

Der Hilfeplan als Controllinginstrument im Bereich der Hilfen zur Erziehung

Es wundert schon, dass der Bereich der Hilfen zur Erziehung doch so wenig steuernd durchdrungen ist, obwohl er einen großen Teil der Jugendhilfe-Etats verbraucht. Woran liegt es, dass häufig unzureichend Auskunft gegeben werden kann über Nutzer, Fallverläufe und Leistungsfähigkeit der Hilfen, wo doch mit dem Hilfeplanungsverfahren nach § 36 SGB VIII ein im Grunde genommen ausgezeichnetes Basisinstrument für ein wirtschaftliches und fachliches Controlling gegeben ist?

Dieser Beitrag möchte auf dem Hintergrund langjähriger Fortbildungserfahrungen, Beratungstätigkeit in Jugendämtern und wissenschaftlicher Praxisforschung zum Thema die Probleme kurz aufzeigen und dann für ein fachlich ausgerichtetes Controlling werben, das wir im Laufe der Jahre unter Beteiligung vieler Jugendämter erarbeitet und nunmehr auch in einem computergestützten Verfahren (JUCON; s.u.) realisiert haben.

Doch vorab ein kleiner Exkurs, um den häufig angstbesetzten Begriff »Controlling« etwas zu entzaubern.

Controlling – was ist das überhaupt

Ich will mich diesem Begriff ganz bewusst nicht über die betriebswirtschaftliche Literatur nähern, sondern greife zurück auf den Großen Brockhaus. Schlägt man dort nach, findet man den Begriff »Controller«. Was dann folgt, ist eine gute Beschreibung der Begriffe die Controlling erfüllen muss:

»Controller, Mitglied der Unternehmensführung, zuständig für die betriebsinterne Informationsbeschaffung, wirkt bei der Festlegung der Unternehmensziele und dem Entwurf der Unternehmensplanung mit. Der C., mit Kontroll- und Koordinationsaufgaben betraut, legt dabei bes. Gewicht auf das Rechnungswesen, daher oft dessen Leiter.«

(Der Große Brockhaus, Band 2, 18. Auflage, S. 609)

In dieser Beschreibung wird schon ganz deutlich: die Aufgaben des Controllers beschränken sich nicht auf starres Kontrollieren, sondern es geht darum, dynamisch Informationen aus dem Betrieb zu beschaffen. Diese Informationen sollen dazu dienen, Unternehmensziele zu formulieren und diese in ganz konkrete Handlungsschritte umzusetzen. Eine Planung soll erfolgen, wie das Unter-

nehmen seine vorher gesetzten Ziele erreichen kann und selbstverständlich braucht das Unternehmen Informationen ob es die selbstgesetzten Ziele auch erreicht hat. Das Controlling kann somit als **Verfahren der Information, Steuerung, Planung und Kontrolle** beschrieben werden.

Entwicklung von Controlling

Da Controlling als betriebswirtschaftliches Instrument im produzierenden Gewerbe entwickelt wurde, verwundert es nicht, dass die funktionierende Buchhaltung als ausgezeichneter Informant genutzt wurde. Mit einer ordentlichen Kostenstellenrechnung kann genau nachvollzogen werden, welches Produkt wie viel Produktionskosten verbraucht, wie viel Ertrag mit diesem Produkt erzielt wird, wo sich das Produkt in seinem Lebenszyklus befindet und wo es ggf. kostentechnisch optimiert werden kann. Schon einfache »Soll – Ist – Vergleiche« machen Abweichungen deutlich, auf die die Unternehmensleitung reagieren kann. Ich möchte diese Form des Controllings »**Wirtschaftliches Controlling**« nennen und es öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe sehr ans Herz legen. Gut aufgebaut ist es ein ausgezeichnetes Frühwarnsystem, wohin sich ein Unternehmen entwickelt. Das Controlling des Rechnungswesens ist eine wirksame aber doch recht einfache Methode des Controllings. Sicher unverzichtbar, aber auch für Wirtschaftsunternehmen nicht ausreichend.

Unternehmensleitungen haben sehr schnell erfasst, dass die Informationen aus dem wirtschaftlichen Controlling wenig aussagekräftig sind in Bezug auf die Güte des Produktes oder gar die Qualität des Herstellungsprozesses. Gerade in letzterem liegen natürlich Einsparungspotentiale. Controlling soll zu Tage fördern, wo Prozesse der Fertigung nicht optimal aufeinander abgestimmt sind, wo es zu Zeitverzögerungen, doppelten Handgriffen, Materialverschwendung und ähnlichem kommt. Ganz besonders ist man den Produktionsfehlern auf der Spur, die die Qualität des Produktes mindern. Ziel des Unternehmens ist es wohl nach wie vor, ein stark nachgefragtes Produkt mit geringem Ressourceneinsatz zu produzieren um die optimale Wertschöpfung zu erhalten und das Unternehmen fest im Markt zu etablieren. Einfacher ausgedrückt, ein nachgefragtes Produkt günstig herzustellen, um viel zu verdienen. Um dies zu erreichen, wurden in die Unternehmen prozessorientierte Verfahren des Controllings eingebaut die dann aber häufig mit anderen Namen belegt wurden. Im ersten Schritt gab es Endkontrollen, Qualitätsprüfungen und sog. »REFA-Untersuchungen«. Im zweiten Schritt wurden

