

AZ: 10.1 / 03 za-kl / Herr Zander

**Drucksache Nr.: 0084/2013/DS**

=====

Beratungsfolge	Termin	Status	Behandlung
Hauptausschuss	13.08.2013	Ö	Kenntnisnahme
Jugendhilfeausschuss	20.08.2013	Ö	Vorberatung
Finanz- und Wirtschaftsförderungsausschuss	21.08.2013	Ö	Vorberatung
Ratsversammlung	27.08.2013	Ö	Endg. entsch. Stelle

**Berichterstatter:**

Oberbürgermeister Dr. Tauras /  
Erster Stadtrat Humpe-Waßmuth

**Verhandlungsgegenstand:**

**Qualitätsverbesserung im Fachdienst  
Allgemeiner Sozialer Dienst  
(FD ASD -52-)  
Organisationsuntersuchung und  
Maßnahmen**

**Antrag:**

1. Der Bericht über die Organisationsuntersuchung im FD ASD wird zur Kenntnis genommen.
2. Auf der Grundlage der vorliegenden Untersuchungsergebnisse wird ein Projekt „Verbesserung von Qualitätsstandards im ASD“ gestartet. Das Projekt endet am 01.01.2016.
3. Der Schaffung von zunächst 3 zusätzlichen Planstellen im FD ASD (EGr. S 14 TVöD S) und 1 zusätzlichen Planstelle (EGr. S 17 TVöD S) für Fachcontrolling/-steuerung wird zugestimmt.
4. Über die Schaffung und Freigabe von weiteren 3 Planstellen für den FD ASD entscheidet die Ratsversammlung auf Antrag der Verwaltung bei erkennbaren fachlichen Entwicklungen frühestens zum 30.06.2015.

5. Der Leistung von überplanmäßigen Mehraufwendungen im Ergebnisplan und gleichzeitig Mehrauszahlungen im Finanzplan 2013 bis zur Höhe von rd. 69.950,00 € nach § 95 d GO wird zugestimmt. Die Mehraufwendungen werden durch Mehrerträge in gleicher Höhe durch die Erstattung des Landes für die Anerkennung von Konnexität im Bereich des Bundeskinderschutzgesetzes gedeckt.

### **Finanzielle Auswirkungen:**

Zur Umsetzung der Empfehlungen aus der Organisationsuntersuchung der Firma S/E/-IN/S/O- ist zusätzliches Personal im Umfang von 7 Planstellen in 2 Schritten erforderlich.

Bei konstanten sozialen Faktoren kann bezogen auf das Ausgangsniveau des Jahres 2011 durch eine Verbesserung von Qualitätsstandards mit einer Fallzahlreduzierung der Hilfen zur Erziehung von 10% und damit einhergehend strukturellen Haushaltsentlastungen nach Abzug der Personalkosten von rd. 500.000 € jährlich bis zum Jahr 2017 gerechnet werden.

Im einzelnen:

### **Personalaufwand**

#### **Umsetzung 1. Schritt ab 01.10.2013:**

2013 Anteilige Mehraufwendungen/Mehrauszahlungen für 3 Planstellen (EGr. S 14 TVöD S) und 1 Planstelle Fachcontrolling (EGr. S 17 TVöD S)	<b>69.950 €</b>
2014 Ganzjährige Mehraufwendungen/Mehrauszahlungen für 3 Planstellen (EGr. S 14 TVöD S) und 1 Planstelle Fachcontrolling (EGr. S 17 TVöD S)	<b>279.800 €</b>

#### **Umsetzung 2. Schritt ab 01.07.2015**

2015 Ganzjährige Mehraufwendungen/Mehrauszahlungen für 3 Planstellen (EGr. S 14 TVöD S) und 1 Planstelle Fachcontrolling (EGr. S 17 TVöD S) zuzüglich anteilige Mehraufwendungen/Mehrauszahlungen für weitere 3 Planstellen (EGr. S 14 TVöD S)	<b>378.800 €</b>
2016 Ganzjährige Mehraufwendungen/Mehrauszahlungen für 6 Planstellen (EGr. 14 TVöD S) und 1 Planstelle Fachcontrolling (EGr. S 17 TVöD S)	<b>477.800 €</b>
2017 Ganzjährige Mehraufwendungen/Mehrauszahlungen für 6 Planstellen (EGr. 14 TVöD S) und 1 Planstelle Fachcontrolling (EGr. S 17 TVöD S)	<b>477.800 €</b>

