

Messbarer Erfolg und systemweite Veränderung

Die Jugendschutzorganisation Region Amsterdam hat mithilfe eines strukturierenden Veränderungsprozesses ihre Organisationsstruktur strategisch neu aufgestellt und die Zusammenarbeit der Abteilungen optimiert. Im Ergebnis konnten die Effizienz gesteigert, Kosten eingespart und die Situation von Kindern und Familien deutlich verbessert werden.

Autoren



Marc Dinkgreve

ist Knowledge Ambassador, Jugendschutz Region Amsterdam.



Prof. Dr. Marga Pröhl

ist Generaldirektorin, European Institute of Public Administration (EIPA).



Julia Bosse

ist Researcher und EPSA Teammitglied (EIPA).

Die Ausgangssituation: Die Jugendschutzorganisation Region Amsterdam (Jeugdbescherming Regio Amsterdam) war 2008 für ungefähr 10.000 Kinder in Notlage zuständig. Diese wurden von rund 600 Mitarbeitern betreut. Darüber hinaus wurden Kinder und Jugendliche auf Bewährung der Jugendschutzorganisation Region Amsterdam zugewiesen.

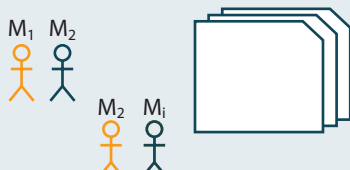


Zum Zeitpunkt des Veränderungsprozesses war sie in drei Bereiche unterteilt: freiwillige Betreuung, rechtlich-verordnete Betreuung und Bewährungshilfe. Die drei Fachbereiche arbeiteten unabhängig voneinander und mit geringem internen Austausch. Aufgrund von rechtlichen Bestimmungen war es beispielsweise nicht möglich, die Akten zwischen den Mitarbeitern der drei Bereiche auszutauschen oder gemeinsame Akten zu führen. Das hatte zur Folge, dass Mitarbeiter Fälle komplett neu aufsetzen mussten und neue Situationsanalysen erstellen mussten, wenn Kinder von einem Bereich zum anderen überwiesen wurden (zum Beispiel von freiwilliger Betreuung zu Bewährungshilfe). Das Hauptaugenmerk lag auf Kindern als Einzelpersonen und nicht auf der Familie als Ganzes (ein Mitarbeiter pro Kind je nach Betreuungsrahmen). Des Weiteren spiegelten die Büroräume und IT auch die fachliche Untergliederung und Abschirmung wider.

Das Ergebnis war ein stark bürokratisiertes System, in dem Mitarbeiter die meiste Zeit mit Berichterstattung verbrachten, um sich rechtlich abzusichern, statt Zeit mit der Identifizierung von Ursachen und Behebung von Symptomen der Kinder in Notlagen zu verbringen. Die Kennzahlen der Organisation unterstützten diese stark berichtsorientierte Arbeitsweise durch mehrheitlich quantitative Indikatoren wie Fallzahl, Anzahl von Anfragen, Anzahl von Kindern und Jugendlichen in spezialisierten Betreuungseinrichtungen etc.

Dieses Mikromanagement trug auch dazu bei, dass sich die Jugendschutzorganisation 2008 in einer Finanz- und Vertrauenskrise befand und unter Aufsicht gestellt wurde. Der Direktor wurde abgesetzt. Ein Interimsdirektor brachte die Organisation finanziell wieder auf den richtigen Weg, bis 2009 ein neuer Direktor die Organisation übernahm und die Krise für eine komplette Umorientierung nutzte. Basis war hierbei die Problemanalyse der Einrichtung, die zusammen mit allen Mitarbeitern erstellt wurde. Diese führte zu einer Neuformulierung der Organisationsstrategie mit der übergeordneten Mission „Jedes Kind sicher, für immer“. Darauf aufbauend wurde ein fünfjähriger Veränderungsplan mit den folgenden drei Hauptelementen aufgesetzt:

