

- Auszug -

Gutachten

# Erstellung einer Prozessland- karte für das Sozialreferat der Landeshauptstadt München

**Erstellt für das**  
Sozialreferat der Landes-  
hauptstadt München

**Ansprechpartner/-innen**

Manon Rani Sharma  
Susanne Birk  
Martin Dumbs  
Lisa Krämer  
Sabine Mehlin  
Dr. Joey-David Ovey  
David Wilkskamp

München, 14.03.2014

Erstellung einer Prozesslandkarte  
für das Sozialreferat der  
Landeshauptstadt München

### **Das Unternehmen im Überblick**

#### **Geschäftsführer**

Christian Böllhoff

#### **Präsident des Verwaltungsrates**

Gunter Blickle

#### **Handelsregisternummer**

Berlin HRB 87447 B

#### **Rechtsform**

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

#### **Gründungsjahr**

1959

#### **Tätigkeit**

Prognos berät europaweit Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen werden praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber und internationale Organisationen entwickelt.

#### **Arbeitsprachen**

Deutsch, Englisch, Französisch

#### **Hauptsitz**

Prognos AG

Henric Petri-Str. 9

CH-4010 Basel

Telefon +41 61 3273-310

Telefax +41 61 3273-300

info@prognos.com

#### **Weitere Standorte**

Prognos AG

Goethestr. 85

D-10623 Berlin

Telefon +49 30 52 00 59-210

Telefax +49 30 52 00 59-201

Prognos AG

Science 14 Atrium; Rue de la Science 14b

B-1040 Brüssel

Telefon +32 2808-7209

Telefax +32 2808-8464

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14

D-80335 München

Telefon +49 89 954 1586-710

Telefax +49 89 954 1586 288-710

Prognos AG

Domshof 21

D-28195 Bremen

Telefon +49 421 51 70 46-510

Telefax +49 421 51 70 46-528

Prognos AG

Schwanenmarkt 21

D-40213 Düsseldorf

Telefon +49 211 91316-110

Telefax +49 211 91316-141

Prognos AG

Friedrichstr. 15

D-70174 Stuttgart

Telefon +49 711 3209-610

Telefax +49 711 3209-609

#### **Internet**

[www.prognos.com](http://www.prognos.com)

## Management Summary

### Projektauftrag

Das Sozialreferat der Landeshauptstadt München unterstützt Menschen in schwierigen Lebenssituationen. Dabei hat es ein umfangreiches Aufgabenspektrum, welches von der Arbeitslosenhilfe über die soziale Sicherung, die Jugendhilfe, Hilfen im Alter und Behinderung, bis hin zur Wohnraumsicherung und -versorgung sowie der Unterstützung von Migranten und Asylsuchenden reicht, und ist selbst damit noch nicht abschließend umrissen.

Um die vielfältigen Handlungsfelder des Sozialreferats weiterhin zu meistern, hat die Stadtspitze die Durchführung einer „Organisationsuntersuchung“ beauftragt. Im Rahmen dieser Organisationsuntersuchung, die bereits 2001 und 2012 mit einer Stärken- und Schwächenanalyse begonnen hat, sollen mit Hilfe einer Prozesslandkarte die Prozesse des Sozialreferats erhoben und Schlüsselprozesse identifiziert und priorisiert werden. Auf dieser Grundlage können die priorisierten Schlüsselprozesse vertieft untersucht und Anpassungsvorschläge umgesetzt werden.

Die Landeshauptstadt München hat die Prognos AG beauftragt, die Prozesslandkarte erstellen. Die Erstellung der Prozesslandkarte verfolgt folgende Ziele:

- Alle Leistungen des Sozialreferats sind in geschlossenen End-to-End-Prozessen einschließlich der zugehörigen Management- und Unterstützungsprozesse abgebildet.
- Die Schlüsselprozesse sind anhand einer ersten groben Ist-Analyse nach Kriterien identifiziert.
- Die relevanten Schlüsselprozesse zum vertiefenden Analyse-einstieg sind priorisiert.

Die so identifizierten Schlüsselprozesse sowie priorisierte Schlüsselprozesse sind ein externer Blick der Prognos AG. Es steht der Landeshauptstadt München frei, abweichend von diesen Vorschlägen eigene Schwerpunkte für die vertiefende Betrachtung zu setzen.

### Vorgehensweise

Um die Prozesslandkarte zu erstellen, wurde ein modulares Vorgehen auf Basis bewährter Methoden gewählt.

- Vorbereitung und Zielfindung
- Erfassung aller Prozesse des Sozialreferats

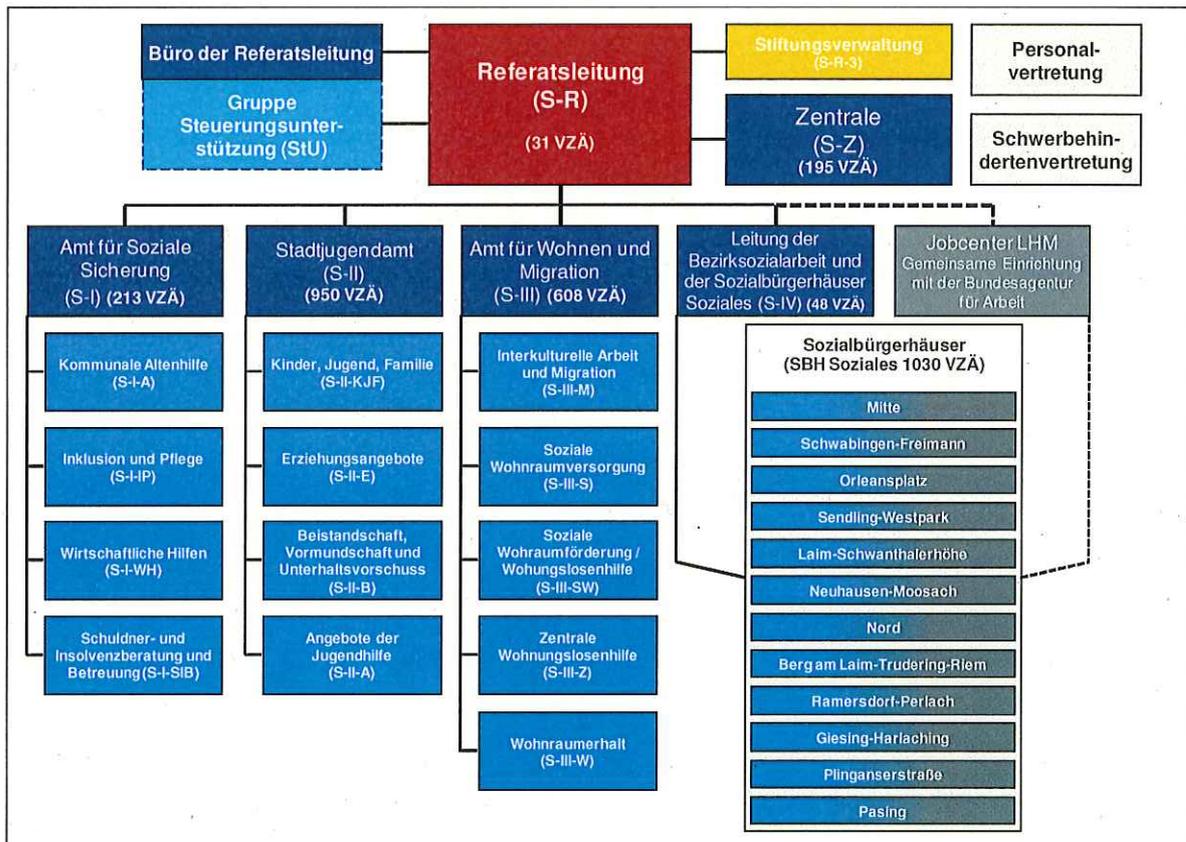
▪ Identifikation und Priorisierung der Schlüsselprozesse

