

Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“, Ausgabe 7-8/2010. Weitere Infos unter: iV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worpswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com, Internet: www.innovative-verwaltung.de. ©2010 Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden

Einführung eines elektronischen Fachverfahrens im Jugendamt

Praxisbericht aus dem Amt für Soziale Dienste in Bremen

Die Einführung einer neuen Software-Lösung ist nicht selten mit unterschiedlichen Erwartungen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite verbunden. Diese Erfahrung hat man in Bremen gemacht, wie das Beispiel der PC-gestützten Sachbearbeitung im Bereich der Jugendhilfe zeigt.



Ulrike Rodenbüsch
verantwortete von 2005 bis 2008 das Einführungsprojekt im Amt für Soziale Dienste der Freien Hansestadt Bremen



Peter Herglotz
begleitete die Einführung als Projektleiter des IT-Dienstleisters und ist seit 2008 IT-Beauftragter im Amt für Soziale Dienste der Freien Hansestadt Bremen

Ziel der Einführung der PC-gestützten Sachbearbeitung im Allgemeinen Sozialdienst Junge Menschen (ASD) einschließlich der Jugendgerichtshilfe (JGH) und im Sozialdienst Wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) bei der Freien Hansestadt Bremen ist die Unterstützung von Mitarbeitern/innen in ihrer praktischen Fallarbeit. Zugleich soll eine Möglichkeit geschaffen werden, steuerungsrelevante Fach- und Finanzdaten zu erheben, wo sie anfallen, und entsprechenden Organisationseinheiten (Planung und Controlling) aktuell verfügbar zu machen.

Damit zeigt sich bereits ein erstes Dilemma: der Grundwiderspruch zwischen den arbeitgeber- und arbeitnehmerseitigen Beweggründen. Politik und Verwaltungsleitung erwarten, dass Daten zeitnah auswertbar sind, Transparenz in der Aktenführung erzeugt wird, die notwendigen Daten zur Verfügung stehen und verarbeitet werden können. Obendrein erwartet die Leitung ein standardisiertes, vergleichbares Jugendhilfefahrverfahren, um die Fall-/Mitarbeiterrelation darauf zukünftig abstimmen zu können und vorhandene Hilfepläne nach § 36 SGB VIII zwischen Jugendhilfeträger und Amt in einem sehr verkürzten Verfahren austauschen zu können.

Die Mitarbeiter/innen erwarten eine Arbeitserleichterung in der Fallarbeit, Vordrucke mit bereits ausgefüllten Stammdaten, Hilfepläne und Familiendiagramme, die sich aus eingegebenen Daten generieren, eine vereinfachte Fallübergabe, eine verlässliche Wiedervorlage, um insgesamt durch die verkürzte administrative Tätigkeit mehr Zeit für die unmittelbare Beziehungsarbeit zu haben. Das Ziel ist erst erreicht, wenn diese unterschiedlichen Interessen nicht angeglichen, sondern trotz Unterschiedlichkeit erfüllt sind; das ist mit der Vernetzung der Daten und Datensysteme durch Einführung einer elektronischen Fallakte erst möglich.

Die (notwendige) Vision

Vor der Einführung sollten zwei wesentliche Aufgaben erfüllt sein:

- die Erstellung einer Anforderungsplanung, abgeleitet aus der Tätigkeit, inklusive der Spezifika, die von außen die Dienstleistung beeinflussen
- die Beantwortung der Frage nach der mit der Einführung des elektronischen Fachverfahrens verbundenen Zielsetzung und der Bereitschaft zur organisatorischen Modernisierung und somit zur Veränderbarkeit der Abläufe und Hierarchien

Die Einführung eines elektronischen Fachverfahrens ist der erste Schritt zu einer elektronischen Fallakte. Damit verbunden sind eine Arbeitsvereinfachung, eine Bearbeitung „aus einer Hand“ (Hilfemittlung, Hilfgewährung, Bearbeitung der Aus- und Einnahmen), die Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverarbeitung und -verantwortung, die effektive und zeitnahe Nutzung der Daten, der Abbau von Doppelarbeit und -verantwortung und die Reduzierung von Ressourcen und Kosten. Die gesamten Informationsflüsse, -verarbeitungsprozesse und -quellen und die bereits vorhandene technische Unterstützung für die Verarbeitung und Speicherung der Daten, die Arbeitsabläufe (Kernprozesse), die organisatorischen Strukturen, Regeln und Richtlinien fließen in die Planung des Einführungsprozesses ein.

