

## Die „Integrierte Berichterstattung in Niedersachsen IBN“ – ein Instrument zur Steuerung in der Jugendhilfe

### 1. Einleitung

Der seit Jahrzehnten zu beobachtende Trend, die Arbeit auch im sozialen Bereich messbar und damit nachvollziehbar zu machen, hat seit vielen Jahren auch die Jugendhilfe erfasst.

Schon im Jahr 1994 veröffentlichte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) einen ersten Bericht über „Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe“ mit dem Versuch, Produkte in der Jugendhilfe zu definieren und zu beschreiben, um damit die Steuerungsfähigkeit der Jugendhilfe zu vergrößern.

Ausgehend von Untersuchungen zu unterschiedlicher Inanspruchnahme von Heimerziehung in Württemberg aus dem Jahr 1996/ 97 wurde dort seit dem Jahr 2000 ein integriertes landesweites Jugendhilfeberichtssystem aufgebaut, dessen Existenz für die Diskussion in Niedersachsen von eminenter Bedeutung war.

Eine Übersicht der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter BAGLJÄ vom März 2010 weist aus, dass inzwischen in fast allen Bundesländern Berichtssysteme für die Jugendhilfe aufgebaut wurden oder sich in einem mehr oder weniger fortgeschrittenen Aufbaustadium befinden.<sup>1</sup> Nun ist jedoch der Umstand, dass es überall derartige Berichtssysteme gibt allein noch keine hinreichende Begründung dafür, dass diese erforderlich sind und insbesondere für die alltägliche Arbeit der Jugendämter und die Ressourcensteuerung wirklich einen Vorteil ergeben. Möglicherweise ist das Vorhandensein von Zielen und Kennzahlen und darauf basierenden Berichtssystemen auch „nur“ dem kritisierten Zeitgeist der Ökonomisierung Sozialer Arbeit geschuldet, der eben auch versucht, „Nichtmessbares“ in das Prokrustes-Bett der Messbarkeit zu zwingen.

Die Integrierte Berichterstattung Niedersachsen (IBN) ist ein seit dem Jahr 2004 aufgebautes, auf Zielen und Kennzahlen basierendes Berichtssystem, das für sich den Anspruch erhebt, Steuerung in den Jugendämtern möglich zu machen oder zu verbessern. Wie das System aufgebaut ist, wie es funktioniert und welche Steuerungsleistungen damit erbracht werden (können), soll im Folgenden dargestellt werden.

### 2. Das Grundprinzip der IBN

Die wesentlichen Merkmale der IBN wurden bereits in dem Bericht der „Gesellschaft für soziale Innovation und Informationstechnologie“ GEBIT, die das Projekt in Niedersachsen von Anbeginn an wissenschaftlich begleitet hat, dargestellt; sie sollen daher hier nur in Kurzform wiederholt werden:<sup>2</sup>

- Aufbau eines ziel- und wirkungsorientierten Berichtswesens
- Einbezug der Perspektiven „Wirtschaftlichkeit, Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit“ nach dem Prinzip der Balanced-Score Card von Kaplan/ Norton

---

<sup>1</sup> BAGLJÄ: „Vorlage Nr. 1014 „Jugendhilfeberichterstattung“ vom 12.02.2010, vorgelegt auf der 108. AT der BAGLJÄ in Stuttgart  
<sup>2</sup> Elke Bruckner (GEBIT): „IBN 2009 - Steuerungsmöglichkeiten in der Jugendhilfe Jugendhilfe in Niedersachsen 2005 bis 2007“ Münster (Westf.) 2009, S. 7 f.;

- Einbezug von Sozialstrukturkennzahlen als wesentliche Bedingungsfaktoren von Jugendhilfe<sup>3</sup>
- Abbildung verschiedener Bereiche der Jugendhilfe (neben HzE auch JGH, Kita u.a.)
- Möglichkeit der Bildung von Zeitreihen, um Entwicklungen zu dokumentieren
- Vergleichsmöglichkeiten zwischen den Jugendämtern
- Möglichkeit der Analyse statistischer Zusammenhänge zwischen den verschiedenen, im Datensystem befindlichen Datensätzen.