Zur Erfassung der Prozesse wurden neben einer Dokumentenanalyse auch Gespräche in den Steuerungsbereichen geführt und Hospitationen in den Sozialbürgerhäusern vorgenommen. Zu einzelnen Themen wurden Workshops durchgeführt. Zur Identifikation der Schlüsselprozesse und zur Priorisierung wurden Kriterien herangezogen, die mit dem Führungskreis des Sozialreferats abgestimmt wurden. Alle Schritte wurden mit der Projektgruppe erörtert.

**Die Organisation des Sozialreferats**

Seit Beginn der 1990er Jahre fand im Sozialreferat der Landeshauptstadt München ein Umbauprozess statt. Unter dem Motto „kurze Wege für viele Leistungen des Sozialreferats“ wurden in Sozialbürgerhäusern die Leistungen regionalisiert. Die Sozialbürgerhäuser werden dabei von drei Steuerungsbereichen und der Leitung der Bezirkssozialarbeit und der Sozialbürgerhäuser Soziales in einer an einer Matrixstruktur orientierten Linienorganisation gesteuert.

Abbildung 1: Organigramm Sozialreferat München



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG, 2014 auf Basis [http://www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/Stadtverwaltung/Sozialreferat/leitung-zentrale/orqa\\_soz.pdf](http://www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/Stadtverwaltung/Sozialreferat/leitung-zentrale/orqa_soz.pdf), VZÄ auf Basis des Dienststellenplans des Sozialreferats

### **Prozesslandkarte des Sozialreferats**

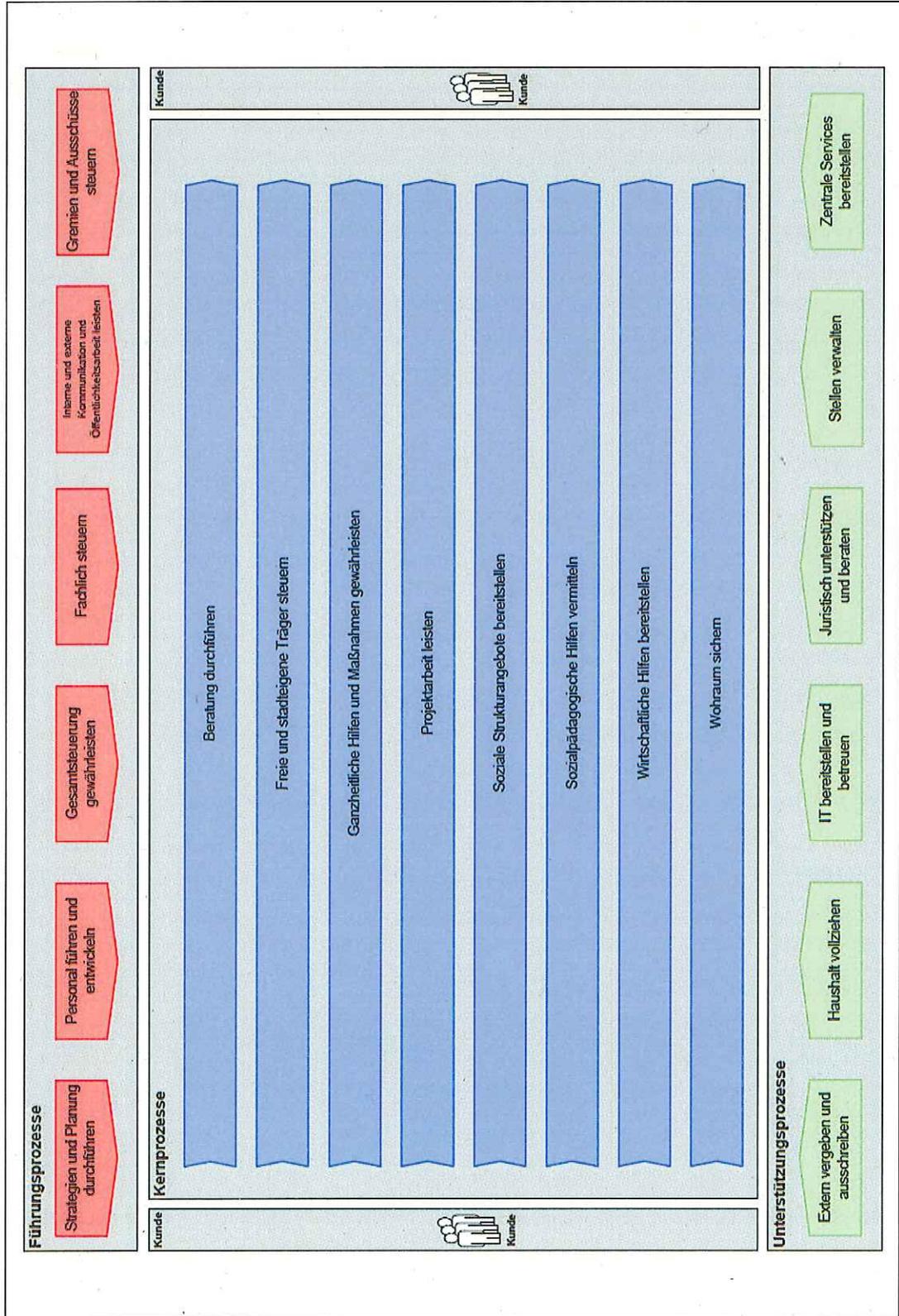
Eine Prozesslandkarte ist die Visualisierung der zentralen Geschäftsprozesse einer Organisation und ihre Beziehung zueinander. Sie hilft so, einen ersten Überblick über sämtliche Leistungen zu erhalten, zentrale Prozesse zu identifizieren und die Aktivitäten der Organisation auf ihre Ziele auszurichten.

