

Münster, den 7. März 2002

Angebot

**Gutachten zur Analyse
der Praxis von Leistungsgewährung
und der Angebotsstruktur bei den
Hilfen zur Erziehung im Fachbereich
Jugend und Soziales
der Stadt Kamen**

1. Gegenstand des Angebots

Am 11. Februar 2002 fand in der Stadtverwaltung Kamen ein Informationsgespräch zwischen Vertretern der Stadt Kamen und der ISA Planung und Entwicklung GmbH statt. Anwesend waren für die Stadt Kamen Herr Brüggemann (Beigeordneter), Herr Güldenhaupt (FB Jugend und Soziales), Herr Peske (Jugendamt) und Herr Gibbels (ASD) sowie für die ISA Planung und Entwicklung GmbH Herr Dr. Hansbauer (Geschäftsführer) und Herr Schnurr (Mitarbeiter).

In diesem Gespräch wies Hr. Brüggemann darauf hin, dass die Verwaltung durch den Rat der Stadt beauftragt worden sei, durch ein externes Institut prüfen zu lassen, ob die Leistungen der Jugendhilfe in Kamen effektiv und effizient erbracht würden und ob und wo hier ggf. Optimierungsmöglichkeiten bestünden. Hintergrund dieses Auftrags seien insbesondere die im letzten Jahr deutlich gestiegenen Kosten der Heimerziehung. Im Verlauf des Gesprächs wurde deutlich, dass die Stadt Kamen die Erstellung eines Gutachtens wünscht, das aus der Sicht des externen Instituts u.a. Antworten auf folgende Fragen gibt:

- Welche Faktoren bedingen die Kostenzuwächse, im Bereich der Hilfen zur Erziehung (z.B. Zuzüge, relativ lange Verweildauer in der Heimunterbringung, unzureichende Nutzung anderer Hilfen)?
- Welche dieser Faktoren sind durch die Kommune *unmittelbar* zu beeinflussen (z.B. durch Änderungen des Entscheidungsverfahrens, Optimierung von Verwaltungsabläufen, durch mittelfristigen Umbau des Leistungsangebots)? Welche sind nur *mittelbar* zu beeinflussen (z.B. Zuzüge aus anderen Kommunen, Veränderungen der Sozialstruktur)?
- Welche Möglichkeiten und Perspektiven bestehen, kurz-, mittel-, und langfristig auf diese Entwicklungen Einfluss zu nehmen (Optimierungsvorschläge)?

Im Rahmen des Gutachten sollen also

- die sozialstrukturellen Bedingungen in der Stadt im Hinblick auf bedarfsgenerierende Faktoren,
- die derzeitige Praxis der Leistungsgewährung im Jugendamt sowie
- Art, Umfang und Qualität der Angebotsstruktur bei den Leistungen der Hilfen zur Erziehung

unter der Fragestellung analysiert werden, ob bei gleicher Leistungsqualität Möglichkeiten der (Kosten-)Optimierung bestehen. Die ISA Planung und Entwicklung GmbH ist beauftragt worden, hierzu ein Angebot zu erstellen.

2. Zentrale Beratungsprinzipien der ISA Planung und Entwicklung GmbH

Seit den 90er Jahren hat das ISA eine Vielzahl von Planungs- und Beratungsprojekten bei öffentlichen und freien Trägern durchgeführt (vgl. dazu ausführlich die beiliegende Liste der Referenzprojekte). Trotz der Unterschiedlichkeit dieser Projekte im Detail, haben sich über die Jahre charakteristische Beratungsmerkmale herausgebildet, die den spezifischen Planungs- und Beratungsansatz des Instituts kennzeichnen und unser Vorgehen bestimmen. Diese Charakteristika lassen sich in folgenden fünf Leitsätzen zusammenfassen:

- Wir betrachten größtmögliche Transparenz gegenüber allen Prozessbeteiligten als eine zentrale Voraussetzung für das Gelingen eines Vorhabens.
- Wir gehen davon aus, dass eine umfassende Einbeziehung der Prozessbeteiligten eine Bedingung ist für die spätere Akzeptanz der vorgeschlagenen Maßnahmen und Veränderungen.
- Wir sehen Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Korrektheit und Genauigkeit als zentrale Kriterien einer sorgfältigen und fairen Projektorganisation an.
- Wir sind in unserem Vorgehen ergebnisorientiert und achten darauf, dass die zu Beginn des Projekts vereinbarten Zeiträume und Zielhorizonte eingehalten werden.
- Sollte ein konsensuales Projektergebnis nicht möglich sein, so legen wir Wert darauf, unsere eigene Position im Verlauf des Projekts kenntlich zu machen.

