

- Projektpräsentation -

Wie viel Personal ist nötig? Ressourcen- und Prozessoptimierung in sozialen Diensten.

Ines Morgenstern, Christa Tritschel-Schütte, Dr. Susanne Volkmar, Karen Welz-Nettlau

Personalbemessung in sozialen Diensten ist kein einfaches Zahlenspiel. Hierfür müssen ganz unterschiedliche Faktoren berücksichtigt werden. Ein Kennzahlensystem wie in andern Verwaltungsbereichen liegt nicht vor. Um den Personalbedarf in sozialen Diensten zu bemessen, ist es erforderlich, die gesamte Organisationseinheit, mit den angewendeten Standards und Verfahren, die demografischen Besonderheiten und die konkreten Bedingungen vor Ort zu analysieren: Die Arbeit in sozialen Diensten ist in Deutschland sehr unterschiedlich organisiert. Betrachtet man die Sozialraumanalysen verschiedener Städte und Gemeinden, so lassen sich sehr schnell große Unterschiede feststellen, insbesondere was die aktuellen Problemlagen betrifft.

Beispielhaft soll in dieser Projektpräsentation an den durchgeführten Untersuchungen in den Städten Arnsberg und Flensburg aufgezeigt werden, was mit einer umfassenden Organisationsuntersuchung in sozialen Diensten bewirkt werden kann. Dabei spielt die Fall-Mitarbeiter-Relation jeweils eine bedeutende Rolle. In beiden Prozessen wurden zudem die Optimierungsmöglichkeiten zur Personalbemessung herangezogen.

Durch die jeweiligen Verwaltungen wurde das Organisationsberatungsinstitut Thüringen – ORBIT mit dieser Organisationsuntersuchung beauftragt. Die Prozesse dauerten jeweils ungefähr sechs Monate. Geprägt wurden die Untersuchungen durch eine starke Mitarbeiterbeteiligung. Um diese strukturiert zu gewährleisten wurden jeweils Steuerungsgruppen gebildet, die den Transfer zwischen Mitarbeitern, Leitung, Querschnittsbereichen der Verwaltung (z.B. Personalbereich) und Beratungsteam sicherstellten. Auch in allen angewandten Methoden wurde auf eine hohe Transparenz und Mitarbeiterbeteiligung geachtet.

Derzeit sind die beiden Prozesse unterschiedlich weit fortgeschritten. Während in Flensburg im Moment mit der Umsetzungsbegleitung begonnen wurde, wird in Arnsberg mit den Mitarbeitern an der Erstellung eines Handbuchs zur Beschreibung von Standards und Verfahren gearbeitet.

In den nachfolgenden Abschnitten werden die angewendeten Methoden erläutert, die zentralen Ergebnisse aus beiden Prozessen dargestellt und anschließend für beide Städte konkretisiert.

Welche Methoden wurden in den Organisationsuntersuchungen eingesetzt?

Bei den für die Organisationsuntersuchung entwickelten und verwendeten Verfahren und Instrumente handelt es sich um einen Mix aus qualitativen und quantitativen Datenerhebungs- und Auswertungsverfahren. Diese Triangulation von Methoden bildet die Voraussetzung für fundierte Interpretationen, da durch sie eine wechselseitige Überprüfung der jeweiligen Ergebnisse ermöglicht wird. In beiden Untersuchungen wurden die Mitarbeiter, die Fachbereichsleitungen, die Abteilungsleitung/die Jugendamtsleitung sowie die Teamleitungen befragt. Um die unterschiedlichen Perspektiven angemessen berücksichtigen zu können, wurden verschiedene Instrumente entwickelt, für die beiden Kommunen entsprechend angepasst und eingesetzt.

Den Beginn der Organisationsuntersuchung machte ein **Zielfindungsgespräch** mit der Leitungsebene der Verwaltung. In diesem Gespräch wurden die Ziele der Untersuchung konkretisiert und die Bedarfe mit den Untersuchungsmethoden abgestimmt.

Als offiziellen Auftakt wurde von ORBIT ein **Workshop** für alle Mitarbeiter und die Leitungsebene durchgeführt, bei dem über die Ziele, das Vorgehen und die erwünschten Ergebnisse gesprochen wurde und der Auftragnehmer sein Vorgehen transparent machen konnte.

Im nächsten Schritt erfolgten **teilstandardisierte Interviews**, in denen es darum ging, die subjektiven Sichtweisen der Führungskräfte zu ermitteln. Ziel der Interviews war es, einen umfassenderen Einblick in das fachliche Handlungsverständnis und die Sicht der Führungskräfte auf die zu untersuchenden Dienste zu erlangen. So sollten die Interviewten neben der Einschätzung des Ausbildungsstandes und der Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter auch Angaben zum eigenen Führungsverständnis, zum Entwicklungspotential und zur Zukunft der Abteilung machen.