In Abbildung 2 ist die Prozesslandkarte dargestellt. Im Zentrum der Prozesslandkarte sind die Kernprozesse abgebildet (in blau). Das sind die Geschäftsprozesse, die durch externe Kunden angestoßen werden und sich an externe Kunden richten. Sie erstellen die zentralen Leistungen des Sozialreferats. Oberhalb der Kernprozesse sind die Führungsprozesse (rot) dargestellt. Hier wird die Leistungserbringung des Sozialreferats konzipiert und gesteuert und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geführt. Auch die Unterstützungsprozesse (in grün unterhalb der Kernprozesse dargestellt) haben keinen direkten externen Kundenbezug. Sie stellen die notwendigen fachlichen, administrativen und infrastrukturellen internen Dienstleistungen für die Führungs- und Kernprozesse bereit.

Jeder Geschäftsprozess setzt sich aus einem oder mehreren Hauptprozessen zusammen. Insgesamt wurden im Sozialreferat 96 Hauptprozesse erfasst.

- 30 Führungsprozesse
- 53 Kernprozesse
- 13 Unterstützungsprozesse

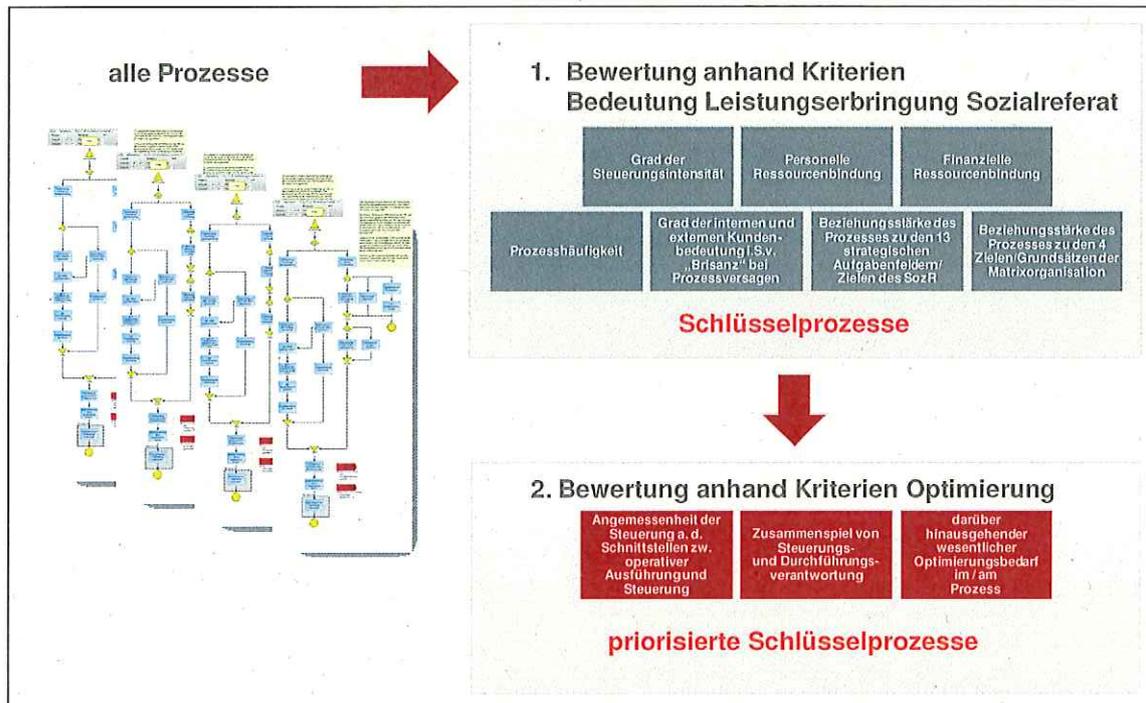
Abbildung 2: Prozesslandkarte Ebene 1 (Geschäftsprozesse) des Sozialreferats



### Identifikation der Schlüsselprozesse

Aufbauend auf der Vollerhebung der Prozesse des Sozialreferats wurden die Schlüsselprozesse kriteriengestützt bestimmt und anschließend priorisiert. Abbildung 3 zeigt die Vorgehensweise.

Abbildung 3: Vorgehen zur Identifikation der Schlüsselprozesse und priorisierten Schlüsselprozesse



Quelle: Prognos AG, 2014

Die Schlüsselprozesse des Sozialreferats sind Prozesse, die strategisch wichtig für die Erbringung der Leistungen des Sozialreferats sind. Für eine vergleichbare und übersichtliche Bewertung aller erhobenen Prozesse wurden Kriterien entwickelt und mit dem Führungskreis abgestimmt. Die Kriterien sind: Grad der Steuerungsintensität, Personelle Ressourcenbindung, Finanzielle Ressourcenbindung, Prozesshäufigkeit, Grad der internen und externen Kundenbedeutung im Sinne von „Brisanz“ bei Prozessversagen, Beziehungsstärke zu den strategischen Aufgabenfeldern/ Zielen des Sozialreferats und Beziehungsstärke zu den vier Zielen/ Grundsätzen der Matrixorganisation.

Auf dieser Grundlage wurden 34 Schlüsselprozesse identifiziert. Davon sind 19 Kernprozesse, 14 Führungsprozesse und drei Unterstützungsprozesse.

Diejenigen Schlüsselprozesse, die auch Bedarf für eine vertiefte Betrachtung aufweisen, wurden priorisiert. Zur Bestimmung der Priorisierung wurden weitere Kriterien herangezogen: Angemes-

senheit der Steuerung an den Schnittstellen zwischen operativer Ausführung und Steuerung (Unter-/Überregulierung), Zusammenspiel von Steuerungs- und Durchführungsverantwortung sowie darüber hinausgehender wesentlicher Optimierungsbedarf.

Durch diese Vorgehensweise sind aus den 34 Schlüsselprozessen 14 Prozesse für eine vertiefende Untersuchung priorisiert worden. Die Prognos AG empfiehlt folgende Prozesse für eine vertiefende Analyse:

*Tabelle 1: Übersicht der priorisierten Schlüsselprozesse*

Prozess
Hilfen zur Erziehung geben
Gremien- und Ausschüsse steuern
Personal führen
Unterbringung in Pflegestelle durchführen
Fachberatung durchführen
Orientierungsberatung geben
Inobhutnahmen durchführen
Wohnen und betreuen UMFs S-II
BuT Leistungen gewähren
Leistungserstellung prüfen
AHB und Dienstanweisungen erstellen
Projektarbeit leisten
Extern vergeben und ausschreiben
Fachverfahren Störung betreuen

Von den priorisierten Schlüsselprozessen sind sieben Kernprozesse, fünf Führungsprozesse und zwei Unterstützungsprozesse.

Es obliegt nun der Stadt München, auf dieser Grundlage diejenigen Prozesse auszuwählen, die aus ihrer Sicht im weiteren Verlauf der Organisationsuntersuchung weiter analysiert und optimiert werden sollten.