1. Erarbeitung einer neuen Fall-/Familienmanagementmethode

Abbildung 1: Ergebnis des ersten Schritts „Check“

Viele Mitarbeiter & Berichte pro Kind	„Tod durch Besprechungen“	Leistungsmessung	Methode	IT-System
 <p>>20 Mitarbeiter für Schutz, Bewährungshilfe und freiwillige Betreuung Zu ausführliche Berichterstattung (viel copy und paste)</p>		<p>Anzahl der Fälle = x</p> <p>Zielvorgabe 1. Kontakt Plan < 6 Wochen Hohe Arbeitsauslastung</p>	<p>Wie mit der hohen Fallauslastung umgehen?</p>	 <p>Software getrennte Arbeitsabläufe je nach Abteilung > 1500 Variablen</p>

Analyse von 60 Berichten hinsichtlich Mehrwert für Kunden →
60% schlechter, 30% gleichbleibend, 10% leichte Verbesserung

Fm = Fallmanager; Ps = Psychologe; Tm = Teammanager; M = Mitarbeiter

Quelle: Wauters, B. and M. Dinkgreve (2016)

iv-Grafik

- Entwicklung/Lernprozesse von Mitarbeitern
- Neugestaltung des Arbeitsumfeldes (einhergehend mit entsprechender Ausstattung und unterstützenden Services)

Systemweite Veränderung

Der Direktion war klar, dass die gesamte Organisation zu einer komplett neuen Arbeits- und Herangehensweise wechseln musste, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Dementsprechend bestand Konsens über die Notwendigkeit einer systemweiten Veränderung. Aufgrund vorangegangener Erfahrungen mit der Vanguard Methode als systemische Methode (<http://bit.ly/2AAPTbO>) und dem „Check-Plan-Do“-Ansatz von John Seddon wurde sich wieder für diesen Ansatz entschieden. Um sicherzustellen, dass alle Teamleiter die neue Mission und den Transformationsprozess unterstützten, mussten sie sich 2010 neu auf ihre Stellen bewerben. 2011 startete dann der organisationsweite Veränderungsprozess. Dazu wurde ein Pilotbeziehungsweise Kernteam aus 14 Mitarbeitern gebildet, das für drei Monate un-

ter Anleitung eines Vanguard-Beraters die Organisationsprozesse nach der „Check-Plan-Do“-Methode analysierte und Prozesse optimieren und auch streichen konnte.

In dem ersten Schritt „Check“ (siehe Abbildung 1) ging das Team durch 60 kürzlich abgeschlossene Fälle und markierte Prozesse, die nicht zur übergeordneten Mission beitrugen. Der Befund war, dass von dem hohen Arbeitsaufwand der Mitarbeiter oft wenig direkt bei den Familien ankam. In 60 Prozent der Fälle hatte sich sogar die Ausgangssituation verschlechtert, in 30 Prozent war sie gleich geblieben und nur in zehn Prozent hatte sie sich nach Abschluss des Falls verbessert. Während dieses Schritts wurde so ein umfassendes Bild der Ausgangssituation erstellt.

