

Beschlussvorschlag:

Der Jugendhilfeausschuss beschließt:

1. Der Bericht zur Untersuchung des Sachgebietes Soziale Dienste des Fachinstitutes INSO und der Prüfbericht des Rechnungsprüfungsamtes werden zur Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt die Handlungsempfehlungen auf der Grundlage der Berichte umzusetzen und im Stellenplan 2015 1,2 Vollzeitstellen zusätzlich vorzusehen.

Erläuterungen und Begründungen:

Der Bereich der Hilfen zur Erziehung ist ein hochsensibler und auch risikobehafteter kommunaler Leistungsbereich. Kernaufgaben sind die Konzeptionierung, Bereitstellung und Kontrolle effektiver Hilfen für Familien und junge Menschen in Hilden. Erziehungsberechtigte sollen so unterstützt werden, dass sie ihrer Erziehungsverantwortung gerecht werden können. Für junge Menschen sollen angemessene Bedingungen für die Entwicklung zu einer eigenständigen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit geschaffen und junge Menschen, soweit wie möglich, vor Gefahren für ihr Wohl geschützt werden. Diese kommunalen Pflichtaufgaben erfordern erhebliche finanzielle Aufwendungen. Der Bereich der Hilfen zur Erziehung wurde durch das Fachamt beständig in Hinblick auf die Qualität der Hilfen und die fachliche und wirtschaftliche Steuerung weiterentwickelt.

Gleichwohl bestand der Wunsch der Dezernats- und Amtsleitung durch eine externe Untersuchung mögliche Optimierungspotentiale im Bereich der Qualitätsstandards, der Arbeitsorganisation und der Steuerung des Sachgebietes „Soziale Dienste“ zu ermitteln. Damit sollte eine Untersuchung und Entwicklung einer fortschreibungsfähigen Personalbemessung verbunden werden. Ziel war es auch, durch eine solche Begutachtung gleichzeitig der gesetzlich eingeführten Verpflichtung des § 79a SGB VIII zur Qualitätsentwicklung gerecht zu werden. Mit dieser Untersuchung wurde das Fachinstitut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung – IN/S/O GmbH – aus Essen beauftragt, welches auch für die Stadt Ratingen eine ähnliche Aufgabe übernommen hatte. Der Abschlussbericht des Institutes ist als Anlage beigefügt. Der Geschäftsführer, Herr Bruno Hastrich, wird in der Sitzung eine Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen vortragen. Bis zu der beauftragten externen Untersuchung fand folgender Entwicklungsprozess in dem Sachgebiet statt:

Prozessstandards

Zur Steuerungsoptimierung wurden seit 2005 für alle Kernprozesse Prozessstandards entwickelt. Im November 2009 wurden die Standards durch den Jugendhilfeausschuss verabschiedet (JHA am 17.11.2009 „Standards der Aufgabenerfüllung im Bereich des Allgemeinen Sozialen Dienstes und Konzept der Passgenauen Hilfen“ WP 09-14 SV 51/012). Hilden war damit eine der ersten Kommunen, die verbindliche Prozessvorgaben für den Bereich der Hilfen zur Erziehung und des Kinderschutzes verabschiedete. Im weiteren Verlauf wurden alle weiteren Kernprozesse und die relevanten Schnittstellen definiert und in einem umfangreichen Qualitätshandbuch zusammengeführt. Zur Absicherung der Umsetzung der Prozessstandards wurden für die erfolgskritischen Bereiche erweiterte interne Kontrollsysteme entwickelt. Im Rahmen des Projektes „Passgenaue Hilfen“ wurden neue Steuerungsmaßnahmen in der Praxis getestet und implementiert (JHA am 13.07.2011 „Projekt Passgenaue erzieherische Hilfen“ WP 09-14 SV 51/132). Die Prozessstandards wurden aktuell durch das Institut INSO mit den Fachkräften überprüft, ergänzt und fortgeschrieben.