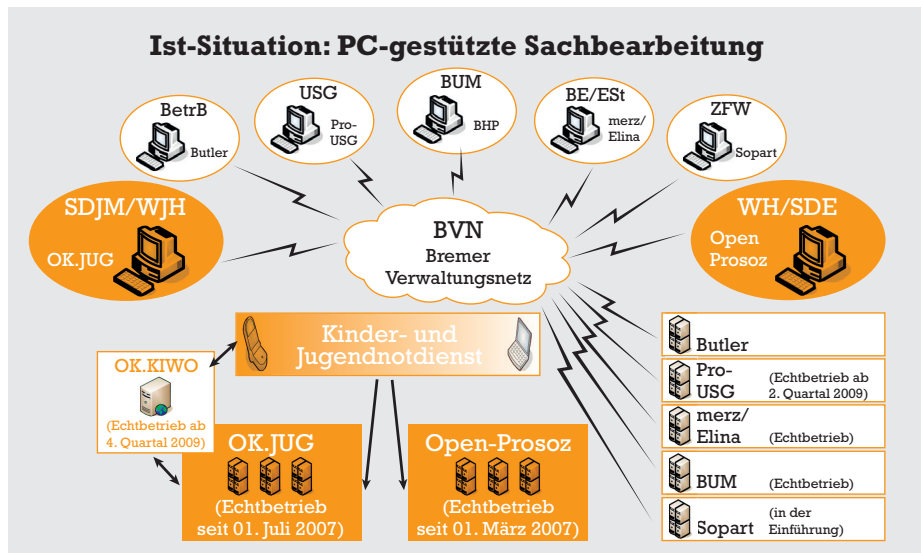
Mit der Einführung der PC-gestützten Sachbearbeitung werden die im System eingegebenen Daten für die Bearbeitung genutzt, Auswertungen können programmiert und vorgenommen werden. Die Fachanwendung arbeitet als „Monolith“, es gibt keinen Austausch mit anderen Fachverfahren. Erst durch die tatsächliche Vernetzung aller aus elektronischen Fachanwendungen bezogenen Daten sind die bezugssystem- bzw. familienbezogenen Stamm- und Hilfedaten bekannt und müssen nicht mehr neu erhoben und eingegeben werden. Ein valider Datenbestand ermöglicht eine genaue Auswertung, tatsächliche personen- bzw. fallbezogene Aktivitätsverläufe werden überwacht, die Entwicklung einzelfallbezogen und -übergreifend, auch quartiersbezogen, wird analysiert. Auf der Grundlage valider Daten können Kostenprognosen erstellt werden, klein- und großräumige Jugendhilfeplanung wird transparent. Die Archivierung ist stichwort hinterlegt, eine Wissensdatenbank entsteht.

Mit der Einführung der elektronischen Aktenführung entfällt die Papierakte. Das Ablagesystem aller Fallakten ist identisch. Alle Daten, Aktivitäten und Hilfen sind zeitnah gespeichert und stehen zur weiteren Planung, Bearbeitung und ggf. für ein gerichtliches Verfahren zur Verfügung. So können z. B. Adress- und Personendaten über eine

Schnittstelle zum Einwohnermeldeverfahren unmittelbar bezogen bzw. geprüft, die Feinplanung der Hilfe des beauftragten Freien Trägers elektronisch übermittelt und Meldungen über das Internet z. B. durch die Polizei, Ärzte, Schulen etc. über den Verdacht auf Kindesmisshandlung mit den elektronisch gemeldeten Stammdaten eingehen und in den (neuen) Fall übertragen werden.

