

Wirksamkeit in der Jugendhilfe

Auftrag aus der Sitzung der Vollversammlung
vom 28.04.2010

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12155

1 Anlage

Bekanntgabe in der Sitzung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses vom 18.09.2018 Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

In dieser Bekanntgabe wird über die aktuellen Entwicklungen im Projekt „Wirkungsorientierte Steuerung in den Hilfen zur Erziehung (WSE)“ berichtet.

In Ziffer 2 wird das Sozialreferat, bezugnehmend auf die Erkenntnisse der begleitenden Gesamtevaluation durch die Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt sowie durch Feststellungen der Projektmitglieder und des Sozialreferates darlegen, dass die Projektziele bislang nicht erreicht werden konnten.

In Ziffer 3 erklärt das Sozialreferat die Notwendigkeit, die im Projekt erarbeiteten Konzepte zu überprüfen, zu modifizieren und die modifizierten Konzepte mit einer alternativen Implementierungsstrategie flächendeckend einzuführen.

Das Sozialreferat empfiehlt daher, von den aktuellen Projektaufträgen Abstand zu nehmen und die bis zum 31.12.2018 vorhandenen Projektressourcen für die Analyse der Schwachstellen der erarbeiteten Konzepte zu nutzen sowie eine neue Implementierungsstrategie zu entwickeln.

1. Ausgangslage

Mit Stadtratsantrag (08-14 / A 01002) vom 13.08.2009 stellte Herr Stadtrat Christian Müller, Frau Stadträtin Brigitte Meier und Frau Stadträtin Verena Dietl den Antrag, das Sozialreferat zu beauftragen, bei der Finanzierung insbesondere von Pflichtleistungen der Jugendhilfe in verstärktem Maß fachlich begründete Elemente von Wirksamkeitsanalyse und -steuerung einzusetzen.

Die freien Träger sollten in geeigneter Weise einbezogen und in ein Qualitätsmanagement eingebunden werden.

Bezugnehmend auf diesen Antrag beauftragte der Stadtrat das Sozialreferat/Stadtjugendamt im April 2010, das Gesamtvorhaben „Wirkungsorientierte Steuerung in den Hilfen zur Erziehung“ (WSE)¹ umzusetzen.

Die Realisierung des Vorhabens erfolgte in drei Projektphasen:

Die aktuelle Projektphase 3 (Laufzeit bis Dezember 2018) hat zum Ziel, das Verfahren „Wirkungsorientierte Steuerung in den Hilfen zur Erziehung“ in den Regelbetrieb zu übernehmen und in allen Sozialbürgerhäusern, im Stadtjugendamt und für die gesamte Trägerstruktur der Hilfen zur Erziehung in München zu implementieren².

Die Implementierung umfasst dabei folgende Kernpunkte:

- Die flächendeckende Einführung des qualifizierten Hilfeplanverfahrens und umfassende Fortbildungsmaßnahmen für die Fachkräfte des öffentlichen Trägers und der freien Träger.
- Die Erprobung von Steuerungsdialogen und Qualitätsentwicklungsprozessen mit den Maßnahmeträgern auf Basis empirischer Daten.
- Eine begleitende Gesamtevaluation der Implementierung.

Zur Akquise eines externen Dienstleisters zur Planung und Durchführung der umfassenden Fortbildungsmaßnahmen sowie zur Akquise einer wissenschaftlichen Begleitung für die Planung und Durchführung einer Gesamtevaluation wurde ein öffentliches Vergabeverfahren durchgeführt.

Für die Planung und Durchführung der Fortbildungsmaßnahmen erhielt die Bietergemeinschaft „Privates Institut für Beratung und Forschung (IFS)/Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. (ISS)“ den Zuschlag.

Für die Planung und Durchführung der Gesamtevaluation erhielt die Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt (KUE) den Zuschlag.

2. Bericht zum aktuellen Sachstand

Mit dem Ziel eine wirkungsorientierte Steuerung in den Hilfen zur Erziehung zu erreichen, wurde im Laufe des Projektes ein Steuerungskonzept entwickelt, das die Wirkung von Hilfen im Wesentlichen über die Bewertung und Auswertung von Zielerreichungsgraden abbildet.