### **Aufwand Hilfen zur Erziehung**

Im Jahr 2013 ist aufgrund des Umsetzungsbeginns Oktober noch nicht mit Minderaufwendungen bei den Hilfen zur Erziehung zu rechnen. In den Jahren 2014 bis 2017 wird ein Entlastungseffekt von rd. 1 Mio. € jährlich erwartet, der sich entsprechend der Entwicklung der Umsetzung auf die Jahre verteilt. Die weiter gestiegenen Fallzahlen im Jahr 2012 lassen darüber hinausgehende Entlastungseffekte plausibel erscheinen.

## **Begründung:**

### **1. Grundlegende Fakten:**

Bundes- und landesweit ist in den letzten Jahren ein erhöhter Interventionsbedarf der Jugendhilfe (z. B. Hilfen in der Familie, Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen und Pflegefamilien) und damit einhergehend ein deutlicher Kostenanstieg zu verzeichnen.

Die Lebenssituation von Kindern, Jugendlichen und Familien in Neumünster ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten und Landkreisen durch eine höhere Problemdichte gekennzeichnet. Aufgrund von erhobenen Sozialindikatoren, aber auch aus im Rahmen der Bildungsplanung gewonnenen Daten, lassen sich die Sozialräume mit einem höheren Handlungsbedarf identifizieren.

Als wesentliches Ergebnis einer durchgeführten Untersuchung kann festgestellt werden, dass neben der Problemdichte Hilfeverfahren und Handlungsabläufe optimiert werden können. Auf der Grundlage eines entwickelten Qualitätshandbuchs (siehe Anlage) erscheint es möglich und realistisch, die Fallzahlen in den entscheidenden Bereichen um 10% zu reduzieren und zu individuelleren Hilfen für die Kinder, Jugendlichen und Familien zu gelangen.

Ein weiteres Ergebnis der Untersuchung ist, dass die Fallzahlreduzierung nur mit einer auskömmlichen Personalausstattung vergleichbarer Städte möglich ist. Nach Berechnungen des Instituts sind zum Ende des Projektes Entlastungseffekte von jährlich ca. 1 Mio. Euro zu erwarten, die nach Abzug der Personalinvestitionen eine Reduzierung des Zuschussbedarfs von rd. 500.000,00 Euro ergeben.

In diesem Zusammenhang wird auf die positiven Erfahrungen im Bereich der Frühförderung (Eingliederungshilfe) verwiesen. Auch hier konnten durch Personalinvestitionen Hilfeoptimierungen organisiert werden, die zu erheblichen Kosteneinsparungen führten.

Kennzahlenbasiertes Controlling und regelmäßige unterjährige Berichterstattung sind Grundlage des Projektes.

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung befasst sich der Konsolidierungsvorschlag B 176 (Ifd. Nr. 144) mit der Maßnahme „Zusammenlegung Fachdienst 51/ 52“. Aus den Erläuterungen hierzu ergibt sich, dass alle möglichen Optionen einer sinnvollen Aufbauorganisation geprüft werden. Die Umsetzung ist abhängig vom Ergebnis einer Organisationsuntersuchung.

### **2. Vorgehensweise:**

In Abstimmung mit dem Personalrat der inneren Verwaltung wurde entschieden, eine externe Organisationsuntersuchung durchführen zu lassen, wobei auch die Strukturen und Prozesse im Bereich Kinder, Jugend und Familie kritisch zu prüfen waren.

