

Wie kommt ein Jugendamt zu Sozialraumbudgets? Eine Wegskizze aus dem Kreis Segeberg

Das Jugendamt des Kreises Segeberg (neudeutsch: „Produktgruppe Jugend und Familie“) bildet seit dem Haushaltsjahr 1999 unter Heranziehung von Bedarfs- und Leistungsindikatoren sogenannte Sozialraumbudgets für alle Beratungs- und Erziehungshilfen, um damit eine gerechtere Verteilung und eine verbesserte Binnensteuerung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu erreichen.

Hintergrund

Der Kreis Segeberg ist ein Flächenkreis mit rund 240.000 Einwohner/innen im Süden Schleswig-Holsteins. Etwa die Hälfte der Kreisbevölkerung lebt im unmittelbaren Einzugsbereich der Metropolregion Hamburg, die andere Hälfte lebt in kleineren Städten und Gemeinden sowie in ländlichen Gebieten. Schon diese grobe Skizzierung zeigt, dass sich die Sozialstruktur des Kreises sehr unterschiedlich darstellt.

Wegweiser Reform

Die Kreisverwaltung Segeberg befindet sich seit 1994 in einem Reformprozess. Wie zahlreiche andere Kommunen hat sich auch der Kreis Segeberg vom Neuen Steuerungsmodell der KGSt dazu anregen lassen, mithilfe aktiver Modernisierungsmaßnahmen eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, der Steuerung und der Bürgerorientierung seiner Leistungen zu erzielen. Für Verwaltungen bis dahin fremde Begrifflichkeiten wie Produkt, Controlling, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Kontraktmanagement usw. wurden eingeführt. Führungskräfte und Mitarbeiter/innen waren gleichermaßen verwirrt. Wie bei fast allen Reformprozessen kam es sowohl zu heftigen Abwehrbewegungen wie auch ehrgeizigen Aneignungsversuchen. Inzwischen haben sich die Gemüter beruhigt, der Kreis Segeberg hat seinen eigenen Reformweg gefunden.

Diese internen Prozessen betrafen natürlich auch das Kreisjugendamt. Schnell war allerdings klar, dass für das Jugendamt eine nur technokratische Übernahme der Instrumente des neuen Steuerungsmodells nicht in Betracht

käme. Trotz aller Skepsis der sozialpädagogischen Fachkräfte bemühten sich Jugendhilfeplanung und eine speziell eingerichtete Projektgruppe um die Verknüpfung von Zielen und Methoden der Neuen Steuerung mit den Zielen einer fachlichen Weiterentwicklung der Jugendhilfeleistungen im Sinne des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sowie des 8. Jugendberichtes der Bundesregierung.

Dabei wurden grundsätzliche Bedenken über die Vereinbarkeit von Kernelementen der Neuen Steuerung mit dem Rechtsrahmen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (vgl. KREFT, NDV 4/99, Die „sperrige Fachlichkeit“ des SGB VIII) nicht geteilt oder – sofern eine Unvereinbarkeit offensichtlich war wie z. B. beim Bedarfsdeckungsprinzip/Rechtsanspruch versus Budgetierung – bewusst zurückgestellt, um Verwaltung und Jugendhilfeausschuss experimentelle Steuerungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Wegweiser Fachziele

Ausgehend von der Forderung von Politik und Verwaltungsspitze, die Kreisverwaltung Segeberg solle sich im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform zu einem bürgerorientierten und wirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen entwickeln, wurde versucht, diese sehr allgemeine Leitlinie im Interesse einer nutzerorientierten Aufgabenwahrnehmung der Jugendhilfe und für eine künftige Aufbauorganisation des Jugendamtes weiterzuentwickeln.