1 Beschluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses „Wirksamkeit in der Jugendhilfe“ vom 13.04.2010 und Vollversammlung am 28.04.2010, Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 03608

2 Beschluss KJHA „Wirksamkeit in der Jugendhilfe“ vom 15.07.2014 und Vollversammlung am 30.07.2014, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 00430 und Beschluss KJHA „Wirksamkeit in der Jugendhilfe“ vom 04.10.2016 und Vollversammlung am 19.10.2016, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 06888

Im Sinne des Steuerungskonzeptes wurde anschließend ein entsprechendes Fachkonzept zum Hilfeplanverfahren entwickelt, das den Fokus auf die Erarbeitung, Vereinbarung und regelmäßige Überprüfung beobachtbarer, „smarter“ Ziele legt.

Die letzte Berichterstattung zum Projekt erfolgte mit Stadtratsbeschluss vom 19.10.2016 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 06888). Daran anknüpfend wird im Folgenden die weitere Projektarbeit sowie der aktuelle Sachstand dargelegt.

2.1 Projektziel: Flächendeckende Einführung des qualifizierten Hilfeplanverfahrens und umfassende Fortbildungsmaßnahmen für die Fachkräfte des öffentlichen Trägers und der freien Träger

Unter Berücksichtigung der Implementierung des Fachverfahrens SoJA im 2. Halbjahr 2016 wurde das Fachkonzept zum Hilfeplanverfahren zum 01.01.2017 in den Regelbetrieb überführt.

Der Übergang in den Regelbetrieb wurde unterstützt durch die so genannten „Qualifizierungstage“ und „Qualitätsworkshops“ (Oktober 2016 - Juli 2017). Hierbei handelte es sich um ein gemeinsames Angebot für Fachkräfte des öffentlichen Trägers und der freien Träger.

Die Qualifizierungstage hatten insbesondere zum Ziel, die Themen „Partizipation“ und „Kontexte der Unfreiwilligkeit“ im Hilfeplanverfahren zu vertiefen sowie Methoden zur Zieleerarbeitung, Zielevereinbarung und Zielebewertung zu vermitteln. Die Qualitätsworkshops boten anschließend den Fach- und Führungskräften Raum für Reflexion und Austausch zu einzelfallübergreifenden Fragestellungen, Fachthemen und Gelingensfaktoren sowie zur Findung von Lösungen zu bestehenden bzw. erkannten Umsetzungsschwierigkeiten.

Gemäß der Vereinbarung mit der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt erfolgte von April bis Juli 2017 eine erste Analyse zum Implementationsgrad im Arbeitsalltag beim öffentlichen Träger und bei freien Trägern. Die Katholische Universität setzte hierbei einen Mix aus verschiedenen Erhebungsmethoden ein. Neben qualitativer und quantitativer Aktenanalysen fanden Experteninterviews statt und wurde eine Onlinebefragung von Fach- und Führungskräften durchgeführt. Eine erste Auswertung im Rahmen der Evaluation ergab, dass die zentralen Neuerungen im Hilfeplanverfahren bislang nicht hinreichend implementiert sind (vgl. Anlage, 1. Zwischenbericht der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt). Diese Erkenntnis wird unterstützt durch zahlreiche Rückmeldungen operativer Fach- und Führungskräfte sowie eigene Beobachtungen der Projektmitglieder.

Die zentralen Neuerungen im Hilfeplanverfahren sind:

- Die partizipative Erarbeitung einer strategischen Perspektive und von smarten Zielen im Rahmen der Hilfeerschließung mit den Leistungsberechtigten in Federführung der Fachkraft des öffentlichen Trägers.
- Das „zweiteilige“ Verfahren zur Hilfeplanvereinbarung mit den Leistungsberechtigten und den Fachkräften der Einrichtungen/Dienste in Federführung der Fachkraft des öffentlichen Trägers. Demnach ist in einem ersten Schritt eine Vereinbarung der strategischen Perspektive und der smarten Ziele mit allen Beteiligten im Hilfeplanverfahren vor Beginn der Hilfe zu schließen. Eine finale Hilfeplanvereinbarung erfolgt bis spätestens 6 Wochen nach Beginn der Hilfe.
- Die regelmäßige Hilfeplanüberprüfung in Federführung der Fachkraft des öffentlichen Trägers und die abschließende Bewertung der vereinbarten Ziele hinsichtlich ihrer Zielerreichung alle 6 Monate durch alle Beteiligten im Hilfeplanverfahren.

