

Abschlussbericht

Vorbemerkung

Die Nützlichkeit einer Evaluation erweist sich darin, dass sich die Akteure im betrachteten System bewusster und zielgerichteter bewegen können. Ob ein externer Beobachter die Dinge richtiger erkennen und benennen kann als die intern Betroffenen, ob er überhaupt die wesentlichen Gesichtspunkte erfasst hat, bleibt immer fraglich. Bei der Reduktion der vorhandenen Komplexität mag ihm einiges entgangen sein oder unerklärlich geblieben sein.

Auf alle Fälle ist sein Blick ein anderer als die Betrachtung von innen. Im besten Falle ist seine Einschätzung verstörend oder provozierend und kann dadurch weiterbringen. Wenn der Leser vorher schon alles gewusst oder auch so gesehen hat, verringert sich der Wert einer externen Evaluation. Das ist der Grund, warum ich manche Widersprüche und Probleme pointierter anspreche, als es einem wissenschaftlichen Text *sine ira et studio* ansteht. Karl Popper sagte einmal: „Theorien müssen riskant formuliert sein, wenn sie etwas besagen sollen.“

Ich danke allen Gesprächspartnerinnen und Unterstützerinnen¹ dieses Projektes für ihre Offenheit und Bereitschaft, mir Einblicke in ihre Praxis zu gewähren. Im Gegenzug werde ich mich mit dem Respekt revanchieren, den ich gegenüber ihrer Arbeit habe, und mit der Ehrlichkeit, mit der ich meine Eindrücke wiedergebe.

Berlin, 31.3.2018



¹ Ich verwende in der Regel die weibliche Form, weil das „Jugendhilfegeschäft“ vorwiegend eine Angelegenheit von Frauen ist. Männliche Mitarbeiter mögen mir nachsehen, dass ich die komplizierten Gender-Formulierungen weglasse.

Inhaltsverzeichnis

Abschlussbericht	1
1 Auftrag und Fragestellung.....	3
2 Daten- und Informationssammlung.....	5
3 Hilfeplanung	7
4 Befunde im Bezirk	10
4.1 Zur Strukturqualität.....	10
4.2 Fallverstehen und Hilfeplanung	16
4.3 Exkurs: stationäre Hilfen	19
4.4 Exkurs: ambulante Hilfen	27
4.5 Sozialräumliche Vernetzung und sozialräumliche Hilfen	31
4.6 Steuerung in den Regionalteams	33
4.7 Finanzsteuerung im Bezirk	36
4.8 Fachsteuerung im Bezirk	41
4.9 Leistungsangebote der Träger.....	45
5 Systemmodell und Szenarien-Modellierung	47
6 Zusammenfassung der Empfehlungen.....	56
7 Anlage 1: Dokumente des Bezirksamtes Marzahn-Hellersdorf zu HzE	63
8 Anlage 2: Literaturverzeichnis	65
9 Anlage 3: Abbildungsverzeichnis.....	67

1 Auftrag und Fragestellung

Ziel dieser externen Evaluation ist die Prüfung der Geschäftsprozesse im Jugendamt des Bezirks Berlin Marzahn-Hellersdorf, die im Zusammenhang mit den Hilfen² zur Erziehung stehen. Darüber hinaus wird die Frage gestellt, ob die Organisationsstruktur im Bezirk geeignet ist, die Effektivität und Effizienz der Prozesse zu unterstützen und zu sichern.

Die Prozesse gliedern sich in Kernprozesse, das sind die eigentlichen Dienstleistungen für Hilfeadressaten, und die Führungs- und Stützprozesse.

Kernprozesse:

- Kindeswohlgefährdung
- Erstkontakte und Klärung der Zuständigkeit und der Bedarfslage
- Fallverstehen, Zielvereinbarung und Auswahl notwendiger und geeigneter Hilfen
- Vermittlung an Leistungserbringer und Fallübergabe
- Überwachung und Steuerung des Hilfeprozesses (Fortschreibung des Hilfeplanes, Krisenmanagement)
- Beendigung der Hilfen und ggf. Anschlussmaßnahmen

Führungs- und Stützprozesse:

- Fachaufsicht und Personalführung
- Fachberatung
- Fachcontrolling
- Finanzcontrolling
- Qualitätsentwicklung und Partnerschaften

² Ausgenommen sind die Hilfen nach SGB VIII § 33, die Feststellung von Kindeswohlgefährdungen, die Inobhutnahmen, die Hilfen für Mutter/Vater - Kind und die Leistungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (Asylanten).

Die Prüfkriterien beziehen sich auf die fachliche und organisatorische Eignung der Prozesse, die für die Zielgruppe³ notwendigen und geeigneten Hilfen zur Erziehung bereitzustellen und diese zu überwachen. Weitere Kriterien sind die Eignung,

- präventiv und nachhaltig zu wirken und damit (weiteren) erzieherischen Bedarf abzuwenden,
- sozialräumliche Ressourcen zu erschließen und zur Bedarfsabwendung einzusetzen,
- durch eine jugendamtsinterne Beratung Inanspruchnahmen von Leistungserbringern abzuwenden.

Einen besonderen Stellenwert hat die Frage nach der Finanzsteuerung. Im Bezirk Marzahn-Hellersdorf liegen die Ausgaben seit Jahren oberhalb der Zuweisungen durch SenFin (Budgets). Der Kostenanstieg liegt oberhalb des durchschnittlichen Anstiegs der anderen Bezirke. Insbesondere ist der Anteil der stationären Hilfen sehr hoch.

Daraus ergeben sich folgende Fragen:

- Ist das Finanzcontrolling geeignet, die Steuerungsentscheidungen vor Ort⁴ wirtschaftlicher zu gestalten?
- Wird von den Sozialarbeiterinnen und Führungskräften vor Ort der Aspekt der Sparsamkeit genügend beachtet?
- Sind die Kostensteigerungen und Kostenüberschreitungen überhaupt auf die Prozesse zurückzuführen oder spiegeln sie die demografischen Besonderheiten des Bezirks wider?
- Gibt es Möglichkeiten, die Hilfedichte und die Kosten zu reduzieren, ohne die gesetzlichen Forderungen nach notwendigen und geeigneten Hilfen im Einzelfall zu verletzen?

³ Familien mit einem erhöhten erzieherischen Bedarf und junge Menschen, deren Entwicklung den Zielen nach SGB VIII §1 und den Kinderrechten widerspricht.

⁴ Damit sind die Stellen gemeint, die im direkten Klientenkontakt die Hilfen zur Erziehung steuern, in der Regel also die Regionalteams.

Wesentliche Teile der HzE-Prozesse liegen nicht in der Hand des Bezirkes. Die Beurteilung der Prozesse von SenJug (AV HP, AV Kinderschutz, Entgeltverhandlung, Qualitätsdialoge) und SenFin (Kosten-Leistungs-Rechnung, Budgetierung, Personalbemessung) sind nicht Teil des Evaluationsauftrags, weil den Bezirk hauptsächlich interessiert, was im eigenen Gestaltungsbereich zu einer Verbesserung der Situation beitragen kann. Dennoch: Die Berliner Rahmenbedingungen haben einen starken Einfluss auf die bezirklichen Prozesse und können Qualitätsentwicklungsvorhaben des Bezirkes behindern. Die Evaluation wird auf solche Zusammenhänge hinweisen.

2 Daten- und Informationssammlung

Im Zeitraum vom 15.12.2017 bis zum 30.3.2018 wurden Verfahrensregelungen, Controlling-Berichte, Qualitätsstandards und die QE-Projekte Opti 1 und 2 gesichtet (Anlage 1), Gespräche geführt und Beobachtungen angestellt.

Zu den Stütz- und Leitungsprozessen wurden halbstandardisierte Interviews⁵ mit folgenden Personen geführt:

- 3 x mit den beiden Mitarbeiterinnen der Fachsteuerung,
- 1x mit der ausgeschiedenen Mitarbeiterin Fachsteuerung Frau Dr. Gappa,
- 2x und weitere Telefonate und Mails mit der Finanzcontrollerin Frau Waldmann,
- je ein Interview mit den drei Regionalleiterinnen,
- 1 Gespräch mit der Jugendamtsleitung, Herrn Tille,
- 1 Gespräch mit dem Bezirksstadtrat für Schule, Sport, Jugend und Familie, Herrn Lemm, und der Bezirksbürgermeisterin Frau Pohle,
- Interview mit dem Jugendhilfeplaner Herrn Jacobsen,
- Interview mit der Fachsteuerung KiTa/Pflege Frau Fiebig,
- teilnehmende Beobachtung im Arbeitskreis nach SGB VIII § 78,
- teilnehmende Beobachtung im Qualitätszirkel stationäre HzE.

Zu den Kernprozessen HzE :

⁵ Zu den Gesprächen gibt es handschriftliche Mitschriften, die aber nicht weiter ausgearbeitet wurden.

- Interviews mit den Gruppenleitungen (z.T. mit Stellvertretung) und einzelnen Sozialarbeiterinnen in 6 von 7 Regionalteams,
- Teilnahme an kollegialen Fallbesprechungen,
- Einsicht in Akten und in die Dokumentation in SoPart,
- teilnehmende Beobachtung an einem IPT.

Des Weiteren

- Besuch in zwei Zentren für Kinder, Jugendliche und Familien (Gespräch mit Mitarbeiterinnen und Leitung).

3 Hilfeplanung

Die Hilfeplanung nach § 36 erfüllt zwei Funktionen.

1. Zum einen ist sie ein Verwaltungsvorgang, in dem bei bestimmten Voraussetzungen einem Bürger eine Jugendhilfeleistung gewährt wird. In dieser Funktion werden gesetzliche Voraussetzungen geprüft und im Falle eines Vorliegens entsprechender Bedarfe Leistungen gewährt. Dieser Vorgang muss nachprüfbar und sachlich gerechtfertigt sein und – da er öffentliche Finanzmittel bindet – wirtschaftlich verantwortet werden. In diesem Zusammenhang stehen auch bestimmte Dokumentationspflichten und die Kooperation mit anderen Abteilungen der Verwaltung.

2. Zweitens ist die Hilfeplanung eine sozialarbeiterische Intervention in einem System, das wesentliche Funktionen ohne Hilfe von außen nicht bewältigen kann. Das betrachtete System sind Familien zusammen mit deren Lebensumfeld und die besagten Funktionen sind die Erziehung, Pflege, Versorgung und Bildung junger Menschen. Hilfeplanung soll erreichen, dass Probleme und Krisen erfolgreich bewältigt werden und Familien wieder in den Stand versetzt werden, selber den Erziehungsaufgaben erfolgreicher nachzukommen. Bei älteren Kindern, Jugendlichen und jungen Menschen kommt je nach ihrem Entwicklungsstand hinzu, dass diese zunehmend selbst die Verantwortung übernehmen, zu lernen und sich zu gemeinschaftsfähigen Menschen zu entwickeln. Im Vergleich zu der ersten Funktion der Hilfeplanung, die rationalen Verwaltungsregeln folgt, handelt es sich hier eher um die Verwirklichung von Regeln der (sozialarbeiterischen) Kunst, die nicht standardisiert und letztlich nur begrenzt kontrolliert werden können. Wir werden in der Folge diese beiden Funktionen auseinanderhalten.

Die Berliner Regelungen zur Hilfeplanung sagen in erster Linie etwas über das geforderte Verwaltungshandeln (Funktion 1) aus. Es geht um die richtige Reihenfolge von Exploration, psychosozialem Verstehen und Hypothesenbildung, Partizipation und Zielsetzung und die Entscheidungen für geeignete und notwendige Hilfeleistungen sowie das Finden von Leistungserbringern. Die geplante Hilfe wird beglei-

tet, indem sich der Fallverantwortliche selber einen Eindruck von dem Verlauf verschafft oder sich berichten lässt. Je nach dem Ergebnis der gemeinsamen Bewertung und des eigenen Urteils schreibt die Sozialarbeiterin die Hilfe fort, fügt Änderungen ein, ändert das Setting oder beendet die Hilfe. Ebenfalls wird die Dokumentation der Hilfestellung, des Hilfeverlaufs und besonderer Ereignisse geregelt, was sich auch in der Struktur der prozessbegleitenden Dokumentation mittels SoPart wiederfindet.

Auch in Berlin wird in den Verfahrensbeschreibungen keine Regelung zu den Begriffen „notwendig“ und „geeignet“ geliefert. Es ist ein Grundproblem immaterieller sozialer Dienstleistungen, dass es gesichertes Verfahren gibt, das einer Bedarfslage eindeutig eine Leistung zuordnet. Da sich die Gesamtkosten eines Jugendhilfesystems aus den Kosten in den vielen Einzelfällen zusammensetzen, ist eine Gesamtsteuerung schwierig. Ein Jugendamt steht also vor der paradoxen und nicht lösbaren Aufgabe, etwas zu steuern, was im Einzelfall völlig kontingent ist.

Allerdings hat eine Organisation wie das Jugendamt einen Vorteil auf ihrer Seite: das Gesetz der großen Zahl. Auch wenn jedes einzelne Element von Zufällen und subjektiven Faktoren abhängt, kommt in der Gesamtheit bei der Summen- und Mittelwertbildung eine hohe Stabilität zum Vorschein. Allerdings täuscht diese die Beherrschbarkeit des Gesamtsystems nur vor, handelt es sich doch nur um einen statistischen Effekt. Will man auf der Mesoebene der Organisation gezielt Veränderungen erreichen, geht das nur auf dem Wege der Beeinflussung der Handlungen und Haltungen der einzelnen Elemente des Systems. Die gute Nachricht ist dabei, dass sich bereits kleine Veränderungen und Tendenzen auf der Fallebene auf das Gesamtergebnis auswirken. Daraus ergeben sich Strategien, die Hilfedichte und die Kosten des Gesamtsystems zu verringern. Zugleich muss darauf geachtet werden, dass diese Veränderungen das Erreichen der Hauptziele des Systems nicht schwächen, nämlich die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit wirksamen Hilfen zur Erziehung.

Die Qualität der Hilfeplanung hängt maßgeblich von der Qualifikation und Erfahrung der Sozialarbeiterinnen, den quantitativen Personalressourcen, der jeweiligen Teamkultur, von der Führungsqualität und von den Optionen ab, die als Leistungsangebot gezogen werden können. Bei der Evaluation der HP-Prozesse im Bezirk werde ich auf alle diese Aspekte eingehen.

4 Befunde im Bezirk

4.1 Zur Strukturqualität

Das Bezirksjugendamt besteht aus einer Zentrale, die hauptsächlich für die Führungs- und Stützfunktionen zuständig ist, und aus dezentralen Einheiten, die für die Kernprozesse dicht am Klienten zuständig sind.

Dezentrale Strukturen:

Es gibt drei Regionen, die ihrerseits weiter insgesamt sechs dezentralisierte Teams vorhalten. Dadurch gibt es eine große Nähe der Sozialarbeiterinnen zu den betreuten Sozialräumen und eine gute Erreichbarkeit für die potenziellen Klienten. Die Regionalteams unterhalten direkte Kontakte zu Schulen, Kitas und Trägerprojekten⁶.

Zurzeit startet ein Krisen-Interventionsteam (KIT), das für akute Kinderschutzfälle und Krisen zuständig ist, die nicht bereits in den RSDs begleitet werden. Über die Auswirkungen dieser Umstrukturierung kann noch nichts gesagt werden.

Die vorgehaltenen Personalressourcen bestimmen sich nach der bisherigen Hilfedichte (=Leistungsmenge HzE; 1 VK pro 65 Fälle HzE und Anteile für familiengerichtliche und Kinderschutzaktivitäten) und einem zusätzlichen Anteil für Beratung (1 VK pro 2.000 Kinder/Jugendliche der Zielbevölkerung 0-18). Daraus ergibt sich eine Soll-Teambesetzung, mit der der laufende Betrieb aufrechterhalten werden kann. In der Praxis wird der Stellenplan nicht ausgeschöpft, weil es Langzeiterkrankte gibt, weil Stellen nicht besetzt sind (Fachkräftemangel + langwieriges Einstellungsverfahren) oder weil neue Mitarbeiterinnen erst eingearbeitet werden müssen, bevor sie das Team entlasten. Aktuell kommt hinzu, dass jedes Team einige Stunden in das KIT delegiert. Das schlägt zwar quantitativ nicht wesentlich zu

⁶ Einige RSD-Teams befinden sich in unmittelbarer Nähe zu Kinder-, Jugend- und Familien-Zentren.