Schon diese Kurzform verdeutlicht die überaus ambitionierte Zielsetzung des niedersächsischen Systems der „Integrierten Berichterstattung“ IBN. Dabei weist die IBN zwei herauszuhebende Besonderheiten auf, die es zu einem Berichtswesen der besonderen Art machen:

### **3. Zwei Besonderheiten der IBN**

#### **3.1 Ziele und Kennzahlen**

Es ist eine nicht näher zu vertiefende Selbstverständlichkeit, dass in der IBN wie in allen anderen Berichtswesen Kennzahlen die Basis darstellen. Ob und inwieweit diese Kennzahlen in Niedersachsen vergleichbar mit den Kennzahlen anderer Berichtswesen sind, ist für die Betrachtung an dieser Stelle von untergeordneter Bedeutung<sup>4</sup>.

Vergleichbare Kennzahlen weisen alle Berichtssysteme auf.

Ein für die IBN charakteristisches Merkmal ist die umfassende Beteiligung der Jugendämter am gesamten Prozess. Von Anfang an waren der weitaus größte Teil der niedersächsischen Jugendämter an der IBN beteiligt<sup>5</sup>.

In der ersten Projektphase, die im Januar 2005 begann, wurden zunächst die Sozialstrukturkennzahlen und dann Ziele und Kennzahlen für den Bereich der Hilfen zur Erziehung (HzE) definiert.

Es gab dabei keine „von oben“, sprich durch das Landesjugendamt oder ein Institut definierten Kennzahlen, sondern die Ziele und Kennzahlen sind das Ergebnis eines gemeinsamen, mitunter mühsamen Diskussions- und Aushandlungsprozess aller beteiligten Jugendämter. Das Landesjugendamt<sup>6</sup> Niedersachsen hatte dabei eine moderierende und koordinierende Rolle. Es war zudem ausdrücklicher Wunsch des Auftraggebenden Sozialministeriums, keine eigenen Landesinteressen in diesem Berichtswesen zu formulieren. Das entspricht zum einen der politischen Ausrichtung der niedersächsischen Landesregierung, die seit Jahren die Stärkung der kommunalen Ebene betreibt. Zum anderen war dies eine entscheidende Grundlage für die dynamische Entwicklung des Projektes IBN. Gerade weil die Jugendämter sicher sein konnten, dass das Landesjugendamt in der Projektsteuerung keine eigenen fachlichen und fachpolitischen Interessen verfolgte, gelang es, im Laufe der inzwischen erfolgten Projektjahre eine Vertrauensbasis zwischen den Jugendämtern einerseits und den Jugendämtern und dem Land andererseits zu erreichen.

Natürlich war es ein schwieriger Prozess, mehr als 50 Jugendämter auf gemeinsame fachliche Ziele und Kennzahlen zu verpflichten. Zu Beginn des Definitionsprozesses stellte das begleitende Institut, die Gesellschaft für soziale Innovation und Informationstechnologie GEBIT aus Münster in gemeinsamen Sitzungen mit mehr als 50 Beteiligten aller Jugendämter Vorschläge von Zielen und Kennzahlen vor, von denen ein

---

<sup>3</sup> Sozialstrukturkennzahlen in der IBN sind Daten zur Bevölkerungsstruktur und -entwicklung, zur finanziellen Situation der Kommune und Haushalte, zum Arbeitsmarkt, zur Bildung, aber auch Daten zur Kinderbetreuung oder zur Kriminalität. Ziel ist es, den Sozialraum eines Jugendamtes umfassend abzubilden.

<sup>4</sup> Das Niedersächsische Berichtswesen ist inzwischen auch in Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und in einer Reihe von Jugendämtern in Nordrhein-Westfalen, mithin in ca. 100 von 568 Jugendämtern in Deutschland mit einem identischen Ziel- und Kennzahlensatz verbreitet.

<sup>5</sup> Von den 63 Jugendämtern, die es zu Beginn der IBN gab, waren damals 51 Jugendämter beteiligt; aktuell sind es 53 von 61 Jugendämtern, da zwei Jugendämter (Cuxhaven und Holzminden) inzwischen mit den Jugendämtern der umliegenden Kreise fusioniert wurden.

<sup>6</sup> Heute Fachgruppe Kinder, Jugend und Familie im Nds. Landesamt für Soziales; Niedersachsen hat nach der Föderalismusreform 2008 das Landesjugendamt im Sinne des § 69 SGB VIII aufgelöst.