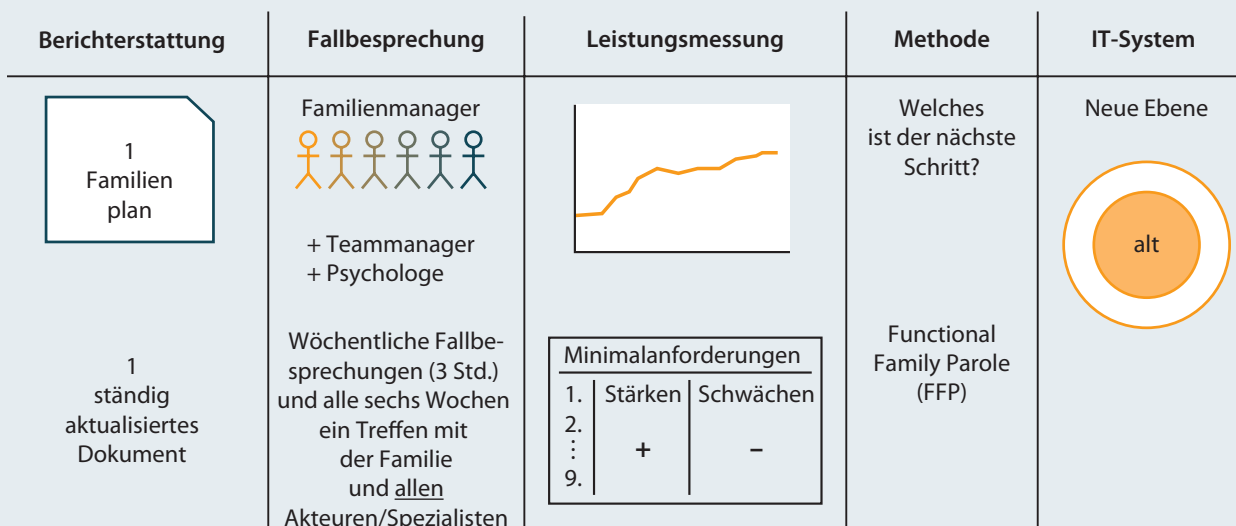
Während des zweiten Schritts „Plan“ (siehe Abbildung 2) erstellte das Kernteam einen neuen „idealen“ Prozessaufbau in Anlehnung an die übergeordnete Mission. Alle Schritte, die nicht zu diesem Ziel beitrugen, wurden entfernt. Weitere Vorgaben waren die Prinzipien für die gesamte

Organisation: Eine Familie – ein Plan – ein Mitarbeiter – eine Methode. Außerdem wurde die ganzheitliche und familienbasierte Arbeitsmethode Functional Family Parole and Probation, kurz FFP (<http://www.fftllc.com/ffp/>), die für die Fürsorge und Begleitung von jugendlichen Straffälligen unter Bewährungsstrafe entwickelt wurde, für die gesamte Organisation (also auch für freiwillige und rechtlich-verordnete Betreuung) weiter ausgearbeitet. Der FFP-Ansatz arbeitet nach dem Fallmanagementprinzip und seine Effektivität ist wissenschaftlich nachgewiesen. Dabei geht es darum, das gesamte (familiäre) Umfeld der Kinder/Jugendlichen in die Betreuung mit einzubeziehen und einen Plan für die gesamte Familie zu erarbeiten, um die Familie als stabilisierendes System zu stärken und den Kindern/Jugendlichen Sicherheit zu bieten.

Multidisziplinäre Teams

Das Resultat war ein intensives familienbasiertes Fallmanagement, in dem das ganze System – alle Akteure, die die Situation für den Jugendlichen oder das Kind

Abbildung 2: Ergebnis des zweiten Schritts „Plan“



Quelle: Wauters, B. and M. Dinkgreve (2016)

iv-Grafik

verbessern können (zum Beispiel Großeltern, Nachbarn und auch Fachleute wie Psychologen) – in einem Raum zur gemeinsamen Ausarbeitung eines familienumgreifenden Plans zusammengebracht werden. Ein Familienmanager ist dabei der Hauptansprechpartner der Familie, vermittelt ihnen spezialisierte Hilfe, wenn nötig, und erarbeitet und überprüft mit der Familie ihren eigenen Plan hin zu einer sicheren Situation für ihre Kinder. Ziel ist, die eigenen Stärken und Ressourcen einer jeden Familie zu aktivieren und ihre Selbstbestimmung und Teilhabe zu festigen. Hierfür wurden die drei Fachbereiche aufgelöst, um die Arbeit in multidisziplinären Teams einzuführen, die sich jeder Art von Familie annehmen können. Ein Team besteht aus mehreren Familienmanagern, einem Teamleiter, einem Psychologen und einem erfahrenen leitenden