Buche, summiert sich aber insgesamt zu einem Gefühl der Überlastung durch Unterbesetzung. Ob die Soll-Stellen zur Erfüllung der Aufgaben ausreichen, kann an dieser Stelle nicht geprüft werden. Die Vorgaben hängen ohnehin von zentralen Berliner Vorgaben ab. Nicht ganz verständlich ist es allerdings, warum nicht Personalbemessungsuntersuchungen herangezogen werden, die Anhaltswerte für die Personalplanung liefern, z.B. (*Konzepte der Personalbemessung + Qualitätsstandards des ASD*, 2008); (IBN Niedersachsen, 2009); *Personalbemessung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Bayern (PeB)*, 2013).

Empfehlung: Die Soll-Stellen sollten alle besetzt sein. Das ließe sich verbessern durch eine ständige Ausschreibung von offenen Stellen, durch die Beschleunigung des Einstellungsverfahrens und durch prospektives Füllen absehbarer Personallücken. Bei nicht besetzten Stellen sollte es ein schnell verfügbares Budget zur Einstellung von studentischen Hilfskräften oder durch Beauftragung freier Mitarbeiter mit begrenzten, aber aufwendigen Arbeiten geben. Die Personalkosten dafür sind ja bereits bewilligt.⁷

Die Koppelung der Soll-Stellenbemessung an die HzE-Fälle ist problematisch und wirkt Spar- und Umstrukturierungsmaßnahmen entgegen. Deswegen muss unbedingt mittelfristig erreicht werden, dass die Personalbemessung sich nicht nach den eingekauften Leistungsmengen, sondern nach den Bedarfen und den tatsächlichen Tätigkeiten der Sozialarbeiterinnen richtet. Hierbei helfen eine Arbeitszeiterfassung und die Heranziehung von Arbeitszeitanalysen.

In jedem Team gibt es eine Stelle für Fachberatung, die für die Qualifizierung der Hilfeplanung herangezogen werden kann und Sonderaufgaben übernimmt, z.B. bei der Suche nach geeigneten freien Heimplätzen. Ursprünglich war wohl einmal angedacht, dass die Fachberaterinnen der verlängerte Arm der Fachsteuerung in die

⁷ Wie der Autor gerade erfahren hat, sind wohl einige dieser Empfehlungen bereits in der Umsetzung.

Teams hinein sind. Wir halten das für keine gute Idee. Die Fachsteuerung muss ihre Empfehlungen und Zuarbeit über die Leitungskräfte in die Region und die einzelnen Teams bringen. Die Anbindung der Fachberater an die Fachsteuerung stellt eine Matrixorganisation dar, durch die Verantwortlichkeiten unübersichtlich werden.

Empfehlung: Die Fachberaterinnen sollten wie bisher als Teil der Teams ihren Kolleginnen zur Intervision zur Verfügung stehen und sich bei krisenhaften und komplizierten Fällen als Ko-Zuständige mit der Fallverantwortlichen die Arbeit teilen. Außerdem könnten sie durch Entlastung von der Fallarbeit für die Vernetzung und die Erkundung sozialräumlicher Ressourcen zuständig sein. Die Suche nach freien und geeigneten Heimplätzen muss durch die Fachsteuerung grundsätzlich anders geregelt werden.

Empfehlung zur dezentralen Aufbauorganisation: Die dezentrale Aufbauorganisation sollte beibehalten werden. Durch die Bürger- und Sozialraumnähe können die Aufgaben eines Jugendamtes am besten erfüllt werden. Durch die Leitungsstruktur sind Fall- und Dienstaufsicht gesichert. Durch die Regionalleitungen ist eine dichte Anbindung an die Zentrale gegeben.

Einer Idee, durch eine stärkere Zentralisierung von Entscheidungen die wirtschaftlichen Ziele besser durchzusetzen, sollte man entschieden entgegentreten. Das Ziel der Einhaltung der Budgets muss anders als durch Kontrolle erreicht werden. Nur so kann ein Ausgleich fachlicher und finanzieller Ziele stattfinden.

Zentrale Leitung

Die Zentrale hält das Gesamtsystem organisatorisch und inhaltlich zusammen. Dazu dienen die Regionalleitungen (3 Leitungskräfte) als Schnittstelle zwischen den zentralen Funktionen und den dezentralen Einheiten.

Zusammen mit der Amtsleitung bilden sie die Gesamtleitung des Jugendamtes. Die Aufgabe der Jugendamtsleitung ist es, die organisatorischen Rahmenbedingungen und die benötigten Ressourcen zu beschaffen. Dazu bedarf es einer intensiven Zusammenarbeit mit der Verwaltungsspitze im Bezirk und mit den Verwaltungsstellen des Landes Berlin. Die Leitung entscheidet über die *policy* des Jugendamtes, also die strategischen Ziele und den „Stil des Hauses“. Sie überwacht die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben und politischer Richtlinien. Sie überwacht die Finanzen und die Einhaltung der Regeln einer ordentlichen Verwaltung. In besonderen Fällen (Vorkommnisse mit einer besonderen Öffentlichkeit; Entscheidungen, die überdurchschnittlich umfangreich finanzielle Mittel binden; kritische personelle Situationen usw.) übernehmen sie die operative Zuständigkeit.

Empfehlung: In vielen Gesprächen konnte sich der Eindruck erhärten, dass trotz vieler Belastungen im beruflichen Alltag die Stimmung im Jugendamt gut ist. Das liegt vor allem am Wohlfühlen im Team und daran, dass die Vorgesetzten und die Leitung generell als unterstützend, bemüht und offen erlebt werden. Die Führungs- und Vertrauenskultur kann als Hauptressource im Jugendamt angesehen werden und muss unbedingt geschützt werden. Nur eines, aber das gilt für alle Organisationen in Deutschland: Es darf in alle Richtungen mehr gelobt werden.

Stabstellen im Management

Neben den typischen Verwaltungsstellen wie der wirtschaftlichen Hilfe stehen der Leitung Stabsstellen zur Verfügung.

- Die Jugendhilfeplanung sammelt Daten zur Sozialstruktur und deren Entwicklung im Bezirk, gibt der Leitung Empfehlungen und Argumentationshilfen und koordiniert Projekte.
- Das Finanzcontrolling ist die Schnittstelle zur KLR (SenFin). Hier werden die zur Verfügung gestellten Budgets überwacht und die Voraussetzung geschaffen, rückwirkend Basiskorrekturen vorzunehmen und prospektiv die benötigten Mittel für das jeweils kommende Jahr zu besorgen. Dem Finanzcontrolling kommt eine besondere strategische Bedeutung zu, weil von der Aufbereitung der Soll- und Ist-Zahlen der finanzielle Rahmen sozialarbeiterischen Handelns abhängt. Dazu mehr unter 0.
- Die Stelle der Fachsteuerung ist seit 2018 auf zwei Stelleninhaberinnen aufgestockt worden. Mit der Fachsteuerung soll die Qualitätsentwicklung der Jugendhilfeangebote im Bezirk organisatorisch und inhaltlich abgesichert werden. Die Fachsteuerung muss sich hinsichtlich der Zielsetzungen und der geeigneten Methoden noch finden. In der Vergangenheit setzte die Fachsteuerung auf Dialoge mit Trägern, die Erarbeitung von fachlichen Standards, das Initiieren von Projekten (z.B. Opti 1 und Opti 2) sowie stichprobenartige Überprüfungen der Prozess- und Ergebnisqualität ausgewählter Hilfen zu Erziehung.

Die zentrale Fragenstellung an die vorliegende Evaluation, wie bei hoher fachlicher Qualität, bei Einhaltung der gesetzlich geforderten Standards und bei einer guten bedarfsgerechten Versorgung dennoch die Hilfedichte und die Kosten zurückgefahren werden können, ist die zurzeit wichtigste Aufgabe der Finanz- und Fachsteuerung. Das erfordert eine enge Zusammenarbeit der beiden Stabsstellen untereinander und mit der Amtsleitung und den Regionalleitungen/Teamentleitungen. Die

Fachsteuerung schließt auch die Qualität der Leistungsangebote durch freie Jugendhilfeträger oder gewerbliche Anbieter ein. Hierbei reicht es nicht, partnerschaftlich dialogisch mit Leistungserbringern Qualitätsstandards zu formulieren, die letztlich niemandem wehtun und zu nichts verpflichten.

Insbesondere das stationäre Angebot scheint qualitativ und quantitativ nicht den Anforderungen des Jugendamtes und den Bedarfen der Klienten zu entsprechen. Das verwundert insofern, als stationäre Hilfen im Vergleich zu anderen Bezirken überproportional häufig in Anspruch genommen werden. Offensichtlich ist es gelungen, die hohe stationäre Abbruchquote von 2011/2012 deutlich zu senken (e/I/s-Institut GmbH, 2013). Dennoch gibt es Mängel in der „Haltefähigkeit“ der Einrichtungen bei schwierigen jungen Menschen und bei der Elternarbeit.

Empfehlung: Die Fachsteuerung konzentriert sich für die nächsten zwei Jahre darauf, die Inanspruchnahmen stationärer Hilfen auf ganz neue Füße zu stellen und die Anbieter zu fordern, eine andere Konzeption und Qualität anzubieten. Quantitativ ließe sich die Situation verbessern durch eine Verkürzung von stationären Interventionen und durch die Schaffung neuer Angebote (dazu mehr unter 4.3). Dazu bildet die Fachsteuerung eine Art „task force“, die themenbezogen durch Trägervertreter, Finanzsteuerung und RSD-MitarbeiterInnen ergänzt wird. Als anfängliche Bestandsaufnahme erstellt sie eine Liste von Einrichtungen, die jetzt schon einen Teil der Anforderungen erfüllen, und entwickelt mit ihnen ein Meldesystem für freie oder frei werdende Plätze.

4.2 Fallverstehen und Hilfeplanung

Die Kernprozesse zu den Hilfen zur Erziehung finden vor Ort in den Regionalteams statt. Prozessbeteiligte sind die fallverantwortlichen Sozialarbeiterinnen, beratende Kolleginnen, die Teamleitung, ggf. die Fachberaterin im Team und die Klienten als externer Faktor.

Wie in der Handreichung zur psychosozialen Diagnostik (Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin, 2010) richtig festgestellt, steht und fällt die Hilfe mit der Qualität der Diagnostik. Um den hermeneutischen Wissenszugang zu betonen wird in der Sozialen Arbeit von einem „Fallverstehen“ gesprochen. Es geht nicht um Zuweisung zu bestimmten diagnostischen Kategorien oder eine theoretisch fundierte Analyse der Falles, sondern darum, die individuellen Lebenslagen, die Probleme, aus denen die Familie nicht herausfindet, und die konkreten Ziele und Vorstellungen der Klienten zu verstehen und zu benennen.

Über das Besondere einer sozialpädagogischen Herangehensweise an diesen ersten Prozess-Schritt ist in den letzten Jahren viel gerungen worden, auch mit dem Ziel, hier ein sozialarbeiterisches Proprium herauszuarbeiten. Dennoch wird eine entwicklungspsychologische, psychopathologische oder medizinische Kenntnis notwendig sein.

Systemsicht

Ich empfehle, bei der Diagnostik systemischen Betrachtungsweisen ein höheres Gewicht zu geben. Möglicherweise wird das ein Effekt der SIT-Schulungen sein.

Gute Leitfragen sind:

- Was hat das System eigentlich von den beschriebenen Problemen? Wer hat ein Interesse daran, dass alles so bleibt?
- Wer hat die Macht im System? (Regel: Lege dich nie mit dem Machtträger an!)
- Wo sind die Konfliktlinien? Wo gibt es Koalitionen? Gegen wen?
- Wie ist der Energiestand?

- Wie ist der Grundmodus der Kommunikationen (Anklage, Beschwichtigung, Verwirrung, Reflektion ...)?
- Welche Schleifen werden immer wieder angetriggert?

Grundsätzlich zu befürworten ist die kollegiale Beratung oder die Beratung durch die Gruppenleitung oder den Fachdienst. Bei den Hospitationen ist mir allerdings aufgefallen, dass oft die präzise Fragestellung fehlte. Die Hauptzielrichtung der Beratungen sollten die mögliche „Gegenübertragung“⁸ der Fallverantwortlichen und ein systemisches Verständnis im Fall sein.

Informationsmenge

Ein Grundsatzproblem bei der Erhebung von biografischen, personenbezogenen, umfeldbezogenen Informationen ist, dass man im Deskriptiven verharrt und immer noch das Gefühl hat, weitere Fragen stellen zu müssen. In Entscheidungsprozessen ist dieses Problem als „explore-exploit-Problem“ bekannt. Wann muss ich mit der Informationssammlung aufhören, um mit den begrenzten vorhandenen Informationen zu arbeiten? Sozialarbeiterische Praxis ist in der Gefahr, sich mit Informationen zu ersticken. In dem wunderbaren Dialog von Bateson (1981) mit seiner Tochter „Wieviel weißt du?“, fragt die Tochter am Schluss (S. 58): „Haben wir dann in Wirklichkeit nur einen großen Gedanken, der aus vielen kleinen Verzweigungen besteht?“ Das Problem bei der Vielzahl von Informationen ist, wie man ein Gesamtbild, eine kohärente Geschichte oder eine umfassende Hypothese findet.

Ich selber stelle in der Familientherapie manchmal die Frage: Wenn das ein Theaterstück wäre, was wäre dann der Titel? Was ich damit sagen will: Wenn die Aufgabe der Diagnostik angegangen werden soll, ist es hilfreich festzulegen, welche die Mindestinformationen sind und wann man anfängt, die Informationen zu integrieren. Alles Aufzählende und Additive führt zum Nebel im Kopf.

⁸ Emotionale Verstrickung, Umgang mit dem Druck im Fall, Risikoeinschätzungen, eigenes Stressmanagement.

Smart-Ziele

Ich bin mir darüber im Klaren, dass ich zurzeit keine Chance habe mit meiner Skepsis gegenüber der Kaskadierung der Hilfeziele von Grundsatzzielen über Richtungsziele zu SMART formulierten Handlungszielen und Handlungsschritten. Die Bedeutung hierarchisierter Zielsetzung gehört zu den zentralen Glaubenssätzen Sozialer Arbeit. Sicherlich ist es richtig, dass die Ziele für eine HzE-Intervention klar sein müssen und zwischen den Hilfebeteiligten einvernehmlich beschlossen sein sollten. Nur so kann sich ein Sinnerleben bei den Klienten einstellen und im besten Falle eine Mitarbeitsbereitschaft erzielt werden.

Aber was ist mit dem heimlichen Erziehungsplan? Was ist, wenn ein Dissens zugeschüttet wird, der aber weiterhin wirkt? SMARTe Zielvereinbarungen versuchen das Technologiedefizit der Pädagogik zu überwinden, und suggerieren, dass es in der Familie zugehe wie in einem modernen Unternehmen mit Zielvereinbarungen und Kennzahlen. In kreativeren Zeiten der Jugendhilfe wurde schon einmal mit paradoxen Verschreibungen gearbeitet. Manchmal helfen Geschichten und Bilder mehr als trockene SMART-Formulierungen. Manchmal trifft man das Ziel besser, wenn man gar nicht so genau hinguckt. Soziale Arbeit sollte für kreativere Zugänge wieder offener werden.

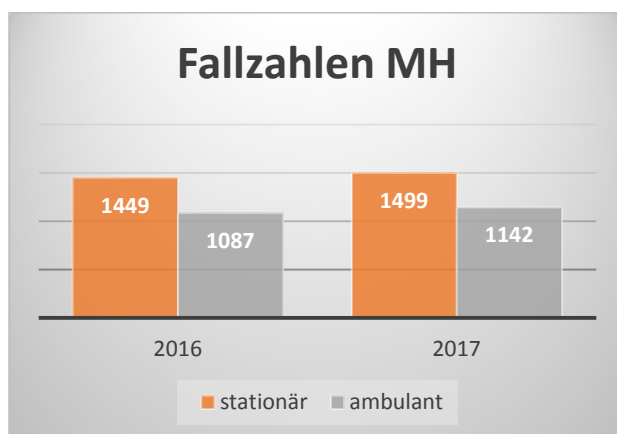
Empfehlung: Beim Fallverstehen sollten systemische und familiendynamische Gesichtspunkte ein höheres Gewicht bekommen. Man sollte sich auf Informationen beschränken, die für das Verständnis der Problemzusammenhänge und für die Entscheidungen und Zielvereinbarungen hilfreich und notwendig sind. Lineare Erklärungen und Entscheidungsprozess sollte man vermeiden (Problem - Bedarf - Ziel - Zielvereinbarung - Entscheidung). Vielmehr sollte ein Gesamtbild und die Vision eines zukünftigen besseren Lebens, die mit den Familien erarbeitet werden, die Grundlage des Hilfeplans sein.

