalten, dass formale Strukturen kaum mit inhaltlichen Bezügen und Gegebenheiten verknüpft und integriert erscheinen. So stützt die Organisation beispielsweise das (unter fachlichen Aspekten) qualifizierte Verfahren der Fallverteilung der Bezirkssozialarbeit nicht strukturell. In der fehlenden Integration von Struktur und Inhalt orientiert sich die Bezirkssozialarbeit in komplexen und strittigen Fallverläufen eher an Autoritäten von Außen, bzw. nutzt diese Erkenntnisse als Grundlage seines Fallverstehens. Der eigenständig (sozial)pädagogische Verstehensprozess geht so verloren und in Folge dessen entwickeln sich (oft) schwierige Entscheidungsprozesse. Dies hat (auch) Auswirkungen

auf die Phase der Erstellung des Hilfeplans. Es werden eher formale Kontrollen realisiert, wie zum Beispiel Bewilligungsfristen. Der fachlich-inhaltlichen Auseinandersetzung zur Entwicklung von kontrollierenden und sichernden Strukturen und Verfahren wird weniger Bedeutung beigemessen.

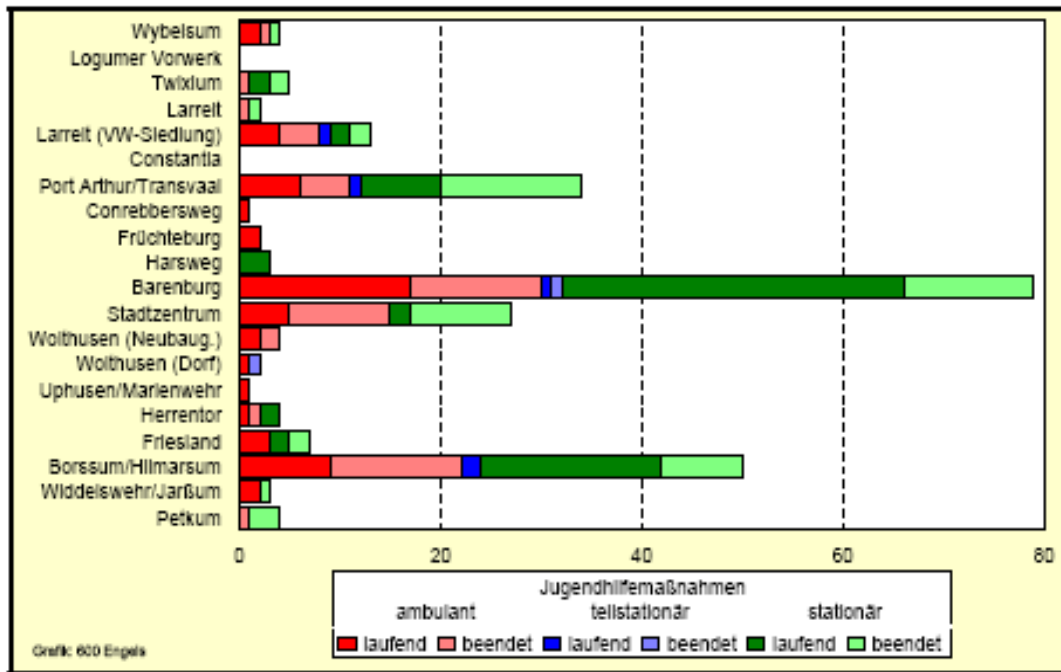
Im Hilfeverlauf selbst kommt es bei einem Wechsel der Hilfeart zu einem Wechsel der Fallzuständigkeit, wenn beispielsweise stationäre Erziehungshilfen erforderlich werden (→ Heimerziehungsdienst).

**Auf der fachlichen Ebene wird die Diskontinuität der Fallzuständigkeit und damit der Verlust des Blickes auf die gesamte Lebensgeschichte der jungen Menschen („roter Faden“) deutlich. Damit wird das bestehende Finanzcontrolling – so wichtig es ist – als strukturierendes Element im Hilfeplanprozess überfordert und überbewertet zugleich.**

### **3.4 Sozialräumliche Aspekte der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung in der Stadt Emden**

In den schon positiv erwähnten umfangreichen Analysen der Jugendhilfeplanung werden die im Blick auf fachbereichsinternen Strukturen, Ablauf und Konzepte bereits deutlich gewordenen Probleme in der Hilfeplanung und Hilfestellung nochmals in besonderer Weise deutlich:

**Grafik 108: Leistungen der Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 bis 35 KJHG in den Stadtteilen Emdens im Jahre 2004**



Quelle: Planungsgrundlagen für die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilfesystems in Emden, Teil 2, 2004/05, S. 50

**Diese Grafik zeigt zwei Strukturprobleme der Emdener Hilfepraxis überdeutlich:**

**(1) In drei Stadtteilen entstehen mehr als 60% der Leistungsgewährungen, allen voran im Stadtteil Barenburg mit gut 30%, gefolgt von Borssum/Hilmarsum mit gut 20% und Port Arthur/Transvaal mit fast 12%.**

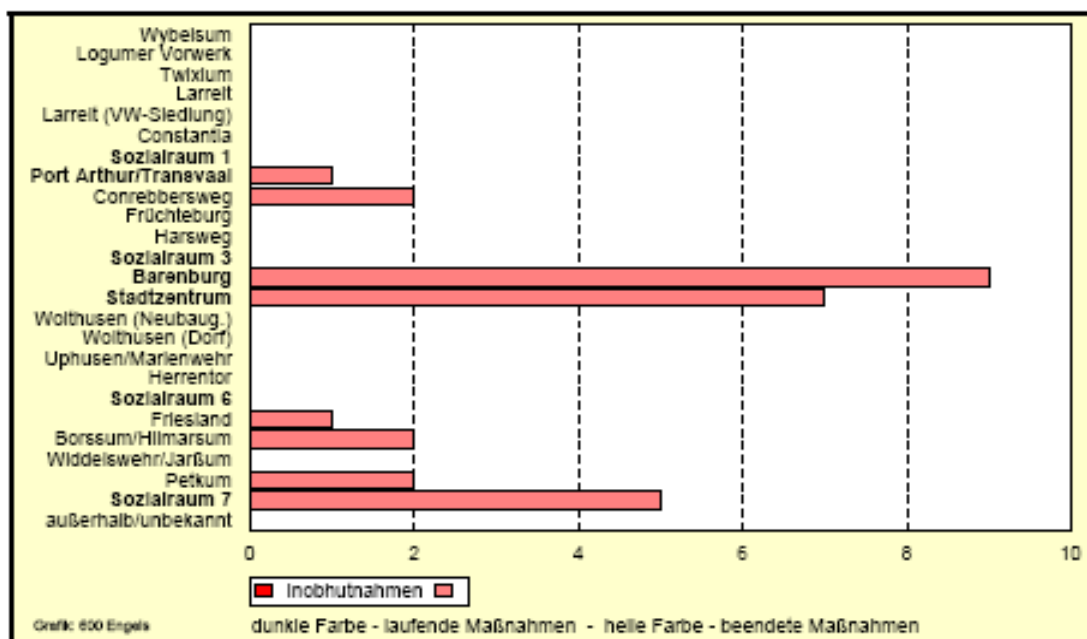
**(2) Die stationären Leistungen (Heimunterbringung und Pflegefamilien) überwiegen deutlich, nicht nur in den drei „auffälligen“ Stadtteilen, sondern insgesamt. Diese Situation hat sich trotz deutlicher Steigerungen der ambulanten Leistungen bis 2006 nicht grundlegend geändert, auch jetzt kommen noch fast drei stationäre Leistungen auf zwei ambulante.**

Beide Merkmale des Leistungsprofils der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Emden müssen schon jeder für sich Anlass, sich mit der Praxis der Leistungsgewährung kritisch auseinanderzusetzen. Verknüpft mit der vor allem in der Prozessanalyse

deutlich gewordenen Konzentration der Bezirkssozialarbeit auf einen reaktiven Krisen-Notdienst wird weiteres Potential für erhebliche Optimierungen der Leistungserbringung deutlich. Nur eine konsequente Verbindung der Unterstützungs- und Hilfeaufgaben der Sozialen Dienste mit präventiven Beratungsleistungen und vor allem den Infrastrukturleistungen der Kindertagesbetreuung und Jugendarbeit aber auch der Kooperation mit Schule, Ausbildung und dem Gesundheitsbereich vor allem und zuerst in den drei hoch belasteten Stadtteilen kann langfristig die fachlich wie finanziell gleichermaßen problematische Struktur der Leistungsgewährung verändern. Bevor im Kap 3.5. die Potentiale für eine solche Entwicklung des gesamten Fachbereiches aufgezeigt werden, soll noch eine weiterer vertiefender Blick auf problematische Aspekte der Leistungsgewährung im Bereich der Hilfen zur Erziehung geworfen werden.

Eine weitere Bestätigung für diese Analyse eines problematischen Gewährungsprofils findet sich in dieser Übersicht über die sog. Inobhutnahmen, also die Kriseninterventionen im Rahmen der SGB VIII Aufgaben.

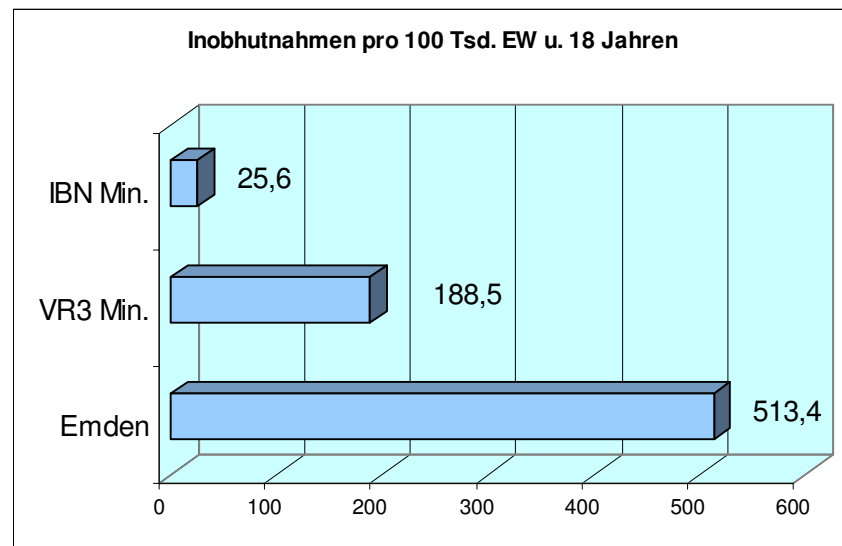
**Grafik 109: Leistungen der Hilfen zur Erziehung nach § 42 KJHG in den Stadtteilen / Sozialräumen Emdens im Jahre 2004**



Quelle: Planungsgrundlagen für die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilfesystems in Emden, Teil 2, 2004/05, S. 6

Auch hier werden wieder die extrem hohen Belastungen im Stadtteil Barenburg deutlich, daneben sind es jetzt aber vor allem das Stadtzentrum und auswärtige Jugendliche, die in Emden aufgegriffen werden oder um Inobhutnahme bitten.

Erst diese Vergleichszahlen aus dem Integrierten Berichtswesen Niedersachsen (IBN) zeigen die eigentliche Bedeutung dieser Werte für die Inobhutnahmen.



Hier ist Emden im Vergleichsring 3 beteiligt, gemeinsam mit Wilhelmshaven, Bremerhaven und Holzminden. Die Werte (absolute Fallzahlen) für die Inobhutnahmen, vergleichbar gemessen an 100.000 Einwohnern unter 18 Jahren, liegen in Emden um mehr als das dreifache über dem Wert der Stadt mit dem geringsten Wert der vergleichbaren Städte (Holzminden) und immer noch um das doppelte über der anderen Stadt (Wilhelmshaven) im Vergleichsring, die hierzu Angaben machen konnte. Der Durchschnittswert aller beteiligten niedersächsischen Jugendämter lag mit 157 sogar um fast 75% unter dem Wert, den Emden 2005 erreicht hat. Anzumerken bleibt, dass sich der IBN in Entwicklung befindet und daher noch keine zuverlässigen Daten bietet; allerdings lassen sich Tendenzen ablesen. In der vorläufigen Auswertung für das Jahr 2006 sind erste Änderungen ersichtlich.

**Schon in den Aktenanalysen und bei der Prozessanalyse gab es Hinweise auf eine Gewährungspraxis, die bei stationären Unterbringungen grundsätzlich eine vorherige Inobhutnahme zum Zwecke des sog. Clearings vorsieht. Diese Praxis ist dringend zu überprüfen.**

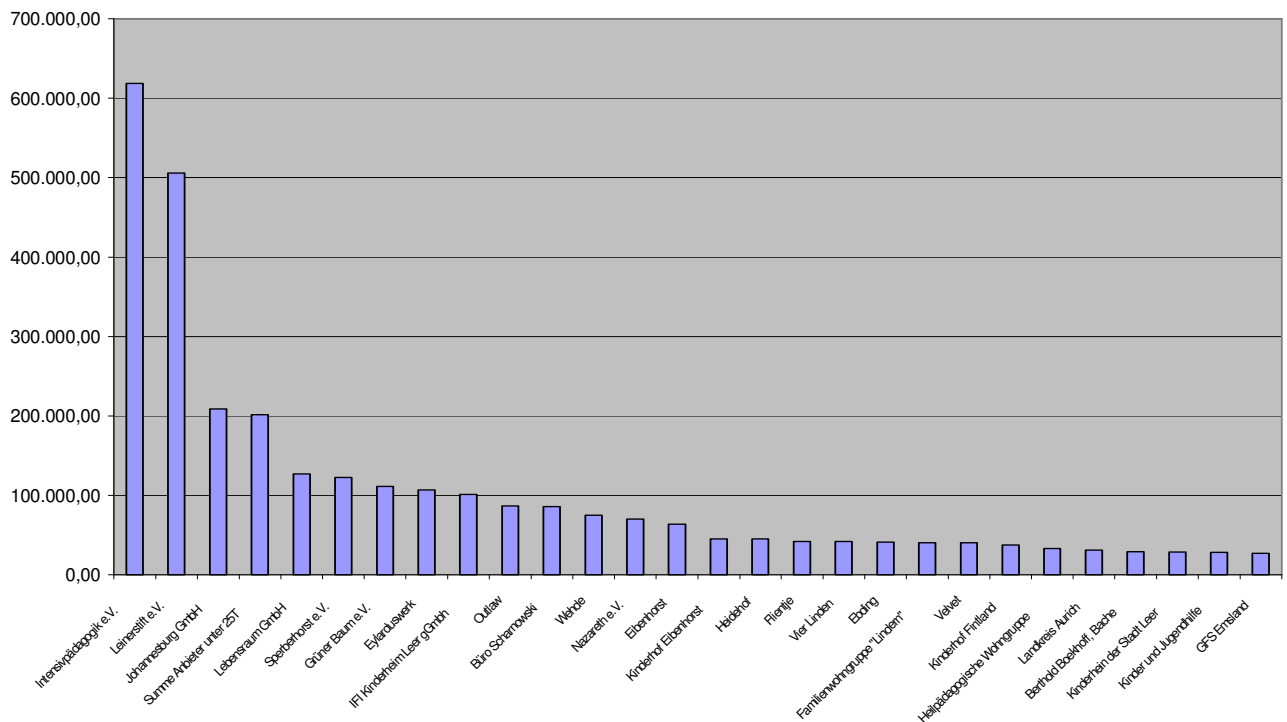


### 3.5 Leistungsanbieter und deren Inanspruchnahme 2003 bis 2006

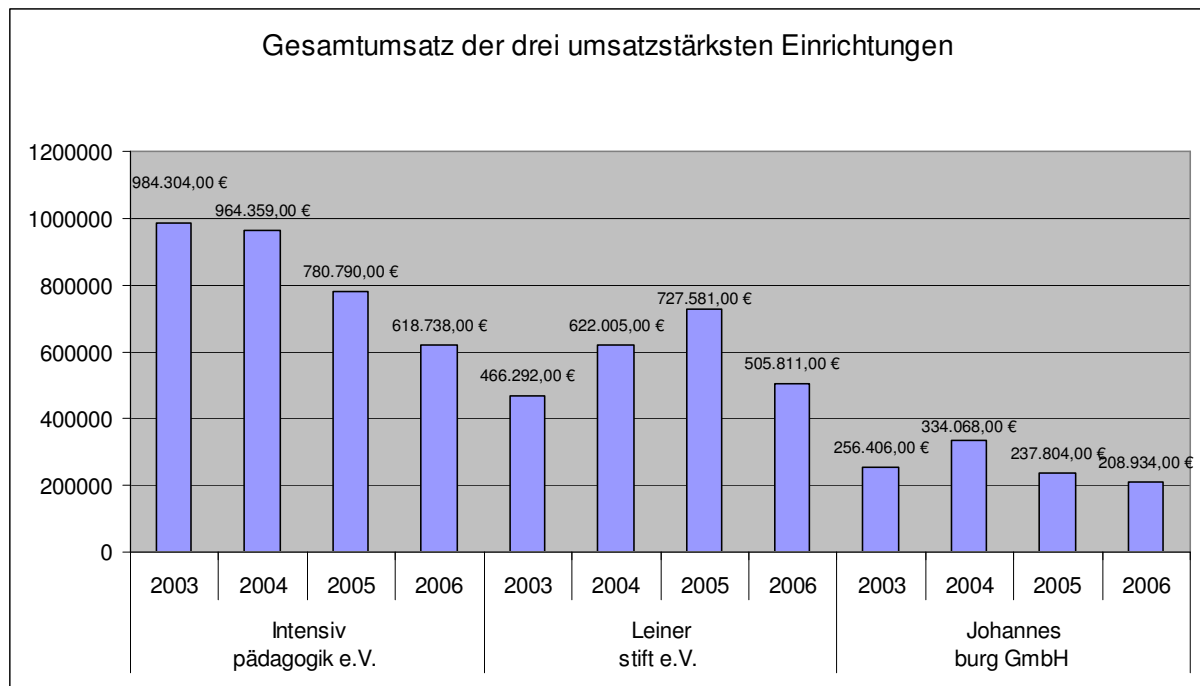
Ausgewertet haben wir hierzu eine Tabelle mit den Jahressummen aller Zahlungen für Hilfen zur Erziehung an die vom Sozialen Dienst in Anspruch genommenen Anbieter von Leistungen und Diensten, da ebenfalls aus den Aktenanalysen und den Interviews in der Prozessanalyse sich der Eindruck verdichtete, dass für einen Großteil der Leistungen nur wenige Anbieter in Anspruch genommen werden.

Für das Jahr 2006 zeigt sich folgende Verteilung, wobei alle Anbieter mit einer Jahresleistung unter 25.000 Euro zu einer Summe zusammengefasst wurden:

Gesamtausgabe pro Anbieter 2006



Im Verlauf der ausgewerteten Jahre 2003 bis 2006 wird deutlich, dass einige wenige Leistungsanbieter den größten Teil der Inanspruchnahme ausmachen. War im Jahr 2003 noch Intensivpädagogik e. V. der Anbieter mit der größten Inanspruchnahme, teilen sich im Jahr 2006 drei Anbieter (Intensivpädagogik e. V.; Leinerstift e. V. und die Johannesburg GmbH) den größten „Marktanteil“ der Hilfe zur Erziehungsleistungen aus Emden.



Ob diese Verteilung sachgerecht und produktiv oder problematisch ist, kann von uns an dieser Stelle nicht eingeschätzt werden. Dass es aber trotz umfangreicher Datenerhebung und Controllinganstrengungen erst mittels aufwendiger eigener Berechnungen möglich war, die scheinbar einfache Frage zu beantworten: Welche Leistungsanbieter wird in welchem Umfang in Anspruch genommen? macht aufmerksam für das Problem einer unter fachlichen wie unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ebenso aktiven Angebotssteuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung in Emden.