Zertifizierungen der Verfahren angestrebt und Qualitätssicherungsverfahren (ISO, TQM, EFQM usw.) eingeführt. Ich möchte diese Controllingverfahren »**Fachcontrolling**« nennen weil sie etwas mit der Fachlichkeit und dem Erstellungsprozess des Produktes zu tun haben. Lebendig sind diese Verfahren nur wenn sie prozesshaft angelegt sind und den dynamischen Fluss von Informationen im Unternehmen sicherstellen um ergebnisorientierte Steuerung, Planung und Überprüfung zu ermöglichen. An dieser Schnittstelle muss es sich erweisen, ob ein Qualitätssicherungsverfahren als Controllingverfahren taugt!

Diese fachlichen Verfahren haben sich wiederum auf das Wirtschaftliche Controlling ausgewirkt, indem dezidiertes Prozesskostencontrolling erfolgt. Dem Produkt können so die Kosten des Entstehungsprozesses sehr genau zugewiesen werden und die oben beschriebenen Informationen des wirtschaftlichen Controllings werden noch viel genauer.

Controlling – was hat das mit Jugendhilfe zu tun?

Das SGB VIII hat ja in den § 1 und § 2 recht genau beschrieben worum es in der Jugendhilfe geht, welche Aufgaben zu erbringen sind. Die Erbringung soll durch die öffentlichen und freien Träger vertrauensvoll und partnerschaftlich erfolgen (§§ 3 und 4 SGB VIII). Wunsch- und Wahlrecht sowie die Beteiligung von Leistungsempfängern sind u.a. in den §§ 5 und 8 SGB VIII ausdrücklich beschrieben. Dass das alles nach der Grundrichtung der Erziehung, der Selbstbestimmung und der Gleichberechtigung zwischen Jungen und Mädchen erfolgen soll sagt uns der § 9 SGB VIII.

Die Gesamtverantwortung für die Erbringung dieser Leistungen liegt gem. § 79 SGB VIII beim öffentlichen Träger der Jugendhilfe; welche das sind, ist in § 69 SGB VIII geregelt. Dass diese sich auf örtlicher Ebene des zweigliedrigen, aus Verwaltung und Jugendhilfeausschuss bestehenden Jugendamtes (§§ 70 und 71 SGB VIII) bedienen, ebenfalls.

Aufgaben und Akteure des Unternehmens Jugendhilfe sind damit klar beschrieben: es geht darum, mit den vorhandenen Mitteln die optimalen Ergebnisse im Rahmen der Auftragslage herzustellen. Um das Unternehmen erfolgreich zu führen bedarf es der Information, Steuerung, Planung und Kontrolle. Auch dazu hat sich der Gesetzgeber etwas ausgedacht und SGB VIII interne Controllinginstrumente zur Verfügung gestellt.

SGB VIII-interne Controllinginstrumente

Da ist als explizites verbindliches Instrument die **Jugendhilfeplanung** in § 80 SGB VIII genannt. Schon im Wort kommt der Controllingbegriff Planung vor. Bestände sollen erfasst werden, Bedarfe frühzeitig und vorausschauend erkannt und Maßnahmen zielgenau, auf diese Bedarfe hin, frühzeitig geplant werden. Dies nicht nur quantitativ sondern auch qualitativ. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden braucht das Amt ein Informationssystem und ein Analyseinstrument. In der Beratungspraxis treffen wir eine höchst unterschiedliche Ausgestaltung der Jugendhilfeplanungen an.

Einige Kommunen wissen um die Notwendigkeit eines Planers und haben diesen mit fester Aufgabenbeschreibung und Ressourcen ausgestattet. Häufig ist diese Stelle angebunden im Stab der Amtsleitung. Entscheidend ist oft die Größe der Kommune bzw. des Landkreises und der Wille zur Planung. Ist letzterer vorhanden, trifft man in der Regel auch auf einen Unterausschuss »Jugendhilfeplanung« des Jugendhilfeausschusses und funktionierende Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII oder andere relevante Arbeitskreise.

Dann erleben wir in der Praxis den »Alibi-Planer«: es gibt eine bzw. eine halbe Stelle, die aber nur sporadisch für ihre tatsächliche Aufgabe eingesetzt wird. Auch hier finden wir die oben beschriebenen Ausschüsse und AG's wieder, die aber häufig das Los des Jugendhilfeplaners bzw. -planerin teilen. Auch hier ist das entscheidende Moment: wird der Sinn von Planung verstanden und Planung für notwendig erachtet.

Eine dritte Form treffen wir immer wieder an: Planung ist Chefsache und wird von der Amtsleitung »mit gemacht«. Je nach Überzeugung der Amtsleitung sind dann die Ausschüsse und AG's ernst genommene Partner oder gepflegte Statisten.