Dabei bildete die Perspektive der leistungsberechtigten Kinder, Jugendlichen und Familien den Ausgangspunkt aller Strukturüberlegungen für die Jugendhilfe. Auf der Basis konkreter Bedarfslagen der Leistungsberechtigten lassen sich die bekannten Zielvorgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes nach folgenden Funktionen in eine Reihenfolge ordnen (vgl. hierzu JORDAN, Jugendhilfeplanung Kreis Segeberg, 6/97, S. 12):

- Vorbeugung und Verhinderung von Problemlagen von Kindern, Jugendlichen und Familien,
- Entlastung und Unterstützung von Kindern und Jugendlichen in Problemlagen sowie von Familien bei ihren Erziehungs- und Versorgungsaufgaben,
- Kompensation (= Ergänzung) familiärer Versorgungs- und Erziehungsleistungen,
- zeitweiliger oder längerfristiger Ersatz familiärer Versorgungs- und Erziehungsleistungen.

Aus dieser abgestuften und aufeinander aufbauenden Funktionalität von Kinder- und Jugendhilfe leiten sich für die Aufgabenwahrnehmung und Organisation eines Jugendamtes

folgende fachlichen Handlungsziele und Herausforderungen ab:

- Es bedarf der aktiven Sorge um die Förderung einer bedarfsgerechten und belastbaren örtlichen sozialen Infrastruktur und Prävention.
- Entlastung und Unterstützung, d.h. laufende Beratungen und Betreuungen müssen frühzeitig und niederschwellig zur Verfügung stehen, von Familien ortsnahe und ohne zusätzliche psychische und soziale Belastungen in Anspruch genommen werden können.
- Lebensort- und familienergänzende Hilfen müssen sich in Art, Umfang und Qualität sehr flexibel an die individuellen Lebenssituationen der Hilfeempfänger anpassen können.

Mit vergleichbaren Aussagen hat die KGSt mit ihren Berichten 3/1993 „Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten des Jugendamtes“ und 3/1995 „Aufbauorganisation in der Jugendhilfe“ die wesentlichen Leitvorstellungen für die Organisation eines modernen Jugendamtes zusammengefasst und konkretisiert:

- Jugendhilfe soll nicht erst bei akuten Problemen oder Krisen einsetzen, sondern soll nach Möglichkeit präventiv wirken und insbesondere Selbsthilfepotentiale aktivieren.
- Jugendhilfe soll möglichst in der unmittelbaren Lebenswelt der Betroffenen wirken. Deshalb sollen die Produkte der Jugendhilfe bürgernah in den gewachsenen lokalen Strukturen angeboten werden.
- Beratungs- und Hilfeangebote sind dann besonders wirksam und wirtschaftlich, wenn die Produkte im Einzelfall in einer Hand liegen und nahtlos ineinander übergehen.

Umweg Produktbildung

Die zur Umsetzung dieser Leitgedanken im Interesse der Neuen Steuerung erforderliche Produktstruktur konnte nur auf Umwegen gefunden werden. Der erste Entwurf eines Produktplanes für das Jugendamt umfasste nahezu 50 Produkte alleine im Bereich der Erziehungshilfen. Er war nicht nur ein Abbild aller entsprechenden Leistungsparagrafen des KJHG, sondern spiegelte zudem alle vorhandenen Organisationseinheiten („Wird sind auch ein Produkt!“) und die meisten Haushaltsstellen („Darauf können wir doch keinesfalls verzichten!“) des Jugendamtes wieder. Allerdings erkannten alle Beteiligten schnell, dass ein solch kleinteiliger Produktplan zu Steuerungszwecken gänzlich ungeeignet ist und keine Verbesserung darstellt.

Es wurden mehrere radikale Schritte zur Ver-

ringerung der Anzahl der Produkte unternommen, Letztendlich verständigte man sich für die Erbringung der Beratungs- und Erziehungshilfen durch das Jugendamt auf drei parallele Produkte „Sozialpädagogische Hilfen“ in drei als Sozialräume betrachteten Regionen des Kreises.

Produkte und Produktbeschreibungen sind das Kernstück Neuer Steuerung. Sie sind die zentralen Träger aller relevanten Steuerungsinformationen für Politik und Verwaltung. Zugleich stellen die Verwaltungsprodukte für die Politik (bzw. mittelbar für die Bürger/innen und Nutzer/innen) den Ausgangspunkt für Fragen der Zielfindung und Zielbindung dar. Die Produkte bilden somit die Schnittstelle zwischen Bürger/innen und Verwaltung.

