

Jugendberufsagentur – Methodischer Zugang zur Evaluation des Umsetzungsprozesses JBA

Übersicht

1. Zur Ausgangssituation
2. Methodische Überlegungen
3. Balanced Scorecard zur JBA
4. Beispiele der Strategiekontrolle entlang von Kennzahlen
5. Weiteres Vorgehen

Vorliegende Materialien

Drucksache 20/4195

PPP zur aktuellen Situation in HH von Peter Gorzkulla-Lüdemann

Leitfragen zur Evaluation vom 12.12.2012

1) Zur Ausgangssituation

Bei der Implementierung der Jugendberufsagentur (JBA) handelt es sich um einen komplexen Neuorganisationsprozess der Unterstützung, Beratung, Vermittlung und Begleitung Jugendlicher im Übergang von der Schule in den Beruf. Die Zielgruppe sind Jugendliche, die die SEK I einer allgemeinbildenden Schule besuchen und in der Regel einen Abschluss einer anerkannten Ausbildung nach dem BBiG anstreben.

Ziel der Einführung ist

- ein dezentrales bezirkliches Angebot U25
- Leistungen werden gebündelt
- Sicherung der Leistung durch räumliche Migration der MitarbeiterInnen der jeweiligen Dienststellen
- Fallsteuerung durch Fallkonferenzen
- Aufsuchende Arbeit
- Steuerung über einen Koordinierungsausschuss
- Beirat (Lenkungsgruppe des ABBH)
- Servicestelle durch HIPP
- Planungsteam Maßnahmen zur Vorlage Koordinierungsausschuss
- Neuordnung der Berufsorientierung (Aufgabenteilung)

Formuliertes Ziel ist die Optimierung der Arbeitsabläufe zur Leistungserbringung für Jugendliche im Übergang von der Schule in Erwerbstätigkeit. Im Rahmen der Begleitforschung sollen die zieladäquate Umsetzung geprüft werden und Optimierungsressourcen zurückgemeldet werden. Die **Arbeitsgruppe der BASFI Abteilung AI 3** hat 32 Leitfragen zu drei Themenkomplexen herausgearbeitet, die für die strategische Weiterentwicklung

und die Steuerung der JBA maßgeblich sind und operationalisiert werden sollen. Zum Zwecke der Sachverhaltsaufklärung sollen das IAB und die HdBA hinzu gezogen werden.

2) Methodische Überlegungen

Die in den Leitfragen genannten Parameter veranlassen über eine grundlegende Strategie des methodischen Zugangs zur Überprüfung (Evaluation) des Neuorganisationsprozesses der Unterstützung, Beratung und Begleitung Jugendlicher im Übergang von der Schule in den Beruf nachzudenken. Die folgenden Vorschläge setzen am Strategieimplementierungsprozess an und formulieren Ansätze einer Strategiekontrolle.

Angesichts der Komplexität der Neuorganisation der Unterstützung, Beratung, Vermittlung und Begleitung Jugendlicher im Übergang von der Schule in den Beruf sollte die Strategiekontrolle auf wenige zentrale Kennzahlen begrenzt werden und durch ein Konzept der strategischen Steuerung untermauert werden.

Die ausgearbeiteten Leitfragen in drei Themenkomplexen: a) Aufbauorganisation und Steuerung, b) Systemübergreifende Prozesse und c) Wirkungen legen nahe, einen Evaluationsansatz zu wählen, der mehrdimensional die angezielten Veränderungen aufgreift. Ein Ansatz zur Steuerung komplexer Neuorganisation ist die Balanced Scorecard, die zur Steuerung von Veränderungsprozessen entwickelt und im Zuge des New Public Management für die öffentliche Verwaltung modelliert worden ist (Public Value Scorecard, More 2003: http://www.hks.harvard.edu/hauser/PDF_XLS/workingpapers/workingpaper_18.pdf)

Die Balanced Scorecard (BC) als ganzheitlicher Bewertungsansatz eignet sich zur Strategieformulierung und zur Strategiekontrolle gerade komplexer arbeitsorganisatorischer Veränderungen, die ausgehend von einer Vision (hier: "Keiner soll verloren gehen") und einem formulierten Leitbild eine strategische Zielplanung vorsieht. Die Zielplanung wird in Implementierungsstrategien übersetzt und entlang von zentralen Kennzahlen gesteuert, die mehrdimensional den Veränderungsprozess abbilden.