Institute, Hochschulen und Fachhochschulen werden zur Informationsbeschaffung oder zur Verkündung von Grausamkeiten auch immer wieder in das Geschäft der Jugendhilfeplanung einbezogen. Je nach dem, wie deren Planungsansatz ist, erhalten die Auftraggeber dicke Berichte, die häufig in der Schublade verschwinden (fragt sich, warum sie in Auftrag gegeben wurden) oder partizipative, prozesshafte Planungsergebnisse, die bereits Veränderungen im Prozess der Planung mit sich bringen. Nur für letztere lohnt es sich zu investieren.

Nicht unerwähnt bleiben sollen die Kommunen, die Planung ohnehin nicht für sinnvoll erachten, die kein Geld für die Planung haben oder sowieso schon immer wissen,

was bei ihnen nötig ist. An der Stelle erstaunt es mich immer wieder, warum jeder Häuslebauer weiß wie wichtig eine gute Planung zu Beginn ist, dass sich mit guter Planung viel Geld sparen lässt aber bei den letztgenannten Kommunen diese Erkenntnis noch nicht Fuß fassen konnte.

Festzuhalten bleibt: eine dynamische Jugendhilfeplanung, die auf Beteiligung von Nutzern und Trägern setzt, kann ein ausgezeichnetes Controllinginstrument sein und ist für die Wirksamkeit der Jugendhilfe mit einem effizienten Mitteleinsatz unverzichtbar. Wenn die Voraussetzung einer vorbehaltlos an den Interessen der Bürger ausgerichteten Planung gegeben ist – und nicht etwa eine politisch motivierte träger- und einrichtungsbezogene! – dann können die Steuermittel punktgenau und kostenbewusst verwandt werden, um optimale Ergebnisse im Interesse der Kinder und Jugendlichen, des Steuerzahlers und der Gesellschaft und im Sinne des Gesetzes zu erzielen.

Als weiteres Controllinginstrument hat uns das SGB VIII **den § 78a–f** zur Verfügung gestellt. Mit der **Leistungs-, Entgelt und Qualitätsentwicklungsvereinbarung** liefert der Gesetzgeber eine gute Grundlage, um Informationen zu erhalten und zu steuern. Eine Leistung kann klar definiert und mit einem Gegenwert berechnet werden. Wie die Qualität gemessen werden soll bzw. wie für die Weiterentwicklung der selben zu sorgen ist, muss ebenfalls klar in der Qualitätsentwicklungsvereinbarung definiert werden. Zwischen Leistungsgewähren und Leistungserbringer müssen eindeutige Absprachen getroffen werden.

In der Beratungspraxis können wir flächendeckend bestätigen, dass sich die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen durchgesetzt haben, die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen als eigenständige Vereinbarungen aber überwiegend gar nicht existieren. Häufig sind sie als »Anhängsel« in die anderen Vereinbarungen mit hinein formuliert. Operationalisierbare und damit überprüfbare Verabredungen sind nur selten zu finden. In einigen Kommunen kommt es zur Zeit zu Aushandlungsprozessen um abgestimmte Verfahren zur Überprüfung der Wirksamkeit und Qualität zu erarbeiten. Auffällig ist, dass die Träger sich intensiver mit dem Thema Qualität auseinandergesetzt haben als die Jugendämter. Häufig geht von ihnen die Initiative aus, ein Qualitätsentwicklungsverfahren zu verabreden. Wenn dieses aber dann kostenrelevant wird (Fortbildung, Supervision, Auditierung etc.) überlegt die öffentliche Seite sehr genau, ob sie einem sol-

chen Verfahren zustimmt.

Als eine Form der Qualitätsentwicklungsvereinbarung waren wir in einer west- und einer ostdeutschen Großstadt mit dem sogenannten »Qualitätsdialog« als Controllinginstrument konfrontiert. Nachgefragt, wie verbindlich denn diese Dialoge verlaufen und welche Kriterien der Bewertung bzw. welche Erfolgs- oder Misserfolgsindikatoren zur Anwendung kommen wurde deutlich, dass die Grundstruktur für ein erfolgreiches dialogisches Verfahren hier noch fehlt. Keine Seite weiß eigentlich, was sie bei der anderen bewerten soll bzw. wie sie bewertet wird. Grundsätzlich haben die Träger in den Kommunen eine Bewertung ihrer Leistungen begrüßt, sie wollen nur gern wissen, auf welcher Grundlage diese vorgenommen wird. Bei der Bewertung der Ämterseite wird es schon schwieriger: welcher Träger traut sich schon ernsthaft, den Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin des belegenden Jugendamtes zu bewerten? Und welcher Mitarbeiter des Amtes ist schon bereit, sich vom Träger in Frage stellen zu lassen? Aus meiner Sicht sind dialogische Verfahren nur möglich, wenn gleichberechtigte Partner miteinander den Dialog führen. In der Alltagspraxis sind wir im Bereich der Hilfen zur Erziehung jedoch noch sehr weit davon entfernt. Ich denke, es gilt die durch das SGB VIII gerechtfertigte ideologische Debatte über die Gleichheit freier und öffentlicher Träger zu beenden; der Markt hat ganz andere Realitäten herausgebildet. Es gilt zu akzeptieren, dass der öffentliche Träger eine Leistung bestellt und ein freier Träger die Leistung erbringt. Der, der bestellt, hat auch die »Ware« zu überprüfen. Das setzt aber auch voraus, dass er weiß, was er will und bereit ist, die dafür notwendigen Kosten zu tragen.

