

Informationsvorlage



Kreis
Bergstraße

Vorlage Nr.: 17-0549
erstellt am: 27.07.2012

Abteilung: Jugendamt mit Jugendberufshilfe und Erziehungsberatungsstellen
Verfasser/in: Frau Ute Schneider-Jaksch
Aktenzeichen: L-2/3 S-J/Sch

Information über die Ergebnisse und Konsequenzen der Organisationsuntersuchung des Jugendamtes durch die Firma "dialogicon"

Beratungsfolge:

Gremium	Sitzungsdatum	Status	Zuständigkeit
Ausschuss für Schule und Soziales	15.08.2012	Ö	Kenntnisnahme
Jugendhilfeausschuss	15.08.2012	Ö	Kenntnisnahme
Kreisausschuss	15.08.2012	Ö	Kenntnisnahme
Ausschuss für Schule und Soziales	28.08.2012	Ö	Beratung
Haupt-, Finanz- und Personalaus- schuss	07.09.2012	Ö	Kenntnisnahme
Kreistag	10.09.2012	Ö	Kenntnisnahme

Vorgeschichte / Anlass:

Im Jahr 2003 wurden die Arbeit und die Organisation des Jugendamtes auf regionale Strukturen zur Einführung sozialräumlicher Arbeitsweisen umgestellt (Regionalisierung). Seither haben die hiermit gemachten Erfahrungen gezeigt, dass Weiterentwicklungsmöglichkeiten bestehen, zumal das Umsteuerungsprojekt "Familien stärken-Zukunft schaffen" ab dem Jahr 2009 hinzukam. Dementsprechend waren die Zielsetzungen und der Auftrag an die externe Organisationsuntersuchung zur Weiterentwicklung des Jugendamtes in der Beschlussvorlage Nr. 16-1944 vom 12.10.2010 formuliert.

Dank Zustimmung der einzelnen Kreisgremien, des Jugendhilfeausschusses und des Kreistags im November 2010 konnte dieses Vorhaben realisiert werden.

Die Ist-Analyse der mit der Untersuchung beauftragten Firma "dialogicon", die seit 1992 Jugendämter - auch im Auftrag des hessischen Landesrechnungshofs - untersucht und berät, wurde mit Beschlussvorlage Nr. 17-0146 vom 15.07.2011 vorgestellt.

Wesentliche Ergebnisse der Organisationsuntersuchung in Form einer Ist-Analyse waren (auszugsweise zitiert):

Laut „dialogicon GmbH“ ist das Jugendamt des Kreises Bergstraße in der Gesamtschau "grundsätzlich auf einem guten Weg". Bei der Bewertung der **a) Stärken** und **b) möglicher Potenziale** zur Steigerung der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit des Aufgabenvollzugs wird u.a. hervorgehoben, dass

a)

- das Jugendamt mit dem *Umsteuerungs- und Haushaltskonsolidierungsprojekt "Familien stärken - Zukunft schaffen"* und hierbei mit dem Ersetzen von Heimerziehung und Inobhutnahmen durch Vollzeitpflege- und Bereitschaftspflegefamilien *bereits einen der wirtschaftlich wichtigsten Bereiche der Hilfestruktur erfolgreich in Angriff genommen hat* und damit eine problemorientierte und wirtschaftliche Veränderung der Hilfestruktur erschlossen hat;
- das Jugendamt über *hervorragende fachliche Abläufe* verfügt; Ablauforganisatorisch befindet sich das Amt - so "dialogicon" - in den Bereichen *Hilfeplanung, Gefährdungsmeldungen (Kinderschutz) und Informationstechnik* auf dem Niveau der besten Großstadtjugendämter oder übertrifft diese sogar;
- der hohe Anteil *familienbegleitender Hilfen* an allen Hilfen zeigt, dass sich das Jugendamt Kreis Bergstraße - wie andere Jugendämter auch - von der Eingriffsbehörde zu einer Institution gewandelt hat, die Familien bei der Erziehung der Kinder nachhaltig unterstützt und damit seinem gesetzlichen Auftrag entspricht;
- die Struktur der Erziehungshilfen im Vergleich überwiegend sachgerecht und wirtschaftlich ist;

