



Steuerung in der Jugendhilfe

Möglichkeiten und Grenzen gezielter Wirkungssteuerung in der Jugendhilfe am Beispiel der „Integrierten Berichterstattung Niedersachsen IBN“

Bericht über das Projekt des Landes Niedersachsen und niedersächsischer Jugendämter 2004 bis 2011

Vorwort

Fünf Jahre sind für ein Projekt eine lange Zeit. Von den ersten Gedanken bis zum fertigen Produkt gibt es unzählige Sitzungen und Diskussionen sowie zahlreiche Ergebnisse.

Vieles entwickelt sich anders als geplant und selbst die Dinge, die sich so realisieren, wie vorher überlegt, wirken in der Realität anders als in der Theorie.

Das Projekt der „Einführung einer integrierten Berichterstattung in Niedersachsen _ IBN“ ist eines der wichtigsten Jugendhilfeprojekte in unserem Bundesland und es hat in den vergangenen Jahren in erheblichem Maße die Diskussion in den niedersächsischen Jugendämtern bestimmt.

In dem nachstehenden Bericht wird die Entwicklung des Projektes rückschauend dargestellt, strukturiert und bewertet. Damit soll in einer Reflektion auch erreicht werden, sich über den Stand des Projektes zu vergewissern und zudem daraus Rückschlüsse für die weitere Entwicklung zu ziehen. Natürlich ließe sich Vieles ausführlicher darstellen; das soll aber Einzelveröffentlichungen überlassen bleiben. Daher konzentriert sich der Bericht auf den eigentlichen Projektverlauf und einige zentrale Erkenntnisse.

Gedacht ist der Bericht für die IBN-Jugendämter, das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie, das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration sowie die Arbeitsgruppe Berichtswesen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter.

Ich hoffe, dass es mit diesem Bericht gelingt, die in den vergangenen Jahren geleistete Arbeit und einige Ergebnisse des Projektes darzustellen und damit den Wert für die Jugendhilfe in Niedersachsen zu verdeutlichen.

Dank gilt allen Beteiligten an diesem Projekt, insbesondere den Jugendämtern, ohne deren fachlich kompetente und kontinuierliche Mitarbeit dieser Erfolg nicht möglich gewesen wäre.

Hannover, August 2011, Dr. Dirk Härdrich, Projektleitung IBN

Inhaltliche Übersicht:

	Seite
1. Einleitung	4
2. Erste Vorüberlegungen zur IBN vor 2004	4
3. Die Idee der IBN	5
4. Der Projektaufbau der IBN	8
4.1 IBN-AG	9
4.2 IBN-Beirat	9
4.3 Vergleichsrings	10
4.4 IBN-Steuerungsgruppe/ Geschäftsstelle	10
4.5 wissenschaftliche Begleitung	11
4.6 finanzielle und personelle Ausstattung	11
5. Die vier Phasen der IBN	11
a. Die Definitionsphase	13
- Die Diskussion um die Datenquellen	14
- Ziel- und Kennzahlendefinition	15
- Exkurs: Die Vergleichsrings	17
b. Die Erklärungs- und „Aha“-Phase	18
c. Die Erkenntnisphase	21
Modellprojekte zur Vertiefung einzelner Erkenntnisprozesse	23
d. Die Steuerungsphase	25
6- Bewertung der IBN 2004 bis 2010	26
7. Weitere Schritte	32
8. Abschlussbetrachtung	33

1. Einleitung

Das Bemühen, Steuerungs- und Controllinginstrumente für die Arbeit öffentlicher Einrichtungen und Behörden zu entwickeln, ist inzwischen Gang und Gäbe. Es gibt wohl keine Behörde, kein Amt, keinen freien oder öffentlichen Träger, der nicht inzwischen entsprechende Entwicklungsprozesse hinter sich hat und mehr oder weniger ausgefeilte Controllinginstrumente verwendet. Die Zahl der Veröffentlichungen ist inzwischen nicht mehr überschaubar und füllt viele Regalmeter in Bibliotheken bzw. ergibt tausende von Treffern in der Internet-Suchmaschine.

Was also kann da ein entsprechendes Controllinginstrument der Jugendhilfe in Niedersachsen an neuen Erkenntnissen bringen? Welche Merkmale heben das niedersächsische System über die anderer Controllingsysteme hinaus, aus denen sich möglicherweise Erkenntnisse für andere ableiten ließen?

Auf den nachstehenden Seiten soll die Entwicklung der „Integrierten Berichterstattung in Niedersachsen (IBN)“ seit 2004, seine Besonderheiten dargestellt und auch verdeutlicht werden, wo ein solches System an Grenzen stößt und damit auch „Enttäuschungen“ bewirkt hat.

2. Erste Vorüberlegungen zur IBN vor 2004

Die IBN geht auf eine Initiative der Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter Niedersachsen und Bremen (AGJÄ) aus den Jahren 2001 und 2002 zurück. Dort war in längeren Diskussionsprozessen die Erkenntnis gewachsen, dass es zur Erklärung, aber auch zur Legitimation der steigenden Jugendhilfekosten insbesondere bei den Hilfen zur Erziehung eines soliden Fundaments an Daten und Fakten bedurfte, auch mit dem Ziel, daraus Erkenntnisse zur Steuerung der Leistungen zu gewinnen.

Neu war auch zu diesem Zeitpunkt diese Idee nicht; das Projekt der Datenerfassung und des Vergleichs von Jugendämtern von Dr. Ulrich Bürger aus dem Landesjugendamt Württemberg lag bereits vor, hatte den Wert derartiger Datengrundlagen bereits hinreichend erwiesen und gab in Niedersachsen den endgültigen Anstoß, ein eigenes System zu entwickeln.

Im Konzept für die IBN aus dem Jahr 2003 wurde daher auch nicht mehr der Sinn eines derartigen Kennzahlenprojektes diskutiert, sondern dieses vorausgesetzt. Vor diesem Hintergrund wurden seinerzeit für das auf drei Jahre angelegte Projekt folgende wesentliche Ziele formuliert:

- Vergleichbarkeit von Jugendhilfeleistungen
- Erkenntnisgewinn über Jugendhilfeentwicklungen
- Beschreibung der Veränderungen von Bedarfslagen im Zusammenhang mit sozialstrukturellen Gegebenheiten
- Regelmäßige Berichterstattung, basierend auf einer qualifizierten Datengrundlage für die Hilfen zur Erziehung
-

Darüber hinaus sollten die Diskussionen in der IBN auch zu einer Verbesserung von Arbeitsweisen der Sozialen Dienste führen und zur Versachlichung der kommunalpolitischen Debatte um die Handlungs- und Kostenbedarfe der Jugendhilfe beitragen¹. Nach einer längeren Entscheidungsphase, der Auswahl eines begleitenden wissenschaftlichen Institutes sowie der Bereitstellung personeller Ressourcen im Niedersächsischen Landesjugendamt² startete das Projekt im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit im Juni 2004. Dabei war es von Anbeginn klar, dass sich der Projektauftrag nicht auf die Frage konzentrieren sollte, ob eine Steuerung der örtlichen Jugendhilfe mittels gemeinsamer Datenerhebungen sinnvoll und erforderlich ist, sondern es sollten die für die o.g. Zielsetzung erforderlichen Instrumente, Verfahren und Arbeitsstrukturen entwickelt werden, die zur dauerhaften Einrichtung dieses Steuerungsinstrumentes erforderlich sind und die für eine Steuerung erforderlichen Erkenntnisse erbringen. Damit sollte der Gefahr vorgebeugt werden, dass sich hier ein typisches Modellprojekt entwickelt, welches nach seiner Beendigung keine weitere Wirkung entfalten würde³. Daher sollten nach Maßgabe des Sozialministeriums auch keine Modellregionen oder Modelljugendämter ausgewählt werden, wie ursprünglich auch aus Gründen der Arbeitsökonomie vorgesehen, sondern alle Jugendämter mit Interesse an dem Projekt sollten die Möglichkeit der Teilnahme erhalten. Diese Vorgabe hatte zur Folge, dass die IBN mit 50 von insgesamt 63 niedersächsischen Jugendämtern an den Start gehen konnte; mithin von Beginn an eine fast vollständige Flächendeckung in Niedersachsen erreichte.

Ein landesweit angelegtes, möglichst viele Jugendämter einbeziehendes System der Steuerung macht aber nur dann Sinn, wenn von möglichst vielen Gemeinsamkeiten ausgegangen werden kann. Die im SGB VIII formulierten Zielstellungen, fachlichen Standards und Leistungsansprüche bilden natürlich die Basis und formulieren den universellen Anspruch an die Jugendämter, gleich ob der Anspruchsberechtigte in Emden oder in Göttingen, in Cuxhaven oder in Osnabrück wohnt. Zudem sind fachliche Diskussionen in der Sozialarbeit und damit auch fachliches Verständnis und fachliche Standards im gesamten Land bekannt. Vereinfacht gesagt ist es eigentlich unerheblich, in welchem Teil des Landes ein Leistungsantrag gestellt wird, der Bürger kann erwarten – auch vor dem Verfassungsgrundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse - die gleiche oder zumindest gleichwertige Leistung landesweit zu erhalten. Der Vorstellung eines einheitlichen Systems der Erfassung und Steuerung von Jugendhilfe geht von der möglicherweise idealen Vorstellung aus, dass sowohl dieselben rechtlichen Grundlagen (SGB VIII, AGKJHG, Nds.KitaG) und zumindest vergleichbare fachliche Standards ausreichen müssten, bei aller Vielfalt doch eine ähnliche Aufgabenerfüllung in der Jugendhilfe zu erreichen. Das aber ist die Voraussetzung dafür, dass gemeinsam entwickelte Steuerungsmechanismen dann auch vor Ort angewendet werden können.

Niedersachsen ist ein Bundesland mit einer großen Vielfalt der Gebietskörperschaften. Dem dichter besiedelten südlichen und südöstlichen Niedersachsen mit kleine-

¹ „Eckpunkte zum Konzept einer Integrierten Berichterstattung, erarbeitet von der AGJÄ und dem seinerzeitigen Nds. Landesjugendamt; August 2003

² Seit 2007 Fachgruppe Kinder, Jugend und Familie des Nds. Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie; das Landesjugendamt im Sinne des § 69 Abs. 3 SGB VIII wurde mit Wirkung zum 01.01.2007 aufgelöst.

³ Zu dieser „Projektitis“ zugespitzt, aber durchaus richtig Helmuth Schweitzer: „Das ´System Modelprojekte`, in: Sozial Extra 7/8 2010, S. 14 ff.;

ren Flächenlandkreisen und einer größeren Zahl von Städten steht der dünner besiedelte Norden und Nordwesten des Landes gegenüber. Hinzu kommen nach wie vor wirksame landsmannschaftliche Prägungen zwischen den verschiedenen Regionen, aus denen Niedersachsen zusammengesetzt ist.

Bei dem Aufbau eines landesweiten Systems der Steuerung von Jugendämtern, wie es die IBN darstellt, sind diese Unterschiede in einem nicht unerheblichen Ausmaß von Bedeutung und müssen bei der Bewertung des Systems IBN und des bislang Erreichten berücksichtigt werden.

Ohne bereits hier in fachliche Vergleiche einsteigen zu wollen, verdeutlicht allein die Unterschiedlichkeit der Jugendamtsbereiche in Niedersachsen vordergründig die Schwierigkeit einer gleichen oder auch nur gleichwertigen Aufgabenerfüllung.