**In Verbindung mit den in Kap 3.4 deutlich gemachten Problemen der sozial-räumlichen Inanspruchnahme sowie dem überproportionalen Anteil der Inobhutnahmen sehen wir hier deutliche Optimierungspotentiale. Die schon mehrfach gelobte Datengrundlage der Jugendhilfeplanung muss hierzu unter aktiver Mitwirkung des Sozialen Dienstes sowie einer ergebnisorientierten Beteiligung der Leistungserbringer offensiver genutzt werden.**

### **3.6 Entwicklungspotentiale und Entwicklungsperspektiven**

Um den Stellenwert und die Funktion der Sozialen Dienste im Gesamtkonzept der Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Emden zu analysieren, vor allen Dingen aber um die Entwicklungspotentiale und Ressourcen entdecken zu können, wurde mit den beteiligten MitarbeiterInnen und Führungskräften der Fachdienste Jugendhilfe (651/1), hier einschließlich der städtischen Erziehungsberatungsstelle, Sozialer Dienst (651/2) und Jugendförderung (651/3) eine „Zukunftswerkstatt“ durchgeführt. Hierbei wird in einem Dreischritt zuerst nach den aktuellen Problemanzeigen und Veränderungswünschen gefragt, dann wird erarbeitet, wie die Organisation in fünf Jahren gestaltet sein soll, um abschließend erforderliche Realisierungsstrategien zu entwickeln. Im Mittelpunkt standen dabei die Zielgruppen und Arbeitsfelder der Sozialen Dienste sowie die Verbindungen und Kooperationen mit den anderen Arbeitsfeldern der Jugendhilfe und Fachdiensten im Jugendamt.

Bilanzierend lassen sich die im ersten Schritt von den Mitarbeiter/innen herausgearbeiteten Problemanzeigen auf zwei Ebenen (Einbindung in die Gesamtorganisation und Kooperationsbezügen bzw. Außenbeziehungen) festhalten.

#### ***Probleme und Perspektiven in der internen Rahmung bzw. Einbindung des FB 600 in die gesamte Stadtverwaltung***

Die bisherigen Ausführungen lassen die Bedeutsamkeit der Integration des Fachbereiches 600 in die gesamte Stadtverwaltung erkennen. Das Gesamtkonzept des Fachbereiches „Jugend, Schule und Sport“ und im Besonderen der Teil der Aufgaben des Sozialen Dienstes müssen strategisch mit dem Vorstand abgestimmt werden. Deutlich wird diese Forderung unter Bezugnahme der drei entwickelten Topziele (insbesondere Topziel 3) der Verwaltung im Budgetbuch für 2007: „Entwicklung der Rahmenbedingungen für Familien unter Berücksichtigung des demographischen Wandels“.

Neben der strukturellen und fachlichen Rahmung wird (auch) an dieser Stelle deutlich, dass das „Wissen voneinander“ und eine gegenseitige Wertschätzung die Verbindung untereinander und damit für eine positiv erlebte Kultur des Miteinanders förderlich ist. Dies beinhaltet allerdings auch eine gegenseitige Ver-

pflichtung der Information und Verantwortungsübernahme zwischen Fachdiensten, Fachbereich und Vorstand.

***Probleme und Perspektiven in den Kooperationsbezügen und Außenbeziehungen (z. B. freie Träger, Schule, ...)***

Darüber hinaus müssen bestehende Arbeitskonzepte (z. B. die Fremdunterbringung) beispielsweise dahingehend intensiv analysiert werden,

- ob die initiierten Hilfen sachgerecht sind,
- welchen Stellenwert die Elternarbeit einnimmt oder
- inwiefern Rückführungsoptionen im Blick behalten werden.

In Kooperation mit angrenzenden Arbeitsfeldern und Professionen (Schule, Ausbildung, Arbeitsamt, Gesundheit) deuten sich eine mangelnde Öffnung und eine fehlende aktive Kontaktgestaltung an. Perspektivisch bleibt die Frage zu klären, wie eine sinnvolle „Geh-Struktur“ des Sozialen Dienstes implementiert und ausgestaltet werden kann.

Der Fachbereich steht auch in der Verantwortung, frühzeitig Hilfen zugestalten. Dies verspricht nicht nur Einsparung von finanziellen Mitteln, sondern wird als eine insgesamt deutlich produktivere Strategie angesehen, als auf verdichtete Problemlagen mit intensiveren Eingriffen antworten zu müssen.

Allerdings gibt es so gut wie keine Vereinbarungen über die Refinanzierung solcher präventiven Leistungen der Jugendhilfe durch Krankenkassen (weil frühzeitig unterstützte Kinder später weniger krank sind) oder Arbeitsämtern (weniger arbeitslos ...) oder den Justizverwaltungen (weniger straffällig ...). Die für frühzeitige, ausreichende und qualifizierte Unterstützung und Hilfe anfallenden vermehrten Kosten fallen vor allem auf den Fachbereich und hier auch auf den Sozialen Dienst zurück, die damit immer wieder als Kostenverursacher in den Blick geraten. Aufgabe der Verwaltungsspitze und der Politik wäre es, die kommunalpolitischen Bezüge solcher Leistungsstrategien früher Unterstützung und Hilfe auch für Kinder und Familien in Belastungs- und Notsituationen im Blick zu halten und offensiv zu vertreten.

In einem zweiten Schritt wurden Perspektiven für die Entwicklung der Sozialen Dienste im Kontext und in Kooperation mit den anderen Aufgabenfeldern des

Fachbereiches entwickelt. Zur Orientierung ist dabei ein Modell einer als Ganzes wirksamen Jugendhilfe vorgestellt worden.

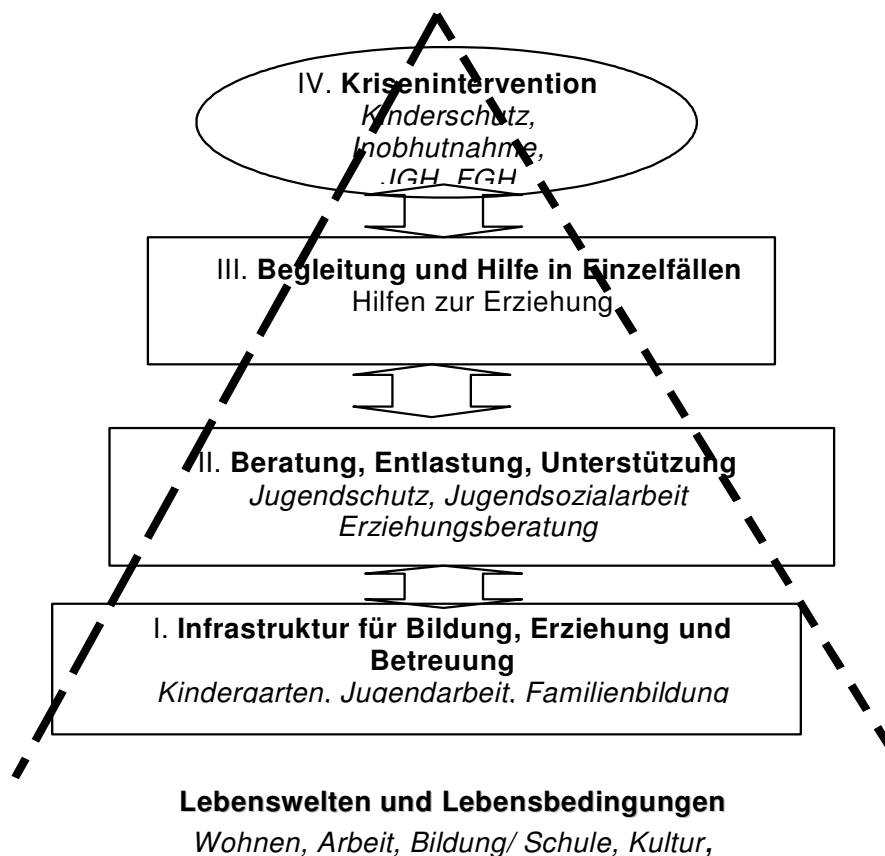


Abb. Jugendhilfe wirkt nur als Ganzes „gut“<sup>3</sup>

Eine wichtige Aufgabe des Sozialen Dienstes ist es, ein fachlich qualifiziertes Verfahren zur Krisenintervention zu entwickeln und vorzuhalten. Ein konkreter Vorschlag wurde dazu im Rahmen der Zukunftswerkstatt entwickelt und mit den beteiligten Fachkräften diskutiert. Danach sollen ca. vier (sozialpädagogische) Fachkräfte (2 männliche und 2 weibliche Personen) zur Verfügung stehen, in engem Kontakt mit kooperierenden Institutionen und angrenzenden Arbeitsbereichen wie z. B. Polizei, Richtern, Psychologen und Ärzten. Integriert in ein arbeitsfähiges Netzwerk (bestehend aus Krankenhäusern, Schulen, Kindergärten, verschiedenen Unterbringungsmöglichkeiten und den anderen Diensten des Jugend-

<sup>3</sup> Siehe dazu ausführlich in: Chr. Schrappner: Jugendhilfe wirkt nur als Ganzes (gut)?; in Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 5/2003, S. 175-184

amtes) kann ein solches Kriseninterventionsteam die anstehenden Aufgaben und Herausforderungen (u. a. §42 und § 8a KJHG) bearbeiten.

Neben einem funktionierenden und praktikablen Krisenmanagement haben die Fachkräfte im Sozialen Dienst zwei weitere, ebenso bedeutsame Aufgabenfelder zu bearbeiten:

(1) die Mitwirkung an der Gestaltung einer „Infrastruktur für Bildung, Erziehung und Betreuung“ vor allem mit ihren spezifischen Kenntnissen und Zugängen zu belasteten jungen Menschen und Familien. Wie sehr auch in Emden individuelle Belastungen und Hilfebedarfe auch sozialstrukturell geprägt sind, zeigen die sozialräumlich Auswertungen der Jugendhilfeplanung (siehe oben Kap. 3.4) deutlich. Hier wird insbesondere eine stärkere Zusammenarbeit des Sozialen Dienstes mit den Einrichtungen an Angeboten der Jugendförderung/Jugendarbeit sowie den Kindertageseinrichtungen und auch den Schulen für erforderlich gehalten,

(2) Die Koordination und Zusammenarbeit mit Einrichtungen und Diensten, die auch Beratung, Unterstützung und Hilfe für junge Menschen und Familien in spezifischen Lebens- und Problemsituationen anbieten, wie die Erziehungsberatung, Drogenberatung, psychosoziale Beiratsdienste, aber auch die Arbeitsverwaltung und für jüngere Kinder grundsätzlich der Gesundheitsbereich.

Für die „Kernaufgaben“ des Sozialen Dienstes, also die Unterstützung, Hilfe, Beratung und Begleitung (II und III) bedeutet dies eine Weiterentwicklung der Konzepte und Arbeitsweisen auf drei Ebenen (strukturell, inhaltlich und nach innen wirkend). Im strukturellen Bereich liegt der Bedarf in der Entwicklung von Leitlinien im Fachbereich mit der Setzung von Prioritäten und deren kontinuierlichen Überprüfung. Dies bedarf einer guten Verzahnung der Fachdienste untereinander. Auf der inhaltlichen Ebene müssen die Angebote und Hilfen fachdienstübergreifend in den Institutionen integriert werden - dort wo die Menschen leben. Deutlich wird dabei, dass eine Kultur vertrauensvoller Zusammenarbeit entwickelt und „gelebt“ werden muss, geprägt von grundsätzlicher Wertschätzung für die unterschiedlichen Aufgaben und Arbeitsfelder. Denn erst gelingende interne Kooperationsbezüge ermöglichen, dass der Fachbereich insgesamt nach Außen als Ganzes wahrgenommen wird und wirken kann. Wichtig bleibt (mit Blick auf die gesamte Pyramide), dass für eine gute Verbindung der Aufgabenbereiche von der Krisenintervention bis zur Infrastrukturgestaltung gesorgt werden muss.

## **4 Zentrale Befunde zu Strukturen, Konzepten und Arbeitsweisen des Sozialen Dienstes**

Deutlich geworden ist bereits, dass es für diese Untersuchung des Sozialen Dienstes im FB 600 der Stadt Emden weder einfache Fragestellungen gibt, z.B. warum wird zuviel Geld ausgegeben, noch einfache Analysen, z.B. weil die Arbeitsabläufe nicht optimal organisiert sind. Vielmehr offenbart sich hinter der berechtigten Problemanzeige deutlich gestiegener Ausgaben ein komplexes Gefüge struktureller und prozessualer, aber auch kultureller und personenbezogener Bedingungen und Entwicklungen. Bevor im Kap. 5 Hinweise und Vorschläge zur erforderlichen Weiterentwicklung und Optimierung von Strukturen und Arbeitsweisen - insbesondere, aber nicht alleine - im Sozialen Dienst gemacht werden, sollen die zentralen Befunde der Untersuchung in sieben Thesen zusammengefasst werden.

### **4.1 Zur Struktur, Ausstattung und Arbeitsweise der Sozialen Dienste**

#### ***1. Der Soziale Dienst als FD 651.2 ist als eines von vier Arbeitsfeldern im FB 600 konzeptionell richtig positioniert und strukturell tragfähig verankert***

Die Zuordnung der Aufgaben der Unterstützung und Hilfe für junge Menschen und ihre Familien in Belastungs-, Krisen, und Notsituationen zu einem Fachbereich „Jugend, Schule und Sport“ signalisiert die Zugehörigkeit dieser Aufgaben zu den „positiven“ Aufgagen der Daseinsvorsorge durch Infrastrukturgestaltung in den Bereichen Kultur und Bildung. Damit sind die strukturellen Voraussetzungen geschaffen, der ebenso traditionsreichen (Einheit der Jugendhilfe) wie modernen (Jugendhilfe wirkt nur als Ganzes gut) Konzeption einer integrierten und an einer umfassend verstandenen „Gestaltung positiver Lebensbedingungen für junge Menschen und Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“ (Programmsatz des SGB VIII § 1) gerecht zu werden.

**2. *Allerdings sind in den letzten Jahren diese Vorteile der strukturellen Einbindung des Sozialen Dienstes deutlich geschwächt worden.***

Dass die Vorteile der Integration des Sozialen Dienstes in einen Fachbereich, der nicht zuerst und wesentlich mit Aufgaben der Krisen- und Nothilfe identifiziert nicht so genutzt werden konnten, hat u. E. vor allem vier Gründe:

- Zum einen hat die „Leitungsvakanz“ des Sozialen Dienstes eine aktive Beteiligung an den Umstrukturierungen der Stadtverwaltung und des Jugendamtes deutlich erschwert und verhindert, dass aus dem Sozialen Dienst
- eine, dieser Konzeption entsprechenden Rolle und Funktion offensiv mit gestaltet werden konnte.
- Aus den gleichen Gründen konnte innerhalb des Sozialen Dienst die Chance einer konzeptionellen Integration des „Allgemeinen“ und der „Besonderen“ Dienste nicht genutzt werden, was zu einer für die Größe und Aufgabenstellung unproduktiven Spezialisierung geführt hat. Verschiedene Arbeitsbereiche des Sozialen Dienstes haben sich aus unterschiedlichen Gründen zu eigenen Diensten, wie zum Beispiel der Heimerziehungsdienst, entwickelt. U. E. nach wird durch die Aufgliederung in spezielle Untereinheiten im kompletten Hilfeverlauf der Blick weg von dem Gesamten, hin auf die jeweils aktuellen Ereignisse und Problemlagen gelenkt. Darüber hinaus scheinen für die Größe des JA das Verhältnis von „allgemeinen“ und „besonderen“ Diensten unangemessen und unproduktiv.
- Weiter hat sich der Soziale Dienst und hier insbesondere das Sachgebiet „Bezirkssozialarbeit“ aus Gründen der Arbeitsbelastung und wiederum aufgrund mangelnder Leitungsorientierung kaum in der erforderlichen Weise an der sozialraumorientierten Jugendhilfeplanung sowie einer aktiven Einflussnahme auf die Gestaltung der Angebote der Träger und Einrichtungen beteiligen können.
- Und nicht zuletzt ist wiederum aus den gleichen Gründen der Soziale Dienst in die Verantwortung für die finanziell-wirtschaftliche Seite seiner Leistungsgewährungen nicht ausreichend eingebunden worden.



### **3. Die Beratungs- und Entscheidungsstrukturen für Leistungen der Hilfen zur Erziehung sind geprägt durch das Auseinanderfallen von Fach- und Finanzverantwortung sowie eine Über- und Unterregulation zugleich**

Die bekannte „Leitungsvakanz“ im Sozialen Dienst, ein Ausdifferenzieren von Verantwortungsbereichen, die unzureichende Integration insbesondere der Bezirkssozialarbeit in die konzeptionelle Weiterentwicklung des FB sowie z. T. auch die starke Position weniger Leistungsanbieter, haben zu zahlreichen Versuchen geführt, die problematischen Kostenentwicklungen im Bereich der (stationären) Hilfen zur Erziehung zum einen durch hierarchische Kontrollen und andererseits durch vermehrte Kontroll- und Controlling-Anstrengungen im FD 651.1 (Jugendhilfe) in den Griff zu bekommen. Auch wenn dies zu einem Stopp des Kostenanstiegs für Hilfen zur Erziehung seit 2005 geführt hat, sind diese Versuche längerfristig und vor allem strategisch nicht erfolgreich, da die grundlegenden Probleme und Ursachen für diese Kostenentwicklungen nicht bearbeitet sind

### **4. Die personelle Situation im FD 651.2, insbesondere des Sachgebietes Bezirkssozialarbeit ist problematisch.**

Langjährige Arbeit im Bereich vor allem der Bezirkssozialarbeit mit zahlreichen Anstrengungen, zur notwendigen Weiterentwicklung der Arbeit beizutragen und zugleich „angesammelte“ Enttäuschungen und Verletzungen, haben zu einer für Mitarbeiter/innen und Leitung belastenden Situation im FD 651.2 geführt. Unmittelbare Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung sind nicht feststellbar, allerdings eine deutliche Tendenz, sich auf die „Pflichtaufgaben“ der Nothilfe und Leistungsgewährung von Hilfen zur Erziehung zurückzuziehen. Gleichzeitig überrascht die Bereitschaft und Fähigkeit, trotz aller Belastungen konstruktiv an einer unstrittig für erforderlich gehaltenen Weiterentwicklung der Bezirkssozialarbeit mitzuwirken. Ob die personelle Ausstattung der Sozialen Dienste insgesamt ausreichend und sachgerecht ist, kann erst beurteilt werden, wenn die zahlreich deutlich gemachten Struktur- und Konzeptprobleme bearbeitet werden, da es entscheidend von der inneren Struktur und Verfassung sowie von der Funktion und Integration der sozialen Dienste in das System der gesamten Kinder- und Jugendhilfe in Emden abhängt, welche Personalausstattung erforderlich ist.

**5. Die sächliche und räumliche Ausstattung des Sozialen Dienstes ist nach Umzug zum Jahresbeginn 2007 weitgehend zweckmäßig, allerdings fehlen Mittel für notwendige Arbeitsmittel (Moderation, Präsentation) und Fachliteratur, für familien- und kindgerecht ausgestattete Beratungsräume.**

**6. Konzeptionell-methodisch sind für die zentralen Aufgaben der Diagnostik und Fallsteuerung erforderliche fachliche Kompetenzen zwar individuell zum Teil vorhanden, organisatorisch aber weder verbindlicher Standard noch gepflegt und abgesichert.**

Für die professionell anspruchsvollen Aufgaben der Prüfung und Gewährung von Hilfen zur Erziehung müssen sozialpädagogische Fachkräfte entsprechende Methoden der Kontaktgestaltung, Diagnose, Planung und Evaluation verfügen, professionelle Beratungs- und Hilfebeziehungen gestalten können, sich mit modernen Hilfekzepten auskennen und komplexe Arbeitsprozesse zielgerichtet und effektiv organisieren können. Über die hierzu erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen verfügen die Fachkräfte des Sozialen Dienstes in Emden in erheblichem Maße. Allerdings ist nicht ausreichend erkennbar, welche dieser Methoden und Kenntnisse von den Fachkräften verbindlich erwartet werden, wie dies in der Organisation kontrolliert und was für die notwendige Pflege und Weiterentwicklung getan wird. Problematisch ist auch die Praxis, stationäre Unterbringungen regelmäßig mit einer zweiwöchigen, als Inobhutnahme abgerechneten, Unterbringung zum Zwecke der Klärung zu beginnen.