4.3 Exkurs: stationäre Hilfen

Bei den Kosten für HzE machen die stationären Hilfen mit 71,5% den größten Anteil aus. Die Kostensteigerung in 2017 versus 2016 in Höhe von 7,5% auf 5.821.577 Euro wirkt sich deswegen stärker aus als die Steigerungen der Kosten durch ambulante Hilfen von 14,3%.

Der Anstieg der Kosten von insgesamt 8,5% lässt sich weniger mit dem Anstieg der Fälle erklären als mit einem Anstieg der Durchschnittskosten pro Fall, der auch noch dazu führt, dass der Berliner Median überschritten wird, was auch nach den Basiskorrekturen am Jahresende zu einer Unterdeckung im Bezirk führt.

Abbildung 1 Fallzahlen Marzahn-Hellersdorf



Unabhängig davon, ob die realen Mehrbedarfe im Bezirk im Vergleich zu den Berliner Durchschnittsleistungen, die Preissteigerungen der Leistungserbringer oder die verbrauchten Leistungsmengen für das Defizit verantwortlich sind: Der entscheidende Hebel, um Einsparungen zu erreichen, liegt bei der Kostensenkung für stationäre HzE. Da in den Regionalteams außerdem die Klage geführt wird, dass die Qualität und die Ergebnisse bei stationären Unterbringungen unbefriedigend sind, sollte die höchste Priorität bei der Qualitätsentwicklung stationärer Angebote und der Reduktion der Leistungsmengen stationärer HzE liegen.

Ein Umstand muss dabei allerdings beachtet werden: Wenn die Medianüberschreitungen für stationäre Leistungen sich weiter erhöhen, könnte der Effekt einer Reduktion der stationären Leistungsdichte verpuffen. Es muss also gelingen, im Rahmen der KLR-Logik die Mengen zu verringern, die Durchschnittskosten zu senken und die Wirksamkeit zu erhöhen.

Dazu hier einige Anregungen:

Der Bezirk hat in Qualitätszirkeln und in Arbeitsanweisungen einige Hinweise zur Hilfeplanung stationärer HzE erarbeitet (siehe Abschnitt 7). Der hohe Anspruch, der darin zum Ausdruck kommt, deckt sich aber nicht mit den begrenzten Möglichkeiten der Heimerziehung. Stationäre Hilfen sind nicht besonders effektiv, besonders nicht in der kritischen Altersgruppe 12 bis 16. Auch die guten Hinweise zum Vorgehen bei „Systemsprengern“ werden nichts daran ändern, dass Heime mit dieser Klientel tendenziell überfordert sind, genauso wie es die Sorgeberechtigten waren.

In den Standards ist viel von den Bedarfen der jungen Menschen und der Familien die Rede, aber wenig davon, welche Funktion eine stationäre Intervention denn haben soll. Seien wir einmal ehrlich: Die Wahrscheinlichkeit, dass bei der Hilfeplanung die Option „stationär“ gezogen wird, ist Funktion von

$p(\text{stationär}) = f(\text{Ausmaß der Verhaltensauffälligkeit; Überforderung der Eltern; broken home; Ratlosigkeit der Helfer; Risiko des Scheiterns ambulanter Interventionen, Gefährdung der jungen Menschen; Gefahr, die vom jungen Menschen ausgeht})$

Je schlimmer der junge Mensch und je desolater die häuslichen Verhältnisse, desto eher kommt es zu einer stationären Hilfe. Entsprechend sehen die Richtungs- und Handlungsziele aus: Veränderungen der Verhaltensweisen des jungen Menschen und Stabilisierung der häuslichen Situation. Da dieses selten und unzulänglich erreicht wird, bleiben jungen Menschen möglicherweise über Jahre in unterschiedlichen Heimen und es bleibt die häusliche Situation unverändert.

Wohlgemerkt spreche ich hier nicht von jungen Menschen, die keine Familie oder familiäre Alternative mehr haben. Dass diese, vor allem wenn sie umfängliche Verhaltensstörungen und psychische Auffälligkeiten haben, auf Dauer in einem familienersetzenden Lebensfeld aufwachsen sollen, wird nicht in Zweifel gezogen. Dieses ist aber nicht das Gros der Heimklientel.

Heimerziehung hat immer auch einen generellen und allumfassenden Erziehungsauftrag, unabhängig von den Zielen im Hilfeplan. Eine Heimgruppe, die es schafft, bei einem normalen Personalschlüssel von fünf Mitarbeitern im Schichtdienst einen geordneten Alltag zu organisieren und ab und zu einmal Zeit für einzelne Jugendliche zu haben (nicht nur nach besonderen Vorkommnissen) und vielleicht so etwas wie eine tragfähige Beziehung zu jungen Menschen aufzunehmen, hat schon viel geleistet. Für eine gezielte systematisch und methodisch fundierte Förderung oder eine Elternarbeit, die den Namen verdient, reicht es in der Regel nicht mehr.

Es gibt Einrichtungen, die individuelle Förderungen oder Therapien hinbekommen, die Eltern in die Maßnahme mit einbinden und die ein schulisches Angebot organisieren können. Diese sind aber rar und wegen der Beschäftigung von qualifizierten Fachdiensten und Förderlehrern relativ teuer.

Die Ausgangsfrage bei einer stationären Unterbringung sollte nicht einem diagnostischen *Warum* sondern einem planerischen *Wozu* folgen. Welcher Zweck wird mit der Heimunterbringung verfolgt? Besonders wenn die Hilfe befristet wird – was die Regel sein sollte –, ist die Frage: Wer kümmert sich wie um die Situation in der Familie und um die spezifischen Probleme des jungen Menschen? Dass dieser außerdem auch versorgt und erzogen werden muss, ist selbstverständlich.

Folgende Zwecke sind denkbar:

1. Beruhigung: Das Familiensystem ist verstrickt in ein konflikthafte Beziehungsmuster. Es geht um Vorwürfe und Schuldzuweisungen, verdeckte und offene Konflikte, um Grenzüberschreitungen, Verletzungen und Gewalt. Die eingeübten Spiele kann niemand unterbrechen und de-eskalieren.

Der Zweck einer stationären Intervention kann darin liegen, die Dynamik des Systems zu beruhigen und die Bedingungen einer Neuausrichtung der Familie, eventuell mit Hilfe einer aufsuchenden Familientherapie, zu schaffen.

Die Gefahr ist, dass der junge Mensch ausgestoßen wird und nach der Neukalibrierung keinen Platz mehr in der Familie hat. Deswegen muss die Unterbringung kurz sein, nicht mehr als ein halbes Jahr, ggf. in mehreren Abschnitten. Auch ist eine 5-Tage-Gruppe denkbar, die auch die Familientherapie übernehmen kann.

2.

Erholung:

Ein häufiges Muster ist die psychische Erschöpfung / der (drohende) psychische Zusammenbruch der Mutter. Junge Menschen, die in der Pubertät die Autorität der Eltern oder der alleinerziehenden Mutter angreifen, bringen ungewollt die Mutter an den Rand des Wahnsinns.

Die Herausnahme des jungen Menschen bei gleichzeitiger Stabilisierung der Mutter, z.B. durch eine sozialräumliche Anbindung oder andere unterstützende Hilfen, kann zu einer Erholung der Mutter beitragen. Die Heimunterbringung sollte auch hier kurz sein (maximal 1 Jahr). Länger hätte sie ohnehin keinen Bestand, weil in diesen Familiensystemen das Kind sofort zurückgeholt wird, wenn die Mutter wieder Kraft schöpft.

3.

Distanzierung:

Wenn das Problem darin besteht, dass der junge Mensch in gefährdende peer-Gruppen gerät, von denen er sich aus Schwäche oder Verführung nicht lösen kann, kann eine räumliche Trennung Distanz schaffen. Das Lernprogramm im Heim besteht aus einer überlegten Lebensplanung („Willst du wirklich Penner oder Verbrecher werden?“) und der Stärkung, „Nein“ sagen zu können.

4.

Verlorene Kindheit nachholen:

Gerade bei Mädchen, die seit Jahren parentifiziert wurden, bricht zu Beginn der Pubertät eine Identitätskrise aus. Eine Trennung von der Familie, zu der sie aber einen intensiven Kontakt halten muss und bei der sie sicher sein muss, dass die Mutter ohne sie klarkommt, kann noch einmal kindliche Bedürfnisse freisetzen. Das Heim muss in diesem Fall keine Entwicklung voranbringen, sondern Gelegenheit zur Regression bieten. Am besten eignen sich hier ländliche Einrichtungen mit Pferden.

5.

Und so weiter

Dieser Katalog ist fortzusetzen und sollte sich an entwicklungspsychologischen und systemischen Theorien und an praktischen Erfahrungen orientieren.

Wenn die Heimerziehung auf diese Weise als Mittel zu einem Zweck definiert wird, wird sich die Frage der Dauer noch einmal neu stellen. Auf jeden Fall sollte die Unterbringung von einem Plan für die Familie und für eine Rückführung oder eine Verselbständigung nach der Hilfe begleitet sein. Die Dauer sollte zwischen 3 Monaten und 1,5 Jahren liegen. Wenn die Familie auf Dauer ausfällt, ist die Dauer nicht begrenzt.

Solche Gesamtpläne müssen von den Sozialarbeiterinnen in den RSDs intensiver eingestiebt und begleitet werden als im üblichen HP-Verfahren. Auch braucht es ein systemisches Fallverstehen, das bei der SIT-Ausbildung vermittelt wird.

Empfehlung: Die Leistungsmengen für stationäre Hilfen müssen heruntergefahren werden. Sowohl die Anzahl der Fallzugänge (Inzidenz) als auch die Durchschnittsdauer der Hilfen müssen gesenkt werden. Stationäre Hilfen müssen verbindlich befristet sein und in einem Zusammenhang mit der Strategie für die Gesamtfamilie stehen und einen definierten Zweck haben.

Dauerunterbringungen in möglichst familienähnlichen Einrichtungen werden unterschieden von zeitlich befristeten Interventionen. Spätestens acht Wochen nach Hilfebeginn muss die Langzeitperspektive klar sein. Die vereinbarten Hilfeplanüberprüfungen müssen genau eingehalten werden.

Durch eine Flexibilisierung der stationären Leistungen sollten Verlegungen wegen Nicht-Passung vermieden werden. Die Abbruchquote ist niedrig zu halten (unter 30%). Krisen, die zu einem Abbruch führen könnten müssen frühzeitig erkannt und angegangen werden.

Finanzielle Effekte

Die Verkürzung der durchschnittlichen Dauer und der Fallzahlen stationärer Unterbringungen hat einen direkten linearen Effekt auf die Leistungsmengen (Hilfedichte). Aber Achtung: Ein Absenken der Ist-Leistungsmengen führt zu Rückzahlungen an SenFin und zu Absenkung der Soll-Leistungsmengen in Zukunft. Bei einem Erfolg ist das Jugendamt also verpflichtet, auch in Zukunft diese Strategie beizubehalten. Abweichungen der Leistungsmengen lassen sich zum Teil durch die jährliche Basis Korrektur abmildern. Finanziell nachteilig wäre es allerdings, wenn der Median der monatlichen Kosten für die stationären Hilfen in Marzahn-Hellersdorf dauerhaft und erheblich über dem Berliner Median läge. Zu einem Anstieg dieser Abweichung, die schon jetzt ein Problem ist, wird es unweigerlich kommen, wenn diese Strategie nicht auf die Mechanismen der KLR abgestimmt wird.

Eine Möglichkeit, diese unerwünschten finanziellen Nebeneffekte zu vermeiden, liegt in der Splittung der Hilfspakete. Die Gesamtmaßnahme muss in zwei Vorgänge mit unterschiedlichen Leistungen zerlegt werden, am besten mit unterschiedlichen Adressaten. Beispiel: Eine stationäre Unterbringung (Fall junger Mensch; Leistungsart 80397) wird vom einem ambulanten Rückführungsmanagement begleitet (Fall Familie; Leistungsart 80397). Oder: Eine stationäre Unterbringung (Fall junger Mensch; Leistungsart 80397) beinhaltet ein Anti-Aggressionstraining (Fall junger Mensch; Leistungsart 80164) und eine Beschulung mittels einer Internetschule (Fall junger Mensch; Leistungsart 80165). Da in ganz Berlin das gleiche Problem besteht, dass Entgelte oberhalb des Median zu finanziellen Nachteilen führen, sollte mit den Trägern verhandelt werden, dass sie die Grundleistungen von Sonderleistungen trennen und getrennte Rechnungen stellen.

Der Nachteil für die Sozialarbeiterinnen liegt auf der Hand: Die Dokumentation (Akte und SoPart) und die Prozesssteuerung sind erheblich aufwendiger. Um die Fallverantwortlichen dazu zu bringen, die inhaltliche Steuerung auf eine verwaltungstechnische und finanzrelevante Steuerung umzustellen, braucht es Vereinfach-

chungen und Anreize. In der neueren Literatur über intelligente Lösungen in Organisationen spricht man von *nudges* („Stupse“ in die gewünschte Richtung). Solche *nudges* in Form eines intelligenten Prozessdesigns müssten entwickelt werden, eine schöne Aufgabe für die Fach- und Finanzsteuerung und eine Arbeitsgruppe von Praktikern. Ich schätze das Problem als lösbar ein.

Controlling

Die Regionalteams brauchen leicht zu verstehende regelmäßige Rückmeldungen über die wesentlichen Steuerungsgrößen, die sie beeinflussen können. Die Taktung dieser Rückmeldungen, die in den Teams hinsichtlich ihrer Bedeutsamkeit aufmerksam diskutiert und hinsichtlich ihrer Handlungsrelevanz bewertet werden sollen, sollte das Quartal sein. Monatliche Rückmeldungen sind zu anfällig für Zufallsschwankungen und könnten die Aufmerksamkeit der Teams absenken. Zweimalige oder gar einmalige Rückmeldungen reichen für die Steuerung innerhalb eines Haushaltsjahres nicht aus.

Die Teams können durch ihre Planungspraxis die Anzahl der stationären Neufälle, die Hilfedauer und die Hilfesplittung direkt beeinflussen. Im Einzelfall stehen natürlich der individuelle Bedarf und die Einschätzung der Notwendigkeit und Eignung des Hilfesettings im Vordergrund. Dennoch sind solche Einschätzungen von subjektiven Faktoren (bias, Gewohnheiten) und von den Optionen abhängig, die in Betracht gezogen werden.

Die Controllingzahlen sollen grafisch aufbereitet sein und Trends und Abweichungen deutlich machen. Folgende Kennzahlen werden rückgemeldet:

- a) Inzidenz im letzten Quartal (Anzahl stationärer Neufälle)
- b) Median der Entgelte im Vergleich zum Berliner Median
- c) Anteil der Hilfen, die gesplittet wurden (%)
- d) Durchschnittsdauer der im letzten Quartal beendeten Hilfen (Monate)

Die Grafiken stellen den Verlauf der letzten acht Quartale dar. Aus den acht Kennzahlen werden der lineare Trend und der gleitende Mittelwert (die letzten drei Quartale) berechnet. Die Budgetvorgaben werden als Bereich eingeblendet (Qualitätskarte), innerhalb dessen Ist-Werte unbedenklich sind.

Die Steuerungsziele sind:

- a) Die Inzidenzrate ist stabil.
- b) Die Mediane im Bezirk entsprechen den Berliner Medianen.
- c) Der Anteil der gesplitteten Hilfen steigt allmählich auf 50%.
- d) Die Dauer nimmt ab (das wird ein langfristiger Trend sein).

Empfehlung: Kürzere und qualitativ hochwertigere stationäre Hilfen haben in der Regel höhere Entgelte. Auch wenn die Fallkosten sinken ist die Überschreitung der Berliner Mediane eine Gefahr, der begegnet werden muss. Dazu bietet sich die Splittung der Kosten einer Komplexhilfe in zwei bis drei Hilfeteilen an, die jede für sich die Mediane einhält. Dazu müssen den Mitarbeiterinnen Verfahrensvereinfachungen und Hilfestellungen zur Verfügung gestellt werden. In vierteljährlichen Controlling-Feedbacks bekommen die Teams einen Überblick über die Entwicklung der Fallzahlen, Durchschnittsdauern, Medianen und gesplitteten Komplexhilfen.