und dass

b) Handlungsbedarf * für verschiedene Aufgabenbereiche besteht, weil

- ✚ die *Steuerung und das Controlling* des Jugendamtes konzeptionell noch keine Gesamtsteuerung der Erziehungshilfen erlaubt;
- ✚ die *Personalausstattung* des Amtes zum Teil durch Ungleichgewichte gekennzeichnet ist und die *Ablauforganisation* im Bereich der *wirtschaftlichen Hilfen* deutliche Mängel aufweist;

So verfügen z.B. der Allgemeine Soziale Dienst und die Jugendgerichtshilfe über eine im Vergleich recht ausgewogene Personalausstattung, wenngleich an der Auslastungsgrenze = Fallzahlen pro Vollzeitstelle. Die Zahl der Verwaltungskräfte bzw. Sekretariatsdienste in den regionalen Fachbereichen ist verhältnismäßig hoch; aber auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist im Vergleich gut ausgestattet. Dagegen liegt die Personalausstattung für die Amtsvormundschaft / Beistandschaft sehr deutlich unterhalb der Werte der Vergleichskommunen. Auch im Aufgabenbereich des Unterhaltsvorschussgesetzes ist die Personalausstattung nicht ausreichend.

- ✚ weil, trotz der überwiegend sachgerechten und wirtschaftlichen *Struktur der Erziehungshilfen*, diese noch weiter optimiert werden können.

*Anmerkung: Zum Teil wurde der Handlungsbedarf bereits durch das Jugendamt selbst erkannt, z. B.: Zusammenlegung der AV mit den Beistandschaften und die Vereinheitlichung der Sachbearbeitung im Bereich UVG und der Wirtschaftlichen Hilfen (Zusammenführung der Einnahme- und Ausgabenverwaltung).

Handlungsempfehlungen, weiteres Vorgehen

Auf Basis der Ergebnisse der Organisationsuntersuchung hat das Jugendamt in Abstimmung mit der Projektleitung der "dialogicon GmbH" nachfolgende *Umsetzungsprojekte* definiert. Zielsetzung ist es, die Steuerung, den Personaleinsatz und die Wirtschaftlichkeit im Jugendamt weiter zu entwickeln:

- ✚ Projekt 1: Weiterentwicklung des *Controllings* zur Verbesserung der Gesamtsteuerung des Amtes in Verbindung mit der Überprüfung des Datenbedarfs und der Datenqualität.
- ✚ Projekt 2: Überprüfung des *Personalbedarfs* und der *Abläufe* im Bereich der *wirtschaftlichen Hilfen* und der im Jugendamt eingesetzten Verwaltungskräfte einschließlich Amtsvormundschaft/Beistandschaft.
- ✚ Projekt 3: *Erweiterung des Umsteuerungsprojekts* auf weitere Hilfen, insbesondere auf die Eingliederungshilfe und die Hilfe für junge Volljährige.

Der Kreistag hat über die vorgenannten Umsetzungsprojekte am 29.08.2011 folgendes beschlossen: „Die aus den Untersuchungsergebnissen der "dialogicon GmbH" abgeleiteten und in Abstimmung mit dem Jugendamt vorgeschlagenen Projekte werden entsprechend der angegebenen Zeiträume nacheinander umgesetzt und deren Ergebnisse den zuständigen Gremien vorgelegt.“

Dies vorausgeschickt, wird in Erfüllung des Auftrags in einvernehmlicher Abstimmung der Ergebnisse zwischen Jugendamt und der dialogicon GmbH im Folgenden über die vorgenannten Umsetzungsprojekte berichtet:

Erläuterung:

- ✚ **Projekt I "Weiterentwicklung des *Controllings* zur Verbesserung der Gesamtsteuerung des Amtes in Verbindung mit der Überprüfung des Datenbedarfs und der Datenqualität"**

Von September 2011 bis März 2012 wurde durch die "dialogicon GmbH" gemeinsam mit dem Jugendamt ein Controlling aufgebaut und das bereits vorhandene Berichtswesen weiterentwickelt. Die Arbeiten beinhalteten auch eine Überprüfung der Buchungsqualität in der wirtschaftlichen Erziehungshilfe, der Sachkontensystematik und der verlässlichen Fallzahlermittlung, um eine sachgerechtere Datengrundlage über das eingesetzte IT-System PROSOZ 14+ zu gewährleisten.

Das Controlling umfasst eine jährliche Berichterstattung zur Entwicklung der Fallzahlen, der fallspezifischen Ausgabenentwicklung und der Verweildauern in den Hilfen. Damit können hilfeartspezifisch die wesentlichen Steuerungsansätze für eine effektive und effiziente Gewährung von Erziehungshilfen identifiziert werden. Darüber hinaus werden die Refinanzierungsquoten in der Erziehungshilfe, bei der Heranziehung Unterhaltspflichtiger und in der Kindertagespflege analysiert.

Ein weiteres Element des Controllings ist eine Prognose der eingegangenen Ausgabeverpflichtungen in der Erziehungshilfe als wichtigstem Ausgabebestandteil des Jugendamtes. Diese Prognose wird quartalsweise erstellt und soll einer zeitnahen Analyse der Abweichung der Ausgabenentwicklung von den Planzahlen dienen.

Die Berichterstattung erfolgt auf Leitungsebene des Jugendamtes. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Daten steht der Dezernatsebene zur Verfügung.

Aus den Kennzahlen des Controllings wird jährlich ein Handlungsbedarf für steuernde Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Hilfen und zur Ausgabenbegrenzung formuliert. Für das Jahr 2011 wurde ein erster Bericht erstellt, der Grundlage für die jährliche Berichterstattung sein wird.

✚ Projekt II "Überprüfung des Personalbedarfs und der Abläufe im Bereich der wirtschaftlichen Hilfen und der im Jugendamt eingesetzten Verwaltungskräfte einschließlich Amtsvormundschaft / Beistandschaft"

Das Projekt wurde auf Basis einer vierwöchigen Arbeitszeitanalyse im März diesen Jahres in den genannten Aufgabenbereichen durchgeführt. Die Ergebnisse wurden von der Firma dialogicon dem Jugendamt vorgestellt und gemeinsam auf diesen Grundlagen Umorganisationsvorschläge entwickelt sowie der Stellenbedarf bzw. die Einsparpotentiale in Form von Vollzeitstellen (VZS) ermittelt. Diese werden im Einzelnen dargestellt.

Gemäß den Auswertungen der Arbeitszeitanalyse in den Bereichen Wirtschaftliche Jugendhilfe, Unterhaltsvorschuss, Kindertagesbetreuung (Kindertagespflege, Kindertageseinrichtungen -KiTa- und Schulkindbetreuung), Beistand- und Amtsvormundschaften sowie dem "Sekretariatsbereich" wurde deutlich, dass einzelne Aufgabengebiete umorganisiert werden sollten und in diesem Zusammenhang auch Arbeitsabläufe reorganisiert werden können bzw. müssen.

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass in einzelnen Bereichen personeller Mehrbedarf bzw. Minderbedarf vorhanden ist, um die anfallenden Aufgaben bewältigen zu können. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass ein Großteil der vom Jugendamt für den Stellenplan 2011 und 2012 beantragten und bewilligten Stellen aufgrund der Organisationsuntersuchung derzeit nicht besetzt ist.

Die wesentlichen Erkenntnisse in den einzelnen Bereichen stellen sich wie folgt dar:

Kindertagesbetreuung

Im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe sind mit der Aufgabenerledigung für die Kindertagespflege, Kita- sowie Schulkindbetreuung bisher fünf Fachbereiche mit entsprechenden Stellenanteilen befasst. Hier werden insgesamt 4,2 VZS bei Veränderung der Abläufe benötigt.