**7. Die Aufgaben des „Schutzes von Kindern vor Gefahren für ihr Wohl“ sind weder konzeptionell ausreichend noch organisatorisch eindeutig genug gestaltet.**

Nicht erst seit Kevins Tod in Bremen gehören die Kinderschutzaufgaben zu herausragenden Pflichten der Jugendhilfe. Dabei erfordert die immer komplizierte Verbindung von Hilfeleistungen und Kontrollpflichten in besonderer Weise geklärte Arbeitsweisen, Strukturen und Rollen. Obwohl diese Aufgaben in Emden auch aktuell sorgfältig wahrgenommen werden, sind deutliche Schwachstellen erkenn-



macht aber auch den inneren Zusammenhang dieser Hierarchie in Ansehen und Wertschätzung deutlich: Die einen können u. a. auch deswegen so deutlich oben sein, weil die anderen seit Jahren so deutlich unten sind, d.h. alle schwierigen Themen und Konflikte des Jugendamtes auf sich ziehen. Der FD Sozialer Dienst wird in starkem Maße mit der Wahrnehmung, dem Ansehen und der Problematik seiner Klientel identifiziert.

Seit mehreren Jahren ist im Jugendamt, heute FB 600, und in der Gesamtorganisation der Stadtverwaltung Emden offenbar und bekannt, dass im FD Sozialer Dienst ein Leitungsvakuum vorhanden ist. Häufige und lange Krankenzeiten sind der äußere Ausdruck dieser Situation. Unzureichende Anleitung und Kontrolle ebenso wie fehlende Vertretung und fehlender Schutz der Mitarbeiter/innen sind die innere Konsequenz dieser Situation.

Folgerichtig wählt die Organisation nach mehreren erfolglosen Versuchen einen stellvertretenden FD-Leiter für den Fachdienst Sozialer Dienst, ohne ihn mit erforderlichen Funktionen ausgestattet zu haben. Dadurch war es nicht möglich, die lange überfällige Leitungsaufgabe angemessen und nach innen und außen glaubwürdig auszufüllen.

Nachdem die Position des Jugendamt- bzw. Fachbereichsleiter in Emden jahrzehntelang mit Verwaltungsfachkräften besetzt war (Prigge, Saathoff), wählt die Organisation 2004 den damaligen FD-Leiter „Jugendförderung“, Thomas Spengelmeier, zum neuen Fachbereichsleiter. Er ist nicht nur der erste Sozialpädagoge in dieser Position, sondern ist auch aus seiner vorherigen langjährigen Tätigkeit als Stadtjugendpfleger bekannt für fachliche Präsenz, Ideenreichtum und Durchsetzungsvermögen. Konzeptionell tritt er für eine Jugendhilfe ein, die sich aktiv an der Gestaltung positiver Lebensbedingungen für junge Menschen und Familien in Emden einsetzt und nicht nur die Problemfälle anderer Bereiche der Erziehung, Bildung und Versorgung von Kindern „entsorgt“

Die zentrale Frage ist, welchen Stellenwert und Auftrag der FD Soziale Dienste in diesem Konzept einer aktiven Jugendhilfe einnehmen und ausfüllen kann? In der jetzigen Situation und mit der belasteten Tradition droht der FD Soziale Dienste auf sein Fremd- und Selbstbild als „Müllhalde“ reduziert und festgelegt zu werden. zz. ist die Kooperationsbeziehung zwischen FB-Leitung und Bezirkssozialarbeit von großer Ambivalenz gekennzeichnet, es gibt Hoffnung. Verständnis und

Wertschätzung auf beiden Seiten aber auch Ungeduld, Resignation und Misstrauen. Die aktuelle Situation hat geradezu etwas Tragisches – wollen und nicht können.

Die Verantwortung für diese schwierige Verfassung des FD Soziale Dienste ist nicht einzelnen Personen oder Bereichen des FB 600 und der Gesamtorganisation Stadtverwaltung zuzurechen (Suche nach „Schuldigen“). Vielmehr sollte deutlich geworden sein, dass alle, Mitarbeiter wie Leitung auf den verschiedenen

Ebenen ihren - sicherlich unterschiedlichen - Anteil und ihre Verantwortung dafür tragen, dass notwendige Weiterentwicklung im Feld der Sozialen Dienste nicht produktiv vorangebracht werden konnte.

Die deutlich gewordene Notwendigkeit zur Weiterentwicklung der Konzepte und Aufgabenwahrnehmung insbesondere der Hilfeplanung und Hilfestellung (siehe Stärken und Schwächen), kann allerdings nur glaubwürdig und damit

Erfolg versprechend in Angriff genommen werden, wenn

- zum einen die seit Jahren schwelenden Konflikte um die Besetzung der Leitungsstelle im FD Soziale Dienste endlich lösungsorientiert bearbeitet werden und
- zum zweiten der Stellenwert und die Funktion der Sozialen Dienste im Gesamtkonzept der Jugendhilfe in Emden positiv gefasst und ausgefüllt werden kann.

Deutlich hervorzuheben ist, dass die Bezirkssozialarbeit in dieser seit Jahren dauernden Krise immer noch in der Lage ist, auf Krisen in Familien ohne bisher größere Einbrüche zu reagieren und auch fachliche Weiterentwicklung zu betreiben. Die persönlichen Kosten der MitarbeiterInnen dafür sind allerdings hoch und werden durch die „individuellen Freiheiten“ kaum ausgeglichen.

## 5 Hinweise und Vorschläge zur Weiterentwicklung des Sozialen Dienstes mit dem Ziel der Optimierung der Hilfestellung

### **1. Die „Leitungsvakanz“ im Fachdienst 651.2 muss beseitigt werden**

In beiden Teilen dieses Untersuchungsberichtes sind die problematischen Auswirkungen der langjährigen „Vakanz“ in der Leitung des Fachdienstes 651.2 ausführlich beschrieben worden. Den als stellvertretenden Leiter eingestellten Mitarbeiter unter dem Eindruck der laufenden Untersuchung endlich zum „kommissarischen Leiter“ zu machen, war ein erster Schritt in die richtige Richtung. In dem im folgenden näher skizzierten Prozess der Weiterentwicklung des Sozialen Dienstes ist insbesondere darauf zu achten, dass der FD-Leiter sich dabei mit deutlicher fachlicher und institutioneller Autorität einbringen und für die Mitarbeiter orientierend und glaubwürdig verankern kann.

### **2. Der Soziale Dienst muss positiv in die Gesamtkonzeption des FB 600 integriert werden**

Soll der Soziale Dienst nicht auf die Funktion eines immer zu teuren Ausfallbürgen und Nothilfedienstes reduziert werden, müssen die zahlreich vorhandenen positiven Anknüpfungspunkte zu einer integrativen Jugendhilfephilosophie auch für die Konzeption und Arbeitsweise des Sozialen Dienstes genutzt und offensiv ausgestaltet werden. Nur so kann Jugendhilfe auch in Emden als Ganzes gut wirken und wirtschaftlich arbeiten. Anfänge dazu sind in den Workshops dieses Untersuchungsprozesses gemacht; regelmäßige Kooperationen aller vier Fachdienste des FB 600 in gemeinsame Projekte in besonders belasteten Stadtteilen und Zielgruppen, integrative Konzepte zu Themen wie „Ein gutes Kinderleben von Anfang an“, zur Stärkung von Elternkompetenz für belastete Eltern, Angebote der Familienbildung, zum Übergang Kindergarten-Grundschule insbesondere in den drei belasteten Stadtteilen, Angebote für Schulverweigerer und zum Übergang Schule-Beruf mit den Einrichtungen der Jugendförderung und den Schulen usw. bieten vielfältige Anlässe, diese Integration zu probieren und zu gestalten.

### **3. Der Soziale Dienst muss sich aktiv an der sozialräumlichen Gestaltung der Leistungen für junge Menschen in Belastungs-, Krisen- und Not-situationen beteiligen**

Die Befunde der Jugendhilfeplanung, dass fast  $\frac{3}{4}$  aller Leistungen der Hilfen zur Erziehung in drei sozial deutlich belasteten Stadtteilen Emdens in Anspruch genommen werden, zeigen deutlich, wie sehr eine aktive Auseinandersetzung mit den Hintergründen und Ursachen auch im Einzelfall zu einer Optimierung erforderlicher Unterstützung und Hilfe beitragen kann. Neben den im vorhergehenden Punkt beispielhaft aufgezählten Projekte, für die der Soziale Dienst eine aktiv verantwortliche Rolle übernehmen muss, ist daher auch seine aktive und kontinuierliche Beteiligung an den laufenden Prozessen der Jugendhilfeplanung erforderlich.

### **4. Fach- und Finanzverantwortung für die Leistungsgewährung der Hilfen zur Erziehung müssen stärker integriert werden**

Im Berichtsteil über die Optimierung der Controllingprozesse wird auf diesen Aspekt ausführlich eingegangen, daher sollen hier ergänzende Hinweise auf die sozialpädagogisch-fachlichen Erfordernisse genügen. Optimale Entscheidungsprozesse in der Hilfestellung und Hilfeplanung sozialpädagogischer Leistungen müssen sich an zwei allgemeinen Grundsätzen orientieren:

- *Nur wer mit beraten hat, kann auch mit entscheiden,*

d.h., nur wer auch an der Analyse und Bewertung der oft komplexen Lebenssituationen, Konflikte, Erwartungen und Notwendigkeiten der jungen Menschen und Familien beteiligt war, ist in der Lage, zu einer sachgerechten Prüfung und Entscheidung über „geeignete und notwendige“ öffentliche Hilfeleistungen beizutragen.

- *Wer entscheiden will, muss auch verantworten,*

d.h., die fachliche Entscheidung, welche Hilfeleistungen bedarfsgerecht sind, kann nicht von der rechtlichen Prüfung, welche Sozialleistungsansprüche gerechtfertigt sind, getrennt werden und auch nicht von der institutionelle Verantwortung für den sachgerechten Einsatz von Steuermitteln.

Die bisherige „Konstruktion“ des sog. Bereichsteams genügt diesen Anforderungen nicht und muss entsprechend den o. g. Grundsätzen weiterentwickelt werden. Dabei ist auf eine sachgerechte Verbindung der Aufgaben des FD 651.1 (wirtschaftliche Jugendhilfe) mit dem Sozialen Dienst zu achten.

### **5. Die Binnenstruktur des FD muss auf diesen Grundlagen weiterentwickelt werden**

Wenn insbesondere die hier unter den Punkten 2 und 3 skizzierten Entwicklungen umgesetzt werden, muss auch in der bisherigen Aufgabenwahrnehmung noch funktionale starke Binnenspezialisierung des Sozialen Dienstes in vier Sachgebiete zugunsten einer ebenfalls stärkeren Integration der Aufgaben weiterentwickelt werden. Mindestens das Sachgebiet Heimerziehungshilfe, möglicherweise auch die Jugendgerichtshilfe können dann mit einer ebenfalls deutlich veränderten Bezirkssozialarbeit zusammengeführt werden. Wenn daneben die Vorschläge eines spezialisierten Krisendienstes aufgegriffen werden, kann andererseits geprüft werden, ob die in den Sozialen Diensten verbleibenden Aufgaben der Beratung, Unterstützung Hilfe auch organisatorisch stärker mit der städtischen Erziehungsberatungsstelle verknüpft werden. Für die Aufgaben des Pflegekinderdienstes bleibt es sinnvoll, zumindest die Werbung, Auswahl und Qualifizierung von Pflegeeltern spezialisiert zu bearbeiten. Gleichzeitig können dann heute im FD 651.3 (Jugendförderung) ressortierte Aufgaben der Tagespflege in dieses Sachgebiet im FD 651.2 überführt werden. Auf detaillierte Vorschläge zu einer zukünftigen Aufbaustruktur wird bewusst verzichtet, da diese nur das Ergebnis eines gemeinsamen Entwicklungsprozesses zwischen Vorstand, FB - Leitung und dem gesamten FD sein können. Mit einem von außen vorgesetzten Strukturplan würden nur die negativen Erfahrungen von Fremdbestimmung und mangelnder Wertschätzung wiederholt und bekannte Abwehrimpulse geweckt (siehe dazu auch Punkt 10).



## **6. Die Konzepte und Methoden der Fallsteuerung müssen qualifiziert werden**

Zentrale Aufgabe des Sozialen Dienstes im Bereich der Hilfen zur Erziehung wird die verantwortliche Fallsteuerung bleiben. Hierfür müssen vor allem verbindliche Verfahren und Instrumente genauso wie die dabei erforderlichen methodischen Kompetenzen abgestimmt und vereinbart werden. Obwohl die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hierzu z. T. über langjährige Erfahrungen und unterschiedliche Qualifikationen verfügen, ist es dringend erforderlich verbindliche Standards insbesondere der Diagnostik, der Beteiligung von Kindern und Eltern, der Zusammenarbeit mit Leistungsanbietern und der Kontrolle und Evaluation von Fallverläufen zu entwickeln. Dazu sind auch deutliche Anstrengungen der Weiterbildung sowie einer kontinuierlichen Supervision erforderlich.

## **7. Die Aufgaben des Kinderschutzes müssen konzeptionell und methodisch qualifiziert werden**

Kinderschutz ist weder zuverlässig noch für Kinder förderlich, wenn er als der verbleibende Rest sozialstaatlicher Interventionspflichten verstanden und gestaltet wird. Dies ist auch in Emden eindeutig nicht der Fall. Erforderlich ist allerdings, dass in der bisher skizzierten Konzeption einer als Ganzen wirksamen Jugendhilfe auch der Kinderschutz seinen integrierten Platz bekommt. Dazu hat der Gesetzgeber mit dem neuen § 8a SGB VIII nochmals in besonderer und deutlicher Weise verpflichtet. Wie in Emden mit dem Gesundheitsbereich, der Kindertagesbetreuung und Jugendförderung und auch den Grundschulen ein tragfähiges Kinderschutznetz aufgebaut und zuverlässig betrieben werden kann, ist eine der besonderen Herausforderungen an den Sozialen Dienst, kommt ihm doch dabei eine Schlüsselrolle zu. In der derzeitigen Verfassung ist der Soziale Dienst dazu allerdings kaum in der Lage. Wenn die in den anderen Punkten gemachten Hinweise und Vorschläge umgesetzt werden, wird es eine der Bewährungsproben für einen dann weiterentwickelten Sozialen Dienst sein, dieses Kinderschutznetz federführend zu gestalten.

### **8. Die Zusammenarbeit mit den Leistungsanbietern von Hilfen zur Erziehung muss zielgerichtet weiterentwickelt werden**

Die hinreichend deutlich gemachten Schwachstellen des Sozialen Dienstes haben auch dazu führen können, dass Leistungsanbieter von Hilfen zur Erziehung kompensierend tätig werden mussten und konnten. Dies zeigt sich u. a. an der weit- aus überdurchschnittlichen Inanspruchnahme von Inobhutnahmen, aber auch an der starken Position weniger Anbieter. Die Qualität dieser Angebote und Leistungserbringer soll damit in keiner Weise in Frage gestellt werden, vielmehr muss der Soziale Dienst eine deutlich aktivere Rolle in der bedarfsgerechten Planung übernehmen. Hierzu zählt auch die Weiterentwicklung der bisher noch formal gehaltenen Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gem. § 78 b SGB VIII zu Instrumenten einer wirkungsorientierten Steuerung dieser Leistungen.

### **9. Personalentwicklung und Qualifizierung müssen offensiv und zukunftsorientiert gestaltet werden**

Alle vorher genannten Hinweise und Vorschläge machen deutlich, dass auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sozialen Dienstes in Emden erhebliche Anforderungen sowohl in der konzeptionellen und organisatorischen Gestaltung ihres Aufgabenbereiches als auch in der methodisch professionellen Umsetzung ihrer sozialpädagogischen Leistungen zukommen. Obwohl die Mitarbeiter z. T. über langjährige berufliche Erfahrungen und ebenso über vielfältige professionelle Qualifikationen verfügen, bedarf es dazu erheblicher Anstrengungen der Weiterbildung und begleitenden Unterstützung insbesondere in den hier vorgeschlagenen Umstrukturierungs- und Weiterentwicklungsprozessen der kommenden Jahre.

Vorher ist allerdings gerade den langjährig im Sozialen Dienst tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine zukunftsorientierte Personalentwicklung anzubieten, um für Mitarbeiter und Arbeitgeber tragfähige und berechenbare Perspektiven für ihre weitere berufliche Entwicklung und den Einsatz in der Stadtverwaltung zu vereinbaren.

Für den Sozialen Dienst insgesamt muss auf diesen Grundlagen eine mittelfristig berechenbare und für die (neuen) Aufgaben sachgerechte Personalausstattung

erarbeitet und ermöglicht werden. Die dazu erforderliche Personal-Bemessung kann aber sinnvoll erst erfolgen, wenn zumindest in den Grundzügen die zukünftige Struktur und das Aufgabenprofil des Sozialen Dienstes erkennbar sind; dann allerdings ist die sachgerechte Personalausstattung Voraussetzung und Prüfstein zugleich, ob die hier skizzierte und u. E. dringend erforderliche Weiterentwicklung des Sozialen Dienstes ernsthaft umgesetzt werden soll. Umgekehrt kann dann auch unter Kostengesichtspunkten eine deutlich optimierte Aufgabenwahrnehmung der Sozialen Dienste erwartet werden.

### **10. *Produktive Weiterentwicklung ist nur im Zusammenwirken aller Beteiligten möglich***

Neben den vorgestellten Analysen, Problemanzeigen und Weiterentwicklungspotentialen wird vor allen Dingen deutlich, dass die Organisation selbst gefordert ist, Konzepte, sowie tragfähige Arbeitsstrukturen zu erarbeiten und weiterzuentwickeln. In der Einschätzung und Beurteilung der Qualität der Aufgabenwahrnehmung der Sozialen Dienste konnte gezeigt werden, dass „von außen“ gesetzte Verfahren und Aufgabendefinitionen wenig Erfolg versprechend sein werden. Um einen positiven Prozess zu entwickeln, bedarf es neben einer eindeutigen Beauftragung durch den Vorstand und die FB - Leiter auch der aktiven Beteiligung der betroffenen Fachkräfte. Am Beispiel der Verantwortlichkeiten und Entscheidungsstrukturen konnte gezeigt werden, dass gesetzte Regelungen allein keinen effektiven Arbeitsablauf gewährleisten. Nur in einer durch Verbindlichkeit der Vorgaben ebenso wie durch Wertschätzung der Ideen, Kompetenzen und des Engagements aller Beteiligten geprägten Kultur kann in gemeinsamer Anstrengung ein praktikabler Weg für Emden gefunden werden.

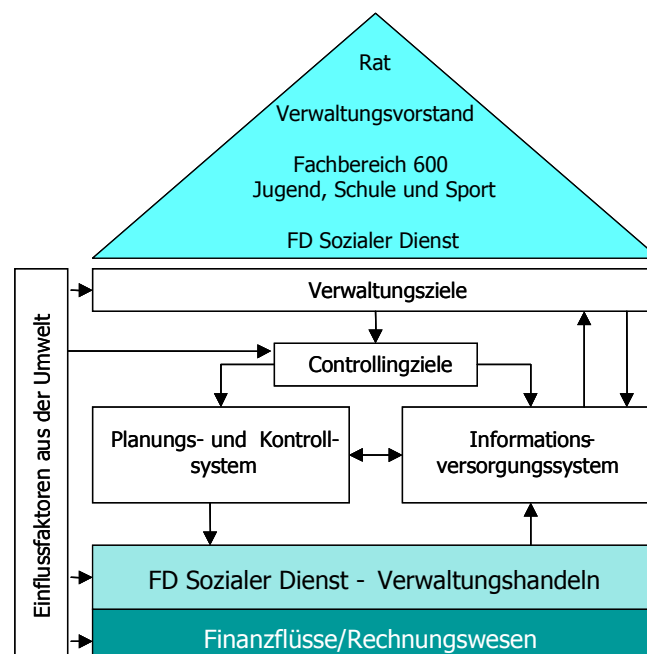
Hierzu ist allerdings auch Unterstützung und Moderation von außen erforderlich, um die vielfältigen Aufgaben, wie sie in den Punkten 1 – 9 skizziert wurden mit vertretbarem Aufwand und in überschaubarer Zeit ergebnisorientiert zu bearbeiten.

