

Drucksache Nr. 046/2011 öffentlich

Organisationsuntersuchung Jugendamt

Anlagen: keine

Gäste: keine

Sachverhalt:

Im Jugendhilfeausschuss am 25.11.2010 wurde von der CDU-Kreistagsfraktion ein Antrag auf eine Organisationsuntersuchung des Kreisjugendamtes eingebracht, dem auch der Kreistag in seiner Sitzung am 20.12.2010 zugestimmt hat. Dabei wurden zusätzliche Mittel, zur Tragung der hierfür anfallenden Kosten, nicht in den Haushalt aufgenommen.

Hintergrund dieses Antrages ist eine als bedenklich eingestufte Kostenentwicklung in der Jugendhilfe.

Auf der einen Seite wurde dem von der Verwaltung vorgelegten Haushaltsentwurf einstimmig zugestimmt, da sich auch die zugrunde liegende Kostenentwicklung im Rahmen der Gesamtentwicklungen im Land Baden-Württemberg bewegt, auf der anderen Seite gab es im Vorfeld zur Haushaltsaufstellung intensive interne Diskussionen (auch unter Einbeziehung der Fraktionssprecher des Jugendhilfeausschusses) und es sollte nichts unversucht gelassen werden, die ansteigende Kostenkurve in der Jugendhilfe etwas nach unten zu drücken, ohne Versorgungsqualität und bestehende Rechtsansprüche negativ zu beeinflussen. Ein qualifizierter Blick von außen könnte eine zusätzliche Chance zur weiteren Optimierung der Arbeitsabläufe und der Anwendung von unterschiedlichen Hilfeangeboten sein.

Bisherige Handlungsschritte der Verwaltung:

Die Organisation und die Hilfeangebote müssen sich der Wirklichkeit anpassen und nicht umgekehrt.

Dies könnte das Leitbild des Kreisjugendamtes sein, da sich die Wirklichkeit, zumindest für ein Teil unserer Gesellschaft, ständig wandelt.

Es geht also aktuell nicht darum, was man in vielen zurückliegenden Jahren schon alles an „modernen“ Veränderungen vorgenommen hat, sondern um die ständige Überprüfung, ob die vorhandenen Strukturen und Hilfeangebote noch zeitgemäß sind.

Unter diesen Vorzeichen stellt sich das Kreisjugendamt den Herausforderungen der Jugendhilfe, bemüht sich um Transparenz zur Herstellung einer verbesserten Entscheidungsgrundlage und das Aufzeigen von Entwicklungen und Zukunftsaufgaben.

Und was heißt das ganz konkret?

- Seit zwei Jahren werden für die Haushaltsberatungen nicht mehr nur die Einzelpläne mit ihren Unterabschnitten dargestellt, sondern auch die einzelnen jugendhilferechtlichen Maßnahmen mit ihren Kostenentwicklungen. Dies soll zu einer besseren Nachvollziehbarkeit aber auch Einforderbarkeit für die Gremienmitglieder führen.
- Am 12.03.2010 wurde für den gesamten Jugendhilfeausschuss ein Klausurtag durchgeführt, in dem die Rechtssituation, die Rahmenbedingungen, die Steuerungsleistungen und die Zukunftsaufgaben mit den Lösungsideen der Verwaltung dargestellt wurden. Hieraus ergaben sich klar benannte Aufgabenfelder, mit denen sich der Jugendhilfeausschuss, nach Vorberatungen im Planungsbeirat, nochmals genauer beschäftigen wollte. Die Themenfelder sind:
 - o Schulsozialarbeit
 - o Sozialpädagogische Familienhilfe
 - o Tagesgruppen

Die Arbeiten im Planungsbeirat sind inzwischen abgeschlossen, werden von der Verwaltung noch aufgearbeitet und in den nächsten Jugendhilfeausschuss eingebracht.

