

November 1998



Jugendhilfeplanung und "Neue" Steuerung der Verwaltung

1. Jugendhilfeplanung

Jugendhilfeplanung ist als Fachplanung in der Jugendhilfe seit 1991 gesetzlich vorgeschrieben. § 80 SGB VIII nennt die wesentlichen Funktionen der Jugendhilfeplanung - Bestandsfeststellung, Bedarfsermittlung und Maßnahmenplanung - verpflichtet zur frühzeitigen und umfassenden Beteiligung von Trägern und Betroffenen am Planungsprozeß, gibt eine bereichsübergreifende Abstimmung der Fachplanung vor und nennt einige ergänzende Zielperspektiven.

Die Jugendhilfeplanung stellt einen differenzierten Prozeß zwischen unterschiedlichen Akteuren innerhalb und außerhalb der Jugendhilfe dar. Dieser Prozeß soll ermöglichen, daß trotz knapper Ressourcen, pluraler Interessen sowie vielfältiger Aufgaben und ebenso zahlreicher Lösungswege auf rationale Weise Prioritäten gesetzt und geeignete Mittel zur Zielerreichung in der Jugendhilfe herausgearbeitet werden können.

Sie ist im wesentlichen Planung auf der Fachebene, stellt als solche allerdings auch eine wichtige Grundlage für die politisch-strategische Steuerung der Jugendhilfe dar.

Jugendhilfeplanung geht aus vom gesetzlichen Auftrag der Jugendhilfe. Sie integriert die jugendhilfepolitischen Zielsetzungen und gestaltet sie aus.

Sie ist ausgerichtet auf die Schaffung positiver Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien, auf die Unterstützung des elterlichen Erziehungshandelns sowie auf die unmittelbare Förderung der Erziehung und Entwicklung junger Menschen und auf den Schutz vor Gefahren für ihr Wohl.

Die wesentliche Entscheidungsinstanz im Prozeß der Jugendhilfeplanung ist der Jugendhilfeausschuß.

Jugendhilfeplanung verbindet allgemeine fachgesetzliche Zielvorgaben mit regionalen Zielvorstellungen. Sie interpretiert die Zielaussagen und konkretisiert sie unter Einbeziehung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der Betroffenen sowie unter Berücksichtigung der sonstigen Gegebenheiten vor Ort.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter

Federführende Stelle: Landesjugendamt Hessen, Wilhelmshöher Allee 157 - 159, 34121 Kassel

Telefon: (05 61) 30 85-2 26

Fax: (05 61) 31 55 55

Die Zielklärungsprozesse sind im Rahmen der Jugendhilfeplanung so zu organisieren und zu moderieren, daß die Sichtweisen möglichst aller unterschiedlichen Gruppen von Beteiligten - Betroffene, PraktikerInnen der Jugendhilfe, Trägervertreter, sonstige Experten und Fachpolitik - zum Tragen kommen.

Informationen über den Planungsraum, seine sozialen Strukturen sowie über das soziale Infrastrukturangebot, sind Grundlage der Bestandserhebung. Die entsprechenden Basisinformationen sind bezogen auf den allgemeinen Auftrag der Jugendhilfeplanung zu sammeln und auszuwerten, damit regelmäßig ein Überblick über die Entwicklung der Lebens- und damit auch der äußeren Erziehungsbedingungen junger Menschen und ihrer Familien gegeben werden kann (in Form von Sozialberichten, Sozialatlanten o. ä.).

Unter den vorgegebenen Zielperspektiven wird darüber hinaus die Wirkung der Jugendhilfeleistungen und zwar aus interner fachlicher Perspektive ebenso wie aus Sicht der Adressaten erfaßt und bewertet.

Im Hinblick auf die fachliche Bewertung ist die Jugendhilfeplanung auf eine entsprechende kontinuierliche Leistungsdokumentation angewiesen. Für die Hilfen zur Erziehung stellt die Hilfeplandokumentation den Ausgangspunkt zum Aufbau eines entsprechenden internen Berichtswesens dar. Die fortlaufende Dokumentation, in der die Leistungen nach Art, Umfang, Aufwand und Wirkung sozialraumorientiert dargestellt werden, ist für alle Aktivitäten der Jugendhilfe erforderlich, damit die Jugendhilfeplanung ihrem Auftrag gerecht werden kann. Dabei ist der finanzielle Aufwand, der mit den verschiedenen Jugendhilfeaktivitäten verbunden ist, differenziert zu berücksichtigen.