## **2.3. Auswirkungen der Matrixorganisation – Handlungsfelder**

Die gewählte Organisationsform ist ein gegebener Bestandteil der Organisationsuntersuchung und hat Auswirkungen auf die Arbeitsabläufe im Sozialreferat. Die im Folgenden beschriebenen prozessübergreifenden Themen hinsichtlich der Arbeitsweise in und zwischen den einzelnen Einheiten wurden in der Erhebungsphase (Dokumentenanalyse, Hospitationen, Workshops und Gespräche) sichtbar.<sup>1</sup> Diese Themen sind aus Sicht der Prognos AG Handlungsfelder für eine tiefergehende Betrachtung.

Zentrale Beobachtungen der Prognos AG sind:

1. Die interne Gremien- und Ausschussarbeit ist zentraler Erfolgsfaktor für die Handlungsfähigkeit des SozR.
2. Rollen und Verantwortlichkeiten der zentralen Einheiten sowie deren Verortung in der Hierarchie zueinander sind nicht eindeutig geklärt.
3. Ein einheitliches Verständnis von Führen und Steuern fehlt und führt zu Hürden in der Zusammenarbeit.
4. Die operative Leistungserbringung unterliegt Zentralisierungstendenzen.
5. Die unterschiedlichen Kulturen zwischen den Steuerungsbereichen führen zu unterschiedlichen Steuerungsprozessen, mögliche Optimierungspotenziale aus der Praxis im Sinne von „Lessons learned“ werden nicht ausreichend genutzt.
6. Die Abstimmung zwischen den Steuerungsbereichen ist nicht ausreichend und erschwert die Ganzheitlichkeit der Leistungserbringung in den operativen Einheiten.
7. Die Prozesse „Personal führen“ und „Fachlich steuern“ sind nicht ausreichend verknüpft.

### **2.3.1. Gremienstruktur (interne Gremien- und Ausschussarbeit)**

Zur „fachlichen Sicherung, Steuerung und Umsetzungsverantwortung“ sind im SozR unterschiedliche Gremien eingerichtet. Die

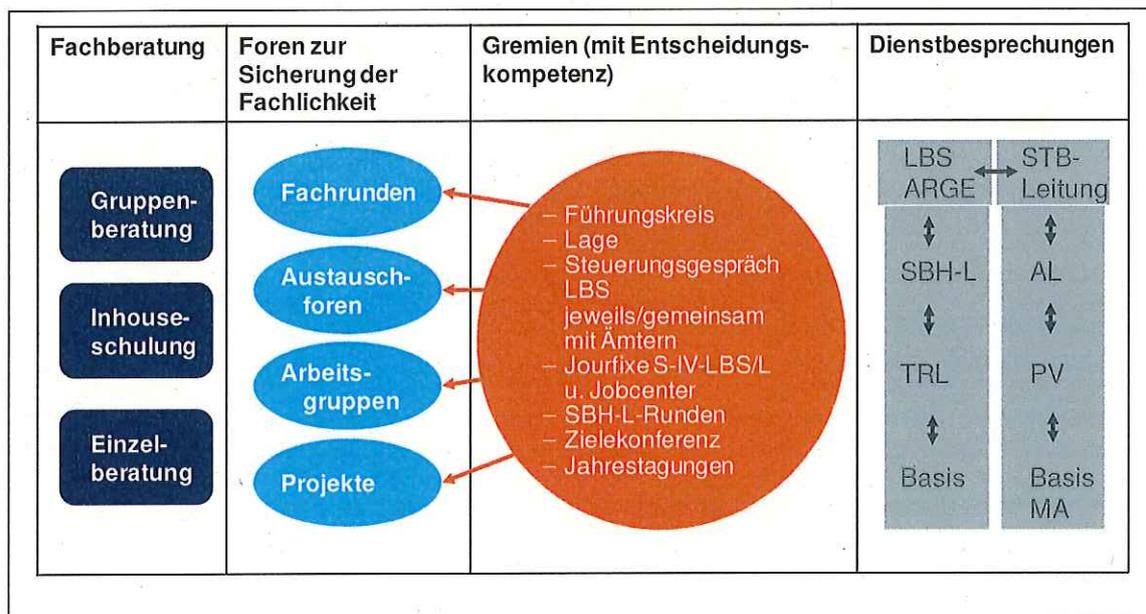
---

<sup>1</sup> Dabei haben wir nur solche Themen aufgegriffen, die über eine Einzelaussage bzw. -bewertung hinausgehen.

Gremien- und Besprechungsstruktur ist durch die Referatsleitung mit Stand Februar 2011 vorgegeben.

Die Gremienstruktur ist mehrgliedrig; an alle vorgesehenen Gremien sind verschiedenen Aufgaben (Entscheidungsaufgaben, Beratungsaufgaben sowie Informations- und Ausführungsaufgaben) delegiert. Eingerichtet sind folgende Gremien:

Abbildung 4: Übersicht Gremienstruktur



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG 2014; auf Grundlage der Übersicht „Besprechungs- und Kommunikationsstruktur im Sozialreferat“

In der Erhebung wurde die hohe Bedeutung der Gremien in der Praxis deutlich. Nach mehrheitlichen Aussagen der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner und als Ergebnis der Beobachtung einzelner Gremiensitzungen durch Prognos hängt die Handlungsfähigkeit der Gesamtorganisation des SozR wesentlich von den Gremien ab. Das gilt in besonderem Maße für die Schnittstelle zwischen den Steuerungsbereichen und den SBH, aber auch für die Organisation der Zusammenarbeit in einzelnen Einheiten (bspw. Abteilungen, SBH etc.):

- Die Steuerungs-Jour-Fixes und Fachrunden sowie Austauschforen und Arbeitsgruppen bilden das Bindeglied zwischen den steuernden und ausführenden Einheiten und bieten – idealerweise – ein gegenseitiges themenbezogenes Austauschforum, um die Einheitlichkeit und Qualität der Leistungserbringung im gesamten Stadtgebiet zu gewährleisten bzw. zu fördern.
- Als Bestandteil der Führungsprozesse in einzelnen Organisationseinheiten, wie bspw. Abteilungen, einem SBH oder auch Fachbereichen, sind die regelmäßig stattfindenden Sitzungen/

Dienstbesprechungen ein wichtiges Austauschforum insbesondere um die Organisation der Arbeitsprozesse (typischerweise gegenseitige Vertretungen etc.) sowie die Interdisziplinarität der Leistungserbringung zu gewährleisten.

Aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Schnittstellen im SozR findet eine hohe Anzahl an Sitzungen und Besprechungen statt. Die hohe Sitzungsfrequenz wird dabei von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern als zeitliche Belastung empfunden, welche jedoch in Abhängigkeit der Qualität der einzelnen Gremien als effektiv und effizient und sehr positiv beurteilt wird.