Für die Verwaltung stellen die Produkte in erster Linie den Ausgangspunkt für die Fragen einer sachgerechten und wirtschaftlichen Zielerreichung dar. Zu diesen Fragen gehören neben der Ermittlung und Ausweisung der Produktkosten und der Produktqualität u.a. auch die Fragen der folgerichtigen Bildung und Beschreibung von Produkten, der Bündelung von Leistungen zu steuerungsrelevanten Produkten sowie Fragen nach dem Aufbau der Produkte und nach dem Verhältnis der Produkte untereinander. Nur wenn diese Fragen hinreichend geklärt sind, lässt sich ein Produktplan bruchlos auf eine Aufbauorganisation übertragen. Erst „eine konsequente Dienstleistungsorientierung der Verwaltung führt von der bisher aufgabenbezogenen zur produktbezogenen Aufbauorganisation“ (KGSt, a. a. O.).

Wegweiser Steuerung

Obwohl der Leistungsumfang der Sozial- und Jugendhilfe prinzipiell von der Entwicklung anderer sozialer Sicherungssysteme sowie von den gesellschaftlichen und demographischen Entwicklungen in den jeweiligen Bezugsregionen abhängt, lassen sich fachlich und sozialpolitisch weitgehend unstrittig folgende Felder der Binnensteuerung und Ordnung der Leistungsbereiche Jugendhilfe und Sozialhilfe ausmachen:

- das Prinzip der Subsidiarität und der Vorrang der Selbsthilfe,
- das Verhältnis zwischen präventiv fördernder Hilfen, Verselbständigungshilfen und nachgehenden Hilfen,
- die Stufigkeit von familien- und lebensortentlastenden, kompensierenden und ersetzenden Hilfen (plakativ und deshalb nicht ganz richtig: „ambulant vor stationär“), die Verhältnisse
- zwischen Geld- und Sachleistungen,

- zwischen sozial- und infrastrukturell unterschiedlichen Regionen,
- zwischen Angeboten freier Anbieter und örtlicher Jugendhilfeträger
- sowie die Berücksichtigung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion eines Kreises gegenüber seinen kreisangehörigen Städten, Ämtern und Gemeinden.

Im Hinblick auf diese Steuerungsfelder hatten wir gedanklich die Aufgaben des Kreisjugendamtes grob unterschieden zwischen einerseits „Allgemeiner Förderung“ – d. h. Förderung sozialer Infrastruktur, z. B. von aufgabenbezogenen Einrichtungen, Projekten wie Jugendarbeit, Kindergärten usw., und andererseits

„Hilfen in Problemlagen“ – d. h. der ganze Bereich individueller, einzelfallbezogener, in der Regel durch Hilfeplanungen und Rechtsansprüche begründeter Hilfen für bestimmte Personenkreise oder besonders definierte Notlagen, z. B. Beratung, Hilfe zur Erziehung innerhalb oder außerhalb des Elternhauses, rechtliche Vertretung usw.

Während sich der Bereich der „Allgemeinen Förderung“ noch relativ gut in einer strukturkonservativen Weise als ein kreisweites zentrales Geschäft verstehen ließ, erforderten die „Hilfen in Problemlagen“ eine besondere, dezentralen Angebotsstruktur oder „Vertriebsstruktur“.

Wegweiser Sozialraum

Die letztlich gewählte Sozialraumorientierung der Beratungs- und Erziehungshilfen trägt dem Umstand Rechnung, dass die Wirksamkeit und Machbarkeit von Angeboten der Jugendhilfe sich erst im unmittelbaren Lebens- und Wohnumfeld der Kinder, Jugendlichen und Familien entfalten kann. Eine wesentliche Qualität sozialer Dienstleistung beweist sich darin, ob der Helfer mit dem Alltag, dem Umfeld und den Bedürfnislagen der Menschen vertraut ist und ob die Hilfen wohnortnah und lebensweltorientiert angeboten werden.

