



Kernaufgaben und Ausstattung des ASD – Ein Beitrag zur fachlichen Ausrichtung und zur Personalbemessungsdebatte

Diskussionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ

— Kaum ein anderes Tätigkeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe wie der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) unterliegt aktuell einem so öffentlichen Legitimationsdruck hinsichtlich seines fachlichen Profils sowie seiner Gestaltungs- und Kostenverantwortung für seine verschiedenen Leistungen und Angebote. Durch gravierende Fälle von Kindesmisshandlungen und Kindesötungen sowie durch die darüber erfolgte Berichterstattung konzentrieren sich die immer weiter ausdifferenzierten Konzepte und Arbeitsweisen des ASD vermehrt auf die Wahrnehmung des Kinderschutzauftrages. Der präventiv-sozialräumliche Gestaltungsauftrag ist durch diese Fokussierung mehr und mehr in den Hintergrund getreten. Erschwert wird die Arbeit des ASD zusätzlich durch die defizitäre Haushaltssituation vieler Kreise und Kommunen. Durch vielfältige Aufgaben, wie beispielsweise Kindern und Familien zu helfen, den Kinderschutzauftrag zu gewährleisten und gleichzeitig die Kosten der Hilfen zur Erziehung im Blick zu halten, kommt es in den Diensten vermehrt zu Überlastungssymptomen wie Unzufriedenheit, Überforderung, Motivationsverlust sowie zu einer Personalfuktuation. Kurzfristige Personalaufstockungen im Kontext der Kinderschutzverantwortung alleine haben häufig nicht die gewünschten Entlastungs- und Motivationseffekte gebracht, weil sie keine strategische Neuausrichtung des ASD in der notwendigen Balance von Prävention und Intervention beinhalten.

Mit dem vorliegenden Diskussionspapier soll ein Beitrag zur konzeptionellen und organisatorischen Gestaltung eines zukunftsorientierten ASD geleistet sowie die Diskussion zur angemessenen Personalausstattung des ASD in den

Impressum

Arbeitsgemeinschaft für
Kinder- und Jugendhilfe – AGJ
Mühlendamm 3
10178 Berlin
Tel. 0049 (0) 30 400 40-200
Fax 0049 (0) 30 400 40-232
E-Mail: agj@agj.de
www.agj.de

Die Arbeitsgemeinschaft für
Kinder- und Jugendhilfe – AGJ
wird aus Mitteln des Kinder-
und Jugendplans des Bundes
gefördert.

Fokus gestellt werden. Ziel ist, das Aufgabenprofil des ASD zu stärken und vor dem Hintergrund der formulierten Anforderungen und des drohenden Fachkräftemangels der Frage nachzugehen, welche förderlichen Rahmenbedingungen notwendig sind, damit er seine Ziele und Aufgaben fachlich kompetent, qualitativ gut und sicher erfüllen kann und gleichzeitig wieder zum attraktiven Arbeitsfeld wird.

I. Situationsbeschreibung ASD¹

Es ist Aufgabe des ASD, die Rechte von Kindern, Jugendlichen und Familien durch Beratung und Vermittlung von Hilfen im Kontext von Erziehung zu sichern. Dabei steht er vor komplexen Herausforderungen. Auf der Grundlage einer umfassenden Jugendhilfeplanung ist der ASD verantwortlich für die Gestaltung einer sachgerecht und zielorientiert funktionierenden Jugendhilfeinfrastruktur, Implementierung und Steuerung von Kooperationsbeziehungen/professionellen Netzwerken und Management der Schnittstellen in den Bereichen Prävention, Hilfe und Kontrolle bei Erziehungsproblemen und Kindeswohlgefährdung zu den Trägern der freien Jugendhilfe sowie zur Schule, zum Gesundheitswesen und zur Bundesagentur für Arbeit.