## Berichtsteil B

In diesem Berichtsteil werden die Untersuchungsergebnisse und Vorschläge zur Weiterentwicklung und Optimierung des Controllings, des Berichtswesens, des Ressourceneinsatzes und Einsparpotenziale durch Steuerung der Fallzahlen vorgestellt. Für diesen Teil verantwortlich sind in der Durchführung und Berichterstattung Brunhild Dathe und Dr. Eike Stephan von Dathe & Partner.

## 6 Weiterentwicklung von Controlling und Berichtswesen

Controllingsysteme verstehen wir als ein Führungssystem, das Planung, Kontrolle sowie Informationsversorgung koordiniert. Mit Hilfe eines ausgereiften Controllingsystems sollte die Verfolgung der Ziele der öffentlichen Verwaltung, respektive des Fachbereichs 600 Jugend der Stadt Emden und dessen Adaptionfähigkeit an Veränderungen in der Umwelt unterstützt werden.



Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung der letzten Jahre hat sich gezeigt, dass die Schwerpunktsetzung bei der Einführung eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens wie die Kosten- und Leistungsrechnung oder auch die Doppik sowie

ein darauf basierendes Berichtswesen (primär Finanz-Controlling) den Erfordernissen in der Öffentlichen Verwaltung nicht genügt.

In vielen Verwaltungen beschäftigt man sich nunmehr mit der Schließung der Strategischen Steuerungs-Lücke gekoppelt mit der Entwicklung von Ziel- und wirkungsorientierten Controlling-Systemen. Ein bewährter Ansatz ist hier die „Balanced Scorecard“, die auch als Grundlage des IBN-Projektes des Landes Niedersachsen dient.

Angesichts dieser Entwicklungen wurde das Finanz-Controlling aber auch das ggf. vorhandene „Fach-Controlling“ gesichtet und über weitergehende Ansätze diskutiert. Folgende Schritte wurden im Zuge des Beratungsprozesses durchlaufen:

**Vorphase:** Bestandsanalyse der Controllingorganisation, der Wahrnehmung von Controllingfunktionen, der Planungsprozesse sowie des Berichtswesens

**Adressaten-Workshop:** Berichtswesen als „Ausdruck“ des Informationsversorgungssystems erfordert die Auseinandersetzung mit der Frage,

- Wer (Adressaten des Berichtswesens),
- bezüglich welcher Ziel- und Fragestellungen
- zu welchen Zeitpunkten (Berichtszyklen)
- mit welchen Informationen versorgt werden soll.

An diesem Workshop nahmen sowohl die potenziellen Adressaten als auch Mitarbeiter teil, die für die Konzeption und Aufbereitung von steuerungsrelevanten Informationen zuständig sind.

### **Maßnahmen-Workshop**

Ausgehend von den in der Vorphase identifizierten Stärken und Schwächen des vorhandenen Controllings wurden Maßnahmen zur Weiterentwicklung eines integrierten Fach- und Finanz-Controllings festgeschrieben, die neben den Empfehlungen aus Sicht der Gutachterinnen in Zukunft handlungsleitend sein sollten.

## **6.1 Bestandsanalyse**

In der Vorphase wurden im Rahmen von Workshops das vorhandene Controlling-System, das Berichtswesen sowie die dazugehörigen Datenquellen (vorhandene Rechnungswesen-Instrumente wie z.B. Kosten- und Leistungsrechnung) gesich-

tet und diskutiert. Die Sichtung umfasste gemäß unserem Angebot:

- die organisatorische Anbindung des Controllings,
- die funktionale Aufgabenwahrnehmung der beteiligten Akteure,
- die dazugehörige Ressourcenausstattung (Personal, Technik)
- die Planungs- und Kontrollprozesse
- die Informationsversorgungsprozesse mit dem dazugehörigen Berichtswesen

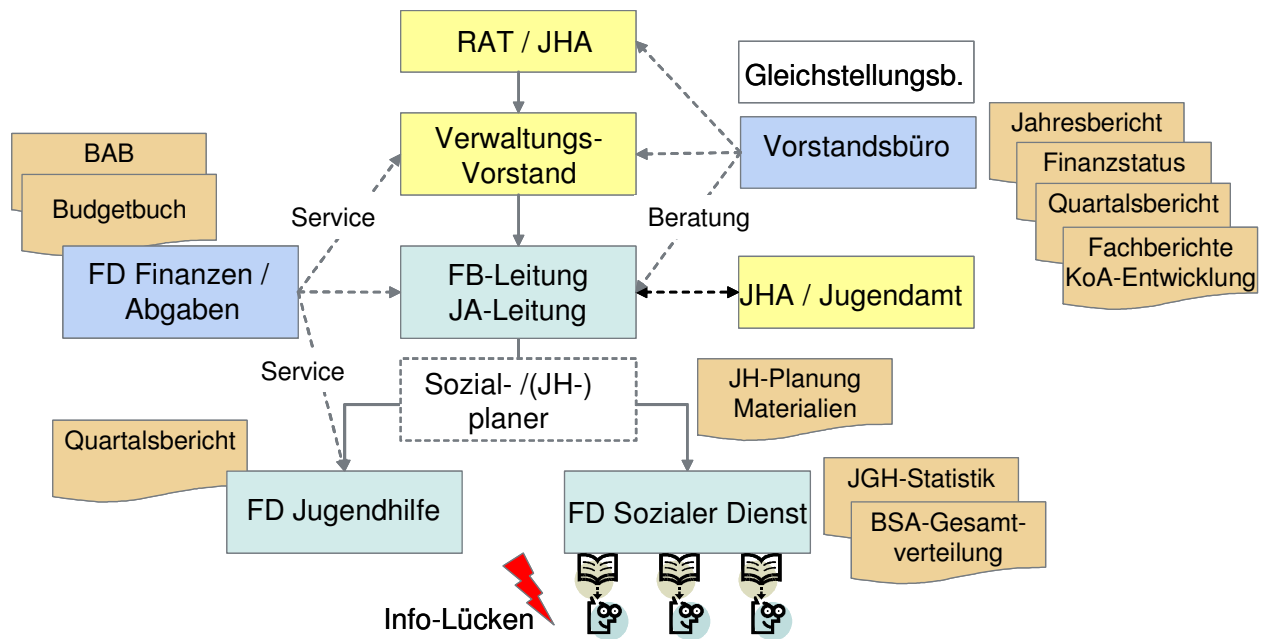
Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der Bestandsaufnahme dargestellt und ergänzend gutachterlich gewertet.

### **6.1.1 Controlling-Organisation und Funktion**

Die Stadt Emden hat im Zuge der Verwaltungsmodernisierung konsequent das Vorstandsmodell realisiert, dem zu Folge eine klare Trennung des politischen Verwaltungsvorstandes von den Fachbereichen erfolgte, die über die gesamte Fach- und Ressourcenverantwortung verfügen.

Die Rolle des Controllings als Führungsunterstützung gewinnt in dieser Struktur an Bedeutung. Folgende graphische Darstellung zeigt auf, wo in der Organisation der Stadt Emden Controllingfunktionen verankert sind:

- Vorstandsbüro
- Sozial- und Jugendhilfeplanung
- Fachbereichsleitung in Verbindung mit der Fachdienstleitung Jugendhilfe und der Fachdienstleitung Sozialer Dienst
- Fachdienst Finanzen und Abgaben



### Stärken der Controlling-Organisation

- Die Zentrale Steuerungsunterstützung ist im Vorstandsbüro der Stadt verankert, arbeitet bedarfsorientiert, koordiniert die Planungs- und Informationsversorgungsprozesse.
- Die Fachbereichsleitung setzt sich mit strategischen und operativen Controlling-Konzepten auseinander, initiiert die Weiterentwicklung der Fachplanung und beteiligt sich an überörtlichen Initiativen (z.B. IBN).
- Der Sozialplaner/Jugendhilfeplaner arbeitet an der Fortentwicklung der sozialraum-orientierten Planungsprozesse.
- Die Stadt Emden verfügt über eine Reihe von Instrumenten (Doppik, KLR, Budgetbuch, HzE-Datenbanken), die eine gute Basis für das Ausfüllen von Controlling-Funktionen liefert.

### Schwächen der Controlling-Organisation

- Die vorhandene Organisationsstruktur für die Wahrnehmung der Controllingfunktionen ist gewachsen – es fehlen klare Rollenbeschreibungen, vorhandene Schnittstellen sind nicht klar definiert, Konflikte sind vorprogrammiert.

- Nicht alle Controllingfunktionen werden in der bestehenden Organisation nachgehalten (z.B. Zielerreichung wird nur rudimentär kontrolliert).
- Auf der Fachdienstebene bestand eine große Steuerungslücke (faktisch vakante FDL).
- Die vorhandenen Fach- und Finanzcontrollingansätze sind nicht integriert (Insellösungen).
- Die vorhandene personelle und technische Ausstattung für das dezentrale Controlling stößt an Grenzen. Die personelle als auch technische Ausstattung reicht nicht aus.

**Fazit:**

Die Controlling-Organisation der Stadt Emden gleicht in weiten Bereichen den üblichen Strukturen, wie sie mit Einführung des neuen Steuerungsmodells in vielen Kommunalverwaltungen vorzufinden sind. Sie ist geprägt durch die Trennung des Fachcontrollings vom Finanz-Controlling und rudimentärer Wahrnehmung von Controlling-Funktionen, verursacht durch knappe personelle als auch technische Ressourcen. Das Finanz-Controlling dominiert, ein Fach-Controlling ist kaum vorhanden und lässt insbesondere Ansätze zur wirkungsorientierten Steuerung der Jugendhilfe vermissen. Strategische Controllingansätze stecken in den Anfängen.

**6.1.2 Controllingprozesse - Planung und Kontrolle**

Zur Vorbereitung des Workshops wurde eine umfassende Sichtung von Dokumenten vorgenommen. Grundlage der folgenden Ausführungen zu den Ergebnissen der Bestandsanalyse der Planungs- und Kontrollprozesse war eine Sichtung der vorhandenen Materialien der Finanz- und Fachplanung, des Berichtswesens sowie Geschäftsordnungen. Im Einzelnen waren dies:

- Budgetbücher 2005, 2006 und 2007
- Materialien der Jugendhilfeplanung Teil 1, 2 und 3
- Geschäftsordnungen: u. a. der Fachbereichsleiterkonferenz, Geschäftsordnung der Fachbereichsleiter und Fachdienstleiter
- Beschreibungen und Vorlagen des Eckwerteverfahrens



- Berichte und Fachplanungsverfahren des Fachdienstes „Soziale Dienste“

Die Bewertung der Planungs- und Kontrollprozesse sind als Ergebnis des zweitägigen Workshops zu werten. Der Verlauf und die Inhalte des Workshops waren für manche Teilnehmer insofern überraschend, als dass nicht nur der engere zu untersuchende Fachdienst „Soziale Dienste“ in den Fokus genommen wurde, sondern der gesamtstädtische Steuerungsprozess. Dies war eine notwendige und sinnvolle Vorgehensweise, weil ein Erfolg oder ein Scheitern von Controllingssystemen nur in der Gesamtschau zu verstehen ist. Controllingssysteme erfordern enorme Anstrengungen der Koordination, Steuerungslücken werden häufig nicht an der Basis sondern vielmehr in den oberen Hierarchieebenen verursacht.<sup>4</sup>

### **Stärken und Schwächen der Controlling – Planungsprozesse:**

Eckwerteverfahren (Finanzplanung) & Fachplanung (1)

#### **Stärken**

- Der Ablauf des Eckwerteverfahrens ist schriftlich fixiert, transparent und wird vom Vorstandsbüro gesteuert.
- Es sind erste Ansätze der Zielorientierten Steuerung erkennbar (TOP-Ziele, Fachbereichs-Ziele, Fachdienst-Ziele).
- Neben dem klassischen Verwaltungshaushalt werden Budgetbücher erstellt, die erste gute Ansätze der produktorientierten Budgetplanung enthalten.
- Das Fachplanungsverfahren wurde völlig neu konzipiert, orientiert sich an den Sozialräumen und entspricht den Anforderungen des SGB VIII.

#### **Schwächen**

- Der Zielbildungsprozess läuft derzeit unbefriedigend ab; Es gibt „Brüche“ im Entwicklungsprozess. Ein Strategie-Workshop fehlt bisher.
- Die Zielhierarchie lässt keine durchgängige Ableitung operativer Ziele von

---

<sup>4</sup> Umfangreiche empirische Untersuchungen zum Scheitern von Strategischen Planungen bestätigen dies. Wir empfehlen hierzu folgende Quellen: Kaplan Robert S./ Norton, David P., Die strategiefokussierte Organisation, Stuttgart 2001 sowie Pfläging, Niels, Beyond Budgeting Better Budgeting, München 2003

strategischen Zielen erkennen.

- Es ist kein schlüssiger Zusammenhang zwischen den Zielen und den geplanten Budgets erkennbar. (Historische Fortschreibung der HH-Ansätze)
- Im FB/FD findet derzeit keine Ziel- und Maßnahmenplanung statt. Die Ziele werden nicht kommuniziert.
- Der jeweils zeitliche Ablauf der getrennten Fach- und Finanzplanung korrespondiert nicht.<sup>5</sup>
- Fachbereichsübergreifende Zielbildungsprozesse verlaufen nicht konstruktiv und sind durch Passivität der Fachbereichsleitungen gekennzeichnet. Die Qualität der Vorbereitung solcher Sitzungen erscheint nicht ausreichend.
- Die wechselseitigen Erwartungen von Verwaltungsvorstand und der Fachbereichsleitung sind konfliktbehaftet: Entscheidungsbefugnis-Vorbehalte gegenüber der Fachbereichsleitung (z.B. Personalentscheidungen, Externe Beratung) versus Vorbehalte gegenüber dem Verwaltungsvorstand – die Beratungsfunktion der FBL 600 wird nicht immer abgefordert.
- Auf politischer Ebene erfolgt keine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Eckwertevorschlag – Eine Zieldiskussion fehlt sowohl im Vorstand als auch auf Ratsebene (bisher keine Zieldiskussion in den Fachausschüssen).
- Die Erstellung des Budgetbuchs dient der Auftragserfüllung, die darin enthaltenen Ziele des FB werden nicht überwacht, es gibt kein Anreiz-/ Sanktionssystem.

---

<sup>5</sup> Der Sozial- und Jugendhilfeplaner der Stadt Emden hat eine umfangreiche Planungskonzeption für die Jahre 2006 und 2007 vorgelegt und die Prozesse unter Einbindung der Politik und freier Träger initiiert. Mittlerweile liegt ein umfangreiches Handlungskonzept vor, das mangels Einbindung in die stadtweiten Planungsprozesse noch keine Wirkung entfalten konnte. Engels, Josef: Arbeitsmaterialien des Arbeitskreises Jugendhilfeplanung, 3. Teil Entwicklung eines Handlungskonzepts, Emden 2006

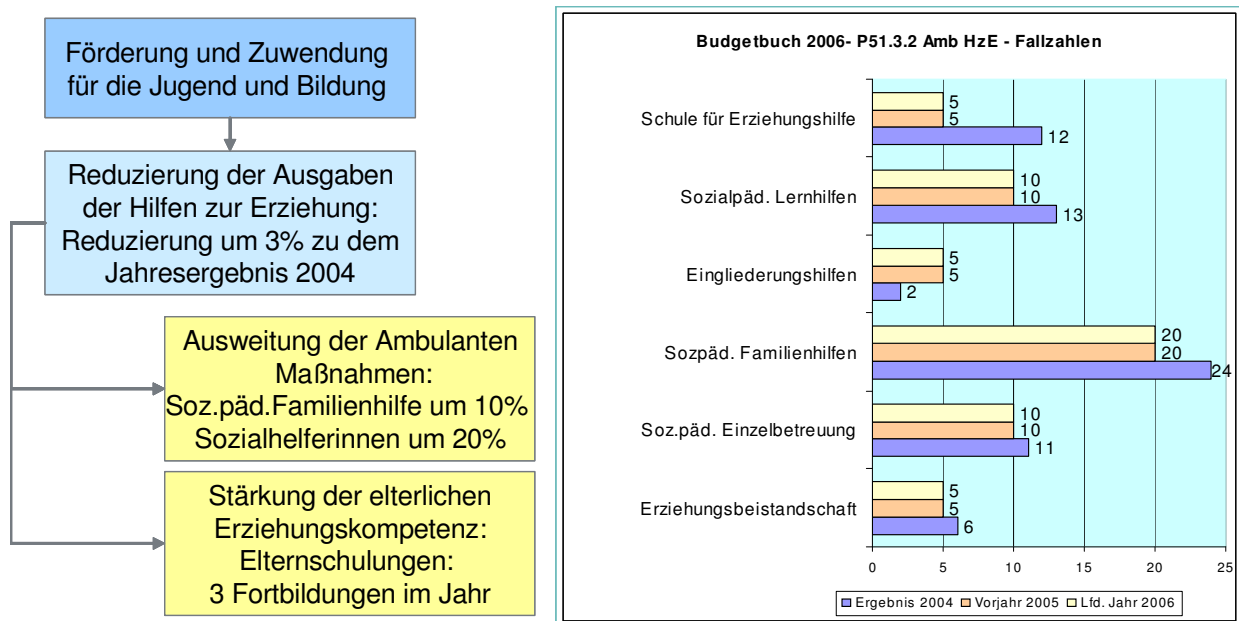


Abb. Zielsystem und Produktplanung des Fachdienstes „Soziale Dienste“ 2006

In der vorangehenden Abbildung soll exemplarisch aufgezeigt werden, dass die formulierten Ziele nicht mit den konkreten Planungen im Einklang stehen. Die Ausweitung von ambulanten Maßnahmen wie z.B. die sozialpädagogische Familienhilfe korrespondiert zum einen nicht mit den geplanten Fallzahlen (gleich bleibende Fallzahlen 2005 und 2006). Zum anderen ist nicht erkennbar, wie durch den Ausbau der ambulanten Hilfen allein eine Reduzierung der Ausgaben der Hilfen zur Erziehung erfolgen soll.<sup>6</sup>

### 6.1.3 Controllingprozesse – Informationsversorgung (Berichtswesen)

Die Stadt Emden hat im Zuge der Verwaltungsmodernisierung eine Reihe von Instrumenten entwickelt, die eine gute Grundlage bzw. Datenquelle für den Aufbau eines Berichtswesens liefert. Hierzu zählen –wie bereits erwähnt– die Kosten- und Leistungsrechnung, die Produktbeschreibungen und die daraus resultierende produktorientierte Haushaltsplanung (Budgetbuch). Der Fachdienst „Soziale

<sup>6</sup> Der häufig unterstellte Zusammenhang zwischen ambulanten Hilfen und der Vermeidung von stationären Unterbringungen greift in der Regel nicht kurzfristig. Bereits erfolgte stationäre Unterbringungen müssen ausfinanziert werden,



### **Kumulativer Finanzstatus**

Dieser Bericht wird vom Vorstandsbüro in Zusammenarbeit mit dem Fachdienst Jugendhilfe erarbeitet und dient der Berichterstattung an den Vorstand. In dem uns vorliegenden Bericht sind Berichtsempfänger und Berichtersteller sowie Planungszeitraum, Berichtszeitraum und Berichtszeitpunkt nicht explizit benannt (es ist lediglich eine Fußzeile vorhanden, die Rückschlüsse auf Ort und Zeitpunkt der Berichtsgenerierung zulassen). Der Bericht enthält keine ausformulierten Ziele und auch keine Kommentare. Der Finanzstatus soll eine Frühwarnfunktion in Bezug auf die mögliche Überschreitung der Haushaltsansätze der Hilfen zur Erziehung (stationäre und ambulante Hilfen) erfüllen. In diesem Sinn wird der Bericht mit kamerale Haushaltsdaten gefüllt und zeigt prognostisch auf, wie hoch die Abweichung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben auf das Jahr hochgerechnet sein werden. Berichte mit Frühwarnfunktion sind allerdings nur dann sinnvoll, wenn gegebenenfalls Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden sollen und können. Ohne eindeutige Zielformulierung ist dies kaum möglich. Der Bericht verfehlt seine Funktion vor allem deshalb, weil Kennzahlen und Indikatoren, die Rückschlüsse auf Abweichungsursachen zuließen, bisher nicht in der erforderlichen Form bereitgestellt werden konnten.