Die BC gilt als besonders anwendungsorientiert und ermöglicht es, Leistungen auf der Basis einer formulierten Strategie entlang von Kennzahlen abzubilden. Die Balanced Scorecard gilt als probates Mittel der Strategieumsetzung in Unternehmen und weiterhin auch in öffentlichen Verwaltungen. Sie ist ein Strategieübersetzungsinstrument (Kaplan et al. 2001:5). Mit der BC werden Strategien in Ziele und Kennzahlen übersetzt (vgl. Kaplan et al. 1997:23).

3) Balanced Scorecard zur JBA

Die Balanced Scorecard leistet die Übersetzung der strategischen Entscheidung in die operative Ebene und wird jeweils spezifisch erarbeitet. Die in den Kennzahlen ausgedrückten strategischen Ziele sind durch Ursache-Wirkungs-Beziehungen miteinander verknüpft, in der jede Kennzahl Bestandteil der Ursache-Wirkungskette ist und damit in enger Verbindung zur Strategie steht. Die Ursachen-Wirkungs-Beziehungen berücksichtigen die Finanzperspektive, so dass sichergestellt ist, dass sich die Maßnahmen, die zur Zielerreichung getroffen werden in monetären Ergebnissen widerspiegeln. Bei den strategischen Zielen sind **Leistungswirkungsziele** (Wirkung auf die Jugendlichen – Zustands- und Verhaltensänderungen; Wirkung auf Maßnahmen – gezieltere Angebote, Reduzierung der Mittel) **Leistungserbringungsziele** (Aktivitäten zur Aufgabenlösung) **Verfahrensziele** (wie werden Leistungen erbracht) **Potentialziele** (notwendige Ressourcen: Personal, Finanzen, Räumlichkeiten) und **Formalziele** (Wertvorstellungen) zu differenzieren.

Die Balanced Scorecard bildet die relevanten Besonderheiten und Anforderungen an die Organisation ab. Für öffentliche Dienstleistungsorganisationen mit dem grundlegenden Organisationszweck der Leistungserbringung an Dritte ergeben sich also folgende Besonderheiten: Leistungen im öffentlichen Auftrag zeichnen sich dadurch aus, dass die Finanzperspektive in den Kontext der Aufgabenwahrnehmung eingebettet wird, da die Erwirtschaftung von Überschüssen nicht das Hauptziel ist. Die Finanzperspektive wird jedoch nicht vernachlässigt, sondern ist Mittel zum Zweck, die letztendlich die Zukunftsfähigkeit der Organisation sichert. Die Leistungswirkung steht im Vordergrund. Somit wird die Kundenperspektive mit den Zielen der Leistungswirkung und Leistungserbringung zentral gesetzt, da öffentlich Dienstleistungsunternehmen von der Beziehung zu ihrem Kunden abhängig sind. Mit der Leistungserstellung wird eine Bedarfsdeckung erreicht und nur wen die der Zielgruppe entsprechende Leistung erbracht wird, können Kundenbeziehungen stabil gehalten werden, d.h. die Prozessqualität muss ständig weiter entwickelt werden. Zentraler Produktionsfaktor in öffentlichen Organisationen ist für personenbezogene Dienstleistungen das Personal, so dass die Mitarbeiterperspektive in einer BC der öffentlichen Verwaltung, einer Public Value Scorecard aufgewertet werden muss. Allerdings sind auch in öffentlichen Dienstleistungsorganisationen zum einen Haushaltvorgaben zu beachten und zum anderen die Tatsache zu berücksichtigen, dass öffentliche Gelder zur Aufgabenwahrnehmung eingesetzt werden.

Insofern ergibt sich folgender Ansatz, der zur Strategieformulierung und -kontrolle einzusetzen ist:

- Die **Kundenperspektive** ist mit Priorität zu untersuchen, da Zweck und Oberziel die Veränderung menschlicher Verhältnisse und das Erbringen spezifischer Leistungen Drittengegenüber ist.
- Die **interne Prozessperspektive** dient dazu, den Bezug zum Kunden zu optimieren und kritische Prozesse zu identifizieren.
- Die **Lern- und Entwicklungsperspektive** (Mitarbeiterperspektive) sichert das langfristige Wachstum der Organisation. Entwicklung und Qualifizierung der Mitarbeiter als wesentlicher Produktionsfaktor.
- Die **Finanzperspektive** wird im Sinne der Wirtschaftlichkeit interpretiert. Es kommen klassische Controlling-Kennzahlen zur Anwendung (vgl. Stoll 2003:101f.).