- Im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise ist innerhalb des Kreisjugendamtes ein interner Diskussionsprozess entstanden, ob und welche Veränderungsnotwendigkeiten dadurch entstehen. Am 26.11.2010 wurde ein Klausurtag mit den Führungskräften des Sozialdezernats durchgeführt, bei dem auch die vorhandenen Gedanken und Ideen eingebracht werden konnten. Entstanden ist ein Maßnahmenkatalog, dessen Umsetzung große Auswirkungen auf die Ablauforganisation und auch auf die Struktur unterschiedlicher Hilfeangebote haben wird. (Eine genauere Darstellung erfolgt in einer gesonderten Vorlage in heutiger Sitzung)
- Jugendhilfeleistungen sind von einigen Daten abhängig, die nicht im Einflussbereich der Verwaltung stehen. Ganz wesentlich sind hier die Auswirkungen des demografischen Wandels. Dieser betrifft aber natürlich nicht nur die Jugendhilfe, sondern den gesamten sozialpolitischen Bereich und weit darüber hinaus. Wegen der Bedeutung dieses Themas ist eine entsprechende Darstellung in der nächsten Sitzung des Kreistages am 23.05.2011 vorgesehen. Dr. Bürger, vom KVJS, der eine breit angelegte Untersuchung für ganz Baden-Württemberg vorgenommen hat, hat als Referent zugesagt. Er wird konkret auf die Daten und Auswirkungen bei uns im Schwarzwald-Baar-Kreis eingehen.
- Nach dem Gremienwunsch bezüglich einer Organisationsuntersuchung hat die Verwaltung mit unterschiedlichen Organisationsberatungsunternehmen Kontakt aufgenommen, sowie mit einigen Jugendämtern, bei denen aktuell eine entsprechende Untersuchung durchgeführt wird oder in jüngster Zeit wurde. Ziel war, sich ein Bild darüber zu verschaffen, wie eine konkrete Vorgehensweise aussehen könnte, von welchen Rahmenbedingungen (insbesondere Zeitdauer, Kosten und eigener Personaleinsatz) auszugehen ist und einen Eindruck davon zu bekommen, welche Qualität in den Untersuchungen angeboten wird, bzw. worin in der Folge auch ein wirklicher praktischer Nutzen liegen könnte.

Kurzbewertung:

- Die Untersuchung nur eines fachlichen Teilbereiches (und ggf. mit einschränkenden Vorgaben der Personalneutralität) wird bezüglich des für die Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhalts, als nicht sinnvoll angesehen. Mit dem Herausgreifen einzelner Teilbereiche können Wirkungszusammenhänge im gesamten Jugendhilfespektrum und seiner durch Personalressourcen begrenzten Verwaltungsabläufe nicht richtig eingeschätzt und bewertet werden.
- Eine Untersuchung der gesamten Jugendamtsorganisation mit seinen Hilfeangeboten und –Maßnahmen (Notwendigkeit, Wirkung?) einschließlich einer Personalbemessung ist sinnvoll für eine Standortbestimmung und kann eine gute Grundlage für eine Neuausrichtung des Jugendamtes sein, mit klarer Benennung von Kosten und Risiken. Dies ist die bestmögliche Form belastbare und für die Zukunft verwertbare Aussagen zu bekommen. Hier ist mit Kosten von 55.000 € bis 90.000 € (zuzügl. MWSt) zu rechnen, je nachdem, welches Unternehmen den Zuschlag erhält, welche individuellen Kostensätze diese habe, welche methodische Vorgehensweise angewendet wird und ob und welche Zusatzleistungen gewünscht/abgerechnet werden.
- Eine interessante Alternative stellt eine Vorstudie durch ein Organisationsunternehmen dar. Damit sollen der Status Quo ermittelt und die Stellschrauben bestimmt werden, an denen angesetzt werden sollte, um kurzfristig, aber auch nachhaltig die Arbeit im Jugendamt (insbesondere ASD) so zu gestalten, dass es möglich ist, die Kosten der Hilfe zur Erziehung „beherrschbar“ zu machen. Analysiert werden alle wesentlichen Einflussfaktoren, die die Leistungsfähigkeit der Jugendhilfe bestimmen. Im Endeffekt geht es darum, dass ein erfahrenes und unabhängiges Unternehmen das Jugendamt in den Blick nimmt, ob und in welchen Bereichen aus seiner Sicht ein Handlungsbedarf besteht, um tiefer in eine umfassende Überprüfung/Untersuchung einzutreten. Kosten: ca. 10.000 €. Wenn es zu einem Folgeauftrag kommt, werden bis zu 50% dieses Betrages erlassen.