Teil schnell und problemlos gemeinsam vereinbart werden konnten. Bei einigen Kennzahlen gab es Diskussionen, bei einigen Kennzahlen aber waren intensive und kontroverse Auseinandersetzungen erforderlich. Zum Schluss wurde in einigen Fällen tatsächlich über diese strittigen Kennzahlen abgestimmt. Das ist zwar ein demokratisch legitimer Prozess, aber zur Entscheidung einer fachlichen Debatte ein nicht ganz unkritisches Verfahren. Jedoch war es das Bestreben des Prozesses, die Vertreterinnen und Vertreter der Jugendämter zu überzeugen und damit auch auf die Umsetzung der Kennzahlen zu verpflichten. Eine andere Methode zur Entscheidung war auf der Basis des Projektes aber nicht denkbar, denn die Entscheidungshoheit über die Ziele und Kennzahlen, die in der IBN erfasst werden sollten, lag (und liegt bis heute) bei den Jugendämtern. Das führte nicht nur zu einer anderen inhaltlichen Verankerung der Kennzahlen, sondern zu einer anderen Verpflichtung, diese Kennzahlen auch vernünftig zu „füllen“. In der Rückschau hat sich dieses Prinzip bewährt. Auch der mühsame Weg, die Kennzahlen zusammen mit allen Jugendämtern im Kreis von mehr als 50 Teilnehmenden in teilweise stundenlangen Diskussionen zu definieren, war unverzichtbar.

Alle weiteren im Prozess definierten neuen Kennzahlen, so z.B. zur Kindeswohlgefährdung nach § 8 a SGB VIII wurden letztendlich auch in der Projekt-AG von allen Jugendämtern gemeinsam beschlossen, auch wenn die Idee von einzelnen Jugendämtern gekommen waren.

Damit sind es „ihre“ Kennzahlen geworden, die eine ganz andere Wirkung haben, als Kennzahlen, die von einem Institut oder dem Landesamt definiert worden wären. Wie zentral wichtig dieser Prozess war, zeigte sich, als aus Gründen einer vorgebliehen Arbeitsökonomie z.B. bei der Definition von Zielen und Kennzahlen in der Jugendgerichtshilfe von dieser Methode abgewichen wurde.

Hier wurden die Kennzahlen nicht in der gesamten Projekt-AG entwickelt, sondern in einer „Unter-AG“ zusammen mit den Vertretern der Jugendgerichtshilfe der beteiligten Jugendämter. Die Ergebnisse wurden dann in die Projekt-AG zur Entscheidung gegeben. Es erwies sich aber als schwierig, die jeder Definition vorangegangenen Diskussionsprozesse nachzuzeichnen und bis heute finden diese Kennzahlen nicht in demselben Maße im Projekt Verwendung, wie die gemeinsam von allen definierten Kennzahlen zur HzE.

### **3.2 Vergleichsringe als zentrales Element der IBN**

Ein weiteres entscheidendes Merkmal des niedersächsischen Berichtswesens und inzwischen das wesentliche stabilisierende Element des Projekts sind die Vergleichsringe. Nachdem die Ziele und Kennzahlen definiert waren, wurden die 53 Jugendämter in Niedersachsen in Vergleichsringen zusammengefasst.

Dabei war die grundlegende Idee, solche Jugendämter zusammenzufassen, deren Jugendamtsbereich sozialstrukturell so ähnlich wie möglich war. Dahinter verbirgt sich die These, dass Jugendhilfeleistungen, insbesondere im HzE-Bereich zumindest in wesentlichen Teilen abhängig sind von der Sozialstruktur. Unter dieser Prämisse wurden die mehr als 70 Sozialstrukturkennzahlen, die im System für jeden Jugendamtsbereich vorlagen, in acht Bereiche oder Cluster zusammengefasst und dann mittels statistischer Programme in ähnliche Gruppen zusammengefasst. Dabei gab es nur eine Vorgabe – es sollten nicht mehr als acht derartige Vergleichsringe herauskommen. Grund für diese Vorgabe war die Entscheidung des Landesamtes, diese Vergleichsringe nicht „sich selber zu überlassen“, sondern im Rahmen einer festen Arbeitsstruktur regelmäßig zusammenzurufen und als Landesamt die fachliche Moderation dieser Vergleichsringe zu übernehmen. Mehr als acht Vergleichsringe waren in Folge der vorhandenen personellen Ressourcen des LS nicht zu betreuen.