Die Vorarbeiten

Der erste Schritt in der Umsetzung ist der Beschluss, eine PC-gestützte Sachbearbeitung einzuführen. Parallel wurde in Bremen fachpolitisch die Einführung eines qualifizierten, standardisierten Diagnostik- und Hilfeplanverfahrens entwickelt. Der Hilfeplan ist das zentrale Instrument sozialpädagogischer administrativer Arbeit. Dieses



Nur durch die Einführung der elektronischen Aktenführung besteht die Chance, die Leistungsgewährung der Jugendhilfe für den/die Bürger/in erheblich zu verbessern, die Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiter/innen deutlich zu erleichtern und gleichzeitig die Dienstleistung wirtschaftlicher umzusetzen.

Die Einführung der PC-gestützten Sachbearbeitung ist aber nur der erste Schritt. Richtig eingesetzte Informationstechnik wird die Abläufe der Verwaltung verändern. Nicht die Software muss der Organisation angepasst werden, sondern mit der Einführung einer elektronischen Unterstützung müssen sich die Verfahrensabläufe dem elektronischen Fachverfahren angleichen. Die hierarchischen und funktional organisierten Abläufe werden durch die Steuerung der in sich abgeschlossenen Arbeitsprozesse ersetzt. Das ist der notwendige Paradigmenwechsel, dem sich die Organisation stellen muss.

Verfahren konnte in Folge seiner Komplexität nur technikerunterstützt eingeführt werden. Also musste ein Softwareanbieter gefunden werden, der vor der Vergabe zusagte, eine Lösung in Zusammenarbeit mit dem Projekt Diagnostik technisch zu entwickeln und als Bestandteil der Software zur Verfügung zu stellen.

Ebenfalls zeitlich parallel erwartete die Politik, dass ein flächendeckendes Case-Management (CM) eingeführt wird. Im CM ist der/die fallführende Sozialarbeiter/in von Fallaufnahme bis -abschluss verantwortlich. Die Kostenberechnung und -bewilligung der Maßnahme wird dann an die WJH zur Zuarbeit übergeben. Das hat eine unmittelbare Auswirkung auf den Workflow der PC-gestützten Arbeitsschritte.

Die notwendige Debatte um Kindeswohlgefährdung brachte eine organisatorische Veränderung mit der Einführung eines Kinder- und Jugendnot-Telefons und eines Krisendienstes – dieser Dienst wird durch ein weiteres Tool der Software (OK.KIWO) unterstützt.

Ausschreibung der Lösung

Die Ausschreibung des elektronischen Fachverfahrens erfolgte europaweit. Sie benannte detailliert die Anforderungen an die Software und alle Funktionsanforderungen, aufgeteilt für die einzelnen Arbeitsgebiete, versehen mit einer Gewichtung und einem zusätzlichen Ausschlusskriterium. Grundsätzlich ist die Einführung der PC-gestützten Sachbearbeitung mit folgenden Effekten verbunden:

- die Steuerung der Leistungen über produktbezogene Ziel- und Controllingsysteme
- eine kommunale und sozialräumliche Angebotsplanung, aufbauend auf den Aufgaben der Jugendhilfe

Die Angebote der Anbieter wurden in einem zeitlichen und ressourcenbindenden Verfahren und mit einigen Testfällen auf ihre Funktionalität überprüft. Es gab eine breite Zustimmung der Test- und Projektgruppe für die Fachanwendung OK.

