



## Forum 4: Chancen und Grenzen interkommunaler Vergleiche

### Jugendhilfe in Landkreisen – Hilfe zur Erziehung IKO-Vergleichsarbeit

Das Anliegen interkommunaler Vergleiche durchzuführen, entwickelte sich im Kontext der bundesweiten Bemühungen um Konzepte der Verwaltungsmodernisierung anhand der Fragen, nach welchen Kriterien gute Verwaltungsleistungen definiert werden können.

Effizienz und Effektivität (die öffentliche Verwaltung sollte effizienter und effektiver werden) benötigen aber zu ihrer Beurteilung Maßstäbe, die lediglich aus der Leistungsbeschreibung kaum ableitbar sind. Der Vergleich soll dies ermöglichen.

Mein Anliegen ist, aus der Sicht der Teilnahme und Mitwirkung im IKO-Projekt exemplarisch anhand einiger ausgewählter Daten und Interpretationen die Möglichkeiten des Erkenntnisgewinns (Chancen) der IKO-Arbeit zu beschreiben, ohne den Anspruch einer erschöpfenden Darstellung.

Dazu ist zunächst der Blick auf

- den Projektauftrag,
- die Beteiligten,
- die Leitlinien,
- die Entwicklung der Kennzahlen

nötig, um dann die ausgewählten Ergebnisse der Projektphasen I und II präsentieren zu können.

Die Beteiligung des Jugendamts des Kreises Herzogtum Lauenburg (zu Beginn des Projekts Amt für Jugend und Familie, dann Abteilung innerhalb des Amtes für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie und seit 01.06. des Jahres eigenständiger Fachbereich Jugend und Familie) wurde durch die zentrale Verwaltung unterstützt. Die Entscheidung zur Teilnahme war keine Vorgabe, sondern entsprach einer eigenen Motivation, was insofern hervorzuheben ist, weil zu Beginn des Prozesses auch Bedenken vorlagen, ggf. die Ergebnisse einem rein fachbezogenen Diskurs zu entziehen und rein fiskalische Interpretationen in den Vordergrund zu rücken.

Als positive Entkrampfung diesbezüglich, was auch als gestiegenes Selbstbewusstsein im Arbeitsprozess zu interpretieren war, mag der Umstand gelten, dass der Großteil der Teilnehmerkreise für den ersten Bericht noch auf eine Anonymisierung der Daten bestand und dies für den zweiten Bericht als entbehrlich befand.

### Projektauftrag

(auszugsweise zitiert nach dem Abschlussbericht)

Im August 1997 beauftragte die KGST, Abt. IKO-Netz, das Institut für Soziale Arbeit e. V. (ISA), mit der Moderation des Vergleichsring „Jugendhilfe in Landkreisen – Hilfe zur Erziehung“.

Als Ziel des Projekts wurde benannt, in Zusammenarbeit mit den beteiligten Verwaltungen ein Kennzahlensystem für den inter- und intrakommunalen Vergleich der Jugendhilfe mit dem Schwerpunkt „Hilfen zur Erziehung“ zu entwickeln.

In der Projektvereinbarung, die die beteiligten Kommunen unterzeichneten, wurden die Ziele differenziert festgehalten. Es sollten „interpretationsfähige Kennzahlen zur Quantität (Art und Umfang) und Qualität (Grad der Zielerreichung) der Leistungen der Hilfen zur Erziehung für junge Menschen und Familien in Belastungskrisen und Notsituationen sowohl für die Aufgaben und Teilleistungen des öffentlichen Trägers als auch der durch freie Träger erbrachten (Teil-)Leistungen“ entwickelt werden. Im Einzelnen sollten Kennzahlen

- zur Planung und Steuerung des Ressourcenverbrauchs,
- zur Kennzeichnung und Bewertung von Sozialräumen sowie der dazugehörigen Ziel- und Nutzergruppen und
- zur Markierung des Grades externer Beeinflussung von Art und Umfang der Jugendhilfeleistung (z. B. übergreifende soziale Entwicklungen) erarbeitet werden.