Die Situation im ASD ist durch zusätzliche gesetzliche Aufgaben, zuletzt durch das Bundeskinderschutzgesetz (beispielsweise KKG, §§ 8b, 79a SGB VIII) gekennzeichnet. Die Erwartungen Dritter (Öffentlichkeit und Politik) in Bezug auf die Schärfung der Kinderschutzaufgaben hat faktisch sowohl zu einer weiteren Aufgabenverdichtung im Hinblick auf methodisch-organisatorische Anforderungen (u.a. 4-Augen-Prinzip, verpflichtende Hausbesuche) und Dokumentationsverpflichtungen als auch zu einer Veränderung des Selbstverständnisses der ASD-Arbeit geführt. In vielen Diensten erleben die Fachkräfte ihren professionellen Alltag durch Verfahrensvorgaben und Prozessmanagement bis hin zur verpflichtenden Nutzung von Checklisten als überreguliert und den sozialpädagogischen Handlungsschwerpunkt in den Hintergrund gedrängt. Darüber hinaus haben die Controllingaufgaben im Rahmen der Budgetverantwortung des ASD zugenommen.² ASD-Arbeit ist

¹ Siehe auch Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ: ASD – mehr als Kinderschutz! Ziele, Aufgaben, Methoden, Werte und Orientierung im Hinblick auf die Kinder- und Jugendhilfe, 2010

² Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft ASD/KSD: ASD: die bedrohte Berufsidentität der Fachkräfte und der Zustand der Organisation, 2013. S. 1 ff.

weit mehr als Controlling und auf organisationale Koordination reduziertes Fallmanagement, dessen deprofessionalisierende Wirkungen³ mittlerweile durch Studien beschrieben werden.

Allgemein ist festzustellen, dass die Ambivalenz des ASD-Aufgabenfeldes zwischen Prävention/Förderung einerseits und Intervention/Kontrolle andererseits infolge der Akzentuierung des reaktiven Kinderschutzes zu Lasten präventiver Ansätze und Beratungsansätze verschoben wurde. Diese Entwicklung steht im Gegensatz zum ursprünglichen Paradigmenwechsel des SGB VIII sowie zur aktuellen Debatte zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Denn als Zielstellungen werden hier besonders die gemeinsame Zielentwicklung der Hilfen mit den Eltern, Kindern und Jugendlichen, die Stärkung der sozialräumlichen präventiv ausgerichteten Ansätze, sowohl im Vorfeld als auch im Kontext der Hilfen zur Erziehung, sowie die strukturellen Verknüpfungen von präventiven sozialräumlichen Angeboten mit den Hilfen zur Erziehung, insbesondere an den Schnittstellen Kita, Schule und Gesundheit, diskutiert. Für den „Basisdienst ASD“ bedeuten diese Weiterentwicklungsschritte neue Herausforderungen und Verantwortlichkeiten, auch in Bezug auf die Entwicklung neuer inklusiver Strukturen. Es gilt, den ASD konzeptionell und strukturell so auszustatten, dass er die damit verbundenen Rollen ausfüllen und Aufgaben vollständig bewältigen kann.

Vor dem Hintergrund komplexer gesellschaftlicher Einflussfaktoren und Entwicklungen sowie des HzE-Fallzahlenanstieges⁴ sind auch die fachlichen und methodischen Anforderungen an die Fachkräfte gestiegen. Neben klarer Orientierung über die Leitbilder und Ziele des jeweiligen Jugendamtes benötigen die ASD-Fachkräfte gute sozialpädagogische Fachkompetenz und vielfältiges, angemessenes Methodenrepertoire, um Hilfeprozesse adressatengerecht und wirkungsvoll gestalten und die sozialräumliche Steuerung komplexer Hilfeprozesse und -systeme bewältigen zu können.

³ 14. Kinder- und Jugendbericht, 2013, S. 296

⁴ Vgl. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik: Monitor Hilfen zur Erziehung 2012 (Anstieg der Fallzahlen von 2006 bis 2010 um rund 32 Prozent)

Ansatzpunkte für ASD-Personalbemessungskonzepte

In den vergangenen Jahren ist der ASD in vielen Kommunen personell ausgebaut worden. Arbeiteten im Jahr 2006 rund 6.600 Vollzeitbeschäftigte, waren es in 2010 rund 8.200 und damit knapp 24 Prozent mehr. Insgesamt waren in 2010 rund 9.500 Personen im personalintensivsten Bereich des Jugendamtes beschäftigt⁵.