4.4 Exkurs: ambulante Hilfen

Auch die ambulanten Hilfen weisen Budgetüberschreitungen auf, die in der Gesamtbilanz allerdings nicht so sehr zu Buche schlagen (15,5%). Wegen der hohen Überschreitungen der Durchschnittskosten pro Monat bei den Familienhilfen, Erziehungsbeistandschaften und Therapien summiert sich die Budgetüberschreitung immerhin auf 1,5 Millionen.

Im Gegensatz zu den entgeltfinanzierten stationären und teilstationären Hilfen sind die monatlichen Durchschnittskosten durch Steuerung in den RSD leicht zu beeinflussen. Wenn es gelänge, die aufgewendeten Stunden pro Fall auf einen längeren Zeitraum zu strecken, würden die monatlichen Kosten fallen und den Median treffen. Damit wäre der Fall voll ausfinanziert.

Nun wird es in der Praxis so aussehen, dass die erforderliche Intensität der Betreuung sich nicht an den Erfordernissen der KLR richtet. Krisenzeiten wechseln mit ruhigeren Phasen. Eine Lösung liegt in der Genehmigung von Kontingenten für einen Zeitraum, der ausreicht, die Krisenzeiten mit hohem wöchentlichem Bedarf und ruhigere Zeiten, wie Nachbetreuung, Zeiten mit geringerem Bedarf usw. zu decken. Wenn die Gesamtstundenzahl und die Dauer geschickt gewählt werden, liegen die Durchschnittszeiten dicht am Median.

Eine solche Lösung setzt voraus, dass

- dem Leistungserbringer das Vertrauen entgegengebracht wird, die Betreuungsintensitäten über die Zeit nach den Bedarfen der Familie auszurichten;
- die Fallführende nicht den Ehrgeiz hat, jede Änderung des Stundeneinsatzes zu prüfen und zu genehmigen;
- die Gesamtstundenzahl und die veranschlagte Dauer dem Bedarf entsprechen.

Meine Empfehlung geht dahin, Module zu definieren, die für eine bestimmte Zielsetzung Dauer und Gesamtstundenzahl (unter Einhaltung der Monatsmediane) festlegen. Diese Module könnten sein: Rückführungsmanagement, Begleitung nach Rückführung, Wohnungssuche mit jungen Menschen, Trennungs- und Scheidungsbe-

gleitung, Schul-Clearing, Sozialraumintegration für Mütter, Familienkonferenz usw. Der Leistungserbringer ist frei darin, sein Stundenkontingent zeitlich zu verteilen. Eine Erhöhung des Kontingents gibt es nicht. Anschlussmodule sind denkbar.

Am Ende der Hilfe gibt der Betreuer einen Abschlussbericht und einen Stundenachweis. Über- oder Unterschreitungen werden nicht ausgeglichen. Erst am Jahresende wird eine Gesamt-Konsolidierung vorgenommen mit Überträgen auf das kommende Jahr. Die Passung der Stundenkontingente wird evaluiert und ggf. neu festgelegt.

Dieses Verfahren müsste zu erheblichen Verwaltungsvereinfachungen führen und würde sicherstellen, dass die Monatsdurchschnittskosten den Soll-Medianen entsprechen.

Intensive Langzeithilfen für Familien

Schwieriger ist die Steuerung der Hilfen, die über Jahre gehen und mit einer überdurchschnittlich hohen Stundenzahl pro Monat geplant sind. Hier ist ein Ausgleich durch zeitliche Streckung, wie oben vorgeschlagen, nicht möglich.

Sicherlich gibt es Familien, bei denen die Probleme und Dynamiken eine intensivere Betreuung erfordern. Auch ist nicht zu erwarten, dass sich daran mittels gezielter Interventionen grundsätzlich etwas ändert. Dennoch sollte gerade bei diesen Familien überlegt werden, ob nicht zeitlich und thematisch begrenzte Aufträge besser sind. Es besteht sonst die Gefahr, dass die Familie ihre Helfer als ständig verfügbare Ressource in ihr Familiensystem einbaut und die professionell gedachte Beziehung zwischen Familie und Betreuerin allmählich zu einer „Freundschaftsbeziehung“ wird. HzE ist eine Intervention. Wenn die Isolation der Familie ein Dauerproblem ist, muss gezielt an der Integration und an der Verfügbarkeit normaler sozialer Beziehungen gearbeitet werden (Ressourcenkarte!).

Controlling

Wie bei den stationären Hilfen wäre es für eine Umsteuerung auf modulare, kontingentgesteuerte und mediankonforme Hilfen nützlich, wenn das Controlling regelmäßig rückmeldete, mit welcher Dauer ambulante Hilfen (Durchschnittsdauer / Monat) mit welchen Durchschnittskosten durchgeführt werden. Außerdem sollte geprüft werden, wie viele Neufälle es im Monat oder Quartal gibt. Die Steuerungsziele sind:

- Die Anzahl der Neufälle ist konstant (eventuell leichte Steigerung durch Anschlusshilfen statt Dauerhilfen oder durch gesplittete Komplexhilfen).
- Die Mediane werden eingehalten.
- Die Durchschnittsdauer wird beibehalten (Längere Dauer bei hohen Kontingenten und kürzere Dauer bei potenziellen Langzeithilfen halten sich die Waage).
- Die Gesamtkosten für ambulante Hilfen dürfen steigen, wenn im Gegenzug stationäre Kosten eingespart werden (strategisches Ziel: Ambulantisierung).

Hinweis zum Clearing und zu den therapeutischen Hilfen

Es ist nicht nachzuvollziehen, warum es so vieler Stunden bedarf, um ein ambulantes Clearing durchzuführen. Die Fragestellungen sollten so präzise sein, dass mit einigen Explorationen, Haus-, Schul- oder Arztbesuchen und klärenden Gesprächen ein empfehlender Bericht erstellt werden kann.

Die Möglichkeit einer aufsuchenden Familientherapie ist zu begrüßen und sicherlich oft hilfreich. Dass zum Teil hierfür mehr als 100 Stunden veranschlagt werden, ist allerdings nicht nachvollziehbar. Therapien unterscheiden sich von pädagogischen Begleitungen und Förderungen darin, dass es um Interventionen geht, die ein verhärtetes Familienmuster verstören und auflösen sollen und Kommunikation wieder in Gang bringen. Dafür müssen die Therapiesitzungen eine gewisse Exklusivität haben. Bei zu vielen Sitzungen besteht die Gefahr, dass der Therapeut seine fachliche Distanz verliert bzw. die Klienten nur lernen, sich in familientherapeutischen Sitzungen geschickt zu verhalten. Nach meiner Erfahrung sind mehr als 15 Sitzungen in einem Zeitraum eines halben Jahres nicht sinnvoll (= 2 Therapeuten * 1,5

Stunden + 2 Stunden Fahrzeiten und Reflexion* 15 Sitzungen = 75 Stunden). Methodisch sollte man es auch einmal mit Kurztherapien versuchen.

Empfehlung: Ambulante Hilfen werden grundsätzlich als familienbezogene Interventionen verstanden, auch wenn sich die Leistung auf ein einzelnes Familienmitglied bezieht.

Intensive Hilfen mit mehr als 8 Wochenstunden werden bei gleicher Gesamtstundenzahl auf eine längere Dauer vereinbart, die intensive, weniger intensive und Nachbetreuungsphasen umfasst. Die Mediane werden eingehalten. Dazu bekommen die Mitarbeiterinnen eine Handreichung und eine Einweisung.

Langzeithilfen werden in Phasen aufgeteilt mit jeweils klaren Zielen. Am Ende einer Phase werden die Mitarbeit der Familie, die Wirksamkeit, die Eignung und die weitere Notwendigkeit überprüft. Auch hier ist die Einhaltung der Mediane zu beachten.

Es sollte geprüft werden, ob eine modulare Strukturierung ambulanter Hilfen die Klarheit bei der Leistungsbemessung nicht erhöhen könnte und den Steuerungsaufwand nicht verringern könnte.

Bei Clearingaufträgen und bei familientherapeutischen Interventionen sollten die Stundenzahlen gekürzt werden.

4.5 Sozialräumliche Vernetzung und sozialräumliche Hilfen

Das Projekt Sozialraumorientierung hat in Berlin nicht die gewünschten Effekte gebracht. Dazu blieb die Idee zu sehr im Theoretischen stecken. Außerdem stellte sich bald heraus, dass die Jugendhilfestellung durch SenFin die Sozialraumaktivitäten der RSD nicht nur nicht belohnte, sondern zu einer Reduktion der Personalschlüssel führte.

Trotzdem investieren die regionalen Teams viele Aktivitäten, um vor Ort Netzwerke aufzubauen, auf die im Einzelfall zurückgegriffen werden kann. Mehrere gelungene Bündnisse sind mir als Beispiele genannt worden, die aber meistens nur so lange funktionieren, wie sie von Personen gestützt werden. Auf eine strukturell gesicherte enge Kooperation zwischen Schulen, KiTa, Psychiatrie, Polizei zur Lösung von Problemen kann nicht zugegriffen werden. Als Erklärung wird bei den Schulen angeführt, dass diese mit der Inklusion von Schülern mit besonderem Förderbedarf und mit Integrationsklassen für Migrationskinder überfordert sind. Sie erwarten eher schnelle Hilfen vom Jugendamt, als selber ein Teil der Lösung zu sein.

Trotzdem ist der Weg natürlich richtig, durch Vernetzung und Kooperation die Optionen zu erweitern, in Einzelfällen bedarfsgerechte sozialraumorientierte Lösungen zu finden.

Eine strukturell bereits vorhandene Möglichkeit kann in den Zentren für Kinder, Jugendhilfe und Familien liegen. Diese befinden sich in räumlicher Nähe zu den Regionalteams und pflegen einen engen fachlichen Kontakt zu den Fallverantwortlichen im Jugendamt. Allerdings sind niedrigschwellige präventive Hilfen nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Die Finanzierung der Teams in den KJFZ stützt sich im Wesentlichen auf die Einzelfallbeauftragung über Fachleistungsstunden. Nur 10% bis 15% der personellen Kapazitäten sind über Fördermittel abgedeckt. Will man die Teams erhalten, müssen ausreichend ambulante Hilfen zur Erziehung vergeben werden, was wiederum die Kosten für HzE im Bezirk steigen lässt.

Würde die finanzielle Absicherung der KJFZ zu 50% über Fördermittel erfolgen, würden kostenneutral viel mehr Möglichkeiten entstehen, sozialraumorientiert, niederschwellig und präventiv arbeiten zu können.

Informationspflichten und Datenschutz

In den RSD wurde das Problem benannt, dass die Mitarbeiterinnen oft eine HzE vorziehen, weil diese Hilfen verbindlicher sind und Rückmeldungen über den Verlauf der Hilfen bei den Fallverantwortlichen ankommen. Bei der „Überweisung“ an die KJFZ oder an die Erziehungsberatung bekommen die RSD oft nicht mit, ob die Familien dort überhaupt ankommen und „in guten Händen“ sind. Als Grund wurde u.A. der Datenschutz angeführt.

M.E. muss es den Mitarbeiterinnen möglich sein, auch bei Hilfen außerhalb von HzE darüber informiert zu werden, ob die Familie von der anderen Stelle übernommen wurde und ob die avisierte Hilfe funktioniert. Falls hier der Datenschutz berührt ist, müsste eine juristische Klärung erfolgen. In jedem Fall könnte die Familie nach einer Beratung im RSD ihr Einverständnis geben, dass die Sozialarbeiterin sich bei der empfohlenen Stelle erkundigt. Falls Familien dem Rat nicht folgen oder sozialräumliche Unterstützung abbrechen, sollte die Beraterin im RSD sich bei der Familie nach den Gründen erkundigen.

Empfehlung: Die sozialräumliche Vernetzung wird weiter intensiviert. Kooperationsvereinbarungen sollten schriftlich fixiert und regelmäßig überprüft werden. Um die Optionen einer niederschweligen und präventiven Jugendhilfe zu erweitern, sollten mehr Stellen in den KJFZ mit Zuschüssen ausfinanziert werden. Im Gegenzug übernehmen die Träger die Verantwortung für eine sozialräumliche Arbeit mit den Familien, die vom RSD überwiesen werden. Über den Verlauf werden mit dem Einverständnis der Familien die Fallverantwortlichen informiert.

4.6 Steuerung in den Regionalteams

Meine Frage nach den Kriterien der Steuerung erzeugte in den RSD etwas Irritation. Nach meiner Präzisierung, dass es doch Kriterien geben müsse, nach der die Notwendigkeit und die Eignung einer Leistung beurteilt werde und dass es doch sicherlich so sei, dass bei mehreren Möglichkeiten des Fallverstehens und bei mehreren Optionen für eine Hilfe bestimmte Abwägungen vorgenommen werden, kamen übereinstimmend folgende Reaktionen:

Die Notwendigkeit ergebe sich in mehr als 50% der Fälle aus dem Kinderschutz. Auch in den übrigen Fällen sei das Kindeswohl nicht gesichert. Eine Leitungskraft fasste das so zusammen: „Wenn jemand zum Jugendamt kommt, kann man mit Sicherheit davon ausgehen, dass ein gravierendes Problem vorliegt.“

Optionen, die zur Auswahl stehen, gebe es in der Regel nicht. Die geeignete Hilfe ergebe sich sozusagen logisch aus dem Fallverstehen, das sich aus einer Fülle von Informationen zusammensetzt. Überprüft werden das Problemverständnis und die Planungsidee im Vier-Augen-Gespräch mit Kolleginnen oder der Leitung oder in Fallteams. Auch der interne Antrag für eine Hilfe werde ja von den Leitungskräften geprüft.

Bei der Auswahl der Leistungserbringer greifen die Fallverantwortlichen auf ihre Erfahrung mit Trägern oder einzelnen Helfern zurück. Bei den stationären Unterbringungen stelle sich die Entscheidung zwischen mehreren Anbietern / Konzepten nicht, weil man froh sei, dass man überhaupt einen freien Platz gefunden hat.

Bei der Frage nach den finanziellen Überlegungen wurden diese bei allen Sozialarbeiterinnen und Leitungskräften hintangestellt. Wie gesagt, oft gebe es ohnehin nur eine Möglichkeit und finanziell sei nichts zu steuern. Die fachliche Einschätzung und die zur Verfügung stehende Lösung bestimmen das Resultat.

Fazit: Der Prozess vom Erstkontakt bis zum Installieren einer Hilfe wird nicht als Steuerungsvorgang verstanden und erlebt. Aus dem, was von den Klienten an die

Fallverantwortliche herangetragen wird, emergiert quasi automatisch eine sozialpädagogische Diagnose, der dann eine vermutlich angemessene Hilfe zugeordnet wird. Die Auswahl des Trägers ergibt sich ebenfalls automatisch aus Vorerfahrungen und realen Möglichkeiten. Die Fallbesprechungen, an denen ich teilnehmen konnte, haben sich darauf beschränkt, den Gedankengang nachzuvollziehen. Eine Suche nach einem alternativen Problemverständnis oder anderen Hilfeansätzen habe ich nicht beobachten können.

Empfehlung: Der gesamte Vorlauf bis zur Festlegung des Hilfeplanes sollte als Entscheidungsprozess verstanden werden. Während dieses Prozesses sollten immer wieder Alternativen in Betracht gezogen werden. Falls die Fallverantwortliche zu früh von eigenen Hypothesen oder der Familiendynamik in einen Denk- und Handlungszwang gerät, muss eine Art Intervision Alternativen offenhalten.

Wenn Gefahr im Verzug ist, kann ein solcher offener Prozess kontraproduktiv sein und man macht das, was getan werden muss. Aber spätestens danach sollte der Fall rekonstruiert werden und eine überlegte Planung für das weitere Vorgehen erfolgen.