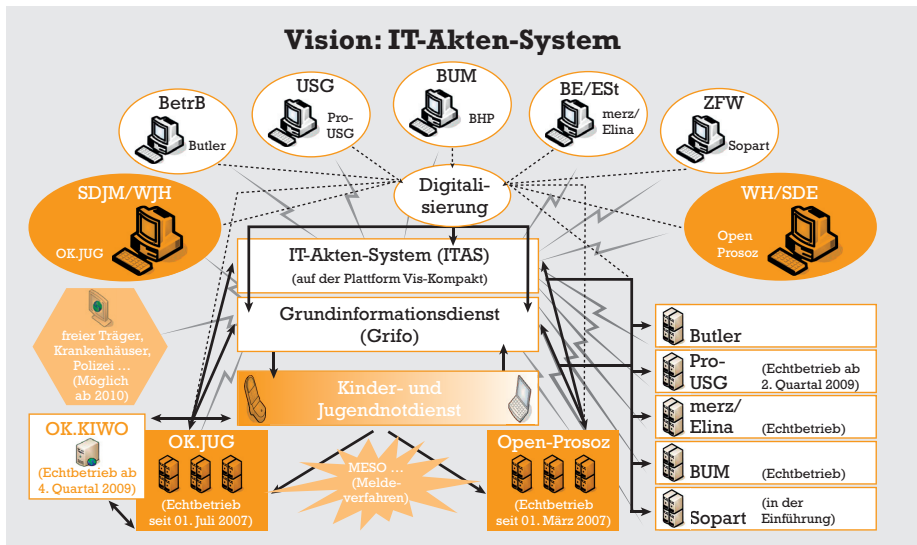
ge, d. h., Controllingdaten und Statistiken müssen ggf. händisch nachgearbeitet werden. Grundsätzlich muss bis zur Umsetzung des Echtbetriebs Doppelarbeit und Mehrarbeit geleistet werden, die erst viel später durch den Wegfall dann überflüssiger Arbeitsabläufe kompensiert wird.

Für die notwendigen administrativen Arbeiten muss ausreichend gut geschultes Personal zur Verfügung stehen. Die Hardware muss abgestimmt, die Netze müssen dem Datenfluss/der Datenmenge angepasst sein (Antwort/Zeitverhalten). Vorkehrungen für die Datensicherung haben erste Priorität. Die Softwarefirma erstellt Updates, die auf ihre Fehlerfreiheit – auch im Hinblick auf die kommunalen Besonderheiten – getestet werden müssen.

Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten wird im Datenschutzkonzept beschrieben und dokumentiert. Eine Beschreibung aller vorgesehenen Auswertungen gibt einen Überblick über ihre Nutzung und Übermittlung. Die technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Datenschutz werden festgeschrieben. Mit der Beschreibung über den Umgang mit arbeitsplatzbezogenen Daten dient es dem vereinbarten Schutz der Beschäftigten. Es dokumentiert neben dem Fachkonzept und dem Sicherheitskonzept das IT-Verfahren.

Mit der Auswahl einer Fachanwendung muss die Bereitschaft zur Organisationsveränderung vorhanden sein. Eingübte und entwickelte Arbeitsabläufe sind zu hinterfragen. Beispielsweise werden vielfach die Einnahmen an anderer Stelle gebucht und verarbeitet, als die Ausgaben veranlasst wurden. Die Fachanwendung ermöglicht fallbezogen beides in der Hand des Sozialdienstes bei adäquat abgeleiteter, fallbezogener Arbeitsbelastung und macht somit Ernst mit der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Entsprechend des Gebots der Wirtschaftlichkeit können somit am Tag X Planstellen abgebaut werden.

Elektronische Fachverfahren für den sozialen Bereich sind insgesamt noch jung und in manchen Modulen noch nicht ausreichend entwickelt. Kommunale Sozialarbeit untersteht zwar einer Bundesgesetzgebung, jedoch mit länderspezifischer



- eine höhere Qualität und Transparenz der Leistungserbringung
- die Abbildung des gesamten Fallverlaufs inklusive Angaben zu Familien- und Hilfesystemen sowie Bearbeitungs- und Änderungsverlauf
- die Implementierung des verbesserten Diagnose- und Hilfeplanverfahrens
- die Gewährleistung der Verknüpfung der Stammdaten mit Textverarbeitungsprogrammen, um den Schriftverkehr mittels standardisierter Formulare wesentlich zu vereinfachen
- die Möglichkeit der Hinterlegung verschiedener Datenbanken, die parametergesteuert zu pflegen sind
- die Sicherstellung der Freigabe der Hilfen nach dem Vier-Augen-Prinzip
- die Möglichkeit der sozialräumlichen Wahrnehmung der Fach- und Ressourcenverantwortung durch den/die Sozialarbeiter/in