Der konkrete Untersuchungsauftrag umfasste folgende Punkte:

- Kurzanalyse der Stärken – Schwächen der Stadt Neumünster zu Ergebnissen/Wirkungen in den Handlungsfeldern des Allgemeinen Sozialen Dienstes in Verbindung mit den Leistungen, Leistungsstandards und dem Ressourceneinsatz insgesamt

- Empfehlungen zur Veränderung von Leistungsstrategien
- Analyse und Empfehlungen zur Anpassung der Aufbauorganisation unter Berücksichtigung des o. a. Konsolidierungsvorschlages
- Analyse und Empfehlungen zur Optimierung der Geschäftsprozesse
- Empfehlungen für den qualitativen und quantitativen Stellenbedarf
- Aufbereitung und Präsentation der Ergebnisse der Untersuchung in den städtischen Gremien
- Aufzeigen von Einsparpotentialen im Sach- und/oder Personalkostenbereich

Nach Durchführung einer Preisumfrage analog VOF wurden die Gesellschaft für Strategie und Ergebnisse (S/E/) und das Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung (IN/S/O), die für den durchzuführenden Auftrag eine Bietergemeinschaft bildeten, mit Vertrag vom 23.01.2012 nach freihändiger Vergabe mit dieser Organisationsuntersuchung beauftragt.

### **3. Ergebnisse und Empfehlungen von S/E/-IN/S/O-:**

Anhand des Untersuchungsauftrags bildete S/E/-IN/S/O- im Verlauf der Organisationsuntersuchung die folgenden **drei Schwerpunkte** und erstellte dazu jeweils einzelne Abschlussberichte, die zu einem **Ergebnisbericht** (Anlage A) zusammengefasst wurden:

#### **3.1. Strukturprüfung:**

*Analyse der Aufbauorganisation zur Jugendhilfe/Zusammenlegung von Fachdiensten*

Demnach wurde von S/E/-IN/S/O empfohlen, von der zu prüfenden Zusammenlegung der beiden Fachdienste abzusehen. Die Fortführung der eigenständigen Fachdienste sei die bessere Option. Sie haben jeweils ein klares Ziel- und Aufgabenprofil. Die notwendige strategische und operative Abstimmung könne durch bereichsübergreifende Planungs- und Abstimmungsprozesse hergestellt werden.

#### **3.2. Strategische Analyse:**

*Ermittlung der strategischen Position und strategischer Potenziale im Zusammenhang mit den erziehungs- und familienbezogenen Hilfen.*

Diesbezüglich wurden von S/E/-IN/S/O zur Verbesserung der strategischen Position und strategischer Potenziale u. a. folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Fortentwicklung der datengestützten Planung und Steuerung
- Optimierung des Leistungsspektrums zur Senkung des Bedarfs an Leistungen der Hilfen zur Erziehung im Kernbereich um ca. 10 %.

Dafür müssen insbesondere folgende **Handlungsfelder** bearbeitet werden:

- Strategische Positionierung und Steuerung der Leistungen nach § 16 SGB VIII sowohl im Vorfeld erzieherischer Hilfen als auch als Anschlussleistung
- Ausbau und Steuerung der Leistungen für Herkunftsfamilien bei stationären Hilfen mit Rückkehroption

- Stärkere und zugleich nachhaltige Verselbständigung sowohl im Vorfeld der Hilfen für junge Volljährige als auch bei den Fällen selbst
- Optimierung der bezirksbezogenen Leistungsstrategien - mit dem Ergebnis insgesamt sinkender Fallzahlen und Kosten
- Zur Zielerreichung müssen zum einen die zur Stellenbemessung erarbeiteten und im **Qualitätshandbuch** (Anlage B) dokumentierten Prozesse und Qualitäten realisiert werden. Zum anderen ist ein Prozess-, Kosten- und Ergebniscontrolling als zentraler Bestandteil der Führung des ASD insgesamt sowie der Bezirke umzusetzen.

### **3.3 Stellenbemessung:**

*Entwicklung eines systematischen und fortschreibungsfähigen Systems der Stellenbemessung zu den erziehungs- und familienbezogenen Hilfen.*

*Ableitung des erforderlichen Personaleinsatzes und Fortschreibung unter der Bedingung, dass die in Ziffer 2 ermittelten strategischen Potenziale mit Maßnahmen unterlegt und wirksam werden.*

#### Hinweis:

Die sich darüber hinaus aus dem Untersuchungsbericht ergebenden personalwirtschaftlichen Konsequenzen innerhalb der anderen Abteilungen des FD -52- werden durch gesonderte Vorlagen für den kommenden Doppelhaushalt abgearbeitet.