Dennoch startete die IBN mit dem Anspruch, Erkenntnisse für alle beteiligten Jugendämter ungeachtet der vorgenannten strukturellen Unterschiede zu liefern.

3. Die Idee der IBN

Grundsätzliche Idee der IBN ist der Aufbau eines Controlling-, Steuerungs- und Vergleichssystems für die Jugendämter in Niedersachsen.

Um die oben genannten Ziele der IBN realisieren zu können, war die Entwicklung einer einheitlichen Datengrundlage ebenso erforderlich wie die regelmäßige Eingabe derartiger Daten in ein entsprechendes Datensystem, also die Schaffung der erforderlichen Instrumentarien und der notwendigen Arbeitsstrukturen. Dies erfolgte, wie wahrscheinlich bei den meisten Modellprojekten, in aufeinanderfolgenden Phasen, die sich bei der IBN in vier Abschnitte unterteilen lassen.

Bevor jedoch auf diese Phasen und die gemachten Erfahrungen näher eingegangen wird, ist noch eine weitere, nicht immer unumstrittene grundlegende Konzeption der IBN darzustellen. Im Gegensatz zu vielen anderen Steuerungssystemen wird bei der IBN das Modell der Balanced-Score-Card (BSC) nach Kaplan/ Norton⁴ verwendet, das zunächst für den Profit-Bereich entwickelt, inzwischen auch in Non-profit-Organisationen Einzug gehalten hat⁵. Dabei geht es grundsätzlich darum, Ziele zu entwickeln und diese mittels Kennzahlen messbar zu machen, um damit Steuerungsmöglichkeiten auszuloten und zu nutzen. Es geht aber und vor allem auch darum, den in der Regel auf die Finanzen und die Produktherstellung (in der IBN „Auftragserfüllung“) gerichteten Blick auch auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die „Kunden“, also die Leistungsberechtigten, zu richten und diese vier Bereiche so auszubalancieren, dass der für das Unternehmen oder die Organisation größtmögliche Erfolg erreicht werden kann. Bei den beiden amerikanischen Autoren wird dies sehr anschaulich an dem Beispiel eines Flugzeuges dargestellt. Dort erwartet jeder Passagier von den Piloten, dass dieser Geschwindigkeit, Höhe, Kurs und Treibstoffverbrauch so ausbalanciert, dass das Flugzeug fliegt und am Zielflughafen ankommt, ohne abzustürzen. Die Konzentration nur auf eine dieser Parameter würde, das

⁴ Robert S. Kaplan/ David P. Norton: „Balanced ScoreCard, Deutsche Ausgabe, Stuttgart 1997

⁵ Beispielhaft: Bettina Stoll: „Balanced Scorecard für soziale Organisationen“, Regensburg 2003; Herwig R. Friedag/ Walter Schmidt: „Balanced Scorecard“: München 2004²; Andreas Georg Scherer/ Jens Michael Alt: „Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen“, Stuttgart 2002;

leuchtet unmittelbar ein, keinen erfolgreichen Flug ermöglichen⁶. Genau so soll auch bei der Steuerung von Unternehmen, Non-Profit-Organisationen und Behörden sichergestellt werden, dass die verschiedenen, für eine erfolgreiche Steuerung erforderlichen Faktoren wie Mitteleinsatz, Auftragserfüllung aber auch Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit im Blick behalten und ein vorher definiertes Ziel auch erreicht wird.

Das „Bild“ von Kaplan/ Norton zur Balanced-Score-Card

(Auftragserfüllung) (Kundenzufriedenheit)

(Mitarbeiterzufriedenheit) (Wirtschaftlichkeit)

16.08.2011 **ibn** Integrierte Berichterstattung Niedersachsen Niedersächsisches Landesjugendamt 4

Dieses Bild aus einer Präsentation veranschaulicht das Prinzip der BSC an dem von Kaplan/ Norton geschilderten Beispiel eines Flugzeuges. Die Begriffe entsprechen denen der „normalen“ BSC. © Dr. Dirk Härdrich, 2006

Die BSC mit ihrem Konzept war ein für die Jugendhilfe in Niedersachsen durchaus ungewohnter und nicht widerspruchlos akzeptierter Projektansatz. Das hatte mehrere Gründe. Zunächst war die IBN entstanden, um vor allem Möglichkeiten auszuloten, den deutlichen Anstieg der HzE-Kosten in den Griff zu bekommen. Auch wenn dies in dem bereits zitierten Konzept zum Aufbau einer Integrierten Berichterstattung nicht ausdrücklich erwähnt wird, war dies ein wesentlicher Handlungsantrieb der örtlichen Jugendhilfe. Es bestand nämlich tatsächlich eine zunehmende Erklärungsnot gegenüber der eigenen Verwaltungsführung, der Politik und der Öffentlichkeit und es fehlten erkennbare Erkenntnisse und Instrumente, um innerhalb der Jugendhilfe dieser Entwicklung entgegensteuern zu können. Dabei sollte nicht nur versucht werden, Gründe für die Kostenentwicklungen herauszuarbeiten, sondern das offenbar bestehende fachliche Steuerungsproblem der Jugendhilfe zu verringern und die Möglichkeit zu eröffnen, im Sinne von „best-practice“ voneinander zu lernen.

⁶ Kaplan /Norton, a.a.O., S. 1 f.;

Ein zweiter Grund für die Vorbehalte gegenüber dem Modell der Balanced-Score-Card lag darin, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Wesentlichen nur auf dem Wege von Befragungen einbezogen werden konnten. Daraus erwuchs bei den Leitungskräften die Befürchtung, der damit unvermeidliche subjektive Faktor sei so groß und die Reflektionsfähigkeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gerade in Druck- und Konfliktphasen nicht ausreichend genug gegeben, so dass es zu verfälschten Ergebnissen kommen könnte. Damit wären die Ergebnisse nur mit Einschränkung aussagekräftig.

Zum dritten gab (und gibt) es große Vorbehalte gegen die Übertragung des Kundenbegriffs der BSC auf die Jugendhilfe. Während der Kunde im Ursprungsmodell der BSC ein autonom handelndes Subjekt ist, um dessen Belange sich im Interesse des Unternehmens gekümmert werden muss (weil davon der wirtschaftlich Erfolg und damit das Überleben des Unternehmens abhängig ist), ist dies bei den „Kunden“ der Kinder- und Jugendhilfe im Allgemeinen und der Hilfen zur Erziehung im Besonderen häufig nicht der Fall. Hier, so das immer wieder vorgetragene Argument, handelt es sich oft um „Zwangskunden“, die im Zuge einer Hilfsmaßnahme, einer Inobhutnahme oder gar im Falle einer Wegnahme des Kindes mit dem Jugendamt zu tun hätten und daher keine autonom handelnden Kunden seien, die eine freiwillige Beziehung mit dem Jugendamt eingegangen sind. Daher sei, so die Einschätzung eines großen Teils der Jugendämter, die Sicht auf die so genannten Kunden für die Steuerungsanforderungen eines Jugendamtes gerade im Bereich Hilfen zur Erziehung wenig aussagekräftig. Zudem hätten die Kunden im Gegensatz zur Situation in der Wirtschaft in der Regel keine Wahlmöglichkeit und der Erfolg der Organisation „Jugendamt“ hänge nur begrenzt vom Verhalten gegenüber den Kunden ab.

Es gibt jedoch nachvollziehbare Gründe, den ursprünglich wirtschaftlich gemeinten Kundenbegriff auch in einer BSC für soziale und öffentliche Institutionen einzubauen, „denn der Zweck und das Oberziel einer sozialen Organisation ist die Veränderung von Menschen, von menschlichen Verhältnissen und Bedingungen...“⁷. Die Kunden sind die unmittelbaren Adressaten der Aufgabenerfüllung eines Jugendamtes und daher ist es im Sinne einer Rückkopplung durchaus wichtig zu wissen, wie diese die Leistungserbringung und Auftragserfüllung einschätzen. Allerdings ist es erforderlich, die unterschiedlichen Kunden im Blick zu haben (die Kundenperspektive von betroffenen Eltern und ihren Kindern kann durchaus deutlich voneinander abweichen!).

Trotz der Vorbehalte gegen die BSC und einer bis heute andauernden Skepsis⁸ wurde das Modellprojekt IBN schließlich mit dem Konstrukt der Balanced Score Card gestartet.

4. Der Projektaufbau der IBN

Um ein derart ehrgeiziges und ambitioniertes Projekt bewältigen zu können, bedarf es einer sinnvollen und funktionierenden Projektstruktur, die einerseits arbeitsökonomisch aufgestellt ist und andererseits ein möglichst hohes Maß an Beteiligung der Jugendämter garantiert. Darüber hinaus ist eine stabile Projektstruktur erforderlich, um einen fortdauernden Prozess sicherzustellen und einer Projektermüdung entgegenzuwirken.

⁷ Stoll a.a.O., S. 102

⁸ Nach wie vor weisen die jährlich erhobenen Kennzahlenreports in diesem Feld der BSC die größten Lücken innerhalb der IBN auf, was auf einen hinhaltend vorhandenen (und immer wieder artikulierten) Widerwillen gegen dieses Feld schließen lässt.

Daher wurde in der IBN ein inzwischen gut austariertes Gremien- und Beteiligungs-system entwickelt, mit dem es auch möglich war, die steigenden Anforderungen an das Projekt und den stetigen Entwicklungsprozess zu steuern und zu organisieren.

4.1. IBN-AG

Grundlegendes Gremium der IBN ist die IBN-AG, in der die Verantwortlichen der beteiligten Jugendämter vertreten sind (in der Regel Jugendhilfeplanerinnen/ -planer, Controllerinnen/ Controller, aber auch einige Jugendamts- und Fachbereichsleitungen kleinerer Jugendämter). Ebenfalls vertreten, wenn auch „nur“ mit beratender Funktion ist das begleitende Institut. Moderiert und fachlich gesteuert werden die AG-Sitzungen von den für die IBN verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Niedersächsischen Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie (LS). In dieser AG, die sich in der Regel drei bis viermal im Jahr zu einer ganztägigen Sitzung trifft, werden die fachlichen Grundsatzentscheidungen gemeinsam erörtert und – sofern möglich - einvernehmliche Entscheidungen getroffen.

In den ersten Jahren waren es vor allem die Erarbeitung der Ziele sowie die Definition der Kennzahlen, die von der AG in teilweise mühevoller Arbeit geleistet wurde. Die ersten Erkenntnisprozesse und die Entscheidung über weitere Arbeitsschritte fanden ebenfalls in der IBN-AG statt. Auch wenn sich im Laufe der inzwischen 28 stattgefundenen Sitzungen eine große fachliche Übereinstimmung entwickelt hat, gibt es doch immer wieder Situationen, in denen schließlich durch Mehrheitsbeschlüsse Entscheidungen herbeigeführt werden müssen. Gerade bei fachlichen Diskussionen ist dies nicht immer einfach, ist aber gerade bei der Frage gemeinsam verwendeter Definitionen unverzichtbar. Allerdings ist der Entscheidungsprozess auf Grund der schiereren Größe des Gremiums (bei je einer/einem Vertreter/in pro Jugendamt in Niedersachsen über 50 Teilnehmerinnen und Teilnehmer) oft mühsam und anstrengend.