Die Aufgabenbereiche werden zentralisiert im Fachbereich Bildung, Betreuung und Erziehung. Dabei wird eine Einsparung von 1,5 VZS mit der Umorganisation realisiert. Diese Veränderungen werden nach positiver Entscheidung des zuständigen Dezernenten amtsintern kurzfristig umgesetzt.

Wirtschaftliche Jugendhilfe

In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe für die Bereiche Hilfen zur Erziehung; Eingliederungshilfe und Hilfe für junge Volljährige werden die Aufgabengebiete Ausgaben und Einnahmen zusammengeführt. Hierdurch werden Kommunikationswege reduziert und es entfällt die doppelte Aktenführung.

Die Fachkräfte der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bleiben den Regionalteams zugeordnet, um den Anforderungen an die bewährte Zusammenarbeit mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst in der Fallbearbeitung gerecht zu werden.

Unter Berücksichtigung des Optimierungspotentials werden für diesen Aufgabenbereich 6,5 VZS für Fachkräfte benötigt und damit 0,63 VZS eingespart. Diese Veränderungen werden amtsintern nach positiver Entscheidung des zuständigen Dezernenten kurzfristig umgesetzt.

Weiterhin bestehen bleibt eine 0,5 VZS für zentrale Aufgabenerledigung im Rahmen der Rechenläufe, etc. im Fachbereich „Finanzen und zentrale Dienste“.

Unterhaltsvorschuss (UVG)

Die seitherigen Überlegungen bzw. Absicht des Jugendamtes für den Bereich UVG den Einnahmen- und Ausgabenbereich zusammenzuführen, werden durch die Untersuchungsergebnisse von dialogicon bestätigt. Zur Bewältigung der Aufgaben wurde ein Personalbedarf von insgesamt 7,6 VZS testiert.

Derzeit sind in diesem Bereich 4,5 VZS besetzt. Die gegenwärtig eingesetzten Mitarbeiter in der Heranziehung Unterhaltspflichtiger werden durch die erzielten Einnahmen refinanziert. Erste Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit eines zusätzlichen Personaleinsatzes von zunächst 2,1 Stellen zeigen, dass auch dieses Personal weitgehend durch die erzielbaren Einnahmen refinanziert werden kann.

Sollen darüber hinaus die Rückstände in der Bearbeitung von Altfällen aufgearbeitet werden, ist zusätzlich ein (befristeter) Personalbedarf erforderlich. Die Wirtschaftlichkeit dieses zusätzlichen Personaleinsatzes ist von der Werthaltigkeit der Altfälle abhängig.

Beistandschaft und Amtsvormundschaft (BAV)

Aufgrund von Gesetzesänderungen und den Aussagen von dialogicon in der Erstanalyse der Organisationsuntersuchung wurden im Stellenplan 2012 drei weitere Stellen für dieses Aufgabengebiet genehmigt. Für diese noch offenen Stellen erfolgt derzeit das Besetzungsverfahren. Die Arbeitszeitanalyse führt im Ergebnis zu einer Bestätigung dieses Personalbedarfs, der durch die bereits im Stellenplan vorhandenen Stellen gedeckt werden kann.

BAV und UVG werden künftig in einem neuen Fachbereich aufgrund der engen Arbeitsbezüge und der Synergieeffekte bei der Einkommensermittlung zusammengefasst.

Die Stelle der Fachbereichsleitung ist im Stellenplan ebenfalls vorhanden und noch nicht besetzt, so dass eine Person, die vor allem auch entsprechende Rechtskenntnis mitbringt, eingestellt werden kann (Verbund von 0,5 Rechtsberatung und Leitung).

Diese Veränderungen werden amtsintern nach positiver Entscheidung des zuständigen Dezernenten kurzfristig umgesetzt.