Bei unserer sozialen Dienstleistung ist es noch etwas komplizierter: der öffentliche Träger bestellt nicht allein, die Leistungsempfänger bestellen mit. Die Leistung kann nur erbracht werden, wenn der Co-Produzent (der junge Mensch, die Personensorgeberechtigten) bereit ist, an dieser Leistung mitzuwirken. Das macht eine gemeinsame Zielvereinbarung notwendig damit der Leistungserbringer eine Chance hat zum gemeinsamen Erfolg zu kommen. Ich denke gerade dieses Probleme gilt es im nächsten Schritt zu betrachten.

Auch hierfür haben wir vom Gesetzgeber gute Steuerungsinstrumente in die Hand bekommen: den **Hilfeplan und die Hilfeplanfortschreibung gem. § 36 SGB VIII**. Am Einzelfall soll gemeinsam mit den Personensorgeberechtigten, den Kindern oder Jugendlichen herausgearbeitet werden, was die optimale Hilfe ist. Die Beteiligung

wird ausdrücklich hervorgehoben. Beratung über die Folgen (z.B. Symptomverschiebung im Familiensystem bei Herausnahme eines Kindes) und Kosten, Feststellung des Bedarfs, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen sind in einem gemeinsam erarbeiteten Hilfeplan schriftlich zu fixieren. Diese festgeschriebenen Leistungen gilt es dann in der Hilfeplanfortschreibung zu überprüfen, zu modifizieren, als erledigt abzuhaken oder zu verwerfen. Gemeinsam mit dem Träger und den am Prozess Beteiligten gilt es dann zu entscheiden, ob die Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist.

In der Theorie ist der Hilfeplan ein gutes und auch recht einfaches Instrument. In der Praxis erweist er sich doch als recht Problem beladen. Es würde den Aufsatz überfrachten auf die Gesamtproblematik einzugehen ich möchte nur einige Aspekte aufgreifen um die Problematik unter dem Gesichtspunkt des Controllings zu beleuchten.

- Das Controllinginstrument Hilfeplan ist nur tauglich wenn es qualitativ hochwertig gemacht wird. Um hochwertig zu arbeiten braucht es einige strukturelle Bedingungen, die wir in der Praxisbegleitung oft so nicht antreffen.

- Die MitarbeiterInnen werden in der Alltagsarbeit häufig allein gelassen, für Fortbildung und Supervision muss oft noch gekämpft werden. Die amtsinternen Verfahren sind nicht gemeinsam besprochen, geschweige denn erarbeitet und festgeschrieben worden. Die Strukturen sind oft unklar, und es kommt zu vielen Kränkungen durch die Hierarchieebenen. Zeitliche, räumliche und technische Begrenzungen schaffen viele Unzufriedenheiten. Der Wert der Arbeit wird häufig abgesprochen und der Arbeitsauftrag von der politischen Öffentlichkeit diskreditiert («das Jugendamt gibt für diesen Einzelfall so viel Geld aus, muss das denn sein ...?«), so dass die MitarbeiterInnen selbst zu zweifeln beginnen. Dies führt in der Summe zu Unzufriedenheit die vielleicht mit folgendem Zitat der Mitarbeiterin eines ASD gut beschrieben ist: *»Die Arbeit macht keinen Spaß mehr, man weiß gar nicht mehr wofür man da ist, ich stehe immer zwischen den Ansprüchen der Familien und dem Sparzwang meiner Abteilungsleiterin.«*

- Der Kostendruck auf die Mitarbeiterinnen ist riesig und im Alltag beschwerlich. So wundert es nicht, dass der Hilfeplan häufig zu einem Stigmatisierungsinstrument verkommt in dem die ASD-MitarbeiterInnen den jungen Menschen so schwierig beschreiben wie irgend möglich, um eine Hilfe durchzusetzen, die sie für notwendig erachten, ohne diese Betrachtung aber nie in ihrem Amt genehmigt bekommen würden. Auf diesem Hintergrund wird

der fachpolitische Ansatz der Ressourcenorientierung, der ja in der Sache richtig ist, konterkariert.

- In einem Landkreis im Osten der Republik haben wir in einer Untersuchung des ASD festgestellt, dass 70 Prozent der Hilfen ohne einen fertigen Hilfeplan begonnen wurden. In der gemeinsamen Deutung der Untersuchungsergebnisse erklärten uns die Mitarbeiterinnen, dass sie häufig nur noch Feuerwehrfunktion hätten, weil die Klienten so spät kommen, es aber auch keine verankerten Präventionsstrukturen gäbe.