Die Erklärungsansätze hierzu sind vielfältig:

- **Kommunikation und Informationsstandards im Projekt**

Gemäß der mit Stadtratsbeschluss vom 30.07.2014 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 00430) vereinbarten Projektstruktur erfolgte die Bearbeitung der Projektarbeitsaufträge in drei themenspezifischen Arbeitsgruppen. Die Arbeitsgruppen setzten sich dabei zusammen aus Vertretungen des Sozialreferates und Vertretungen der Münchner Spitzenverbände und freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden anschließend zur finalen Beratung und Entscheidung in eine Lenkungsgruppe eingebracht. Die Lenkungsgruppe setzte sich dabei ebenfalls zusammen aus Vertretungen des Sozialreferates und Vertretungen der Münchner Spitzenverbände und freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe.

Die Information und Berichterstattung zu den Entscheidungen und Ergebnissen im Projekt erfolgte anschließend über die Projektmitglieder in den bestehenden Kommunikationswegen im Stadtjugendamt, den Sozialbürgerhäusern und der Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München, unterstützt durch regelmäßige Newsletter und Informationsschreiben.

Es konnte festgestellt werden, dass mit dieser Projektstruktur eine flächendeckende und vor allem zeitnahe Information der Fachkräfte in der Operative nicht erreicht werden konnte. Der Informationsstand bei den operativen

Fach- und Führungskräften - sowohl auf Seiten des öffentlichen Trägers wie auch auf Seiten der freien Träger - variiert bis heute erheblich.

- **Methodik und Umsetzung**

Es konnte festgestellt werden, dass die Neuerungen im Fachkonzept zum Hilfeplanverfahren von allen Akteuren als Herausforderung empfunden und mit einem deutlichen Mehraufwand verbunden werden.

Das Fachkonzept ist nach Ansicht der operativen Fach- und Führungskräfte zu komplex und in seinem qualitativen Anspruch mit den bestehenden Ressourcen in den zeitlichen Vorgaben nicht umsetzbar. Hinzu kommen Informationsdefizite betreffend der sachgerechten und effizienten Ausgestaltung der einzelnen Prozessschritte.

Auch bestehen nach wie vor erhebliche Unsicherheiten in Bezug auf die Vorgabe der regelmäßigen Bewertung der Zielerreichung. Die Frage, welche Konsequenzen sich für Einrichtungen/Dienste aus den erfassten Bewertungen ergeben, beeinflusst sowohl auf Fallebene als auch auf Ebene der Leistungssteuerung die Akzeptanz und Einhaltung der konzeptionellen Vorgaben.

- **Kooperation zwischen den Akteuren des öffentlichen Trägers und den Maßnahmeträgern**

Festgestellt werden kann, dass noch keine flächendeckende Akzeptanz und Annahme eines eindeutig verorteten Rollenverständnisses beim öffentlichen Träger und bei den freien Trägern erreicht werden konnte.

Ziel des Fachkonzeptes zum Hilfeplanverfahren war es, die Rolle des öffentlichen Trägers als aktiv Fallsteuernder und Gesamtverantwortlicher für eine zielorientierte Planung und Steuerung der Hilfen zu stärken. Die Aufgabe der aktiven Fallsteuerung beinhaltet auch den Auftrag zur Durchführung regelmäßiger systemischer Diagnosen und die entsprechende kontinuierliche Ausrichtung der Hilfen im Sinne der diagnostischen Erkenntnisse gemeinsam mit den freien Trägern.

Nach wie vor besteht jedoch überwiegend die Praxis einer traditionellen „Arbeitsteilung“ zwischen dem öffentlichem Träger und der freien Träger. Der öffentliche Träger übernimmt nach diesem Verständnis in erster Linie die Aufgabe der Hilfeerschließung und sichert die verwaltungsgemäßen Abläufe; die freien Träger verantworten anschließend im Rahmen der Leistungserbringung die weitere Hilfeplanung und Fallsteuerung.

2.2 Erprobung von Steuerungsdialogen und Qualitätsentwicklungsprozessen mit den Maßnahmeträgern

Mit Stadtratsbeschluss vom 28.04.2010 (Sitzungsvorlage Nr. 08 – 14 / V 03608) wurde die Notwendigkeit für eine wirkungs- und erfolgsorientierte Steuerung in den Münchner Erziehungshilfen aufgezeigt. Als Ziel wurde formuliert, die Kosten über Entgeltsätze (mit qualifizierten Stellungnahmen zur Leistung und Qualität der Antragsstellenden) sowie Erfolgsgrade (Zielerreichung nach Hilfeplan) von Maßnahmen und Leistungen zu steuern.