"Sekretariate"

Die dialogicon GmbH schlägt im Rahmen der Arbeitszeitanalyse eine Umorganisation des Bereichs der Verwaltungskräfte vor.

1. Einrichtung eines Service- bzw. Help-Desk
2. Unterstützung in der Sachbearbeitung
3. Geschäftsstelle für die Führungskräfte

Die Einrichtung eines Service-Desk ist Voraussetzung, um große Teile der zuvor bereits beschriebenen Einsparpotenziale umzusetzen. Gemäß den aus der Arbeitszeitanalyse funktional zugeordneten Aufgaben werden benötigt für:

- das Service-Desk (zentraler Empfang): 3 Stellen
- Geschäftsstelle für die Führungskräfte: 3 Stellen
- Unterstützung in der Sachbearbeitung: 2,75 Stellen.

Bei diesem Personalbedarf besteht die Möglichkeit gegenüber der jetzigen Personalausstattung 1 VZS einzusparen. Die Realisierung dieser Einsparung erfordert jedoch:

- Veränderung der räumlichen Ausstattung (zentraler Empfangsbereich), um die Besucherströme und die eingehenden Telefonate zentral bedienen zu können
- Update der technischen Ausstattung
- Weiterqualifizierung des vorhandenen Personals
- Übernahme von Arbeiten durch die Sachbearbeitung
- Reorganisation von Arbeitsabläufen

Nach Einschätzung des Jugendamtes ist die Realisierung dieser Einsparung aufgrund der vorgeschalteten Organisations- und Personalentwicklungsaufgaben frühestens im Stellenplan 2015 realisierbar.

Im ersten Schritt soll der Help- bzw. Service-Desk installiert werden, da er - wie bereits erwähnt - Grundlage für weitere Einsparpotenziale ist. Die weitere Umorganisation mit der einhergehenden Änderung der Abläufe wird Zug um Zug umgesetzt. Der Service-Desk wird dem Fachbereich „Finanzen und Zentrale Dienste“ im Jugendamt zugeordnet.

Zusammenfassung

Personalbedarf der einzelnen Bereiche auf einen Blick:

Bereich	Ergebnis dialogicon
Kindertagesbetreuung	4,2 VZS
Wirtschaftliche Jugendhilfe	6,5 VZS regional 0,5 VZS zentral
UVG	6,6 VZS
BAV	8,0 VZS
Sekretariate	8,75 VZS

Auswirkungen auf den Stellenplan 2013 sind derzeit nicht erkennbar und würden ggf. im Rahmen der Haushaltsplanung dargestellt werden.

Die Ergebnisse / Konsequenzen für die künftige Soll-Organisation des Jugendamtes auf dem Hintergrund der durchgeführten Arbeitszeitanalyse sind der beigefügten Anlage zu entnehmen.

✚ Projekt III: Erweiterung des Umsteuerungsprojekts auf weitere Hilfen, insbesondere auf die Eingliederungshilfe für seelisch Behinderte und die Hilfe für junge Volljährige

Eingliederungshilfe

Eingliederungshilfen sind - bedingt durch die notwendigen externen ärztlichen bzw. kinderpsychiatrischen Feststellungen - nur sehr eingeschränkt steuerbar.

Laut Controllingbericht 2011 sind die Ausgaben von 2010 auf 2011 um 31% gestiegen. Da der Anstieg des Aufwands im Berichtszeitraum bis zum Juni 2012 nicht mit dem Anstieg der Anzahl von Eingliederungshilfefällen korreliert, sind die Aufwandserhöhungen vor allem auf steigende Fallkosten und längere Verweildauern in der Eingliederungshilfe zurückzuführen. Z.B. benötigt ein autistisches Kind über lange Jahre, d.h. mindestens bis zum Ende seiner Schulzeit, Hilfen nach § 35 a SGB VIII, solange hierfür die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen.

Um hier langfristige Veränderungen zu erreichen, sind genaue Fallanalysen kostenaufwändiger Hilfen erforderlich und Handlungsstrategien zu entwickeln.