Als Anregung für die Entscheidungsschritte sind folgende Aspekte zu bedenken:

- Braucht die Familie überhaupt eine Hilfe vom Jugendamt?
- Mit welchem erzieherischen Problem kommt die Familie nicht klar?
- Welche Funktion wird dem Jugendamt von der Familie zugedacht?
- Was hat die Familie oder haben einzelne Mitglieder von dem Problem?
- Welches sind die Wünsche und Eigenerklärungen der Familie? Sind diese ein Teil des Problems oder ein sinnvoller Lösungsansatz? (Systemkritischer Ansatz beim Erkunden der Wünsche der Familie!)
- Welche Bedarfe sind zentral und wesentlich bei dem bisherigen Verhindern von Lösungen?
- Welche Systembedingungen sind überhaupt veränderbar (objektiv, bezogen auf die Motivation und die Machtverhältnisse in der Familie)?
- Wo könnte der Hebel für Veränderungen liegen?
- Wer würde an Lösungen mitarbeiten und wer würde sie verhindern?

- Welche Jugendhilfeleistungen haben die besten Chancen für eine Veränderung / Lösung / Verbesserung?
- Welches Konzept müsste ein Träger vorhalten?
- Wo gibt es geeignete Anbieter, die freie Kapazitäten haben?
- Kommen Leistungserbringer und Familie miteinander klar?

Ich habe die Erwartung, dass die SIT-Ausbildung den Steuerungsprozess zwischen Anfrage und Hilfeplan-Festlegung qualifizieren wird.

4.7 Finanzsteuerung im Bezirk

Die Makrosteuerung beschäftigt sich mit dem Gesamtbudget HzE, Eingliederungshilfe, Hilfe bei Krankheit, Integrationshilfen für UMA usw. Das Ziel der Makrosteuerung ist es, auf der Basis von Ist-Zahlen des Vorjahres und mittels retrospektiver Basiskorrektur nach den Regeln der Zuweisungslogik von SenFin möglichst auskömmliche Finanzaufweisungen für den Bezirk zu bekommen. Bei Abweichungen analysiert die Finanzsteuerung die Ursachen und gibt Empfehlungen für die Leitung des Jugendamtes.

Die Mikrosteuerung ist die Schnittstelle zu den operativen Kernprozessen in den Regionen und Quartieren. Aus den prospektiven Zuweisungen und Planungsgrößen ergeben sich Unterbudgets, die der Aufbauorganisation folgen. Die Steuerungsgrößen zur Einhaltung der Planvorgaben sind die Leistungsmengen und durchschnittlichen Kosten pro Monat. Die Leistungsmengen wiederum hängen ab von dem Fallaufkommen und der Hilfedauer. Mengen und Kosten werden monatlich erfasst und bieten die Möglichkeit, Abweichungen früh genug zu begegnen. In welcher Weise ein Ausgleich zwischen der Finanzplanung und -steuerung und den fachlichen Entscheidungen zu finden ist, bleibt die Aufgabe der Regional- und Teamleitungen. Ein Herunterbrechen der Planvorgaben auf den einzelnen Mitarbeiter ist nicht vorgesehen und auch nicht zu empfehlen.

Folgende Empfehlung für das Controlling der Mikrosteuerung möchte ich hier ergänzen:

Zeitreihen und Trends

Bei kleinen Einheiten spielen nicht beeinflussbare Zufälle eine größere Rolle als bei der Makrosteuerung. Es reicht, wenn in einem Monat in einem Team zufällig die Krisen in drei kinderreiche Familien eskalieren und alle Kinder stationär untergebracht werden müssen. Oder aufgrund zufälliger personeller Engpässe werden Hilfeplangespräche verschoben und deswegen weniger Hilfen beendet als durch-

schnittlich zu erwarten. Zufallseffekte müssen von systematischen Entwicklungen unterschieden werden. Systematische Effekte, wie dauerhaftes Überschreiten der Entgelte (im Vergleich zum refinanzierten Median) oder Anstieg der Fallzahlen und Hilfedauer (führt zu Anstieg der Hilfedichte), müssen frühzeitig erkannt und mit einer Gegensteuerung oder einer Plan-Angleichung beantwortet werden.

In den Controlling-Hinweisen auf der Mikroebene muss den Mitarbeiterinnen in den Regionen eine Hilfestellung gegeben werden, wie zufällige Schwankungen und bedeutungsvolle Trends unterschieden werden können. Dazu schlage ich Zeitreihen mit Trendberechnungen vor:

Nach jedem Quartal werden die steuerungsrelevanten Kennwerte in eine Zeitgrafik eingetragen. 10 bis 12 Quartale dürften ausreichen, um Abweichungen und Trends zu erkennen. In den folgenden Grafiken werden folgende Kennzahlen aufbereitet:

- a) Prävalenz: Das sind die monatlichen laufenden Fälle des beobachteten Quartals (Anzahl der Leistungen / 3)
- b) Inzidenz: Das sind die Neufälle pro Monat / (Anzahl der Neufälle / 3)
- c) Durchschnittliche Dauer nach Abschluss der Hilfen
- d) Bisherige Laufzeit der noch laufenden Hilfen
- e) Median der monatlichen Kosten der Neufälle im Vergleich zu dem jeweils gültigen Berliner Median
- f) Median der monatlichen Kosten der laufenden Fälle im Vergleich zu dem jeweils gültigen Berliner Median
- g) Anteil der gesplitteten Kombihilfen.
- h) Ggf. andere steuerungsrelevante Kennzahlen.

Die Entwicklungen werden als Linien dargestellt, über die eine Trendlinie gelegt wird, die die Entwicklung der nächsten 4 Quartale prognostiziert. Geeignet sind lineare oder logarithmische Trends. In den Beispielgrafiken (Abbildung 1 bis Abbil-

dung 4) werden fiktive Zahlen verwendet. Die Tabellen können im Reporting so aufbereitet werden, dass die Grafiken je nach Detaillierungsgrad zwischen Gesamt - Region - Team gewechselt werden können.

Abbildung 2: Fallzahlentwicklung

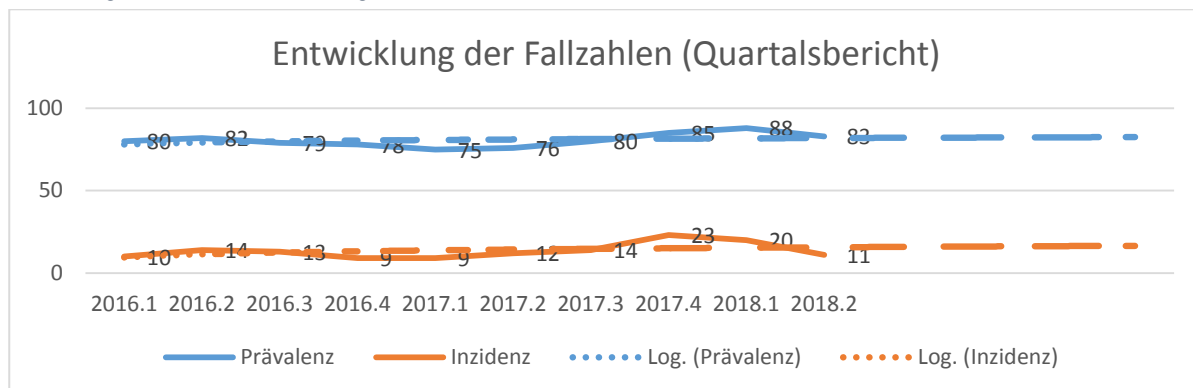


Abbildung 3: Dauer stationärer Hilfen

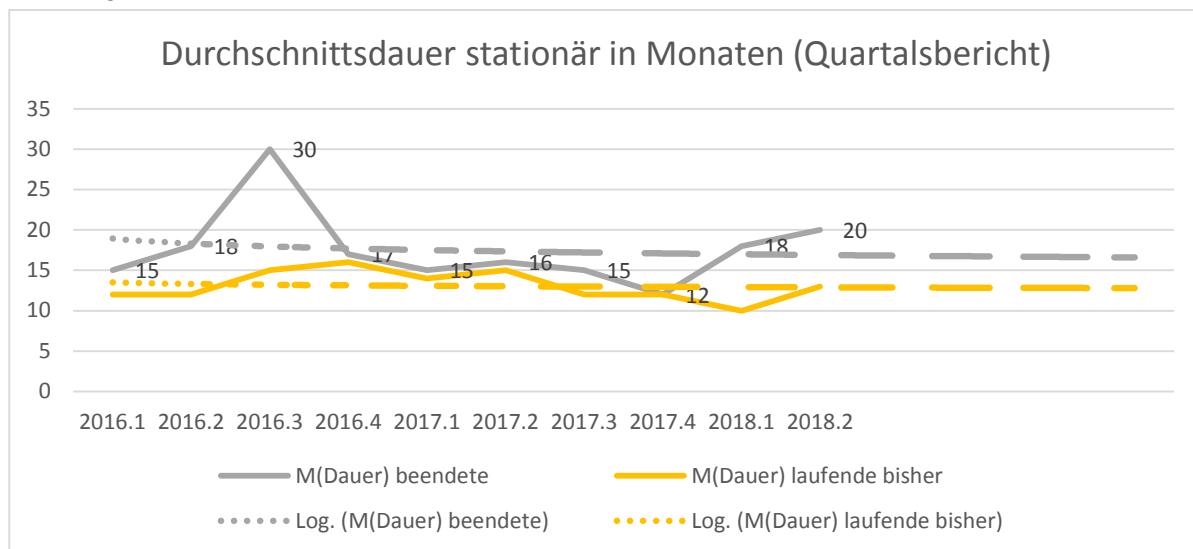


Abbildung 4: Kostenentwicklung stationär

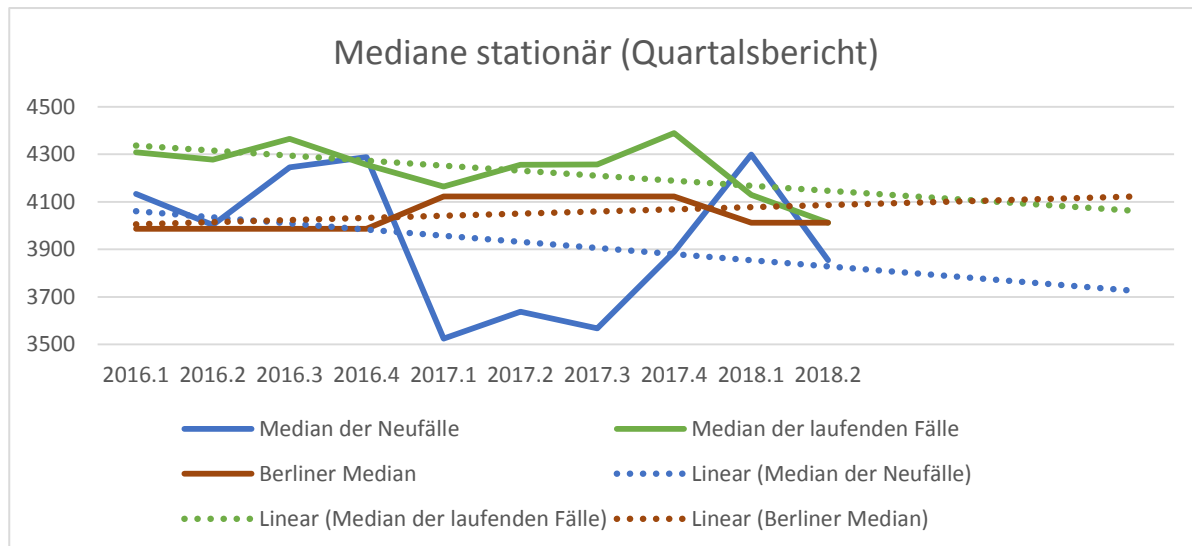
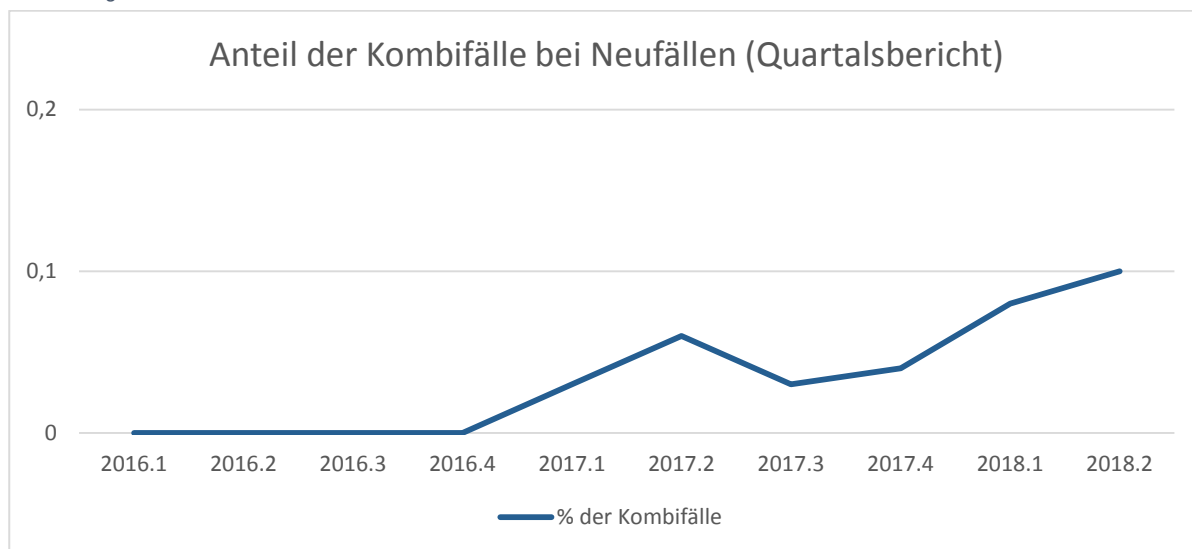


Abbildung 5: Kombihilfen



Empfehlung: Die Budget-Vorgaben und die Controlling-Rückmeldungen in die Regionen und Teams müssten stärker beachtet werden. Den Teams muss klar sein, mit welchen Entscheidungen sie die Finanzergebnisse des Bezirks verbessern können. Die Rückmeldungen sollten sich auf nur wenige Kennzahlen beschränken, die von den Mitarbeiterinnen bei der Hilfeplanung beeinflusst werden können. Ich schlage für die wichtigsten Leistungsarten quartalsweise die Rückmeldung von Zeitreihen

vor (Fallaufkommen, Hilfedauer, Kosten-Mediane, Splitting der Hilfen). Die Nützlichkeit von Soll-Wert-Vorgaben oder innerbezirkliche Vergleiche müsste überprüft werden. Möglicherweise sollten diese nur auf der Leitungsebene zur Anwendung kommen.

4.8 Fachsteuerung im Bezirk

Im Bezirksjugendamt stehen zwei Mitarbeiterinnen als Stabsstelle für Fachsteuerung zur Verfügung. Beide haben Anfang 2018 ihre Arbeit in der Nachfolge von Frau Dr. Gappa angetreten. Insofern ergibt sich die Gelegenheit, die Fachsteuerung noch einmal neu auszurichten.

Falls Empfehlungen aus dieser Evaluation strategisch umgesetzt werden sollen, bietet es sich an, die Umsteuerung und Implementierung anderer Verfahren und Haltungen zur Aufgabe der Fachsteuerung zu machen. Einige der strategischen Umsteuerungen brauchen einen langen Atem und eine Koordination an verschiedenen Stellen der Organisation. Auch sollten die Veränderungen in ihrem systemischen Zusammenhang im Auge behalten werden, um Synergien zu nutzen oder negative Rückkopplungen und unerwünschte Nebeneffekte frühzeitig zu erkennen.

Change Management ist oft zu kurzzeitig angelegt und steuert die einzelnen Komponenten vereinzelt und linear. Organisationen sind lebendige komplexe Systeme, die in ihrer Gesamtheit gesehen werden müssen. Aus diesem Grund hinterlasse ich den Mitarbeiterinnen ein systemdynamisches Modell des Jugendhilfesystems von Marzahn-Hellersdorf mit den relevanten Systemteilen (Elementen, Agenten) und Beziehungen (Holland, 2014). Mittels der Simulationssoftware HERAKLIT 3.0. (Vester, 2005; Bandte, 2007; Honegger, 2008; Herrmann, 2008; „HERAKLIT-Software - KHSweb.de Bildungssoftware GmbH“, o. J.) können Entwicklungen für einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren prognostiziert und bewertet werden. Ein entscheidender Vorteil liegt darin, dass die Einflüsse von Systemveränderungen getestet werden können, um so den stärksten *impact* und eine optimale zeitliche Taktung zu erreichen. Das Modell wird in diesem Bericht nur kurz vorgestellt (Abschnitt 5).