Für die **schriftliche Befragung der Mitarbeiter** wurde ein Fragebogen entwickelt, der Daten zu den Bereichen Ausstattung, Qualifikation, Stellenumfang und fachliche Arbeit erhoben hat.

Ein weiterer Bestandteil der Untersuchung war die **Analyse von geführten Akten**, um einen Einblick in die Arbeitsweise der Mitarbeiter im konkreten Alltag zu bekommen und eventuelle „Schwachstellen“ durch den Blick von außen benennen zu können. Dabei stand die Nachvollziehbarkeit der einzelnen Vorgänge im Mittelpunkt des Interesses. Zum Einsatz kamen ebenfalls tägliche **Arbeitsaufzeichnungsbögen**, die durch alle Mitarbeiter 20 Tage ausgefüllt werden sollten.

Nach der Erhebung und Auswertung der Arbeitsaufzeichnungen wurde aufgrund von **statistischen Berechnungen zur Personalbemessung** (PERT-Analyse) und der Überprüfung mittels Vergleichsdaten die anzustrebende Personaldichte errechnet.

Zentrale Ergebnisse

Die zentralen Ergebnisse beider Organisationsuntersuchungen bezogen sich jeweils auf die Bereiche strukturelle Veränderungen, Veränderungen in Abläufen und Prozessen und Personalbemessung. Die Optimierungsvorschläge von ORBIT beinhalteten die Einführung, Aktualisierung und Weiterentwicklung von Standards, die Einführung eines Controllingsystems, eine strukturelle Neuausrichtung sowie eine veränderte Fallverteilung. Weiterhin wurde die Notwendigkeit der Verbesserung der Kommunikation und Interaktion der Mitarbeiter untereinander und über Hierarchien hinweg aber auch eine Verbesserung des Leistungspotentials durch eine gezielte Personalentwicklung deutlich. Bei beiden Kommunen konnte festgestellt werden, dass durch Optimierung allein die Leistungsfähigkeit des sozialen Dienstes nicht in dem Maße hergestellt werden kann, um alle notwendigen Aufgaben in angemessener Qualität erledigen zu können. Eine Stellenerweiterung war in beiden Kommunen ein zentrales Ergebnis.

Prozessverlauf in Arnsberg

Ausgangspunkt für die Organisationsberatung durch ORBIT war in der Stadt Arnsberg:

- Der Wechsel von zwei Fachkräften des Teams "Allgemeiner Sozialer Dienst" des Jugendhilfedienstes in einen anderen Arbeitsbereich der Stadt Anfang 2005.
- Die Vorgabe der Verwaltungsführung, vor einer Personalentscheidung eine Organisationsuntersuchung in Auftrag zu geben um, die Geschäftsprozesse zu analysieren und zu optimieren und Aussagen zur Personalbemessung zu erhalten.

In den Prozess der Ressourcen- und Prozessoptimierung wurden die Leitung des Fachbereiches Schule, Jugend und Familie sowie Vertreter/innen der Querschnittsbereiche Innere Dienste, das Personalbüro sowie die Gleichstellungsstelle und der Personalrat im Rahmen der Steuergruppe einbezogen. Direkt beteiligt waren das Team ASD mit der Teamleitung sowie die Jugendamtsleitung. Die Mitarbeiter/innen des Allgemeinen Sozialen Dienstes waren einerseits gespannt auf den Prozess, andererseits sehr skeptisch, ob das Ergebnis für sie wirklich zu einer personellen Verstärkung und nicht zu weiterer Arbeitsverdichtung führen würde. Grundsätzlich ließen sich die Mitarbeiter/innen jedoch konstruktiv, trotz weiterer personeller Unsicherheit durch die Schwangerschaft zweier Kolleginnen, auf den Prozess ein. Die Ergebnisse der Untersuchung zeigten dann sowohl die Notwendigkeit Stellen zu besetzen, als auch Optimierungserfordernisse auf unterschiedlichen Ebenen auf.