Die Geschäftsführung der Gremien (Foren und Dienstbesprechungen) ist bei der jeweils fachlich verantwortlichen Organisationseinheit angesiedelt. Das Gremienmanagement wird dabei unterschiedlich betrieben; in Gesprächen wurde berichtet, dass sowohl bezüglich der Vor- und Nachbereitung als auch der Sitzungsgestaltung deutliche Unterschiede bestehen, welche den Erfolg der Gremien maßgeblich beeinflussen:

- Die Anzahl der tatsächlich durchgeführten Sitzungen variiert und weicht teilweise von dem vorgesehenen Sitzungsrhythmus ab. Der regelmäßige, mehrmals im Jahr stattfindende Austausch wird dabei als wichtig erachtet.
- Die Tagesordnung wird teilweise mit oder ohne Beteiligung der Teilnehmenden erstellt. Hierdurch variieren die Inhalte bzw. der Aussagegehalt der Themen in den Sitzungen und bilden nicht immer die wahrgenommenen Notwendigkeiten ab.
- Die Sitzungsgestaltung ist nicht immer offen und auf einen „echten Austausch“ gerichtet, sondern wird teilweise als Informationsveranstaltung wahrgenommen. Dies trifft nicht den tatsächlichen Bedarf an Austausch zwischen den unterschiedlichen handelnden Einheiten.
- Nicht alle Gremiensitzungen werden protokolliert bzw. die Qualität der Sitzungsprotokolle unterscheidet sich deutlich. Zudem werden nicht alle Protokolle – anders als vorgesehen – veröffentlicht. Da die Ergebnisse jedoch von großer Bedeutung für die Leistungserbringung sein können (bspw. Umgang mit Formularen, Interpretation von Gesetzen und Regelungen etc.), ist die Protokollierung vor allem für die SBH wichtig.

#### **Fazit**

Die bestehende Gremienstruktur ist ein wesentliches Instrument zur Steuerung der Gesamtorganisation SozR. Trotz hoher zeitlicher Belastungen wird sie durch die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner positiv hervorgehoben. Allerdings wird an einigen Stellen die Effektivität und Effizienz des Gremienmanage-

ments für verbesserungswürdig gehalten – hier gibt es Unterschiede im Sozialreferat.

### **2.3.2 Klare Definition der Rollen und Aufgaben zentraler Einheiten**

In der Referatsleitung und der Zentrale S-Z sind, wie in Kapitel 2.2. beschrieben, übergreifende Funktionen eingerichtet, welche Aufgaben für die Gesamtorganisation übernehmen, wie zum Beispiel Personal und Planung. Die so zentralisierten Aufgaben sind im SozR nur teilweise aus den Steuerungsbereichen herausgelöst; die eigentliche Aufgabenwahrnehmung ist an die Steuerungsbereiche delegiert.

In der Erhebung (vor allem auch den übergreifend besetzten Workshops) wurde sichtbar, dass sowohl das eigene Verständnis der zentralen Funktionen als auch deren wahrgenommene Rolle in den Prozessen durch die anderen Einheiten nicht abschließend klar und akzeptiert sind. So besteht Unklarheit bezüglich der Hierarchie und den Verantwortlichkeiten der Rechtsabteilungen untereinander und des Referatsjuristen, der Datenschutzbeauftragten, auch stadtweit, sowie der Innenrevision gegenüber der Dienststellen der Steuerungsbereiche, die mit der Prüfung der Leistungserstellung in den SBH betraut sind. Dies betrifft auch Aufgaben, welche in S-Z wahrgenommen werden, so bspw. das Thema Planung (siehe modellierten Prozess „Planung durchführen“). Unklar bleibt, ob in S-Z ausschließlich eine Bündelungs- und Koordinierungsfunktion wahrgenommen wird oder auch eigene Verantwortungsbereiche und damit verbundene Entscheidungsbefugnisse bestehen. Vor allem bei Themen, welche – zur Unterstützung der Referatsleitung – übergreifend behandelt werden sollten, können hier Schwierigkeiten entstehen oder zumindest sinnvolle Abstimmungen und Absprachen ausbleiben.

#### **Fazit**

Durch die ungeklärten Rollen können in einzelnen Prozessen Doppel- bzw. Mehrarbeiten entstehen und Synergieeffekte ungenutzt bleiben. Insbesondere mitarbeiterseitig führen sie zu einer wahrgenommenen Belastung, welche durch die mangelnde Akzeptanz der eigenen Rolle, Verantwortlichkeit und mangelnde Handhabe innerhalb der Hierarchie entsteht.

### 2.3.3 Klare Definition von Führung und Steuerung der Leistungserbringung

Die Führung und Steuerung im Sozialreferat ist auf zahlreiche Einheiten und Köpfe verteilt, die Verantwortlichkeiten und Führungs- sowie Steuerungsspannen sind dabei unterschiedlich groß. Zudem unterscheidet sich das jeweilige Rollenverständnis der Führungskräfte (bspw. Regelmäßigkeit von Dienstbesprechungen, Fachlichkeit der Führungskraft etc.). In den Hospitationen wurde deutlich, dass das insbesondere dort, wo eine Zusammenarbeit über Organisationseinheiten hinweg notwendig ist, zu Schwierigkeiten führen kann.

- 1) Für das Funktionieren der Matrixorganisation ist das Zusammenspiel von Führungs- und Steuerungsprozessen von besonderer Bedeutung. In den Hospitationen hat sich gezeigt, dass die Abgrenzung von Dienst- und Fachaufsicht (Führungsprozesse) und fachlicher Steuerung, aber auch deren Verknüpfung nicht abschließend geklärt ist. Die Dienst- und Fachaufsicht wird von den Führungskräften aller Hierarchieebenen in den jeweiligen Organisationseinheiten ausgeübt. In den SBH sind dies die Teilregionsleitungen und SBH-Leitungen, in den Steuerungsbereichen die jeweiligen Personalverantwortlichen, Abteilungsleitungen und Leitungen der Steuerungsbereiche. Die Personalführung richtet sich nach den stadtweiten Grundsätzen der LHM (siehe auch modellierten Prozess „Personal führen“). Aus den Gesprächen wurde ersichtlich, dass es unterschiedliche Auffassungen zu Aufgaben und Art der Führung gibt:
  - Die Führungsverantwortung der Teilregionsleitungen in den SBH über verschiedene Fachlichkeiten beschränkt die Möglichkeit auch inhaltliche Klärungen bei Fragen oder problematischen Fällen zu vermitteln. Über eine standardisierte Verknüpfung von Fachberatung und Personalführung, bspw. über den regelmäßigen Austausch von Fachberaterinnen und -beratern und Führungskräften, könnte diesem Problem begegnet werden.
  - Die fachliche Beratung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, bspw. bezüglich der Vermittlung von Inhalten aus Arbeitshandbüchern oder Dienstanweisungen, wird nicht stringent wahrgenommen. Zugleich haben alle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Gesprächen die Bedeutung und die positive Wirkung der Fachberatung hervorgehoben.
  - Die Spanne des Ermessensspielraums und der Alleinentscheidungsbefugnis unterscheidet sich je nach Organisationseinheit und kann je nach personellen Engpässen problematisch werden.