### **Ergänzende Fachberichte**

Weitere, im Vorstandsbüro erstellte Berichte zur Ergänzung des Kumulativen Finanzstatus liegen vor. Die Berichte umfassen unterjährige Fallzahlen und durchschnittliche, jährliche Fallkosten für jeweils zwei aufeinander folgende Jahre, differenziert nach Produkten des Fachdienstes. Hierzu zählen verschiedene Hilfearten aus dem Ambulanten und Stationären Bereich der Hilfen zur Erziehung. Diese Berichte, die einen Beitrag zur Ursachenanalyse der Kostenentwicklung der Hilfen zur Erziehung liefern sollen, sind für einen „ungeübten“ Leser in ihrer Aussage schwer zu erfassen. Mangels Zielen und adäquaten Vergleichsmaßstäben lassen sich insgesamt wenige Informationen aus den Berichten gewinnen. Besonders schwierig ist die Überlagerung von jährlichen Durchschnittszahlen und monatlichen Fallzahlen gekoppelt mit fehlenden Fallkosten zum Jahresbeginn. Die Be-

---

von Planungsprozessen dienen (Materialien der Jugendhilfeplanung, Budgetbuch, JGH-Statistiken, BSA-Gesamtverteilung zur Personaleinsatzplanung)

richte konnten ihre Funktion ohne jede Erläuterung nicht erfüllen. Da aus den Berichten nicht unmittelbar ablesbar ist, aus welchen Quellen die Daten stammen und wie die Fallkosten ermittelt wurden (nur Transfers oder alle Kostenarten), können die Informationen nicht bewertet werden. Monatliche Abweichungen können dann auch rein buchungstechnische Hintergründe haben. Die Berichte haben zudem im Fachdienst „Soziale Dienste“ keinerlei Bedeutung.

### **Quartalsberichte**

Neben dem Finanzstatus, der speziell für die Jugendhilfe entwickelt wurde, bedient sich die Stadt Emden eines weiteren, ähnlich strukturierten Berichts, der allerdings gesamtstädtisch verdichtet wird. Der vom Vorstandsbüro für den Verwaltungsvorstand und den Rat aufbereitete Bericht umfasst alle Positionen der Kosten- und Erlösplanung und weist zusätzlich den Überschuss oder Zuschuss sowie einen Deckungsgrad aus. Die einzelnen Fachdienste speisen diesen Bericht mit analogen Darstellungen auf Fachdienstebene und ergänzen diesen mit Erläuterungen. Da in der Zusammenfassung für den Vorstand die einzelnen Fachbereiche mit ihren gesamten Kosten und Erlösen dargestellt werden, entfallen fachdienstspezifische Hinweise. Der Bericht dokumentiert mithin die Entwicklung der Kosten und Erlöse, kann aber trotz der Prognosewerte für das Jahresergebnis keinen Beitrag zur Steuerung der Kosten der Jugendhilfe, respektive der Hilfen zur Erziehung oder anderer Bereiche leisten. Für den Vorstand ist in keiner Weise nachvollziehbar, ob eine negative Kosten- und Erlösentwicklung vom jeweiligen Fachdienst zu verantworten ist und eine frühzeitige Gegensteuerung möglich gewesen wäre.

### **Jahresbericht**

Der Jahresbericht der Stadt Emden beinhaltet eine gesamtstädtische Rückschau sowie einen Ausblick auf das jeweilige Folgejahr. Die wesentliche Funktion des Berichtes ist die Bilanzierung des Verwaltungshandelns des vergangenen Jahres und dient daher nicht zuletzt der Rechenschaftslegung gegenüber der Bürgerschaft. Die einzelnen Berichtsteile werden von den Fachbereichsleitungen erarbeitet. In Bezug auf den zu untersuchenden Fachdienst „Soziale Dienste“ muss auch hier konstatiert werden, dass keine systematische Beteiligung des Fach-

dienstes (Leitung und Mitarbeiter) erfolgte<sup>9</sup>. Die gesamte Berichtsgestaltung ist insofern gelungen, als das der Bericht verständlich, gut lesbar und schön illustriert seine Informationsfunktion voll erfüllt. Der aufwändig gestaltete Bericht erfüllt die Funktion eines Rechenschaftsberichtes, ist aber ohne besondere Bedeutung für die Steuerung der Verwaltung und damit auch für den Sozialen Dienst, da die dargestellten Perspektiven über Absichtserklärungen nicht hinausgehen. So wird im Bericht 2005 zwar von einer Reduzierung der Hilfen zur Erziehung im Jahr 2006 gesprochen. Konkrete, zahlenmäßig untersetzte Fach- und Finanzziele sind aber auch hier nicht zu finden.<sup>10</sup> Zudem sind fachbereichsübergreifende Projekte noch nicht im Verbund dargestellt worden

### **BAB Fachdienst „Sozialer Dienst“**

Die Betriebsabrechnung des Fachdienstes Sozialer Dienst wird jährlich der Fachbereichsleitung und der Fachdienstleitung zur Verfügung gestellt. Es wird umfassend, allerdings in schwer lesbarer Fließtextform, über die Kostenartenentwicklung berichtet. Dargestellt werden auch die Kosten und Erlöse der fünf Produkte, herunter gebrochen auf insgesamt 14 Kostenträger, die allerdings auch nur in Bezug auf die Entwicklung einzelner Kostenarten beschrieben werden. Auf eine Kostenträgerstückrechnung verzichtet die Stadt Emden derzeit noch, obwohl alle Grundlagen dafür vorhanden sind. Allein der Ausweis der Kosten einzelner Hilfearten (Kostenträger) würde eine deutlich bessere Grundlage für Budgetplanungen liefern.

Der Bericht dient nach Aussage der Fachbereichsleitung als Grundlage für weitere Budgetplanungen, im Fachdienst hat die Betriebsabrechnung keinerlei Bedeutung für Steuerungszwecke. Dies ist nicht wirklich verwunderlich, da die Ausführungen im BAB vor allem deskriptiv sind. Abgesehen von einzelnen Begründungen der Höhe einzelner Kostenarten werden keine analytischen Betrachtungen angestellt. Betriebsabrechnungen sind eher als Grundlage (Datenquelle) für ein Berichtsw-

---

<sup>9</sup> Hinweis: Nach Aussage des Vorstandsbüros liegt die Verantwortung für die Einbindung der Fachdienste bei den Fachbereichsleitungen.

<sup>10</sup> Damit soll nicht ausgesagt werden, dass in diesem Bericht Entsprechendes dargelegt werden soll. Vielmehr soll im Gesamtbild aufgezeigt werden, dass gegenwärtig kein Bericht vorhanden ist, in dem Ziele explizit benannt und deren Zielerreichung nachvollzogen werden.

sen im Bereich des Finanz-Controllings zu werten. Mithin sind die vermeintlichen Mängel dieses Berichts nicht von zentraler Bedeutung. Vielmehr empfehlen wir zu überlegen, ob der Aufwand des umfassenden Textteils dieses Berichts im Verhältnis zum Nutzen steht.

### **Integriertes Berichtswesen (IBN)**

Das Jugendamt Emden beteiligt sich in jüngster Zeit an der Entwicklung eines Integrierten Berichtswesens in Niedersachsen. Es liegt erstmalig ein Bericht vor, der den gängigen Anforderungen dahingehend entspricht, als das Ziele der Jugendhilfe in vier Zieldimensionen (Balanced Scorecard Ansatz) formuliert und mit Kennzahlen und Indikatoren unterlegt wurden. Das Berichtswesen greift diese auf und stellt sie in einen interkommunalen Vergleich. Allein der Vergleich zwischen ähnlichen ausgewählten Städten (Vergleichsring 3) und den Vergleichsdaten Niedersachsen lässt eine erste gute Positionsbestimmung zu und ist leicht zu erfassen.

Der Bericht und das Konzept müssten zwar in der Stadt Emden, respektive im Fachdienst „Sozialer Dienst“ erst noch diskutiert und konkret (Zielwerte) ausgefüllt werden. Dieses Berichtswesen ist aber ein Schritt in die richtige Richtung.<sup>11</sup>

#### **Fazit:**

Das vorhandene Berichtswesen, dessen Inhalte sich auf die Kosten und Leistungen des Fachdienstes „Sozialer Dienst“ beziehen, eignet sich kaum zur Entscheidungsunterstützung oder Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Berichtsinhalte (meisten Kosten- und Ertragsdaten, Fallzahlen etc.) losgelöst von Zielen und Vergleichsmaßstäben (z.B. interkommunale Vergleichsdaten) wenig analytische Aussagekraft haben, und Abweichungen zwar konstatiert aber nicht wirklich bewertet werden können. Die Entwicklung des Berichtswesens muss dringend adressatenorientiert aufgebaut werden.

---

7 Im Maßnahmen-Workshop wurde dieser Vorschlag zunächst zurückgestellt, um nicht noch mehr Unruhe unter den Mitarbeitern zu erzeugen. Es besteht allerdings Konsens darüber, dass dieser Weg weiterverfolgt werden wird.



## 6.2 Adressatenanalyse

Controllingsysteme und das dazugehörigen Berichtswesen können nur dann effektiv und effizient gestaltet werden, wenn Klarheit darüber herrscht, wer an welcher Stelle in der Organisation welche Informationsbedarfe für Steuerungszwecke hat. Schlussendlich geht es darum notwendige Entscheidungen in geeigneter Weise zu unterstützen. Um dies zu erreichen, wurde in einem Workshop mit allen potenziellen Adressaten von Steuerungsinformationen (Ausnahme: Rat/Jugendhilfeausschuss) erarbeitet, welche Informationsbedarfe bezüglich der Aufgaben des Fachdienstes „Sozialer Dienst“ gedeckt werden müssen. Zu diesem Zweck wurden für die folgenden fünf Adressaten bzw. Adressatengruppen betrachtet, deren Informationsbedarfe im Folgenden herausgearbeitet werden:

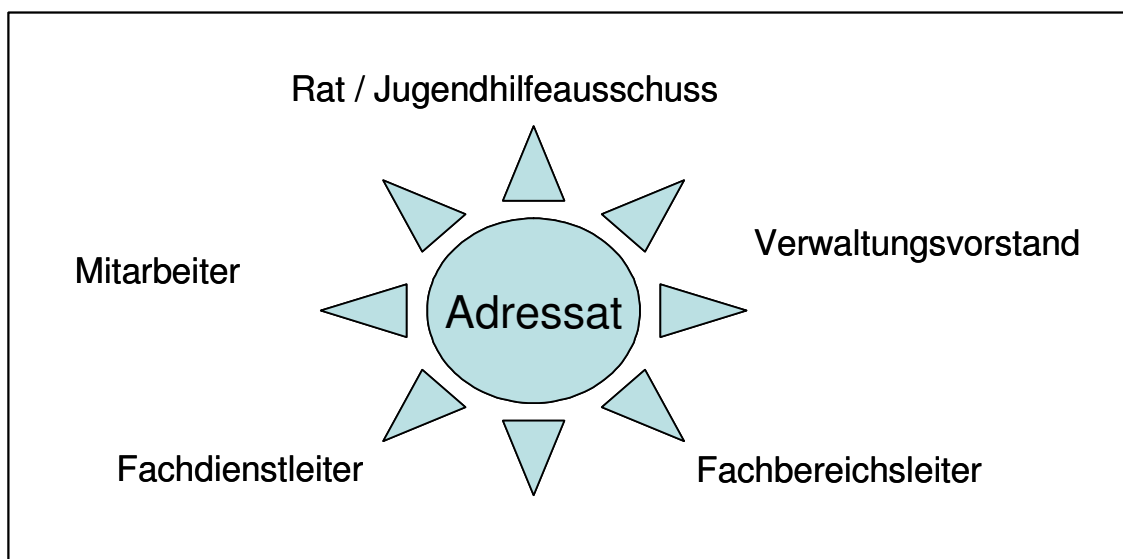


Abb.: Adressaten des Controllings und des Berichtswesens

### 6.2.1 Rat und Jugendhilfeausschuss

Der Rat der Stadt Emden ist die letzte Instanz im Planungsprozess und verfügt über das Budgetrecht. Der Rat ist in Abhängigkeit von der gesamten Finanzsituation Stadt auch zur Haushaltskonsolidierung verpflichtet. In Bezug auf den Fachdienst „Soziale Dienste“ ergeben sich für den Rat und seinen Ausschuss aktuell zwei zentrale Fragenkomplexe:

- Warum sind die Kosten der Hilfen zur Erziehung so hoch und welche Gründe gibt es für diese Kostenentwicklung?
- Was passiert im Bereich Tagespflegestellen, Bereitschaftspflegestellen?

Um diese Fragen beantworten zu können und Entscheidungen insbesondere im Zuge der Haushaltsplanung und Haushaltswirtschaft unterstützen zu können, müssen folgende Informationen zur **Fallzahlentwicklung** bereitgestellt werden:

- Fallzahlentwicklung (Zu- und Abgänge, Bestand) für alle Hilfearten
- Entwicklung der Zahl der Pflgetage, Verweildauern
- Erstkontakte/Anlässe, die die Einleitung von Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung zur Folge haben, Initiativen (Selbst-Fremdmeldungen)
- Ambulante Hilfen (Betreuungsintensität, Dauer von Hilfen)

Besondere Relevanz für die Begründung der Kostenentwicklung haben zudem sog. **Belastungsfaktoren**<sup>12</sup>, die die Hilfebedarfe beeinflussen:

- Entwicklung der Zahl der Schulabbrecher
- Armutsfaktoren (Sozialhilfe/Hartz IV)
- Soziodemographie (insb. Anteil der jungen Menschen )
- Jugendkriminalität
- Schulübergänge

In Bezug auf das TAG, benötigt der Rat zu den vorgenannten Informationen Angaben zum

- Bestand der Tagespflege- und Bereitschaftspflegestellen
- Prognostische Bedarfsentwicklung auf Basis der Bevölkerungsstatistik

Die Berichterstattung muss mindestens jährlich und bei Bedarf auch unterjährig erfolgen.

---

<sup>12</sup> Der Zusammenhang zwischen den Belastungsfaktoren und der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ist vielfach untersucht und ist heute unbestritten. Neben den im Workshop genannten Belastungsfaktoren, die sich auch im Datenkonzept des Jugendhilfeplaners widerspiegeln, wird in anderen Quellen auch auf den bedeutsamen Indikator der Familienkonstellation hingewiesen (Anteil Alleinerziehende, Scheidungsraten). Vgl. hierzu Stadt Koblenz, Bericht über die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung in Koblenz im Zeitraum 2002-2004 unter Einbeziehung des landesweiten Projekts „Qualitätsentwicklung durch Berichtswesen, 2005

### **6.2.2 Verwaltungsvorstand**

Im vorangegangenen Abschnitt wurden Fragestellungen und daraus resultierende Informationsbedarfe beschrieben, die auch für alle anderen Adressaten relevant sind und daher hier nicht wiederholt dargestellt werden. Aus Sicht der Beteiligten ist der Informationsbedarf des Verwaltungsvorstandes gegenwärtig durch

- anlassbezogenen Ad-hoc-Anfragen zu Themen wie Alkoholmissbrauch und Gewalt als Folge sowie Jugendschutzkontrollen gekennzeichnet;
- Informationsbedarfe seien ansonsten intransparent (Abgrenzung Verwaltungsvorstand – Verwaltung erscheint schwierig);
- Es werden Informationen zum Fachbereichskonzept benötigt

Orientiert an der aktuellen Situation sollen folgenden Informationen bereitgestellt werden:

- Konzept für Jugendschutzkontrollen, Strukturen des gesetzlichen präventiven Jugendschutzes
- Strategien und Visionen des Fachdienstes bzw. Fachbereiches
- Strategische Informationen zu öffentlich rechtlichen Vorgängen
- Zielen und Zielerreichungsgrad
- Angaben zur organisatorischen Umsetzung

Grundsätzlich ist der Verwaltungsvorstand an strategischen Informationen, grundsätzlichen Entscheidungen sowie an öffentlichkeitsrelevanten Vorgängen interessiert. Die Analyse der Informationsbedarfe des Verwaltungsvorstandes sollte von der Verwaltung weiterhin hinterfragt werden, da schon im Rahmen der Bestandsanalyse deutlich wurde, dass die Kommunikation zwischen dem Verwaltungsvorstand und dem Fachbereich sowie dem Fachdienst intensiviert werden muss.

### **6.2.3 Fachbereichsleiter**

Der Fachbereichsleiter, der die Gesamtverantwortung für den Fachdienst „Sozialer Dienst“ trägt, benötigt die bisher beschriebenen Informationen in gleicher Weise und ist an deren Bereitstellung beteiligt. Zusätzliche Informationsbedarfe ergeben sich aus seiner zentralen, fachdienstübergreifenden Funktion im Feld der

## Budgetplanung

- Informationen zur Budgetkalkulation aus dem Fachdienst
- Informationen des Verwaltungsvorstandes zur Budgetplanung

Um die Funktionen im Planungsprozess erfüllen zu können, benötigt der Fachbereichsleiter folgende **kostenrelevante Angaben**:

- Zielerreichungsgrad
- Projekte und Maßnahmen sowie deren Kosten
- Entwicklungen freier Träger
- Gesetzliche Veränderungen (neue zusätzliche Aufgaben)
- Budgeteckwerte, Preise bzw. Kosten für interne Services und Gebäudeverwaltung

### 6.2.4 Fachdienstleiter

Der Fachdienstleiter „Sozialer Dienst“ ist für die effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung verantwortlich.<sup>13</sup> Gegenwärtig besteht Entscheidungsbedarf in Verbindung mit der **Einleitung von Hilfen zur Erziehung**

- Einleitung von stationären Hilfen durch das Bereichsteam
- Einleitung von teilstationären und ambulanten Hilfen durch FDL
- Ressourcenverteilung im Fachdienst (Personalentscheidungen)
- Planungen neuer Maßnahmen

Zur Entscheidungsfindung in Bezug auf die Einleitung von Hilfen werden aktuelle Informationen zu

- Gesetzlichen Grundlagen, festgelegten Unterlagen für die Bereichsteamsitzungen sowie Angaben zu den Kosten einzelner Hilfearten benötigt.
- Für die Ressourcenverteilung und die Planung neuer Maßnahmen

---

<sup>13</sup> Die Steuerung der Effektivität der Jugendhilfe kommt in der Regel zu kurz und wird stark von der Finanzentwicklung geprägt. Die Auseinandersetzung mit der Qualität und der daraus resultierenden Effektivität der Hilfen zur Erziehung muss ein zentraler Baustein sein. Vgl. hierzu Schmidt u. a.: Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 219, S.516 ff

werden alle Informationen zur Fallzahl- und Kostenentwicklung (vgl. Rat) sowie Informationen zu neuen Problem- und daraus resultierenden Bedarfslagen.

### **6.2.5 Mitarbeiter des FD „Sozialer Dienst“**

Bereits im Rahmen der Bestandanalyse sind eklatante Informationslücken bei den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Fachdienstes deutlich geworden. Ursächlich hierfür war die bereits mehrfach beschriebene „Führungslosigkeit“ des Fachdienstes. Die beschriebenen Informationsbedarfe sind daher im Workshop weniger durch die Sicht eines Controllers definiert worden, sondern vielmehr durch den Mangel an Führung und Führungsinstrumenten sowie aktuellen Fragestellungen geprägt worden. Folgende Informationsbedarfe wurden beschrieben:

- Was bedeutet Kinder- und Jugendschutz in der Stadt Emden, welche Rolle spielt dieser in der Gesamtplanung (Aufgaben, Maßnahmen, Funktionen des Jugendschutzes?)
- Wie ist der Jugendschutz vernetzt (Kooperation mit dem Präventionsrat, andere soziale, ordnungsbehördliche Dienste/Konzept?)
- Konzeptionelle Rahmenrichtlinien und gekoppelte Etats, die sich aus den herunter gebrochenen Top-Zielen der Verwaltung ergeben
- Rückkopplung/Feedback zur Wertschätzung der Arbeitsgebiete des Fachdienstes (BSA, JGH, HED etc.)