Die geplanten Datenerhebungen, Datenauswertungen und Verwendung dieser Daten im Rahmen von Entgeltverhandlungen ist seit Beginn des Projektes im Jahr 2010 ein umkämpftes und umstrittenes Thema, das Unsicherheiten bei allen Beteiligten auslöst und bereits zu erheblichen Konflikten auf allen Ebenen geführt hat. Die Konflikte wirken dabei bis in die Fallebene hinein und schwächen die bis dato gute Zusammenarbeit und Kooperation im Rahmen der Einzelfallarbeit.

Nach intensiven Diskussionen hat das Stadtjugendamt daher im Jahr 2014 und im Einvernehmen mit den im Projekt delegierten Verbands- und Trägervertretungen die Vereinbarung getroffen, die Zielsetzung anzupassen. Die Entwicklung des Steuerungskonzeptes zur wirkungsorientierten Steuerung ist seither auf das Ziel der Qualitätsentwicklung/Angebotsentwicklung bzw. der Aufdeckung von Angebotslücken ausgerichtet.

Die Basis der Qualitätsentwicklungsprozesse stellen die bilateralen Qualitätsdialoge³ auf Ebene der Leistungssteuerung dar. Grundlage der Qualitätsdialoge bilden angebotsspezifische Datenreports.

Unter Berücksichtigung der Implementierung des Fachverfahrens SoJA im 2. Halbjahr 2016 war die Erprobung der Qualitätsdialoge und Qualitätsentwicklungsprozesse für das 1. Halbjahr 2017 geplant. Aufgrund der momentan fehlenden Datenbasis (vgl. Ziffer 2.1) und aufgrund der anhaltenden, technischen Probleme mit dem Auswertungsprogramm „SoJA-Kristall“, welches die angebotsspezifische Datenauswertung behindert, konnte die Erprobung bislang nicht erfolgen.

Vom Hersteller „PROSOZ“ gibt es bislang keine verlässliche zeitliche Perspektive für

3 Ehemals „Steuerungsdialoge“; Begriff wurde hinsichtlich der neuen Zielsetzung angepasst.

die Lösung der technischen Probleme. Alternative Auswertungsmöglichkeiten werden aktuell geprüft, sind jedoch mit einem erheblichen zeitlichen und personellen Mehraufwand verbunden.

2.3 Begleitende Gesamtevaluation der Implementierung

Gemäß der Ausschreibung und öffentlichen Bestellung umfasst das Evaluationskonzept insgesamt drei Evaluationsmodule.

a) Evaluationsmodul (April - Juli 2017; 1. Zwischenbericht: 30.11.2017)

Das 1. Evaluationsmodul wurde fristgerecht durchgeführt. Ein 1. Zwischenbericht wurde fristgerecht zum 30.11.2017 vorgelegt (siehe Anlage). Der Fokus in diesem Modul lag auf der Analyse des Implementationsgrads im Arbeitsalltag und der Identifikation von Umsetzungsproblemen beim öffentlichen Träger und bei freien Trägern. Für die Analyse wurde ein Mix aus verschiedenen Erhebungsmethoden eingesetzt. Neben Aktenanalysen fanden Experteninterviews statt und es wurde eine Onlinebefragung durchgeführt.

b) Evaluationsmodul (Oktober 2017 - Januar 2018, 2. Zwischenbericht: 31.03.2018)

Die Erhebungen im Evaluationsmodul 2 konnten ebenfalls bereits abgeschlossen werden. Der Fokus lag hier auf der Funktion und Leistungsfähigkeit der Kooperationsstrukturen (intern und extern) sowie auf der Evaluation der Qualifizierungsmaßnahmen.

Ergänzend zu den Erhebungsinstrumenten aus dem 1. Evaluationsmodul erfolgten Gremienbeobachtungen und Prozess- und Protokollanalysen. Eine Prozessanalyse betreffend des Instruments „Qualitätsdialoge“ konnte jedoch aufgrund der fehlenden Datenbasis und technischen Probleme nicht wie geplant erfolgen (siehe Ziffer 2.2).

c) Evaluationsmodul (April – September 2018, Abschlussbericht: 31.12.2018)

Der Fokus soll hier auf dem Datenmanagement sowie der Wirksamkeit der Instrumente zur Qualitätssicherung liegen. Auch soll eine Evaluation der Mehr-/Minderbedarfe durch das Hilfeplanverfahren im Arbeitsalltag sowie eine Analyse zur Beteiligung/Partizipation der Adressaten der Erziehungshilfen (junge Menschen/Personensorgeberechtigte) im Hilfeplanverfahren erfolgen.

