

Stadt Mannheim



Umsetzungsbegleitung zur Optimierung der Bezirkssozialarbeit der Sozialen Dienste im Fachbereich Kinder, Jugend und Familien – Jugendamt – der Stadt Mannheim

Stärkung des Fachcontrolling und der Einzelfallsteuerung

Abschlussbericht Juni 2011

Impressum

Erstellt für:

Stadt Mannheim
Fachbereich Kinder, Jugend und Familien
Postfach
68161 Mannheim

Das con_sens-Projektteam:

Jutta Hollenrieder
Volker Henneicke
Petra Bolte
Lisa Wigger

Titelbild:

www.shotshop.com

con_sens

Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH
Rothenbaumchaussee 11 • D-20148 Hamburg
Tel.: 0 40 - 410 32 81 • Fax: 0 40 - 41 35 01 11

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangssituation und Zielsetzung	4
2.	Weiterentwicklung des Fachcontrolling und Qualifizierung der Arbeit auf der Leitungsebene	6
2.1.	Grundverständnis zur Steuerung.....	6
2.2.	Weiterentwicklung des Fachcontrolling	7
2.2.1.	Berichtswesen und Kommunikationsprozess	8
2.2.2.	Wirkungsmessung.....	11
2.3.	Begleitung der Fallrevision / Fallanalyse	13
2.3.1.	Ziele der Fallanalyse.....	14
2.3.2.	Schwerpunkte der Analyse	14
2.3.3.	Prüfkatalog für die Fallrevision / Fallanalyse	15
2.3.4.	Erste Ergebnisse der Fallrevision / Fallanalyse	16
2.3.5.	Weiterentwicklung der Fallrevision	16
3.	Qualifizierung der Fallführung.....	17
3.1.	Sozialpädagogische Diagnose	17
3.1.1.	Erstkontakt.....	19
3.1.2.	Anamnese.....	19
3.1.3.	Kollegiale Beratung	20
3.1.4.	Erstellen eines Hilfekonzepts	20
3.1.5.	Entscheidung über die Hilfe.....	20
3.2.	Ziele in der Hilfeplanung	21
3.2.1.	Zielformulierung.....	22
3.3.	Hilfeplanung.....	23
3.4.	Hilfeausfädelung	24
3.4.1.	Gestaltung von Übergängen in Hilfen zur Erziehung	24
3.4.2.	Beendigung von Hilfen zur Erziehung.....	24
4.	Grenzen der Steuerung von Hilfen zur Erziehung	26
4.1.	Angemessene Personalausstattung	26
4.2.	Externe Einflüsse auf Hilfen zur Erziehung.....	27

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Controllingkreislauf	8
Abb. 2:	Inhalte der Beratungen im Controllingkreislauf	9
Abb. 3	Wirkungsmessung.....	13
Abb. 4	Prozess Sozialpädagogische Diagnose	18
Abb. 5	Ziele als strukturierendes Element in den Hilfen zur Erziehung.....	21
Abb. 5:	Drei-Ebenen-Modell der Zielformulierung	22
Abb. 6	Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben für Hilfen zur Erziehung.....	26
Abb. 7:	Einflussfaktoren auf Hilfen zur Erziehung	28

1. Ausgangssituation und Zielsetzung

Die Stadt Mannheim befindet sich seit 2008 in einem Veränderungsprozess, der unter dem Titel „CHANGE² – Wandel im Quadrat“ die Stadtverwaltung zu einer der modernsten in Deutschland machen soll. In diesem Zusammenhang kann die in den Jahren 2008 und 2009 durchgeführte Personalbemessung in der Bezirkssozialarbeit der Sozialen Dienste im Fachbereich Kinder, Jugend und Familien der Stadt Mannheim gesehen werden, in deren Rahmen Empfehlungen zur Qualifizierung der Arbeit der Bezirkssozialarbeit erarbeitet wurden. Darüber hinaus sollte das im Rahmen von CHANGE² entwickelte Zielsystem sowie die „Leitlinien für Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit in der Stadtverwaltung Mannheim“ für das Arbeitsfeld adaptiert werden.

Daneben verfolgt die Stadt Mannheim das Ziel, den Haushaltsausgleich aus dem Verwaltungshaushalt, d.h. ohne Rückgriff auf Einnahmen des Vermögenshaushaltes zu erreichen. Hierfür wurde das Haushaltsstrukturprogramm 2013 aufgelegt. Das Programm umfasst Verbesserungen sowohl auf der Einnahme- wie auch der Ausgabenseite. Über die gesteigerte Effizienz und Effektivität werden dauerhafte, also nachhaltige Einsparungen unter Wahrung eines hohen Wirkungsgrades angestrebt. Alle Fachbereiche der Stadt Mannheim haben in diesem Zusammenhang Vorschläge erarbeitet, wie sie zu den Zielen des Haushaltsstrukturprogramms beitragen können.

Der Fachbereich 51 arbeitet in diesem Zusammenhang intensiv an einer Optimierung der Hilfen zur Erziehung. Ziel ist eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit unter Wahrung des Grundsatzes, dass jeder Familie „die notwendige und geeignete Hilfe gewährt wird“ und der Kinderschutz uneingeschränkt sicher gestellt ist.

Das aktuelle Projekt, das vom Sommer 2010 bis zum Frühjahr 2011 durchgeführt wurde, unterstützt die Ziele des Haushaltsstrukturprogramms 2013 der Stadt Mannheim und trägt auch dazu bei, zentrale Elemente der Empfehlungen, die im Rahmen der Personalbemessung erarbeitet wurden, umzusetzen¹.

Voraussetzung für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung ist eine optimierte Steuerung der Hilfen sowohl auf der mittleren Führungsebene als auch auf der Ebene der fallführenden Fachkräfte. Die Ziele des Projekts waren,

- ▣ auf der mittleren Führungsebene die fallübergreifende Steuerung der Erziehungshilfen und Beratungsleistungen stark zu verankern und methodisch zu unterstützen und
- ▣ auf der Ebene der fallführenden Fachkräfte an kritischen Prozessschritten der Hilfgewährung neue Bearbeitungsweisen zur Einzelfallsteuerung zu verankern.

¹ Vgl. hierzu auch: Vorlage 08/2010, Abschlussbericht der Firma con_sens, Personalbemessung in der Bezirkssozialarbeit der Sozialen Dienste im Fachbereich Kinder, Jugend und Familien – Jugendamt – der Stadt Mannheim

Eingebettet war das Projekt in weitere Veränderungsprozesse der Bezirkssozialarbeit. Zu nennen sind hier vor allem

- ▣ die Neustrukturierung des Entscheidungsverfahrens über Hilfen zur Erziehung im Nachgang zu den Empfehlungen aus der Personalbemessung,
- ▣ die geplante Einführung einer Fachsoftware, für die im Projekt Vorarbeiten geleistet werden konnten,
- ▣ und die Weiterentwicklung des Qualitätsdialogs mit den Leistungserbringern, für die künftig auf Ergebnisse der Wirkungsmessung für Hilfen zur Erziehung zurückgegriffen werden kann.

Im Folgenden werden die einzelnen Elemente zur Optimierung der Steuerung der Leistungen des Jugendamtes dargelegt, die im Verlauf der Umsetzungsbegleitung erarbeitet wurden.

Dabei werden die Verfahren und Ergebnisse zur Weiterentwicklung des Fachcontrolling auf Führungsebene in Kapitel 2 und die Optimierungen für die Einzelfallsteuerung in Kapitel 3 vorgestellt.

Kapitel 4 ordnet die Steuerungsoptimierungen durch die neuen Verfahren und Standards ein in die bestehenden Rahmenbedingungen.

2. Weiterentwicklung des Fachcontrolling und Qualifizierung der Arbeit auf der Leitungsebene

Für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung kommt den Mitarbeitern der mittleren Führungsebene eine entscheidende Rolle zu. Durch ihre beratende, anleitende und kontrollierende Funktion für die fallführenden Fachkräfte sind sie in der unmittelbaren Verantwortung für die Umsetzung von fachlichen Standards in der Jugendhilfe und der Einhaltung wirtschaftlichen Handelns. Andererseits sind sie auf der Leitungsebene die Gruppe mit der größten Nähe zur Praxis der Fachkräfte. Dieses Know-how bringen sie in die Leitungsarbeit des Amtes insgesamt und in die Entwicklung von Steuerungszielen und deren Operationalisierung ein.

Ansatzpunkte der Qualifizierung der Führungsarbeit im Projekt waren

- ▣ die mittlere Führungsebene zu einem gemeinsamen Grundverständnis zu führen, warum und wie die Leistungen des Jugendamtes durch Sachgebietsleitungen gesteuert werden müssen,
- ▣ das Fachcontrolling weiterzuentwickeln und in seiner Wirksamkeit zu erhöhen, sowie
- ▣ die Fallanalyse zu begleiten und mit der mittleren Führungsebene konkrete und umzusetzende Handlungsoptionen zur Steuerung zu erarbeiten.

2.1. Grundverständnis zur Steuerung

Die Leitlinien für Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit der Stadtverwaltung zeigen die Anforderungen an die Führungskräfte auf. In ihnen wird ausgeführt, dass Führungsfähigkeit eine spezifische Qualifikation ist: „Führung gibt den Mitarbeitern klare Orientierung, nimmt eigene Verantwortung wahr und trifft Entscheidungen. Sie fördert und fordert Leistungen von den Mitarbeitern, erkennt diese an und unterstützt in Konfliktsituationen.“²

In diesem Sinne hat sich die mittlere Führungsebene in mehreren Workshops mit ihrer Rolle auseinandergesetzt. Als besondere Herausforderung zeichnete sich ab, stärker fallübergreifend als im Einzelfall zu steuern.

Diese veränderte Rollenwahrnehmung bedurfte einer konkreten Änderung von Arbeitsformen. Ein wesentlicher Schritt war, den Ablauf des Fachcontrolling als Kommunikationsprozess zu verstehen und auszugestalten und die Inhalte des Berichtswesens zielorientiert und handhabbar zu konzipieren (vgl. Kap 2.2).