Auch wenn die Entscheidungsprozesse durch die Projektleitung und -koordination vorbereitet und durch die fachlichen Inputs des wissenschaftlichen Instituts oft in entscheidender Weise unterstützt werden, bleibt die Entscheidungshoheit über Inhalte und Fortgang der IBN immer bei den Jugendämtern und den von diesen in die AG entsandten Vertreterinnen und Vertretern.

4.2. IBN-Beirat

Der IBN-Beirat ist das übergeordnete Lenkungs- und Steuerungsgremium der IBN. In der ersten Projektphase gehörten ihm vier Vertreterinnen / Vertreter der vier Jugendamtstypen an⁹, ein Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter Niedersachsen und Bremen (AGJÄ), ein Vertreter des Auftrag gebenden Sozialministeriums, das wissenschaftliche Institut sowie die Projektleitung im LS, die auch die Sitzungsleitung inne hat. Mit der wachsenden Bedeutung der AG wurden zur Vertretung der Interessen dieses Gremiums zwei AG-Beauftragte in den Beirat entsandt. Als im Jahr 2007 mit den Vergleichsringen (s.u.) eine weitere Arbeitsstruktur in die IBN eingefügt

⁹ Zu Beginn der IBN wurde entschieden, je einen Vertreter/ eine Vertreterin eines kleinen und eines großen Stadt- und eines kleinen und eines großes Landkreisjugendamtes in den Beirat zu entsenden, um damit die vier idealtypischen Organisationsformen mit ihren jeweils eigenen Sichtweisen zu erfassen.

wurde, wurden in diesen Vergleichsringsen Sprecherinnen bzw. Sprecher gewählt, die ebenfalls seit dem Mitglieder des IBN-Beirates sind. Auf Grund der gewachsenen Bedeutung der IBN und einer Diskussion über den Einbezug des Kitabereiches in das System gehören dem Gremium seit Mitte 2010 zwei Vertreterinnen der Kommunalen Spitzenverbände ebenso an, wie ein Vertreter des Niedersächsischen Kultusministeriums¹⁰. Ziel dieser sehr umfassenden Beteiligung aller relevanten Strukturen, Organisationen und Akteure ist eine möglichst breite Verankerung des Projektes und das Bemühen, für die grundsätzlichen Entscheidungen einen möglichst breiten Konsens herzustellen.

Aufgabe des Beirates ist die grundsätzliche Projektsteuerung und die Entscheidungsfindung über strittige Fragen, über die in der AG keine Einigkeit erzielt werden konnte.

Zugespitzt obliegt der IBN-AG die fachliche Steuerung, während der Beirat die fachpolitische und strategische Projektsteuerung vornimmt.

4.3. Vergleichsringse

Die Vergleichsringse sind eine ursprünglich in der IBN nicht vorgesehene Arbeitsstruktur, die sich aber inzwischen zu einem zentralen fachlichen und nicht mehr wegzudenkenden Element entwickelt hat. Zusammengesetzt aus den Jugendämtern, deren Zuständigkeitsbereiche soziostrukturell am ähnlichsten sind¹¹ und vertreten durch die Jugendamtsleitung und den oder die IBN-Verantwortliche/n finden hier intensive, tiefgehende fachliche Analysen, Diskussions- und Beratungsprozesse statt. In den Vergleichsringsen werden Steuerungsideen diskutiert und entwickelt, oftmals hervorgehend aus konkreten, aus den vorliegenden Kennzahlenvergleichen entstehenden Fragestellungen einzelner Jugendämter. Die Bedeutung der Vergleichsringse für die IBN lässt sich allein daran ablesen, dass es inzwischen seit Beginn der Vergleichsringsarbeit im Jahr 2006 etwa 120 meist ganztägige Sitzungen gegeben hat.

4.4. IBN-Steuerungsgruppe/ Geschäftsstelle

Die operative Projektsteuerung und die Aufgabe, die verschiedenen Gremien zu koordinieren und deren Zusammenspiel zu gewährleisten, wird von der ursprünglich als Steuerungsgruppe bezeichneten Geschäftsstelle der IBN wahrgenommen, der die im LS für das Projekt zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Vertreterinnen und Vertreter des wissenschaftlichen Instituts angehören¹². Für den bisherigen Erfolg der IBN ist es in der Rückschau unverzichtbar gewesen, im LS ausreichend Personalkapazitäten (1,6 VZE) für das Projekt zur Verfügung zu stellen. Die Dauerhaftigkeit und Kontinuität der Projektarbeit, der Gremiensitzungen und deren inhaltlicher Vorbereitung und Steuerung sind ein entscheidender Grund dafür, dass

¹⁰ In Niedersachsen liegt der Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder im Geschäftsbereich des Kultusministeriums; da seit einiger Zeit über den Einbezug dieses Jugendhilfebereiches in die IBN diskutiert wird, ist das MK inzwischen auch im IBN-Beirat vertreten.

¹¹ Auf der Basis der über 70 Sozialstrukturkennzahlen wurden mit Hilfe einer Faktoren- und Clusteranalyse die „ähnlichsten“ Jugendämter zusammengestellt. Die Vorgabe war dabei, dass nicht mehr als acht derartiger Vergleichsringse entstehen durften, um deren Betreuung durch das LS und die GEBIT noch zu gewährleisten und dass sie mindestens vier Jugendämter umfassen sollten.

¹² Der IBN-interne Begriff „Steuerungsgruppe“ wurde in der seit Juni 2010 geltenden neuen Rahmenvereinbarung mit den beteiligten Jugendämtern in Geschäftsstelle umgeändert, um den unzutreffenden Eindruck zu vermeiden, diese Gruppe habe die Aufgabe, das Projekt im strategischen Sinne zu steuern.

das Projekt bis heute in dieser Form existiert. Ohne Personalressourcen wäre es nicht möglich gewesen, sowohl den organisatorischen Rahmen mit den vielen Sitzungen zu organisieren und aufrecht zu erhalten als auch die fachliche Steuerung des Gesamtprojektes zu leisten. Für den Erfolg eines derartigen Projektes ist eine feste Organisationsstruktur und –verantwortung eine unabdingbare Voraussetzung und darf nicht gering eingeschätzt werden.

4.5. wissenschaftliche Begleitung

Ohne eine sozialwissenschaftliche Unterstützung sind die in der IBN erforderlichen Analysen und Erkenntnisprozesse nicht oder nicht in der erforderlichen Tiefe zu erzielen. Das war von Anfang an klar und daher wurde in einem Ausschreibungsverfahren ein wissenschaftliches Institut ausgewählt, um diese Aufgabe zu übernehmen. Seit Beginn des Projekts wird die IBN von der „Gesellschaft für soziale Innovation und Informationstechnologie GEBIT“ aus Münster wissenschaftlich begleitet. Das 1996 gegründete sozialwissenschaftliche Institut hat sich zur Aufgabe gemacht, soziale Organisationen bei der Gestaltung des Wandels zu unterstützen. Das Dienstleistungsangebot reicht dabei von Sozial- und Jugendhilfeplanungen über die Entwicklung von Softwareprodukten für die Unterstützung der Sozialen Arbeit, der fachlichen Beratung, der professionellen Begleitung und der Realisierung von Entwicklungsprozessen in Organisationen bis hin zur gezielten Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Allerdings – das sei an dieser Stelle bereits erwähnt – war der Umfang der wissenschaftlichen Begleitung gerade bei der Analyse der erzielten Ergebnisse größer, als beim Start des Projektes angenommen.

4.6. finanzielle und personelle Ausstattung

Die Finanzierung der IBN erfolgt durch das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (MS), von 2004 bis 2010 als Modellprojekt im Sinne des § 85 Abs. 2 Ziffer 4, seit Mitte 2010 als reguläres Projekt im Rahmen und als Basis der neu aufgebauten Landesjugendhilfeplanung¹³. Zudem unterstützt das Land die IBN seit 2004 durch nominell insgesamt 1,6 VZE für die fachliche Steuerung, die im LS angesiedelt sind.¹⁴

5. Die vier Phasen der IBN

Bevor die IBN wirklich beginnen konnte, erfolgte im Sommer 2004 eine Art „Werbekampagne“ bei den niedersächsischen Jugendämtern. Dazu fand zunächst eine Vortragsveranstaltung am 28. September 2004 in Hannover statt, in der die Idee der IBN und das grundlegende Konzept vorgestellt und Fragen beantwortet wurden. Im

¹³ Die Kosten für die wissenschaftliche Begleitung der Vergleichsringe durch die GEBIT werden durch eine jährliche Umlage in Höhe von 500 Euro je Jugendamt getragen.

¹⁴ Natürlich ist es im mehrjährigen Projektverlauf insbesondere durch Personalwechsel zu Vakanzen gekommen. Esgelang jedoch jederzeit, trotz aller Probleme eine sachgerechte Projektsteuerung zu gewährleisten.

Anschluss daran erfolgten in den vier seinerzeitigen niedersächsischen Regierungsbezirken Regionaltagungen mit den dortigen Jugendamtsleiterinnen und -leitern, in denen nicht nur auf das grundlegende Konzept, sondern auch auf Fragen der Zusammenarbeit, der Datensicherheit und Dateneingabe und des vertraulichen Umgangs mit den von den Jugendämtern eingegebenen internen Daten näher eingegangen wurde.



Vor allem wurde die Befürchtung geäußert, es werde analog den bekannten Rankings, beispielsweise von Hochschulen, in Folge der vorliegenden Daten dann zu einem qualitativen Ranking der niedersächsischen Jugendämter kommen, was einen erheblichen Rechtfertigungs- aber auch Kostendruck auslösen könnte. Dabei wurde vor allem immer wieder betont, dass die Daten aus dem Zusammenhang gerissen und von Personen außerhalb des Jugendamtes wie dem Kämmerer oder „der Politik“ bewertet und zur Grundlage von Entscheidungen gemacht werden könnten. Das wurde als kritisch angesehen, weil dabei oft der fachliche Zusammenhang aus dem Blick gerate. Außerdem fehlte den meisten Jugendamtsleitungen zunächst die Vorstellung, wie ihnen die so erhobenen und vergleichbaren Daten tatsächlich die Steuerung erleichtern könnten.

Eine signifikante Zahl von Leitungen vertrat in diesen Tagungen zudem dezidiert die Auffassung, gerade im Bereich Hilfen zur Erziehung habe das Jugendamt so gut wie keine eigenen Steuerungsmöglichkeiten, sondern reagiere nur auf gesellschaftliche Entwicklungen. Dies zu widerlegen und damit eine bessere Position gegenüber der eigenen Verwaltung und der Politik zu haben, war durchaus ein intendiertes Ziel der IBN.

Nach dieser Werbekampagne wurde das Projekt offiziell ausgeschrieben und fand dabei die bereits oben angesprochene überraschend große Resonanz¹⁵.

Am 15. Dezember 2004 fand in Hannover die Auftaktveranstaltung und damit der offizielle Startschuss zur IBN zusammen mit den Jugendämtern statt, die sich für das Projekt inzwischen fest angemeldet hatten. Mit der ersten AG-Sitzung am 27. Januar 2005 trat die IBN damit in die Arbeitsphase ein.