Die Wirkung von Maßnahmen und der Grad der Zielerreichung lassen sich in der Jugendhilfe nicht allein an standardisierten, zahlenmäßig erfaßbaren Kriterien festmachen. Quantitative Erfassungen müssen häufig um beschreibende und bewertende Darstellungen ergänzt und erweitert werden.

Erforderlich sind qualitative Maßstäbe, die aus der jeweiligen Praxis heraus entwickelt und dort übereinstimmend angewandt werden.

Die Fachkräfte müssen sich kontinuierlich über Bewertungsgrundlagen und Qualitätskriterien verständigen. Aus diesen Erörterungen erwachsen Anregungen dazu, wie Detailinformationen im Rahmen eines Berichtswesens ohne gravierende Informationsverluste sinnvoll zusammengefaßt werden können und in welchen Begriffen wirkungs- und qualitätsbezogene Aussagen der Jugendhilfeplanung erfolgen sollten.

Die Bewertung der Leistungen und des Erfolgs aus Nutzerperspektive muß in entsprechend praktikabler Form ebenfalls zur Regel werden.

Ein im zuvor skizzierten Sinne ausgestaltetes Berichtswesen stellt neben den allgemeinen Strukturdaten eine wichtige Basis für die umfassende Bestands- und Bedarfserhebung dar.

Auf dieser Basis können punktuell besondere Erhebungen zum Bestand entwickelt und angemessene Formen der Bedarfsermittlung konzipiert werden.

Der Bedarf selbst ist allerdings nicht als solcher abfragbar, sondern muß auf der Grundlage fachlicher Erkenntnisse, bei den Betroffenen erfragter Wünsche, Bedürfnisse und Interessen sowie auf der Basis objektiver Daten vom zuständigen Jugendhilfeausschuß unter Einbeziehung von Politik und freien Trägern herausgearbeitet werden.

Jugendhilfeplanung bezieht sich nicht nur auf die Herausarbeitung des Bedarfs, sondern auch auf die Maßnahmen zur Bedarfsdeckung.

Maßnahmen zur Bedarfsdeckung können ihren Ausdruck finden in Veränderungen von Angebotsstruktur und Arbeitsweisen, die von der Jugendhilfepraxis unter der Federführung des Jugendhilfeausschusses autonom entwickelt und umgesetzt werden.

Zur Bedarfsdeckung werden aber auch Entscheidungen der Vertretungskörperschaft notwendig sein, die dann durch die Jugendhilfeplanung vorbereitet und unterstützt werden müssen (Verabschiedung des Etats, der jugendhilfepolitischen Ziele, der regionalen Schwerpunkte etc.).

Jugendhilfeplanung hat die Aufgabe aufzeigen, wie die Bedarfsdeckung durch entsprechende Prioritätensetzung optimal zu bewältigen ist. Hierbei sind Kosten-Nutzen-Überlegungen einzubeziehen und ggf. negative Nebeneffekte aufzuzeigen.

Dabei setzt sie wesentlich auf die Beteiligung und Aktivierung der Adressaten sowie der Fachkräfte und Träger, um die bestmöglichen Maßnahmen herauszuarbeiten.

Aufgabe der Jugendhilfeplanung ist es darüber hinaus zu verfolgen, ob die angestrebten Ziele mit den entwickelten Maßnahmen erreicht werden und wo ggf. Optimierungsbedarf besteht.

2. Allgemeine politische und fachliche Steuerung im Modell der Verwaltungsreform

Um die Verwaltung in ihrem Aufbau und ihrer Arbeitsweise zu reformieren, zugleich wirtschaftlicher und wirksamer zu gestalten, wurden seit Mitte der 80er Jahre neue Steuerungsmodelle entwickelt.

Anlaß für die Entwicklung war die Notwendigkeit, geringer werdende Mittel im öffentlichen Bereich zielgenauer einzusetzen.

Ziel der neuen Steuerungsformen ist es, die Qualität der politischen Steuerung zu erhöhen und zugleich die Voraussetzungen für flexibles und sachgerechtes fachliches Handeln im engeren Sinne zu verbessern. Die Orientierung an den Bürgern als den Kunden der Verwaltung, spielt dabei eine wichtige Rolle. Charakteristisch sind betriebswirtschaftliche Denkansätze und die Nutzung eines aus der Betriebswirtschaft entlehnten Instrumentariums.

Im Neuen Steuerungsmodell wird die ausgeprägte Arbeitsteilung zwischen Fachämtern und Querschnittsämtern abgebaut. Die fachliche Verantwortung für die inhaltliche Arbeit und die Verantwortung für Personalführung und Finanzen werden auf der Ebene der Fachämter zusammengeführt.