Sicherlich ist es wichtig, sich innerhalb der Organisation und mit den Partnern, insbesondere mit den lokalen Jugendhilfeträgern auf Ziele, Standards und Haltungen zu verständigen. Dazu gibt es bereits eine gute Vorarbeit in Form von Positionspapieren, die auf dem Laufenden gehalten werden sollten. Über die Formulie-

ung von gemeinsamen Positionen hinaus sollte aber in jedem Fall erreicht werden, dass daraus verbindliche Handlungen erwachsen, die einen Einfluss auf die Prozesse und damit auf die Ergebnisse haben. Deswegen sollte es die Aufgabe der Fachsteuerung sein, aus Leitlinien Verfahrensbeschreibungen, Schulungskonzepte und andere Qualifizierungsmaßnahmen und Vereinbarungen abzuleiten, die dann über den Dienstweg für die Mitarbeiterinnen des Jugendamtes verbindlich gemacht und mit den Partnern rechtsverbindlich vereinbart werden.

Am wirksamsten sind Handlungs- und Handlungsänderungen dann zu erreichen, wenn psychologische Stupse (*nudges*) (Thaler, Sunstein, & Bausum, 2017) eingesetzt werden. Solche kleinen, aber effektiven Hilfen können einfache Merkkarten, intuitiv zu verstehende Controlling-Grafiken, klug durchdachte Formulare oder die prozesshafte Menüführung in SoPart sein. Wenn beispielsweise erreicht werden soll, dass bei drohender Medianüberschreitung eine längere Dauer angesetzt wird (ambulant; siehe 0), oder bei teuren stationären Kombihilfen ein Leistungs-Splitting eingebaut wird (siehe 4.3), könnten in den Formularen und bei der Bedienung der Software Hinweise und Vereinfachungen eingebaut werden, die Mehrarbeit reduzieren und das Vorgehen als logisch folgerichtiges Handeln plausibel erscheinen lassen. Hier ist Kreativität und ein psychologisches Gespür für kognitive Abläufe und Entscheidungslogiken gefragt.

Eine Schwerpunktaufgabe für die Fachsteuerung sollte für die nächste Zeit sein, das Angebot stationärer Leistungserbringer zu sichten und zu sortieren. Elternarbeit und Familienbezug der Maßnahme, Verfügbarkeit von freien Plätzen, leistungsgerechte Entgelte und Qualität der Zusammenarbeit mit dem Jugendamt sollten mit den Trägern kommuniziert werden und in einen Katalog geeigneter stationärer Leistungsanbieter einmünden, der allen Mitarbeiterinnen in den Regionalteams als Handreichung dienen kann. Außer einer Befragung und möglicherweise Inaugenscheinnahmen der Einrichtungen sollte die Fachsteuerung stichprobenartig Verläufe in Akten auswerten und bei besonders guten oder schlechten Verläufen die Sozialarbeiterinnen / Teamleitungen hören. Wenn in dem Portfolio der Anbie-

ter bestimmte gebrauchte Konzepte fehlen, sollten geeignete Träger angesprochen oder an bezirkseigene Angebote gedacht werden.

Weitere Baustellen sind die Förderung der Netzwerke mit Schulen, KiTa, Arbeitsverwaltung, Sozialamt, Psychiatrie, Polizei und Justiz.

Die Koordination von Opti 2, insbesondere die Schulung in SIT in den Regionalteams und bei den lokalen Trägern, sollte bei der Fachsteuerung liegen. Die fachlichen und fiskalischen Effekte sollten evaluiert werden und in einem jährlichen Fortschrittsbericht veröffentlicht werden. Überhaupt wäre es nützlich, die unterschiedlichen Aktivitäten einem jährlichen *monitoring* zu unterziehen, das jugend-
amtsintern sorgfältig kommuniziert und nach außen transparent gemacht wird. Bei solchen Berichten sollte man sich die Mühe machen, auch unter werbenden Aspekten immer wieder zu einem Veränderungsprozess zu motivieren. Organisationsentwicklung kann zu einer sehr trockenen, manageriellen Angelegenheit werden, die leicht in den Verdacht gerät, nur den finanziellen Sparzielen zu dienen. Es muss gelingen, in der Sprache und Darstellung klarzumachen, dass der Bezirk Marzahn-Hellersdorf auf dem Weg ist, zum besten Jugendamt in Berlin zu werden. Vielleicht fällt jemandem ein zugkräftiges Motto ein.

Empfehlung: Die Stabsstelle Fachsteuerung sollte als Koordinationsstelle eingesetzt werden für den Umbauprozess der Jugendhilfe in Marzahn-Hellersdorf. Das beinhaltet die fortzusetzenden Maßnahmen aus Opti 1, die verstärkte Familienorientierung aus Opti 2 und Empfehlungen aus der vorliegenden Evaluation, sofern diesen gefolgt wird.

Die Primärziele sind die Implementierung von SIT, die Qualitätsentwicklung der stationären Angebote und in enger Abstimmung mit der Finanzsteuerung die Sensibilisierung der Hilfeplanung für die finanziellen Ziele und „Spielregeln“.

Um die zahlreichen Baustellen zusammenzuhalten empfehlen wir die systemische Gesamtschau der Projekte mittels HERAKLIT III und ein geeignetes Berichtswesen

(mündlich pro Quartal und ein Jahresbericht). Bei Projektabweichungen oder Widerständen wird sofort die Leitung eingeschaltet. Mittels einer dichten internen Kommunikation wird für das Gesamtvorhaben geworben und informiert.

4.9 Leistungsangebote der Träger

Die Qualität der Leistungserbringer scheint sehr unterschiedlich zu sein. Besonders über die stationären Hilfen herrscht in den RSD große Unzufriedenheit. Die Elternarbeit und die spezifische Förderung von jungen Menschen lassen zu wünschen übrig. Da die Nachfrage nach Heimplätzen größer ist als das Angebot, haben die Mitarbeiterinnen erstens große Mühen, überhaupt freie Plätze zu finden, und zweitens das Gefühl, dass die Heimträger sich nicht sonderlich um eine hohe Qualität bemühen, weil sie keine Belegungsschwierigkeiten haben. Eine Ausweitung des Angebotes ist nicht zu erwarten, da die Anbieterseite auch mit dem Fachkräftemangel zu kämpfen hat und Heime sich bei Entgelten in Höhe des Berliner Median wirtschaftlich nicht rechnen.

Das stationäre Problem ist für einen einzelnen Bezirk nicht zu lösen, da viele Einrichtungen in die Zuständigkeit anderer Jugendämter gehören oder als Berliner Einrichtungen die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach SGB VIII § 78a mit der Senatsverwaltung abschließen. Qualitätsdialoge finden selten statt und haben keinen spürbaren *Impact*. Den Beitrag des Bezirks zur Qualitätsentwicklung in den stationären Hilfen habe ich in den Abschnitten 4.3 und 0 beschrieben.

Etwas größer sind die Gestaltungsmöglichkeiten bei den ambulanten Hilfen, schon allein wegen der größeren räumlichen Nähe. Eine genaue Hilfeplanung, die auch den Leistungserbringer mit in die Verantwortung nimmt, und eine wirkungsorientierte Steuerung dürften auf Dauer den Trägern genug Hinweise geben, was erwartet wird und welche methodischen Zugänge erfolgreich sind.

Regelmäßige bezirksinterne Qualitätsdialoge sollten zu Standards führen, die beide Seiten als zielführend und realisierbar akzeptieren. Allerdings sollten solche Dialoge mehr an der alltäglichen fallbezogenen Praxis orientiert sein und sich weniger mit abstrakten Formulierungen zufriedengeben, die zwar anspruchsvoll sind, aber für die Praxis wenig hilfreich. Vielleicht bräuchte es dafür über eine vorhandene Partnerschaftlichkeit hinaus auch eine produktive Streitkultur.

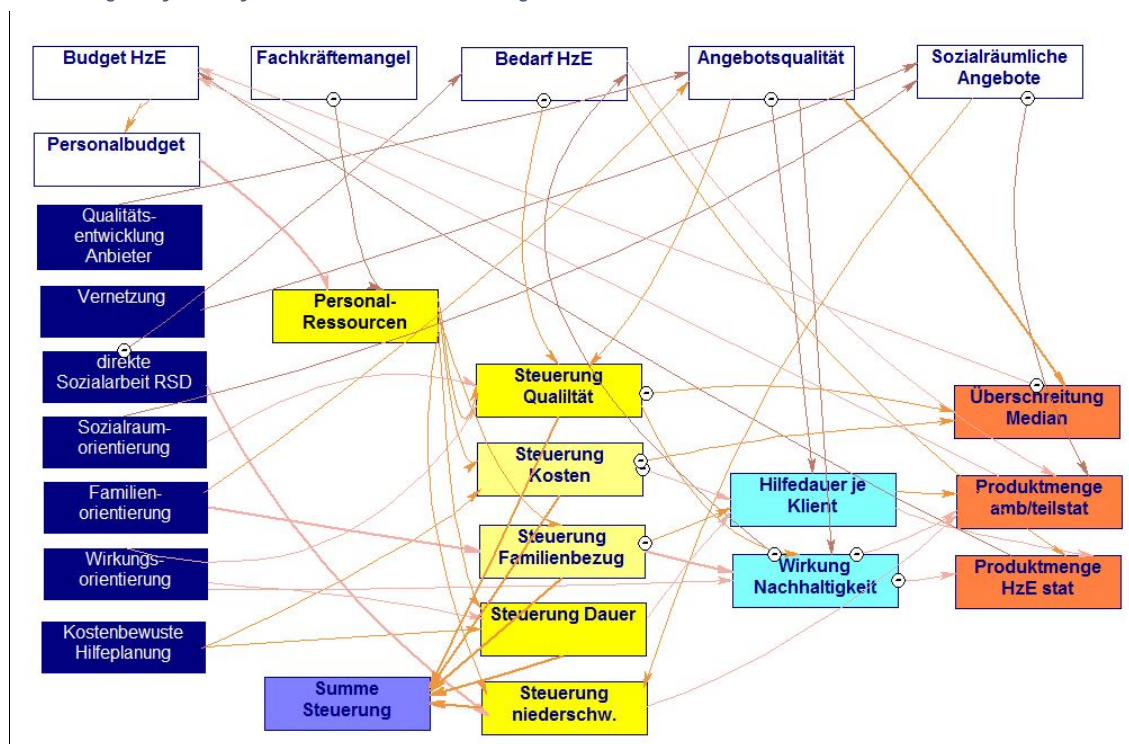
Empfehlung: Zusammen mit SenJug und den anderen Berliner Bezirken wird dafür gesorgt, dass die Qualität der Heimangebote steigt. Auch müssten mehr Plätze vorgehalten werden, damit passgenaue Auswahlen möglich sind und eine gewisse Konkurrenz zwischen den Trägern für mehr Innovation und Qualität in den Einrichtungen sorgt. Qualitätsdialoge und Rückmeldungen an Träger ambulanter Dienste führen zu einer Qualitätssteigerung der bezirklichen Angebote.

5 Systemmodell und Szenarien-Modellierung.

Systeme unterliegen einer Eigendynamik. Diese und die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Elementen muss man verstehen, will man mit strategischen Eingriffen zu anderen Prozessen und Ergebnissen kommen.

Mittels einer Modellierungssoftware (HERAKLIT III) habe ich die wesentlichen Zusammenhänge im Zusammenhang mit der Jugendhilfesteuernung in Marzahn-Hellersdorf abgebildet (Abbildung 5). Oben in der Grafik sehen Sie wichtige Rahmenbedingungen, die sich zum Teil von allein mit der Zeit ändern, wie z.B. der Fachkräftemangel und die Jugendhilfebedarfe, bei denen wir in den nächsten Jahren eine kontinuierliche Zunahme erwarten.

Abbildung 6: systemdynamisches Modell der Jugendhilfe MH

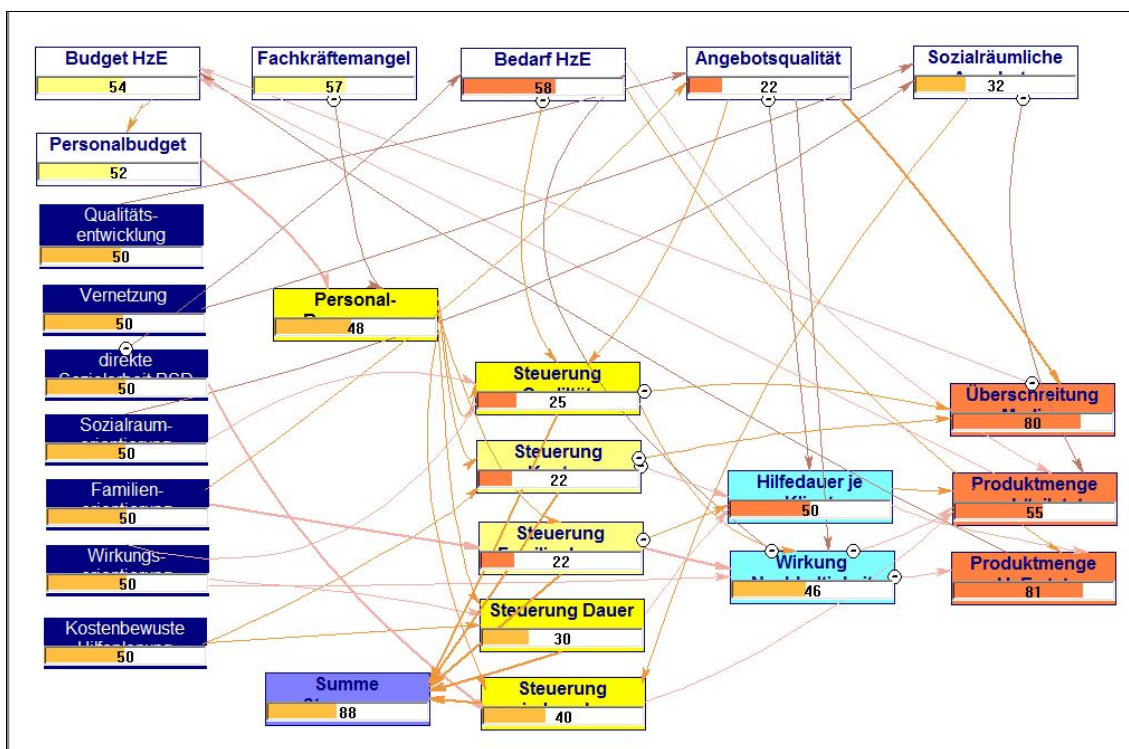


Recht unten (orange) sind die Zielvariablen, die beeinflusst werden sollen: weniger Medianüberschreitung, weniger stationäre Leistungsmengen. Änderungen kann man nur erreichen, wenn sich in den Feldern etwas verändert, deren Pfeile auf das zu

ändernde Feld zeigen. Die sogenannter *enabler*, also Variable, die etwas bewirken füllen den Rest der Oberfläche auf. Der zentrale Hebel für Veränderungen ist die Qualifizierung der Steuerung durch die regionalen Teams.

In dem Modell braucht es Maßnahmen, um Bewegungen in Gang zu setzen. Wenn ein Impuls gesetzt ist, pflanzen sich die Effekte im Laufe der Zeit bis zu den Zielvariablen durch, die ihrerseits wieder Rückkoppelungseffekte haben, z.B. zu den Budgetzuweisungen durch SenFin. Das System bewegt sich Quartalschritten. Ich habe die Simulation auf 7 Jahre = 28 Quartale eingestellt. Sehen wir uns zunächst an, was passiert, wenn nichts unternommen wird (Abbildung 6).

Abbildung 7: Zustand nach 28 Quartalen ohne Intervention



Das Gesamtsystem ist im Wesentlichen im gleichen Zustand wie vor sieben Jahren. Die Zunahme der Hilfebedarfe und des Fachkräftemangels hat alles die Steuerungsqualität um 12% absinken lassen (Abbildung 7). In eine Gesamtbewertung las-

sen wir alle entscheidenden Prozess- und Ergebnisvariablen mit unterschiedlichem Gewicht einfließen (Abbildung 8).