Stärker regionalisierte und dezentrierte Sozialdienste des Jugendamtes können sicher wesentlich direkter und flexibler auf örtliche Bedarfslagen reagieren bzw. diese frühzeitig erkennen. Sie können, über die klassische Einzelfallhilfe hinaus, niederschwellige Gemeinwesenarbeit und Gruppenarbeit entwickeln sowie die notwendigen Kooperationsbezüge zu den örtlichen Einrichtungen (Schulen, Kindergärten usw.) verstärken. Dies trägt zu einer Erhöhung der Dienstleistungsqualität und der Nutzerfreundlichkeit bei. Das Prinzip der Sozialraumorientierung unterstützt als „Seismograph für

Problemlagen“ aktiv den notwendigen fachlichen Standard, der allen Kindern und Jugendlichen langfristig eine ungefährdete Entwicklung an ihrem Lebensort und in ihrer Familie ermöglicht.

Umweg Vision

Trotz der Schwierigkeit, in einem Flächenkreis mehrere ortsnahe und zugleich arbeitsfähige Angebote zu etablieren, hat sich der Kreis Segeberg bemüht, eine verbesserte regionale Aufbaustruktur des Jugendamtes und seiner einzelfallbezogenen sozialen Dienstleistungen zu erreichen.

Im Rahmen einer sehr weitgehenden und überwiegend nutzerorientierten Anwendung der o. g. Strukturprinzipien auf den Flächenkreis Segeberg sollten nach dem Ergebnis einer Projektgruppe alle einzelfallbezogenen Leistungen und Aufgaben der Jugendhilfe von multiprofessionell zusammengesetzten Teams an insgesamt sechs auf das Kreisgebiet verteilten Standorten erbracht werden.

Diese Teams bestehen aus mindestens fünf sozialpädagogischen Fachkräften mit unterschiedlichen Schwerpunkten und mindestens zwei Verwaltungskräften, um eine aufgabengerechte Arbeitsfähigkeit und eine hohe Dienstleistungsqualität der Außenstellen zu gewährleisten. Die Teams sind mit einer möglichst vollständigen Ergebnis-, Fach- und Ressourcenverantwortung für ihren regionalen Einzugsbereich sowie mit Teilbudgets ausgestattet. Die Unterstützung der Teams sowie alle allgemeinen Forderungen und Leistungen der Jugendhilfe ist in der Zentrale des Jugendamtes in der Kreisverwaltung Segeberg angesiedelt.

Wegen der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Personalressourcen und im Hinblick auf die vorhandenen Arbeitsteilungen zwischen den Sachgebieten und Abteilungen des Jugendamtes stellte sich eine derart konsequente Dezentralisierung und Neuorganisation des Jugendamtes in „sechs kleine dezentrale Jugendämter“ lediglich als eine Option für zukünftige Entwicklungen dar. Pragmatische Gründe führten zu der Entscheidung, die Strukturprinzipien nur so weit wie möglich auf die vorhandene Organisation des Jugendamtes anzuwenden.

Meilensteine

Immerhin hat sich auch durch diese begrenzte Einführung der neuen Steuerungskriterien einiges geändert. Die Verantwortung für die fach-

liche, personelle und wirtschaftliche Erbringung und damit auch die Fragen der Weiterentwicklung der Beratungs- und Erziehungshilfen hat sich von der Leitung des Amtes auf drei regional Produktverantwortliche und die dort jeweils tätigen sozialpädagogischen Fachkräfte verlagert.

Sämtliche Haushaltsmittel des Jugendamtes, die auf das Leistungsgeschehen in den Sozialräumen entfallen (einschließlich Personal- und Geschäftsausgaben, etc.) wurden parallel zur fortbestehenden kameralistischen Haushaltssystematik im Rahmen eines Produkthaushaltes auf die Produkte zur dezentralen Bewirtschaftung verteilt. Damit wurde neben der Produktbildung ein weiteres Kernelement der Neuen Steuerung, die dezentrale Ressourcenverantwortung, eingeführt.