Als die Integrierte Berichterstattung in Niedersachsen begann, war der erforderliche zeitliche Aufwand und die Prozessdynamik nicht wirklich erkennbar und auch das formulierte Ziel eines Steuerungssystems blieb reichlich vage. Zunächst als Modellprojekt über einen Zeitraum von drei Jahren angelegt, wurde dieser Zeitraum schließlich auf sechs Jahre verlängert, um die Möglichkeit einer Konsolidierung und Vertiefung zu erreichen. Bei einer Rückschau auf diesen Modellprojektzeitraum lassen sich modelltypisch vier Projektphasen erkennen:

¹⁵ Nach interner Einschätzung auf Grund der Erfahrungen aus der „Werbekampagne“ und der teilweise skeptischen Grundstimmung war im LS mit einer Beteiligung von bis zu 25 Jugendämtern gerechnet worden.

1. Die **Definitionsphase**, in der zunächst die Ziele und Kennzahlen des Projektes festgelegt wurden
2. die **Erklärungs- und „Aha“-Phase**, in der die ersten Ergebnisse der Datenerhebungen gesichtet, verglichen und auch durchaus kontrovers diskutiert wurden
3. die **Erkenntnisphase**, in der erste Zusammenhänge zwischen Daten und der fachlichen Arbeit innerhalb der Jugendämter, vor allem in einem Vergleichsprozess zwischen Jugendämtern herausgearbeitet wurden,
4. die **Steuerungsphase**, in der erste Versuche unternommen wurden, um Instrumente zur fachlichen Steuerung in den Jugendämtern auszuprobieren,

Die Phasen 3 und 4 gehen ineinander über, dauern heute noch an und entstehen auch immer wieder neu, weil es ständig neue Erkenntnisse gibt und diese dann auch zu neuen Steuerungsideen führen. Dies geschieht im Sinne eines Rückkopplungssystems. Während der Steuerung entstehen immer wieder neue Erkenntnisse, die dann wieder zu Veränderungen in der Steuerung und zu neuen Steuerungsansätzen führen. Daher bleibt die IBN ein dynamisches System.

a. Die Definitionsphase

Die erste Aufgabe der IBN-AG bestand darin, Ziele und Kennzahlen und damit eine gemeinsame Arbeits- und Vergleichsbasis zu schaffen.

Vor einem Einstieg in die Ziel- und Kennzahlendefinition auf der Basis der Balanced-Score-Card mussten jedoch zunächst Sozialstrukturkennzahlen entwickelt werden. Das Ziel dieses ersten Schrittes bestand darin, den Zuständigkeitsbereich eines jeden Jugendamtes so genau wie möglich zu beschreiben, um damit mögliche Wechselwirkungen zwischen sozialer Struktur des Jugendamtsbereiches und Jugendhilfeleistungen überhaupt untersuchen zu können.



Die erste Arbeitsgruppensitzung 28. Januar 2005



Der Versuch, die Arbeitsergebnisse zusammenzuführen, 28. Januar 2005

Grundlegende These der IBN und der Jugendämter war (und ist nach wie vor), dass die Sozialstruktur einen wesentlichen, möglicherweise sogar bestimmenden Einfluss auf die Jugendhilfeleistungen eines Jugendamtes und die damit entstehenden Kosten hat.

Daher war es aber auch von Anfang an das Bestreben, nicht nur „belastende“ Sozialraumfaktoren wie Armut, Kriminalität oder Arbeitslosigkeit zu erfassen, sondern mit möglichst vielen Kennzahlen den Sozialraum so vollständig wie möglich zu beschreiben.

Nach einer intensiven Diskussion wurden schließlich etwas mehr als siebzig Kennzahlen aus verschiedenen Bereichen definiert¹⁶.

Bei den Bevölkerungskennzahlen werden daher nicht nur die reinen Einwohnerzahlen eingegeben, sondern auch Daten, die Rückschlüsse auf die Altersgliederung, aber auch die Bevölkerungsentwicklung in den kommenden Jahrzehnten¹⁷ zulassen.

Die Diskussion über die Datenquellen

Zur Beschreibung der sozialen Lage der Menschen werden die Einkommenssituation, die Beschäftigungslage, die Arbeitslosigkeit ebenso erfasst wie die Frage, ob es sich um einen produktions- oder dienstleistungsorientierten Sozialraum handelt. Da zunächst die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit wegen der in diesem Zeitraum erfolgten Umstellung der Berechnungsgrundlagen nicht verfügbar waren, wurden zunächst die zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Daten (Bezug von Sozialhilfe) zur Erfassung der Armutslage herangezogen. Auch Bildungsdaten sind Bestandteil der Sozialstrukturkennzahlen der IBN, auch wenn sich hier in Folge des Schulstandortprinzips eine Problematik ergibt¹⁸.

Ein grundsätzliches Problem bei der Definition der erforderlichen Kennzahlen sind die Datenquellen und deren Verfügbarkeit. Zunächst muss festgehalten werden, dass viele der Daten von Institutionen und Einrichtungen erhoben werden, um deren statistische Zwecke zu unterstützen (wie bei den Bildungsdaten eben erläutert). Zudem bestand und besteht das Bestreben der IBN, den Sozialraum eines Jugendamtes abzubilden. Dabei ergeben sich örtliche Zuschnitte, die zum einen nicht immer mit der kommunalen Gliederung Landkreis oder kreisfreie Stadt übereinstimmen müssen¹⁹ und zum anderen mit den Erfassungsbereichen und regionalen Strukturen anderer Institutionen (wie der Bundesagentur) nicht immer identisch sind. Es bedarf eines teilweise erheblichen Bearbeitungsaufwandes, um diese Sozialstrukturdaten so zu berechnen, dass sie in das Schema der IBN passen. Darüber hinaus liegen manche Daten erst im Verlaufe eines Kalenderjahres und dann auch noch zu unterschiedlichen Zeitpunkten vor, so dass es Jahr für Jahr bis weit in den Herbst hinein andauert, bis die Sozialstrukturkennzahlen vollständig im Datensystem der IBN eingegeben sind.

¹⁶ Die Zahl wäre noch größer geworden, wenn sich diejenigen durchgesetzt hätten, die so gut wie alle Zahlen aufgeschlüsselt nach Männern/ Frauen oder Jungen/ Mädchen und Migrationshintergrund für erforderlich hielten; die IBN konzentriert sich in dieser Frage auf die Sozialstrukturkennzahlen, in denen dies von besonderer Bedeutung ist. Dies gilt insbesondere für Bildungskennzahlen.

¹⁷ Die aktuelle 12. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes in Zusammenarbeit mit den statistischen Landesämtern geht bis zum Jahr 2060, vgl. u.a. Statistisches Bundesamt. Pressemitteilung Nr.435 vom 18.11.2009: „Im Jahr 2060 wird jeder Siebente 80 Jahre oder älter sein“

¹⁸ Die Schulabschlüsse werden für den Standort der Schule ausgewiesen; befinden sich weiterführende Schulen in einer kreisfreien Stadt innerhalb eines Landkreises, sind die Abschlusszahlen in der Stadt höher, als es den tatsächlich dort wohnenden Schülerinnen und Schülern entspricht, gleiches gilt umgekehrt für den umgebenden Landkreis. Da auf die Bildungsdaten jedoch wegen der herausgehobenen Bedeutung nicht verzichtet werden konnte, wird diese im Einzelfall auftretende Abweichung in Kauf genommen.

¹⁹ In Niedersachsen gibt es eine Reihe von Jugendämtern in kreisangehörigen Städten; deren Sozialraum muss aus dem Sozialraum des umgebenden Landkreisjugendamtes „herausgerechnet“ werden.

Dabei werden nur die Einwohnerdaten von den Jugendämtern selbst in das Daten-system eingegeben, alle anderen Eingaben erfolgen inzwischen durch die GEBIT, da diese auf Grund zahlreicher Kennzahlenprojekte über die erforderliche Kompetenz verfügt, die „Tücken“ der verschiedenen Datenquellen erkennen und ausmerzen zu können.

Die so erfassten Sozialstrukturkennzahlen bildeten die Grundlage für die Berechnung der oben bereits erwähnten Vergleichsringe mittels der statistischen Verfahren der Faktoren- und Clusteranalyse.

Ziel- und Kennzahldefinition

Noch weitaus anspruchsvoller war die Definition von Zielen und Kennzahlen für die vier Felder der Balanced Scorecard. Auf Vorschlag der GEBIT verständigte sich die IBN-AG darauf, die vier klassischen Felder Wirtschaftlichkeit, Auftragserfüllung, Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit zur Grundlage der weiteren Definitionen zu machen.

In einem ersten Schritt wurden für den Bereich der Auftragserfüllung Ziele definiert, die sich im Wesentlichen auf die Vorgaben des SGB VIII stützen. Mittels Kartenabfragen und Gruppenarbeiten - nach erfolgter Vorarbeit in den jeweiligen Jugendämtern - verständigte sich die IBN-AG, teilweise nach kontroversen Debatten und einigen Mehrheitsentscheidungen, auf folgende Ziele im Themenfeld Auftragserfüllung:



Vorschlag einer Zieldefinition durch die GEBIT, 13. Oktober 2005



Mühsame Diskussion in der AG, 13. Oktober 2005

Ziel 1: Kindeswohl

Kinder und Jugendliche sind vor Gefahren für ihr Wohl geschützt

Ziel 2: Aufwachsen in der Herkunftsfamilie

Kinder und Jugendliche wachsen in ihren Herkunftsfamilien auf

Ziel 3: Prävention

Prävention geht vor Intervention

Ziel 4: Selbsthilfe, Eigenverantwortung, Erziehungskompetenz ,

Kinder, Jugendliche und Familien sind fähig, sich selbst zu helfen

Ziel 5: Bedarfsorientierung ,

Hilfen zur Erziehung orientieren sich an den Bedarfen von Kindern, Jugendlichen und ihrer Familien. Insbesondere berücksichtigen sie die unterschiedlichen Lebenssituationen und

Interessen von Mädchen und Jungen, Frauen und Männern, Müttern und Vätern (Gender Mainstreaming)

Ziel 6: Partizipation

Kinder, Jugendliche und Familien wirken aktiv an der Auswahl und der Gestaltung von Hilfen zur Erziehung mit

Ziel 7: Ressourcenorientierung

Die Ressourcen von Kindern, Jugendlichen und Familien sowie des sozialen Umfeldes werden bei den Hilfen zur Erziehung genutzt

Ziel 8: "Lebenswelt"-Orientierung

Hilfen zur Erziehung berücksichtigen die Normen und Wertesysteme sowie die Deutungsmuster von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien

Ziel 9: Integration, Schutz vor Benachteiligung

Die Empfänger/innen von Hilfen zur Erziehung sind gesellschaftlich integriert

Ziel 10: Sozialraumorientierung

Angebote der Hilfen zur Erziehung berücksichtigen die besonderen Lebensverhältnisse in den Sozialräumen

Ziel 11: Niedrigschwelligkeit

Der Zugang zu Hilfen zur Erziehung ist bekannt und wird in Anspruch genommen

In vergleichbarer Weise wurden auch die Ziele zu den drei anderen Feldern der Balanced-Score-Card definiert, wobei die Zahl der Ziele bei der Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit deutlich geringer ist und sich z.B. bei der Kundenzufriedenheit auf die Aspekte Wertschätzung, Problemlösungsbeitrag, Beteiligung und Nachvollziehbarkeit beziehen.