- 2) Die Steuerungsbereiche möchten über die fachliche Steuerung hinaus mehr Einblick in die Leistungsgewährung in den SBH und dienstrechtliche Handhabe zur Durchsetzung der Weisungen bekommen.
  - Für den Gefährdungsfall ist im Bereich des SGB VIII die Fachaufsicht auf Grundlage der „Dienstweisung zur Regelung der Zusammenarbeit und Dienst- und Fachaufsicht des Stadtjugendamtes, der Leitung der BSA/SBH (S-IV-L) und der Sozialbürgerhäuser Soziales (SBH)“ eindeutig mit der fachlichen Steuerung verknüpft (siehe auch im modellierten Prozess „Fachliche Weisungen zu den Aufgaben in SBH erteilen (Durchgriffsbefugnis“).
  - S-II kann somit im Gefährdungsfall die Fallbearbeitung der SBH übernehmen. In der Praxis wird von dieser Möglichkeit allerdings kaum Gebrauch gemacht.
  - In den anderen fachlichen Bereichen ist die Trennung unklar und wird unterschiedlich aufgefasst. So ist der direkte Kontakt zwischen Sachbearbeitern und Steuerern nicht immer gewünscht, zum Beispiel bei der Leistungsprüfung.
- 3) Das Personal der SBH und der BSA untersteht weisungsrechtlich S-IV. In den Hospitationen wurde deutlich, dass im Zusammenhang mit Führungs- und Steuerungsprozessen die Rolle der Umsetzungsverantwortung von S-IV für die Leistungserbringung strittig ist, bzw. zumindest kritisch gesehen wird.
  - S-IV stellt nach Einschätzung der Steuerungsbereiche ein Nadelöhr dar, da die zusätzlichen Prüf- oder Zeichnungsschritte durch S-IV die Prozesse verzögern.
  - Um die Aufgaben der Umsetzungsverantwortung in den Prozessen wahrnehmen zu können – bspw. die Prüfung von AHB hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit in den SBH – sind Fachkompetenzen notwendig, die in S-IV zusätzlich aufgebaut werden (müssen). Inwiefern sich die fachlichen Kompetenzen der Steuerungsbereiche und S-IV ergänzen oder doppeln, kann nach heutigem Kenntnisstand nicht eingeschätzt werden.

#### **Fazit**

Ein einheitliches Verständnis von Führung und Steuerung ist ein Erfolgsfaktor in Organisationen. Die unterschiedlichen Vorstellungen im SozR führen zu mangelnder Koordination und Kooperation zwischen Steuerung und Operative(s) und behindern so die Umsetzung.

### 2.3.4 Die operative Leistungserbringung unterliegt Zentralisierungstendenzen

München hat die Sozialraumorientierung in Form der Sozialbürgerhäuser eingeführt, welche die Angebote für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort bündeln. Sie sind als erste Anlaufstelle für soziale Belange zu verstehen.

- Ein wesentlicher Vorteil der Sozialraumorientierung besteht in der Interdisziplinarität der Leistungserbringung, die vor Ort in den SBH gelebt wird. Dies zeigt sich in der Praxis auch in der Zusammenarbeit mit dem Jobcenter<sup>2</sup>.
- Allerdings bestehen weiterhin Hürden im Prozessablauf und an den Schnittstellen zwischen den Fachlichkeiten innerhalb des SBH Soziales, zwischen den SBH Soziales und den Jobcentern, als auch zu externen Trägern, da zum Beispiel keine Weitergabe von Daten oder der Zugriff auf Fachverfahren möglich ist.
- Die Ziele des SBH-Konzepts<sup>3</sup> wie die dezentrale Leistungserbringung und Bürgernähe sind nicht für alle Fachlichkeiten umgesetzt worden.
- Unterschiedliche Arten der Leistungserbringung wurden identifiziert:
  - Sozialraumorientiert in den SBH, z.B. SGB XII
  - Ausschließlich zentral im Steuerungsbereich, z.B. Adoptionen, umFs
  - In Schwerpunkt-SBH, z.B. KT/UVG
  - Sowohl in den SBH als auch im Steuerungsbereich, z.B. Grundsicherung in Einrichtungen SBG XII
  - Extern, von Trägern erbracht, z.B. ASA

Tabelle 2 gibt einen Überblick zur Verortung der wesentlichen Fachlichkeiten im Sozialreferat. Die Fachlichkeiten wurden nicht gewichtet, sondern es handelt sich um eine reine Auszählung. Es wird deutlich, dass ein wesentlicher Teil der Fachlichkeiten nicht

---

<sup>2</sup> Mit dem Begriff Jobcenter ist das SBH Arbeit gemeint. Damit orientiert sich der Gutachter an der Sprache der in der Erhebung befragten Personen.

<sup>3</sup> Die Sozialbürgerhäuser sind gemeinsame Einrichtungen des Sozialreferats und des Jobcenters der Landeshauptstadt München; die Nennung von „SBH“ im Gutachten bezieht sich generell auf den Teil Soziales, der dem Sozialreferat zugehörig ist. Nur in Kombination mit der Nennung der Jobcenter wird „SBH Soziales“ ausgeschrieben, um Verwirrungen zu vermeiden.

dezentral in allen SBH verortet sind, sondern 48% zentral durch die Steuerungsbereiche erbracht werden.

- Die Leistungserbringung wurde dabei von den Steuerungsbereichen teilweise wieder zentralisiert, oder von Beginn an nicht verlagert. Als Gründe dafür wurden zu kleine Fachlichkeiten benannt, historisch gewachsene Verteilungen und die Überlastungen in den SBH mit Spezial- und Sonderfällen.
- Die Bildung größerer thematischer Fachlichkeiten wird in einigen SBH als Möglichkeit gesehen, auf personelle Engpässe in kleinen Fachlichkeiten besser reagieren zu können und die operative Leistungserbringung weiter zu dezentralisieren.

Im Detail zeigt Tabelle 2, dass:

- 9 Fachlichkeiten in den SBH verortet sind, davon acht Fachlichkeiten ausschließlich in den SBH (Ausnahme ASA siehe letzter Punkt),
- 12 Fachlichkeiten ausschließlich zentral verortet sind,
- für vier Fachlichkeiten Schwerpunkthäuser vorhanden sind,
- eine Fachlichkeit (SBG XII) sowohl zentral als auch dezentral verortet ist, bzw. die Fallbearbeitung teilweise auch in den Steuerungsbereichen erledigt wird, und
- eine Fachlichkeit von freien und öffentlichen Trägern erbracht wird (ASA).