Diese Veränderungen im Führungsverhalten sind aus externer Sicht eine unabdingbare Voraussetzung für eine effektive Steuerung. Die weitaus größeren Veränderungsimpulse kön-

² Leitlinien für Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit der Stadtverwaltung Mannheim

nen Leitungskräfte über klare Zielorientierung geben, die durch Strukturen und Standards abgesichert und umgesetzt werden. Bei dieser fallübergreifenden Herangehensweise wirkt die Steuerung zugleich auf eine Vielzahl von Fällen, im Gegensatz zur Steuerung durch Eingriff der Leitungskraft in das einzelne Fallgeschehen.

Die zentralen Herausforderungen für die Ebene der Sachgebietsleitungen sind

- die Eigenverantwortlichkeit der fallführenden Fachkräfte in der Bezirkssozialarbeit zu stärken:
Die Führungskraft signalisiert, dass sie Verlässlichkeit erwartet. Der Fachkraft wird vertraut, bei Falleingabe und Fallführung selbstständig und zeitgerecht zu agieren. Deren Handeln orientiert sich an den vereinbarten Bearbeitungsweisen, die Qualität ist abgesichert durch die Einhaltung der gesetzten Standards. Kontrollen erfolgen punktuell aus zusammengestellten Informationen und Daten, nicht durch Überwachung der Termine im Fallgeschehen durch die Führungskraft selbst anstelle der Fachkraft,
- eine neue Fehlerkultur mit dem eigenen Fachkräfteteam zu „leben“:
Fehler, die nicht vermieden werden konnten, sollen Anlass geben bzw. genutzt werden, für alle Fachkräfte daraus zu lernen, zukünftig die notwendige Qualität der Fallbearbeitung am entsprechenden Punkt sichern zu können. Fehler werden ausgewertet, um kritische Prozessschritte zu erkennen und alle Bezirkssozialarbeiter angemessen zu befähigen. Die Fehlervermeidung wird durch klare Standards gewährleistet (vgl. Kap. 3), deren Einhaltung zu überprüfen ist.

2.2. Weiterentwicklung des Fachcontrolling

Für die fallübergreifende Steuerung von Hilfen zur Erziehung ist ein ausgereifter Controlling-Kreislauf, der alle Mitarbeiterebenen einbezieht und auf einer qualifizierten Datengrundbasis erfolgt, ein bedeutsamer Erfolgsfaktor.

Fachcontrolling wird wirksam, wenn es als Kommunikationsprozess verstanden wird, mit klar zugeordneten Aufgaben bei der Analyse und Bewertung des Kosten- und Leistungsgeschehens anhand von Controlling-Daten bzw. Kennzahlen. Die Bewertungen der gewonnenen Daten erfordert ein Feedback der operativen Ebene, also der fallführenden Fachkräfte, an die Führungsebene.

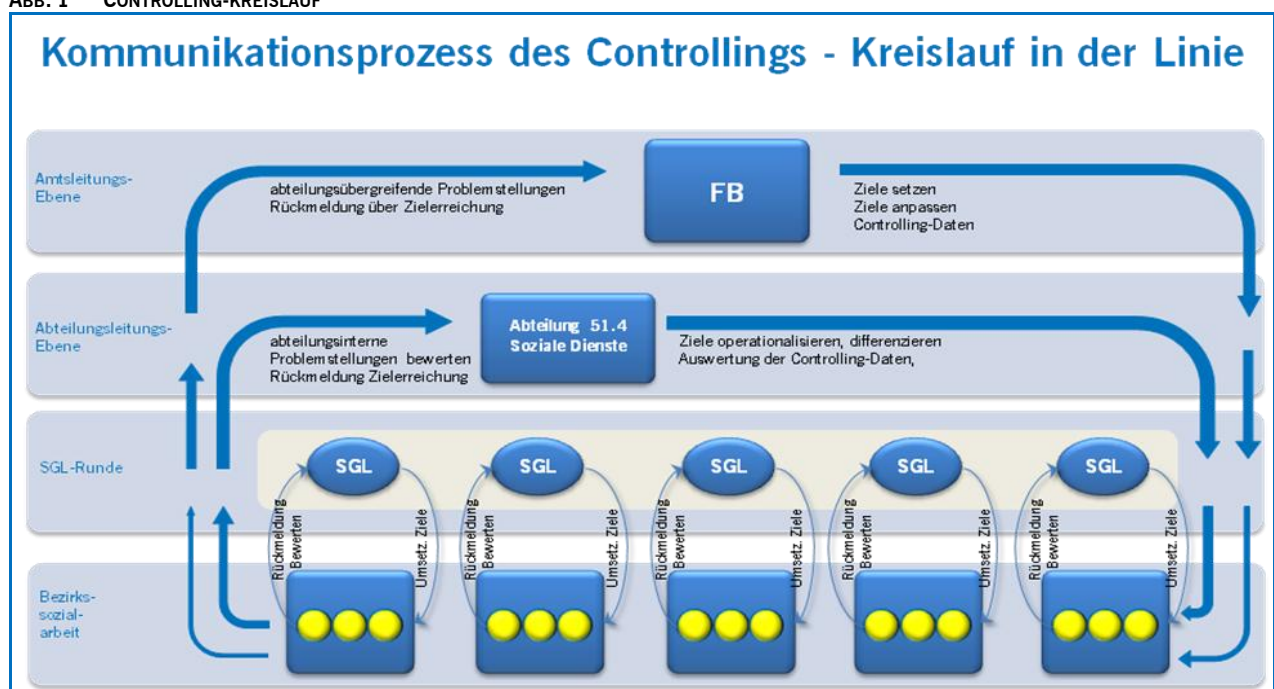
Um fachlich *und* fiskalisch zu steuern, ist die Kombination von fachlichen und fiskalischen Zielsetzungen erforderlich. Hierfür braucht man Kennzahlen, die auf fachliche Veränderungen abzielen. Diese fachlichen Veränderungen haben (in der Regel) auch positive fiskalische Auswirkungen.

Im Rahmen des Projekts wurden das Berichtswesen und der dazugehörige Kommunikationsprozess optimiert und die Grundlagen für eine Wirkungsmessung in den Hilfen zur Erziehung gelegt.

2.2.1. Berichtswesen und Kommunikationsprozess

Erarbeitet wurde eine neue **Systematik der Berichtslegung** verbunden mit einem Beratungszyklus, der die Mitarbeiterebene einbezieht in einem systematischen Kommunikationsprozess zu den Daten und Kennzahlen. Dies schließt ein, dass der interkommunale, aber auch ein interner Kennzahlenvergleich als Lernmöglichkeit genutzt wird.

ABB. 1 CONTROLLING-KREISLAUF



Die Zielsetzungsprozesse top-down erfolgen wie im Controlling-Verfahren der Stadtverwaltung insgesamt vorgesehen.

Für die Berichtslegung im Jugendamt und deren Beratungen „bottom-up“ wurde die nachfolgende Systematik abgestimmt. Zu Beginn der Umsetzung erfolgen die Beratungen zunächst halbjährlich, späteres Ziel ist ein vierteljährlicher Rhythmus, wenn mit der Einführung einer leistungsfähigen Fachsoftware die benötigten DV-gestützte Auswertungsroutinen möglich sind.

Abb. 2: INHALTE DER BERATUNGEN IM CONTROLLING-KREISLAUF

Beratung im Sachgebiet (Mitarbeiter Ebene)	In der Monatsrunde (mittlere Führungsebene)	In der Steuerungsrunde (Amtsleitung)
Mai, November	Juni, Dezember	
Lieferung der SG – spezifischen Auswertungen durch den Controller an SGL mit Hinweisen auf Auffälligkeiten in der Entwicklung	Analysen und Erkenntnisse aus den SG zusammentragen und übergreifend für die Abteilung beraten	Analyse und Bewertung für den gesamten Fachbereich im Rahmen der kommunalen Zielsetzungen
Beratung der Daten des einzelnen SG im jeweiligen SG	Auch Ergebnisse aus Fallrevision	
Bewertung der Entwicklungen aufgrund der Daten und aufgrund der Sozialraumkenntnis und des Fallgeschehens aus der Praxis der Fachkräfte	Rückmeldungen, ob gesetzte Ziele erreicht wurden oder ob die Entwicklungsrichtung wie angestrebt verläuft	Zielkontrolle Beschluss von übergeordneten Zielsetzungen
Ggf. Vorschlag von Maßnahmen	Ggf. Maßnahmen beraten / beschließen	Ggf. Maßnahmen beraten / beschließen
Dokumentation der Beratungsergebnisse	Dokumentation der Beratungsergebnisse	

Die Führungskräfte auf Ebene der Sachgebietsleitung sind verantwortlich, die folgenden Schritte zu realisieren.

- ▣ Entwicklung von Maßnahmen für den Stadtteil / das Sachgebiet. Dabei können auch Maßnahmen initiiert oder angestoßen werden, die andere Akteure im Stadtteil betreffen.
- ▣ Einbringen der Analysen und Maßnahmen in die sogenannte Monatsrunde (mittlere Führungsebene), dort erfolgt der Abgleich der Ergebnisse und Strategien; ggf. sind Prioritäten zu setzen, welche Maßnahmen Vorrang haben sollen.
- ▣ Einbeziehen anderer Arbeitsbereiche (z.B. Kindertagesstätten)
- ▣ Den Teams ist durch die SGL Rückmeldung zu geben, welche Konsequenzen aus ihren Anregungen und den im Sachgebiet erarbeiteten Ergebnissen erfolgten, wie sich die übergeordnete Führungsebene („Monatsrunde“) dazu verhalten bzw. entschieden hat oder welche Fragestellungen aufgeworfen wurden.