In einem weiteren Schritt wurden bis zum Ende des Jahres 2005 die zur Beschreibung der erarbeiteten Ziele erforderlichen Kennzahlen erarbeitet. Besonderer Wert wurde dabei darauf gelegt, diese Kennzahlen sehr genau zu beschreiben, die Datenquellen genau anzugeben und eindeutige, auch nach einem Jahr bei der dann erneut vorzunehmenden Eingabe nachvollziehbare Definitionen zu wählen. Gerade so sensible Daten wie Personalkosten mussten trennscharf definiert werden, um z.B. zu vermeiden, dass Overheadkosten in unterschiedlicher Weise verstanden und eingegeben werden; dieses hätte (und hat in der ersten Zeit) das Ergebnis verfälscht. Auch scheinbar einfache fachliche Definitionen wie beispielsweise die Zahl der „wie geplant beendeten Hilfen“ haben ihre Tücken, da es ein unterschiedliches Verständnis des Begriffes „wie geplant“ gab, ein Problem, mit dem auch die offizielle Jugendhilfestatistik immer wieder zu kämpfen hatte und nach wie vor hat.

Um dies zu vermeiden und eine weitgehend ähnliche Datenerfassung zu ermöglichen, wurden die Kennzahldefinitionen, die Datenquellen und Erhebungszeitpunkte in einem schriftlichen Glossar genau angegeben.

Insgesamt nahm es mehr als ein Jahr in Anspruch, die Ziele und Kennzahlen zu erarbeiten und genau zu definieren, in teilweise mühsamen und für alle Beteiligten anstrengenden Arbeitsprozessen. Es wäre möglicherweise einfacher und vordergründig schneller gewesen, Ziele und vor allem Kennzahlen in Arbeitsgruppen erarbeiten zu lassen. In der Rückschau hat sich aber dieser langsame und mühsame Prozess der Kennzahlenerarbeitung als stabile Grundlage der IBN erwiesen. Gerade weil er so sorgfältig durchgeführt wurde, manche Diskussionsschleife gedreht wurde (oder werden musste) und alle Jugendämter im gesamten Erarbeitungsprozess beteiligt waren, genießen die Kennzahlen eine hohe Akzeptanz und Legitimation. Der ab und

zu gemachte Versuch einzelner Jugendamtvertreterinnen oder –vertreter, Kennzahlen verändern, erweitern oder reduzieren zu wollen erwies sich –sofern er nicht sehr gut begründet war – als schwierig, weil immer wieder der Hinweis gemacht wurde, die Kennzahlen seien gemeinsam unter großem Aufwand erarbeitet worden und daher zunächst Geschäftsgrundlage.

Natürlich besteht die Möglichkeit, Kennzahlen zu verändern oder aus dem System zu entfernen, wenn sich im Alltag herausstellt, dass sie nicht sinnvoll sind oder ihre Aussage wenig brauchbar ist. Aber derartige Veränderungen müssen immer zumindest mit der Mehrheit der Jugendämter erfolgen. Das verleiht dem System IBN ein hohes Maß an Stabilität und Kontinuität, ohne dass das System zu starr und damit unflexibel wird.

Mit dem Abschluss dieser Definitionsphase stand der IBN nun das Werkzeug für vergleichende und vertiefende Analysen zur Verfügung. Die GEBIT entwickelte eine Internet-gestützte Datenbankanwendung, in der alle Jugendämter ihre eigenen Daten eingeben und auch entsprechende Reports erhalten können.²⁰

Exkurs: Die Vergleichsringe

Um einen fachlichen Vergleich der auf der Basis der erarbeiteten Kennzahlen eingegebenen Daten zu ermöglichen, erschienen die bis dahin entwickelten Arbeitsformen nicht effizient genug. Daher wurden auf der Basis der vorhandenen Sozialstrukturdaten die Jugendämter, wie bereits oben beschrieben, zu Vergleichsringen zusammengefasst. Insgesamt ergaben sich acht Vergleichsringe mit einer Größe von vier bis zu zehn Jugendämtern. Dabei stieß die Zuordnung zunächst nicht überall auf Zustimmung. Vor allem wurde von Jugendämtern die Forderung erhoben, nicht die Sozialstrukturdaten, sondern die Jugendhilfedaten (wie Fallzahlen, Kosten, Personalausstattung, Ähnlichkeit in der Organisationsstruktur zur Grundlage) der Zuordnung zu machen. Zum einen war es ungewohnt, sich künftig mit Jugendämtern außerhalb der gewohnten regionalen Zuordnung in einem Arbeitsgremium wiederzufinden. Immerhin sollte in diesen Vergleichsringen ja auf der Basis der Kennzahlenvergleiche auch über Interna der Jugendämter gesprochen werden können.

Zudem fanden sich Jugendämter mit sehr unterschiedlicher Größe in einem Vergleichsring wieder, was Zweifel an einer tatsächlichen Vergleichbarkeit hervorrief. Schließlich gab es auch die Situation, dass Jugendämter miteinander in einem Vergleichsring zusammen waren, zwischen denen es finanzielle Ausgleichszahlungen oder andere unmittelbare Beziehungen gab. Auch die unterschiedliche Größe der Vergleichsringe gab Anlass zur kritischen Beurteilung des Ergebnisses²¹.

Seitens der GEBIT und des LS wurde und wird jedoch mit einer gewissen Hartnäckigkeit an dieser Form der Zuordnung festgehalten. Gerade um Beliebigkeiten auszuschalten und Zuordnungen nach regionaler Verteilung oder Gewohnheit zu verhindern, werden auch vereinzelt auftauchende, manchmal sehr drängend vorgetragene Wechselwünsche in der Regel abgelehnt. Der objektive Zuordnungsmaßstab hat sich

²⁰ Der Versuch, diese Datenbankanwendung eines vom Land finanzierten Projektes auf einem Server des Landes zu installieren, scheiterte in der Zusammenarbeit mit dem heutigen LSKN an offenbar unüberwindbaren und schwer nachvollziehbaren organisatorischen und Datenschutzgründen; nach fast einem Jahr erfolgloser Versuche, das LSKN zu einer Umsetzung zu bewegen, wurde die Datenbank auf einem externen privaten Server installiert.

²¹ Die GEBIT weist in diesem Zusammenhang immer wieder darauf hin, dass die Berechnung nach rein mathematisch-statistischen Verfahren erfolgt ist, lediglich die mögliche Höchstzahl der Vergleichsringe ist vorgegeben worden.

in den vergangenen Jahren tatsächlich als belastbare Grundlage für die teilweise kritischen und kontroversen Fachdiskussionen erwiesen und wurde nach einer kurzen Eingewöhnungsphase von der weitaus überwiegenden Mehrzahl der Jugendämter nicht in Frage gestellt. Unbequemen fachlichen Diskussionen kann auf Grund dieser Zuordnung nach soziostruktureller Ähnlichkeit nicht mehr ohne Weiteres mit der Begründung „man sei ja nicht vergleichbar“ ausgewichen werden.

Zudem erweist sich gerade die gegenüber der regionalen Zuordnung andere Zusammensetzung nach Einschätzung einer Reihe von Jugendamtsleitungen als hilfreich, weil damit Kontakte zu Jugendämtern entstanden sind, mit denen zuvor weniger oder gar kein Kontakt bestanden hatte. Schließlich gilt nach wie vor die Grundannahme, dass die sozialstrukturellen Bedingungen eines Jugendamtsbezirkes wesentlicher, wenn auch nicht einziger Grund für die Erbringung bestimmter Jugendhilfeleistungen ist.

Allerdings erwies sich die Vorstellung, die GEBIT müsse nur die ersten zwei Sitzungen der Vergleichsrings betreiben und diese würden dann ohne wissenschaftliche Begleitung selbständig weiter arbeiten, schnell als Illusion. Zur vertieften Kennzahlenanalyse und Bereitstellung von Auswertungsinstrumenten fehlen dem LS und den Jugendämtern die erforderliche sozialwissenschaftliche Kompetenz und vor allem Projekterfahrung. Es ist mit hoher Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass die Arbeit der Vergleichsrings und damit eines wesentlichen Strukturelementes der IBN ohne sozialwissenschaftliche Unterstützung längst zum Erliegen gekommen wäre oder sich auf einen jährlichen Kennzahlenvergleich mit oberflächlichen Erklärungsversuchen beschränken würde.

b. Die Erklärungs- und „Aha“-Phase“

Es bestand nach der Kennzahldefinition und der Zuordnung der Jugendämter zu den Vergleichsrings eine große Erwartung an die Vorlage des ersten Kennzahlenreports. Im Herbst 2006 konnte die GEBIT dann die ausgewerteten Kennzahlen für jeden Vergleichsring vorlegen, wobei diese in identischer Weise aufgebaut waren. Neben dem jeweiligen Kennzahlbezogenen Minimal- und Maximalwert für die gesamte IBN finden sich auch die Minimal- und Maximalwerte des eigenen Vergleichsrings. Zudem wird der Mittelwert für die IBN und den jeweiligen Vergleichsring ausgewiesen. Darunter sind dann in alphabetischer Reihenfolge die Jugendämter mit ihren jeweiligen Werten aufgeführt. Dadurch lässt sich bezogen auf ein Ziel und die dazu gehörigen Kennzahlen sehr schnell erkennen, wo das eigene Jugendamt im Vergleich zu den anderen Jugendämtern des Vergleichsrings und zur gesamten IBN steht, wobei nicht selten die Mittelwerte als erste und wesentliche Orientierungsgröße genutzt werden.



Die jedes Jahr erstellten Reports sind das Datenherzstück der IBN. Hier findet sich in langen

Zahlenreihen der zusammengefasste Überblick über die Jugendhilfe in Niedersachsen. Für die IBN-Eingeweihten bedarf es inzwischen nur noch eines kurzen Blickes auf die Zahlenreihen, um die Kernfragen und Entwicklungen überblicken und einschätzen zu können. Das hat zwei Gründe: zum einen ist den IBN-Beteiligten die Systematik und die Aussage dieser Zahlenreihen inzwischen „in Fleisch und Blut“ übergegangen, zum anderen ist allen Beteiligten die inhaltliche Diskussion aus ihren Vergleichsringen und der IBN bekannt, so dass sie sehr schnell wissen, welche Zahlenreihen die zentralen Frage- und Problemstellungen enthalten.

So zentral diese Zahlenkolonnen sind und so schnell sie inzwischen gelesen und interpretiert werden können, so schwierig ist es bisweilen, Außenstehenden die entsprechenden Botschaften zu vermitteln. Dies hat seine Ursache vor allem in der Tatsache, dass die IBN vor allem dem einzelnen Jugendamt Unterstützung bei der Steuerung liefern soll und es gerade nicht das erstrangige Ziel der IBN war und ist, „schicke Hochglanzberichte“ zu liefern.

Durch diese Herangehensweise wirken die Beteiligten möglicherweise ein wenig wie Mitglieder einer geheimen Bruderschaft, die nur den Eingeweihten bekannte Zeichen und Botschaften miteinander austauschen, die aber für Nicht-Eingeweihte das Buch mit den sprichwörtlichen sieben Siegeln²² bleiben.