Die Kennzahlen sollten in den beteiligten Kreisen für intrakommunale Planungs- und Steuerungsaufgaben ebenso anwendbar sein, wie für interkommunale Vergleiche der am Vergleichsring beteiligten Kommunen. Sie sollten sich – soweit zweckmäßig – aus der KJHG-Statistik ergeben.

### Die Beteiligten

An der 1. Projektphase waren 10 Kreise, davon 7 aus Schleswig-Holstein, 1 Kreis aus Niedersachsen, 1 Kreis aus Nordrhein-Westfalen und 1 Kreis aus Brandenburg, beteiligt.

Aus meiner Sicht war dies eine gute Zusammensetzung. Es entwickelte sich eine konstruktive und vor allem verlässliche Zusammenarbeit. Die Zusammensetzung war aber auch deshalb interessant, weil 7 Kreise aus Schleswig-Holstein zumindest auf gleicher gesetzlicher Grundlage (Landesgesetzgebung) arbeiten und hinsichtlich ihrer soziokulturellen Gegebenheiten nicht von vornherein zu große Abweichungen vermutbar waren.

2 Kreise stiegen in die 2. Phase des Projektes

nicht mehr ein.  
Der durchaus nicht zu unterschätzende Arbeitsaufwand konnte nicht mehr geleistet werden.

### Die Teilnehmer

	Projektphase
Kreis Dithmarschen	1
Kreis Herzogtum Lauenburg	1 + 2
Kreis Nordfriesland	1 + 2
Kreis Osnabrück	1 + 2
Kreis Ostholstein	1 + 2
Kreis Pinneberg	1 + 2
Kreis Segeberg	1 + 2
Kreis Stormarn	1 + 2
Kreis Uckermark	1
Kreis Wesel	1 + 2

### Die Leitlinien

Im Arbeitsfeld bestehen Vorbehalte gegenüber dem Anliegen, die berufliche Arbeit an Zielen auszurichten, die mittels Kennzahlen Aussagen über den Grad der Zielerreichung machen. Diesbezügliche Einwände und Skepsis sind m. E. auch angebracht, insofern sie sich auf das prozessuale der Interaktion von Fachkräften und Klienten beziehen und auf die Vorstellung von linearen Wirkungszusammenhängen abstellen.

Der Grad einer Zielerreichung kann aber nur beurteilt werden, „wenn bestimmte Indikatoren als Messwert Ziele zugeordnet werden“ (1. IKO-Bericht, S. 5).

Deshalb war es besonders wichtig, dass der Erarbeitung von Leitlinien besondere Aufmerksamkeit zukam.

### Leitlinien zur Erarbeitung von Kennzahlen

(siehe 1. IKO-Bericht, S. 5 und 6)

1. Die Grunddaten müssen zuverlässig, d. h. belastbar sein.
2. Zuverlässige Leistungsdaten für die Hilfen zur Erziehung können nur im Zusammenwirken von ASD, wirtschaftlicher Jugendhilfe und Jugendhilfeplanung ermittelt werden.
3. Die Fachkräfte sozialer Arbeit müssen einen erkennbaren Nutzen von der Datenerhebung haben. Sie haben Anspruch auf eine intrakommunale Auswertung und Bewertung. Die Auswertung der Vergleichsdaten auf der Arbeitsebene hat Vorrang vor der kommunalpolitischen Nutzung.
4. Für den interkommunalen Vergleich ist die Auswertungsebene Kreis ausreichend. Für den intrakommunalen Vergleich ist eine differenzierte Datenerhebung auf der Ebene von Sozialräumen notwendig.
5. Kennzahlen aus dem interkommunalen Vergleich müssen/ können Anhaltswerte für die

intra-kommunale fachpolitische Zielfindung und -bildung bieten. Eine Bewertung der maximalen und minimalen Kennzahl in einzelnen Leistungsbereichen im interkommunalen Vergleich sollte Anlass für vertiefende Analysen auf der Arbeitsebene sein, wie z. B.

- Gründe für den Ausbaugrad verschiedener Angebotsformen,
- fachpolitische Konzepte der jeweiligen Kommunen (z. B. Qualitätskriterium: niedrigschwelliger Zugang zu Tagesgruppen oder Tagesgruppen zur Vermeidung von Fremderziehung).