Mit dieser Vorgabe wurden schließlich acht Vergleichsrings gebildet, die unterschiedliche Größe aufweisen. Die kleinsten Vergleichsrings umfassten vier Jugendämter, der größte Vergleichsring setzte sich aus neun Jugendämtern zusammen. Die Jugendämter treffen sich seit 2005 in diesen Vergleichsrings, um dort die ihre Kennzahlen gemeinsam zu diskutieren.

In der Regel finden drei Sitzungen im Jahr statt, die aber nicht von den Jugendämtern selber organisiert werden. Die Projektleitung im LS bereitet zusammen mit dem begleitenden Institut die jeweiligen Vergleichsrings vor, organisiert und moderiert sie.

Auf Grund dieser festen Arbeitsstruktur haben bislang alle Vergleichsrings regelmäßig getagt und intensive fachliche Diskussionen geführt.

Dabei wirkten die vorliegenden Kennzahlen als Katalysatoren fachlicher Diskussionen. Gerade deutlich unterschiedliche Ergebnisse scheinbar vergleichbarer Jugendämter lösten in der Folge nach ersten Erklärungsversuchen eine Vielzahl von Diskussionen über Teilaspekte der Arbeit in den Jugendämtern aus. Wenn die These stimmt, dass Sozialstruktur in einem erheblichen Ausmaß die jeweilige Jugendhilfeleistung determiniert, dann sind sicherlich deutlich voneinander abweichende Werte bei soziostrukturell vergleichbaren Jugendamtsbereichen erklärungsbedürftig<sup>7</sup>. Wie erklärt es sich, dass es in einem Vergleichsring bei Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder nach § 35 a SGB VIII in einem Jugendamt rechnerisch 0,5 Hilfen je 1.000 Kinder und Jugendliche unter 18. Jahren gibt, in einem anderen Jugendamt aber 7,4 Hilfen je 1.000 Kinder und Jugendliche? Oder welchen Grund kann man dafür anführen, dass der Zuschussbedarf je HzE/ Jahr pro Einwohner in einem Vergleichsring in einer Bandbreite von 189,69 € bis 297,99 € schwanken?<sup>8</sup> Neben verschiedenen Erklärungsversuchen lösten derartige Zahlenwerte, die hier nur exemplarisch angeführt sind, um das Arbeitsprinzip zu verdeutlichen, zahlreiche qualitative Entwicklungsprozesse in den Vergleichsringsitzungen aus. So wurden

- Organisationsstrukturen verglichen
- Hilfeplanverfahren vorgestellt und diskutiert
- der Einfluss von Leitung auf Hilfeplanentscheidungen überprüft
- der Versuch gemacht, die „Kultur“<sup>9</sup> eines Jugendamtes und sein fachliches Selbstverständnis zu beschreiben
- einzelne Jugendämter „kollegial“ beraten

Inzwischen haben die ersten Vergleichsrings damit begonnen, die Zahlenwerte nicht nur zu vergleichen, gemeinsam zu analysieren und kommentierend zu bewerten, sondern Zielwerte zu definieren. Gibt es einen Wert, der künftig als Zielwert definiert wird und der angestrebt werden soll? Sofern es diesen (immer bezogen auf das einzelne Jugendamt) gibt, ist im nächsten Schritt zu klären, mit welchen Steuerungsinstrumenten dies erreicht werden soll. Schließlich soll dann auch noch eingeschätzt werden, ob ein hoher oder ein niedriger Wert als fachlich sinnvoll angesehen wird. Mit diesem qualitativ neuen Schritt wollen die VGR erreichen, dass die Zahlen tatsächlich auch eine Steuerungswirkung entfalten und nicht nur „hingenommen“ und erklärt werden.

Die Arbeit der Vergleichsrings ist zwar sehr unterschiedlich, sowohl was die Tagungsfrequenz, die Intensität der fachlichen Auseinandersetzung als auch die gesetzten Themen angeht. Immer dann jedoch, wenn es aus Sicht des Landesamtes und des Institutes Themen gibt, die in allen Vergleichsrings auftauchen (z.B. § 35 a SGB VIII) oder Ideen erarbeitet werden, die auch in anderen Vergleichsrings interessant sind oder gar für die gesamte IBN wichtig wären, wird dies in das Gesamtprojekt im Rahmen der Sitzungen der Projekt-AG durch die Vergleichsringvertreterinnen und –vertreter selber, durch das Institut oder das Landesamt zurück gekoppelt. Dabei wird

---

<sup>7</sup> Dabei wird immer vorausgesetzt, dass die eingetragenen Zahlenwerte auf der Basis der gemeinsam vereinbarten Regularien erfolgten, damit „richtig“ und vergleichbar sind. Das war aber erst in der zweiten und dritten Erhebungsrunde weitgehend erreicht.