		1.		1.1		2.		3.1		3.2		3.3	
		Anzahl Einwohner mit Hauptwohnsitz		Anzahl Einwohner mit Hauptwohnsitz im Landkreis gesamt		Einwohnerdichte		Anteil unter 6-Jähriger		Anteil unter 18-Jähriger		Jugendquote	
		Anzahl		Anzahl		/km2		%		%		%	
		Jahr		Jahr		Jahr		Jahr		Jahr		Jahr	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
IBN	Gültige N	51	56	9	9	50	55	51	56	51	56	51	56
	Mittelwert	137.754	132.109	281.612	281.791	368,2	404,5	5,1	5,0	18,2	17,7	38,6	37,8
	Stdabw.	89.082	90.033	324.855	323.562	487,1	483,6	0,5	0,5	1,9	1,9	4,1	4,2
	Maximum	509.468	510.809	1.119.601	1.119.831	2.495,7	2.502,2	6,6	6,6	23,2	23,2	48,0	48,0
	Minimum	40.084	23.356	55.533	75.554	45,0	44,8	4,0	3,9	14,3	14,1	27,2	26,9
Vergleichsring 8	Gültige N	13	13	2	2	12	12	13	13	13	13	13	13
	Mittelwert	169.747	169.377	225.645	224.798	130,3	130,0	5,6	5,5	20,2	19,8	42,2	41,4
	Stdabw.	72.858	72.549	124.704	124.875	50,4	50,1	0,5	0,5	1,4	1,6	2,5	3,0
	Maximum	358.852	358.236	313.824	313.098	251,4	250,1	6,6	6,6	23,2	23,2	48,0	48,0
	Minimum	84.107	83.103	137.466	136.498	75,5	75,0	5,0	4,8	18,6	18,0	39,2	38,0
	Landkreis Diepholz	219.545	216.160			110,4	108,7	5,2	4,9	19,5	18,0	41,6	38,0
	Landkreis Embsand	261.405	260.844	313.824	313.098	96,6	96,4	5,9	5,8	21,2	20,7	44,0	43,2
	Landkreis Gifhorn	174.837	175.725			111,9	112,4	5,5	5,3	20,0	19,5	41,5	40,3
	Landkreis Gräfschaft-Bentheim	84.107	83.103	137.466	136.498	101,2	100,0	5,9	5,8	21,0	21,2	43,7	44,4
	Landkreis Oldenburg	126.777	129.784			119,3	122,1	5,3	5,1	19,7	19,0	40,8	39,2
	Landkreis Osnabrück	358.852	358.236			169,2	168,9	5,8	5,7	20,7	20,2	43,5	42,7
	Landkreis Osterholz	113.345	113.082			5,0	4,8	18,6	18,2	39,4	38,8	49,2	48,2
	Landkreis Peine	134.257	133.563			251,4	250,1	5,2	5,0	18,8	18,5	39,6	39,1
	Landkreis Rotenburg (Wümme)	165.074	164.606			79,7	79,5	5,7	5,5	20,6	20,1	43,2	42,5
	Landkreis Soltau-Fallingb.ostel	141.455	140.596			75,5	75,0	5,2	5,0	18,7	18,3	39,9	39,4
	Landkreis Verden	133.783	133.829			164,6	164,7	6,3	6,2	22,0	21,8	43,9	43,9
	Landkreis Verden	136.007	135.111			172,7	171,5	5,3	5,2	18,8	18,6	39,2	39,1
	Landkreis Cloppenburg	157.268	157.268			110,9	110,9	6,6	6,6	23,2	23,2	48,0	48,0
	Landkreis Ammerland												38,0

Typischer Reportbogen; eine Excel-Tabelle, die alle zusammengetragenen Kennzahlen in langen Kolonnen ziemlich unanschaulich enthält.

Nicht nur einmal fiel in Gesprächen mit den „Nichteingeweihten“ das Wort vom Datenfriedhof beim Blick auf die Datenreihen. Auch wenn das Bild aus Sicht der IBN falsch ist, weil die Daten ja innerhalb der IBN „leben“ und auch außerhalb der IBN

²² Wobei eigentlich, folgt man dem Johannesevangelium, die Sieben Siegel besser nicht aufgebrochen werden, weil das dann die Apokalypse auslöst

Leben entfalten sollen, versteckt sich hinter diesen Aussagen die immanente Kritik, dass mit diesen Daten außerhalb der IBN niemand so recht etwas anfangen könne. Diese Kritik ist insoweit berechtigt, dass es bislang noch nicht hinreichend gelungen ist, die Datenkolonnen in verständliche textliche und grafische Darstellungen mit den wesentlichen Aussagen, den signifikanten Veränderungen zum Vorjahr zu übersetzen und diese zu interpretieren. Nach wie vor ist die IBN ein stark nach innen gerichtetes System, das den bislang erreichten Erkenntniswert noch nicht ausreichend nach außen transportiert hat. Auch wurden die IBN-Vertreterinnen und -vertreter in den Jugendämtern auch bislang nicht hinreichend mit dem erforderlichen Rüstzeug dazu ausgestattet²³.

Die erforderlichen Schulungen, um die Daten auszuwerten, aufzubereiten und damit arbeiten zu können, konnten in Folge der anderweitig gebundenen Personalkapazitäten nicht angeboten werden; zudem arbeiten offenbar auch nicht alle Jugendämter mit den Daten.

Die ersten Reports lösten zunächst erhebliche Irritationen aus. Zum ersten Mal waren die Jugendämter in der Lage, auf grundsätzlich gleicher Datengrundlage Vergleiche anzustellen. Da in den Vergleichsringen zudem, wie bereits weiter oben ausgeführt, Jugendämter mit vergleichbaren oder sozialstrukturellen Bedingungen in den Vergleich eintreten konnten, stießen die Daten an einigen Stellen auf erhebliches Befremden. Die Abweichungen erwiesen sich als weitaus größer, als es auf Grund der vorgegebenen Rahmenbedingungen erklärbar war. Bei bestimmten Fallarten (ambulante Hilfen, Hilfen nach § 35 a SGB VIII) gab es extremen Differenzen zwischen den Minimal- und den Maximumwerten²⁴. Auch bei den Kosten pro Fall zeigten sich Unterschiede, die erklärungsbedürftig waren.

Einige „Ausreißer“ im Datentableau ließen sich aufklären, da im ersten Durchlauf doch noch zahlreiche Daten falsch eingegeben worden waren. Das lag zum einen an unterschiedlich verstandenen Definitionen (die in Folge dieser Erfahrungen dann noch einmal nachgeschärft werden mussten), zum zweiten daran, dass es unterschiedliche Zähl- und Verfahrensweisen gegeben hatte und zum Dritten daran, dass in vielen Jugendämtern die dort verwendete Software zur Dokumentation von HzE-Leistungen nicht kompatibel mit dem IBN-Datenerfassungssystem war. In einigen Jugendämtern erfolgten die Erfassungen noch mit der Hand und den im Arbeitsfeld tätigen Kolleginnen und Kollegen musste erst nahegebracht werden, was sie jetzt zu erfassen und weiterzugeben hatten.

Dennoch konnten diese Umsetzungs- und Erfassungsschwierigkeiten, die im ersten Jahr einer so umfassenden und neuen Prozedur nicht wirklich überraschend waren, viele der Unterschiede nicht erklären.

Daher begannen verschiedene Diskussionsprozesse mit dem Versuch, Erklärungsansätze für die unterschiedlichen Fallzahlen zu finden. So wurden Verfahren z.B. der Hilfeplanfeststellung verschiedener Jugendämter ebenso erläutert wie die Vorge-

²³ Es gibt natürlich Veröffentlichungen wie den Zwischenbericht und den Bericht über Steuerungsmöglichkeiten in der Jugendhilfe, der auch den Hauptverwaltungsbeamten zugegangen ist; diese Berichte sind aber nach wie vor sehr theoretisch, bedürfen einer Ergänzung z.B. der jährlichen Dateninterpretation und einer Sicht auf das jeweilige Jugendamt.

²⁴ So lag z.B. in einem Vergleichsring im Jahr 2006 der Minimal-Wert bei 3,1 Hilfen nach § 35 a pro 1.000 Kinder- und Jugendliche, während der Maximal-Wert bei 12,4 Hilfen lag, im Jahr 2009 betrugen im selben Vergleichsring die Werte 3,8 und 14,9, haben sich also nicht verändert. Das lässt sich durch offenbar deutlich unterschiedliche fachliche Konzepte erklären.

hensweise bei Teilleistungsstörungen sowie die teilweise erheblich voneinander abweichenden Personal- und Finanzstrukturen.

In einer ersten Runde stellten die Jugendämter sich gegenseitig ihre Organisations- und Ablaufstrukturen vor, in der Erwartung, in möglicherweise unterschiedlichen Strukturen Erklärungsmuster für die beobachteten Unterschiede finden zu können.

In einem anderen Schritt wurden anonymisierte Hilfepläne einzelner Jugendämter ausgetauscht und versucht, auf dieser Basis im eigenen Jugendamt zu einer Einschätzung des erforderlichen Hilfebedarfes zu kommen.

Ebenso wurde untersucht, wie Hilfeplankonferenzen organisiert sind und wie in derartigen Konferenzen der Weg zur jeweiligen Hilfeentscheidung ist. Außerdem wurde intensiv über Rolle und Aufgabe von Leitung und das Maß der Einflussnahme auf das operative Geschäft diskutiert.

Angesprochen, wenn auch noch nicht im Detail untersucht, wurde auch, welchen Einfluss die Angebote freier Träger im Einzugsbereich der Jugendämter auf die Definition und Gewährung von Hilfen hat. Insbesondere bei der Frage ambulanter oder teilstationärer Hilfen oder der Entscheidung, ob eine Eingliederungshilfe gem. § 35 a SGB VIII erforderlich ist, könnte das Vorhandensein entsprechender Trägerangebote oder entsprechender Fachleute vor Ort einen signifikanten Einfluss darauf haben, welche Hilfen ein Jugendamt gewährt oder welche nicht.

Wenig überraschendes, in dieser Deutlichkeit aber durchaus erhellendes Ergebnis war, dass es in den 53 an der IBN beteiligten Jugendämtern eine fast nicht überschaubare Vielzahl von Organisationsstrukturen, Verfahren und Leitungsmethoden gab und gibt, die offenbar einen erheblichen Einfluss auf die Gewährung der Jugendhilfe haben. Die idealtypische Situation, dass es für einen Leistungsberechtigten egal sein müsste, in welchem Jugendamt in Niedersachsen er seinen Leistungsantrag stellt, gibt es in der Realität so nicht.

An dieser Stelle sei aber auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es nicht das Ziel der IBN ist, durch Zahlenvergleiche und daraus resultierende fachliche Diskussionen gerade auch vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverantwortung eine Egalisierung der Niedersächsischen Jugendhilfe zu erreichen. Vordringlich ist das Sichtbarmachen von Unterschieden, um damit die Plattform für fachlichen Austausch, Bewusstmachen eigener Strukturen und die Möglichkeit kollegialer Beratung auf sachlich begründeter und vergleichbarer Grundlagen zu bieten. Zudem ergibt sich damit die Möglichkeit, sich über die fachlichen Standards professionellen Handelns in der Jugendhilfe zu verständigen.

c. Die Erkenntnisphase

Nachdem es in mehreren Vergleichsring- und AG-Sitzungen gelungen war, die Zahlen zumindest zu erklären oder Erklärungsansätze für Abweichungen zu finden, gab es eine neue Phase der IBN, in der mit verschiedenen Untersuchungsansätzen der Versuch unternommen wurde, Zusammenhänge zu erklären oder Gründe für die Abweichungen zu finden. Hinter diesen Versuchen steckt die Überlegung, dass es zur sinnvollen Steuerung in der Jugendhilfe unerlässlich ist, die Steuerungsmöglichkeiten – also die Stellschrauben des Systems - offenzulegen. Nur so lassen sich Anstrengungen vermeiden, die sich letztlich als wirkungslos erweisen, weil es die vermuteten Zusammenhänge gar nicht gibt.