Die Kommunen haben aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenzuschnitte, organisatorischen Rahmenbedingungen und der ungleichen kommunalen Leistungs- und Sozialstrukturen bundesweit keine vergleichbaren fachlichen Standards, Verfahren und Definitionsprozesse. Daher wurden unterschiedliche methodische Wege (z.B. Arbeitszeituntersuchungen, extern begleitete Organisationsentwicklungsprozesse)⁶ beschritten, um den Personalbedarf für den ASD zu ermitteln und festzulegen. Gemeinsam ist den ASD-Personalbemessungsuntersuchungen, dass sie sich auf die vorgefundenen bzw. neu definierten Kernaufgaben/Kernprozesse und die entsprechenden (Zeit-)Aufwände beziehen. Sie unterscheiden sich aber in Ziel- und Qualitätsdefinitionen, der Prozessanalyse sowie der Einbeziehung von Kontextbedingungen und von sozio-strukturellen Rahmenbedingungen⁷.

Aufgrund dieser Unterschiedlichkeit und uneinheitlichen Datenlage kann keine allgemein gültige Empfehlung für eine auskömmliche ASD-Personalausstattung im Rahmen dieses Diskussionspapiers herausgearbeitet werden.⁸ Im Folgenden werden stattdessen die Kernaufgaben und Funktionen des ASD beschrieben, die aus fachlicher Sicht bei der Ermittlung der Personalausstattung berücksichtigt werden sollten.

⁵ J. Pothmann, A. Tabel: Mehr Personal – aber keine Entlastung, KOMDAT 1/12, S. 12

⁶ Vgl. Deutsches Jugendinstitut: Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD, 2008

⁷ J. Schnurr, H. Leitner: Standards für die Arbeit im ASD des Jugendamtes, 2008, S. 18

⁸ Es sind aber auch bereits Versuche unternommen worden, regionale Konzepte und Empfehlungen in der Fläche zu implementieren. Verwiesen sei hier auf das vom Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS) – Bayerisches Landesjugendamt herausgegebene Handbuch „Personalbemessung der örtlichen Träger der Jugendhilfe in Bayern (PeB)“. In dieser Veröffentlichung sind Standardprozesse der ASD-Tätigkeit beschrieben, die in 25 bayerischen Jugendämtern Anwendung finden. Die Akzeptanz dieses Projektes wird u.a. daran deutlich, dass in dem Prozess sowohl die kommunalen Spitzenverbände als auch der Bayerische Kommunale Prüfverband beteiligt waren. (Personalbemessung der Jugendämter in Bayern (PeB). Projektbericht und Handbuch, München, 2013)

II. Kernaufgaben des ASD

Der ASD als kommunale Organisationseinheit ist mit seinen vielfältigen Aufgabenbereichen und Zuständigkeiten „Basisdienst“ vor allem für Kinder, Jugendliche und ihre Familien in den jeweiligen räumlich definierten Bezirken. Zum Aufgabenprofil gehören insbesondere die sozialpädagogische Beratung, die Krisenintervention, der Kinderschutz (einschließlich Gefährdungseinschätzung und Inobhutnahme), die Mitwirkungen im familien- und jugendgerichtlichen Verfahren (einschließlich Anträge zu Sorgerechtsregelungen/ Umgangsregelungen), die Beratung in Fragen des Familienrechts, die Planung, Vermittlung und Kontrolle von Erziehungshilfen und die Mitgestaltung der Daseinsfürsorge im Sozialraum sowie die Kooperation mit Trägern der freien Jugendhilfe und Controllingaufgaben im Rahmen der Budgetverantwortung. Diese Aufgaben vollziehen sich insbesondere auf den drei Ebenen fallspezifisch, fallübergreifend und fallunspezifisch⁹.

Fallspezifische Aufgaben sind insbesondere alle Beratungs- und Hilfeplanungsaufgaben sowie Fallsteuerungsaufgaben, die sich unmittelbar auf den Einzelfall beziehen, einschließlich Leistungsgewährung und Kooperation mit Leistungserbringern.

Fallübergreifende Aufgaben sind fallbezogene methodische/organisatorisch-strukturelle Verknüpfungen, die die „Netzwerke primärerer (Familie und Freundschaften) und sekundärer Art (Einbindung in öffentlich institutionelle Netzwerke) in und mit dem Hilfeprozess einbinden“¹⁰.

Fallunspezifische Aufgaben sind sozialräumlich orientierte Leistungen der ASD-Fachkraft, die unabhängig vom Einzelfall infrastrukturelle Ressourcen und Angebote ermitteln und erschließen und somit zur Verbesserung der Lebensbedingungen sowie der sozialen Infrastruktur beitragen.