Die Strategieformulierung sollte möglichst präzise erfolgen und Kennzahlen zugeordnet werden. So kann die Festlegung strategischer Ziele, wie z.B. Akzeptanz der Zielgruppe (Frage c) seitens der Schüler, Schulverweigerer, Schulabgänger, Ausbildungssuchende, Ausbildungsabbrecher in Leistungsparameter/Kennzahlen der Inanspruchnahme der JBA durch alle Gruppen beider Geschlechter und aller Nationalitäten beinhalten. Das strategische Ziel: Akzeptanz ist ja nur über eine erfolgreiche Integration *aller* Jugendlichen messbar. Akzeptanz wäre dann entlang einer Steigerung der unterstützenden Kontakte z.B. mit jugendlichen Schulabbrechern messbar. Anhaltspunkte zum Status quo können aus der Praxis oder der Erfahrungen der Fachkräfte gewonnen werden.

Die Festlegung strategischer Ziele, wie z.B. Bekanntheit der JBA und Ernstgenommen-Werden (Frage 22) sind dann (nach einer Bewertung in Hinblick auf die Strategie) dementsprechend als Kennzahl zu benennen und messbar: z.B. Umfang bestätigender Rückmeldung in Schülerbefragungen, z.B.: es sollen mindestens 80% aller Schüler die JBA kennen. Dies wäre dann entlang von Schülerbefragungen umsetzbar. Ernstgenommen-Werden wäre als Kennzahl zu versehen und z.B. über die Anzahl der Beschwerden innerhalb eines definierten Zeitraums messbar: es dürfen nicht mehr als 20 Beschwerdeformulare im Zettelkasten/pro Monat vorhanden sein.

Der strategischen Zielformulierung ausgehend vom Leitbild kommt also ein zentraler Stellenwert zu. Mittels definierter Kennzahlen wird dann die Strategie mit der operativen Umsetzung verknüpft (vgl. Woratschek 2004:74). Nach Kaplan sollte die Auswahl der Kennzahlen ausgewogen erfolgen. Zum einen in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht, in monetäre und nicht-monetäre und in gegenwartsbezogenen als auch zukunftsbezogenen Kennzahlen (vgl. Kaplan et al. 1997:160). Im Implementationsprozess sollen entlang drei max. vier Leistungsparameter, die entlang der Balanced Scorecard gewichtet sind, gemessen werden, so dass der Erfolg der Strategie überschaut werden kann. Es sollten ein bis zwei Kennzahlen je Unterbereich ausgewählt werden, da rund 20 Kennzahlen noch überschaubar sind. Entsprechend des Stellenwerts kann dann noch einmal reduziert werden. Die Kennzahlen sind dann aussagekräftig in Bezug auf den Implementierungsprozess. Auf dieser Grundlage erfolgt dann der Soll-Ist-Vergleich. (Weitere Kennzahlen sind zur Prozesskontrolle darüber hinaus bereits festgelegt: Übergangstatistik, Ratsuchenden und Bewerberstatistik, Anzahl und Dauer zum Abschluss gebrachter Aktenfälle pro Monat, maximales Aktenalter.)

4) Beispiele der Strategiekontrolle entlang von Kennzahlen

Tabellarische Anordnung

Kundenperspektive

Mögliche Kennzahlen je nach Strategieformulierung	Messgröße	Operative Ziel	Aktivitäten
Kundenzufriedenheit	Befragung	Mehr zufriedene Kunden	Konstruktive Kritik aus der Befragung
Alle Jugendlichen erreichen	Im Verhältnis zu den Jugendlichen des Stadtteils	Abdeckung in der Fallbearbeitung	Angebotsspezifizierung
Gewünschte Platzierung erfolgt	Ableich Wunsch und Verbleib	80% Deckung	Stakeholder-Kontakte; Maßnahmeplanung
Unmittelbare Ansprechbarkeit	Wartezeit zwischen Erstmeldung und Terminvereinbarung	Drei Tage	Optimierung interner Abläufe
Beschwerdequote	Anzahl der Beschwerden	Senkung (-xy)	Beschwerdemanagement
Abbrüche Maßnahmen	Anzahl der Maßnahme-Abbrüche	im Vergleich zum Vorjahr – 10%	Stakeholder; Verbesserung der Kommunikation; Qualifizierung der Mitarbeiter
Abbrüche Ausbildung	Anzahl Ausbildungsabbrüche	Im Vergleich zum Vorjahr – 10%	Stakeholder; Verbesserung der Kommunikation; Qualifizierung der Mitarbeiter