Für den Bereich der Amtsvormundschaften wurde bereits mit DS 1112/2008 ein Stellenmehrbedarf von 2 VZÄ, der sich als Folge des neuen Vormundschaftsrechts ergab und damit außerhalb der Steuerungsmöglichkeit durch die Stadt Neumünster lag, zur Verfügung gestellt.

Ausgangspunkt für die Stellenbemessung ist ein Verfahren aus der Arbeitswissenschaft, bei dem die Tätigkeiten der untersuchten Arbeitsbereiche in einzelne Kern- und Teilprozesse unterschieden wurden.

Die Sollbeschreibung für die Ablauforganisation, d. h. für die einzelnen Kern- und Teilprozesse, sowie der fachlichen Standards wurde in Form eines **Qualitätshandbuches** für die untersuchten Arbeitsbereiche zusammengefasst. Damit wird gleichzeitig ein wesentlicher Teil des § 79 a SGB VIII (Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe) für die Stadt umgesetzt. Gleichzeitig wurden die durch die Fachkräfte aufgezeigten und zur Realisierung der strategischen Ziele erforderlichen Anpassungen in der Leistungserbringung bei der Stellenbemessung berücksichtigt.

#### **Ergebnisse der Stellenbemessung bezogen auf die Bezirkssozialarbeit:**

- Die strategische Analyse hat ergeben, dass Neumünster – auch unter Berücksichtigung der sozialen Lage (SGB II – Empfänger pro 1000 EW) im interkommunalen Vergleich Auffälligkeiten aufweist. Im bundesweiten Vergleich mit Städten gleicher sozialer Lage hat Neumünster um mehr als 10% erhöhte Fallzahlen auf der Basis des Jahres 2011. Auch im Jahr 2012 setzt sich diese Entwicklung mit steigender Tendenz fort.
- Die Personalausstattung des ASD entspricht nicht den interkommunalen Standards, um die erforderliche Qualität insbesondere im Fallmanagement erreichen zu können.
- Nach den Sollbeschreibungen der Kern- und Teilprozesse und Erhebung der Fallzahlen 2011 fehlen rund 6 VZÄ (Vollzeitäquivalente) in der Bezirkssozialarbeit. Die

mittleren Bearbeitungszeiten liegen dann innerhalb des Korridors der bundesweit untersuchten Jugendämter.

Die Umsetzung sollte in 2 Schritten erfolgen. In einem ersten Schritt sollten 50% des errechneten Bedarfes zur Verfügung gestellt werden, um damit den ASD in die Lage zu versetzen, die notwendige Qualitätssteigerung im Fallmanagement vorzunehmen.

- Es fehlen ein qualifiziertes Steuerungssystem und eine ausreichende Steuerung für eine zielorientierte Ausrichtung des ASD und seiner Teams.

#### **Unmittelbar ressourcenwirksame Empfehlungen bezogen auf die Bezirkssozialarbeit:**

- Die vergleichende Datenanalyse deutet auf die Möglichkeit hin, die Fallzahlen der erzieherischen Hilfen innerhalb der nächsten 3 Jahre im Ausgangsniveau um ca. 10% zu senken (siehe auch unter Ziffer 2.2 Strategische Analyse). Der Entlastungseffekt beträgt demnach jährlich: 1.000.000 € (Basis 2011 – gerundet).
- Die personalwirtschaftlichen Voraussetzungen – inklusive der Kosten – für die dafür erforderliche Leistungsstrategie mit den entsprechenden Qualitäten und Standards sind Bestandteil der Stellenbemessung.
- Mit der erfolgreichen Umsetzung sinkt entsprechend der Stellenbedarf. Die damit verbundenen Einsparungen sind bereits im Entlastungseffekt einbezogen.

#### **4. Umsetzung der Empfehlungen von S/E/-IN/S/O und weiteres Vorgehen:**

##### **zu Ziffer 3.1 der Empfehlungen „Strukturprüfung, Zusammenlegung von Fachdiensten“:**

Zwischenzeitlich hat der Oberbürgermeister (Organisationshoheit) entschieden, der Empfehlung zu folgen und die Fachdienste 51 und 52 organisatorisch nicht zusammenzulegen. Notwendige strategische und operative Abstimmungen werden innerhalb des SG III (Erster StR Humpe-Waßmuth) organisiert.