<sup>8</sup> die Differenzen waren in den Vorjahren sogar noch deutlicher ausgeprägt (im Jahr 2008 138,62 € zu 294,06 €)

<sup>9</sup> Unter „Kultur eines Jugendamtes“ werden hier u.a. tradierte Entscheidungsverfahren, das gelebte Leitungsverhalten und –Verständnis, Arbeitsprozesse und fachliches Selbstverständnis verstanden.

dann auch entschieden, ob dieses Thema oder die erarbeiteten Ideen von allen aufgegriffen und gemeinsam bearbeitet werden sollen. Damit arbeiten die Vergleichsringsringe eben nicht nur für die daran beteiligten Jugendämter, sondern sind immer auch wieder Motoren und Ideengeber für die inhaltliche Weiterentwicklung des gesamten Projektes. Das gelingt aber nur, weil die Vergleichsringsringe durch die fachliche Moderation des Landesamtes und die wissenschaftliche Begleitung und eine vertragliche Selbstverpflichtung regelmäßig tagen und damit eine feste Struktur entwickelt haben.

#### **4. Wie nützt die IBN den Jugendämtern?**

Ein aufwändiges Berichtswesen macht auf Dauer nur dann Sinn, wenn es für das einzelne Jugendamt tatsächlich einen erkennbaren Mehrwert ergibt. Über mehrere Jahre hinweg Personalressourcen für Sitzungen und die Dateneingabe vorzuhalten, muss verwertbare und erkennbare Erfolge aufweisen, mit denen sich dieser Einsatz begründen und rechtfertigen lässt.

##### **4.1 Fachliche Vergleichbarkeit**

Die gemeinsam definierten Kennzahlen zur Beschreibung der fachlichen und wirtschaftlichen Ziele ermöglichen erstmalig einen objektiven Vergleich zwischen den niedersächsischen Jugendämtern. Da inzwischen davon auszugehen ist, dass die eingetragenen Zahlenwerte weitgehend gleich erhoben<sup>10</sup>, ergibt sich die Möglichkeit, die Werte miteinander in Beziehung zu setzen. Die Gruppierung der Jugendämter nach sozio-struktureller Ähnlichkeit ihrer Einzugsbereiche erlaubt dann auch die Konzentration auf die fachlichen Zahlenwerte. Ein Vermeiden der fachlichen Diskussion bei möglicherweise „ungünstigen“ Werten mit der Begründung „wir sind ja doch nicht vergleichbar“ ist nicht mehr so einfach möglich. Diese fachliche Vergleichbarkeit hat inzwischen zunächst die Erkenntnis ausgelöst, dass die vermeintlich fachlich begründete Arbeitsweise des jeweiligen Jugendamtes durchaus hinterfragt werden kann, wenn im Vergleich andere Jugendämter zu gänzlich anderen Werten kommen. Fachliche Gewissheiten geraten ins Wanken, werden hinterfragt und müssen neu justiert werden.

##### **4.2 Kollegiales Lernen**

Der Versuch, die abweichenden Zahlen zu erklären, führte natürlich dazu, dass die gegenseitigen fachlichen Konzepte näher beleuchtet werden mussten. Die Folge dieser Tätigkeit waren nicht nur die Notwendigkeit, das alltägliche, im eigenen Jugendamt nicht hinterfragte Handeln erklären zu müssen, sondern es barg auch die Chance, von anderen Jugendämtern erläutert zu bekommen, wie sie ihre Arbeit organisieren und fachlich begründen. Die Folge dieses Prozesses musste nicht in jedem Fall eine Veränderung der bisherigen Praxis zur Folge haben. Resultat kann auch sein, dass die eigene Praxis durch das erneute Hinterfragen besser begründet und damit sicherer geworden ist. Für viele Jugendamtsvertreterinnen und -vertreter hat die teilweise kritische und tiefgehende, immer aber im geschützten Raum des Vergleichsrings kollegiale Diskussion zur Folge gehabt, dass sie innerhalb des Amtes, gegenüber ihrer Leitung und dem Jugendhilfeausschuss fachlich sicherer und überzeugender auftreten konnten, als vor der Arbeit mit der IBN. Insbesondere die Verortung des eigenen Standortes war damit mit einem Mal möglich und konnte zumindest im Laufe des Prozesses dann auch erklärt werden. Als Beispiel mögen hier die Vergleiche von Hilfeplänen dienen. So wurden in verschiedenen Vergleichsringsringen anonymisierte Hilfepläne