Die zentrale, politische Steuerung beschränkt sich auf Grundsatzentscheidungen und auf die Bereitstellung von Ressourcen im Rahmen von Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Eine Einwirkung auf einzelne Durchführungsentscheidungen soll entfallen.

Voraussetzung dafür ist, daß die Fachämter der Politik zeit- und realitätsnahe Informationen über den Aufwand und den Effekt ihrer Aktivitäten zukommen lassen. Voraussetzung dafür ist, daß sie ein Berichtswesen aufbauen.

Darüber hinaus sollen besondere Verfahren sicherstellen, daß das fachliche Handeln trotz relativer Autonomie nicht in Widerspruch gerät zu den politischen Entscheidungen. Im einzelnen sollen allgemeine Zielvereinbarungen zwischen Fachebene und Politik, die Vereinbarung eines finanziellen Handlungsrahmens (Budgetierung) sowie verbindliche Formen der Erfolgskontrolle (strategisches Controlling) gewährleisten, daß das relativ autonome fachliche Handeln in den allgemeinpolitischen Entscheidungs- und Verantwortungsrahmen eingebunden wird.

Zentraler Bezugspunkt für die Aufbereitung von Informationen in einem Berichtswesen, für die Vereinbarung von Zielen, die Bereitstellung von Finanzen und die Erfolgskontrolle sind im Rahmen der neuen, outputorientierten Steuerung die "Produkte" der Verwaltung; das sind die angestrebten Leistungsergebnisse der Verwaltung.

Quantitative Charakteristika, produktbezogene Kennzahlen, sollen den Aufwand zur Erstellung des Produktes und das erzielte Ergebnis vergleichbar und damit bewertbar machen. Der Aufwand soll u. a. durch die Einführung einer produktbezogenen Kosten-Leistungsrechnung transparent werden.

3. Die Methoden der "Neuen Steuerung" als Werkzeuge der Jugendhilfeplanung

Bei vielen Diskussionen ging es bisher darum, die Jugendhilfeplanung unter dem Blickwinkel der "Neuen Steuerung" zu beleuchten. Dabei wird verkannt, daß die Jugendhilfe zwar einen unmittelbaren gesetzlichen Auftrag zur Jugendhilfeplanung hat, nicht aber beispielsweise zur Anwendung eines betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumentariums.

Jugendhilfeplanung ist das zentrale Steuerungsinstrument der Jugendhilfe.

Dabei sind selbstverständlich auch die Methoden und "Werkzeuge" der aktuell diskutierten Steuerungsmodelle auf ihre Geeignetheit - aber unter dem Blickwinkel der Brauchbarkeit und Vereinbarkeit mit der Jugendhilfe - zu durchleuchten.

Zielvereinbarungen/Erfolgsmessung

Die Jugendhilfeplanung mußte schon bisher in einem möglichst schlüssigen Gesamtkonzept die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des KJHG, nämlich möglichst günstige Bedingungen für eine gelingende Sozialisation von Kindern und Jugendlichen zu schaffen, aufzeigen.

Bei der Setzung von Prioritäten für die Realisierung der Planungen spielten schon immer finanzielle Aspekte eine wesentliche Rolle.

Klare Zielvereinbarungen zwischen Politik, Planung, Kostenträgern und Leistungsanbietern schaffen Transparenz für alle Beteiligten und tragen damit zur Akzeptanz und Planungssicherheit bei. Der Politik muß dabei aufgezeigt werden, welche Maßnahmen, zu welchem Preis, welche Effekte erzielen. Das heißt aber, daß Jugendhilfeplanung an den Zielsetzungen und erwünschten Wirkungen des KJHG ausgerichtet sein muß. Nur auf dieser Grundlage kann die Politik fundierte Entscheidungen und Zielvereinbarungen, auch unter dem Gesichtspunkt eines möglichst effizienten Mitteleinsatzes, treffen.

Die Zielvereinbarungen bilden dann den Rahmen für die Aktivitäten der Verwaltung zur Umsetzung der Planung. Die Politik muß sich in diesem System der neuen Steuerung aus der Umsetzung und in diesem Zusammenhang aus Detailfragen weitestgehend heraushalten.

So sollten noch stärker als bisher Zielvereinbarungen zur Steuerung eingesetzt werden. Voraussetzung ist aber, daß die Ziele

- hinreichend konkret,
- von der Jugendhilfe beeinflussbar
- und hinsichtlich ihrer Erreichung überprüfbar sind.