JUG, vertrieben von der Kommit (Gesellschaft für Informationstechnik mbH) in Köln, einem Gemeinschaftsunternehmen der AKDB (Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern [AöR]) und Dataport (AöR). Dies war entsprechend der Kriterien auch das wirtschaftlichste Angebot.

Erfahrungen bei der Einführung

Die Einführung der PC-gestützten Sachbearbeitung bedeutet zunächst einmal Mehrarbeit, die mit zusätzlichem Personal kompensiert werden muss. Schulungen finden statt, die neue Ablauforganisation und die Bearbeitung muss eingeübt und letztlich müssen Altfälle parallel zu Neufällen händisch in das Fachverfahren eingegeben werden. Die Datenbanken müssen aufgebaut und gepflegt werden. Solange nicht alle Fälle präzise eingegeben sind, ist kein Verlass auf die daraus generierte Datenla-

Ausgestaltung. Außerdem sind die Dienste in fast allen Kommunen unterschiedlich organisiert und fachliche Weisungen amtsbezogen. Die Softwarehäuser orientieren sich nicht an der Vielzahl der tatsächlichen Verhältnisse, sondern an einem festgelegten Modell.

Es gibt kein standardisiertes Herangehen der Sozialarbeiter/innen an ihre Profession. Das berufliche Selbstverständnis resultiert aus den sozialen Herausforderungen und ihrer fachlich-konzeptionellen und methodischen Umsetzung. Selbst in einem Team wird nicht durchweg nach festgelegten Standards gearbeitet.

Eine PC-gestützte Sachbearbeitung baut auf einem mustergültig standardisierten Verfahren auf, bietet einen auf Erfahrungen andernorts entwickelten Workflow allgemeingültig an. Somit macht die Einführung eines elektronischen Fachverfahrens eine Umstrukturierung der Arbeitsabläufe notwendig, die nicht zwingend aus den Erfahrungen im Arbeitsbereich abgeleitet sind und von daher fremdbestimmt wirken. Damit das System funktioniert, müssen die hier vorgegebenen Arbeitsschritte akzeptiert werden. Das ist der o. g. Paradigmenwechsel. Natürlich ist das erst einmal Mehrarbeit, die Sozialarbeiter/innen haben das Gefühl, sie arbeiten für die Maschine oder die alles bestimmende Softwarefirma.

Die fehlende Debatte um standardisierte Arbeitsabläufe in der sozialen Arbeit rächt sich spätestens bei der Einführung einer elektronischen Fachanwendung, die Auseinandersetzungen dazu während der Einführung einer Software führen zu immer neuen Schleifen, Verzögerungen und abnehmender Motivierung.

Sicher ist, dass die Entscheidung für den Kauf einer Standard-Software zu genau dieser Auseinandersetzung führt. Dafür muss viel Raum und Zeit eingeplant werden, und die Arbeitsgruppen dürfen damit nicht allein gelassen werden. Alternativ müsste die Kommune selbst ein elektronisches Verfahren gemäß den vorhandenen Bedingungen entwickeln (lassen). Die Erfahrung zeigt, dass das erstens sehr teuer und ist zweitens sehr langfristig angelegt und drittens die Auseinandersetzung um die Standardisierung nicht ersetzt.

Schlussfolgerungen und weiterer Verlauf

Der Diskurs um fachlich abgeleitete und wirtschaftlich sinnvolle Maßnahmen zwischen der Pädagogik und der Kontrolle über die Wirtschaftlichkeit durch die WJH sind Alltag innerhalb der Jugendhilfe. Die nun innerhalb des elektronischen Fachverfahrens gemeinsame Bearbeitung in der Fallakte lässt diesen Disput (hier: Beziehungsarbeit – da: Verwaltung) noch deutlicher und unmittelbarer werden.