Beratung
im Sach-
gebiet

Zur weiteren Nutzung der geführten Diskussionen zur Datenauswertung in den Sachgebieten sollen die Ergebnisse systematisch dokumentiert und dann in der sogenannten Monatsrunde der Sachgebietsleitungen und Abteilungsleitung zusammengeführt werden, um alle Ergebnisse auch übergreifend auszuwerten.

Durch die Sachgebietsleitungen ist stets zu verdeutlichen, dass aktuelle Daten eine wichtige Voraussetzung für eine aussagefähige Berichtslegung sind. Die Fachkräfte sind gefordert, Falldaten möglichst zeitnah an das Controlling (den Controller) zur Eingabe übermitteln, um stets aktuelle Zahlen für die Bewertung nutzen zu können. Die eigene Arbeit der

Daten-
pflege

sozialpädagogischen Fachkräfte mit den Daten fördert das Verständnis und die Akzeptanz der Datenpflege. Unterstützend wurde der Dateneingabebeweg optimiert (zentral im Fachcontrolling über die sogenannte Übersichtskarte), um eine höhere Datenqualität zu erreichen.

Während der Umsetzungsbegleitung wurde der **Einstieg in die Kennzahlenbildung und -analyse** praktisch vollzogen. Ab Oktober 2010 wurden die Controlling-Daten in monatlichen Falllisten als Unterstützung für die Sachgebiete vorgehalten. Dabei wurden erste Auswertungsdaten wie Alter der Kinder zum Auswertungstichtag, Verweildauer und Laufzeit der Hilfe im Rahmen der Standarddauer zur Verfügung gestellt.

Eine erste Auswertung als Probelauf für die halbjährliche Berichterstattung wurde zunächst anhand der für 2009 vorhandenen Daten, später mit den Daten für 2010 zur Verfügung gestellt, um die Möglichkeiten der Auswertungen kennenzulernen und Anregungen für wünschenswerte Auswertungen zu bekommen. Nach ersten Rückmeldungen wurden die genaue Kennzahldarstellung und die Vorlagen für die Rückmeldungen aus den Sachgebieten überarbeitet und für eine einfachere Handhabung angepasst.

Erfolgreicher
Probelauf

Es wurde festgehalten, dass die Beratungen der Kennzahlen positiv von den Mitarbeitern aufgenommen wurden und sich auch fachliche Diskussionen anknüpften. Hier braucht es allerdings noch mehr Routine, Daten zu bewerten. Insgesamt betrachtet hat sich die aktive Beteiligung der Mitarbeiter von Beginn an bewährt.

Grundsätzlich sollen die benötigten Fach- und Finanzcontrolling-Daten gemeinsam im Berichtswesen erscheinen, um die Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling in der Bewertung der Daten und in Zielsetzungen und Maßnahmenplanungen herzustellen, bzw. diese integrierte Betrachtung zu unterstützen.

Fach- und
Finanz-
controlling

Angestrebt wird daher, Kostenkennzahlen („Kosten pro Fall“ und „Kosten pro Einwohner“) für die Analysen zu generieren und in die Berichtslegung aufzunehmen. Perspektivisch verbleibt die Aufgabe, „kindbezogene“ Kennzahlen zu entwickeln, wenn die Auswertungsmöglichkeiten dafür geschaffen wurden.

Die Inhalte der Berichte sind in der Anlage 1 „Kennzahlen im Berichtswesen“ im Anhang abgebildet.

Berichts-
legung

Empfohlen wird, das nun erarbeitete Kennzahlenset und seine Darstellungsweisen längerfristig konstant zu halten. Häufige Änderungen erschweren die Einarbeitung der Sachgebietsleitungen und der Teams in die Analysen.

Die Ausgestaltung des Berichtswesens und die Bestimmung der benötigten Kennzahlen sind zugleich eine wichtige Vorarbeit für die geplante Einführung von Prosoz WebFM.

Fach-
software

2.2.2. Wirkungsmessung

Nur passgenaue Hilfen an junge Menschen und ihre Familien sichern die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der erbrachten und finanzierten kommunalen Leistungen. Wirkungen von Hilfen zu messen und zu erfassen, ist daher ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Steuerung in Sozialleistungssystemen. Sie rücken nicht nur in der Jugendhilfe, sondern in verschiedenen Bereichen des Sozial- und Gesundheitswesens in den Mittelpunkt der Betrachtung³.

Effizienz
durch
wirksame
Hilfen

Wirkungsmessung liefert Daten

- ▣ für die Einzelfallsteuerung,
- ▣ für die fallübergreifende Steuerung und
- ▣ für den Qualitätsdialog mit beauftragten Leistungserbringern.

Für die Einzelfallsteuerung ist die Wirkungsmessung bedeutend, weil sie den Beteiligten (fallführende Fachkräfte, Familie, Leistungserbringer) ermöglicht, den Erfolg der Hilfe aus ihrer Sicht zu bewerten. Nicht hinreichend wirksame Maßnahmen oder Hilfen können so identifiziert und verändert oder beendet werden.

Für die fallübergreifende Steuerung liefert die Wirkungsmessung Daten über den Erfolg einzelner Hilfesettings bei bestimmten Ausgangslagen. Sie bietet somit konkrete Daten für den Erfolg oder Misserfolg bestimmter Hilfen und unterstützt die fallführenden Fachkräfte bei der Auswahl passgenauer Hilfen.

fall-
übergrei-
fende
Steuerung

Schließlich bietet sie die Möglichkeit, den Qualitätsdialog mit den freien Trägern auf eine datenbasierte Grundlage zu stellen, um die Hilfen zur Erziehung gemeinsam mit den Leistungserbringern weiter zu entwickeln.

Da bereits entwickelte Verfahren der Wirkungsmessung häufig zu komplex, nicht beteiligungsorientiert genug oder eher für den Einsatz bei Leistungserbringern konzipiert sind⁴, wurde für die Stadt Mannheim ein eigenständiges Instrument zur Wirkungsmessung entwickelt, das am Interesse der Stärkung des Fachcontrolling ausgerichtet ist und daher nicht den Ansprüchen einer wissenschaftlichen Evaluation von Hilfen zur Erziehung genügen muss.

pragma-
tisches
Verfahren

Im Prozess wurde eine abgestimmte Pilotversion von den Mitarbeitern über drei Monate erprobt. Die Erfahrungen aus dieser Pilotphase wurden für die endgültige Konzipierung des Instruments genutzt.

³ Vgl. Wirkungsorientierte Jugendhilfe – Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78 a ff SGB VIII“, Albus, Greschke et. Al., Waxmann, Münster 2010, S. 19

⁴ Vgl. Chancen und Grenzen von Wirkungsorientierung in den Hilfen zur Erziehung, Frey, Deutscher Universitätsverlag & VS – Verlag, Wiesbaden, 2008, S. 97 ff

Zu klären war im Projekt zunächst, woran der Erfolg oder Misserfolg einer Hilfe gemessen werden soll. Versteht man Hilfen zur Erziehung als eine Unterstützung, die es Eltern ermöglichen soll, ihre Erziehungskompetenz zu erhöhen und die Befähigungs- und Verwirklichungschancen von Kindern und Jugendlichen zu stärken, muss die Wirkung der Hilfen daran festgemacht werden, in wie weit die Hilfe zu einer entsprechenden Entwicklung beigetragen hat⁵.

Messbar-
keit

Für die Auswertung der Wirkungen wurde ein Set von Entwicklungsfeldern entwickelt, das verschiedene Lebensbereiche von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien abbildet, in denen Hilfen zur Erziehung wirken können (vgl. Anlage 6: Einschätzung Hilfebedarf). Grundlage für diese Wirkungskategorien ist ein Capability-Set, dass zur Evaluation der Wirkungen von Hilfen im Bundesmodellprogramm Wirkungsorientierte Jugendhilfe eingesetzt wurde. Dieses ist jedoch vorrangig auf den Zuwachs von Fähigkeiten bei Jugendlichen bezogen⁶, und musste daher an die Anforderungen der Bezirkssozialarbeit angepasst werden.

Wirkungs-
katego-
rien

Die Lebensbereiche, in denen die Hilfe zur Erziehung wirken soll, werden von der fallführenden Fachkraft bereits im Rahmen der Sozialpädagogischen Diagnose bei der Erstellung des Hilfekonzepts festgelegt (vgl. Kap. 3.1.4).

Im Rahmen der Wirkungsmessung wird die Wirkung der Hilfe von allen am Prozess Beteiligten zu fest vereinbarten Zeitpunkten eingeschätzt. Dies sind sowohl die Fachkräfte des Leistungserbringers und des Jugendamtes als auch die Eltern sowie die Kinder und Jugendlichen, sofern es ihr Entwicklungsstand erlaubt. Dies ist erforderlich, da es nicht in der Deutungshoheit allein der Fachkräfte liegen soll, ob eine Hilfe als erfolgreich einzuschätzen ist.

Die Beteiligten schätzen die Wirkung der Hilfe an Hand der im Hilfeplan vereinbarten Ziele ein (vgl. Anlage 11: Auswertungsbogen). Die Daten werden in einer Datei auf Excel – Basis erfasst und auswertbar gemacht (vgl. Anlage 12: Erfassung Wirkungsmessung) mit, in wie weit die Hilfe in den oben dargestellten Wirkungskategorien wirksam war.

Basis:
Ziele der
Hilfe

Neben dem Ergebnis der Wirkungsmessung enthält der Bogen auch Kontextfaktoren, die die Auswertung der Wirksamkeit von Hilfen durch das Fachcontrolling nach verschiedenen Kriterien erlauben (vgl. Abb. 2). So wird es beispielsweise möglich sein, die Wirkung von Hilfen nach Alter, Hilfeart oder Leistungserbringer auszuwerten, um fallübergreifend zu steuern.