3. Aufbau und Organisation der Untersuchung

Ausgehend von den unter Punkt 1 dieses Angebots genannten Untersuchungsbereichen sowie der dort genannten Fragestellungen, beabsichtigen wir, das Vorgehen in drei klar unterscheidbare Phasen zu untergliedern. Diese bestehen aus einer Voruntersuchung (vgl. Punkt 3.1) die vor allem der Informationsgewinnung dienen soll, einer Hauptuntersuchung (vgl. Punkt 3.2) in der eine Bewertung dieser Informationen vorgenommen werden soll und Veränderungsvorschläge gesammelt werden sollen sowie schließlich die eigentliche Erstellung des Gutachtens (vgl. Punkt 3.3). Im folgenden sollen nun diese drei Schritte weiter konkretisiert und ausgearbeitet werden.

3.1 Voruntersuchung

Aufbauend auf vorliegenden und ggf. zu erstellenden Analysen des Fachamtes sollen die Leistungs- und Finanzstrukturdaten des Fachbereichs ausgewertet werden. Hierzu werden Daten über Art, Umfang und Dauer der in einem bestimmten Zeitraum erbrachten HzE-Leistungen, über das Profil der Leistungsempfänger sowie ggf. über die hierfür eingesetzten Ressourcen an Personal und Finanzmittel herangezogen. Von besonderem Interesse sind dabei die Leistungen für stationäre und teil-stationäre Hilfen (Tagesgruppen, Vollzeitpflege, Heimerziehung), ggf. ergänzt um Entwicklungen in den zurückliegenden fünf Jahren, da sich daraus erste Hypothesen und Fragestellungen für eine Optimierungsstrategie entwickeln lassen.

Die Leistungsdaten werden in einer Falldatenbank erfaßt und nach vorher bestimmten Kriterien ausgewertet. Mit diese Untersuchungsschritt sollen Einzelfälle identifiziert werden, die im Rahmen der Hauptuntersuchung näher betrachtet werden sollen. Das Interesse richtet sich dabei vor allem auf diejenigen Fälle, die „besondere Auffälligkeiten“ aufweisen wie beispielsweise besonders lang dauernde Unterbringungen, Unterbringung von besonders jungen Kindern im Heim, besonders kostenintensive Maßnahmen oder die Häufungen von kostenintensiven Maßnahmen in bestimmten Wohngebieten. Aus der Rekonstruktion und Analyse dieser Fälle sollen später Hinweise auf Optimierungsstrategien gewonnen werden.

Diese Leistungsdaten sollen in Beziehung gesetzt werden zu spezifischen Sozialstrukturdaten, mit deren Hilfe Aussagen über die bedarfsgenerierende Entwicklungen (z. B. Bevölkerungszuwächse bei bestimmten Problemgruppen) in den zurückliegenden Jahren gemacht werden können.

Daneben sollen ergänzend Art, Umfang und Verteilung der übrigen Dienste und Einrichtungen der Jugendhilfe in freier und öffentlicher Trägerschaft sowie ihre Finanzierungsmodalitäten analysiert werden. Von besonderem Interesse ist hierbei der Umfang und die Qualität der Grundversorgung in der Jugendarbeit und der Kindertagesbetreuung, da eine mangelhafte Angebotsstruktur in diesen Bereichen aller Erfahrung nach eine verstärkte Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung mit bedingen.