Die Verwaltungsführung erkannte die Ergebnisse vollumfänglich an, d.h. die Wiederbesetzung von Stellen, die Zuordnung einer 0,5 Verwaltungsstelle, die Organisation eines zentralen Standortes durch einen Umzug und genehmigte die Begleitung der Umsetzung der Ergebnisse in Bezug auf die Optimierung der Prozess- und Arbeitsabläufe, eine Standarderarbeitung bis hin zur Erstellung eines Handbuchs durch ORBIT. Für das Team bedeutete dies allerdings in der Praxis, vorrangig und zusätzlich zur Alltagsarbeit, die eigene Arbeit zu hinterfragen und anzupassen. Die Stellenbesetzungen erfolgten jedoch aus unterschiedlichen Gründen erst zum Herbst bzw. Ende 2006. Der Umzug an einen Standort, auf den die Optimierung von

Arbeitsabläufen und Teamprozessen ausgerichtet war und ist, konnte sogar erst im Juni 2007 vollzogen werden. Die zeitlichen Verschiebungen waren neben der unter den Mitarbeiter/innen sehr strittigen Standortfrage die größten Hindernisse bei der Umsetzung.

Positiv zu sehen ist zum jetzigen Zeitpunkt, dass aufgrund der Analyse die Personalstunden im von ORBIT empfohlenen Umfang in der Verwaltung nicht strittig sind. Auch bei einem mittlerweile erneuten Ausscheiden von Kolleg/innen wurde eine Wiederbesetzung auf dieser Grundlage vorgenommen.

Das Team erlebt den gemeinsamen Standort nicht mehr als hinderlich, sondern geht die weiteren Herausforderungen konstruktiv an. Das Supervisionsangebot ist um Fallsupervision erweitert worden. Die Arbeitsabläufe sind in weiteren Workshops noch einmal miteinander überprüft und angepasst worden. Offen geblieben ist aufgrund der Zeitverschiebungen und den neuerlichen Personalwechseln die abschließende Bearbeitung des Handbuchs. Die interne Auseinandersetzung des Teams mit seinen Arbeitsinhalten und Strukturen sowie die parallel dazu erfolgten Abstimmungen auf Leitungsebene waren jedoch ein notwendiger Prozess, um nun gemeinsam mit ORBIT das Handbuch fertig zu stellen.

Der Prozess der Ressourcen- und Prozessoptimierung hat für den ASD in Arnberg bisher folgende konkrete Veränderungen gebracht:

- Die erfolgte Analyse der Arbeitsabläufe bietet eine sehr gute Grundlage für die Leitung des ASD zur Weiter- und Fortentwicklung.
- Die Personalausstattung wird aktuell nicht mehr in Frage gestellt.
- Der Handbuchprozess wird positiv von Verwaltung und Ausschuss wahrgenommen.
- Der ASD erfährt Wertschätzung durch Dritte, da das Team sich dem Verfahren gestellt hat.

Prozessverlauf Flensburg

Ausgangspunkt des Prozesses zur Ressourcen- und Prozessoptimierung in Flensburg war der Auftrag aus der Politik, den Mitarbeiterereinsatz in diesem Bereich zu überprüfen sowie auf Überlastungsanzeigen von Mitarbeiter angemessen zu reagieren.

Der konkrete Auftrag an ORBIT lautete hier,

- die Bewertung der Ausgangssituation,
- die Durchführung der Organisationsüberprüfung,
- die Klärung der Arbeitsabläufe,
- die Ermittlung des Personalbedarfs und
- die Klärung besonderer Fragestellungen zur Stadtteilorientierung/Dezentralisierung.

Das zentrale Ergebnis der Organisationsuntersuchung für die Mitarbeiter war die festgestellte Notwendigkeit von 2,0 Sozialarbeiter -Stellen und 0,5 Beschäftigteneinheit Verwaltungsfachkraft. Ein weiteres Ergebnis der Untersuchung war, dass die Organisationsform bestens dazu geeignet ist, die Aufgaben im Bezirkssozialdienst zu bewältigen. Des Weiteren wurde festgestellt, dass im Bezirkssozialdienst ausschließlich gesetzliche Aufgaben wahrgenommen werden. Die

hohe Belastung im Jugendhilfebereich führt allerdings dazu, dass die Erwachsenenarbeit zum Teil vernachlässigt wird. Es gab keinerlei Hinweise auf überdurchschnittlich lange Bearbeitungszeiten.

Im ersten Schritt wurden zwei die beiden Sozialpädagogen -Stellen als zusätzliches Personal beantragt und das Prüfergebnis wurde im Jugendhilfeausschuss und Sozial- und Gesundheitsausschuss eingebracht. Beide Ausschüsse haben der Personalaufstockung zugestimmt. Die Zustimmung des Finanzausschusses im Rahmen der Stellenplanbesetzung steht noch aus. Eine halbe ausstehende Verwaltungsstelle ist noch in der Diskussion, weil die Optimierungsvorschläge noch nicht abschließend diskutiert sind. ORBIT begleitet mit zwei Workshops den weiteren Prozess der Umsetzung von gezielt ausgesuchten Optimierungsvorschlägen. Darüber hinaus wurde ein Aufgabenkatalog mit einer Planungsstruktur erarbeitet, um die Optimierungsvorschläge in diesem und im nächsten Jahr zu überprüfen.