⁵ Vgl. auch: Albus, Greschke et Al., aao. S. 118

⁶ Albus, Greschke et Al., aao., S. 120

ABB. 3 WIRKUNGSMESSUNG

Übersicht über Einzelfragen zur Wirkungsmessung	
Wer bewertet?	<ul style="list-style-type: none"> • Fallführende Fachkraft • Mitarbeiter des Leistungserbringers • Eltern • Kind/ Jugendlicher
Wann wird bewertet?	<ul style="list-style-type: none"> • Zum Ende der Hilfe • Bei einem Wechsel des Leistungserbringers • Bei einem Wechsel der Hilfeart • Bei einem Wechsel der Zuständigkeit in eine andere Kommune
Wie wird bewertet?	<ul style="list-style-type: none"> • 6 – er Skala (analog Schulnoten)
Was wird bewertet?	<ul style="list-style-type: none"> • Wirkung der Hilfe in den relevanten Kategorien • Prozessqualität
Was kann ausgewertet werden?	<ul style="list-style-type: none"> • Wirkung der Hilfe • Hilfeart • Daten zum Kind und zur Familie (Alter, Geschlecht, Leistungserbringer • Hilfeabbruch • Wirkungskategorie (Lebensbereich) • Freiwilligkeit und Kooperation

Bei der Erarbeitung der Systematik wurde darauf Rücksicht genommen, dass die Daten zur Auswertung zum jetzigen Zeitpunkt noch händisch in Dateien eingegeben werden müssen, um eine Auswertung zu realisieren.

Eine erweiterte Auswertung ist erst dann möglich, wenn die Sachbearbeitung in der Bezirkssozialarbeit EDV-gestützt erfolgen kann. Die Voraussetzungen hierfür werden mit der Einführung der neuen Fachsoftware geschaffen. Insofern dienen die in den Workshops zur Wirkungsmessung erarbeiteten Ergebnisse auch dem Einführungsprozess für die Software.

Auswertungs-
voraus-
setzungen

2.3. Begleitung der Fallrevision / Fallanalyse

Die Stadt Mannheim führt in der Bezirkssozialarbeit als zentrales Element des Haushaltsstrukturprogramms 2013 eine Fallrevision bzw. Fallanalysen durch, um aus abgeschlossenen und laufenden Fällen der Hilfe zur Erziehung Ansätze zur Steuerung und zur Qualitätsentwicklung in der Fallbearbeitung zu ziehen. In anderen Kommunen hat sich erwiesen, dass durch einen kritischen Blick auf den laufenden Bestand der Hilfen kurz- bis mittelfristige Einsparungen zu realisieren waren⁷. Der Grundsatz, dass notwendige und geeignete

Qualitäts-
steige-
rung

⁷ Vgl. Bundesweites Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ Kennzahlenvergleich 2005, con_sens, 2006, S. 28 ff

Hilfen gewährt werden und der Kinderschutz uneingeschränkt sicher gestellt wird, bleibt hiervon unberührt.

Im Rahmen des Projekts wurde die Grundkonzeption für die Fallrevision / Fallanalyse mit entwickelt und Leitfragen für die Arbeit der Revisoren erarbeitet.

2.3.1. Ziele der Fallanalyse

Ziel der Fallrevision ist es nicht nur, Einzelfälle darauf zu prüfen, ob sie beendet werden können, sondern vor allem, was daraus für die Fallarbeit insgesamt gelernt werden kann. Zwar kann die Fallanalyse durchaus dazu beitragen im Einzelfall umzusteuern, den größeren fachlichen und ökonomischen Gewinn erzielt man aber mit veränderten Standards für die Fallführung aller zu leistenden Hilfen. Die Fallanalyse wirkt in folgenden Punkten:

Einzelfall-
steuerung
ver-
bessern

- ▣ Korrigieren von „Fehlentscheidungen“: Wenn Hilfen nicht passgenau installiert wurden oder im Hilfeverlauf Umsteuerungsbedarf erkannt wird, werden die Fachkräfte, die die Revision durchführen, beratend tätig.
- ▣ Lernprozesse anregen durch das Identifizieren von typischen Verfahrensmängeln einerseits, aber auch von Beispielen guter Praxis, aus denen am positiven Beispiel gelernt werden kann.
- ▣ Darüber hinaus können auch Verbesserungsansätze für die Gestaltung von Leistungsvereinbarungen gefunden werden.

2.3.2. Schwerpunkte der Analyse

Aus den Daten des bundesweiten Benchmarking Hilfen zur Erziehung⁸, an dem die Stadt Mannheim teilnimmt, wurden Schwerpunkte für die Betrachtung von Fällen entwickelt.

Hierbei wurden die Falldaten des Jahres 2009 der Stadt Mannheim im Vergleich zu den Daten der anderen Benchmarkingkommunen ausgewertet⁸. Auffällige Ergebnisse wurden im Workshop fachlich plausibilisiert. Die Ergebnisse der datenbasierten fachlichen Analyse werden im Folgenden kurz zusammengefasst:

- ▣ Die überdurchschnittlichen Ausgaben für Hilfe zur Erziehung und das kontinuierliche Steigen dieser Ausgaben ist im Wesentlichen auf das Fallgeschehen zurück zu führen. Mannheim weist steigende Fallzahlen bei annähernd gleichbleibenden Kosten aller Fälle auf, wobei die Stichtagszahlen kontinuierlich steigen, während die Jahressummen im Vergleich zum Vorjahr annähernd gleich geblieben sind. Deutlich zu erkennen ist auch der sogenannte „Kevin-Effekt“, ein Ansteigen der Falldichte im Jahr 2007, das nahezu alle Jugendämter betraf.
- ▣ Umsteuerungsimpulse hatten zur Folge, dass der Anteil der ambulanten Hilfen an allen Hilfen in Mannheim überdurchschnittlich und der höchste im Benchmarkingkreis ist

⁸ Vgl. Bundesweites Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ Kennzahlenvergleich 2009, con_sens, 2010

- Die Umsteuerung in Gruppenhilfen ist in den Fallzahlen zu erkennen. Allerdings hat dies nicht zu einer Abnahme anderer Hilfearten geführt. Die Fallzahl in der Sozialen Gruppenarbeit ist deutlich gestiegen, während sich die anderen Hilfen im wesentlich moderater entwickelt haben.
- Kontinuierlich wachsende Stichtagszahlen der Falldichten sind ein Hinweis darauf, dass weniger Hilfen beendet als begonnen werden. Empfohlen wird, die Hilfedauer zu prüfen, da die Falldichte insbesondere der ambulanten Hilfen überdurchschnittlich hoch ist.
- Auffällig ist der hohe Anteil von Hilfen nach § 35 a SGB VIII. Eine Besonderheit im Fallgeschehen sind die Leistungen für Legasthenie, die die AWO erbringt (rd. 275 Fälle zum Stichtag und fast 400 Hilfen in der Jahressumme). Die AWO ist in Mannheim als Leistungserbringer auch mit der Begutachtung der Frage der Teilhabebeeinträchtigung beauftragt. Dieses Verfahren erschwert die Fallsteuerung durch das Jugendamt
- Die Falldichte der Hilfen für junge Volljährige ist ebenfalls überdurchschnittlich. Die Stichtagszahlen sind vor allem im stationären Bereich vollzogen von 2008 auf 2009 gestiegen.

Die im Haushaltsstrukturprogramm 2013 priorisierte Analyse der Hilfen nach §§ 35 a und § 41 SGB VIII wurde somit richtig gesetzt. Sie sollte – wie bereits geplant - um die Analyse weiterer Hilfearten ergänzt werden, da der Kostenanstieg insgesamt durch die *Fallmengen* verursacht wird. Insbesondere die hohe Zahl der ambulanten Hilfen ist zu beobachten.

Fall-
revision

2.3.3. Prüfkatalog für die Fallrevision / Fallanalyse

Der gesamte Prüfkatalog ist in drei Elemente gegliedert. Geprüft werden

- Fakten zur Hilfe (objektive Daten),
- die fachliche richtige und vollständige Anwendung von Methoden und Standards,
- der eingetretene Hilfeerfolg.

Die Faktenanalyse ermöglicht eine Vielzahl steuerungsrelevanter Daten zum Hilfeprozess aus den Akten zu generieren, die Aufschluss über Zusammenhänge, Stärken und Schwächen der Fallarbeit geben.

Die Prüfung der Methoden und der Einhaltung von Standards ermöglicht einen Eindruck, ob alle notwendigen Arbeitsschritte mit der gebotenen fachlichen Sorgfalt ausgeführt wurden. Im günstigsten Fall wird auch eine Fülle guter Beispiele, die dokumentiert und an die anderen Fachkräfte weiter gegeben werden können, generiert.

Prozess-
qualität

Bei der Bewertung des festgestellten Hilfebedarfs wird das Ergebnis der Fallklärung und der Fallführung daraufhin überprüft, ob die Hilfe passgenau und effektiv eingesetzt und

gesteuert wird. Dies dient sowohl der Nachsteuerung des Falls als auch der fallübergreifenden Auswertung, um erfolgreiche Strategien in der Fallsteuerung zu identifizieren.

Für die Auswertung ist es wichtig, dass Daten stets im Zusammenhang analysiert werden. Es sind Beziehungen zwischen einzelnen Elementen der Hilfe herzustellen (bspw. zwischen Dauer der Fallklärung, Zielformulierung und Hilfeerfolg).

2.3.4. Erste Ergebnisse der Fallrevision / Fallanalyse

Die Fallrevision konnte nicht im ursprünglich projektierten Zeitraum durchgeführt werden, so dass vorliegende Zwischenergebnisse noch nicht für eine fundierte Entwicklung von Steuerungsansätzen genutzt werden konnten.

Allerdings wurden erste Erkenntnisse und Fallbeispiele bereits für Qualitätsberatungen genutzt. Es erscheint bereits jetzt bestätigt zu sein, dass es ein Erfolgsfaktor für eine gelingende Fallsteuerung ist, wenn der erste Hilfeplan frühzeitig zum Beginn der Hilfe erstellt wird. Es deutet sich an, dass eine frühe Hilfeplanung auch Auswirkungen auf die Hilfedauer hat.