Schließlich sollen auch die strategischen und planerischen Zielvorgaben für die langfristigen Entwicklungen in der gesamten Jugendhilfe der Stadt mit in die Analyse aufgenommen. So ist immerhin denkbar, dass die im Zentrum des Interesses stehende Steigerung bei der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfen zur Erziehung Ergebnis – möglicherweise ungewollter – Nebeneffekte von Planungsentscheidungen in der Vergangenheit sind.

Die gesamte Datenanalyse stützt sich auf zu Beginn der Untersuchung vorhandene oder während der Voruntersuchungsphase seitens des Auftraggebers zu erhebende

Zahlen und Fakten. Sie können aus Zeit- und Kostengründen im Rahmen der Untersuchung nicht durch die ISA Planung und Entwicklung GmbH erhoben werden. Bei der Datensammlung sind jedoch „Synergieeffekte“ zu nutzen, die sich aus der gleichzeitigen Beteiligung der Stadt Kamen an dem vom LJA Westfalen-Lippe initiierten Modellprojekt „Jugendhilfe 2010“ ergeben.

Die Ergebnisse der Voruntersuchung werden von den MitarbeiterInnen der ISA Planung und Entwicklung GmbH in Berichtform zusammengestellt, und später in das Gesamtgutachten eingebunden.

3.2 Hauptuntersuchung

Die Auswertung des vorgenannten Untersuchungsbausteins dient zur Formulierung erster Hypothesen sowie zur Vorbereitung und Präzisierung der Hauptuntersuchung. Ziel der Hauptuntersuchung ist es, diese Hypothesen zu überprüfen und Optimierungsstrategien zu entwickeln. Sollten die Ergebnisse der Voruntersuchung – in Absprache mit dem Auftraggeber/der Projektleitungsgruppe (s.u.) – nicht ein anderes Vorgehen nahelegen, so wird sich die Hauptuntersuchung vor allem auf folgende Instrumente stützen:

- Leitfragengestützte ExpertInneninterviews mit Leitungskräften des Fachbereichs Jugend und Soziales
- Leitfragengestützte Gruppeninterviews mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus unterschiedlichen Abteilungen des Fachbereichs

Alle Interviews werden durch einen Leitfaden strukturiert, den die jeweiligen Gesprächspartnerinnen und -partner rechtzeitig zur Vorbereitung erhalten. Die Gespräche werden in der Regel von 2 MitarbeiterInnen der ISA Planung und Entwicklung GmbH vorbereitet, durchgeführt und ausgewertet. Unter anderem sollen im Rahmen der Interviews folgende Fragen mit Blick auf Leistungen, Kosten und Organisation thematisiert werden:

Leistungen

- Welche Leistungen werden angeboten?
- Welche Leistungen werden in Anspruch genommen?
- Wie ist das Verhältnis von stationären zu ambulanten Hilfen?
- Wie ist das Verhältnis von stationären Hilfen im Heim zu stationären Hilfen in Pflegefamilien?
- Wie lange werden Leistungen in Anspruch genommen und welche Bedeutung kommt dabei insbesondere den Angeboten des Betreuten Wohnens zu?
- Welche Merkmale weisen die Leistungsempfänger auf (Alter, Geschlecht, Wohngebiet)?

- Ist die Leistungserbringung ausreichend flexibel?
- Wie werden Qualität und Erfolg der Leistungen bewertet?
- Welche Auswirkungen sind/wären ggf. mit einer Schule für Erziehungshilfe verbunden?

Kosten

- Bietet die Finanzierungspraxis der von freien Trägern erbrachten Leistungen ausreichende Anreize zu wirtschaftlichem Handeln?
- Welche Leistungen können wirtschaftlicher vom freien Träger, welche vom öffentlichen Träger erbracht werden?
- Kommen in der Praxis der Leistungsgewährung finanzielle Aspekte zum Tragen und wenn ja, wie kommen sie zum Tragen?

Organisation

- Wie sind die Ablauf und Entscheidungsbefugnisse bei der Gewährung von Leistungen geregelt?
- Wie wird die Abstimmung zwischen Innen- und Außendienst (pädagogische Fachkräfte, Verwaltungsfachkräfte) beurteilt?
- Werden die Fähigkeiten und die Verantwortungsbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausreichend genutzt und gefördert?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den freien Trägern sowohl bei der Angebotsplanung als auch bei Einzelfallhilfen?
- Wie werden Daten und Informationen über die Leistungen erhoben und aufbereitet, ggf. welche Optimierungsmöglichkeiten bestehen dabei?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit anderen Fachämtern?