Eine gute Hilfeplanung zeichnet sich durch die Beteiligung von jungen Menschen und Personensorgeberechtigten aus. Wie notwendig die Mitarbeit der Co-Produzenten von Anfang an ist, ist allen Praktikern klar. Bei der gemeinsamen Ressourcen- und Problemerarbeitung, bei Zielvereinbarungen, bei der Festlegung von Leistungen und Verantwortlichkeiten: ihr Einverständnis ist wichtig. Sie müssen für ihr Leben selbst verantwortlich sein, die Mitarbeiter der Jugendhilfe sind in ihrer Funktion soziale Dienstleister, die auf dem Weg begleiten können. Nicht mehr und nicht weniger, zumindest nicht in den überwiegenden Fällen, in denen es nicht um die Kindeswohl Gefährdung geht. Die Praxis zeigt anderes: Die Beteiligung der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten findet nur formal in ca. 50 Prozent der Fälle statt, über die Qualität der Beteiligung ist damit noch nichts ausgesagt. 91 Prozent der befragten Kolleginnen des ASD bestätigen, dass die Hilfe gewährt wird, die sie (die Fachleute) von vornherein im Kopf haben. Die Reduzierung auf dem Begriff Dienstleister wird mit dem Hinweis auf Fachlichkeit häufig abgelehnt und eine falsch verstandene Fallverantwortung führt zur bequemen Entmündigung der am Fall Beteiligten. Da wundert es nicht, dass Klagen über nicht mitarbeitende, »uneinsichtige« Klienten an der Tagesordnung sind.

Es drängt sich der Verda»ht auf, dass hier die Klienten stellvertretend für die zum Teil entwürdigenden Arbeitsbedingungen und den damit verbundenen Kränkungen gebraucht werden, um die eigene Selbstachtung in der vorhanden Struktur zu erhalten. Ganz nach dem Motto »der Fisch stinkt vom Kopf her« oder: »gut dass es noch jemanden gibt, dem ich auch noch was zu sagen habe«.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Aushandlungsprozess kein dialogischer Prozess sein kann, da auch hier klare Macht- und Rollenverteilungen herrschen. Es ist illusorisch zu glauben, alle Beteiligten verfolgten in der Hilfeplanung ein gemeinsames Ziel. Diese sind je nach Rolle sehr unterschiedlich und die Definitionsmacht liegt

eindeutig nicht bei den Personensorgeberechtigten und den jungen Menschen. Hier empfehlen wir dringend zu überlegen, ob nicht eine unbeteiligte Person den Hilfeplanungsprozess moderiert, um von Anfang an zu tragfähigeren und damit auch zu Kosten sparenden Ergebnissen zu gelangen. Fehlinvestitionen in Leistungen, die keiner will, wären damit leichter zu vermeiden.

Ein besonderes Problem in der Hilfeplanungspraxis ist die Formulierung von angestrebten Zielen und der Vereinbarung von operationalisierbaren Leistungen. Die in unseren unterschiedlichsten Forschungsprojekten vorgefundenen Beschreibungen waren wenig differenziert, sehr oberflächlich und allgemein gehalten. Operationalisiert im Sinne von überprüfbar waren sie auf keinen Fall. In der Konsequenz kann sich so ja nie herausstellen, dass die von der ASD MitarbeiterIn festgehaltenen Ziele und Leistungen falsch waren. Vielleicht ist es ja gerade das, was zu einem guten Controlling fehlt: die Bereitschaft, auch überprüfbar zu sein.

Soviel zu den im KJHG angebotenen Steuerungsinstrumenten. Doch Instrumente taugen erst etwas wenn man den Umgang mit Ihnen beherrscht. Aber auch ein einwandfreier Umgang führt uns noch nicht zum Ziel.

Controlling – aber nur auf ein vorher vereinbartes Ziel hin!

Ein Segelboot kann mit Pinne, Kompass, Logge, GPS Navigator, Echolot und Sextanten ausgerüstet sein, aber was nützen all diese Informations-, Steuerungs-, Planungs- und kontrollrelevanten Daten, wenn ich nicht vorher weiß, welchen Hafen ich ansteuern will. Konkret für die Jugendhilfe bedeutet das, dass bevor ich Controlling durchführen will, klar sein muss, welches Ziel mit der Jugendhilfe in der Kommune oder mit der einzelnen Dienstleistung angestrebt wird. Wie will ich denn die Wirkung einer Leistung beschreiben, wenn ich nicht vorher definiert habe, was ich mit dieser Leistung erreichen will. So lange sich die Politik nicht der Mühe und der Verantwortung unterzieht, klar zu definieren, was mit den Mitteln der Jugendhilfe für Ihren Verantwortungsbereich erreicht werden soll, geht sämtliche Bemühung um eine strukturierte Steuerung ins Leere. Steuern heißt aber auch, Verantwortung zu übernehmen. Wer die Pinne in die Hand nimmt, kann auch dafür verantwortlich gemacht werden, wenn das Schiff auf Grund läuft. Aber das ist der Job des Kapitäns, dafür erhält er mehr Lohn als die Mannschaft, er wird erfolgreich sein, wenn auch der Smutje weiß, wohin die Reise geht und die Mannschaft motiviert mit

anpackt und nicht meutert oder desertiert.

Über Steuerung und Leitbildentwicklung ist viel geschrieben und debattiert worden; wie wenig davon bei den Mitarbeitern angekommen ist, bzw. wie schnell Leitbilder in Vergessenheit geraten sind, verwundert mich. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die Praxis die Relevanz der Steuerung noch nicht erfasst hat. Vom Leitbild aus müssen die Ziele geplant und dann in Maßnahmen »übersetzt« werden, um schließlich in konkrete Handlungen und Leistungen zu münden. Diese gilt es dann in einem Controlling zu überprüfen und die daraus gewonnenen Informationen zur Verbesserung der Leistung und in die Planungen einfließen zu lassen.