Eine erste Analyse der Daten aus der Fallanalyse ergab darüber hinaus weitere fachliche Fragestellungen, die durch die Leitungsebene geprüft wurden und auch in den Sachgebieten beraten werden sollen:

Frage-
stellungen

- ▣ Sicherstellung und Verbesserung der Partizipation der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien als wichtiger Faktor für nachhaltig wirksame Hilfen
- ▣ Verselbstständigung von nichtdeutschen Jugendlichen
- ▣ Sicherstellung korrekter Hilfeplanverfahren bei nichtdeutschen Familien
- ▣ Festlegung einer geplanten Hilfedauer zu Beginn einer Hilfe
- ▣ Ausschluss von unerkannten Kindeswohlgefährdungen
- ▣ Notwendigkeit von stationärer Unterbringung außerhalb von Mannheim (Prüfung fallbezogen, und auch bezüglich der Angebotsgestaltung)

2.3.5. Weiterentwicklung der Fallrevision

Im Rahmen des Projektes wurden Optimierungen zur Auswertbarkeit der Fallrevisionsdaten erarbeitet. So wurde beispielsweise der Prüfbereich erweitert um den Aspekt „Aktivierung der Ressourcen der Familie und im Sozialraum“, um diesen in die Fallbewertung und in die übergreifende Auswertung einbeziehen zu können.

Ergänzt wurde die Auswertungsmöglichkeit bezüglich des Migrationshintergrundes analog zur KJHG-Statistik.

Die Bewertungskategorien werden schriftlich definiert und damit zwischen den Fallrevisoren noch weiter vereinheitlicht.

3. Qualifizierung der Fallführung

Fachlich qualifizierte Standards der Fallarbeit sind ein wesentlicher Erfolgsfaktor zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Sie geben den fallführenden Fachkräften die Sicherheit, die sie benötigen, um ihre mit hoher fachlicher *und* fiskalischer Verantwortung verbundenen Aufgaben wahrzunehmen – betrug doch das zu steuernde Finanzvolumen pro sozialpädagogischer Fachkraft rund 830.000 € im Jahr (vgl. Benchmarking HzE⁺ mittelgroßer Großstädte bundesweit, Kennzahlenvergleich 2009).

Durch die fachlich qualifizierten Methoden der Fallführung wird ein passgenauer Einsatz der Hilfen erreicht, der sowohl aus fachlicher wie auch aus fiskalischer Sicht zu einer optimierten Leistungserbringung beiträgt.

Im Projekt wurden zu verschiedenen kritischen Punkten in der Fallführung Standards weiter entwickelt, die es den fallführenden Fachkräften ermöglichen,

- ▣ den Hilfebedarf möglichst konkret zu ermitteln,
- ▣ das Hilfesetting qualifiziert auszuwählen,
- ▣ die Hilfe bedarfsgerecht zu steuern und
- ▣ sie zum geeigneten Zeitpunkt zu beenden.

Es wurden Instrumente und Arbeitshilfen entwickelt und Fortbildungen zur Zielformulierung durchgeführt. Im Folgenden werden die einzelnen optimierten Standards vorgestellt.

3.1. Sozialpädagogische Diagnose

Bei der Entscheidung über Hilfen zur Erziehung stehen die Fachkräfte vor der Herausforderung, den genauen Hilfebedarf und ein möglichst effektives Hilfesetting zu ermitteln. Es gibt bundesweit kein generell anerkanntes Verfahren zur sozialpädagogischen Erkenntnisgewinnung, sondern vielmehr eine Reihe von Ansätzen zum Fallverstehen, um möglichst objektive, fachlich qualifizierte Entscheidungsprozesse zu unterstützen.

Ein qualifiziertes diagnostisches Verfahren

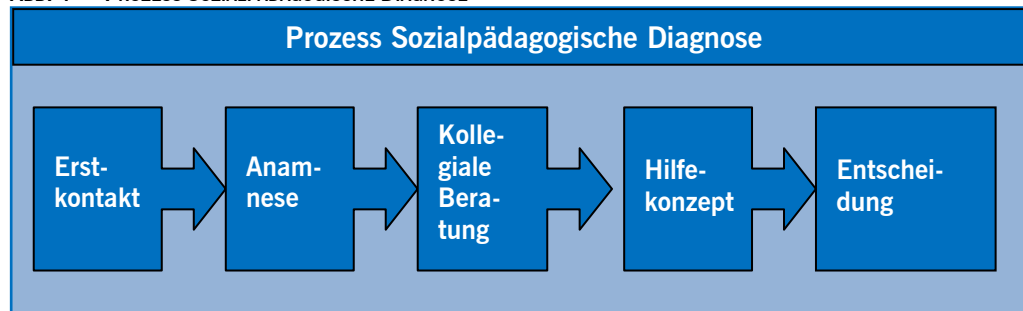
- ▣ „muss der Planung, Erbringung und Überprüfung einer für das Wohl des jungen Menschen notwendigen und geeigneten Hilfeleistung dienen,
- ▣ richtet ihr Augenmerk nicht (nur) auf die Persönlichkeit eines Menschen, sondern (auch) auf das soziale Umfeld seines Erlebens, Handelns und seiner Beziehungen,
- ▣ bezieht nicht nur Schwächen, Defizite, Entwicklungsverzögerungen usw. ein, sondern wirft den Blick vor allem auf Ressourcen, Stärken und Entwicklungspotentiale,
- ▣ muss Schlussfolgerungen leisten, die auf beobachtbaren und belegbaren Fakten basieren, also transparent und nachvollziehbar sind,

- ▣ muss zwangsläufig ordnen, verkürzen, die Vielfalt der Informationen reduzieren, ohne das komplexe Bedingungsgefüge menschlichen Erlebens, Handelns und Zusammenlebens außer Acht zu lassen,
- ▣ muss, wo es mit Klassifizierungen arbeitet, deutlich machen, dass es nicht „Patienten“ klassifiziert, sondern Störungen, die auf prekären psychosozialen und nicht selten sozioökonomischen Umständen beruhen,
- ▣ unterscheidet sich als Bestandteil sozialer Arbeit von der Gesamtkonzeption her von medizinischer und/oder psychologischer Diagnostik.“⁹

Für den Prozess der Sozialpädagogischen Diagnose bedeutet dies, wie bei jedem Prozess von Erkenntnisgewinnung, dass zunächst der Blick erweitert werden muss. Das heißt, die Komplexität der Wahrnehmung zu erhöhen, damit Neues überhaupt gesehen werden kann. Der „Fall“ muss in seiner Komplexität verstanden werden. Ist auf diese Weise ausreichend „Material“ gewonnen, ist der Blick wieder zu verengen, um die zentralen Wahrnehmungen herauszuarbeiten und letztendlich zu einer Konzentration auf das Wesentliche zu kommen, an dem dann gearbeitet werden kann¹⁰

Das auf dieser Basis unter Beteiligung der Mitarbeiter entwickelte Verfahren zu Sozialpädagogischen Diagnose in Mannheim besteht aus fünf zentralen Elementen, die im Folgenden verkürzt dargestellt werden (zu den Details vgl. Anlage 2 Prozessbeschreibung Sozialpädagogische Diagnose, Anlage 3 Standard Kollegiale Beratung, Anlage 4 Formular Protokoll Fallberatung, Anlage 5 Formular Familien -Anamnesebogen, Anlage 6 Einschätzung Hilfebedarf, Anlage 7 Formular Entscheidungsvorlage).

ABB. 4 PROZESS SOZIALPÄDAGOGISCHE DIAGNOSE



⁹ Welche Hilfe ist die Richtige, C. Erzberger, Vortrag auf dem Fachtag „Sozialpädagogische Diagnose“ des Jugendamtes Mannheim, 21.04.2010

¹⁰ Konzept und Bausteine einer Sozialpädagogischen Diagnostik, Dr. C. Schraper, in: Diagnostik in der Kinder- und Jugendhilfe – Vom Fallverstehen zur richtigen Hilfe, Verein für Kommunalwissenschaften, 2005, S. 129

3.1.1. Erstkontakt

Ziel des Erstkontaktes ist es, das Anliegen des Klienten grundlegend zu verstehen. Zentrale Fragen sind hierbei:

- ▣ Worum geht es den Klienten zentral (Wünsche, Hoffnungen, Erwartungen)?
- ▣ Kann das Anliegen im Rahmen von allgemeiner Beratung, Hilfe zur Erziehung oder Hilfe für seelisch Behinderte junge Menschen bearbeitet werden?
- ▣ Welche Grenzen der Hilfe müssen von Anfang an aufgezeigt werden?
- ▣ Gibt es Anzeichen von Kindeswohlgefährdung?

Daneben muss die Zuständigkeit der Bezirkssozialarbeit der Stadt Mannheim geklärt werden. Dies betrifft sowohl die örtliche Zuständigkeit, als auch die sachliche Zuständigkeit im Sinne der Frage, ob Beratung der Bezirkssozialarbeit oder Hilfen zur Erziehung überhaupt zur Lösung des identifizierten Problems beitragen können.

3.1.2. Anamnese

In der Anamnesephase gilt es, die Situation in der Familie mit ihrer Geschichte wahrzunehmen. Dabei gilt die Aufmerksamkeit sowohl den einzelnen Familienmitgliedern als auch der Familie als System insgesamt. Obwohl es in dieser Phase der Fallklärung im Wesentlichen darum geht, den Blick zu weiten (s.o.) können bereits erste Ziel- und Hilfeideen mit den Beteiligten entwickelt werden.

Um die Situation der Familie zu erfassen werden – abhängig vom Bedarf im Einzelfall – Gespräche mit den Eltern, den Kinder, der Familie als Ganzes und dem Umfeld geführt. Es sind mindestens zwei längere Gespräche mit der Familie oder dem Umfeld zu führen, davon mindestens ein Face-to-face mit den Eltern. Ein Hausbesuch wird abhängig vom Einzelfall vorgenommen – ausgenommen sind Fälle mit Anzeichen von Kindeswohlgefährdung, in denen in jedem Fall ein Hausbesuch vorzunehmen ist.