3. Fazit und Empfehlungen zur weiteren Projektplanung

Aufgrund der Feststellungen in Bezug auf den Grad der Implementierung betreffend das Fachkonzept zum Hilfeplanverfahren (vgl. Ziffer 2.1) und der damit verbundenen fehlenden Datenbasis sowie aufgrund der anhaltenden technischen Probleme im Datenauswertungsprogramm wird die Fortführung des Projektes mit den bestehenden

Projektzielen als nicht mehr zielführend/sinnvoll erachtet.

Aus Sicht des Sozialreferates bedarf es nun vielmehr einer zeitnahen Überprüfung und ggf. Modifikation des Fachkonzeptes. Im Zusammenhang mit der Modifikation des Fachkonzeptes wird auch zu prüfen sein, welche Konsequenzen sich hieraus für das Steuerungskonzept ergeben werden.

Für die anschließende Implementierung des Konzeptes ist aus Sicht des Sozialreferates zudem eine alternative Implementierungsstrategie erforderlich. Insbesondere um die Akzeptanz sowie die Annahme eines eindeutig verorteten Rollenverständnisses zu erreichen, bedarf es einer methodischen Herangehensweise, die im umfangreichen Maße die operativen Fach- und Führungskräfte mit einbindet. Eine entsprechende Implementierungsstrategie ist zu entwickeln. Die Wirksamkeit der neuen Implementierungsstrategie sollte anschließend im Rahmen eines Pilotprojekts (z.B. Modellprojekt in einer Sozialregion) überprüft werden.

Für die kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung bedarf es zudem eines regelmäßigen Monitorings zum Grad der Implementierung des Fachkonzeptes. Die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung ist originäre Aufgabe der Fachsteuerung. Für die Aufgabenerfüllung ist ein entsprechendes Monitoring zu entwickeln und aufzubauen.

Die bis 31.12.2018 vorhandenen Projektressourcen werden daher nun zielgerichtet für die Analyse der Schwachstellen der bisherigen Konzepte und Implementierungsstrategie sowie für die Entwicklung einer neuen Implementierungsstrategie eines modifizierten Fachkonzeptes eingesetzt. Zu diesem Zwecke wird der Evaluationsauftrag an die Katholische Universität betreffend der Inhalte des 3. Evaluationsmoduls wie folgt angepasst:

- Vom bisherigen Vorhaben, eine Befragung von Hilfeempfängern durchzuführen, um eine qualitative Ergänzung zu den quantitativ erhobenen Erkenntnissen zu sichern, wird Abstand genommen. Ein Mehrgewinn zu den bereits vorliegenden Erkenntnissen wird nicht mehr erwartet.
- Die Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt wird mit der Entwicklung und Planung einer neuen Implementierungsstrategie eines modifizierten Fachkonzeptes beauftragt. Dies beinhaltet auch die Analyse (IST/SOLL) zur aktuellen Situation und vorhandenen Strukturen/Instrumente in der Fachsteuerung.

Sollte sich in diesem Zusammenhang ergeben, dass der Verwaltungsaufwand, der Aufwand für die Kooperationspartner und der weitere Kostenaufwand für das Projekt in einem Missverhältnis zu den Zielen des Projekts stehen, wird der Stadtrat hierüber unterrichtet und es wird dann dazu ein Vorgehensvorschlag vorgelegt werden.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Müller, der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Koller, der Frauengleichstellungsstelle, der Stadtkämmerei und dem Sozialreferat/Stelle für interkulturelle Arbeit ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Bekannt gegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München
Kinder- und Jugendhilfeausschuss

Die Vorsitzende

Christine Strobl
Bürgermeisterin

Die Referentin

Dorothee Schiwy
Berufsm. Stadträtin

III. Abdruck von I. mit II.

über D-II-V/SP

an das Direktorium – Dokumentationsstelle

an die Stadtkämmerei

an das Revisionsamt

z.K.

IV. Wv. Sozialreferat

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. **An das Sozialreferat, S-III-MI/IK**

An die Frauengleichstellungsstelle

z.K.

Am

I.A.