Einen Hinweis darauf, dass dieses »Herunterbrechen« des Leitbildes nicht passiert, gibt mir immer wieder die Antwort auf die Nachfrage in ASD's, ob sie ein Konzept für Ihre Arbeit haben. »Konzept? Haben wir nicht!« lautet sie in aller Regel. Bei einer ASD-Qualifizierung, die wir zur Zeit durchführen (gemeinsam mit dem ISA-Ost, gefördert durch das Land Brandenburg), erarbeiten sich 10 beteiligte Jugendämter nunmehr erstmalig eine ASD Konzeption.

Was für die Jugendhilfe im allgemeinen gilt, gilt auch für die Hilfe zur Erziehung im Einzelfall. Auch hier muss ein Leitbild entwickelt werden, das sich in den Zielvereinbarungen und Leistungen wiederfinden lässt. Die fachlichen Anstöße des achten und neunten Jugendberichtes der Bundesregierung sind hier als Impulsgeber sicher unverzichtbar. Ein ASD ohne Dienstleistungskultur und Lebensweltorientierung ist nicht mehr auf der Höhe der Zeit. Bejaht man die sich daraus ergebende Leitbilder, ist es undenkbar, dass Partizipation zu kurz kommt, dass Klientenbeteiligung zum Alibi verkommt und dass sich hinter Ressourcenorientierung Kostenreduzierung verbirgt. Unter der Beteiligung der Nutzer kommt es zu einem transparenten Aushandlungsprozess, indem (Sach-) Zwänge, Notwendigkeiten, Möglichkeiten und Grenzen – soweit es irgend geht – offen gelegt werden. Die Hilfepläne sind auch für die Klienten verständlich geschrieben, nehmen ihre Alltagssprache auf. Es finden sich eindeutige und beiderseits bejahte Zielvereinbarungen die mit Leistungen und Verantwortlichkeiten untersetzt sind wieder. In der Hilfeplanfortschreibung können diese feingliedrig überprüft werden. Ohne eine solche Hilfeplanung ist ein fachliches Controlling am Einzelfall nicht möglich.

Controlling im Bereich der Hilfen zur Erziehung

Als gemeinnützige Beratungsgesellschaft haben wir sehr früh erkannt, dass die soziale Arbeit immer stärker die Frage nach ihrer Leistungsfähigkeit beantworten muss. Warum gebe ich Geld aus? Was passiert mit diesem Geld? Welche Wirkungen werden damit erzielt?

Dass der Legitimationsdruck mit zunehmenden Kostendruck stetig wuchs, war schon Anfang der 90er Jahre deutlich. Seitdem haben wir uns der Thematik Controlling intensiv gewidmet. Unser Ziel war es, für den Bereich der Hilfen zur Erziehung ein Verfahren zu entwickeln, das die Fachstandards und die Instrumente des KJHG in den Mittelpunkt stellt. Die am Prozess Beteiligten sollten dynamisch in das Verfahren eingebunden werden, das Verfahren an die Praxiserfordernisse der Mitarbeiterinnen angepasst werden, also nicht zu Mehrarbeit führen. Ein weiteres Ziel war es, ein Verfahren gemeinsam mit öffentlichen und freien Trägern zu entwickeln, um ein umfassendes Informations-, Steuerungs-, Planungs- und Kontrollsystem für den Einzelfall zu erhalten. Wir haben unter Beteiligung der Großstädte Magdeburg und Halle sowie etlicher Landkreise, freien Trägern aus dem Bereich der AWO, der Diakonie und dem DPWV ein sogenanntes Abgabecontrolling (für die öffentliche Seite) und ein Aufnahmecontrolling (für die Seite der Leistungserbringer) entwickelt.

Beide (Teil-)Systeme sind aufeinander abgestimmt und haben den Hilfeplan und seine Fortschreibung, die Informationen der Leistungsakte sowie die Bundesstatistik in den Mittelpunkt des Controllingsystems gestellt. Die Hilfeplanung wird in ein dezidiertes Fachcontrolling heruntergebrochen, das Informationen für das Berichtswesen und die Beurteilung der Leistung ermöglicht. Beide Instrumente sind zur strategischen Datengewinnung nutzbar (Jugendhilfeplanung/Marktinformation). Ebenso liefern sie operative Daten (zum Verlauf des Einzelfalls, zur Personalqualifizierung, zur Zeitverbrauch usw.). Für den freien Träger bietet das System darüber hinaus die Möglichkeit der Marktanalyse.

Im Folgenden wird nur auf das Abgabecontrolling der öffentlichen Seite eingegangen.