Mit der in Bremen eingesetzten Software ist die Bearbeitung über zwei auch eigenständig zu bearbeitenden Module (WJH und ASD) gegeben. Erst durch die Integration der unterschiedlichen Module innerhalb der Fachanwendung wird die jeweilige Fallbearbeitung vereinfacht:

- Fälle werden in den verschiedenen Sachgebieten auf Basis einer einheitlichen Datenhaltung bearbeitet.
- Durch die Verwendung von Schlüssel- und Stammtabellen werden wiederkehrende Daten zentral erfasst und gepflegt.
- Berechnungsspezifische Wertetabellen, z. B. Kindergeldsätze, Düsseldorfer Tabelle, werden historisch gehalten.
- Die Stamm- und Schlüsseldaten stehen sachgebietenübergreifend zur Verfügung.
- Suchfunktionen ermöglichen den schnellen Zugriff auf alle Daten
- Eine Schnellerfassung führt an einem roten Faden durch die Aufnahme neuer Fälle.

Eine in der Modernisierungsdebatte geforderte Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung im Sozialdienst ist mit der Einführung der elektronischen Fallakte umsetzbar. Die Dienste ahnen das bei der Einführung und sorgen sich um ihr Fortbestehen. Doch genau hier passt der Schlüssel zur Tür der Wirtschaftlichkeit, zur Veränderung der Organisation und zur Reduzierung der Personalkosten. Die Abläufe werden vereinfacht – Hilfefewährung und Zahlbarmachung aus einer Hand –, Doppelarbeit wird abgebaut. Der entsprechend der Arbeitsbelastung fallbezogen adäquat ausgestattete ASD ist zuständig und verantwortlich.

Es bedarf einer enormen kommunikativen Überzeugungsarbeit, um eine PC-gestützte Sachbearbeitung in einem auf Beziehungsarbeit ausgerichteten Arbeitsbereich einzuführen; die Einführung einer Fachsoftware gilt immer noch überwiegend als Rationalisierungs- und Kontrollinstrument. Umso wichtiger ist die Verdeutlichung der Arbeitserleichterungen und Vorteile für die Sachbearbeitung. Das bedeutet, dass

- Arbeitsabläufe logisch hintereinander aufrufbar oder veränderbar sind
- erklärende Hilfestellung aus dem Programm heraus punktgenau abrufbar sind
- Schriftgröße und Bildschirmmasken ergonomisch gestaltet sind
- zeitnah gut gestaltete Formulare verwendbar sind
- Hilfepläne und Korrespondenz im Entwurf abspeicherbar sind
- eingegebene Falldaten auch bei fehlerhafter Bedienung an einer Stelle gespeichert werden.

Die Vision ist der datensichere Austausch der Hilfepläne zwischen Amt und Jugendhilfeträgern über eine sichere Datenleitung. Der Hilfeplan wird dem Träger der Maßnahme zur Kenntnis und weiteren Bearbeitung elektronisch übermittelt, eventuelle Modifizierungen während der Maßnahme werden durch den/die fallführende/n Sozialarbeiter/in vorgenommen und stehen unmittelbar zur weiteren Veranlassung zur Verfügung. Dieser mehrfache Austausch ist so zu gestalten, dass die jeweilige Version erkennbar in der elektronischen Akte gespeichert ist. Das wäre eine Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung. In einem ähnlich angelegten Verfahren könnte die Einrichtungsdatenbank platzaktuell durch die Träger selber gepflegt werden.

Ein solch komplexes Vorhaben ist nur mit einer guten Koordination zwischen der die Fachanwendung einführenden Organisation, dem Softwarehersteller und ggf. dem verarbeitenden Rechenzentrum zu bewältigen – das kann per Dienstleistungsvertrag vereinbart werden.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie bei **Ulrike Rodenbüsch**, E-Mail: u.rodenbuesch@bremen.de. ●