Zentrale Fragen in dieser Phase des Prozesses sind:

- ▣ Wie sehen die verschiedenen Beteiligten die Situation?
- ▣ Welche Veränderungswünsche und Erwartungen haben sie?
- ▣ Gibt es hierzu Dissense?
- ▣ Welche Hindernisse sind zu erwarten?
- ▣ Welche Ressourcen können die Beteiligten für die Arbeit nutzen?

Zur Unterstützung stehen den Fachkräften die prozessleitenden Dokumente Familien – Anamnese – Bogen (Anlage 5) und Einschätzung Hilfebedarf (Anlage 6) sowie ein umfangreicher Methodenkoffer zum Fallverstehen zur Verfügung. Um diesen bedarfsgerecht einsetzen zu können, sind Fortbildungen für die Fachkräfte in einzelnen Methoden des Fallverstehens angezeigt.

3.1.3. Kollegiale Beratung

Die gesetzlich verankerte „kollegiale Beratung“ dient einem vertieften Fallverstehen durch eine Mehr-Augen-Sicht auf den Fall. Hierdurch sollen alternative Ideen zur Hilfe entwickelt und „blinde Flecken“ einer fallführenden Fachkraft vermieden werden, um Fehlentscheidungen vorzubeugen.

Sie wird relativ früh im Prozess genutzt, was impliziert, dass zu diesem Zeitpunkt noch nicht alle Fragen zur Familie geklärt sind. Eine früh im Prozess verankerte kollegiale Beratung ist hilfreich, da sonst die Gefahr besteht, dass die Fallklärung bis zu Beratung so weit fortgeschritten ist, dass Ergebnisse lediglich zustimmend abgenommen werden - und keine ergebnisoffene Beratung mehr möglich ist. Das Beratungsgremium würde so lediglich ein Routinetermin¹¹.

Das Beratungsteam setzt sich aus der einbringenden Fachkraft und mindestens zwei Bezirkssozialarbeitern zusammen, wobei ein Platz auch durch eine Sachgebietsleitung eingenommen werden kann. Um sicher zu stellen, dass sich keine „Beratungsroutinen“ einstellen wird die Teambesetzung mindestens ein Mal pro Jahr gewechselt.

Form der
kolle-
gialen
Beratung

3.1.4. Erstellen eines Hilfekonzepts

Nach der Kollegialen Beratung sind in der Regel weitere Schritte zur Anamnese zu gehen. Methodisch wird analog zur Anamnese phase vorgegangen, weil es letztendlich darum geht, noch offene Fragen, die sich durch die „Kollegiale Beratung“ ergeben haben können, zu klären, den endgültigen Hilfebedarf festzustellen und die Entscheidung über die Hilfe vorzubereiten.

Anschließend ist der Blick auf die Familie wieder eng zu führen (s.o.) und ein Hilfekonzept zu erstellen, in dem in die Wahrnehmungen zur Situation der Familie zusammengefasst werden. Die Ziele der Hilfe sind zu konkretisieren und die geeignete Hilfeart und -intensität ist festzustellen. Hierzu gehört auch eine Festlegung, in welchen Lebensbereichen (Wirkungskategorien) mit der Hilfe Entwicklungen in der Familie erreicht werden sollen (vgl. hierzu auch Kap. 2.2.2).

3.1.5. Entscheidung über die Hilfe

Zur Entscheidung über die Hilfe wird der Fall in einer Entscheidungsvorlage von der fallführenden Fachkraft zusammenfassend dargestellt und der Sachgebietsleitung zur Mitzeichnung vorgelegt. Die Entscheidungsvorlage enthält zur Falldarstellung die in den vorhergehenden Arbeitsschritten erarbeiteten Dokumente.

¹¹ Vgl. hierzu auch: Vorlage 08/2010, Abschlussbericht der Firma con_sens „Personalbemessung in der Bezirkssozialarbeit der Sozialen Dienste im Fachbereich Kinder, Jugend und Familien – Jugendamt – der Stadt Mannheim“, Kap. 6.1.

Daneben ist auch eine Aussage zur voraussichtlichen Dauer und den voraussichtlichen Kosten der Hilfe zu treffen. Dies trägt nach unserer Erfahrung zu einer Stärkung des bei den Fachkräften in der Regel grundsätzlich vorhandenen Bewusstseins für die fiskalische Verantwortung bei.

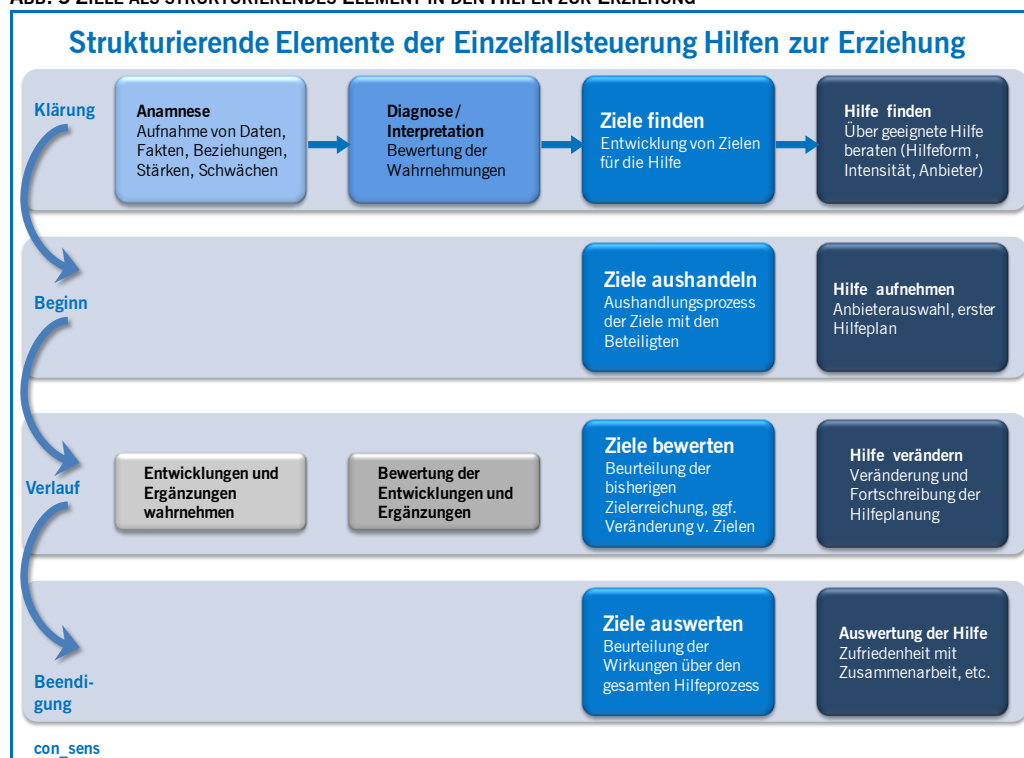
In komplexen Fällen oder Fällen mit einem besonderen Beratungsbedarf wird der Fall im Rahmen einer regionalen Hilfeplankonferenz beraten, wobei die Fallverantwortung für die Entscheidung in jedem Fall bei der fallführenden Fachkraft verbleibt.

3.2. Ziele in der Hilfeplanung

Ziele sind das zentrale Element zur Steuerung der Hilfen im Einzelfall. Sie werden mit den Beteiligten in der Klärungsphase erarbeitet (vgl. Kap. 3.1), im Hilfeplan vereinbart und zu jeder Hilfeplanfortschreibung gemeinsam im Hinblick auf die Zielerreichung ausgewertet (vgl. Abb.5).

Im Projekt wurde eine mehrtägige Fortbildung für die fallführenden Fachkräfte zur Qualifizierung der Zielformulierung durchgeführt, um auf dieser zentralen Fallsteuerungsebene die notwendige fachliche Sicherheit zu schaffen und ein gemeinsames Verständnis von Fallsteuerung zu unterstützen. Die folgende Abbildung zeigt die Schritte von der Zielfindung bis zur Auswertung im Überblick.

ABB. 5 ZIELE ALS STRUKTURIERENDES ELEMENT IN DEN HILFEN ZUR ERZIEHUNG



3.2.1. Zielformulierung

Ein entscheidender Faktor für die Wirksamkeit von Hilfen zur Erziehung ist die Beteiligung der Betroffenen bei der Formulierung der Ziele. Die Stärkung der Adressatenbeteiligung im Kontext der Hilfeplanung ist im Rahmen des Bundesmodellprogramms als einer von drei zentralen Erfolgsfaktoren für wirksame Hilfen zur Erziehung evaluiert worden¹².

Aus der Vielzahl der Konzepte zur Zielerarbeitung und -formulierung in der Hilfeplanung¹³ haben wir uns daher an das von M. Schwabe vorgeschlagene 3-Stufen-Modell der Zielformulierung angelehnt, weil es einen sehr pragmatischen Ansatz wählt und weniger formalisiert erscheint, was nach unserer Einschätzung zu einer höheren Beteiligungsfreundlichkeit in der Hilfeplanung beiträgt.

ABB. 5: DREI – EBENEN – MODELL DER ZIELFORMULIERUNG

Leitziel
Verankert die emotionale Perspektive als Vision: Was stört? Was soll sich verändern? Was soll erreicht werden?
Entwicklungsaufgabe
Beschreibt die zu bewältigende Entwicklungsaufgabe als angemessene Herausforderung für die Adressaten
Handlungsschritte
Es wird konkret vereinbart, wer mach wozu was bis wann wo und mit wem?