Wirkungsorientierung

Zur Erfassung der Zielerreichung der Hilfen zur Erziehung wurde bereits im März 2006 mit dem Institut e/l/s zusammen ein System zur Überprüfung der Zielerreichung entwickelt und umgesetzt. Die Zielerreichungsbögen unterstützten dabei sowohl die Steuerung des Einzelfalls im Rahmen

des Hilfeplanverfahrens als auch die konzeptionelle Weiterentwicklung von Hilfen und deren zielgerichteten Einsatz. Das System wurde 2013 eingestellt, da es den gestiegenen Anforderungen an eine wirkungsorientierte Steuerung nicht mehr ausreichend entsprach. Möglichkeiten einer erweiterten Ziel- und Wirkungssteuerung wurden durch die Fachstelle Controlling / Steuerungsunterstützung (JHA 26.07.2013 „HzE-Report-Hilden“ WP 09-14 SV 51/252) und aktuell durch das Institut INSO geprüft. Erweiterte Zielerreichungskontrollen wurden entwickelt. Die Umsetzung wird durch das Institut INSO begleitet.

Frühe Hilfen / Kinderschutz

Bereits 2005 wurde mit dem Aufbau eines Netzwerkes zum Bereich Frühe Hilfen und Kinderschutz begonnen. Dieses wurde kontinuierlich ausgebaut und fand regional und überregional Beachtung. In Hilden besteht ein enges Netzwerk von Jugendhilfe, Gesundheitshilfe und anderen für Kinder und Familien relevanten Institutionen, das frühe und multiprofessionelle Hilfen für Familien und Kinder ermöglicht (u.a. JHA 27.11.2007 - SV 51/311 und JHA 03.12.2008 - SV 51/382 „Berichte zum Hildener Kinderschutzsystem“). Die Angebote der Frühen Hilfen wurden beständig erweitert (u.a. Babybegrüßungsbesuche, Elternbegleitbuch, Schwangerschaftsbegleitbuch, HILDA, Eltern Café für junge Eltern, Familienhebammen, KinderZukunft Hilden). Im Januar 2014 konnte die neue Fachstelle Kinderschutz / Frühe Hilfen besetzt werden. Hierdurch wurde die Grundlage geschaffen, die gesetzlichen Aufgaben des Bundeskinderschutzgesetzes zu erfüllen (JHA 21.06.2012 „Auswirkungen des Bundeskinderschutzgesetzes“ WP 09-14 SV 51/203 und JHA 29.11.2012 „Umsetzung des neuen Bundeskinderschutzgesetzes“ WP 09-14 SV 51/218). Die Netzwerke und die Beratung und Fortbildung der Personen, die beruflich mit Kindern und Jugendlichen in Kontakt sind, werden weiter ausgebaut und qualifiziert.

Controlling / Steuerungsunterstützung

Die Finanzsteuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung ist aufgrund der großen Prognoseunsicherheiten und der gesetzlich vorgeschriebenen Orientierung am Einzelfall schwierig. Zur Qualifizierung dieses Bereiches wurde bereits 2005 ein spezieller Arbeitsschwerpunkt geschaffen. Die Instrumente zur Budgetkontrolle und –planung wurden kontinuierlich weiterentwickelt. Mit der Einrichtung und Besetzung einer Fachstelle Controlling und Steuerungsunterstützung im August 2012 wurde dieser Bereich deutlich ausgebaut und qualifiziert (JHA 27.06.2013 „Controlling und Steuerungsunterstützung in den „Sozialen Diensten“ WP 09-14 SV 51/251“). Bestehende Instrumente werden optimiert und neue Steuerungsinstrumente entwickelt. Der Bereich Controlling wurde aktuell gemeinsam mit dem Institut INSO in Hinblick auf Optimierungsmöglichkeiten untersucht, entsprechende Änderungen wurden vorgenommen und werden zurzeit umgesetzt.

Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII

Mit dem Bundeskinderschutzgesetz wurden die überörtlichen und örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet die Qualitätsentwicklung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe voranzutreiben und zu koordinieren. Nach den Empfehlungen des Deutschen Vereins und des Landesjugendamtes soll und kann dies nur schrittweise erfolgen. Erfolgskritische Bereiche sind prioritär zu behandeln. Im Vorgriff auf diese gesetzliche Regelung wurde durch das Fachamt die Untersuchung des Bereiches Hilfen zur Erziehung durch eine externe Beratungsfirma beantragt, um weitere Optimierungspotentiale durch einen externen Blick identifizieren zu können. Hierbei sollten die bestehenden Prozessstandards und Schnittstellen überprüft, ergänzt und weiterentwickelt und die dafür notwendigen Personalressourcen im Rahmen eines fortschreibungsfähigen Personalbemessungsinstrumentes ermittelt werden. Die Weiterentwicklung sollte in enger Zusammenarbeit mit den Fachkräften erfolgen. Für diesen Prozess ist dezidiertes fachliches Knowhow erforderlich. Der Auftrag wurde an das Essener Institut INSO vergeben. INSO entwickelte zusammen mit dem Bayerischen Landesjugendamt ein fortschreibungsfähiges Personalbemessungsinstrument. Das Verfahren wird vom Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (analog GPA) anerkannt. Bundesweit wird das Modell in über 100 Kommunen inzwischen angewandt.

Untersuchung durch das INSO-Institut

Der Projektstart erfolgte im Rahmen einer Dienstbesprechung mit den Fachkräften der betroffenen Bereiche am 18.09.2013 und einer Lenkungsgruppensitzung am 24.09.2013 (Jugenddezernent, Personaldezernent, Leiter des Rechnungsprüfungsamtes, Personalratsvorsitzende, Leiterin des Amtes für Jugend, Schule und Sport, Gleichstellungsbeauftragte, Sachgebietsleitung Soziale Dienste). Im ersten Abschnitt wurden mit den Fachkräften des Allgemeinen Sozialdienstes und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe die bestehenden Prozesse (einzelfallbezogene Leistungen) und Schnittstellen geprüft, ergänzt und fortgeschrieben. Auch die fallübergreifenden und koordinierenden Leistungen (Systemzeit) wurden analysiert. Anschließend wurden zunächst im Allgemeinen Sozialdienst und später auch in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und der Sachgebietsleitung die hierfür erforderlichen durchschnittlichen Arbeitszeiten bestimmt. Parallel wurde der Bereich Controlling gemeinsam analysiert und neue Prozessabläufe definiert. Im Januar 2014 wurde der Auftrag um eine Aktenanalyse im Allgemeinen Sozialen Dienst und gemeinsame Fallwerkstätten und Fallrevisionen mit den Fachkräften erweitert. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden in der Lenkungsgruppe am 24.07.2014 und einer Info-Veranstaltung mit den Fachkräften am 25.07.2014 vorgestellt.

Im Ergebnis konnten durch die Untersuchung die Prozesse und Schnittstellen optimiert und der Personalbedarf im Bereich Allgemeiner Sozialdienst, Wirtschaftliche Jugendhilfe und Sachgebietsleitung fortschreibungsfähig ermittelt werden. Die Abläufe im Bereich Controlling wurden geschärft. Für die Weiterentwicklung der Arbeit wurden eine Vielzahl von Impulsen gesetzt. Die vorgeschlagene Neuordnung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zum Bereich Controlling, die Ausgliederung der Beratung nach §8b SGB VIII aus dem Allgemeinen Sozialdienst und die Übertragung der administrativen Tätigkeiten im Rahmen der UTeilnahmeDatVO auf eine Verwaltungsstelle optimieren die Aufbau- und Ablauforganisation. Die festgestellte Überlastung im Mitarbeiter- und Leitungsbereich soll durch die Schaffung von 1,2 Vollzeitstellen beendet werden.