Schwierige Wegstrecke – Wegweiser Jugendhilfeplanung

Eine besondere Herausforderung stellt allerdings die bedarfs- und sachgerechte Aufteilung begrenzter Ressourcen (Personal und Haushaltsmittel) auf die Produktbudgets bzw. auf die Sozialräume dar. Bis vor kurzem war den meisten Jugendämtern weder bekannt noch EDV-technisch ermittelbar, in welchem Umfang sich der Ressourcenverbrauch für einzelfallbezogene Hilfen auf die verschiedenen Regionen ihres Zuständigkeitsbereiches aufteilte. Nur durch zeitaufwendige, fehlerbehaftete manuelle Abgleiche zwischen statistischem Leistungsumfang und Buchungsumfang bzw. Rechnungsergebnis ließen sich Annäherungswerte anhand von Durchschnittskosten ermitteln.

In einer gemeinsamen Stellungnahme der AGJ und des DST wird betont, „dass eine betriebswirtschaftliche Orientierung und entsprechendes Kostenbewusstsein vorhanden sein muss. Sozialräumliche Zuordnung von Mitteln bietet sich für bestimmte Aufgaben dann an, wenn Jugendhilfe ein aussagekräftiges System von Statistik und Berichterstattung und ein differenziertes System von Controlling (...) entwickelt hat“ (AGJ, 2/99).

Eine unverzichtbare Voraussetzung für die Reformen der Jugendhilfeplanung im Kreis Segeberg war der Entwurf und die verbindliche Einführung eines sozialräumlich aufgefücherten Konzeptes zur statistischen Erfassung aller Leistungen des Jugendamtes. Aus diesen Erfassungen, die weit über die Anforderungen der statistischen Landesämter hinausgehen, lassen sich wertvolle Steuerungsinformationen und Erkenntnisse über das Leistungsprofil einzelner Teams oder Produkte gewinnen.

Darüber hinaus wurde von der Jugendhilfeplanung im Jahr 1996 erstmals ein Sozialatlas für das Kreisgebiet aufgelegt, der aufgrund eines umfangreichen Datenkonzeptes in sehr differenzierter Weise die sozialstrukturellen Merkmale und Unterschiede der kreisangehörigen Kommunen aufbereitete. Auch wenn ein solch umfangreiches Werk nicht jährlich fortgeschrieben werden kann, vermittelt die einmalige Arbeit an einem Sozialatlas den damit befassten Mitarbeiter/innen aber Sicherheit und wertvolle Erfahrungen im Umgang mit Datenquellen, hinsichtlich der Aussagekraft einzelner Schlüsseldaten sowie späterer Sozialstruktur-Erhebungen. Schließlich sind konkrete und ausgewählte Sozialstrukturdaten auf sozialräumlicher Basis auch immer Indikatoren für Bedarfskonstellationen in der Kinder- und Jugendhilfe.

Ungewohnte Aussicht

Im Kreis Segeberg wurde zum Beispiel erstmals im Jahr 1997 die Leistungsdaten der Hilfen zur Erziehung und die entsprechenden Durchschnittskosten in ein Verhältnis zur jeweiligen Jugendpopulation der Regionen (Basis ca. 15.000 – 20.000 Jugendeinwohner pro Region) gesetzt. Das Ergebnis war überraschend: Insgesamt und besonders in einzelnen Leistungsfeldern ergaben sich Unterschiede beim Leistungsumfang der Regionen in Höhe von 50 bis 100 Prozent, obwohl die meisten Abweichungen nicht durch besondere sozialstrukturelle Gegebenheiten erklärbar waren. Es entwickelten sich spannende und z.T. fortdauernde Diskussionen mit den sozialpädagogischen Fachkräften. Sind diese Unterschiede Zufälle? Führen individuelle Fachlichkeiten zwangsläufig zu derart unterschiedlichen Ergebnissen? Haben die Unterschiede mit der Nähe zu Entscheidungsträgern zu tun? Lassen sich solche Phänomene überhaupt erklären geschweige denn steuern?

Im Rahmen dieser Diskussionen entwickelte sich der Begriff „Verteil- und Bedarfsgerechtigkeit“ als ein weiterer Aspekt für die Beteiligung von Sozialraumbudgets und als Grundlage für einen angemessenen Ressourcenverbrauch (z. B. auch bei der Personalausstattung) heraus.