Die Beratung und Unterstützung vor und nach der Fallarbeit, die niedrigschwellige Beratung und Unterstützung von Familien jenseits eines Hilfeprozesses sowie weitere individuelle Leistungen und die fallunabhängige

⁹ Vgl. M. Galuske: Methoden der Sozialen Arbeit, 2007, S. 281 f.

¹⁰ Galuske, S. 281 f.

Sozialraumarbeit sind dabei Kernaufgaben der ASD-Arbeit.¹¹ Diese Aufgaben sind im ASD unteilbar und wechselseitige Voraussetzung einer qualifizierten, an den Lebenswelten der Adressatinnen und Adressaten orientierten Aufgabenerfüllung.

III. Notwendige Bestandteile für die Ermittlung einer auskömmlichen ASD-Personalausstattung

Die strategische Zielausrichtung des Jugendamtes bzw. des ASD und die Sicherstellung entsprechender Bedingungen im Rahmen der Organisationsverantwortung sind prioritäre Leitungsaufgaben. Zwingende Grundlage sowohl für die inhaltliche und strukturelle Weiterentwicklung des ASD als auch für eine Personalbemessung ist die vorherige Verständigung auf ein Leitbild, auf Ziele, Aufgaben, Verfahren und die angestrebte Qualität. Zudem muss sich eine vorherige verbindliche Verständigung für die Organisations- und Personalausstattungsprozesse auf die zugrundeliegenden Infrastrukturdaten, auf die Gewichtung der drei Kernaufgaben sowie auf die Definition, wie ein Fall gezählt und der kooperative Arbeitsprozess definiert wird, beziehen.

Bestandteile der ASD-Personalbemessung sind zunächst die zu definierenden Arbeitszeitbudgets für fallspezifische, fallübergreifende und fallunspezifische Aufgaben und die Festlegung eines Verhältnisses dieser Aufgabenfelder zueinander. Es wäre sicher auch lohnenswert zu überlegen, ob nicht für alle ASD-Aufgabenfelder ein fester Zeitsockel ermittelt und gesetzt wird, der je nach Ziel- und Aufgabenschwerpunkte des Jugendamtes mit zusätzlichen Zeitanteilen ergänzt werden kann¹².

Darüber hinaus sollte die sozio-strukturelle Lage der Stadt / des Bezirks in die Personalberechnung eingehen, um die besonderen, ggf. schwankenden Belastungslagen mit ihren Auswirkungen auf die Arbeitszeit und Arbeitsbelastung angemessen berücksichtigen zu können.

¹¹ J. Schnurr, H. Leitner: Standards für die Arbeit im ASD des Jugendamtes, 2008, S. 18

¹² Beispiel: Für die Hilfeplanung werden mindestens zwei Hilfeplangespräche pro Jahr und Einzelfall eingeplant. Hierfür sind zwischen einem halben und einem ganzen Arbeitstag – je nach Fahrzeit – vorzusehen. Dies würde bei einer angenommenen Anzahl von 30 laufenden HzE-Fällen bis zu 60 Arbeitstage von der jährlichen Arbeitszeit für die Hilfeplanung ergeben.

In der Untersuchung zu den Organisationsstrukturen und -kulturen der Allgemeinen Sozialen Dienste der Kinder und Jugendhilfe in Hamburg¹³ werden exemplarisch objektivierbare Faktoren, Kategorien für subjektive Einschätzungen sowie (sozio-strukturelle) Rahmenbedingungen, die bei der Bemessung der Personalausstattung bzw. zur Beurteilung der Arbeitsfähigkeit des ASD herangezogen werden können, entwickelt. Neben der Notwendigkeit des Einbezuges von sozio-strukturellen Bedingungen wird auch auf die qualitätsmindernden Auswirkungen einer Reduzierung der ASD-Arbeit auf Fallarbeiten verwiesen.¹⁴ Die Auswertungen problematischer Kinderschutzfälle betonen ebenfalls die Relevanz der Stärkung des sozialpädagogischen Fallverstehens und von verbindlich-kooperativen Prozessen.

Verschiedene Untersuchungen¹⁵ belegen einen Zusammenhang zwischen der Personalausstattung und HzE-Leistungsdichte. Je höher die Fallquote im ASD ist, desto weniger Ressourcen stehen für den Hilfeplanungsprozess zur Verfügung mit der Folge, dass mehr Hilfen eingeleitet werden.