Ausführliche Informationen zum intensiven familienbasierten Fallmanagement: m.dinkgreve@jeugdbescherming.nl. Korrespondenz vorzugsweise auf Englisch

Familienmanager, der auch zugleich Supervisor in der FFP-Methode ist und weniger erfahrene Mitarbeiter beaufsichtigt und berät. Dementsprechend wurden auch neue Kennzahlen entwickelt, die nicht mehr an die Anzahl der Fälle angelehnt sind, sondern an die direkte Sicherheitssituation des Kindes und seiner Familie. Der Umfang von Berichten wurde drastisch gekürzt, um sich auf die relevanten Fakten und die Sicherheitssituation zu beziehen. Berichte werden zusammen mit den jeweiligen zu betreuenden Familien und Fachleuten (zum Beispiel Psychologen) geschrieben.

In dem letzten Schritt „Do“ wurden die neu erarbeiteten Prozesse mit ihrer Auswirkung auf die IT-Systeme und Arbeitsfeldumgestaltung konsequent angewandt. Beispielsweise verbringt das Fachpersonal nun 80 Prozent seiner Zeit außerhalb der Büros und mit den Familien, sodass die Ausstattung (Arbeitshandys, Laptops, etc.) dementsprechend angepasst wurde. Die Arbeitsplätze sind in offenen Büros ohne feste Plätze für jeden Mitarbeiter organisiert. Zusätzlich wurde das IT-System auf familienbasierte Eingaben umgestellt.

Diese systemweite Veränderung der Ju-

gendschutzorganisation und neue Organisationskultur erwiesen sich jedoch als teilweise schwierig für Mitarbeiter. Mitarbeitergespräche ergaben, dass nur ungefähr 50 Prozent der Mitarbeiter die neu formulierten Ziele und Vorgaben erfüllte. Mitarbeitern wurde somit ein Zeitraum von zwei Jahren gegeben, um sich an diese neuen Zielvorgaben anzupassen oder die Organisation zu verlassen und an andere Arbeitgeber im Bereich der Jugendfürsorge vermittelt zu werden. Innerhalb von fünf Jahren verkleinerte sich die Organisation von ungefähr 600 auf 410 Mitarbeiter. Diese betreuen 3.200 Familien mit rund 7.000 Kindern (verglichen mit ehemals 10.000). Durch die Prozessoptimierungen mussten die meisten Stellen jedoch nicht wieder neu besetzt werden. Insgesamt hat sich die jährliche Fluktuationsrate auf 20 Prozent stabilisiert, da die Familien, die aufgenommen werden, sehr betreuungsintensiv sind und viel Know-how und Engagement von den Mitarbeitern verlangen. Somit besteht eine hohe Rotation. Darüber hinaus wurden der Vanguard-Prozess und der „Check-Plan-Do“-Zyklus in verkürzter Form (drei Wochen) auf alle Teams innerhalb der Orga-

Weiterführende Informationen

OECD (2017), *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, OECD Publishing, Paris, pp. 92-102, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279865-en>

Wauters, B. and M. Dinkgreve (2016), Case study. Improving the quality of public service and reducing costs lessons from the public youth protection agency of Amsterdam (Netherlands).

J. S. M. van Veelen, B. J. Regeer, J. E. W. Broerse, S. F. P. van de Poel & M. A. H. M. Dinkgreve (2016), Embedding the Notion of Child- and Family-Centered Care into Organizational Practice: Learning from Organizational Visioning, *Journal of Public Child Welfare*

<http://dx.doi.org/10.1080/15548732.2016.1267068>

J.A., Waldron, H.B., & Robbins, M.S., & Neeb, A. (2013). Functional Family Therapy for Adolescent Behavior Problems. *American Psychological Association*

nisation ausgeweitet, sodass jeder seine Lernerfahrungen sammeln konnte und an die neuen Arbeitsweisen und die neue Mentalität herangeführt wurde. Bis Juni 2013 hatten alle 40 Teams den gesamten Lern- und Veränderungsprozess selbst durchlaufen und in den Jahren darauf folgte das unterstützende Personal.