Aus der vorangegangenen Skizze der Informationsbedarfe ergibt sich dringlich, dass neben steuerungsrelevanten Informationen im engeren Sinn Informationen zu den Arbeitsgrundlagen bereitgestellt werden müssen<sup>14</sup>:

- Aktualisierte Arbeitsplatzbeschreibungen für alle Arbeitsgebiete
- Abgestimmte Zielsysteme und Konzepte
- Vernetzte Daten und Informationen über den Fachdienst hinaus (Bsp. Informationen aus anderen Diensten wie BISS/Schullotse)

---

<sup>14</sup> Ein gelungenes Beispiel hierzu sind die Ausarbeitungen der Stadt Kiel, Amt für Familie und Soziales, Hilfen zur Erziehung in Kiel – Entwicklungen und Perspektiven, 2005

### 6.3 Informationsquellen und Datenbereitstellung

Im Zuge der Diskussion über die bereitzustellenden Informationen wurde parallel betrachtet, welche Daten verfügbar, welche Datenquellen in welcher Form vorhanden sind und wer Zugang zu diesen Daten hat. Es sollte sich herausstellen, dass die meisten Informationen mit Ausnahme von fertigen Konzepten und abgestimmten Strategien vorliegen. Diese zunächst als positiv einzustufende Ausgangslage ergibt sich aus den Bestrebungen der Mitarbeiter des Fachdienstes und der Fachbereichsleitung für interne Steuerungszwecke Daten und Kennzahlen für alle Arbeitsgebiete elektronisch aufzubereiten. So wurden mit eigenen Mitteln Access-Datenbanken und Excel-Datenbanken zur Aufbereitung von Falldaten und Leistungskennzahlen entwickelt. Hierzu zählen die in folgender Abbildung genannten ersten vier Positionen.

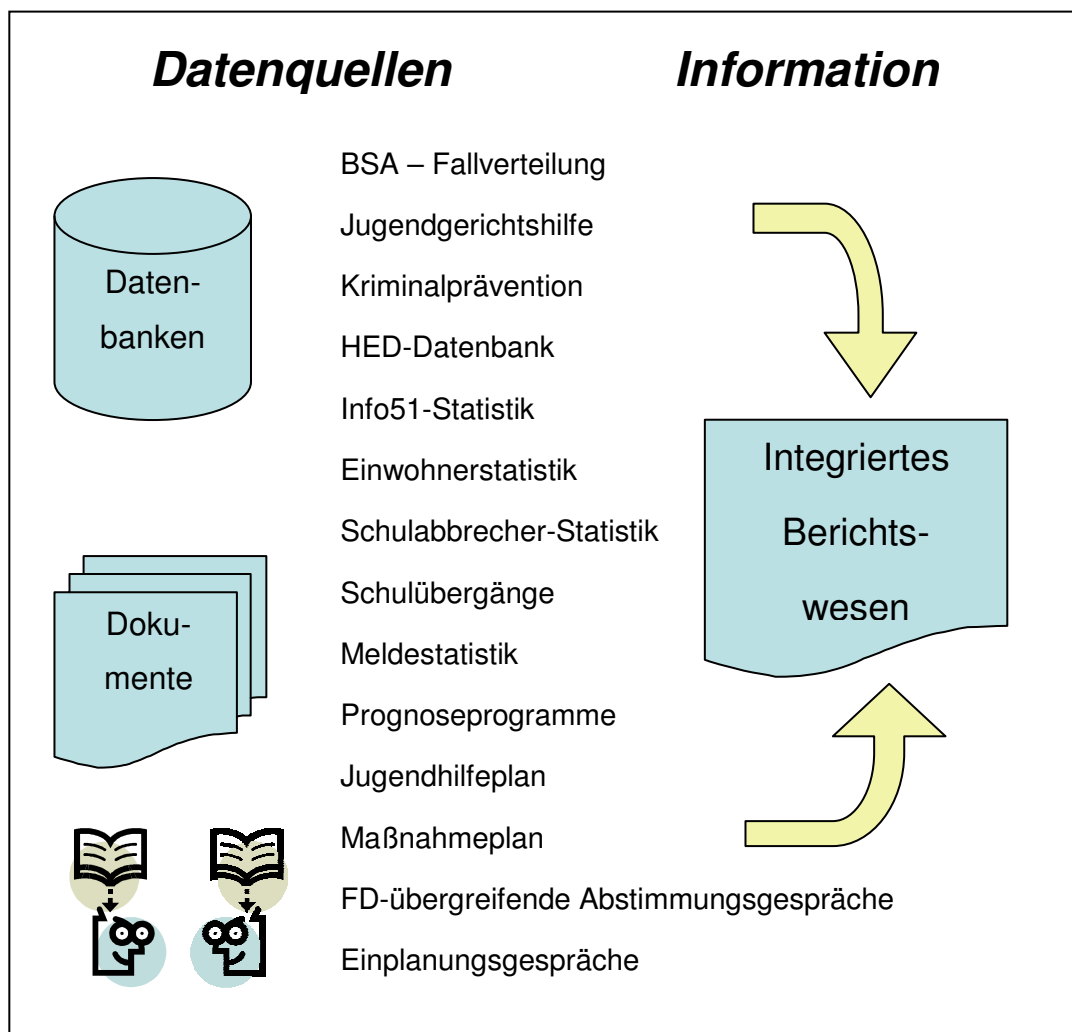


Abb.: Datenquellen für ein Integriertes Berichtswesen

Trotz dieser zunächst günstigen Ausgangslage musste konstatiert werden,

- dass die verschiedenen Datenquellen aus mehreren Fachdiensten und Planungsbereichen stammen (Fachdienst Schule, Sozial- und Jugendhilfeplaner etc.) und bisher keine Verknüpfung der Daten stattfindet
- die verwendeten Medien nicht kompatibel sind (Statistikmodule von Fachanwendungen, Datenbanken (Excel, Access), Papier (Maßnahmenpläne, Konzepte) oder Informationen auch als Erfahrungswissen und Kenntnisse bei einzelnen Personen vorgehalten werden
- und die erforderlichen Kapazitäten zum Aufbau eines abgestimmten, kontinuierlichen Berichtswesens nur rudimentär vorhanden sind.

Der Aufwand für die Entwicklung eines integrierten Fach- und Finanzcontrollings wird hier einmal mehr deutlich. Allein das Zusammenführen und Aufbereiten der Daten zur Generierung eines adressatengerechten, informativen Berichtswesens erfordert mehr personelle und technische Ressourcen. Auf diesen Aspekt gehen wir im folgenden Abschnitt nochmals dezidiert ein.

#### **6.4 Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Controllingkonzepts**

In einem weiteren Workshop -in gleicher Zusammensetzung- wurde ein konkreter Maßnahmenkatalog erarbeitet, der der Weiterentwicklung des Controllingkonzepts dient. Im Vordergrund stand dabei, Schwachstellen aus der Bestandsanalyse, insbesondere den Planungsprozessen aufzuarbeiten. In der verfügbaren Zeit konnten nicht alle Controllingfunktionen betrachtet werden. Im Abschnitt 6.3.2 und 6.3.3 sind daher über die Ergebnisse des Workshops hinaus Empfehlungen zu den Informationsversorgungsprozessen (Berichtswesen) und den Kontrollprozessen als wichtige funktionale Bestandteile eines Controllingkonzepts dargelegt.

## 6.5 Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Planungsprozesse

Im Mittelpunkt jedes Controllingsystems steht der kontinuierliche Zielbildungsprozess, der bisher in mehrfacher Weise als unbefriedigend eingestuft wurde. In Anlehnung an die von der KGSt beschriebenen Verfahrensmodelle wurde folgender neuer Verfahrensvorschlag erarbeitet:

Januar	<b>1. Fachbereichsleiter / Leiter Vorstandsbüro</b> <b>Konzeptpaier „Strategieworkshop“:</b> detailliertes Handlungskonzept, Checkliste: Vorbereitung der FB
Februar	<b>2. Fachdienst „Sozialer Dienst“</b> <b>Vorbereitung:</b> Information zum Status quo der Steuerung (Finanzen, Fachplanung, Rollen)
März	<b>3. Alle Fachbereiche / Fachdienste</b> <b>Vorbereitung:</b> Herausforderungen, gesellschaftliche Problemlagen, Umbau-, Aufbau-, Rückbaustrategien
April	<b>4. Sprecher FBL-Konferenz / Vorstandsbüro</b> <b>Strategie-Workshop-Vorbereitung:</b> Niveau-Abgleich Inhaltliches Hinterfragen der Strategien
April	<b>5. FBL / VV / Moderator</b> <b>Strategie-Workshop:</b> Topziele, Visionen, Schnittstellen, Vernetzung FB-übergreifende Planung
Mai	<b>6. FBL / Fachdienstleiterrunde</b> <b>Rückkopplung:</b> Ergebnisse des Strategie-Workshops Vorschläge für das Einplanungsgespräch
Mai	<b>7. FDL / Mitarbeiter</b> <b>Rückkopplung:</b> Ergebnisse des Strategie-WS und Eingang in die Budgetplanung des Fachdienstes
Mai	<b>8. Fachbereichsleiter / Verwaltungsvorstand</b> <b>Einplanungsgespräch:</b> Topziele, Visionen, Schnittstellen, Vernetzung FB-übergreifende Planung
Mai	<b>9. FBL / Fachdienstleiterrunde</b> <b>Rückkopplung:</b> Ergebnisse Einplanungsgespräch, Auswertung, Vorschläge zum Umgang mit Defiziten
bis September	<b>10. FDL / Mitarbeiter</b> <b>Rückkopplung:</b> Erarbeitung Budgetbuch (Operative Ziele, Maßnahmen, Produkte, Ressourcen)
Oktober	<b>9. FBL / Fachdienstleiterrunde</b> <b>Budgetbuchentwurf:</b> Fachdienstübergreifende Diskussion des Entwurfs



Wesentliche Fragen der weiterführenden Überlegungen waren,

- wie ein Verfahrensmodell zur Entwicklung von abgestimmten Zielsystemen -ausgehend von einer strategischen, stadtweiten und damit Fachbereichs- und Fachdienst-übergreifenden Perspektive- aussehen könnte;
- wie die Brüche im Kommunikations- und Informationsfluss in Bezug auf die Einbindung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Fachdienstes „Sozialer Dienst“ überwunden werden können.

Im Unterschied zum bisherigen Verlauf des Eckwerteverfahrens der Stadt Emden soll ein erneuter Versuch unternommen werden, die strategische Steuerung zu stärken. Ausgehend von den definierten Top-Zielen soll sichergestellt werden, dass eine Fachbereichs- und Fachdienst-übergreifende Abstimmung der Ziele erfolgt und die Budgetplanung daran gekoppelt wird. Dies bedeutet konkret:

- Der Diskussion von **Strategischen Zielen** und deren Verwirklichung muss mehr Raum als bisher zugestanden werden (mindestens ein- bis zweitägiger Workshop mit Moderation). Durch eine externe Moderation müssen Ergebnisse gesichert werden.
- Die bisherige passive Haltung der Fachbereichsleiter soll aufgebrochen werden, indem klare Vorgaben/Standards zur Vorbereitung des Strategie-Workshops festgelegt werden. Dies soll durch die Schritte 1 und 4 im obigen Ablauf sichergestellt werden. Die **Einhaltung dieser Vorgaben** muss durch den Verwaltungsvorstand nachdrücklich eingefordert werden.<sup>15</sup>
- Grundsätzlich muss es denkbar sein, dass Budgets fachbereichs- und fachdienstübergreifend verschoben werden und das historische Fortschreiben von Haushaltsansätzen als alleiniges Prinzip aufgegeben wird. Dies ist gleichbedeutend damit, dass alle am Prozess Beteiligten in die Lage versetzt werden müssen, die konkreten **Budgetauswirkungen ihrer Strategien zu benennen**.<sup>16</sup> Um dies ohne großen Aufwand zu ermöglichen,

---

<sup>15</sup> Ein erster Strategie-Workshop vor einigen Jahren scheiterte an der Vorbereitung. Die geforderten Umbau-, Ausbau- und Rückbaustrategien wurden nicht aufgeliefert.

<sup>16</sup> Wir empfehlen als Grundlage hierzu die komplette Lektüre des KGSt-Berichts 10/2000 „Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung“. Das dort beschriebene Verfahren ist von uns mit Erfolg in anderen Kommunen erprobt worden.

muss dringend eine **Kostenträgerstückrechnung** etabliert werden. Die Voraussetzungen sind dafür vorhanden.

Für den zu untersuchenden Fachdienst „Soziale Dienste“ ist zukünftig zu gewährleisten, dass eine adäquate Einbindung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in die Planungsprozesse erfolgt, um eine Umsetzung der Gesamtstrategie überhaupt gewährleisten zu können.<sup>17</sup> Dies heißt konkret:

- Die Zielsystematik und die dazugehörigen Maßnahmenplanung des Fachdienstes erfolgt zukünftig unter **Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** (Phase 2, 3, 7, 10), wobei der Phase 2 erstmalig eine große Bedeutung zukommt und in zwei Teilschritten verläuft.
- Als Einstieg –nach langjährigem Informationsmangel– soll allen betroffenen Mitarbeitern ein **Überblick über den Status quo der Planungsprozesse und Steuerungsinstrumente** gegeben werden. Dabei geht es nicht um die Grundlagen der neuen Steuerung, die hinlänglich bekannt sind, sondern vielmehr um die konkrete, den Fachdienst betreffende inhaltliche Ausgestaltung der vorhandenen Zielsysteme, des Berichtswesens, des IBN, der Planungsunterlagen des Jugendhilfeplaners sowie eine ausführliche Rollen-Diskussion. Zu diesem Zweck soll eine umfassende Sammlung vorhandener Materialien durch den Fachdienstleiter und den Sozialplaner zur Verfügung gestellt werden. Als Ergebnis des ersten Schrittes der Phase 2 sollen konkrete **Arbeitsaufträge zur Überprüfung der Beschreibungen der Produktsystematik, Ziele und Maßnahmenplanung** erfolgen. Für die Zukunft sollte dabei Augenmerk auf den dringend empfohlenen Ausbau der **Kostenträgerstückrechnung** gelegt werden. Dies erfordert einen hohen Detaillierungsgrad. Jede Hilfeart sollte als Kostenträger definiert und mit einer Bezugsgröße, die als Mengeneinheit geeignet ist, versehen werden.
- Phase 2 soll mit einer zweiten Runde fortgesetzt werden, die der **Bewer-**

---

<sup>17</sup> An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass im Workshop kaum überwindbare Widerstände gegen die Vereinbarung konkreter Verfahrensschritte für den Fachdienst aufkamen. Einmal mehr wurde die Diskussion um die Führung des Fachdienstes fortgesetzt. Erst nachdem herausgearbeitet werden konnte, ob und welche Schritte zur kurzfristigen „Inthronisierung“ des jetzigen kommissarischen Leiters des Fachdienstes erfolgen werden, konnte am Verfahren weiter gearbeitet werden.

**tung der vorliegenden Planungsgrundlagen**, deren Ergänzung und Änderung dient. Wir empfehlen dringend, hier auf die Zusammenführung der bisher voneinander unabhängigen Planungsprozesse zu achten. Insbesondere gilt es, die Maßnahmenplanung, die mit großem Aufwand unter Einbeziehung des Jugendhilfeausschusses unter Federführung des Jugendhilfeplaners in den letzten zwei Jahren erfolgte, hinreichend gewürdigt wird und Eingang in die Planung findet<sup>18</sup>.

- Die folgende Phase 3 als Kern der Vorbereitung des Strategie-Workshops soll ebenfalls in zwei Schritten erfolgen. In einem halbtägigen Workshop soll die **Programm-, Projekt- und Produktplanung** auf Basis der wesentlichen Herausforderungen im Feld der Jugendhilfe erfolgen<sup>19</sup>.
- In einem abschließenden Schritt müssen die **Budgetauswirkungen** der Planungsergebnisse aus dem Workshop benannt werden (Stichpunkt: Umbau-, Rückbau-, Ausbau-Strategie). Auf dieser Grundlage kann der Fachbereichsleiter die vom Fachdienst getragenen Strategien in die übergeordneten Planungsprozesse einbringen.
- Im Vorfeld des Eckwertevorschlags sollte die **Einbindung des Jugendhilfeausschusses** in den Planungsprozess erfolgen<sup>20</sup>. Die Ziele und daraus abgeleiteten Pläne sollen mit dem JHA diskutiert werden.

Die eingehende Diskussion über die notwendigen Entwicklungen der Planungsprozesse führen in Verbindung mit den Ergebnissen der Bestands- und Adressa-

---

<sup>18</sup> Die Verwertung des vorliegenden Handlungskonzepts als Ergebnis des lang andauernden Jugendhilfeplanungsprozesses ist allerdings insofern schwierig, als die große Sammlung von Ideen unterschiedliche Detaillierungsgrade aufweisen und die Budgetauswirkungen nicht beschrieben sind. Aus drei Arbeitsgruppen wurden zum Teil inhaltsgleiche oder zumindest ähnliche Ideen entwickelt und mit hoher Priorität versehen. Eine zielbezogene Gesamtübersicht und Prioritätensetzung fehlt. In weiteren Planungsrunden sollte eine frühzeitige Fokussierung der größten Herausforderungen erfolgen, um zielgerichteter zu einer angemessenen Zahl an Handlungsvorschlägen zu kommen, die dann auch Eingang in die Budgetplanungsprozesse finden können.

<sup>19</sup> Methodische Hilfestellungen bietet auch hier die KGSt-Bericht 9, 10 und 11/2000 zur Strategischen Steuerung

<sup>20</sup> Es besteht der Wunsch die Einbindung des Jugendhilfeausschusses zunächst mit dem Verwaltungsvorstand abzustimmen. Dies konnte im Rahmen der Workshops nicht abschließend behandelt werden.

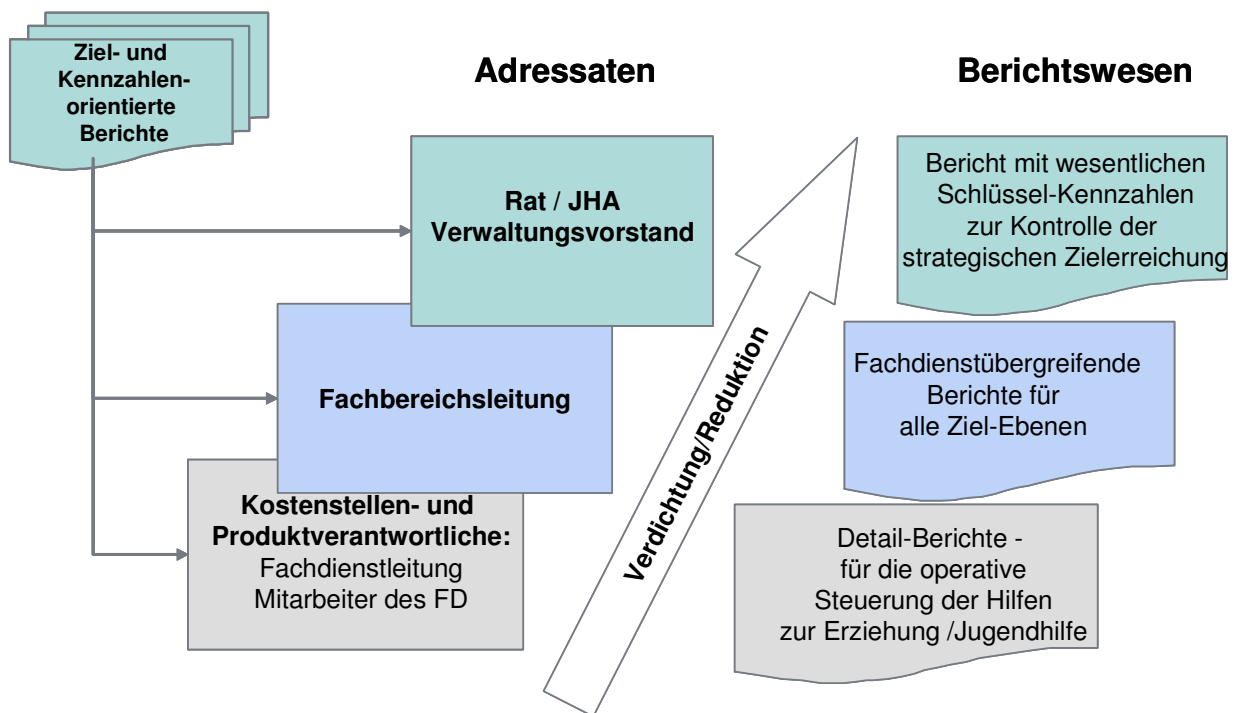
tenanalyse zu Empfehlungen bezüglich der **Personalressourcen**. Zumindest in der Aufbauphase empfehlen wir

- eine **dezentrale Controllingstelle** im Fachbereich 600 zu verankern. Eine wesentliche Anforderung an diese Stelle sind betriebswirtschaftliche Fachkenntnisse im Bereich Controlling und Rechnungswesen sowie gute IT-Kenntnisse (Datenbank-Programmierung, Standardanwendungen etc.). Konzeptionelle und analytische Fähigkeiten sowie ausgeprägte Kommunikationsfähigkeiten sind unabdingbar.
- Im Workshop wurde zudem thematisiert, dass die Stelle des Sozial- und Jugendhilfeplaners im FB 500 verankert wird und nicht mehr in gleichem Ausmaß wie bisher für Fachplanungsprozesse der Jugendhilfe zur Verfügung steht. Eine stellenplanmäßige Verankerung im FB 600 wurde vorgeschlagen. Das Verhältnis Jugendhilfeplanung/Sozialplanung ist noch zu definieren.