Abbildung 8: Steuerungsqualität nach 7 Jahren, ohne Intervention

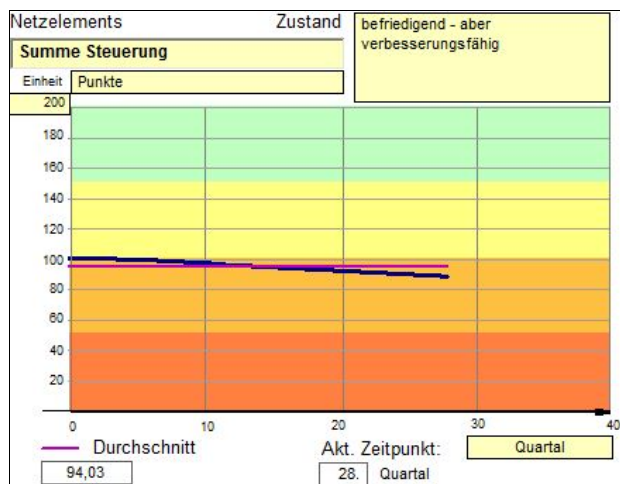


Abbildung 9: Gewichtung der Qualität des Gesamtsystems

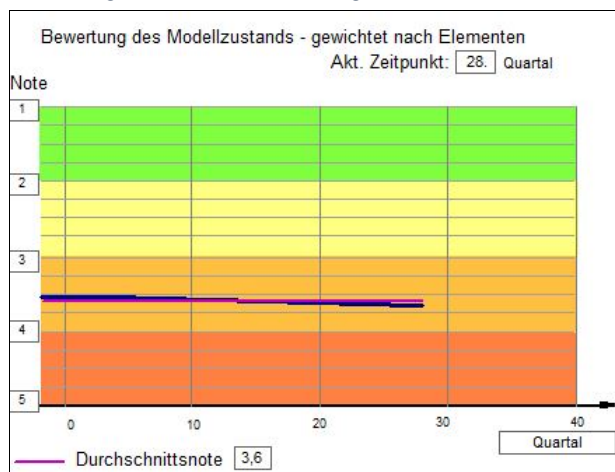
Netzelement	Zustand	Einheit	Note	Gewicht abs. %
1) Steuerung Qualität	36	Punkte	3,56	1 6
2) Steuerung Kosten	22	Punkte	4,12	1 6
3) Steuerung Familienbez	22	Punkte	4,12	1 6
4) Steuerung Dauer	30	Punkte	3,80	1 6
5) Steuerung niederschw.	40	Punkte	3,40	1 6
6) Wirkung Nachhaltigkeit	50	Punkte	3,00	3 18
7) Hilfedauer je Klient	50	Monate	3,00	2 12
8) Überschreitung Median	80	Punkte	4,20	3 18
9) Produktmenge amb/teil	50	Punkte	3,00	2 12
10) Produktmenge HzE stat	75	Punkte	4,00	2 12

Bewertung des Modellzustands

Benotung des aktuellen Modellzustands - unter Berücksichtigung der Gewichtung der einzelnen Elemente: 3,56

Die Entwicklung des Gesamtmodells zeigt die Abbildung 9. Im Wesentlichen bleibt alles auf einem mittelmäßigen bis unerwünschtem Niveau. Die Budgetüberschreitungen und die Produktmengen haben sich nicht geändert.

Abbildung 10: Gesamtbewertung nach 28 Quartalen, ohne Intervention



Intervention 1

Wie sieht die Entwicklung aus, wenn wir uns für folgende Interventionen entschließen. Der Schwerpunkt wird auf die Familienorientierung bei der Hilfeplanung und der Auswahl geeigneter Leistungen und Leistungserbringer gelegt. Durch gezielte QE-Maßnahmen soll die Anbieterqualität verbessert werden. Da mit höheren Leistungspreisen gerechnet wird, muss parallel erreicht werden, dass die Mediane nicht noch mehr überschritten werden.

Die Entwicklung des Gesamtsystems (Abbildung 10) zeigt deutliche Verbesserungen, die aber nach dem dritten Jahr abbrechen. Ab dem fünften Jahr fällt die Gesamtnote wieder etwas ab. Es müsste also langfristig überlegt werden, wie der Aufwärtstrend aufrechterhalten werden kann. Immerhin ist die Steuerungsqualität in den RSD-Teams mit einem durchschnittlichen Anstieg um 26% deutlich besser geworden (Abbildung 11).

Abbildung 11: Gesamtsystem nach der Intervention 1

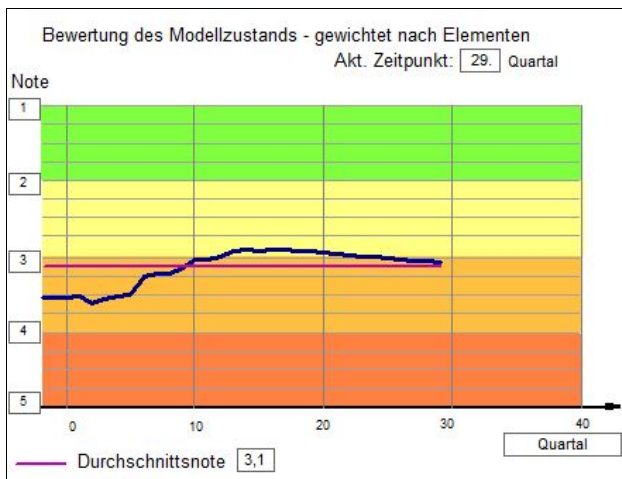


Abbildung 12: Steuerungsqualität nach Intervention 1

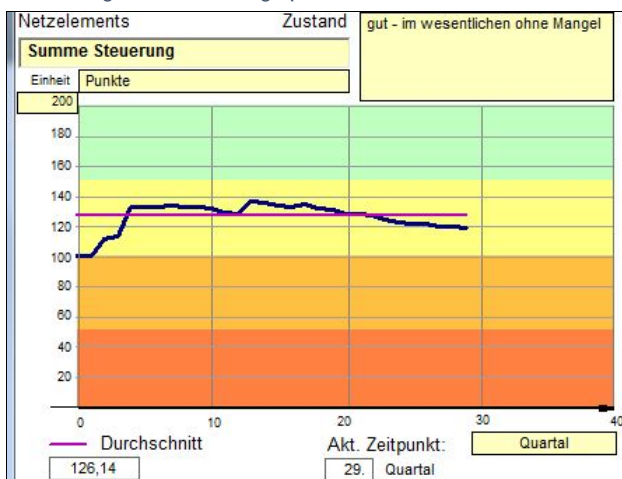
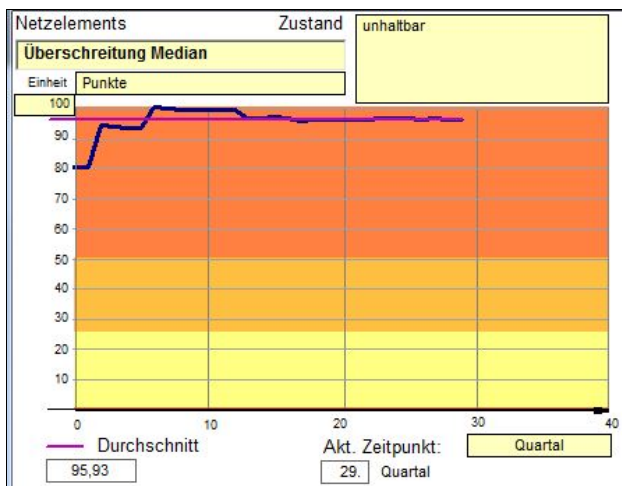


Abbildung 13: Medianüberschreitung nach Intervention 1



Die Abwendung der Medianüberschreitungen ist nicht so gut gelungen (Abbildung 12). Versuchen wir noch einmal etwas anderes.

Intervention 2

Dieses Mal konzentrieren wir uns auf die Qualität der Angebote, auf niederschwellige sozialraumorientierte Angebote und stecken viel Energie in die kostenbewusste Steuerung durch die Fallverantwortlichen. Letzteres wiederholen wir nach drei Jahren noch einmal.

Dieses Mal sind die Effekte größer und nachhaltiger. Das Gesamtsystem gerät stabil in einen effektiven Zustand (Abbildung 13), insbesondere durch die deutliche Verbesserung der Steuerungsqualität (Abbildung 14). Die beiden Kostentreiber Medienüberschreitung (Abbildung 15) und stationäre Mengen (Abbildung 16) wurden stabil abgesenkt.

Abbildung 14: Gesamtsystem nach Intervention 2

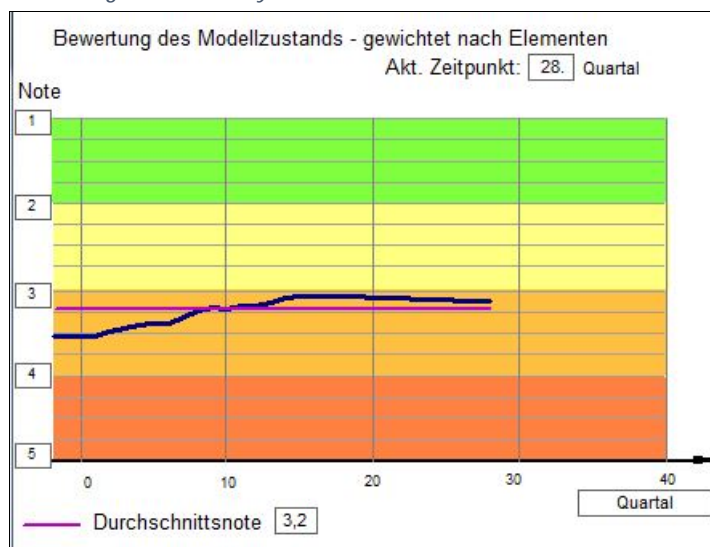


Abbildung 15: Steuerungsqualität nach Intervention 2

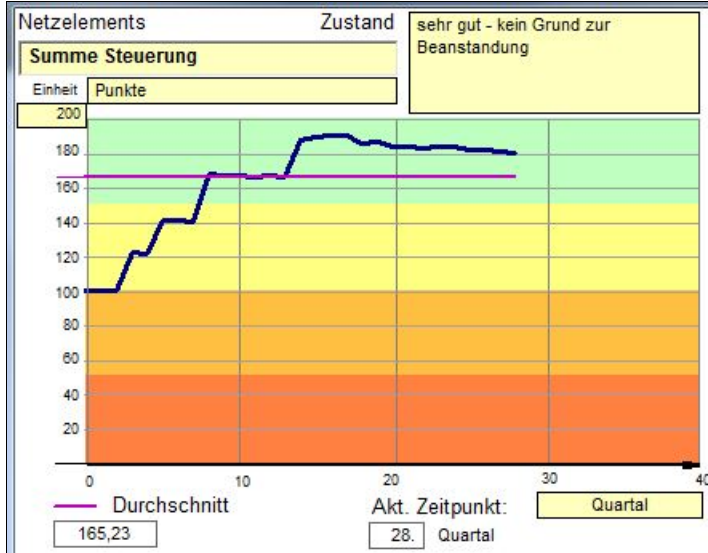


Abbildung 16: Medianüberschreitungen nach Intervention 2

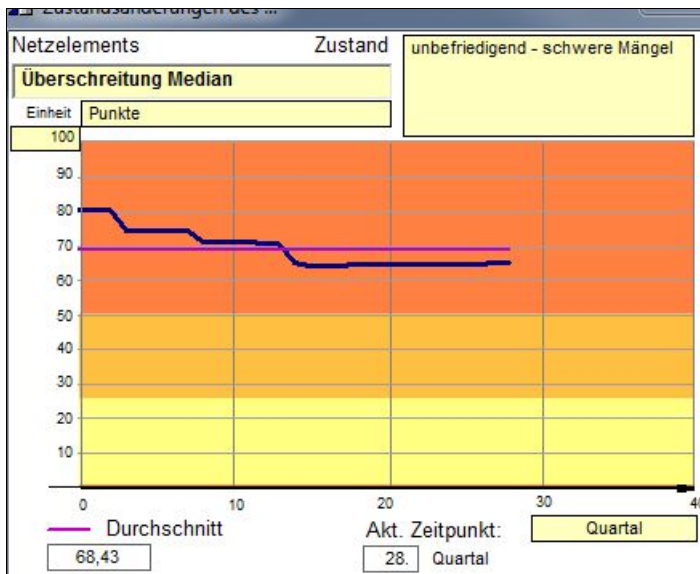
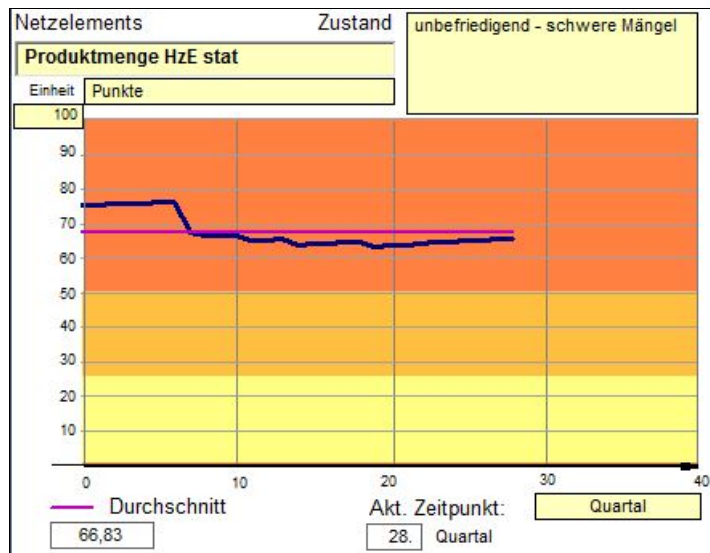


Abbildung 17: Produktmengen nach Intervention 2



HERAKLIT als Instrument für Feinsteuerung und Schulung

Das Programm hält eine Art Cockpit für Controller bereit, in dem verschiedene Szenarien durchgespielt werden können und unterschiedliche statistische Aufbereitungen möglich sind.

Bei Schulungen von Mitarbeitern bietet sich der Szenarien-Manager an, mit dem spielerisch beliebige Interventionen durchgetestet werden können. Mit Spielmarken werden die Aufwände und Kosten dargestellt, ungefähr wie bei Monopoly. Zum Einbezug von Mitarbeiterinnen in die trockene Materie des statistischen Controlling ist dieses Verfahren eine motivierende und intuitiv zu verstehende Methode.

Empfehlung: Die Fachsteuerung plant den gesamten Veränderungsprozess als systemische Intervention. Sie entwirft ein systemdynamisches Modell der Jugendhilfe Marzahn-Hellersdorf und testet unterschiedliche strategische Interventionen in Form von Szenarien. Die Folgen der Interventionen werden prognostiziert und bewertet. Strategien mit den besten Ergebnissen und den geringsten negativen Begleiteffekten und Kosten werden bevorzugt.

Dafür werden die Mitarbeiterinnen der Fachsteuerung in der systemdynamischen Modellierung mit HERAKLIT III geschult. Das Verfahren wird bei Mitarbeiterinnen aus den Regionen bei Schulungen als Strategiespiel eingesetzt.

6 Zusammenfassung der Empfehlungen

Personalressourcen

Empfehlung: Die Soll-Stellen sollten alle besetzt sein. Das ließe sich verbessern durch eine ständige Ausschreibung von offenen Stellen, durch die Beschleunigung des Einstellungsverfahrens und durch prospektives Füllen absehbarer Personallücken. Bei nicht besetzten Stellen sollte es ein schnell verfügbares Budget zur Einstellung von studentischen Hilfskräften oder durch Beauftragung freier Mitarbeiter mit begrenzten, aber aufwendigen Arbeiten geben. Die Personalkosten dafür sind ja bereits bewilligt.⁹

Die Koppelung der Soll-Stellenbemessung an die HzE-Fälle ist problematisch und wirkt Spar- und Umstrukturierungsmaßnahmen entgegen. Deswegen muss unbedingt mittelfristig erreicht werden, dass die Personalbemessung sich nicht nach den einkauften Leistungsmengen, sondern nach den Bedarfen und den tatsächlichen Tätigkeiten der Sozialarbeiterinnen richtet. Hierbei helfen eine Arbeitszeiterfassung und die Heranziehung von Arbeitszeitanalysen.