Interne Geschäftsprozesse

Mögliche Kennzahlen je nach Strategieformulierung	Messgröße	Operative Ziel	Aktivitäten
Auslastung	Anzahl der Einschaltung pro Monat	Alle Jugendlichen ohne Anschluss 100%	Stakeholder / Schule ansprechen
Betreuungskontinuität	Reduzierung der Einmal-Kontakte	Ein Ansprechpartner für einen Jugendlichen	Verbesserung der internen Kommunikation; Qualifizierung
Förderung der Eigeninitiative - Empowerment	Multimediale Selbsthilfeportale	Mindesten 2	Informationspolitik; Schulungen Mitarbeiter
Fallkonferenzen	Häufigkeit	Mindestens xy/Monat	Anleitung; Fortbildung
Gemeinsame Fortbildungen	Häufigkeit	Mindestens xy/Jahr	Freistellungsregelungen überprüfen

Mitarbeiter (Lern- und Entwicklungsziele)

Mögliche Kennzahlen je nach Strategieformulierung	Messgröße	Operative Ziel	Aktivitäten
Mitarbeiterfluktuation	Xy pro Jahr	Erhalt an Qualifikation und stabiler interner Kommunikations-netzwerke	Befragung zur Arbeitsbelastung; ggf. Rahmenbedingungen verbessern; mehr Unterstützung und Fortbildung
Mitarbeiterzufriedenheit	Befragung	Jährliche Steigerung um xy %	Arbeitsabläufe: internes Vorschlagswesen etablieren

Effizienz - Finanzen – Wirtschaftlichkeit

Mögliche Kennzahlen je nach Strategieformulierung	Messgröße	Operative Ziel	Aktivitäten
Betriebskosten JBA	Verhältnis von Betriebskosten zu Arbeitskosten/Fall	Senkung der Betriebskosten	
Arbeitskosten pro Fall JBA	Kostenanalyse pro Fall	Xy Euro/Fall	Verbesserung der internen Abläufe
Maßnahmekosten	Ausgaben HH/pro Fall	Absenkung jährlich -10%	Ansprache Kammern und AG

Qualität Netzwerk und Stakeholder - muss ausgearbeitet werden -

Mögliche Kennzahlen je nach Strategieformulierung	Messgröße	Operative Ziel	Aktivitäten
Projekt-Steuerung	Informationen stehen zeitnah zur Verfügung	Alle Mitarbeiter werden über Änderungen informiert	Strukturierung der Kommunikation, Einschaltung einer Informationsabteilung
IT-Erfassung	Fehlerquote max. 5%	Alle Daten werden standardgemäß erfasst.	Schulung
Akzeptanz AG (Kammern, Maßnahme-Trägern, Eltern, Schulen)	80% Zustimmung	Hohe Akzeptanz	Befragung

5) Weiteres Vorgehen

Klärungsbedarf besteht bei einem Vorgehen wie oben dargestellt, ob eine Balanced Scorecard bereits gesetzt ist. In diesem Fall könnte die Unterstützung in der Kennzahlen-Entwicklung bestehen. Denkbar ist eine Unterstützung durch Moderation oder auch inhaltlich, beim Aufstellen begründeter Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Unterstützung kann auch projektmethodisch im Sinne der Erläuterung einer ausbalancierten Strategie einer Balanced Scorecard und der Umsetzung in der Organisation geleistet werden.

Es wäre also vorerst zu klären, ob das Leitbild in strategische Ziele übersetzt worden ist (wie wollen wir die formulierten Leitbildgrundsätze erreichen?). Ob die strategischen Ziele bewertet, gewichtet und formuliert worden sind (Ursache-Wirkungs-Zusammenhang). Ob dazu gehörige Kennzahlen bereits festgelegt worden sind und daraus abgeleitete Maßnahmen eingeführt worden sind, die dann mit Messgrößen versehen werden können, so dass die Implementierung kontrolliert werden kann (Soll-Ist-Vergleiche; Bewertung des Umsetzungsprozesses). Sind kritische Erfolgsfaktoren benannt?

Klärungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Frage der Beauftragung zur Sachverhaltsaufklärung bzw. der Beauftragung zur Durchführung der Evaluation im Sinne der Strategiekontrolle. Zu klären wäre auch, in welchem Umfang weitere ExpertInnen der HdBA für Public Management (z.B. Professur für öffentliche Betriebswirtschaftslehre mit den Schwerpunkten staatliches Haushalts- und Rechnungswesen sowie staatliche Steuerung (Controlling) eingebunden werden können und ob das zentrale Kundenreaktionsmanagements (KRM) beteiligt werden kann.

Monika Müller 12/2012