Die Ergebnisse

Die systemweite Umstrukturierung und das intensive familienbasierte Fallmanagement erzielten bemerkenswerte Resultate: 60 Prozent weniger richterliche Maßnahmen mussten ergriffen werden, um Eltern zu einer Kooperation mit der Jugendschutzorganisation zu bringen,

die Anzahl der Kinder, die ihren Familien entzogen werden mussten, fiel um 50 Prozent, Bewährungsstrafen für Jugendliche fielen um 45 Prozent und die Übernahme der Sorgspflicht der Organisation für Kinder fiel um 16 Prozent (während sie im nationalen Vergleich um drei Prozent anstieg). Darüber hinaus stieg die Zufriedenheit der Familien von 5,8 auf 7,5 (bei einer Maximalpunktzahl von 10).

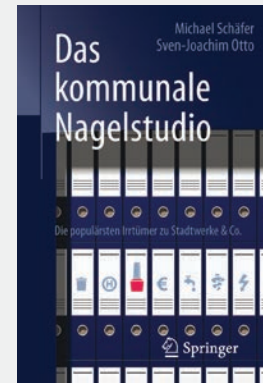
Insgesamt führte die Umstrukturierung zu jährlichen Einsparungen von rund 30 Millionen Euro: Der jährliche Haushalt schrumpfte von 53 auf 34 Millionen Euro durch interne Prozessoptimierung und Reduzierung der richterlichen Fälle. Dazu kamen Einsparungen von elf Millionen Euro für das gesamte Kinderfürsorgesystem, da wesentlich weniger Fälle an Fachinstitutionen/spezialisierte Einrichtungen übergeben werden müssen.

Die Ergebnisse haben das Vertrauen anderer Behörden in die Fähigkeiten des Jugendschutzes Region Amsterdam erhöht. Seit der niederländischen Dezentralisierungsreform in 2015 sind mehrere Gemeinden an den Jugendschutz Region Amsterdam herantreten, damit sie von deren Leistungen und Know-how profitieren können. Seitdem arbeitet die Organisation im Großraum Amsterdam und Nord Holland mit 22 Gemeinden, durch eine Kooperation im Raum Eindhoven mit 21 Gemeinden und im Raum Nijmegen mit neun weiteren zusammen. 2014 wurde sie mit dem niederländischen Verwaltungspreis ausgezeichnet, und 2015 gewann das Modernisierungsprojekt den European Public Sector Award (EPSA 2015). ■

 Empfehlungen der Redaktion aus www.springerprofessional.de zu:

Baltes, G., Freyth, A. (2017): Die radikal neuen Anforderungen unserer Zeit und die Konsequenz für Veränderungsarbeit, in: *Veränderungsintelligenz*, Wiesbaden, S. 1 ff., www.springerprofessional.de/link/15214438

Klärt über weit verbreitete Irrtümer zum Thema Kommunalwirtschaft auf



M. Schäfer, S.-J. Otto
Das kommunale Nagelstudio
Die populärsten Irrtümer zu Stadtwerke & Co.

2016, XIII, 233 S. Brosch.
€ (D) 14,99 | € (A) 15,41 | *sFr 16,00
ISBN 978-3-658-09871-1
€ 9,99 | *sFr 12,50
ISBN 978-3-658-09872-8 (eBook)

- Räumt mit populären Vorurteilen auf
- Aktuelle Beispiele aus der kommunalen Praxis

€ (D) sind gebundene Ladenpreise in Deutschland und enthalten 7 % für Printprodukte bzw. 19 % MwSt. für elektronische Produkte. € (A) sind gebundene Ladenpreise in Österreich und enthalten 10 % für Printprodukte bzw. 20 % MwSt. für elektronische Produkte. Die mit * gekennzeichneten Preise sind unverbindliche Preisempfehlungen und enthalten die landesübliche MwSt. Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten.

Part of **SPRINGER NATURE**

springer.com/Angebot1

A41845