In unserer Beratungspraxis sind wir immer wieder erstaunt, wie wenig Informationen in den Ämtern über die Hilfen zur Erziehung vorliegen. Wie wenig die Jugendhilfeplanung auf die Daten der HZE zugreifen bzw. sich diese zu Nutzen machen kann. Viele Daten werden zwar

aufgenommen, können aber nicht systematisch und schon gar nicht zielgerichtet zur Steuerung ausgewertet werden. Mit unserem Controlling-System wollen wir uns die im einzelnen Hilfeplan und –verlauf verfügbaren Informationen zunutze machen und sie wieder im System zur Verfügung stellen. Konkret: alle Einzelfall Daten sind zurückzuführen auf die zuständige MitarbeiterIn. Sie sind aggregierbar für einen frei zu definierenden Stadtteil, bzw. Planungsbezirk und auf die gesamte Stadt bzw. den Landkreis. Vergleiche auf all diesen Ebenen sind jederzeit untereinander möglich.

Vergleiche können aber auch von dem städtischen Ergebnis zu den unterschiedlichen Stadtteilen oder Regionen gezogen werden. Ein entsprechendes Berichtswesen bereitet die Informationen für die unterschiedlichen Hierarchieebenen auf. Die Sozialarbeiterin X lässt sich alle Informationen über ihre Fälle geben. Der Bezirksgruppenleiter des Bezirkes 1 die Auswertungen über seinen Bezirk. Der Jugendhilfeplaner braucht die anonymisierten Daten der Bezirke. Planerisch relevant kann zum Beispiel ausgewertet werden wie viel Fälle von sexuellem Missbrauch vorliegen. Häufen sich diese Fälle in einem bestimmten Stadtteil? Wo dort in diesem Stadtteil? Ist ein entsprechendes Wohngebiet auszumachen? Wenn ja, können präventive Maßnahmen im dortigen Kindergarten, in der Schulsozialarbeit, bei den Streetworkern oder in der offenen Jugendarbeit angeregt werden? Wer hat den Kontakt zum Jugendamt hergestellt? Wo müssen wir unsere Zusammenarbeit verbessern?

Nur durch systematische Nutzung dieser Informationen lässt sich langfristig, zielsicher, ressourcenorientiert steuern. Einfache Fragen: wie viele Kinder bzw. Jugendliche werden betreut? welcher Herkunft sind sie? welchen Status haben die Eltern? lassen sich sofort auf allen Ebenen beantworten, genau so wie Fragen über Bearbeitungszeiten zwischen Antragsstellung und Hilfestellung, über Beratungsverläufe und Beratungszeiten. All diese Daten müssen nicht gesondert erhoben werden, sondern sind im Amt bei der Bearbeitung einer Hilfe zur Erziehung vorhanden. Sie sagen etwas über den Zustand des ASD aus.

Will die Amts- oder Dezernatsleitung etwas darüber wissen, wird es in den Abteilungen geschäftig oder ein außenstehendes Institut wird mit einer recht kostenintensiven Aktenanalyse betraut. Jederzeit müssen diese Aussagen elektronisch unterstützt auf Knopfdruck möglich sein. Dieses soll das von uns entwickelte Verfahren kostengünstig ermöglichen.

Besonders interessierte uns, nach welchen Kriterien im Alltag bewertet wurde, welcher Träger belegt wird und welcher nicht. Klare Kriterien die über das Maß der subjektiven Aussage hinaus gehen, fanden wir nicht. Aussagen wie: »Mit dem Träger, bzw. mit dem Leistungsangebot haben wir gute Erfahrungen gemacht, die haben uns noch nie freitags ein Kind auf den Tisch gesetzt« waren es, die uns als Bewertungsmaßstab angeboten wurden. Aus der Praxis würde ich zusammenfassen: Dort wo es geregelt läuft, wo die Beziehung stimmt, man ein gutes Gefühl hat und die Kosten nicht all zu hoch sind, wird belegt. Dieses subjektive Empfinden reicht für eine sinnvolle Steuerung nicht aus, auch wenn es menschlich verständlich ist.

Von dieser Denkweise ausgehend haben wir ein Verfahren entwickelt, wo viele subjektive Eindrücke auf eine Leistung bzw. auf einen Träger bezogen zusammengefasst und gemeinsam ausgewertet werden. Bei jeder Hilfeplanfortschreibung wurde in das Controllingverfahren eine Überprüfung der Strukturqualität unter folgenden Fragestellungen integriert.

Je länger das Amt und je mehr Mitarbeiter mit diesem Träger arbeiten, desto genauer werden die Informationen über diese Qualitäten. Diese Informationen können dann sowohl angebotsbezogen (Tagesgruppe Anna) als auch trägerbezogen (Jugendhilfe e.V.) ausgewertet werden und können zur Grundlage eines dialogischen Qualitätssicherungsverfahrens dienen. Oder aber sie können mit einem Punktwert in eine Rankingliste zum Thema Strukturqualität einfließen. Dieses Ergebnis ist nur ein Bewertungsmaßstab, viel wichtiger ist die Information über die Prozessqualität.

Ausgehend von der operationalisierten Zielvereinbarung und den verabredeten Leistungen, die wir im Hilfeplan in sieben Obergruppen eingeteilt haben, werden die Vereinbarungen bei jeder Hilfeplanfortschreibung von allen am Prozess Beteiligten bewertet. Dies geschieht mit einer verbalen Begründung. Die Frage lautet immer, was war positiv, was war negativ bei dieser Leistung? Anschließend wird eine Wertung abgegeben die in einen Punktwert auf einer Skala von 1–5 umgerechnet wird:

Auf der Grundlage unseres Qualitäts- und Dienstleistungsbegriffes gehen wir davon aus, dass Qualität der Hilfe zur Erziehung die Leistung ist, auf die sich alle Beteiligten in einem gelungenen Aushandlungsprozess verständigt haben und die zu einer positiven Entwicklung und Veränderung führt. Folglich sind auch alle Beteiligten an der Beurteilung der Leistung zu beteiligen.