Eine der ersten größeren Untersuchungen in der Erkenntnisphase, der so genannten Phase II der IBN war der Versuch, auf der Basis der inzwischen in der Datenbank enthaltenen umfangreichen Sozialstruktur-, Fach- und Befragungsdaten mittels statistischer Methoden vermutete Zusammenhänge zu untersuchen. Dazu wurden die Jugendämter gebeten, für sie wichtige Fragestellungen zu melden, die daraufhin von der GEBIT nach statistischen Methoden untersucht wurden.

Gerade der Zusammenhang zwischen der Sozialstruktur des jeweiligen Jugendamtsbezirkes und den Jugendhilfeleistungen war dabei von herausgehobenem Interesse, weil ein möglicher Zusammenhang ja die Grundannahme nicht nur der IBN war und ist.

Bei der Untersuchung ergab sich zur großen Überraschung der Jugendamtleitungen ein deutlich geringerer unmittelbarer Zusammenhang zwischen den sozialstrukturellen Gegebenheiten und den jeweilige Jugendhilfeleistungen als erwartet. Zur Erklärung gerade der unterschiedlichen Verteilung der Jugendhilfeleistungen müssen weitere Aspekte wie:

- die Organisationsstrukturen des jeweiligen Jugendamtes
- Veränderungsprozesse in der Ablauf- und Aufbauorganisation des betreffenden Jugendamtes
- Anbieter- und Angebotssituation in der betreffenden Region
- sowie Leitungsverhalten und Organisationskultur im Jugendamt²⁵

herangezogen werden.

Ähnlich kompliziert stellen sich auch andere untersuchte Zusammenhänge dar. So lässt sich die sog. „Kämmerer-These“, dass ein größerer Personalkörper im Jugendamt automatisch zu erhöhtem Fallaufkommen führt, mit den IBN-Daten als offensichtlich falsch überführen. Auch die in Sozialarbeiterkreisen über viele Jahre immer wieder vorgebrachte Theorie, dass ein Ausbau von ambulanten Hilfemaßnahmen gleichsam automatisch zu einem Sinken der stationären Quote führen müsste, kann auf der Grundlage der IBN als nur in Ausnahmefällen zutreffend beschrieben werden. Ebenso ließen sich andere einfache Ursache-Wirkungsbeziehungen wie „Ausländeranteil und Jugendhilfequote“ nicht finden. In der Regel bedurfte es der Einbeziehung einer weiteren Dimension (bei diesem Beispiel Bildungs- und Arbeitslosigkeit), um einen Zusammenhang erklären zu können. Auch bei der Behauptung, dass die Motivation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unmittelbar abhängig von ihrer jeweiligen Arbeitsbelastung ist, ließ sich in dieser Eindimensionalität nicht bestätigen. Leitungsverhalten und Organisationskultur des Jugendamtes sind ebenso wichtige Faktoren, die erheblichen Einfluss auf die Mitarbeiterinnen-/ Mitarbeitermotivation haben können.

Ungeachtet der einzelnen Untersuchungsergebnisse, die hier nicht im Detail vorgestellt werden können, ergab sich die „Ent-täuschung“²⁶ und Ernüchterung, dass „es keine einfachen Abhängigkeitsmechanismen gibt, die die fachlichen Konzepte der Jugendhilfe bestimmen“.²⁷

Trotz dieser differenzierten Ergebnisse gibt es natürlich einen signifikanten Zusammenhang zwischen den sozialstrukturellen Bedingungen, die in einem Jugendamts-

²⁵ Ausführlich dazu: Dr. Friedrich-Wilhelm Meyer/ Elke Bruckner: „IBN – Bericht zur Analyse der Kennzahlen im Rahmen der Phase II des Projektes“ Münster, Oktober 2007, hier S. 56

²⁶ „Ent-täuschung“ mein hier nicht nur die Frustration über ein nicht erwartetes Ergebnis. Gemeint ist hier auch, dass Täuschungen offenbar werden und damit die Möglichkeit gegeben wird, sich stärker an der Realität zu orientieren, was natürlich für eine erfolgreiche Steuerung unverzichtbar ist.

²⁷ Eb. da., S. 95

bezirk gegeben sind und dem Handeln der Jugendämter. Er ist nur nicht so absolut und eindimensional ausgeprägt, wie zuvor vermutet oder von der Verwaltung und Politik der Jugendhilfe unterstellt. Diese Klarstellung ist an dieser Stelle wichtig, weil sich inzwischen bei dem einen oder anderen Beteiligten in der IBN der Sprachgebrauch durchgesetzt hat, es gebe keinen oder keinen signifikanten Zusammenhang zwischen beiden Faktoren, was derart verkürzt eine Fehlinterpretation der Ergebnisse aus der Phase II darstellt.

Ausgehend von den Ergebnissen dieser Untersuchung haben einige Vergleichsringe sich in der Folge intensiver mit der Frage des Leitungseinflusses auf Hilfeplanentscheidungen befasst. Dazu wurden zunächst die jeweiligen Hilfeplanverfahren der beteiligten Jugendämter vorgestellt und in einem zweiten Schritt analysiert, in welchem zeitlichen und inhaltlichen Umfang Leitung unmittelbar oder mittelbar an der Hilfeplanentscheidung beteiligt ist. Unterstützt wurde diese Diskussionsphase durch eine Auswertung von Seiten der GEBIT, in der ein Zusammenhang zwischen den Hilfeplankosten und dem dargestellten Leitungseinfluss untersucht wurde. Auch hier gab es zum einen das Ergebnis, dass Hilfeplanverfahren und Leitungseinfluss in den Jugendämtern höchst unterschiedlich organisiert sind, dass aber durchaus ein Zusammenhang zwischen der direkten Leitungsbeteiligung bei Entscheidungen und der Kostenseite festzustellen ist.

Die Erkenntnisphase ist natürlich nicht beendet, da es immer wieder offene und zu klärende Fragestellungen gibt, die einer Untersuchung bedürfen. So gibt es deutliche Hinweise darauf, dass z.B. die Größe und Organisationsform eines Jugendamtes einen viel geringeren Einfluss auf Jugendhilfeentscheidungen hat, als der jeweilige Mitarbeiter/ die jeweilige Mitarbeiterin und deren fachliches Selbstverständnis.

Nach wie vor noch nicht vertieft untersucht ist der Einfluss der Anbieter- und Angebotsstruktur in der Region auf die Jugendhilfeleistungen. Auch noch nicht geklärt ist die Frage, ob und - wenn ja - welche Fachstandards es in der Fallarbeit gibt und ob es darüber innerhalb des Jugendamtes aber auch zwischen den IBN-Jugendämtern ein vergleichbares gemeinsames Verständnis gibt oder geben kann. Von daher wird sich die Erkenntnisphase auch nicht abschließen lassen, sondern wird sich mit unterschiedlicher Intensität weiter fortsetzen und, wie bereits beschrieben, immer neue Steuerungsimpulse auslösen..

Modellprojekte zur Vertiefung einzelner Erkenntnisprozesse

Ein besonderes Projekt in dieser Erkenntnisphase war der Versuch, sich intensiver dem Thema „Personalbemessung im ASD“ zu widmen. Ausgangspunkt war die Feststellung, dass allein die zahlenmäßige Erfassung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Jugendamtes und der Vergleich z.B. mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Jugendamtsbezirkes oder der individuellen Fallbelastung keine hinreichende Aussage über die tatsächliche subjektive Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Mitarbeiterzufriedenheit ermöglicht.

Zudem bilden die Zahlen einen „Ist-Zustand“ ab, lassen einen möglichen Soll-Zustand (wie immer der auch ausgestaltet sein mag) außer Acht. Daher wurde der Versuch gemacht, die nachstehenden Dimensionen in einem Modellprojekt im Jahr 2009 näher zu untersuchen:

- Definition von Qualitätsstandards zur Erbringung von Hilfen zur Erziehung
- Identifikation von Kernarbeitsprozessen im Rahmen der Erbringung von Hilfen zur Erziehung
- Dokumentation der Zeiteile der Arbeiten
- Beschreibung des Sollzustandes

Zusammen mit zehn Jugendämtern wurden Tätigkeiten von ASD-Mitarbeiterinnen und –Mitarbeitern typisiert²⁸, Arbeitsschritte und Geschäftsprozesse analysiert und dargestellt und schließlich auf dieser Basis in den beteiligten Jugendämtern eine internetbasierte individuelle Zeiterfassung innerhalb des ASD vorgenommen.

Im Ergebnis, das im Mai 2009 in einer IBN-internen und im November 2009 in einer bundesweiten Fachtagung vorgestellt wurde, stellte sich heraus, dass es auch hier von Jugendamt zu Jugendamt deutlich abweichende Zeitverteilungsmuster gab, die einer internen Klärung bedurften. Es war aber im Rahmen dieses Projektes ein Auswertungswerkzeug entwickelt worden, das es grundsätzlich jedem IBN-Jugendamt ermöglichen würde, in vergleichbarer Weise herauszuarbeiten, wie sich die Arbeitszeit der ASD-Mitarbeiterinnen und –Mitarbeiter verteilt. Es ist jedoch nicht gelungen, den Idealzustand einer ASD-Ausstattung zu definieren. Das war auch nicht Anspruch des Modells, wäre aber sicherlich ein gern gesehenes Ergebnis gewesen. Eine all-gemeingültige „Bemessungszahl“ konnte es nicht geben und sie hätte als Ergebnis im Alltag den Jugendämtern auf Grund ihrer höchst unterschiedlichen Ausgangspositionen nicht weitergeholfen.²⁹ (Debatte über das professionelle Selbstverständnis, sowie MA Einschätzung zur eigenen Person).

Derzeit findet ein zweites Projekt statt, dass sich mit der Problematik des höchst unterschiedlichen Umgangs der Jugendämter mit dem Komplex der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII befasst. Ausgangspunkt waren die selbst bei sozialstrukturell ähnlichen Jugendamtsbezirken gravierend abweichenden Fallzahlen bei den „35a-Fällen“, die nur mit unterschiedlichen fachlichen und organisatorischen Entscheidungen innerhalb der Jugendämter, nicht aber mit einem aus der Sozialstruktur erklärbaren Fallaufkommen korrespondieren. Bei der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen nach § 35a SGB VIII gibt es neben der unterschiedlichen Praxis in den Jugendämtern Hinweise, dass die Fallzahlen von der Versorgungssituation im medizinischen Bereich (Nähe zur Kinder- und Jugendpsychiatrie sowie Versorgungssituation mit niedergelassenen Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten usw.) beeinflusst werden.

Ziel des Projektes ist es, Empfehlungen zum gesamten Verlauf einer Hilfe für seelisch behinderte junge Menschen zu entwickeln, von der Information bei Antragstellung, dem gesamten Falleingangsmanagement, der Prüfung der seelischen Gesundheit, der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung und der damit verbundenen Hilfeplanung. Die Empfehlungen sollen unter dem Leitsatz „Junge Menschen mit seelischer Behinderung sind sozial integriert“ alle für diese Form der Eingliederungshilfe relevanten Informationen über rechtliche Grundlagen der Eingliederungshilfe, der ICD 10, die verschiedenen Testverfahren, Fragebögen usw. beinhalten. Die Empfehlun-

²⁸ Dabei wurden auch so scheinbar harmlose Tätigkeiten wie „Teeküchengespräche“, Fahrzeiten u.a. vertieft diskutiert und definiert, um ein möglichst realistisches Bild der täglichen Arbeit im ASD zeichnen zu können.