Ziel-
erarbeitung

Das Modell sieht drei Ebenen der Zielerarbeitung vor (vgl. Abb. 6). Auf der ersten Ebene wird die emotionale Perspektive der Hilfe verankert. Hier gilt es, mit den Beteiligten Ziele zu formulieren, mit denen sie sich identifizieren können und die sie emotional berühren. Das Ziel soll die Vision einer besseren Zukunft schaffen und benennen, was sich „im Großen“ ändern soll. Es kann hierbei hilfreich sein, auf dieser Zielebene wörtlich die Ideen, Wünsche und Visionen der Adressaten aufzunehmen¹⁴.

Auf der zweiten Ebene werden die Entwicklungsaufgaben benannt. Dies bedeutet, dass konkret herausgearbeitet wird, wer sich wie verändern muss, um dazu beizutragen, dass die Vision Realität wird. Dies kann beispielsweise bedeuten eine neue Kompetenz zu erwerben, vorhandene Möglichkeiten neu oder häufiger einzusetzen oder unbewältigte oder strittige Themen zu klären¹⁵.

¹² Ergebnisse der Evaluation des Bundesmodellprogramms Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Albus, Micheel, Polutta, Ergebnispräsentation auf der Abschlusstagung in Berlin, 13.05.2009

¹³ Vgl. Methoden der Hilfeplanung, M. Schwabe, IGfH Eigenverlag, 2. Auflage, Frankfurt a.M., 2008, S. 278 ff.

¹⁴ Schwabe, aao., S. 151 ff

¹⁵ Vgl. Schwabe, aao. S. 185 ff

Auf der dritten Ebene werden konkrete Handlungsschritte vereinbart¹⁶. Diese Vereinbarungen sind einerseits so konkret zu gestalten, dass sie einen hohen Grad an Verbindlichkeit und Transparenz entfalten, sie aber andererseits auch so offen zu halten, dass in der Arbeitsbeziehung zwischen Familie und Leistungserbringer ein gewisses Maß an Flexibilität möglich ist.

3.3. Hilfeplanung

Das Instrument zur Steuerung der Hilfe zur Erziehung im Hilfeverlauf ist der Hilfeplan, in dem Ziele vereinbart, die Hilfe auf ihre Wirksamkeit überprüft und bei Bedarf modifiziert wird.

Formulare
angepasst

Die neu eingeführte Form der Zielformulierung (vgl. Kap. 3.2.1) machte eine Anpassung der bisher genutzten Hilfeplanformulare notwendig. In diesem Zusammenhang wurden die prozessleitenden Dokumente für die Hilfeplanung grundlegend überarbeitet (vgl. Anlagen 8 Hilfeplan, 9 Hilfeplanfortschreibung, 10 Abschlusshilfeplan).

Sie wurden nicht nur an die neue Methodik der Zielformulierung angepasst, sondern auch verschlankt und genauer auf die Gesprächsführung und den Workflow in der Hilfeplanung bezogen.

Dies erleichtert den Fachkräften die „Herstellung einer beteiligungsfördernden Atmosphäre im Hilfeplangespräch“¹⁷. In den neuen Dokumenten wurden Doppelungen vermieden und sie wurden von Fragen entschlackt, die in der Vergangenheit im Fokus des Steuerungsinteresses gestanden hatten.

Aus externer Sicht ist es nicht empfehlenswert, berechnete periodische Steuerungsinteressen durch vorformulierte Fragen im Hilfeplanungsformular zu verankern, da der Hilfeplan als extern einzusetzendes Steuerungs- und Beteiligungsinstrument vornehmlich anderen Zwecken dient und aus oben benannten Gründen vorrangig beteiligungsorientiert gestaltet sein sollte.

beteili-
gungs-
orientierte
Hilfe-
planung

Wir empfehlen, steuerungsrelevante Fragen nur in internen Dokumenten wie dem Familien-Anamnese-Bogen, dem Formular zur Einschätzung des Hilfebedarfs oder der Entscheidungsvorlage (vgl. Kap. 3.1) zu verankern und auch diese Einfügungen periodisch auf Wirksamkeit zu überprüfen. Die erreichte Aufmerksamkeit lässt erfahrungsgemäß nach einer bestimmten Zeit nach. Mit zunehmender Dauer tritt eher eine schematische Abarbeitung ohne eine tatsächliche inhaltliche Auseinandersetzung mit der Fragestellung ein.

¹⁶ Vgl. Schwabe, aao. S. 221 ff

¹⁷ Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Bd. 9: Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung, ISA Planung und Entwicklung GmbH und Universität Bielefeld, Fakultät für Erziehungswissenschaft (Hrsg.), Münster, 2009, S. 36

3.4. Hilfeausfädelung

In der Debatte um Steuerung der Hilfen zur Erziehung wurde in den letzten Jahren ein verstärktes Augenmerk auf die Feststellung des erzieherischen Bedarfs geprägt (vgl. Kap. 3.1). Die Hilfeausfädelung, verstanden als das rechtzeitige Beenden von Hilfen und die Gestaltung von Übergängen in andere Hilfeformen, sind in der Fachdiskussion in den Hintergrund getreten, obwohl sie für eine gelingende Hilfestellung von nicht geringerer Bedeutung sind (vgl. Kap. 2.3). Daher wurden auch hierzu die fachlichen Grundlagen vertieft erarbeitet.

Ausgestaltung
Hilfeende

3.4.1. Gestaltung von Übergängen in Hilfen zur Erziehung

Grundsätzlich sollen Hilfen so passgenau gestaltet sein, dass ein Wechsel zwischen Hilfearten nicht notwendig ist. Dennoch kann in Einzelfällen ein Wechsel der Hilfe notwendig werden. In manchen Hilfeverläufen ist er nicht nur fachlich, sondern auch fiskalisch wünschenswert (bspw. bei einem Wechsel von stationärer Hilfe in ambulante Settings).

Die fachlichen Anforderungen an die Vorbereitung und Ausgestaltung eines Übergangs in eine andere Hilfe wurden im Projekt im Zusammenhang mit den fachlichen Standards zur Gestaltung des *Hilfeendes* beraten (vgl. Kap. 3.4.2), da in beiden Situationen im Wesentlichen analoge Herausforderungen an die Fachkräfte bestehen.

Ein Erfolgskriterium für einen gelingenden Wechsel ist die Einbeziehung der Eltern und des Kindes in den Prozess. Offenheit und Transparenz sowie eine weitestgehende Einvernehmlichkeit wirken unterstützend für die Gestaltung des Wechsels und damit für die Wirksamkeit der Hilfe insgesamt.

Wirksamkeit durch
Partizipation

Darüber hinaus erleichtern Leistungs- und Entgeltvereinbarungen, die flexible Elemente enthalten, die Gestaltung von Übergängen und die zielorientierte Steuerung von Hilfen zur Erziehung.

3.4.2. Beendigung von Hilfen zur Erziehung

Hilfen zur Erziehung sind in der Regel von Beginn an als zeitlich befristete Unterstützung einer Familie konzipiert. Die fallführenden Fachkräfte stehen in der Praxis jedoch bei der Frage der Beendigung von Hilfen vor einer entsprechenden Herausforderung wie bei der Erstentscheidung über eine Hilfe (vgl. Kap. 3.1). Es gibt keine fallübergreifend einheitlichen Standards, wann in einer Familie generell kein erzieherischer Bedarf mehr vorliegt.

Bei diesen Überlegungen bewegt sich die fallführende Fachkraft im Spannungsfeld, dass einerseits Hilfen grundsätzlich Hilfen zur Selbsthilfe sind und deshalb aus fachlicher Sicht rechtzeitig beendet werden müssen, der „richtige“ Zeitpunkt jedoch schwer zu bestimmen

ist und bei einer vorzeitigen Beendigung erreichte Fortschritte gefährdet werden können - oder gar eine Gefährdung des Kindeswohls drohen kann.

Um die Sicherheit der Fachkräfte an diesem kritischen Prozessschritt zu unterstützen, wurden im Projekt sowohl konkrete Anhaltspunkte für die Beendigung von Hilfen als auch Indikatoren, die gegen eine Hilfebeendigung sprechen, erarbeitet (vgl. Anlage 13: Arbeitshilfe Hilfebeendigung).

Indika-
toren zur
Hilfebe-
endigung

Die Arbeitshilfe enthält auch fachliche Überlegungen zur Vorbereitung des Hilfeendes und Standards zum Führen des Abschlussgesprächs. In ihm wird ein Dialog über das in der Hilfe Erreichte geführt, die Wirkungen der Hilfe werden erfasst (vgl. Kap. 2.2.2) und die nähere Zukunft der Familie für die Zeit nach Beendigung der Hilfe beraten und gegebenenfalls Unterstützungsangebote außerhalb formaler Hilfen zur Erziehung angeboten.

Prozess-
standards

4. Grenzen der Steuerung von Hilfen zur Erziehung

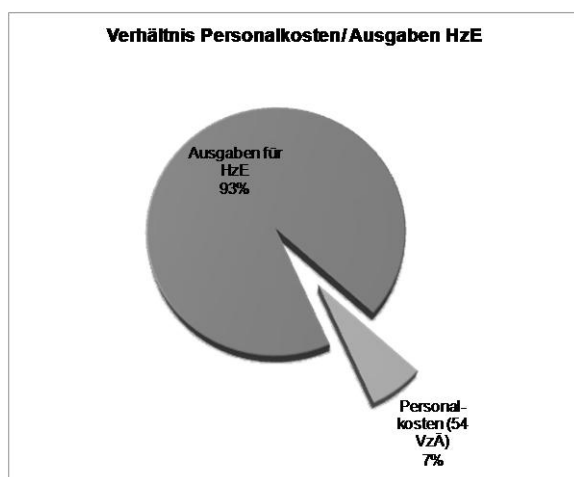
Wir sind überzeugt, dass die Maßnahmen des Projekts sowohl den CHANGE²-Prozess als auch das Haushaltsstrukturprogramm der Stadt Mannheim unterstützen und zu einer Qualifizierung der Steuerung von Hilfen zur Erziehung durch die Bezirkssozialarbeit beitragen.