Fachberatung

Empfehlung: Die Fachberaterinnen sollten wie bisher als Teil der Teams ihren Kolleginnen zur Intervision zur Verfügung stehen und sich bei krisenhaften und komplizierten Fällen als Ko-Zuständige mit der Fallverantwortlichen die Arbeit teilen. Außerdem könnten sie durch Entlastung von der Fallarbeit für die Vernetzung und die Erkundung sozialräumlicher Ressourcen zuständig sein. Die Suche nach freien und geeigneten Heimplätzen muss durch die Fachsteuerung grundsätzlich anders geregelt werden.

⁹ Wie der Autor gerade erfahren hat, sind wohl einige dieser Empfehlungen bereits in der Umsetzung.

Aufbauorganisation

Empfehlung zur dezentralen Aufbauorganisation: Die dezentrale Aufbauorganisation sollte beibehalten werden. Durch die Bürger- und Sozialraumnähe können die Aufgaben eines Jugendamtes am besten erfüllt werden. Durch die Leitungsstruktur sind Fall- und Dienstaufsicht gesichert. Durch die Regionalleitungen ist eine dichte Anbindung an die Zentrale gegeben. Der Idee, durch eine stärkere Zentralisierung von Entscheidungen die wirtschaftlichen Ziele besser durchzusetzen, sollte man entschieden entgegentreten. Das Ziel der Einhaltung der Budgets muss anders als durch Kontrolle erreicht werden. Nur so kann ein Ausgleich fachlicher und finanzieller Ziele stattfinden.

Leitung und Führung

Empfehlung: In vielen Gesprächen konnte sich der Eindruck erhärten, dass trotz vieler Belastungen im beruflichen Alltag die Stimmung im Jugendamt gut ist. Das liegt vor allem am Wohlfühlen im Team und daran, dass die Vorgesetzten und die Leitung generell als unterstützend, bemüht und offen erlebt werden. Die Führungs- und Vertrauenskultur kann als Hauptressource im Jugendamt angesehen werden und muss unbedingt geschützt werden. Nur eines, aber das gilt für alle Organisationen in Deutschland: Es darf in alle Richtungen mehr gelobt werden.

Fachsteuerung und stationäre Hilfen

Empfehlung: Die Fachsteuerung konzentriert sich für die nächsten zwei Jahre darauf, die Inanspruchnahmen stationärer Hilfen auf ganz neue Füße zu stellen und die Anbieter zu fordern, eine andere Konzeption und Qualität anzubieten. Quantitativ ließe sich die Situation verbessern durch eine Verkürzung von stationären Interventionen und durch die Schaffung neuer Angebote (dazu mehr unter 4.3). Dazu

bildet die Fachsteuerung eine Art „task force“, die themenbezogen durch Trägervertreter, Finanzsteuerung und RSD-MitarbeiterInnen ergänzt wird. Als anfängliche Bestandsaufnahme erstellt sie eine Liste von Einrichtungen, die jetzt schon einen Teil der Anforderungen erfüllen, und entwickelt mit ihnen ein Meldesystem für freie oder frei werdende Plätze.

Fallverstehen und Hilfeplanung

Empfehlung: Beim Fallverstehen sollten systemische und familiendynamische Gesichtspunkte ein höheres Gewicht bekommen. Man sollte sich auf Informationen beschränken, die für das Verständnis der Problemzusammenhänge und für die Entscheidungen und Zielvereinbarungen hilfreich und notwendig sind. Lineare Erklärungen und Entscheidungsprozess sollte man vermeiden (Problem - Bedarf - Ziel - Zielvereinbarung - Entscheidung). Vielmehr sollte ein Gesamtbild und die Vision eines zukünftigen besseren Lebens, die mit den Familien erarbeitet werden, die Grundlage des Hilfeplans sein.

Hilfeplanung und stationäre Hilfen

Empfehlung: Die Leistungsmengen für stationäre Hilfen müssen heruntergefahren werden. Sowohl die Anzahl der Fallzugänge (Inzidenz) als auch die Durchschnittsdauer der Hilfen müssen gesenkt werden. Stationäre Hilfen müssen verbindlich befristet sein und in einem Zusammenhang mit der Strategie für die Gesamtfamilie stehen und einen definierten Zweck haben.

Dauerunterbringungen in möglichst familienähnlichen Einrichtungen werden unterschieden von zeitlich befristeten Interventionen. Spätestens acht Wochen nach Hilfebeginn muss die Langzeitperspektive klar sein. Die vereinbarten Hilfeplanüberprüfungen müssen genau eingehalten werden.

Durch eine Flexibilisierung der stationären Leistungen sollten Verlegungen wegen Nicht-Passung vermieden werden. Die Abbruchquote ist niedrig zu halten (unter 30%). Krisen, die zu einem Abbruch führen könnten müssen frühzeitig erkannt und angegangen werden.

Kosten der stationären Hilfen

Empfehlung: Kürzere und qualitativ hochwertigere stationäre Hilfen haben in der Regel höhere Entgelte. Auch wenn die Fallkosten sinken ist die Überschreitung der Berliner Mediane eine Gefahr, der begegnet werden muss. Dazu bietet sich die Splittung der Kosten einer Komplexhilfe in zwei bis drei Hilfeteilen an, die jede für sich die Mediane einhält. Dazu müssen den Mitarbeiterinnen Verfahrensvereinfachungen und Hilfestellungen zur Verfügung gestellt werden. In vierteljährlichen Controlling-Feedbacks bekommen die Teams einen Überblick über die Entwicklung der Fallzahlen, Durchschnittsdauern, Medianen und gesplitteten Komplexhilfen.

Ambulante Hilfen

Empfehlung: Ambulante Hilfen werden grundsätzlich als familienbezogene Interventionen verstanden, auch wenn sich die Leistung auf ein einzelnes Familienmitglied bezieht.

Intensive Hilfen mit mehr als 8 Wochenstunden werden bei gleicher Gesamtstundenzahl auf eine längere Dauer vereinbart, die intensive, weniger intensive und Nachbetreuungsphasen umfasst. Die Mediane werden eingehalten. Dazu bekommen die Mitarbeiterinnen eine Handreichung und eine Einweisung.

Langzeithilfen werden in Phasen aufgeteilt mit jeweils klaren Zielen. Am Ende einer Phase werden die Mitarbeit der Familie, die Wirksamkeit, die Eignung und die

weitere Notwendigkeit überprüft. Auch hier ist die Einhaltung der Mediane zu beachten.

Es sollte geprüft werden, ob eine modulare Strukturierung ambulanter Hilfen die Klarheit bei der Leistungsbemessung nicht erhöhen könnte und den Steuerungsaufwand nicht verringern könnte.

Bei Clearingaufträgen und bei familientherapeutischen Interventionen sollten die Stundenzahlen gekürzt werden.

Sozialräumliche Hilfen

Empfehlung: Die sozialräumliche Vernetzung wird weiter intensiviert. Kooperationsvereinbarungen sollten schriftlich fixiert und regelmäßig überprüft werden. Um die Optionen einer niederschweligen und präventiven Jugendhilfe zu erweitern, sollten mehr Stellen in den KJFZ mit Zuschüssen ausfinanziert werden. Im Gegenzug übernehmen die Träger die Verantwortung für eine sozialräumliche Arbeit mit den Familien, die vom RSD überwiesen werden. Über den Verlauf werden mit dem Einverständnis der Familien die Fallverantwortlichen informiert.

Hilfeplanung als Entscheidungsprozess

Empfehlung: Der gesamte Vorlauf bis zur Festlegung des Hilfeplanes sollte als Entscheidungsprozess verstanden werden. Während dieses Prozesses sollten immer wieder Alternativen in Betracht gezogen werden. Falls die Fallverantwortliche zu früh von eigenen Hypothesen oder der Familiendynamik in einen Denk- und Handlungszwang gerät, muss eine Art Intervision Alternativen offenhalten.

Wenn Gefahr im Verzug ist, kann ein solcher offener Prozess kontraproduktiv sein und man macht das, was getan werden muss. Aber spätestens danach sollte der

Fall rekonstruiert werden und eine überlegte Planung für das weitere Vorgehen erfolgen.

Finanzsteuerung in den Regionen

Empfehlung: Die Budget-Vorgaben und die Controlling-Rückmeldungen in die Regionen und Teams müssten stärker beachtet werden. Den Teams muss klar sein, mit welchen Entscheidungen sie die Finanzergebnisse des Bezirks verbessern können. Die Rückmeldungen sollten sich auf nur wenige Kennzahlen beschränken, die von den Mitarbeiterinnen bei der Hilfeplanung beeinflusst werden können. Ich schlage für die wichtigsten Leistungsarten quartalsweise die Rückmeldung von Zeitreihen vor (Fallaufkommen, Hilfedauer, Kosten-Mediane, Splitting der Hilfen). Die Nützlichkeit von Soll-Wert-Vorgaben oder innerbezirkliche Vergleiche müsste überprüft werden. Möglicherweise sollten diese nur auf der Leitungsebene zur Anwendung kommen.

Fachsteuerung im Bezirk

Empfehlung: Die Stabsstelle Fachsteuerung sollte als Koordinationsstelle eingesetzt werden für den Umbauprozess der Jugendhilfe in Marzahn-Hellersdorf. Das beinhaltet die fortzusetzenden Maßnahmen aus Opti 1, die verstärkte Familienorientierung aus Opti 2 und Empfehlungen aus der vorliegenden Evaluation, sofern diesen gefolgt wird.

Die Primärziele sind die Implementierung von SIT, die Qualitätsentwicklung der stationären Angebote und in enger Abstimmung mit der Finanzsteuerung die Sensibilisierung der Hilfeplanung für die finanziellen Ziele und „Spielregeln“.

Um die zahlreichen Baustellen zusammenzuhalten empfehlen wir die systemische Gesamtschau der Projekte mittels HERAKLIT III und ein geeignetes Berichtswesen

(mündlich pro Quartal und ein Jahresbericht). Bei Projektabweichungen oder Widerständen wird sofort die Leitung eingeschaltet. Mittels einer dichten internen Kommunikation wird für das Gesamtvorhaben geworben und informiert.

Qualitätsentwicklung stationär

Empfehlung: Zusammen mit SenJug und den anderen Berliner Bezirken wird dafür gesorgt, dass die Qualität der Heimangebote steigt. Auch müssten mehr Plätze vorgehalten werden, damit passgenaue Auswahlen möglich sind und eine gewisse Konkurrenz zwischen den Trägern für mehr Innovation und Qualität in den Einrichtungen sorgt. Qualitätsdialoge und Rückmeldungen an Träger ambulanter Dienste führen zu einer Qualitätssteigerung der bezirklichen Angebote.

Systemdynamik des Veränderungsprozesses

Empfehlung: Die Fachsteuerung plant den gesamten Veränderungsprozess als systemische Intervention. Sie entwirft ein systemdynamisches Modell der Jugendhilfe Marzahn-Hellersdorf und testet unterschiedliche strategische Interventionen in Form von Szenarien. Die Folgen der Interventionen werden prognostiziert und bewertet. Strategien mit den besten Ergebnissen und den geringsten negativen Begleiteffekten und Kosten werden bevorzugt.

Dafür werden die Mitarbeiterinnen der Fachsteuerung in der systemdynamischen Modellierung mit HERAKLIT III geschult. Das Verfahren wird bei Mitarbeiterinnen aus den Regionen bei Schulungen als Strategiespiel eingesetzt.

7 Anlage 1: Dokumente des Bezirksamtes Marzahn-Hellersdorf zu HzE

AG Budgetierungs- und Zuweisungsfragen HzE. (2017). Evaluationsbericht der AG Budgetierungs- und Zuweisungsfragen Hilfen zur Erziehung. Eigenverlag.

Berliner Senatsverwaltung SenJug (Hrsg.). (o.J.). Berlineinheitliche Indikatoren / Risikofaktoren zur Erkennung und Einschätzung von Gefährdungssituationen. Eigenverlag.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin (Hrsg.). (2008). Checkliste für Verselbständigung aus HzE. Eigenverlag.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin (Hrsg.). (2010a). Indikatoren stationärer Unterbringung. Eigenverlag.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin (Hrsg.). (2010b). Positionen zur Erteilung von Aufträgen und Auflagen. Eigenverlag.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin. (2010c). Positionen zur sozialpädagogischen Diagnostik. Eigenverlag.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin (Hrsg.). (2010d). Standards für Hilfeplanziele. Eigenverlag.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin (Hrsg.). (2011). Zielgruppe „Minderjährige im Gefährdungsbereich, die alle Systeme überfordern“. Eigenverlag.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin (Hrsg.). (2013). Anforderungen an die SPFH. Eigenverlag.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin (Hrsg.). (2017a). Interne Festlegungen für die Gewährung von HzE. Eigenverlag.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin. (2017b). Richtlinien für die Erstellung von Hilfeberichten. Eigenverlag.

UAG Jugendhilfecontrolling Berlin. (2009). Jugendhilfecontrolling. Eigenverlag.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin (Hrsg.). (2017a). Optimierungspaket „Eltern aktivieren!“ (Opti 2) - Projektkonzeption. Eigenverlag.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin (Hrsg.). (2017b). Optimierungspaket Schnittstellen HzE (Opti 1) - Abschlussbericht. Eigenverlag.

8 Anlage 2: Literaturverzeichnis

Bandte, H. (2007). *Komplexität in Organisationen: Organisationstheoretische Betrachtungen und agentenbasierte Simulation*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden. Abgerufen von <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-8350-5403-5>

Bateson, G. (1981). *Ökologie des Geistes: anthropolog., psycholog., biolog. u. epistemolog. Perspektiven*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin. (2010). Positionen zur sozialpädagogischen Diagnostik. Eigenverlag.

e/I/s-Institut GmbH. (2013). *Abschlussbericht für das projekt Untersuchung zur Bestimmung steuerungsrelevanter Wirkungsfaktoren im Hilfeplanprozess im Rahmen des gesamtstädtischen Fachcontrollings Hilfen zur Erziehung in Berlin, Bezirksbericht Marzahn-Hellersdorf*. Velbert-Nevigis.

HERAKLIT-Software - KHSweb.de Bildungssoftware GmbH. (o. J.). Abgerufen 3. September 2014, von <http://vernetzt-denken.de/heraklit-software/index.htm>

Herrmann, M. (2008). *Computersimulationen und sozialpädagogische Praxis: Falldarstellungen, Modellierungen und methodologische Reflexionen*. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss. Abgerufen von <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91090-1>

Holland, J. H. (2014). *Complexity: a very short introduction* (First edition).

Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Honegger, J. (2008). *Vernetztes Denken und Handeln in der Praxis: mit Netmapping und Erfolgslogik schrittweise von der Vision zur Aktion ; [Komplexität verstehen - Ziele erreichen - Hebel wirksam nutzen]*. Zürich: Versus.

IBN Niedersachsen. (2009). *Personalbemessung im ASD* (Integrierte Berichterstattung in Niedersachsen - IBN).

Personalbemessung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Bayern (PeB). (2013).

Thaler, R. H., Sunstein, C. R., & Baucus, C. (2017). *Nudge wie man kluge Entscheidungen anstößt*. Berlin: Ullstein.

Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (2008). *Konzepte der Personalbemessung + Qualitätsstandards des ASD*. Berlin.

Vester, F. (2005). *Die Kunst vernetzt zu denken Ideen und Werkzeuge für einen neuen Umgang mit Komplexität* (5.). Stuttgart: Dt. Verl.-Anst.

9 Anlage 3: Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Fallzahlen Marzahn-Hellersdorf	19
Abbildung 2: Fallzahlentwicklung	38
Abbildung 3: Dauer stationärer Hilfen.....	38
Abbildung 4: Kostenentwicklung stationär.....	39
Abbildung 5: Kombihilfen	39
Abbildung 6: systemdynamisches Modell der Jugendhilfe MH	47
Abbildung 7: Zustand nach 28 Quartalen ohne Intervention	48
Abbildung 8: Steuerungsqualität nach 7 Jahren, ohne Intervention	49
Abbildung 9: Gewichtung der Qualität des Gesamtsystems	49
Abbildung 10: Gesamtbewertung nach 28 Quartalen, ohne Intervention	50
Abbildung 11: Gesamtsystem nach der Intervention 1	51
Abbildung 12: Steuerungsqualität nach Intervention 1	51
Abbildung 13: Medianüberschreitung nach Intervention 1	51
Abbildung 14: Gesamtsystem nach Intervention 2.....	52
Abbildung 15: Steuerungsqualität nach Intervention 2	53
Abbildung 16: Medianüberschreitungen nach Intervention 2.....	53
Abbildung 17: Produktmengen nach Intervention 2	54