Vorteile:

- Neutraler Blick von außen zur Gesamtsituation des Kreisjugendamtes.
- Schaffung einer qualifizierteren Entscheidungsgrundlage, ob und in welchen Bereichen in eine umfassendere Untersuchung eingestiegen wird (evtl. kostenreduzierend, weil nicht mehr alles untersucht werden muss.)
- Möglichkeit danach keine weitere Orga-Untersuchung mehr vornehmen zu lassen, evtl. wegen Erkenntnis, dass es keinen großen Sinn macht oder weil man der Verwaltung zutraut, aufgezeigte Handlungsstränge selbst zu verfolgen.

Eckpunkte einer Leistungsbeschreibung für eine Organisationsuntersuchung:

- Auftragserteilung auf Grundlage Festpreisangebot.
- Formulierung eines Vorbehalts, einzelne Positionen, vor Auftragsvergabe, aus dem Leistungsverzeichnis herauszunehmen.
- Geheimhaltungsverpflichtung. Anfallende Dokumentationen und Datenbestände bleiben Eigentum des Auftraggebers.

- Zielvorgabe:

Angebotsabgabe für eine Untersuchung der Aufbau- und Ablauforganisation des Kreisjugendamtes SBK mit Personalbemessung, Aussagen zur den Schnittstellen zum Jugendamt der Stadt VS, ggf. die Vorstellung in den Entscheidungsgremien (Jugendhilfeausschuss und Kreistag) sowie deren Umsetzung.

- Leistungsinhalte:

- Ist-Analyse inkl. Mängelbeschreibung der derzeit nicht umsetzbaren Aufgaben/Qualitätsstandards
- Soll-Analyse im bundesweiten Vergleich unter verschiedenen Prämissen.

Prämissen einer Soll-Analyse:

- Größtmögliche Sicherheit bei latenter und akuter Kindeswohlgefährdung.
- Verstärkter Ausbau präventiver Strukturen sowie des präventiven Handelns durch ASD (Frühe Hilfen).
- Verstärkte Präsenz im Gemeinwesen (auch an Schulen) durch pädagogische Mitarbeiter/innen.
- Verstärkte Ressourcen zur Vernetzung innerhalb des Sozialdezernats und zum Jugendamt der Stadt VS, sowie zu weiteren Akteuren (freie Träger, Gemeinden, Polizei, etc.).
- Verstärkte Ressourcen zur Erarbeitung und Umsetzung von Qualitätsstandards,
- Hilfeeinleitung und –Steuerung durch einheitliche (paritätische) Hilfestellung zwischen Pädagogik und Wirtschaftlicher Jugendhilfe.
- Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation/Besprechungskultur
- Optimierung des Ressourceneinsatzes (Personaleinsatz generell/Präsenz im Amt/Krisenmanagement/Notbereitschaft/technische Hilfsmittel wie EDV/Standards bei der Hilfestellung)
- Einführung eines Fachcontrollings.
- Zeitliche Bemessung der Arbeitsschritte im Jugendamt anhand bundesweiter Standards.
- Personalbedarfsbemessung und –Planung.
- Fertigung eines Instruments zur künftigen Personalbemessung bei neuen Aufgabenstellungen
- Zielsetzung eines möglichst geringen Ressourceneinsatzes bei größtmöglicher Sicherheit im Kinderschutz (am besten keine oder frühzeitige niederschwellige Jugendhilfe, kurze Hilfedauer mit Ziel der Hilfe zur Selbsthilfe, möglichst geringer Transferleistungseinsatz. Bspw. durch Optimierung der Erstberatung und Forcierung niederschwelliger Hilfsangebote.