---

<sup>10</sup> In der Anfangsphase der IBN zählten die Jugendämter trotz gemeinsamer Definitionen z.B. Fallzahlen oder Kosten auf unterschiedliche (jeweils intern übliche) Weise, was die Vergleichbarkeit der erhobenen Daten deutlich minderte.

allen Jugendämtern des Vergleichsringes mit der Aufgabe zur Verfügung gestellt, aus den damit vorhandenen Informationen eine Entscheidung zu fällen. Einige Jugendämter gaben dann an, auf der Basis der vorliegenden Informationen gar nicht entscheiden zu können. Bei den Jugendämtern, die zu einer Entscheidung gelangten, ergaben sich teilweise deutlich abweichende Hilfeangebote. Auch dies führte nach der internen Veröffentlichung des Ergebnisses zu intensiven und weitreichenden Diskussionen über die Gründe für das teilweise deutliche Abweichen der fachlichen Einschätzung. Auch die Analyse des Einflusses von Leitung auf die Entscheidungen der Fachsachbearbeiter bei Hilfeplänen ergab zum einen den Zusammenhang „Je deutlicher der Einfluss von Leitung, desto preiswerter die gewählte Hilfe“, offenbarte aber auch deutliche Unterschiede in der Arbeitsweise, der inneren „Kultur“ der Jugendämter.

#### **4.3. Klärung von fachlichen und strukturellen Zusammenhängen**

Die Vielzahl von Daten, die inzwischen in der Datenbank der IBN eingetragen sind, ermöglichen es, mittelst statischer Analyseverfahren vermeintliche oder tatsächliche Zusammenhänge zwischen Sozialstruktur und fachlicher/ finanzieller Jugendhilfeleistungen herauszuarbeiten und dabei auch so manche bislang als sicher angenommene Grundlage zu „enttuschen“. Eine der Grundthesen der IBN geht ja davon aus, dass es einen direkten oder zumindest sehr engen Zusammenhang zwischen der Sozialstruktur des Jugendamtsbereiches und den erforderlichen Jugendhilfeleistungen gibt. Die Analyse der Daten hat einige dieser Annahmen bestätigen, andere jedoch nicht erhärten können.

So ist der unmittelbare Zusammenhang zwischen der Sozialstruktur eines Jugendamtsbereiches und den zu erbringenden Jugendhilfeleistungen weniger deutlich ausgeprägt, als zunächst angenommen. Die Gleichung „*schwierige Kundschaft = viele Fallzahlen = hohe Kosten*“ stimmt zwar teilweise, ist aber nicht der einzige Faktor, der zum Tragen kommt. Offenbar beeinflusst hier die Arbeitsweise des Jugendamtes, die „Kultur“, das Leitungsverständnis die Fallzahlen und Kosten in erheblichem Ausmaß.

Auch die simple Gleichung „*mehr ambulante Maßnahmen = weniger stationäre Maßnahmen*“, oft von der örtlichen Politik oder Verwaltungsspitze wegen erwarteter Kosteneinsparungen verfolgt, hat sich bei der statistischen Überprüfung der in der IBN-Datenbank vorhandenen Daten so als nicht haltbar herausgestellt. Es scheint sogar eher der Zusammenhang zu bestehen, dass der Anstieg ambulanter Maßnahmen auch einen Anstieg stationärer Maßnahmen zur Folge hat. Selbst so einfache anmutende Zusammenhänge, wie Mitarbeiterzufriedenheit und hohe Arbeitsbelastung stellen sich bei genauer Analyse als wenig miteinander zusammenhängend heraus.