## 6.6 Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Berichtswesens

Die Analyse der Informationsversorgungsprozesse hat in aller Deutlichkeit gezeigt, dass kein systematisches, an den Steuerungsbedarfen orientiertes Berichtswesen (vgl. folgende Abbildung) vorhanden ist. Eine qualifizierte Bewertung der Aufgabenwahrnehmung durch den Fachdienst „Sozialer Dienst“ ist bisher nicht möglich. Auch von Seiten der Mitarbeiter erfolgte die Einschätzung, dass die verfügbaren Berichte für den Verwaltungsvorstand über die komplexen Hilfeprozesse des Fachdienstes für eine umfassende Information nicht ausreichen. Die Möglichkeit, auf dieser Basis zu steuern, wird den verfügbaren Instrumenten bzw. Berichten abgesprochen. Diese Bewertung ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Einführung von Kennzahlen sowie ziel- und kennzahlenorientierter Berichte einhergehen mit Ökonomisierungstendenzen in der Sozialarbeit. Die lebensweltliche Komplexität sowie die Eigenheiten sozialer und pädagogischer

Arbeit können häufig nur ansatzweise erfasst werden oder sie werden komplett ausgeblendet.<sup>21</sup>



Trotz dieser berechtigten Kritik empfehlen wir dringend unter Einbindung der betroffenen Mitarbeiter und unter Berücksichtigung der im Adressaten-Workshop identifizierten Informationsbedarfe ein Konzept für das Berichtswesen zu erarbeiten, das eine hinreichende Grundlage für die Kontrolle der Zielerreichung ermöglicht. Kennzahlen, die nach eingehender Abwägung Eingang in das Berichtswesen finden, können dann wichtige Impulsgeber für Erörterungs- und Diskussionsprozesse sein. Bedeutsam ist dabei, dass Kennzahlen nicht eindimensional, z.B. ausschließlich hinsichtlich finanzieller Aufwendungen, angewendet werden, sondern gleichrangig zu anderen Aspekten bezogen auf die fachliche Qualität der Leistungen der sozialen Dienste. In folgender tabellarischer Übersicht wird daher aufgezeigt, welche wesentlichen Berichtsinhalte den verschiedenen Adressatenebenen im Feld von fünf gleichrangigen Zieldimensionen zur Verfügung gestellt werden sollten.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu die umfangreichen Ausführungen von Pothmann, Jens: Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe – Zur Bedeutung und Verwendung eines Messinstrumentes für Soziale Dienste, Dissertation, Dortmund 2003

Zieldimension	Berichtsempfänger - Führungsebenen		
	Pat / Verwaltungsvorstand	Fachbereichsleitung	Produkt-/ Kostenstellen-Verantwortliche (FDL/MA)
<b>I. Öffentlicher Auftrag/ Qualität der Angebote</b>	Strategische Handlungsschwerpunkte und Projekte auf städtischer Ebene (Topziele) - Konzentration auf Schlüsselkennzahlen <i>Berichtszyklus - jährlich</i>	Vertiefende Berichte nach Zielgruppen, Sozialräumen, Produkten oder Projekten  <i>Berichtszyklus - jährlich</i>	Detaillierte Betrachtung auf der Produktebene (Hilfearten) des Fachdienstes mit sozialräumlichen Bezug  <i>Berichtszyklus - jährlich</i>
<b>II. Finanzen/ Wirtschaftlichkeit</b>	Gesamtbudget, Kostenentwicklungen budgetrelevanter Produkte, wesentliche Abweichungen und Ursachen  <i>Berichtszyklus - quartalsweise</i>	Gesamtbudgets, bei Abweichungen Detailberichte zur Entwicklung von Kosten, Leistungen etc.  <i>Berichtszyklus - quartalsweise</i>	Kostenstellenbudgets, Details zu allen Ressourcen, Kosten, Mengen, Erträge, Kapazitäten  <i>Berichtszyklus - monatlich</i>
<b>III. Organisation und Prozesse</b>	Strategisch relevante Organisationsstrukturen, Trägerstrukturen, Projekt- und Kooperationspartner  <i>Berichtszyklus - jährlich</i>	Strukturen und in ausgewählten Bereichen auch Hilfeplanprozesse, Qualitätssicherungsprozesse (z.B. projektorientiert)  <i>Berichtszyklus - jährlich</i>	Detaillierte, produktbezogene Betrachtung der Strukturen und Prozesse  <i>Berichtszyklus- jährlich, für unterjährige Planungszwecke auch halbjährlich und kürzer</i>
<b>IV. Mitarbeiter/innen</b>	Strategische Konzepte der Personalentwicklung des Fachbereiches und der einzelnen Fachdienste  <i>Berichtszyklus - jährlich</i>	Fachdienstübergreifende Gesamtschau der Personalentwicklung, Stellenbedarf  <i>Berichtszyklus - quartalsweise</i>	Details zu allen personalbezogenen Zielen, insb. Qualifizierung, Abwesenheiten ect.,  <i>Berichtszyklus - quartalsweise, z.T. monatlich</i>
<b>V. Zukunft und Entwicklung</b>	Wesentliche Veränderungen des Gesamtbedarfs (Belastungsfaktoren, Demographische Entwicklung, Nachfrageentwicklung  <i>Berichtszyklus - jährlich</i>	siehe Pat / Verwaltungsvorstand Nachfrageentwicklung / Inanspruchnahme einzelner Hilfearten, Strukturveränderungen bei freien Tägern  <i>Berichtszyklus -jährlich</i>	Sozialraumorientierte Veränderungen der Nachfrage-/Bedarfslage, produkt- und kostenstellenbezogen  <i>Berichtszyklus - jährlich</i>

Abb.: Berichtsinhalte und Berichtszyklen

Wir schlagen daher vor, auf der Grundlage des Balanced Scorecard-Ansatzes (strategisches Steuerungsinstrument) zu arbeiten, dass sowohl eine Ex-post-Kontrolle der Zielerreichung ermöglicht, als auch eine vorausschauende Planung und Steuerung. Hinter den einzeln aufgeführten Zieldimensionen stehen exemplarisch folgende Fragen:

### **Kundenorientierung/ Öffentlicher Auftrag**

*Welchen Nutzen sollen wir für Kunden/ Bürger schaffen? Welche Hilfearten entsprechen den Bedarfen der Eltern und Kinder. Welche präventiven Angebote müssen wir gestalten? Wie helfen und unterstützen wir unsere Klienten/Bürger (Programme/Handlungskonzepte) optimal?*

### **Prozessqualität/ Organisation**

*Wie erbringen wir unsere Leistungen? (Wie müssen unsere sozialen und pädagogische Prozesse ausgestaltet werden, welche räumlichen, materialen und organisatorischen Voraussetzung benötigen wir? Wie verbessern wir unsere internen Abläufe und Strukturen? (z.B. auch Zusammenarbeit mit freien Trägern)*

### **Wirtschaftlichkeit**

*Was sollten unsere Budgetziele sein? Welche Vorgaben für den maximalen Ressourcenverbrauch gibt es? Welche Einsparpotenziale gibt es? Wie stellen wir eine wirtschaftliche Leistungserbringung im Feld der Hilfen zur Erziehung sicher.*

### **Mitarbeiterorientierung**

*Welche Ziele haben wir im Hinblick auf unsere Mitarbeiter/innen? Wie können wir sie in ihrer Aufgabenerfüllung unterstützen, motivieren und qualifizieren?*

### **Lernen und Entwicklung**

*Mit welchen Trends müssen wir rechnen? Mit welchen sozialräumlichen, lebensweltlichen Veränderungen, insbesondere Belastungsfaktoren müssen wir uns auseinandersetzen? Und wie können wir darauf reagieren? Welche langfristigen Möglichkeiten der Optimierung gibt es?*

Ziel sollte es sein, ein ausgewogenes (balance) Verhältnis zwischen allen Zieldimensionen zu erreichen. Für jede Zieldimension sind Ziele, Messgrößen, Zielwerte und Maßnahmen zur Zielerreichung zu bestimmen, deren Umsetzung zu initiieren, deren Erreichung zu überwachen und unter den Gesichtspunkt des Lernens und Fortentwickelns zu evaluieren.

Dieser Steuerungsprozess wird mit standardisierten Berichtsbogen (scorecard) unterstützt. Hierfür werden wenige relevante Informationen aufbereitet. Das

zugrunde liegende Zielsystem als Grundlage jedes Standardberichtes umfasst verschiedene Ziel-Hierarchien.

### **Strategische Ebene**

In einem ersten Schritt werden auf der strategischen Ebene politische Schwerpunkte entwickelt und die Zielgruppen definiert. Dabei gilt es, die in einem Bezirk vielfältigen Schnittstellen zu anderen Trägern und Institutionen zu beachten. Es werden strategische Ziele formuliert, die operationalisiert, d.h. messbar gemacht werden müssen.

### **Beispiel**

Strategisches Ziel: Reduzierung der Ausgaben der Hilfen zur Erziehung

Die Operationalisierung der strategischen Ziele geschieht mittels operativen Zielen, die mit Hilfe der Produkterstellung erreicht werden sollen.

Operatives Ziel 1: Verselbständigung aller jungen Erwachsenen (18-21 Jahre), die stationär (Heimunterbringung) untergebracht wurden

Kennzahl Ziel 1: Anzahl junger Menschen im Alter von 18-21 Jahren, die im Heim leben (Alternative: Quote der Verselbständigungen)

Operatives Ziel 2: Ausbau der Platzkapazitäten an Pflegestellen um x %

Kennzahl Ziel 2: Anzahl der Pflegeplätze, die im Berichtsjahr zusätzlich aufgebaut werden konnten. (Alternative: Steigerungsquote in %)

Um zu messen, in welcher Qualität und mit welcher Wirkung die operativen Ziele und damit auch die strategischen Ziele erreicht werden können, müssen **Indikatoren/Kennzahlen** definiert werden. Diese Indikatoren/Kennzahlen können sowohl qualitative als auch quantitative Umschreibungen darstellen, um die Zielerreichung und deren Wirkung zu messen. Dabei beschreibt eine Kennzahl einen steuerungsrelevanten Sachverhalt und stellt einen Zusammenhang zwischen zwei oder mehreren Variablen, Faktoren oder Sachverhalten dar. Sie wird aus



mindestens zwei **Grundzahlen** (in der Regel absolute Zahl, z.B. Einwohner) gebildet, wie z.B. Anteil der Tageseinzelpflegeplätze an den gesamten Kindern unter 3 Jahren im Bezirk x 100.

Ein Indikator dagegen ist eine empirisch prüfbare Größe, die als Hilfsgröße für nicht direkt messbare Sachverhalte dient. Sie dient in der Regel der Abbildung von Qualitätszielen, wie z.B. Zufriedenheit mit der Gruppengröße.

Die Interpretation und Auswertung von Kennzahlen und Indikatoren im Rahmen eines Controllings erfolgt durch Vergleiche. Es wird empfohlen, Vergleichswerte aus interkommunalen Vergleichsringen (z.B. IBN), Zeitvergleiche sowie Plan-/Ist-Vergleiche systematisch in die Berichte zu integrieren.

Das auf diese Weise konzipierte Ziel- und Kennzahlenkonzept bildet gleichzeitig die Grundlage für Zielvereinbarungen, die in der Stadt Emden zwar vorgesehen sind aber noch nicht umgesetzt wurden.

Wir empfehlen, dass das Vorstandsbüro jährlich Berichte zu den Zielvereinbarungen generiert und dem Verwaltungsvorstand nach Ablauf des Vereinbarungszeitraumes vorlegt. Eine Auseinandersetzung über die Zielerreichungsgrade sollte dann unter Einbindung des Fachdienstes erfolgen.

Für das Zielfeld Wirtschaftlichkeit und Finanzen ist im Folgenden ein solcher Bericht beispielhaft dargestellt:

<b>Berichtsempfänger:</b>	Fachbereichsleitung			<b>Berichterstellung:</b> FB-Controller		
<b>Berichtszeitraum:</b>	1/2006-12/2006			<b>Stand:</b> 00.00.2006		
<b>Kostenstelle:</b>	FD Sozialer Dienst					
<b>Ziele / Maßnahmen</b>	<b>Kennzahl / Indikator</b>	<b>Vergleichs-KZ 2005</b>	<b>Plan 2006</b>	<b>Ist 2006</b>	<b>Abw. in %</b>	
<b>Zielfeld Finanzen / Wirtschaftlichkeit</b>						
<b>Reduzierung der Kosten der Hilfen zur Erziehung</b>						
Reduzierung der Fallzahlen Stationärer Hilfen zur Erziehung						
Reduzierung der Heimunterbringungen junger Erwachsener um die Hälfte durch Verselbständigung	Fallzahl der 18-21 jährigen im Heim	11	5	8	60%	
Reduzierung von Zugängen bei den Heimunterbringungen unter 6 Jahren	Anzahl Zugänge unter 6 Jahren	3	1	2	100%	
Stärkere Nutzung von Rückführungsoptionen	Übergangsquote stationär-ambulant	0	2	1	-50%	
Umsteuerung zu günstigeren Hilfearten bei 16-17-jährigen - Betreute Wohnformen	Anzahl der Fälle Umsteuerung-BW	0	4	2	-50%	
Umsteuerung zu günstigeren Hilfearten bei unter 10-jährigen - Vollzeitpflege	Anzahl der Fälle Umsteuerung-VPF	0	3	2	-33%	
Restriktivere Hilfgewährung bei Ambulanten Hilfen zur Erziehung						
Stärkere Einforderung der elterlichen Erziehungsverantwortung / Stärkung der elterlichen Erziehungskompetenz durch Beratung	Amb. Hilfen pro 1000 EW -18 J.	16,6	15,00	15,50	3%	
Reduzierung der durchschnittlichen Dauer von Ambulanten Hilfen um 25%	durchschn. Laufzeit in Monaten	24	18	20	11%	
Reduzierung der Einsatzintensität Ambulanter Hilfen - Sozpäd. Familienhilfe um 10%	durchschn. Einsatzintensität in Fachleistungsstunden pro Woche	10	9	8	-11%	
<b>Wirtschaftliche Bereitstellung der Hilfen zur Erziehung</b>						
Reduzierung der Fallkosten (Effizienz)						
Reduzierung der Fallkosten stationärer Hilfen zur Erziehung um 10%	durchschn. jährl. Fallkosten in T€	42,50	38,30	41,00	7%	
Reduzierung der Fallkosten Ambulanter Hilfen zur Erziehung um 10%	durchschn. jährl. Fallkosten in T€	10,60	9,50	10,00	5%	
Absenkung der Zuschussbedarfe auf den Durchschnitt des Landes						
Zuschussbedarf/Kosten der HzE pro EW unter 18 Jahren	Kosten in € / EW unter 18 Jahren	418	340	380	12%	
Zuschussbedarf/Kosten der HzE pro EW unter 18 Jahren	Kosten in € / EW 18-21 Jahre	323	205	280	37%	
<b>Rahmendaten / Belastungsfaktoren - Entwicklung</b>						
Belastungsfaktoren - Index-Entwicklung (JEW, Sozialhilfequote, Anteil Alleinerziehender etc.)	Belastungsindex	1		1,23	23%	
Kostenerstattung - nicht steuerbare Kosten der Hilfen zur Erziehung (z.B. Zuzüge)	Kosten in T €	300		320	7%	
<b>Erläuterung/Bewertungen</b>						

## 7 Optimierung des Ressourceneinsatzes

Seit dem Jahr 2001 ist ein kontinuierlicher Anstieg der Kosten der Hilfen zur Erziehung in der Stadt Emden zu konstatieren. Diese Entwicklung ist nicht untypisch und lässt sich in ähnlichem Ausmaß in vielen Kommunen feststellen. Positiv betrachtet, ist dies ein Ergebnis der erfolgreichen Umsetzung der Ziele des SGB VIII, das Anfang der 90er Jahre eingeführt wurde<sup>22</sup>. Bundesweit setzt man sich unter dem Eindruck schwieriger kommunaler Finanzlagen verstärkt mit der Frage der Steuerung der Hilfen zur Erziehung auseinander, um die ausufernde Entwicklung der Kosten einzudämmen. Zum einen stellt sich die Frage,

- ob die Kostenentwicklung die tatsächliche Entwicklung der Problem- und der daraus resultierenden Bedarfslagen der Kinder, Jugendlichen und Familien in der Stadt Emden widerspiegelt.
- Zum anderen stellt sich die Frage, welche Steuerungspotenziale im Fachdienst Soziale Dienste bestehen.

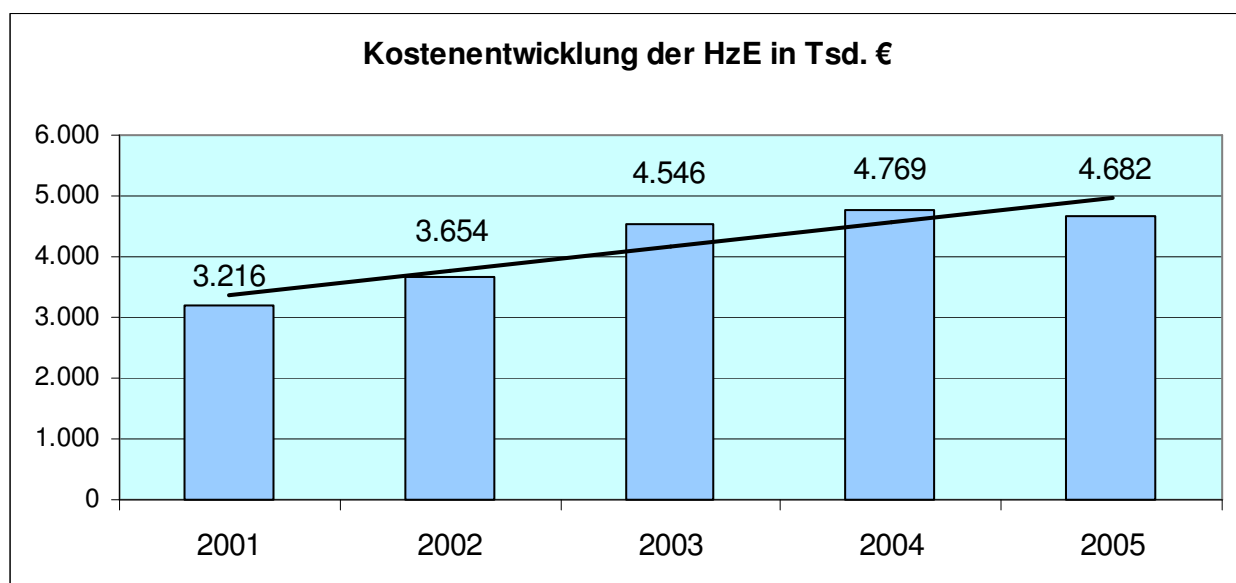


Abb.: Stadt Emden – Kostenentwicklung der Hilfen zur Erziehung

Unsere Organisationsuntersuchung hat ergeben, dass die Kostenentwicklung in

---

<sup>22</sup> Vgl. hierzu beispielhaft: Landschaftsverband Rheinland /Landesjugendamt u.a.: Inanspruchnahme und Gewährung von Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen, HzE-Bericht 2006, Dortmund, Köln, Münster 2006

der Stadt Emden zu einem wesentlichen Teil durch die faktisch fehlende Führung des Fachdienstes in den letzten Jahren sowie durch die skizzierten Mängel in den Hilfeplanungsprozessen begründet sind:

- Der sichtbare Trend nach oben wurde durch die Klage im Jahr 2001/2002 und fehlende Rückendeckung durch die Leitung des Fachdienstes verursacht.
- Eine deutliche Trendwende kann nur durch Verantwortungsübernahme und gezielte Umsteuerung des Fachdienstleiters und die Überwindung der Absicherungsmentalität der Mitarbeiter/innen erreicht werden.
- Die bestehenden Hilfeplanprozesse müssen durch eine fallübergreifende Überprüfung der Effizienz und Effektivität der Hilfen zur Erziehung gesteuert werden.