Als rechnerische Bemessungsgröße für die regionalen Teilbudgets wurde zunächst nur der jeweils aktuelle Jugend-Einwohner-Index herangezogen. In den Jugend-Einwohner-Index fließt als Grundzahl lediglich der Anteil der Jugendeinwohner/innen im Alter von 0 bis 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung ein. Die so ermittelte Prozentzahl wird in einem sogenannten Standard-Punktzahl-Verfahren in ein Ver-

hältnis zu den Werten der anderen Regionen gesetzt. Ggf. sollten zum Ausgleich von regionalen Sonderbedarfen und im Hinblick auf die nicht nach Index gewichtete Verteilung des Status quo geeignete Übergangsberechnungen bis zu Erreichung einer akzeptierten und realitätsnahen Verteilergerechtigkeit angestellt werden (z. B. Bildung eines gemeinsamen Fonds inkl. Umsteuerungsüberlegungen).

1998 wurden die vorhandenen Stellen der sozialpädagogischen Fachkräfte der Sachgebiete Allgemeiner Sozialer Dienst, Erziehungsbeistandschaften und Sozialpädagogische Familienhilfe (einschließlich der Kapazitäten in freier Trägerschaft) erstmals nach dem aktuellen Jugend-Einwohner-Index auf die drei vorhandenen Dienststellen verteilt. Die Stellen der sozialpädagogischen Fachkräfte des Sachgebietes Adoptions- und Pflegestellenwesen wurden weiterhin nach Maßgabe der Pflegestellendichte in den Regionen eingesetzt.

Eine analoge Berechnung für regional einzusetzende Haushaltsmittel in 1998 gemäß Jugend-Einwohner-Index ergab jedoch, dass in einer Region aufgrund der genannten Ungleichgewichte Einsparungen in unrealistischer Höhe hätten erzielt werden müssen, während eine andere Region überproportionale Zuwächse erhalten hätte. Auf eine sofortige Umsetzung des Modells Sozialraumbudgets wurde deshalb im Jahr 1998 verzichtet.

Wegweiser Indikatoren-Konzept

Für das Haushaltsjahr 1999 wurde stattdessen ein Indikatoren-Konzept mit höherer Validität und Anwendbarkeit entwickelt und eingesetzt. Neben dem Grundwert Jugendeinwohner/innen wurden dabei aus einer Vielzahl von Sozialdaten drei relevante Bedarfsindikatoren ausgewählt, und zwar

1. die Zahl der Einwohner/innen pro Hektar Siedlungs- und Verkehrsfläche,
2. die Zahl der minderjährigen Empfänger/innen von Hilfe zum Lebensunterhalt,
3. die Zahl der Arbeitslosen, sowie zwei aussagefähige Leistungsindikatoren,
4. der Bruttoaufwand für Hilfen zur Erziehung pro Jugendeinwohner/in,
5. der Bruttoaufwand für ambulante Erziehungshilfen pro Jugendeinwohner/in.

Die fünf Werte wurden mit relativ geringem Aufwand jeweils mit dem aktuellsten verfügbaren Stand ermittelt, einzeln dem Standard-Punktzahl-Verfahren unterzogen und anschließend gleichgewichtig berücksichtigt. Die Angemessenheit dieser Indikatoren im Hinblick auf die Abbildung von Jugendhilfebedarfen sowie überzeugende Korrelationsberechnun-

gen wurden von ISA e.V. durchgeführt und veröffentlicht (vgl. JORDAN/ STANKAT, Modellberechnungen SH, 10/98).

Die Quartalsergebnisse des Jahres 1999 bestätigen bisher, dass ein solches Indikatoren-Konzept eine wesentliche planerische Unterstützung zur Bildung von sozialraumbezogenen Budgets darstellt. Darüber hinaus sind in Verbindung mit Schlüsselkennzahlen und interkommunalen Vergleichen (z. B. Kosten pro Jugendeinwohner/in) Steuerungsmöglichkeiten eröffnet. Der Kreis Segeberg fühlt sich insofern auf dem richtigen Weg und wird an der Fortentwicklung dieser Systeme weiterarbeiten.