Auch derartige Erkenntnisse, die sowohl auf der Ebene der gesamten IBN, als auch auf der Ebene der Vergleichsringe erhoben werden können, sind von immenser Bedeutung, denn sinnvolles Steuern setzt voraus, dass nicht auf der Basis falscher oder fehlender, aber vermuteter Zusammenhänge gesteuert wird (mit der Folge, dass Steuerungsentscheidungen nicht das gewünschte Ergebnis bringen (können) und so das gesamte Konzept der Steuerung in Misskredit gerät).

#### **4.4. Möglichkeiten der Steuerung**

Es ist ein zentrales Anliegen der IBN, den Jugendämtern die Möglichkeit zur Steuerung zu geben bzw. den Spielraum der Steuerung sichtbar und nutzbar zu machen. Nachdem über Jahre hinweg inzwischen gesicherte Daten und Zeitreihenverläufe vor allem in den Hilfen zur Erziehung vorliegen und nach der Verständnis- und Analysephase nun die Steuerung erfolgen muss, tun sich viele Jugendämter zwar schwer damit, diesen Weg zu gehen, aber erste Versuche in dieser Richtung wurden bereits unternommen.

So haben die Jugendämter eines Vergleichsrings miteinander auf einzelne ausgewählte Kennzahlen bezogen Zielwerte definiert. Es wurden also nicht mehr nur die jährlich erhobenen Werte als gegeben hingenommen und im Nachhinein versucht, Anstieg oder Absinken zu begründen. Stattdessen sollen nun auf dieser Basis zu erreichende Zielwerte für das kommende oder eines der nächsten Jahre definiert und fachlich begründet werden. Zudem waren die Jugendämter gefordert und sind nach wie vor im Prozess, die zur Zielerreichung einzusetzenden Instrumente vorzustellen und zu erläutern.

Ein besonderes fachliches Element stellt dabei noch die Bewertung dar, ob ein hoher oder niedriger Zielwert als erstrebenswert angesehen wird. Die sich dabei ergebenden signifikanten Unterschiede lösen natürlich wieder fachliche Diskussionen aus, die dann erneut als Prozess der Qualitätsentwicklung in den Jugendämtern verstanden werden.

#### **4.5. Modellversuche zur Vertiefung einzelner Themenkomplexe**

Im Verlaufe der IBN ergaben (und ergeben) sich immer wieder Themenbereiche, die so deutlich bei allen IBN-Jugendämtern auftreten, dass hier eine vertiefte Bearbeitung und Analyse sinnvoll erscheint.

Zu diesem Zweck werden mit ausgewählten Modelljugendämtern vertiefende Prozess- und Strukturanalysen durchgeführt mit dem Ziel des Erkenntnisgewinns und der Entwicklung von Instrumentarien für alle IBN-Jugendämter.

Das Modellprojekt „Personalbemessung im ASD“ machte den Versuch, so etwas wie den idealtypischen ASD-Mitarbeiter/ die ASD-Mitarbeiterin zu definieren, um auf diese Weise eine ungefähre Vorstellung darüber zu bekommen, wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein Jugendamt (bezogen auf die zu versorgende Bevölkerung und Fallzahl) eigentlich haben müsste. Auch wenn es zum Schluss des Projektes nicht „die Zahl“<sup>11</sup> gab, konnten doch zahlreiche Analysewerkzeuge entwickelt werden, die es jedem IBN-Jugendamt nun ermöglichen, zu ermitteln, wie viele Mitarbeiter sie eigentlich benötigen und wo die „Zeitfresser“ auf den jeweiligen Arbeitsplätzen liegen – mit der Möglichkeit, dann – sofern das als erforderlich angesehen wird, korrigierend und steuernd einzugreifen.

Ein zweites Thema der IBN ist die Handhabung des § 35 a SGB VIII, der die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung regelt. Die Fallzahlen auch bei Jugendämtern mit ähnlicher sozialer Struktur ihrer Bevölkerung weisen derartig starke Unterschiede auf, dass hier ein Analysebedarf gesehen wird. Inzwischen gibt es hier ein Modellprojekt, das aufarbeiten soll, ob und wenn ja welche Standards, Verfahren und Entscheidungsmethoden es gibt und geben sollte, um auch hier Vorschläge für eine Annäherung der Vorgehensweisen zu entwickeln.