In der Folge erhalten wir nunmehr Beurteilungen vom jungen Menschen, den Eltern, dem Träger, dem oder der Mitarbeiterin des Jugendamtes und ggf. noch anderen Beteiligten. Diese Bewertung führt unserer Erfahrung nach zu einem Konflikt (Krise schafft Entwicklung) oder zu einer Übereinstimmung und zur Motivation. Beide Ergebnisse können als gewünscht bezeichnet werden. Die weit verbreitete Vermutung, Jugendliche und Eltern seien zu einer Bewertung nicht in der Lage, trifft in keiner Weise zu. Alle unsere Erfahrungen weisen auf das Gegenteil hin. Auf diesem Weg erhalten wir Informationen, wie Hilfeprozesse nach Ansicht der Beteiligten verlaufen und können recht gut auswerten wie die Prozessqualität beim Träger bzw. beim jeweiligen Leistungsangebot des Trägers zu bewerten ist. Auch hier macht die Länge der Zusammenarbeit das System genauer. Abweichungen bei Mitarbeiterwechsel fallen auf, Probleme werden erkennbar und können mit dem Träger frühzeitig zum Nutzen der Klienten besprochen werden.

Koppelt man diese Prozessinformationen nun mit den Problemlagen aus dem Statistikteil, mit der Fragestellung nach der Verweildauer in einer Einrichtung, mit den Kosteninformationen aus dem integrierten Baustein wirtschaftliche Jugendhilfe und den Daten der Strukturqualität, wird man wesentlich genauer sagen können welche Einrichtung bei der nachgefragten Problemlage in einem »Kosten – Nutzen – Vergleich« das beste Angebot vorhält.

So aussagefähig sollte man internen, wie externen An- und Nachfragen gegenüber gewappnet sein. Kritik an einen Träger kann nunmehr begründet werden und muss nicht „aus dem Bauch heraus“ geschehen. Die Qualität steigert sich durch bewusste, zielgerichtete und systematische Steuerung.

Implementierung des Controllingverfahrens

Transparenz und Partizipation sind – wie im Hilfeplanungsprozess auch – die entscheidenden Faktoren, um ein so umfangreiches Verfahren einzuführen. Wichtig ist ein klares Bekenntnis der Leitung und der Wille, das ein Controllingverfahren gewünscht wird und unter der Beteiligung der KollegInnen installiert werden soll.

Im Alltag macht das Einführen neuer Verfahren häufig Angst. Das Thema Controlling ist ebenso angstbesetzt (was sich nach dem Lesen dieses Aufsatzes hoffentlich geändert hat) wie das Thema Computer. Wichtig scheint mir herauszuarbeiten, wo die positiven Ansätze einer

gesteuerten Jugendhilfe liegen, und dass sie zum Fortbestand des Arbeitsfeldes Aussagen zu ihrer Wirkung und Leistungsfähigkeit machen müssen. Gemeinsam mit den Mitarbeiterinnen sollte nach dem Mehrwert des Verfahrens gesucht werden. Fortbildungen zum Thema Dienstleistung und Partizipation sind erfahrungsgemäß vorteilhaft. Es sollten nur Verfahren eingeführt werden, die sich an den Arbeitsabläufen der Kollegen und Kolleginnen orientieren. Es darf keinesfalls zu höherer Arbeitsbelastung führen. Kurzfristig wird sich das zwar in einer Einführungsphase nicht vermeiden lassen. Mittelfristig sollte es jedoch gelingen, die Arbeitsbelastung durch Formularoptimierung, Kontaktverwaltung, elektronische Aktenführung usw. zu verringern. Erfahrungsgemäß reicht es aus, wenn der Arbeitgeber für einen Zeitraum von drei Monaten den Kollegen wöchentlich zwei Stunden zur Verfügung stellt um sich fachlich inhaltlich aber auch technisch sicher zu fühlen.

Wichtig ist, dass die vorhandenen Informationen aus dem Controllingssystem den Kolleginnen auch zur Verfügung gestellt werden. Sie wollen wissen wie es sich um ihre Fälle verhält und wie sie sich im Vergleich zu anderen Kolleginnen in ihrem Bezirk einordnen können. Gute Berichte, konstruktive Impulse und klar strukturierte Verfahren ergeben mehr Handlungssicherheit und somit auch eine höhere Arbeitszufriedenheit. Sie werden erstaunt feststellen dass die KollegInnen nach einem halben Jahr nicht mehr auf das Controlling verzichten wollen. Wollen Sie mehr zu den Verfahren wissen, wenden Sie sich an den Autor, er informiert Sie gern.

Klaus Roth,
Geschäftsführer der START gGmbH Bernburg
Quelle: Jugendhilfe 1/2003, Luchterhandverlag