Stellungnahme der Verwaltung:

In der Jugendhilfe haben sich in den vergangenen Jahren sehr viele Aufgabenveränderungen und auch Aufgabenzuwächse ergeben, wobei die Frage einer ausreichenden Personalanpassung nicht immer klar und nachvollziehbar beantwortet werden konnte. Einheitliche und von Landkreis zu Landkreis übertragbare Bemessungsgrundlagen gibt es nicht, weil es zu viele nicht

vergleichbare landkreisspezifische Strukturen gibt, die Auswirkungen auf die Jugendhilfe haben. Deshalb werden in der Jugendhilfe immer häufiger Organisationsuntersuchungen von externen Firmen durchgeführt. Seriöser Weise werden dabei zunächst die Verwaltungsabläufe und die Struktur der (notwendigen) Hilfeangebote in den Blick genommen (Stichwort Aufgabenkritik) und auf diesen Ergebnissen dann Aussagen zum Personalbedarf gemacht.

Eine solche Untersuchung begrüßt die Verwaltung grundsätzlich.

Beachtet werden muss aber, dass eine fundierte Organisationsuntersuchung mit einem nicht unerheblichen Einsatz des Personals im Jugendamt verbunden ist. Das Jugendamt stellt in heutiger Sitzung einen eigenen Maßnahmenkatalog vor, der ebenfalls Auswirkungen auf die vorhandenen personellen Ressourcen haben wird. Dieser Maßnahmenkatalog beinhaltet schon einige Bereiche, die auch bei einer Organisationsuntersuchung in den Blick genommen werden.

Außerdem gibt es Expertenaussagen, wonach der demografische Wandel große Auswirkungen auf die Jugendhilfe haben wird. Welche dies im Einzelnen sind bzw. sein können, ist u.a. (politisch) vor Ort zu entscheiden. Einen ersten fundierten Überblick darüber soll mit einer Darstellung im Kreistag am 23.05.2011 gegeben werden.

Darüber hinaus wird aktuell ein Bundeskinderschutzgesetz (und eine Vormundschaftsrechtsreform) vorbereitet, das nach derzeitiger Sachlage größere Veränderungen (auch personelle) bei den Jugendämtern erwarten lässt.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Verwaltung derzeit „nur“ eine Vorstudie durchführen zu lassen. Dies hat mehrere Vorteile:

- Untersuchungswürdige Bereiche (= Schwachstellen), die zeitnah angegangen werden sollten, können durch eine Vorstudie, aufgezeigt werden.
- Je nach Ergebnis der Vorstudie kann eine weitere (Folge-) Untersuchung noch besser und zielgerichteter auf die Zukunftsgestaltung ausgerichtet werden, weil dann mehr Kenntnisse zum demografischen Wandel, zum Bundeskinderschutzgesetz und evtl. aus dem Veränderungsprozess des Kreisjugendamtes vorliegen.
- Es wird Rücksicht genommen auf die (Personal-) Ressourcen des Kreisjugendamtes bezüglich des eingeleiteten Veränderungsprozesses.

Beschlussvorschlag:

1. Der Jugendhilfeausschuss ermächtigt die Verwaltung ein fachlich kompetentes Unternehmen mit einer Voruntersuchung zu beauftragen. Neben der Ermittlung und Beurteilung des Status Quo sind anhand eines Rankings herauszuarbeiten in welchen Bereichen des Jugendamtes der größte Veränderungsbedarf gesehen wird.
2. Das Unternehmen soll seine Ergebnisse dem Jugendhilfeausschuss vortragen.