Die Hauptuntersuchung ist zeitlich so konzipiert, dass mit einem konzentrierten Einsatz (4 MitarbeiterInnen für 3 Tage in Kamen) alle wesentlichen Informationen und Einschätzungen vor Ort gesammelt und erfragt werden können. Dieses Vorgehen hat mehrere Vorteile:

- Prozesse der Organisationsuntersuchung/Gutachtenerstellung erzeugen i.d.R. Beunruhigung und Misstrauen vor Ort; eine zeitliche Begrenzung auf 3 Tage hält die Eigendynamik eines solchen Untersuchungsprozesses in Grenzen und ermöglicht eine konzentrierte Rückmeldung für alle betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bereits unmittelbar nach Abschluss der örtlichen Untersuchungen.

- Eindrücke und Einschätzungen der Untersucherinnen und Untersucher können unmittelbar ausgetauscht, reflektiert und zu gemeinsamen Aussagen verdichtet werden.

3.3 Gutachtenerstellung

Es ist zu erwarten, dass sich als ein Ergebnis der Hauptuntersuchung eine Reihe von Themen und Fragen (Veränderungsvorschläge) herauskristallisieren, die nach Prioritäten zu gewichten und mit dem Ziel der Umsetzung weiter zu beraten und zu konkretisieren wären.

Bevor wir diese Aspekte endgültig festhalten, halten wir es für sinnvoll und dem Auftraggeber gegenüber angemessen, eine gemeinsame 1-tägige Beratung (Workshop) durchzuführen. Dabei sollten die in der Hauptuntersuchung angesprochenen und als vorrangig erachteten Entwicklungsbedarfe auf der Grundlage eines ersten, bis dahin schriftlich vorliegenden Entwurfs beraten und die von uns auf einen kurz- oder mittelfristig angelegten Zeitraum angelegte Umsetzungsvorschläge auf ihre Realitätsnähe hin diskutiert werden.

Die Zusammensetzung dieser Gruppe obliegt dem Auftraggeber. Sie sollte jedoch von ihrer personellen Zusammensetzung her ein breites Spektrum von Interessen einbeziehen (Politik, Personalvertretung, Leitungskräfte und MitarbeiterInnen der Fachbereiche usw.), gleichzeitig aber von der Größe her arbeitsfähig bleiben, also auf max. 10 - 12 Personen begrenzt sein.

Der Workshop wird von zwei MitarbeiterInnen der ISA Planung und Entwicklung GmbH begleitet werden, die sowohl Moderationsfunktionen als auch die Aufgabe der Ergebnissicherung übernehmen und diese entsprechend im Gesamtgutachten dokumentieren.

4. Steuerungs- und Koordinierungsgremien

Wir schlagen vor, zur Steuerung und Koordinierung des gesamten Projektes eine *Projektleitungsgruppe* zu bilden in der vornehmlich die Leitungskräfte und ggf. die Jugendhilfeplanung vertreten ist. Die Entscheidung über die Zusammensetzung der Gruppe obliegt letztendlich dem Auftraggeber. Diese Gruppe sollte sich während des gesamten Prozesses dreimal treffen: Zu Beginn des Projekts, um das genaue Vorgehen zu konkretisieren und die Organisation des gesamten Prozesses vorzunehmen, nach Abschluss der Voruntersuchung (vgl. Punkt 3.1), um erste Einschätzungen Ergebnisse zu diskutieren und die Hauptuntersuchung inhaltlich und organisatorisch vorzubereiten sowie nach Abschluss der Hauptuntersuchung (vgl. Punkt 3.2), um erste vorläufige Perspektiven zu diskutieren.

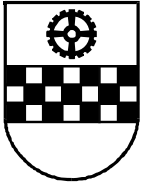
Für die Projektkoordination vor Ort sollte eine Person zur Verfügung stehen, die im Rahmen ihrer sonstigen Tätigkeit als Ansprechpartner zur Verfügung steht und Termine und Räumlichkeiten koordiniert.