Der fast einjährige Untersuchungsprozess gestaltete sich aufwändig und band auf allen Ebenen erhebliche Personalressourcen. Das Ergebnis zeigt jedoch, dass dies eine richtige Investition in die Zukunft darstellt. Die Umsetzung der Empfehlungen ist anspruchsvoll. Die Implementierung der Empfehlungen in die Praxis erfordert zwingend die kurzfristige Bereitstellung der notwendigen zusätzlichen Personalressourcen und eine erweiterte Technikunterstützung. Die konsequente Verknüpfung der Qualitätsstandards mit zielorientiertem Handeln, Personalbedarf und Controlling gewährleistet, dass in diesem zentralen Feld der Kinder- und Jugendhilfe weiterhin orientiert am Kindeswohl, der Elternverantwortung und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit der gesetzliche Auftrag erfüllt wird.

Auch das Rechnungsprüfungsamt plante im vergangenen Jahr eine eigenständige Prüfung des Bereiches Hilfen zur Erziehung. In Abstimmung mit Amt III/51 wurde vereinbart, diese Prüfung und die Prüfung durch das Institut INSO miteinander zu verkoppeln. Aus diesem Grunde waren die Prüfer des RPA, sowie Mitarbeiter der städtischen Organisationsabteilung voll umfänglich in die Untersuchungsabläufe von INSO einbezogen. Aus diesen Erkenntnissen speist sich auch der hier im Anhang befindliche Prüfbericht des Rechnungsprüfungsamtes. In Abstimmung mit dem Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses Herrn Grünendahl wird dieser Bericht vorab und vorbehaltlich des Beratungsergebnisses des Rechnungsprüfungsausschusses, dem Jugendhilfeausschuss zur Kenntnis gebracht.

Beide Berichte unterstreichen die engagierte und qualifizierte Arbeit in dem untersuchten Bereich und weisen auf die deutlich gewordene Arbeitsüberlastung hin. Die vom Gutachter festgestellten Optimierungs- und Entwicklungspotentiale und die damit verbundenen Handlungsempfehlungen werden vom Rechnungsprüfungsamt bestätigt.

Gez. Birgit Alkenings

Personelle Auswirkungen

Im Stellenplan enthalten:		nein	
Planstelle(n): 1,0 VZÄ S 15 0,2 VZÄ S 14			
Vermerk Personaldezernent Der Stellenmehrbedarf wird in den Stellenplan 2015 aufgenommen. gez. Danscheidt			

Finanzielle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen (ja/nein)	ja			
Produktnummer / -bezeichnung	060301	Bereitstellung von Hilfen innerhalb und außerhalb von Familien		
Investitions-Nr./ -bezeichnung:				
Haushaltsjahr:	2015			
Pflichtaufgabe oder freiwillige Leistung/Maßnahme	Pflichtaufgabe	<input checked="" type="checkbox"/> (hier ankreuzen)	freiwillige Leistung	<input type="checkbox"/> (hier ankreuzen)
Die Mittel stehen in folgender Höhe zur Verfügung:				
Kostenträger	Bezeichnung	Konto	Bezeichnung	Betrag €
Der Mehrbedarf besteht in folgender Höhe:				
Kostenträger	Bezeichnung	Konto	Bezeichnung	Betrag €
	Personalaufwendungen		1,0 VZÄ S 15	57.400 €
	Personalaufwendungen		0,2 VZÄ	12.000 €
Die Deckung ist gewährleistet durch:				
Kostenträger	Bezeichnung	Konto	Bezeichnung	Betrag €
Stehen für den o. a. Zweck Mittel aus entsprechenden Programmen des Landes, Bundes oder der EU zur Verfügung? (ja/nein)			ja (hier ankreuzen)	nein <input checked="" type="checkbox"/> (hier ankreuzen)
Freiwillige wiederkehrende Maßnahmen sind auf drei Jahre befristet. Die Befristung endet am: (Monat/Jahr)				
Wurde die Zuschussgewährung Dritter durch den Antragsteller geprüft – siehe SV?			ja <input checked="" type="checkbox"/> (hier ankreuzen)	nein (hier ankreuzen)
Finanzierung: Hinweis: Die benötigten Personalaufwendungen sind nicht in der bisherigen Finanzplanung enthalten.				
Vermerk Kämmerer				
Gesehen Klausgrete				