IV. Eckpunkte für eine angemessene Organisationsentwicklung sowie für eine Personalbemessung im ASD

Aus den zuvor dargelegten Diskussionen und Untersuchungen lassen sich folgende Eckpunkte und Anforderungen für eine Organisationsentwicklung und Personalbemessung im ASD, unter Berücksichtigung, dass die Konzipierung und Umsetzung vornehmlich Leitungsaufgabe ist, ableiten:

1. Sicherstellung der personellen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen im Hinblick auf eine sozialräumliche und bedarfsorientierte Kombination von individuellen Leistungen und lebensfeldorientierten Angeboten unter Wahrung der jeweiligen Leistungsprofile und Kernkompetenzen.
2. Berücksichtigung von fallspezifischen, fallübergreifenden und fallunspezifischen Aufgaben bei der Personalausstattung des ASD. Auf Grundlage der vereinbarten Zielsetzungen und fachlichen

¹³ Universität Koblenz Landau: Organisationslagebild ASD Hamburg, Abschlussbericht 2012, S. 51f.

¹⁴ Universität Koblenz Landau, S. 56

¹⁵ Siehe auch S. Baas, L. de Paz Martínez, J. Lamberty, H. Müller, N. Schwamb: Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren. 4. Landesbericht 2013, S. 386

Schwerpunkte sollte eine prozentuale Gewichtung der drei ASD-Aufgabenfelder erfolgen.

3. Stärkung der sozialpädagogischen Methodenkompetenz und der Beratungsaufgaben insbesondere mit Blick auf die Relevanz von Beziehung, Familiendynamiken z.B. durch Festlegung der Relation von Fach- und Verwaltungskräften und der Relation von berufserfahrenen und/oder jungen Fachkräften.
4. Planung einer an den Organisationszielen sowie an den individuellen Voraussetzungen orientierten prozesshaften Qualifizierung. Sicherstellung und zeitliche Berücksichtigung von regelmäßiger externer Supervision bzw. strukturierter kollegialer Beratung für die Fachkräfte des ASD sowie ein angemessene Führungskräfteunterstützung.
5. Berücksichtigung der Personal- und Altersstruktur im ASD bei der Weiterentwicklungs- und Personalbemessungsdebatte.
6. Ausreichende Ausstattung der Jugendhilfeplanung im Hinblick auf die erforderlichen Unterstützungsleistungen für den ASD und die Gesamtplanungsfunktion für eine vernetzte sozialräumliche Kinder- und Jugendhilfe insbesondere an den Schnittstellen zu Stadt(teil-)entwicklung, Schule, Gesundheit und Soziales. Sicherstellung der Kenntnisse über die sozialräumliche Infrastruktur, Bildung von Langzeitindikatoren und Nachhaltigkeitskriterien.
7. Sicherstellung einer Aufgaben- und funktionsgerechten Bezahlung der sozialpädagogischen Fachkräfte des ASD. Die Verständigung auf die Besoldung nach E 10 für berufserfahrene Fachkräfte des ASD als allgemeiner Standard.
8. Akzeptanz und Berücksichtigung der Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII als originäre Aufgabe des ASD bei der Aufgabendefinition und Personalausstattung mit dem Ziel, geeignete Instrumente und ombudschäftliche Ansätze im Rahmen einer lernenden Organisation mit einer entsprechenden Transparenz- und Fehlerkultur zu entwickeln. Dadurch können Verbesserungspotenziale besser identifiziert und umgesetzt werden. Die systematische Qualitätsentwicklung ist eine Grundlage für ein Krisenmanagement nach innen und gegenüber der Öffentlichkeit. Der ASD kann stärker als sozialpädagogische Fachbehörde mit eigenem Profil wahrgenommen werden.

9. Nicht zuletzt bedarf es einer systematischen Verknüpfung von Lehre und Praxis, z.B. durch geregelte Praktikabegleitung oder das „Öffnen“ von Vorlesungen im Sinne eines wechselseitigen Verhältnisses mit Hochschulen und Ausbildungsinstituten, um die Anforderungen für eine ASD-Qualifikation in Ausbildung sowie Fort- und Weiterbildung angemessen zu berücksichtigen und weiter zu entwickeln.

Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ
Berlin, 13. Februar 2014