Tabelle 2: Verortung der Leistungserbringung im Sozialreferat

Fachlichkeiten	SBH	Schwerpunkt-SBH	SBH und Zentral	Zentral	Extern (Träger)	Anmerkungen
Adoptionen				X		In den SBH wenig Aufwand, wird operativ hauptsächlich von S-II-E/F erbracht
Anbieterabteilung				X		S-II
ASA (intern und extern)	X				X	ASA intern: SBH-N; SBH-PlI, sonst extern (Träger)
Beistandschaften				X		S-II-B/B
Betreuungsstelle				X		S-I-SIB
BSA	X					
FAST	X					
FhV	X					
Großtagespflege				X		S-II-KJF
IW		X				SBH-N
Jugendgerichtshilfe				X		S-II
KT		X				SBH-M; SBH-NM; SBH-Orl; SBH-PA
Mietberatung/ Mietspiegel				X		S-III-W/M
SGB XII			X			
SIB				X		S-I-SIB
SIW		X				SBH-N
UD	X					
UFs				X		S-III-M/WB-UF
UmFs				X		S-II-E
Unterhalts-sicherung				X		S-I-WH
Unterhalts-vorschuss (UVG)	X	X				SBH-SF; SBH-SW; SBH-RP
VMS	X					
Vormundschaften				X		S-II
WJH	X					
Wohngeld	X					
<b>Auszählung</b>	<b>36,0%</b>	<b>16,0%</b>	<b>4,0%</b>	<b>48,0%</b>	<b>4,0%</b>	

Quelle: eigene Darstellung Prognos AG 2014; Auswertungen der Dokumentenanalyse und Interviews. Die Auszählung ergibt in Summe nicht 100%, da pro Zeile mehrere Kreuze möglich sind.

In den Hospitationen wurde deutlich, dass die Prozesse in den SBH teilweise unterschiedlich ablaufen und unterschiedliche Kulturen vorherrschen. Dies kann durch den Sozialraum bedingt sein, aber auch durch das Führungsverständnis der Leitungen der unterschiedlichen Ebenen. Ob die beobachteten örtlichen Verselbstständigungstendenzen in den „zwölf SBH und zwölf Welten“ ein Problem für das Sozialreferat darstellen ist eine andere Frage, die hier nicht beantwortet werden kann.

Das Stadtjugendamt besteht aktuell aus vier Abteilungen, die zum einen die fachliche Steuerung der gesamten Leistungserbringung der Kinder- und Jugendhilfe übernehmen und darüber hinaus auch selbst operativ Leistungen erbringen. Eine der vier Abteilungen ist ausschließlich operativ tätig (S-II-A), alle anderen Abteilungen übernehmen sowohl operative als auch steuernde Aufgaben. Wa-

rum gewisse Leistungen entgegen dem Prinzip der Matrixorganisation zentral statt dezentral erbracht werden, ist zum Teil durch kleine oder auch besonders komplexe Fachlichkeiten begründet, in einigen Fällen aber auch auf historisch gewachsene Ausnahmeregelungen zurückzuführen. Da die Leistungserbringung der Kinder- und Jugendhilfe auf das Stadtjugendamt selbst, die SBH und freie Träger verteilt ist, steuert das Stadtjugendamt diese drei verschiedenen Ebenen.

#### **Fazit**

Die Zentralisierungstendenzen der Steuerungsbereiche stehen in Kontrast zur Sozialraumorientierung und dem SBH Konzept. Die Hürden an den Schnittstellen zwischen den Fachlichkeiten, zu den Trägern und dem Jobcenter sind für die interdisziplinäre Teamarbeit hinderlich. Die SBH sind durch unterschiedliche Kulturen geprägt, die sich auf die Prozesse auswirken.

#### **2.3.5 Unterschiede zwischen Einheiten wirken auf die Prozesse – sie bergen neben Problemen auch Optimierungspotenzial**

In der Prozessanalyse wurden Unterschiede in der Leistungserbringung soweit festgestellt konkret benannt (siehe Projektsteckbriefe in Kapitel 4). Übergreifend können zudem zwei Punkte festgehalten werden:

- Vorhandene kulturelle Unterschiede in den Steuerungsbereichen führen zu Unterschieden in den Steuerungsprozessen. Dass Unterschiede in den Handlungsweisen bestehen, liegt in den gesetzlichen Grundlagen und Fachlichkeiten begründet und ist immanent. Zugleich haben die Hospitationen gezeigt, dass die unterschiedlichen Herangehensweisen vor allem für die SBH (hier vor allem auch die BSA) zu Schwierigkeiten führen können, weil hier eine Zusammenarbeit mit allen Steuerungsbereichen notwendig ist (vgl. hierzu das folgende Kapitel 2.3.6).
- Unterschiede in den Leistungsprozessen entstehen vor allem aufgrund der jeweiligen Gegebenheiten vor Ort in den SBH, wie bspw. der personellen Ausstattung. Es gibt Unterschiede in der Leistungsgewährung, vor allem beim Umgang mit Kundinnen und Kunden (wie viel wird persönlich besprochen, wie viel Unterstützung wird von der Infothek, der BSA und den Sachbearbeitern gegeben). Es gibt aber auch Unterschiede in den Prozessabläufen – im Sinne eines „voneinander Lernens“ können sich hier interne Optimierungsmöglichkeiten ergeben (bspw. Besetzung der Orientierungsberatung, Teambesprechungen zu Fällen in der FaSt mit ASA und IW, selbst entwickelte Stan-

dards für die Fallübergabe zwischen S-II und S-III bei den UMFs, Abstimmungsverfahren von AHB auf der Arbeitsebene etc.).

#### Fazit

Die kulturellen Unterschiede zwischen den Steuerungsbereichen bedingen unterschiedliche Steuerungsprozesse, die auf S-IV und die SBH gerichtet sind. Dies kann insbesondere für die ganzheitliche BSA-Arbeit zu Schwierigkeiten führen. Die Unterschiede können im positiven Sinne für einen Lernprozess genutzt werden, der so bisher nicht stattfindet.