Das Jugendamt - also die Verwaltung und der Jugendhilfeausschuß - ist für das "Wie" der Zielerreichung und den darauf bezogenen Einsatz personeller und finanzieller Mittel verantwortlich. Der Jugendhilfeausschuß, der durch seine Zusammensetzung die Mitverantwortung und Mitwirkung der freien Träger sichert, ist gemäß gesetzlichem Auftrag das Scharnier zwischen Politik und Verwaltung. Dort werden die Weichen für die Angelegenheiten der Jugendhilfe, insbesondere auch durch die Jugendhilfeplanung gestellt. Der Jugendhilfeausschuß bekommt die ihm zugedachte Funktion, wenn er auf der Grundlage prozeßhafter, sozialräumlicher Jugendhilfeplanung Bedarfe präzisieren, Wirkungen von Hilfen beobachten und diese in Verbindung von Fachlichkeit und Mitteleinsatz weiterentwickeln kann.

Qualitätsentwicklung/-sicherung

Voraussetzung für das Vertrauen der Politik in getroffene Zielvereinbarungen ist, daß geeignete Maßnahmen bzw. Vorkehrungen zur Qualitätssicherung durch Qualitätsmanagement getroffen werden. Die Politik hat Anspruch darauf zu erfahren, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden konnten bzw. warum nicht.

Um ggf. rechtzeitig bei Fehlentwicklungen gegensteuern zu können, ist eine regelmäßige Rückkoppelung im Rahmen eines fachspezifischen Controlling über den Stand der Zielerreichung nötig.

Die Erhebung von Basisdaten jedenfalls ist für eine effektive Jugendhilfeplanung unerlässlich. Dazu gehören Daten zur Infrastruktur ebenso wie Informationen über die Inanspruchnahme, Wirksamkeit, Erfolg und Wechselwirkungen der Angebote.

Es sollte aber stets sorgfältig geprüft werden, welche Daten zu welchem Zweck und mit welcher Zielsetzung erhoben werden, denn nicht alles, was erheb- und auswertbar ist, bringt auch tatsächlich einen Erkenntnisgewinn für die Planung. Entscheidend ist, daß diese Daten immer in dem gebotenen Zusammenhang dargestellt und beurteilt werden.

Zur Beurteilung der Nutzerperspektive ist die Betroffenenbeteiligung unerläßlich (vgl. hierzu Positionspapier der BAGLJÄ "Beteiligung von Kindern und Jugendlichen" vom Mai 1998).

Kennzahlen sind hilfreich soweit sie fachlich unterlegt bzw. kommentiert sind. Bloße undifferenzierte Zahlenvergleiche sind ungeeignet und eher schädlich.

Ist die Zielerreichung nicht über objektive Daten zu erfassen, müssen Indikatoren gesucht werden, die die Zielerreichung bzw. den Zielerreichungsgrad anzeigen können.

Dies ist eine besondere Herausforderung für die Jugendhilfeplanung. Sie muß die Vorarbeiten zur Zielfindung, zur Setzung von Zielprioritäten und zu den Kriterien in Form von Indikatoren zur regelmäßigen Reflexion des Zielerreichungsgrades schaffen. Bei der Jugendhilfeplanung - verstanden auch als zeitnahe strategische Steuerung im Interesse einer bedarfsangemessenen Jugendhilfestruktur - müssen die Informationen zusammenfließen und in den Planungsprozeß eingehen.

Kundenorientierung

Die Diskussion um die Verwaltungsreform hat auch die "Kundenorientierung" stark ins Zentrum der Diskussionen gerückt. Gleichgültig, ob man den Begriff "Kunde" nun akzeptieren kann oder nicht, wollte man hiermit eine stärkere Dienstleistungsorientierung der Verwaltungen insgesamt erreichen. Wie in keinem anderen Sozialleistungsgesetz ist im SGB VIII mit der Novellierung im Jahre 1991 gerade der Dienstleistungsaspekt in den Vordergrund gerückt worden. Es geht nicht darum, dem "Kunden" etwas zu geben, was er möglicherweise weder braucht noch will, sondern mit ihm gemeinsam zu klären, was er benötigt, ihn zu fragen, einzubeziehen und dabei seinen Wünschen soweit als möglich zu entsprechen. Dies gilt natürlich in besonderem Maße für die Planung. Hier hat die Berücksichtigung der Bedarfe der Adressaten der Leistungen eine ganz zentrale Bedeutung. Ebenso wie ein Unternehmer seinen unternehmerischen Entscheidungen "Marktanalysen" voranstellt, kann auch eine fundierte Jugendhilfeplanung bei der Bedarfsermittlung die "Kunden"-interessen nicht vernachlässigen, will sie nicht Gefahr laufen, ins Leere zu planen.

Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung

Die Diskussion um die Budgetierung hat zur kritischen Reflexion des traditionellen Aufgabenverständnisses und der klassischen Aufgabenteilung in fachliche und finanzielle Zuständigkeit geführt.

Galt es bisher, die verfügbaren Haushaltsansätze möglichst bis zum Jahresende auch auszuschöpfen, um nicht im Folgejahr Kürzungen befürchten zu müssen, so bringt die Budgetierung - richtig angewendet und ausgestattet - eine größere Planungssicherheit. Entscheidend ist, daß individuelle Rechtsansprüche berücksichtigt werden können und Ausgangspunkt für die Festlegung der Budgets eine qualifizierte Planung ist.

Waren bisher vom Haushaltsplan abweichende Ausgaben bei einzelnen Haushaltstiteln für einzelne Aufgabenfelder, wenn überhaupt, oft erst nach aufwendigen Verhandlungen mit der Kämmerei möglich, so kann im Idealfall bei einem Gesamtbudget die Fachebene autonom, bedarfsgerecht und zeitnah innerhalb des Budgets Verschiebungen vornehmen und muß bei Übertragbarkeit nicht ausgeschöpfter Mittel auch keine Restriktionen im folgenden Jahr befürchten. Flexible Hilfeleistungen, wie sie in der Jugendhilfe zunehmend notwendig sind, werden somit leichter umsetzbar.

Gleichzeitig kann es so gelingen, das finanzielle Engagement stärker an der Planung und damit auch am aktuellen Bedarf und nicht z. B. am Erfordernis, den Ansatz auch bis zum Jahresende tatsächlich ausschöpfen zu müssen, auszurichten.

Die dezentrale, beim Jugendamt liegende Verantwortung für ein umfassendes Jugendhilfebudget wäre für die Jugendhilfeplanung von eminenter Bedeutung, da dann die Kosten/Nutzen-Relation in der Abwägung bei Planungsentscheidungen und bei der Suche nach effizienten und effektiven Lösungen besser berücksichtigt werden kann.

Kosten- und Leistungsrechnung

Für die Realisierbarkeit der Planung ist Kostentransparenz entscheidende Voraussetzung. Diese ist nur gewährleistet, wenn tatsächlich alle, für eine Aufgabe aufzuwendenden Kosten auch der Aufgabe direkt zugerechnet werden. Im kameralistischen Rechnungswesen bereitet dies Probleme. Eine Umstellung auf eine Kosten- und Leistungsrechnung nach dem Vorbild der freien Wirtschaft könnte hier zu mehr Transparenz beitragen. Nur wenn die Politik weiß, welche Maßnahmen zu welchen Kosten führen kann sie Effizienz beurteilen.

Fazit:

Vieles was nun unter der Überschrift "Neue Steuerung" propagiert wird, war schon bisher wesentlicher Bestandteil qualifizierter Jugendhilfeplanung. Man verwandte z. T. nur andere Begriffe bzw. tat es, ohne Bezeichnungen wie "Controlling", "Produkte", "Kundenorientierung" zu nutzen.

Manches ist aber auch neu (u. a. die Überlegungen zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung).

"Jugendhilfeplanung" und "Neue Steuerung" sind kein Gegensatzpaar, denn:

- Jugendhilfeplanung muß sich ohnehin noch stärker mit der Entstehung von Bedarfen und bedarfsbeeinflussenden Faktoren beschäftigen.
- Die stärkere Ausrichtung an Zielen und die regelmäßige Reflexion über die Wirksamkeit der Hilfen im Hinblick auf die Erreichung der Ziele (im Sinne eines "controlling"), kann die Qualität der Leistungen und Angebote verbessern und die Effizienz sichern.
- Dezentrale Ressourcenverantwortung stärkt die Verantwortung und das Kostenbewußtsein der Mitarbeiter/innen und verschafft größere Planungssicherheit. Gleichzeitig erleichtert sie die Umsetzung flexibler Konzepte.

- **Planung wird vor dem Hintergrund dieser Diskussionen auch in der Politik künftig noch stärker als Prozeß erfahren werden, der nicht mit der Erstellung eines "Jugendhilfeplanes" abgehakt werden kann.**
- **Die Politik kann sich ihrer Aufgabe widmen, politisch weichenstellend zu fungieren und braucht sich nicht zeitaufwendig um Details zu kümmern.**
- **Die politische und auch öffentliche Akzeptanz einer qualifizierten Planung der Jugendhilfe wird gestärkt. Nur so kann eine adäquate sächliche und qualifizierte personelle Ausstattung der Jugendhilfeplanung gesichert werden.**