5. Zeitlicher Ablauf der Untersuchung

Der Ablauf der Gesamtuntersuchung, wie unter Punkt 4. dargestellt, ist wie folgt geplant:

- Vorbereitungs- und Abstimmungsgespräch mit der Projektleitungsgruppe in Kamen.
- Datenerhebung ggf. durch eine kleine Arbeitsgruppe in enger Absprache mit dem Amtsleiter und dem Mitarbeiter der Jugendhilfeplanung (Voruntersuchung).
- Vorlage eines ersten Zwischenberichtes, der im Rahmen der Projektleitungsgruppe beraten und zur Vorbereitung der Hauptuntersuchung genutzt werden soll.
- Hauptuntersuchung vor Ort, anschließend erneutes Treffen der Projektleitungsgruppe.
- Schriftlicher Entwurf eines Ergebnisberichtes sechs Wochen nach der Hauptuntersuchung, anschließend Durchführung des 1-tägigen Workshops.
- Abgabe des endgültigen Endgutachtens vier Wochen nach dem vorgenannten Erörterungstermin.

	Mai 02	Juni 02	Juli 02	August 02	Sept. 02	Okt. 02
Vorbereitungsgespräch (1. Treffen Projektleitungsgruppe)	■					
Datenauswertung/Voruntersuchung	■	■	■			
Diskussion der Ergebnisse der Voruntersuchung und Vorbereitung der Hauptuntersuchung (2. Treffen Projektleitungsgruppe)			■			
Hauptuntersuchung/ Untersuchungswoche und 3. Treffen der Projektleitungsgruppe			■	■		
Entwurf des Gutachtens				■	■	
Diskussion des Gutachtens (Workshop)						■



Stadt Kamen

Der Bürgermeister

Vorlage

Nr. 67/2002

Fachbereich Jugend und Soziales

vom: 13.03.2002

Beschlussvorlage

☒ öffentlich

☐ nichtöffentlich

TOP-Nr.	Beratungsfolge
	Haupt- und Finanzausschuss Rat der Stadt Kamen

Bezeichnung des TOP

Genehmigung einer außerplanmäßigen Ausgabe

Beschlussvorschlag:

Für die externe Vergabe eines Auftrages zur Analyse von Leistungsgewährung und Angebotsstruktur im Rahmen der Hilfen zur Erziehung (Heimunterbringung etc.) werden außerplanmäßig 28.140 € zur Verfügung gestellt.

Die außerplanmäßige Ausgabe ist gedeckt durch Mehreinnahmen bei der Haushaltsstelle 900.02101 - Sonstige Vergnügungssteuer -.

Sachverhalt und Begründung (einschl. finanzielle Möglichkeit der Verwirklichung):

Der Jugendhilfeausschuss hat in seiner Sitzung am 12.02.2002 beschlossen,

"Die Verwaltung wird beauftragt, unter Einbindung des Städte- und Gemeindebundes und/oder des Landesjugendamtes mögliche Beratungsangebote zur Planung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Fremdunterbringung zur Reduzierung der Jugendhilfemittel bei Qualitätssicherung einzuholen und zur Vergabe vorzubereiten.

Dem Jugendhilfeausschuss sind in einer seiner nächsten Sitzungen

- der Leistungsumfang im Rahmen einer möglichen Auftragsvergabe
- die möglichen Institute bzw. Institutionen
- die Zeitachse
- und die Höhe der erforderlichen Finanzmittel

vorzutragen."

Der Städte- und Gemeindebund hat nach telefonischer Erörterung keine Unterlagen, die sich unmittelbar mit der Thematik beschäftigen.

Das Landesjugendamt hat der Verwaltung mehrere Institute bzw. Institutionen benannt, die als mögliche Projektbegleiter für einen Prozess/ein Projekt des Jugendamtes Kamen zu beteiligen sind.

Die Liste dieser Institute bzw. Institutionen liegt bei.