### 2.3.6 Verhältnis Fachliche Steuerung und Leistungserbringung in den SBH

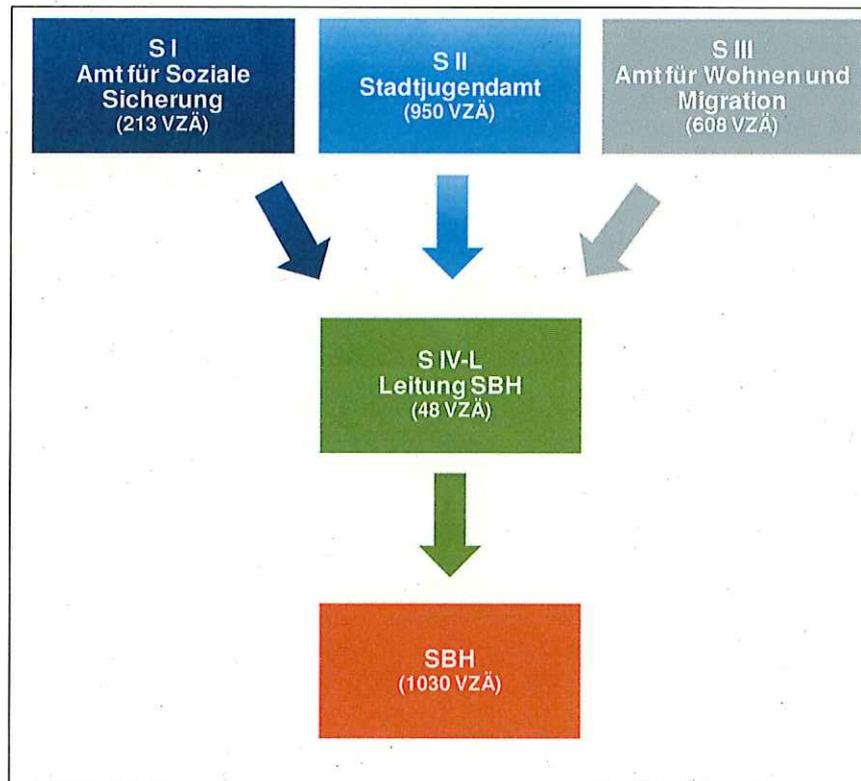
Die SBH sehen sich bezüglich der fachlichen Steuerung ihrer Leistungserbringung drei weitgehend unabhängig voneinander agierenden Steuerungsbereichen gegenüber.

Mehrheitlich ist die inhaltliche wie auch personelle Dominanz der Steuerer angesprochen worden. Dabei existieren unterschiedliche Interpretationen eines Steuerers und somit auch unterschiedliche Angaben zur Anzahl von Steuerern. Nach Einschätzung der Prognos sind Steuerer diejenigen, die fachliche Steuerung in Form von AHB oder Fachberatung ausüben. Somit sind auch Grundsatzabteilungen und Fachberater steuernd tätig.

Abbildung 5 gibt einen Eindruck der Größenverhältnisse, die so sowohl von den Steuerungsbereichen als auch den SBH empfunden wird.

Die Steuerungsbereiche S-I, S-II und S-III sind personell unterschiedlich ausgestattet, S-I ist mit 213 VZÄ der kleinste, S-II mit 950 VZÄ der größte Steuerungsbereich und S-III liegt mit 608 VZÄ im mittleren Bereich. S-IV ist mit 48 VZÄ ausgestattet und der operative Bereich in den SBH insgesamt mit 1030 VZÄ. Unter Berücksichtigung, dass die Steuerungsbereiche auch mehr oder weniger große operativ tätige Einheiten haben (beispielsweise S-I-SIB mit 54 VZÄ, S-II-A mit ca. 500 VZÄ und S-III-S mit ca. 170 VZÄ), kann man davon sprechen, dass sich die steuernden und operativen Einheiten die Waage halten. Dies wird allerdings wie oben beschrieben als personelle Dominanz der Steuerungsbereiche wahrgenommen.

Abbildung 5: Größenverhältnisse der Bereiche



Quelle: eigene Darstellung Prognos AG 2014; Auswertung anhand des Stellenplans

Die inhaltliche Dominanz zeigt sich darin, dass der ganzheitliche interdisziplinäre Ansatz der SBH den hochspezialisierten Steuerungsbereichen gegenübersteht. Zwischen den Steuerungsbereichen findet kaum eine inhaltliche Abstimmung statt; nach Einschätzung von S-IV und den SBH gilt das auch, wenn die gleiche Zielgruppe oder Produktleistung angesteuert wird. Dies führt zu Schwierigkeiten in der operativen Leistungserbringung.

S-IV soll die Umsetzung der Ganzheitlichkeit gewährleisten, dies umfasst den Abgleich und die Abstimmung der unterschiedlichen Vorgaben der Steuerungsbereiche, wie auch die Gewährleistung, dass in allen SBH die Leistungsgewährung einheitlich abläuft. Die Rolle von S-IV als „Puffer“ zwischen Steuerungsbereichen und den SBH wird insbesondere von den SBH als notwendig hervorgehoben.

Die Abstimmung des Alltagsgeschäfts der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SBH und der Ämter auf der Arbeitsebene ist gewünscht (siehe Referatsrundschriften 05/2008 zur Regelung der Zusammenarbeit), wird jedoch teilweise eingeschränkt und muss über die Linie erfolgen, z.B. bei der Leistungsprüfung. S-IV unterstützt die Abstimmung auf Arbeitsebene, gleichzeitig werden viele strittige Fragen zu Einzelfällen an S-IV zur Klärung herangetragen wobei die SBH als auch S-IV dieses Vorgehen bemängeln.

#### **Fazit**

Mangelnde Abstimmung der Steuerungsbereiche erschwert die ganzheitliche SBH Arbeit. Die SBH und S-IV stehen großen Steuerungsbereichen mit großen personellen und inhaltlichen Kapazitäten gegenüber. Unklarheit herrscht bezüglich der Notwendigkeit, Themen über die Linie oder eigenverantwortlich zu klären.

### **2.3.7 Kommunikationskultur**

Die Bedeutung einer effektiven und effizienten Kommunikation für die Leistungsfähigkeit des SozR wurde bereits oben in Kapitel 2.3.1. zur Gremienstruktur beschrieben. Zur Sicherung der Zusammenarbeit sind entsprechend vielfältige Instrumente installiert (neben den Gremien, Dienst- und Teambesprechungen sind bspw. noch die Fachberatungsprozesse oder auch Instrumente zur Personalführung zu nennen), welche nach der Einschätzung nahezu aller Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aus den Hospitationen und des Gutachters auch die richtigen sowie ausreichend sind.

Problematisch wird hingegen die Kommunikationskultur beschrieben. Insbesondere zwischen den Steuerungsbereichen und den SBH entsteht nach Aussagen im Rahmen der Hospitationen häufig der Eindruck der mangelnden Offenheit und Akzeptanz („die da oben wissen doch gar nicht was wir tun“, „die da unten müssen wir stärker anweisen, damit keine Fehler passieren“). Da die Prozesse der fachlichen Steuerung, der Gremien und der Personalführung nicht bzw. nicht systematisch miteinander verknüpft sind, werden die gegenseitigen Rückmeldungen zudem nicht im Sinne eines „Steuerungskreislaufes“ genutzt. Die fachliche Steuerung kann an Durchsetzungskraft durch die enge Zusammenarbeit mit der Personalführung gewinnen.

Eine gemeinsame Identität, Wir-Gefühl und gemeinsame Verantwortung besteht zwischen den Steuerungsbereichen, S-IV und den SBH nicht in ausreichendem Maße. In den Gesprächen wurde deutlich, dass die Suche nach der Verantwortlichkeit für Fehler im Vordergrund steht.

#### **Fazit**

Während Instrumente zur Kommunikation in ausreichendem Maße installiert sind, besteht beim Umgang mit diesen nach Einschätzung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Optimierungspotenzial. Es fehlt eine Verknüpfung von Steuerungs- und Führungsprozessen, um Informationslücken zu verhindern.