### **5. IBN und Landesjugendhilfeplanung**

Die IBN war zunächst als Modellprojekt für die Jugendämter konzipiert; das Land nahm seine Aufgabe im Rahmen des § 85 Abs. 2 Ziffer 4<sup>12</sup> wahr, finanzierte das Projekt und übernahm die fachliche Moderation und Steuerung. Dieses Vorgehen ergab sich aus der politischen Position der Landesregierung, die sich in derartigen Fragen deutlicher als frühere Landesregierungen in der Funktion eines Dienstleisters und Unterstützers der Kommunen sah. Es erwies sich zudem für das Projekt als sehr segensreich, weil die Kommunen sicher sein konnten, dass „ihre“ Daten nicht zu anderen als den erho-

<sup>11</sup> Diese hätte auf Grund der unterschiedlichen Bedingungen der Jugendämter wahrscheinlich auch gar nichts genutzt; es wäre so gewesen, wie mit der berühmten Antwort des Computers in „Per Anhalter durch die Galaxis“. Die dortige Antwort auf alle Fragen des Universums „42“ ist absolut korrekt. Nur ist damit nichts anzufangen, weil niemand weiß, wie die Frage eigentlich genau lautet

<sup>12</sup> „(2) der überörtliche Träger ist sachlich zuständig für ... 4. die Planung, Anregung, Förderung und Durchführung von Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe“

benen Zwecken verwendet werden würden und die offene und vertrauensvolle Diskussion in der IBN beruht zu einem großen Teil darauf. Das hatte aber auch zur Folge, dass bei der Definition der Kennzahlen und der Fragestellungen Steuerungsgesichtspunkte des Landes zunächst keine Rolle spielten.

Inzwischen aber hat auch das Land Interesse daran, die in der IBN gesammelten und verfügbaren Daten für Zwecke der Landesjugendhilfeplanung zu verwenden. Die Datensätze sind, auch wenn sie für diesen Zweck nur in aggregierter Form vorliegen, eine wertvolle Datenquelle, die in einem besonderen Maße auf die Fragestellungen der Jugendhilfe zugeschnitten ist. Zusammen mit anderen Datenquellen sollen sie zur Grundlage der Berichte zur Landesjugendhilfeplanung gemacht werden.

## **6. Wie geht es weiter?**

Die IBN hat inzwischen das Modellstadium verlassen; sie hat nach Einschätzung aller Beteiligten so viele Erkenntnisse gebracht, dass insbesondere von den Jugendämtern eine Fortführung in den aufgebauten Strukturen für erforderlich angesehen wird. Damit wird das bei Modellvorhaben in der Jugendhilfe oft zu beobachtende Prinzip, das mit Auslaufen des Modells die Erkenntnisse ungenutzt in den Schubladen und Regalen der Beteiligten „verstauben“ durchbrochen<sup>13</sup>.

Derzeit wird im Rahmen eines Modellprojektes geprüft, ob die Erweiterung der IBN auf den Bereich der Kindertagesstätten möglich ist; entsprechende Ziele- und Kennzahlen wurden bereits vor zwei Jahren entwickelt<sup>14</sup>.

Des Weiteren wird in den kommenden Jahren vor allem die Nutzung der erhobenen Ziele und Kennzahlen für Steuerungszwecke, die Entwicklung und Umsetzung von Steuerungsinstrumenten in den Jugendämtern der zentrale Schwerpunkt sein müssen. Dies wird in einer Mischung aus Diskussionen und Erkenntnissen in den Strukturen der IBN zu erfolgen haben, aber auch – sofern dafür ein Bedarf gesehen wird – in eigenständigen Entwicklungsprozessen innerhalb der Jugendämter selber, wobei die Daten aus der IBN dabei dann eine der Grundlagen bilden.

---

<sup>13</sup> Vgl. zu diesem Thema ganz aktuell: „Helmut Schweitzer: „Das ‘System’ Modellprojekte“ – von der nachhaltigen Wirkung eines Alibis in der Sozial- und Bildungspolitik“, in Sozial-extra 7/82010, S. 14 ff.;

<sup>14</sup> In folge der sehr komplexen Struktur dieses Bereiches vor allem in den Landkreisen, in denen i.R. die Aufgabe der Kindertagesbetreuung gem. § 13 AGKJHG auf die kreisangehörigen Kommunen übertragen ist, geht es hier vor allem um praktische Umsetzungsfragen, die in einer Art „Feldversuch“ geklärt werden sollen.