Die aktuelle Situation in der Stadt Emden, respektive in dem betrachteten Fachbereich 600, ist zudem von einem Fachbereichsleiter geprägt, der eine dominierende Rolle im gesamten Planungsprozess einnimmt und präventiven Ansätzen eine herausragende Bedeutung zumisst. Ohne die Bedeutung in Abrede stellen zu wollen, muss aber gleichzeitig deutlich gemacht werden, dass der Soziale Dienst auch kurzfristig und damit unterjährig die Möglichkeit der Steuerung hat. In folgender Abbildung sind die wesentlichen Kostentreiber der Hilfen zur Erziehung dargestellt:

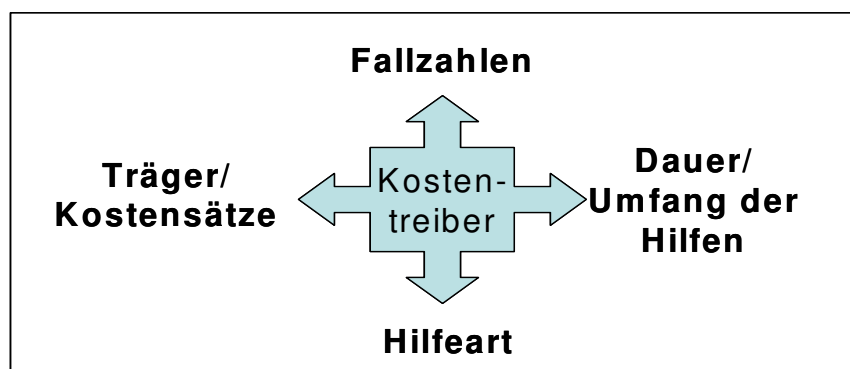


Abb.: Steuerungsansätze der Kosten der Hilfen zur Erziehung

Im Fachdienst „Soziale Dienste“ gibt es im Wesentlichen vier Möglichkeiten, die Höhe der Kosten der Hilfen zur Erziehung zu beeinflussen:

1. Aus reiner Kostensicht ist die Beeinflussung der Fallzahlen der wirksamste Steuerungsmechanismus. Im Fachdienst muss kritischer geprüft werden, ob die Hilfen zur Erziehung wirklich notwendig sind, oder ob nicht die Eigenverantwortung und Erziehungskompetenz der Familien und insbesondere der Eltern stärker gefordert werden kann.
2. Der zweite Ansatzpunkt ist der Umfang und die Dauer der Hilfen. Hilfen werden in der Stadt Emden regelmäßig verlängert und in Art und Umfang „ungeprüft“ nach Empfehlung der IFI eingeleitet.
3. Die Kosten einzelner Hilfearten differieren stark. Kostengünstige, alternative Hilfeformen müssen bedarfsgerecht ausgebaut werden (z.B. Heimunterbringung contra Pflegefamilie).
4. Verschiedene Träger bieten Hilfen zu unterschiedlichen Kostensätzen an. Ein Steuerungspotenzial liegt, wenn auch in geringerem Maß, in der Auswahl und/oder Verhandlung der Kostensätze freier Träger<sup>23</sup>.

In den folgenden Abschnitten werden die Steuerungspotenziale der Stadt Emden in den skizzierten Bereichen dargelegt. Die Berechnungen und die daraus resultierenden Empfehlungen beruhen auf Daten und Kennzahlen der Stadt Emden sowie Vergleichsdaten aus dem IBN, ergänzt um Vergleichsdaten anderer Kommunen.

---

<sup>23</sup> Hierbei ist zu beachten, dass ein Verhandlungsspielraum nur nach § 77 SGB VIII ambulanter Bereich besteht; hinsichtlich der Verhandlungen nach § 78 b SGB VIII ist das jeweils örtliche Jugendamt zuständig. Das Jugendamt der Stadt Emden kooperiert mit nur einem freien Träger (Ifi).

## 8 Einsparpotenziale durch Steuerung der Fallzahlen

Das Jugendamt der Stadt Emden beteiligt sich seit geraumer Zeit am IBN (Integriertes Berichtswesen Niedersachsen) und gestaltet diesen aktiv mit. Es handelt sich dabei um eine klassische Vergleichsringarbeit, die basierend auf dem Konzept der Balanced Scorecard strategisch ausgerichtet ist. Es wurde eine Reihe von Kennzahlen und Indikatoren in verschiedenen Zielfeldern definiert. Eine erstmalige Erhebung der Kennzahlen liegt für das Jahr 2005 vor. Die Aufbereitung der Kennzahlen im Vergleich liefern jeweils Minimal-, Maximal und Durchschnittswerte für ganz Niedersachsen sowie Werte für einzelne Vergleichsringe, die sicherstellen, dass ähnliche soziodemographische Strukturen einen unmittelbaren Vergleich ermöglichen.

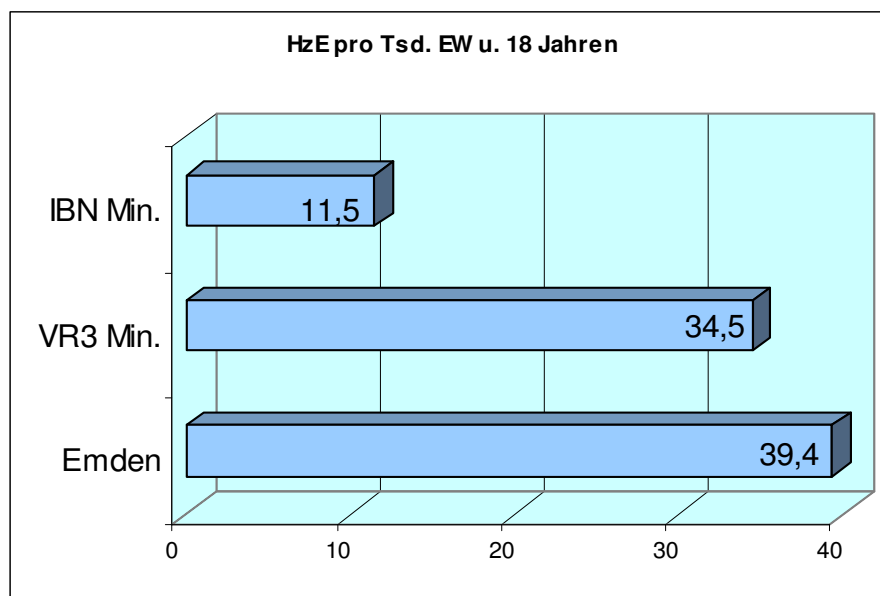


Abb.: KZ 1.1 Hilfen zur Erziehung pro Tsd. Kinder und Jugendliche u. 18 J.

Mit 39,4 Hilfen liegt Emden am oberen Ende der Skala. Selbst wenn man sich nicht am absoluten Minimalwert in Niedersachsen orientiert, wird sichtbar, dass eine Reduzierung der Fallzahlen im Rahmen des Möglichen liegt. Um eine Bewertung der Einsparpotenziale vornehmen zu können, muss in Hinblick auf die unterschiedlich hohen Fallkosten das Potenzial differenziert nach ambulanten und stationären Hilfen ermittelt werden. Die Stationären Hilfen haben den bedeutendsten Kostenanteil am Gesamtbudget der Hilfen zur Erziehung.

Aus der folgenden Graphik wird ersichtlich, dass die Stationären Unterbringungen in der Regel mehr als 75% der Gesamtkosten verursachten. Hinzu kommt, dass die Fallkosten einer Stationären Unterbringung, im Besonderen die Heimunterbringung weitaus höhere Fallkosten als Ambulante Hilfen verursachen. Auch innerhalb der Stationären Hilfen gibt es deutliche Kostengefälle:

- § 34 Stationäre Hilfen: Pflegesatz Ifl 3200 mtl.
- § 33 Vollzeitpflege 606 € monatlich bis 6J. , 666 € bis 13 J., 766 € ab 14J.

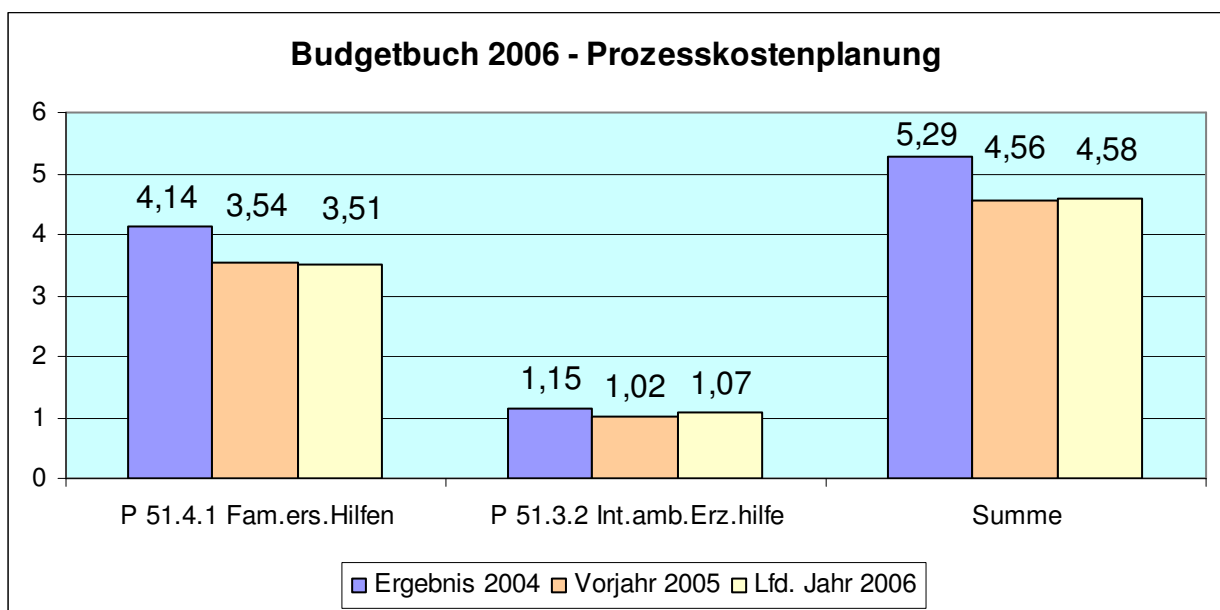


Abb.: Kostenverhältnis Stationäre – Ambulante Hilfen zur Erziehung

### Stationäre Hilfen

Wie aus den folgenden Graphiken ersichtlich wird, ist die Spannweite der Zahl der Unterbringungen in Niedersachsen ausgesprochen groß. Dies lässt die Einschätzung zu, dass in der Stadt Emden durchaus die Möglichkeit besteht die Fallzahl zu reduzieren.

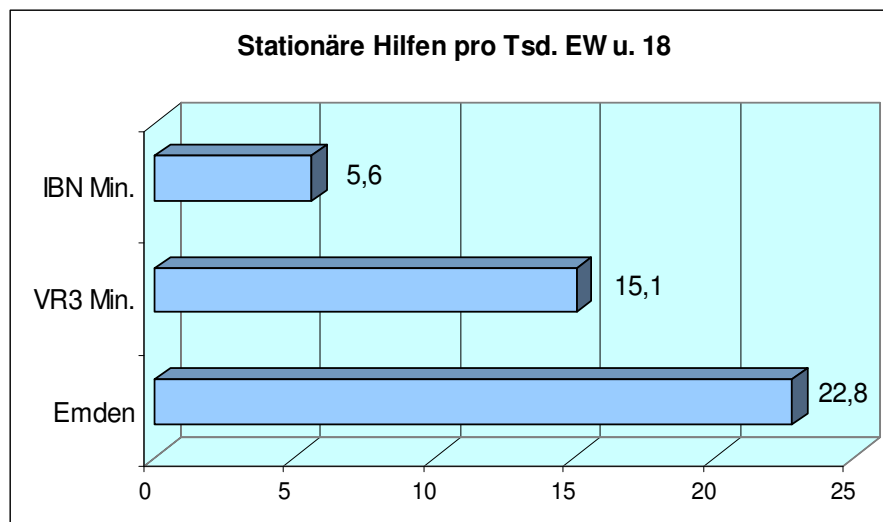


Abb.: IBN - Vergleich – Stationäre Hilfen

Für diese Annahme spricht, dass in Emden auch Junge Volljährige (18-21 Jährige) immer noch in Heimen untergebracht sind, die verselbständigt werden könnten. Zur Identifizierung von Einsparpotentialen können grundsätzlich folgende Zielgruppen näher betrachtet werden:

- Die Gruppe der unter 10-jährigen im Hinblick auf eine mögliche Verkürzung der Rückführung oder eine Unterbringung in einer kostengünstigeren Hilfeform als bisher,
- Die Gruppe der 16-17jährigen im Hinblick auf eine Forcierung der Verselbstständigung,
- Die Gruppe der Jungen Volljährigen im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Unterbringung generell und die Frage der Verselbstständigung,
- Fälle deren Laufzeit unterhalb eines Jahres liegen, um zu prüfen, inwiefern solche kurzfristige Art der Hilfe vermieden werden kann. (Ungeklärte Abbrüche, Drehtüreffekte, unzureichende Diagnose, unzureichende Einbeziehung der Klienten, Übergangsprobleme zwischen Hilfeformen).
- Sowie kürzere Abstände bei den Hilfeplankonferenzen zu realisieren: bei den Hilfen nach § 41 alle 2-3 Monate, bei einer stationären Hilfe die gerade erst begonnen hat oder wenn eine Rückführung geplant ist alle 2-3 Monate oder b. B. kürzer.



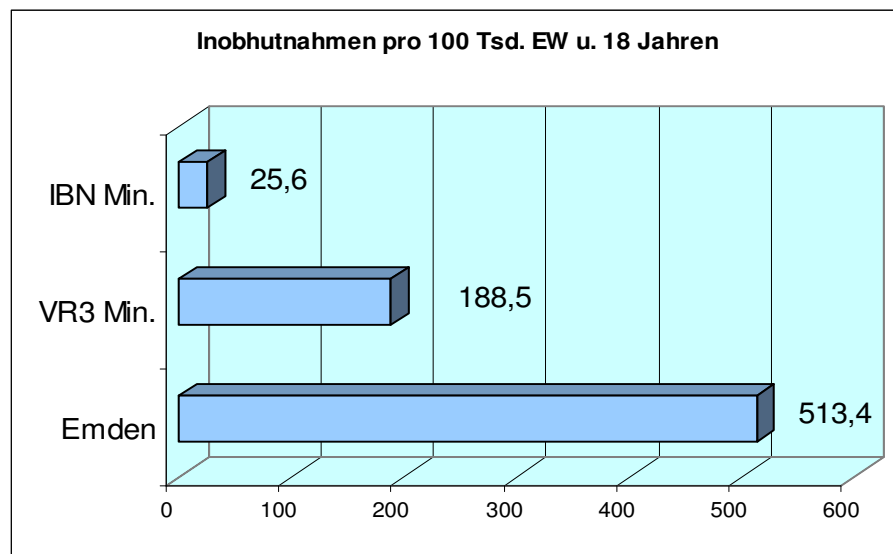


Abb.: IBN - Vergleich – Inobhutnahmen unter 18 Jährige

Im Jahresbericht 2005 der Stadt Emden werden noch 11 Fälle in Heimerziehung und 3 Fälle in Vollzeitpflege in dieser Gruppe dokumentiert. Weitere 16 Fälle von 16-17-Jährigen sind ebenfalls in Heimen untergebracht. Jeder Heimerziehungsfall der beendet oder von vornherein vermieden wird, führt zu jährlichen Einsparungen von über 40 T€.

### Ambulante Hilfen

Ziel der ambulanten Hilfen ist die Schaffung und Stabilisierung von Familienbeziehungen um den Verbleib des Kindes bzw. der Kinder in der Familie zu sichern. Zur verbesserten Steuerung der ambulanten Hilfen wird empfohlen:

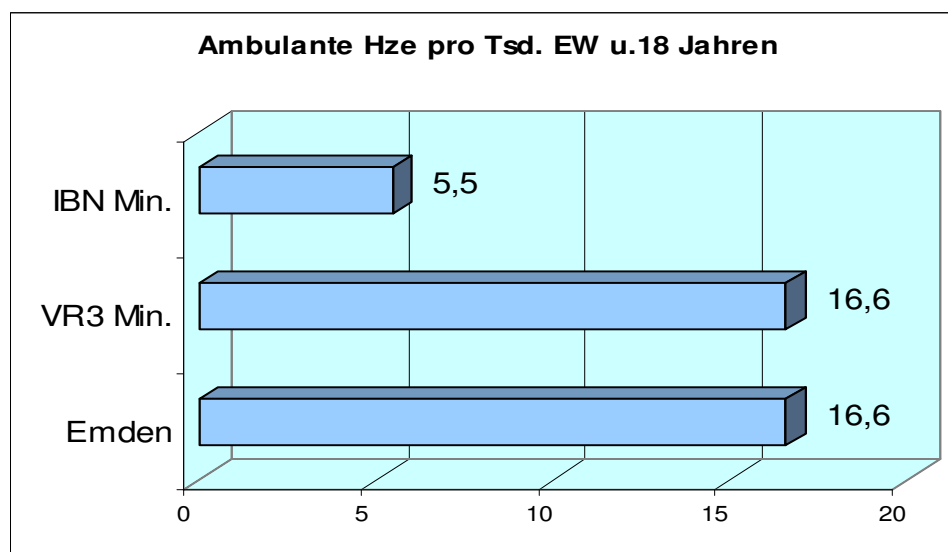


Abb.: IBN - Vergleich – Amb. Hilfen unter 18 Jährige

- die Zahl der Abbrüche zu verringern und die Hilfedauer auf höchstens 18 Monate zu begrenzen
- durch Intensive Fallrecherche im Vorfeld möglichst Hilfen zu vermeiden. Kinder, Jugendliche und ihre Bezugspersonen sollen in Krisensituationen möglichst so beraten und betreut werden, dass Hilfen zur Erziehung nicht notwendig werden. Voraussetzung ist allerdings eine angemessene Personalausstattung. Hier könnte in einem ausgesuchten Feld (Kita) begonnen werden
- passgenauere Hilfen verbunden mit besserer (schneller, kürzer, genauer Hilfeplanung, Ziele) Trägersteuerung zu erreichen
- Regelmäßig die vorhandene Listen im Rahmen einer Fallkonferenz auswerten, welche Fälle durch Umzüge abgegeben oder übernommen werden, in wie vielen Fällen im Vorfeld einer Hilfe oder bei bestimmten Hilfearten intensiv eingestiegen wurde.
- Vermeidung von Krisen durch eine engere Hilfeplanung bei Vernachlässigungsfamilien (i. d. R. § 31 Fälle, § 20 Fälle, ggf. § 16 in Verbindung mit Trägern) und ggf. umfangreichere Hilfen. Auch hierzu wird empfohlen eine gesonderte Liste zu führen.