Überdies hat das Landesjugendamt in einem nachgehenden Schreiben erklärt, bei einer möglichen zeitlichen Verschiebung bestehe auch von Seiten des Landesjugendamtes aus Interesse, ein Angebot für ein solches Projekt zu unterbreiten.

Die Verwaltung des Jugendamtes hat diese Möglichkeit erörtert und sich darauf verständigt, dass vor dem Hintergrund eines wünschenswerten wissenschaftlichen Ansatzes und der Beratungskompetenz und -erfahrung ein externes Institut und unter den möglichen Anbietern das ISA beauftragt werden sollte.

Das Rechnungsprüfungsamt wurde beteiligt.

Seit den 90er-Jahren hat das ISA eine Vielzahl von Planungs- und Beratungsprojekten bei öffentlichen und freien Trägern durchgeführt. Trotz der Unterschiedlichkeit dieser Projekte im Detail, haben sich über die Jahre charakteristische Beratungsmerkmale herausgebildet, die den spezifischen Planungs- und Beratungsansatz des Instituts kennzeichnen. Eine umfangreiche Referenzliste liegt der Verwaltung vor.

Überdies ist das ISA durch die Stadt Kamen und das Landesjugendamt im Rahmen der Modellstudie "Jugendhilfestrategien 2010" federführend beteiligt.

Es sind also - jedenfalls bei der Grundlagenermittlung im Bereich der Sozialdatenerfassung - Synergien festzustellen.

Die Verwaltung hält es für notwendig, mögliche Ergebnisse aus dieser Untersuchung im Rahmen erforderlicher Haushaltssicherungskonzepte rechtzeitig vortragen zu können.

Von daher muss ein schlüssiges Ergebnis zur verwaltungsinternen Steuerung des Haushaltssicherungskonzeptes spätestens im September vorgelegt werden. Im Oktober wird dann eine parlamentarische Diskussion des Gutachtens möglich sein.

Das Institut für Soziale Arbeit kann dieses Zeitszenario allerdings nur einhalten, wenn bereits jetzt die Personalplanung innerhalb des Institutes verbindlich geregelt werden kann.

Dazu ist eine sofortige Auftragserteilung erforderlich.

Es ist nach Bereitstellung der außerplanmäßigen Ausgabe die unmittelbare Auftragserteilung beabsichtigt.

Nachrichtlich wird mitgeteilt, dass die inhaltliche Beratung der Leistungsszenarien fachausschusslich in der geplanten Sitzung des Jugendhilfeausschusses am 23.04.2002 möglich ist: Mit dem ISA ist vereinbart, dass die vertiefenden Grundlagenermittlungen nicht vor dem Termin dieser Sitzung des Fachausschusses beginnen.

Die Verwaltung weist ausdrücklich darauf hin, dass im Rahmen einer fachausschusslichen Beratung im Jugendhilfeausschuss die Leistungsinhalte festgelegt werden können.

Die Verwaltung hat die Vorsitzende des Jugendhilfeausschusses und die stellv. Vorsitzende des Jugendhilfeausschusses informiert.



Landesjugendamt und Westf. Schulen

Institut für soziale Arbeit e.V.
Stadtstraße 20
48149 Münster

Institut für stadtteilbezogene soziale
Arbeit und Beratung
ISSAB (Uni/GH Essen)
Holzstr.7-9
45141 Essen

GEBIT
Mendelstraße 11
48149 Münster

ISS e.v.
Am Stockborn 5-7
60439 Frankfurt

Planungsgruppe Petra e.V.
Jacobsgrärten 2
36381 Schlüchtern

Deutsches Jugendinstitut e.V.
Postfach 900352
81503 München

Fachhochschule Münster
Fachbereich Sozialwesen
Prof. J. Merchel
Postfach 3020
48016 Münster

Fachhochschule Dortmund
Fachbereich Sozialwesen
Prof. R. Schöne
Sonnenstr. 96-100
44139 Dortmund

Universität Koblenz
Fachbereich 1
Prof. Ch. Schrappner
Rheingau 1
56075 Koblenz

ISP
Institut des Rauhen Hauses
für Soziale Praxis gGmbH
Beim Rauhen Hause 21
22111 Hamburg