Obwohl eine Umsteuerung in diesem Bereich eher mittelfristig zu realisieren sein wird, hat das Jugendamt bereits folgende gegensteuernde Maßnahmen entwickelt, bzw. vorgeschlagen:

- Weitere Zentralisierung des Aufgabenbereichs aus dem Stellenbestand des Sozialen Dienstes (ASD), um durch Spezialisierung Synergien bei der Aufgabenerledigung zu erreichen, z. B. die Prüfstandards bzgl. Teilhabebeeinträchtigung stärker als bisher zu vereinheitlichen. Die Umsetzung ist bis Herbst 2012 vorgesehen.
- Inanspruchnahme einer eigenen, neutralen Begutachtungsmöglichkeit in Person einer 0,5 Fachkraft. (Die Stelle ist bereits im Stellenplan vorhanden und kann sofort umgesetzt werden).
- Beschränkungen des Stundenkontingents bei Schulbegleitungen. Es wird aufgrund neuer schulgesetzlicher Bestimmungen angestrebt, eine Verantwortungsgemeinschaft von Schule und Jugendhilfe zu bilden, um diese Kinder bedarfsdeckend zu versorgen, zumal die "innere Schulverwaltung", d.h. das HKM, nach den Veränderungen im Schulgesetz und der dazu ergangenen Verordnung gehalten ist, beeinträchtigte und behinderte und Schülerinnen und Schüler, z.B. mit

dem Förderschwerpunkt "soziale und emotionale Entwicklung" verstärkt zu unterstützen.

Auf diesem Hintergrund ist vorgesehen, ab dem neuen Schuljahr 2012 / 2013 das Stundenkontingent von Schulbegleitungen nach § 35a SGB VIII seitens der Jugendhilfe auf einen maximalen Umfang von 20 Std. /Woche zu begrenzen.

Hilfen für junge Volljährige

Der Aufwand ist um 3% und absolut von 1.878.236 € im Jahr 2010 auf 1.826.008 € im Jahr 2011 zurückgegangen.

Nach Angaben des eigenen Controllings und der zuständigen Fachkräfte im Jugendamt sind für 2012 voraussichtlich Ausgabensteigerungen zu erwarten, da die Anzahl der unbegleiteten volljährigen Flüchtlinge, die vom Land zugewiesen werden, zunimmt und diese traumatisierter als bisher hier ankommen. Daher sind längere Verweildauern in den Hilfen und höhere Kosten durch zusätzliche Hilfen zu erwarten.

Gegensteuernd wird auf Initiative des Jugendamtes inzwischen mit „Neue Wege Kreis Bergstraße (I-NW)“ eine Kooperationsvereinbarung verhandelt, mit dem Ziel, die Dauer der vollstationären Betreuungszeit junger Volljähriger im Rahmen der Jugendhilfe (inzwischen mindestens ~4.500,00 €/monatlich) durch Übernahme der Kosten für die Unterkunft und den Lebensunterhalt im Rahmen des SGB II zu verkürzen, sofern der Jugendhilfebedarf durch ambulante Hilfen wie Erziehungsbeistandschaft, Betreuungshelfer anstelle vollstationärer Hilfen gedeckt werden kann. Dadurch würden für das "Unternehmen Kreis Bergstraße" pro umgesteuertem Fall voraussichtlich Ausgaben in Höhe von ~ 2.000,00 €/ monatlich eingespart.

Im jährlichen, jetzt 4. Sachstandsbericht, über das Umsteuerungsprojekt "Familien stärken-Zukunft schaffen" im Jugendamt wird den Kreisgremien im Herbst 2012 weiter berichtet.

Anlagen:

Anlage 1: Ergebnisse und Konsequenzen für eine abgestimmte Soll-Organisation auf dem Hintergrund der durchgeführten Arbeitszeitanalyse

Anlage 2: Ergebnisse der Arbeitszeitanalyse