Für den ganzen Prozess hat es sich als sehr förderlich erwiesen, die Abläufe und Prozesse extern begutachten zu lassen. Dieser „externe Blick“ schaffte eine hohe Akzeptanz aller Beteiligten bezüglich der Ergebnisse und ermöglichte in der Folge eine schnelle Umsetzung dieser.

Als positiv lässt sich von Anfang an einschätzen, dass eine Steuerungsgruppe unter Beteiligung des Personalrats, der Personalorganisation, der Leitungsebene und der Mitarbeiter eingeführt wurde. Die Steuerungsgruppe erhöhte nicht nur die Akzeptanz auf allen Ebenen, sie sicherte auch die Kommunikation untereinander und ermöglichte, dass Ergebnisse gemeinsam erarbeitet wurden.

Bei Vertragsschluss waren ursprünglich nur Interviews mit den Führungskräften vorgesehen. Dieses Vorgehen wurde von den Mitarbeitern bemängelt und diese durch Befragung in den Prozess mit eingebunden. Die zusätzlichen Mitarbeiterinterviews haben den Erkenntnisgewinn und die Akzeptanz bei den Mitarbeiter erhöht. Im Laufe des Untersuchungsprozesses hat sich gerade diese Mitarbeiterbeteiligung als wichtig herausgestellt, auch um Anregungen von Mitarbeiter direkt aufzunehmen.

Die einzelnen Schritte, die ORBIT im Rahmen der Untersuchung vorgenommen hat, waren wichtig; dennoch bedeuteten z.B. die Arbeitsaufzeichnungen einen hohen Aufwand für die Mitarbeiter. Im Prozess musste es gelingen, den Mitarbeitern ihren zusätzlichen Arbeitseinsatz zur bestehenden Überlastung als Gewinn darzustellen, zumal zu diesem Zeitpunkt das Ergebnis nicht klar war. Weitere große Anstrengungen für alle Beteiligten bedeutet die PERT-Analyse. So bestanden Verständnisschwierigkeiten bei den Mitarbeitern und das Ausfüllen der Bögen bedeutete ein hohes Maß an Selbstdisziplin. ORBIT ist es gelungen, diesen Schritt konstruktiv zu begleiten.

Entscheidend war auch der Workshop in dem die Arbeitsergebnisse allen Mitarbeiter dargelegt worden sind. Der offene Umgang mit den Untersuchungsergebnissen hat die Transparenz erhöht und damit eine Basis für die Weiterarbeit, insbesondere für die Erarbeitung von Optimierungsvorschlägen ermöglicht. Eine Grundvoraussetzung hierfür war jedoch, dass sich die Mitarbeiter und die Führungskräfte nicht nur den positiven Ergebnissen, sondern auch der Aufdeckung von Schwachstellen stellen mussten. Dieses bedeutete zeitweise aber auch eine Belastung bis an die vertragbare Grenze für Mitarbeiter und Führungskräfte.

Aus Sicht der Abteilungsleiterin hat der angeschobene Prozess neben der Organisationsveränderung in struktureller Hinsicht auch eine Veränderung im Austausch mit den Mitarbeitern gebracht. Insgesamt hat der Prozess dazu geführt, dass der Personalmehrbedarf von der Politik akzeptiert wird, die Wertschätzung des

Bezirkssozialdienstes in der Stadtverwaltung gestiegen ist und die Ressourcen und die Arbeitsqualität des Bezirkssozialdienstes sowie konkrete Ansätze für eine Verbesserung der Qualität der Arbeit identifiziert werden konnten.

Bis zum heutigen Datum wird der Gesamtprozess, der mit ORBIT gegangen wurde, als positiv bewertet.

Kontakt

Gerne stellen wir Ihnen zu unseren Beratungs- und Untersuchungsthemen detaillierte Unterlagen zur Verfügung. Auf Wunsch erhalten Sie zudem ausführliche Projektberichte und eine Auswahl dazugehöriger Referenzprojekte.

Für weitere Fragen stehen wir Ihnen sehr gern persönlich oder auf unserer Website zur Verfügung.

Fragen Sie nach einem konkreten Angebot, auf der Grundlage Ihrer Anforderungen und Wünsche und Ihrer konkreten Situation vor Ort erstellen wir Ihnen ein passgenaues Angebot.

ORBIT

Organisationsberatungsinstitut Thüringen

Ines Morgenstern & Dr. Susanne Volkmar

Arvid-Harnack-Str. 1

07743 JENA

www.orbit-jena.de

office@orbit-jena.de