6. Bei der Erhebung von Finanzdaten ist zu beachten, dass

- die Gesamtkosten für die jeweiligen Leistungen für den gesamten Zuständigkeitsbereich, unabhängig von öffentlicher oder freier Trägerschaft, ermittelt werden;
- reale Fallkosten nur auf der Basis der Dauer der Hilfen über ggf. mehrerer Haushaltsjahre hinweg ermittelt werden können (Berechnungsbasis müssen die Anzahl der Belegtage oder Fachleistungsstunden sein);
- eine Zuordnung der Personalkosten nach Leistungsbereichen bisher nur in Ausnahmefällen möglich ist (z. B. Erziehungsberatung, Erziehungsbeistände, SPFH, Vollzeitpflege);
- die Zuordnung des Personalaufwands zu Produktgruppen im interkommunalen Bereich auf Grund der unterschiedlichen Zuordnungskriterien zu Unschärfen führt.

7. Beim Vergleich der Personalausstattung ist auf Grund der unterschiedlichen Spezialisierungs- bzw. Generalisierungsgrade eine Zusammenfassung der Stellen für den ASD, das Pflegekinderwesen, die Adoptionsvermittlung und die JGH sinnvoll.

8. Die Zusammenfassung aller Kostenarten (Brutto-Personalkosten, [Geld-] Leistungen für berechnete, sonstige laufende einmalige Ausgaben, Förderung freier Träger je Jugendeinwohner) kann ein wichtiges Grunddatum für die Berechnung des Jugendeinwohnerwertes darstellen.

9. Der Zielfindung muss zu Beginn der Arbeit in Vergleichsräumen viel Aufmerksamkeit gewidmet werden.

### Die Entwicklung der Kennzahlen

Die Kennzahlen wurden auf den Ebenen von

- umfeldbezogenen Kennzahlen
- fallbezogenen Kennzahlen
- Qualitätsebene
- quantitative Ebene

entwickelt.

### Umfeldbezogene Kennzahlen

- Anteil der 0 – bis 18-jährigen an der Wohnbevölkerung
- Anteil der 0 – bis 21-jährigen an der Wohnbevölkerung
- Anteil der nicht ehelich Geborenen an den lebend Geborenen
- Sozialhilfeempfänger/innen an der Gesamtbevölkerung
- Arbeitslosenquote (differenziert nach insgesamt, Quote der unter 20-jährigen und Quote der 20- bis unter 25-jährigen)
- Bevölkerungsdichte
- Anteil der übernommenen Fälle nach § 33 an der Unterbringung nach § 33 insgesamt
- Anteil der übernommenen Fälle nach § 34 an den Unterbringungen nach § 34 insgesamt
- Jugendgerichtshilfefälle auf 1.000 der altersgleichen Bevölkerung
- Inobhutnahme pro 1.000 gleichaltriger Einwohner

### Fallbezogene Kennzahlen: quantitative Ebene

- sonstige Hilfen nach § 27 Abs. 2
- soziale Gruppenarbeit
- Erziehungsbeistandschaft
- Betreuungshelfer
- sozialpädagogische Familienhilfe
- Tagesgruppe
- Vollzeitpflege
- Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform
- Hilfe für junge Volljährige
- intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung
- ambulante Hilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche
- teilstationäre Hilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche
- stationäre Hilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

### Fallbezogene Kennzahlen: Qualitätsebene

- Anteil der unter 6-jährigen an allen Hilfen
- Anteil der 6- bis unter 12-jährigen an allen Hilfen
- Anteil der 18- bis unter 21-jährigen an allen Hilfen
- ambulante und teilstationäre Hilfen an allen Hilfen
- Unterbringung in Vollzeitpflege an allen Unterbringungen außerhalb der eigenen Familie
- Erziehungsbeistandschaften (Dauer bis zu 12 Monaten)
- Erziehungsbeistandschaften je Planstelle
- sozialpädagogische Familienhilfen (Anteil allein erziehende Eltern)
- sozialpädagogische Familienhilfen (Hilfen bis zu 12 Monate Dauer)