##### **zu Ziffer 3.2 der Empfehlungen „Strategische Analyse“:**

- Im Rahmen der Umsetzung des Schrittes 1 (siehe Antrag Ziffer 2) sollen zunächst alle Neufälle mit der neuen Qualität des dazu erstellten **Qualitätshandbuchs** (Anlage B) bearbeitet werden.
- Bezüglich der strategischen Potenziale (siehe Empfehlungen Ziffer 2.2 - Handlungsfelder) sollen die Leistungen nach § 16 SGB VIII im Vorfeld und als Anschlussleistung intensiviert werden. Außerdem soll die nachhaltige Verselbständigung von jungen Volljährigen im Vordergrund stehen.

Je nach Entwicklung in Zusammenhang mit Schritt 2 sollen dann auch die übrigen Handlungsfelder mit einbezogen werden.

- Einführung eines datengestützten Controlling- und Steuerungssystems im FD ASD mit Berichtspflichten:

Regelmäßige Berichterstattung sowohl über die Entwicklung der definierten Kennzahlen als auch der Transferleistungen

- viermonatlich die Fachdienstleitung gegenüber dem Sachgebietsleiter III,
- der Sachgebietsleiter III gegenüber dem Verwaltungsvorstand und
- jährlich dem Jugendhilfeausschuss.

### **zu Ziffer 3.3 der Empfehlungen „Stellenbemessung“:**

Für die Realisierung der von S/E/-IN/S/O- zu Grunde gelegten interkommunalen Standards und Qualitäten muss die Personalausstattung des ASD diesen Standards angepasst werden. Entsprechend der Feststellungen zur Personalbemessung ergibt sich nach den Empfehlungen von S/E/-IN/S/O- ein Stellenmehrbedarf von 6 zusätzlichen Planstellen für die Bezirkssozialarbeit und 1 Planstelle für das Fachcontrolling des ASD.

Der von S/E/-IN/S/O- empfohlenen Umsetzung in 2 Schritten soll gefolgt werden:

- Schritt 1:  
Schnellstmögliche Besetzung von 3 Planstellen für die Teams und 1 Planstelle für Fachcontrolling
- Schritt 2:  
Besetzung von 3 weiteren Planstellen für die Teams nach 1,5 – 2,0 Jahren je nach Stand der fachlichen Entwicklung und der Qualitätsstandards

#### Weiteres Vorgehen:

Es ist vorgesehen die Umsetzung als Projekt zu organisieren. Der Projektbeginn ist abhängig von der tatsächlich im 1. Schritt vorgesehenen personalwirtschaftlichen Umsetzung. Ein entsprechender Projektplan ist dem Verwaltungsvorstand zeitnah vorzulegen.

Im Auftrage

Dr. Olaf Tauras  
Oberbürgermeister

Humpe-Waßmuth  
Erster Stadtrat

#### **Anlagen:**

- A Ergebnisbericht vom 28.04.2013
- B Entwurf des Qualitätshandbuches (endgültige Fassung nach Beschlussfassung)
- C Stellenbedarfsberechnung für die Stadt Neumünster

#### **Die vollständigen Unterlagen**

- Aufbauorganisation in der Jugendhilfe – Ergebnis vom 28.6.2012
- Einschätzungen zur strategischen Position der Jugendhilfe – Ergebnis vom 4.7.2012
- Beschreibung der Kern- und Teilprozesse für die Arbeitsbereiche
  - Allgemeiner Sozialdienst,
  - Pflegekinderdienst,
  - Adoption,
  - TIP,
  - Vormundschaften und Pflegschaften,
  - Beistandschaften und UHV,

liegen in der Organisationsabteilung des FD „Zentrale Verwaltung und Personal“ vor und können nach vorheriger Terminabstimmung (Herr Politz Tel.: 942 2505 oder Herr Zander 942 2504) eingesehen werden.