Abschließend möchten wir jedoch auf zwei Aspekte hinweisen, die die Grenzen der Steuerung von Hilfen zur Erziehung aufzeigen. Neben der Qualifizierung von Prozessen und der fallübergreifenden Steuerung von Hilfen zur Erziehung hängt der Erfolg der Maßnahmen auch ab von einer angemessenen Personalausstattung für die Fallarbeit in den Hilfen zur Erziehung und darüber hinaus von externen Einflüssen auf den Hilfebedarf der jungen Menschen und ihrer Familien.

4.1. Angemessene Personalausstattung

Die Steuerung von Hilfen zur Erziehung setzt neben qualifizierten Prozessen eine angemessene Ausstattung mit fachlich qualifiziertem, professionell handelnden Personal voraus. Einsparungen in den Hilfen zur Erziehung können nur mit und nicht durch Sparen am Personal erreicht werden. Die „eigentlichen“ Kosten entstehen durch die Erbringung der Hilfen zur Erziehung, 93 Prozent werden benötigt für die externe Leistungserbringung. Das zu steuernde Finanzvolumen pro sozialpädagogische Fachkraft beträgt in Mannheim rund das 14-fache der jährlichen Personalkosten einer Fachkraft.

ABB. 6 ANTEIL DER PERSONALKOSTEN AN DEN GESAMTAUSGABEN FÜR HILFEN ZUR ERZIEHUNG



Der Zeitaufwand für die im Projekt entwickelten Fachstandards wurde mit den Ergebnissen der Personalbemessung aus dem Jahr 2009 abgeglichen. Die im Projekt entwickelten Standards sind mit der seinerzeit errechneten Personalmindestausstattung grundsätzlich zu leisten.

Die nachfolgend aufgeführten Aufgaben, die aus externer Sicht ebenfalls zu einer optimierten Aufgabenwahrnehmung und damit zu einer besseren Steuerung der Hilfen zur Erziehung

hung beitragen könnten, sind allerdings nur durch zusätzliche personelle Ressourcen oder eine Verschiebung von Prioritäten in der Aufgabenwahrnehmung leistbar¹⁸.

Im Einzelnen sind dies:

- ▣ die flächendeckende Vernetzung und Beratung der Schulen im Hinblick auf Fragen des SGB VIII, speziell des Themas Kindeswohlgefährdung (eine partielle Vernetzung und Beratung sowie ein jährliches Gespräch in 66 Schulen ist eingerechnet),
- ▣ die flächendeckende Vernetzung und Beratung von Kindertagesstätten im Hinblick auf Fragen der Kindeswohlgefährdung, die der Gesetzgeber durch § 8a SGB VIII präzisiert hat (eine partielle Vernetzung und Beratung wird praktiziert),
- ▣ die Entwicklung präventiver, niedrigschwelliger und sozialraumbezogener Angebote mit den Akteuren der Jugendhilfe über den Status Quo hinaus, sowie
- ▣ die umfängliche Wahrnehmung von Aufgaben außerhalb des SGB VIII im Zusammenhang mit Außendienst für bedürftige Erwachsene und Ältere, für den Fall, dass entschieden wird, diese Aufgaben durch das Jugendamt wahrzunehmen.

Bedarf an
Ressour-
cen

4.2. Externe Einflüsse auf Hilfen zur Erziehung

Die Entwicklung des Leistungsgeschehens in den Hilfen zur Erziehung hängt von zwei zentralen externen Einflussfaktoren ab, die nur begrenzt durch den Fachbereich Kinder, Jugend und Familien, Jugendamt, beeinflusst werden können.

Dass gesamtgesellschaftliche Entwicklungen, wie bspw. die Entwicklung einer Einkommensschere, Kinderarmut und Chancengerechtigkeit Einfluss auf Hilfen zur Erziehung haben, ist hinreichend durch Forschungsergebnisse belegt. Der begrenzte Einfluss der Bezirkssozialarbeit auf gesellschaftliche Trends und das mögliche Anwachsen von Risiken, die Einfluss auf die Erziehungsfähigkeit von Eltern haben, liegt ebenfalls auf der Hand.

Darüber hinaus hängt die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aber auch davon ab, ob und in welchem Umfang in anderen gesellschaftlichen Feldern Leistungen erbracht werden und wie stark sich diese bereits für eine präventive Arbeit engagieren.

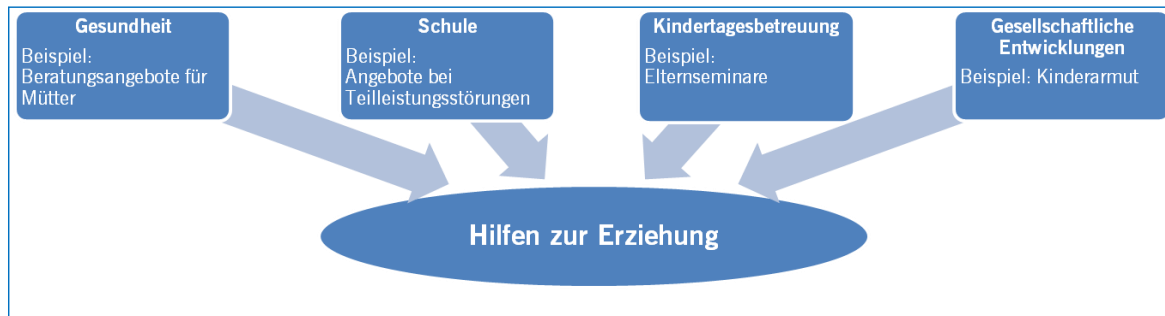
Ziel muss es sein, möglichst frühzeitig und niedrigschwellig den Familien die für das Aufwachsen der Kinder benötigten Hilfen zur Verfügung zu stellen, damit sich Problemlagen nicht verfestigen. Diese Aufgabe kann nicht allein von der Erziehungshilfe bewältigt werden.

Ob und in welchem Maße Erziehungshilfen benötigt werden, hängt also unter anderem auch davon ab, ob beispielsweise

- ▣ im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder mit Eltern an Erziehungsfragen gearbeitet wird und ihnen Elternbildungsangebote zur Verfügung gestellt werden,

¹⁸ Vgl. hierzu auch: Personalbemessung in der Bezirkssozialarbeit der Sozialen Dienste im Fachbereich Kinder, Jugend und Familien – Jugendamt – der Stadt Mannheim, Abschlussbericht, S. 12 - 13

- im Bereich der Gesundheitsfürsorge Beratungsangebote bereit gehalten werden, die ein gesundes Aufwachsen von Kindern unterstützen,
- im Bereich der Bildung Angebote bspw. für Teilleistungsstörungen vorgehalten werden und ob sich die Lehrerschaft nur als Wissensvermittler oder auch als ganzheitlich verantwortliche Pädagogen wahrnehmen, die mit Eltern Erziehungsfragen erörtern.

ABB. 7: EINFLUSSFAKTOREN AUF HILFEN ZUR ERZIEHUNG

Es liegt auch – wenn auch nicht nur – in kommunaler Verantwortung, ob und in welchem Maß die skizzierten Leistungen erbracht werden.

Die Herausforderung für die Stadt Mannheim ist es, durch eine integrierte Steuerung, die die Wechselwirkungen der Arbeitsbereiche berücksichtigt, zu einer optimierten Steuerung des Gesamtsystems beizutragen, um ihr strategisches Ziel „Bildungsgerechtigkeit“ zu erreichen, und damit Kindern und Jugendlichen gute Chancen für einen Start in das Leben zu geben.

Anhang

- ▣ Anlage 1: Kennzahlen im Berichtswesen des Jugendamtes
- ▣ Anlage 2: Prozessbeschreibung sozialpädagogische Diagnose
- ▣ Anlage 3: Standard Kollegiale Beratung
- ▣ Anlage 4: Protokoll Kollegiale Beratung
- ▣ Anlage 5: Familien-Anamnese-Bogen
- ▣ Anlage 6: Einschätzung Hilfebedarf
- ▣ Anlage 7: Entscheidungsvorlage Hilfen zur Erziehung (inkl. Wirkungskategorien)
- ▣ Anlage 8: Hilfeplan
- ▣ Anlage 9: Hilfeplanfortschreibung
- ▣ Anlage 10: Abschlusshilfeplan
- ▣ Anlage 11: Auswertungsbogen
- ▣ Anlage 12: Erfassungsdatei Wirkungsmessung
- ▣ Anlage 13: Arbeitshilfe Beendigung von Hilfen

Literaturverzeichnis

1. Leitlinien für Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit der Stadtverwaltung Mannheim
2. Wirkungsorientierte Jugendhilfe – Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78 a ff SGB VIII“, Albus, Greschke et. Al., Waxmann, Münster 2010
3. Chancen und Grenzen von Wirkungsorientierung in den Hilfen zur Erziehung, Frey, Deutscher Universitätsverlag & VS – Verlag, Wiesbaden, 2008
4. Bundesweites Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ Kennzahlenvergleich 2005, con_sens, 2006
5. Bundesweites Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ Kennzahlenvergleich 2009, con_sens, 2010
6. Welche Hilfe ist die Richtige, C. Erzberger, Vortrag auf dem Fachtag „Sozialpädagogische Diagnose“ des Jugendamtes Mannheim, 21.04.2010
7. Diagnostik in der Kinder- und Jugendhilfe – Vom Fallverstehen zur richtigen Hilfe, Verein für Kommunalwissenschaften, 2005
8. Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Bd. 9: Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung, ISA Planung und Entwicklung GmbH und Universität Bielefeld, Fakultät für Erziehungswissenschaft (Hrsg.), Münster, 2009
9. Ergebnisse der Evaluation des Bundesmodellprogramms Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Albus, Micheel, Polutta, Ergebnispräsentation auf der Abschlusstagung in Berlin, 13.05.2009
10. Methoden der Hilfeplanung, M. Schwabe, IGfH Eigenverlag, 2. Auflage, Frankfurt a.M., 2008