- sozialpädagogische Familienhilfen je Planstelle
- Tagesgruppe (Hilfen bis zu 12 Monate Dauer)
- Tagesgruppe (Unterbringung in einer Tagespflegefamilie)
- Vollzeitpflege (Anteil der Unterbringungen mit vormundschaftsgerichtlicher Entscheidung)
- Vollzeitpflege (Anteil der Sonderpflegestellen)
- Vollzeitpflege (Unter 6 Jahre bei Beginn der Hilfe)
- Vollzeitpflege (Hilfen bis zu 12 Monate Dauer)
- Vollzeitpflege (Beendigung und stationäre Anschlusshilfe)
- Vollzeitpflege (Rückführungen)
- Vollzeitpflegen je Planstelle
- Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform (Unterbringungen mit vormundschaftsgerichtlicher Entscheidung)
- Heimunterbringungen (0 bis unter 6 Jahre)
- Heimerziehung (Anteil der jungen Volljährigen)
- Heimerziehung (Hilfen bis zu 12 Monate Dauer)
- Heimerziehung (vorzeitige Beendigung/Abbruch)
- Heimerziehung (Beendigung durch Vollzeitpflege)
- Heimerziehung (Rückführung)

### Ergebnisse

Erstaunlich und für eine vertiefendere Reflexion Anlass waren die gefundenen Abweichungen der Vergleichsdaten sowohl auf der quantitativen Ebene wie auf der Qualitätsebene. Dass Abweichungen vorhanden sein würden, war zu unterstellen, dass diese aber so stark waren, konnte schon erstaunen. Zur Verdeutlichung wird diesbezüglich auf die Anlage 1 verwiesen, die die Vergleichsdaten in Zeitvergleich 1996 zu 1998 darstellt. Die grafische Darstellung, die von unserer Jugendhilfeplanung (Kreis Herzogtum Lauenburg) in Säulenform aufsummiert (alle Hilfearten) dargestellt wurde, verdeutlicht diese Abweichungen besonders (Anlage 2).

Auch auf der Qualitätsebene sind die gefundenen Unterschiede erheblich und können nur schwer einleuchten und als plausibel betrachtet werden (Anlage 3).

Der Bericht (1998) sagt hierzu (Seite 13): „Bei einer ersten Interpretation dieser Daten und der damit sichtbaren Variationsbreite des quantitativen Einsatzes der unterschiedlichen im KJHG / SGB VIII genannten Hilfeformen kann angenommen werden, dass sich hier unverkennbar örtliche Traditionen, Schwerpunktsetzungen

und lokale Einflussnahmen widerspiegeln. Dies gilt durchweg für alle der hier erfassten Hilfen.“

Da das Jugendamtprofil des Kreises Herzogtum Lauenburg insgesamt im Verhältnis zum jeweiligen Mittelwert (Anlage 4) relativ moderat war, gleichzeitig die günstigste Kostenstruktur aufwies (345,88 DM Ausgaben je Jugend- einwohner 0 bis 21 Jahre, Höchstwert 564,08 DM, Mittelwert 458,02 DM, was einer absoluten Zahl von ca. 5 Mio. DM unter dem Mittelwert entspricht) sah unsererseits das Ergebnis in der Betrachtung durchweg positiv aus.

Dieser Auffassung wurde allerdings im kreis- bezogenen Diskurs auch teils heftig widerspro- chen, denn man konnte genauso berechtigt behaupten, dass der Kreis Herzogtum Lauenburg offensichtlich bei den erzieherischen Hilfen seinen jungen Menschen zu wenig an Mittelein- satz zukommen ließe.

Interessant war dann allerdings bei der durch die Jugendhilfeplanung angestellten kreisinter- nen Vergleichsbetrachtung (die Sozialen Dien- ste sind sozialräumlich in 3 Regionalgruppen organisiert mit insgesamt 5 Dienststellen) wur- den ebenfalls signifikante Abweichungen / Pro- file festgestellt.

Diese Erkenntnisse führten zu der Feststel- lung, dass wir uns insbesondere auf der Ebene der Zugangsschwellen zu Leistungsangeboten konzeptionell fortentwickeln müssen wie auch bei der Qualitätsdebatte der Leistungserbrin- gung Defizite bestehen.

Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen. Als ersten und nicht unwesentlichen Schritt wurde im Kontext des Hilfeplanverfahrens das Casemanagement (nach erfolgter Qualifikation aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im ASD) als Standard per Dienstanweisung eingeführt.

Ferner entwickelt der Kreis Herzogtum Lau- enburg zz. im Rahmen seiner Verwaltungsmod- ernisierung im Rahmen der Jugendhilfe Re- gionalbudgets, sodass künftig auch unter sozi- alräumlichen Gesichtspunkten kreisinterne Ver- gleichsbetrachtungen angestellt werden können.

### **Zielbezogene Steuerung**

Als ein Ergebnis in der ersten Projektphase war zu sehen, dass die Interpretation der Daten dadurch problematisch war, dass wir die empi- rischen Ergebnisse nicht vor dem Hintergrund eigener Zielwerte und Zielvorstellungen ein- ordnen und bewerten konnten. Die Fragestel- lung lautet: sind die Werte gewollt?

Die Entwicklung von Zielformulierungen nahm daher für die zweite Projektphase den größten Raum ein.

Dabei wurde vereinbart, dass die Ziele

- spezifisch (konkret)
- messbar

- akzeptabel
  - realistisch und
  - terminiert
- sein sollten (SMART).

Ein sicher schwieriges Unterfangen und ich kann in diesem Zusammenhang an die Abei- gung der Profession für Messbarkeitskriterien erinnern.

Konkret bedeutete dies für die Vergleichsar- beit im interkommunalen Vergleichsring bei de- finierten Indikatoren den Ist-Werten Soll-Werte gegenüber zu stellen.

Die Beispiele sind in den Anlagen 11, 12, 13, 14, 15 dargestellt.

Damit ein solches Verfahren nicht allein als Setzung der Leitung erfolgt, haben wir im Kreis Herzogtum Lauenburg ein diesbezügliches Be- teiligungsverfahren durchgeführt.

Anhand der konkret dargestellten Kreisdaten im Zeitvergleich 1996/1998 konnten die ver- schiedenen Fachteams, Erziehungsberatungs- stellen und Regionalgruppen jeweils für sich entscheiden, ob die jeweiligen Leistungsdaten steigen (+0,5, +1,0) gleichbleibend (0) oder sin- ken (-0,5, -1,0) sollten.

Interessant waren die teils diametral ge- machten Zielaussagen, während die aufsum- mierten Mittelwerte in der Regel der parallel gemachten Einschätzung der Leitung entspra- chen. Zur Darstellung verweise ich auf die An- lagen.

Über den Fortgang zur Nutzung dieses In- struments beabsichtigen wir anhand der Werte 2000/2001 eine Reflektion vorzunehmen. Ob dieses Instrument ggf. im Rahmen einer Ziel- vereinbarung genutzt werden kann, ist noch keine Entscheidung getroffen. Zurzeit ist aller- dings feststellbar, dass die reale Fallzahlenent- wicklung erheblich von den gewünschten Ent- wicklungen abweicht.

### **Grenzen der IKO-Vergleichsarbeit**

■ Der IKO-Vergleichsring ist kein Instrument, das einen zielgerichteten Steuerungsprozess entbehrlich macht, sondern als Grundlage und Fragestellung für einen solchen Prozess Daten in Form von Kennzahlen liefern kann.

■ Der IKO-Vergleichsring ersetzt nicht eine notwendige Qualitätsentwicklung und setzt auch keine Standards.

■ Die IKO-Vergleichsarbeit – erzieherische Hilfen – hat den Nachteil, dass viele andere Bedingungsfaktoren der Situation im Sozial- raum und damit auch seine Belastungsfähig- keit im Vorfeld der erzieherischen Hilfen, wie z. B. Angebote der Jugendarbeit, der Familien- förderung, der Kindertagesstättenbetreuung in die Vergleichsarbeit nicht einbezogen sind.