²⁹ Wie bei dem Buch bzw. Film „Per Anhalter durch die Galaxis“, bei der vom Computer als Antwort auf die Frage „nach dem Leben, dem Universum und dem ganzen Rest“ als Antwort die Zahl 42 ausgeworfen wird, die mit absoluter Sicherheit korrekt, aber völlig unbrauchbar ist, weil die Frage zu Beginn zu unklar war.

gen werden im Jahr 2011 erarbeitet, anschließend intern diskutiert und überprüft und sollen dann im ersten Halbjahr 2012 allen IBN-Jugendämtern zur Verfügung gestellt werden. Natürlich ist auch eine Veröffentlichung über die IBN hinaus vorgesehen, um mit den niedersächsischen Erkenntnissen auch die bundespolitische Debatte mit führen zu können.

d. Die Steuerungsphase

Konzipiert ist die IBN als Steuerungsinstrument für Leitung in Jugendämtern. Dazu bedurfte es zunächst – und das ist vorstehend beschrieben worden - geeigneter Instrumente für die Steuerung, aber auch erster Einschätzungen über Steuerungsspielräume und mögliche Wirkmechanismen. Es ist banal, aber dennoch von Bedeutung: Nur wenn ich weiß, wo Steuerungsspielräume sind und welchen Hebel ich in welcher Weise bewegen muss, um ein mögliches Ziel zu erreichen, gibt es überhaupt die Möglichkeit der Steuerung³⁰. Um jedoch zu steuern, bedarf es mindestens drei Voraussetzungen:

- Ich muss steuern wollen
- Ich muss steuern können
- Ich muss ein Ziel definieren, dass ich ansteuern will.

Im Jahr 2009 wurde in einem Teil der IBN der erste Versuch in diese Richtung unternommen. Dazu begannen Jugendämter, ausgehend von den Kennzahlergebnissen ihres eigenen Jugendamtes im Vergleich zu den Jugendämtern ihres Vergleichsringes Bereiche zu definieren, in denen sie eine Veränderung der Zahlen erreichen wollten (.z.B. Senkung der 35 a-Quote, Reduzierung der stationären Unterbringung o.ä.) und definierten dazu einen Zielwert. Gleichzeitig sollte von der GEBIT untersucht werden, ob es in Folge der angestrebten Veränderung in einem Feld der Balanced-Score-Card zu bemerkbaren Veränderungen in den drei anderen Felder kommen würde. Nach dem Grundprinzip der BSC sind alle vier Felder in einer Balance, aber miteinander verknüpft, so dass Veränderungen in einem Feld eigentlich auch zu Veränderungen in einem oder mehreren der anderen Felder führen müssen. Das sollte an diesem Beispiel praktisch untersucht werden.

Schließlich vereinbarten die Jugendämter, sich gegenseitig auch vorzustellen, mit welchen Maßnahmen sie die angestrebten neuen Zielwerte zu erreichen gedachten. Dieser Prozess ist derzeit nach wie vor im Gang. Er wird noch nicht in allen Vergleichsringen durchgeführt und die vorliegenden Ergebnisse sind noch nicht aussagekräftig genug, um daraus bereits weitere Schlussfolgerungen ziehen zu können. Bemerkenswert ist an diesem Prozess jedoch, dass nach einem längeren Erklärungs- und Erkenntnisprozess nunmehr begonnen wird, das erarbeitete Instrumentarium intensiver zu nutzen, um grundlegender und weitergehender als bislang und vor allem datenbasiert in Jugendämtern zu steuern.

Damit ist die IBN nach nunmehr sechs Jahren an einem Projektziel angekommen, für die Jugendämter ein Steuerungs- und Erkenntnisinstrument zu entwickeln, auch

³⁰ Jeder kennt die Spielsachen für Kleinkinder, bei denen zwar Knöpfe, Hebel und Steuerungsräder vorhanden sind, die aber natürlich keine Wirkung entfalten. Das Kind hat aber in seiner Vorstellung den Eindruck, steuern zu können, auch wenn das der Realität nicht entspricht.

wenn die Gestaltung und die Handhabung bei weitem noch nicht als optimal zu bezeichnen sind.

6. Bewertung der IBN 2004 bis 2010

Als die Integrierte Berichterstattung Niedersachsen als Modellprojekt gem. § 85 Abs. 2 SGB VIII im Jahr 2004 begann, war sie auf einen Zeitraum von drei Jahren ausgelegt. Es wurde zudem erwartet, dass sich 20 bis 30 der damals 63 niedersächsischen Landkreise und Städte mit eigenem Jugendamt an der IBN beteiligen würden. Beide Rahmenbedingungen erwiesen sich als nicht realistisch. Wie bereits weiter oben ausgeführt, bestand schließlich von 53 der insgesamt 61 niedersächsischen Jugendämter der Wunsch an einer Teilnahme. Auch der in Aussicht genommene Zeitrahmen sowie der Projektstatus waren letztlich für den Aufbau eines derart komplexen Steuerungssystems, das zudem noch zusammen mit den Jugendämtern zu entwickeln war, viel zu kurz bemessen.

Gerade der Wunsch fast aller niedersächsischen Jugendämter an einer Beteiligung stellte sich als große Herausforderung für die IBN dar, auch in Folge großer Unterschiede zwischen den Jugendämtern und der damit einhergehenden Leistungsfähigkeit, z.B. an einem so ambitionierten Projekt teilnehmen zu können. .

In der IBN variiert die Einwohnerzahl in den Zuständigkeitsbereichen der beteiligten Jugendämter³¹ insgesamt von 40.084 in der Stadt Laatzen bis zu 509.468 in der Stadt Hannover. In der IBN sind insgesamt 37 Landkreise bzw. deren Jugendämter vertreten, deren Einwohnerzahl zwischen 50.253 im Landkreis Lüchow-Dannenberg und 415.875 Einwohnern in der Region Hannover³² liegen. Gliedert man dies nach Größenordnungen auf, so ergibt sich folgendes Bild:

• Größenklasse 1 (bis 100.000 EW.)	9 Städte, 8 Landkreise
• Größenklasse 2 (100.001 bis 200.000 EW)	6 Städte, 23 Landkreise
• Größenklasse 3 (200.001 bis 300.000 EW)	3 Landkreise
• Größenklasse 4 (über 300.000 EW)	1 Stadt, 2 Landkreise

Hinzu kommen unterschiedliche Größe und Struktur der Städte und Landkreise. Bei den Landkreisen variiert die Einwohnerdichte von 65,9 Einwohnern pro km² im Landkreis Uelzen bis zu 263 Einwohnern je km² in der Region Hannover. Bei den Städten liegt diese Bandbreite bei 324 Einwohnern pro km² in Lehrte bis hin zu 2.496 Einwohnern je km² in der Stadt Hannover.

Auch in der Fläche gibt es bei den Jugendämtern der IBN eine große Bandbreite. Sie reichen von dem „kleinen“ Landkreis Peine in Ostniedersachsen mit einer Größe von 534 km² bis hin zum mehr als fünfmal so großen Flächenlandkreis Emsland im Nordwesten des Bundeslandes mit einer Größe von 2.881,4 km². Bei den beteiligten Städten hat Buxtehude mit 76,49 m² die kleinste Fläche, während Salzgitter mit 223,91 m² flächenmäßig die größte Stadt in Niedersachsen darstellt.

³¹ Stand 2009; auftretende Veränderungen sind für diese Betrachtung unbedeutend.

³² Dabei sind hier nur die Einwohner berücksichtigt, für die das Jugendamt der Region zuständig ist, die Einwohner der Jugendämter in den regionsangehörigen Städten Burgdorf, Laatzen, Langenhagen, Lehrte und Springe sind herausgerechnet worden..

Allein diese wenigen Strukturdaten der IBN-Jugendämter lassen erahnen, wie unterschiedlich die Jugendhilfe aufgestellt sein kann, auch wenn allein die Größe eines Jugendamtsbezirkes nicht allein entscheidend dafür ist. Schon die Personalkörper der Jugendämter sind unterschiedlich, die Herausforderungen weichen deutlich voneinander ab, obwohl es überall um die gleichen fachlichen Themenstellungen geht. So existiert in Städten eher die Ballung verschiedener Problemstellungen, aber auch in der Regel eine große Breite von verfügbaren Angeboten und Möglichkeiten. Dagegen ist in großen Landkreisen zwar die Ballung von Problemlagen nicht ganz so ausgeprägt, oft stellt aber allein die Entfernung (Fahrzeiten) z.B. zum Jugendamt und das fehlende oder schwer zu erreichende Angebot z.B. von Beratungsstellen ein wichtiges Struktur gebendes Moment dar. Darüber hinaus sind die Städte auch für den Kitabereich zuständig, der inzwischen sowohl von der Kostenseite als auch der fachlichen Steuerungsmöglichkeit einen großen Bereich darstellt. Die Landkreise dagegen sind in fast allen Fällen nur für übergeordnete Bereiche wie Kitaplanung oder –fachberatung zuständig, während die eigentliche Aufgabenerfüllung in diesem Jugendhilfefeld den kreisangehörigen Städten und Gemeinden obliegt.

Die Erarbeitung von Zielen und Kennzahlen und die fachlich-inhaltliche Bearbeitung in der Breite und Tiefe wie vorstehend dargestellt erfordert bei über 50 teilnehmenden Jugendämtern mit einer derart unterschiedlichen Struktur aufwändigere Arbeitsstrukturen als es mit 25 Kommunen der Fall gewesen wäre. Das Ansinnen, so weit wie möglich alle Jugendämter auf dem Weg mitzunehmen und vor allem Zweifler, Kritiker und „Abweichler“ zu überzeugen und einzubinden, erforderte zahlreiche Zwischenschritte und mehr Sitzungen, als idealtypisch in der Konzeption der GEBIT und des damaligen Landesjugendamtes vom September 2003 vorgesehen.

Darüber hinaus war ursprünglich daran gedacht, die wissenschaftliche Begleitung nur für die Anschubphase und die Arbeit in der AG sicherzustellen. Der im Projekt entstandene Analysebedarf machte es dann aber, sollte es fachlich qualifiziert und fachlich vertieft erfolgreich weitergeführt werden, unverzichtbar, eine dauerhafte und auch auf die Vergleichsringe ausgedehnte sozialwissenschaftliche Unterstützung sicherzustellen. Diese ist allein durch die Fachgruppe LS und die Jugendämter nicht zu leisten.

In der Rückschau ist es zu einem großen Teil auch dieser dauerhaften sozialwissenschaftlichen Begleitung zu verdanken, dass die IBN bei den Jugendämtern in Niedersachsen eine hohe Akzeptanz genießt und bis heute ihre Prozessdynamik beibehalten hat – angesichts des nunmehr sechs Jahre andauernden Verlaufes mit einer komplexen Arbeitsstruktur und (noch) teilweise fehlenden Steuerungsergebnissen ein erstaunliches Phänomen.

Das mit Abstand entscheidende und wesentliche Ergebnis der IBN ist eine neue Dynamik in der niedersächsischen Jugendhilfediskussion. Es ist das Verdienst der IBN, dass es gelungen ist, hier einen Entwicklungsprozess für die Jugendämter insgesamt, aber auch für einzelne Jugendämter auszulösen, der in dieser Form weder mit der vorangegangenen Situation noch mit der in anderen Bundesländern zu vergleichen ist.

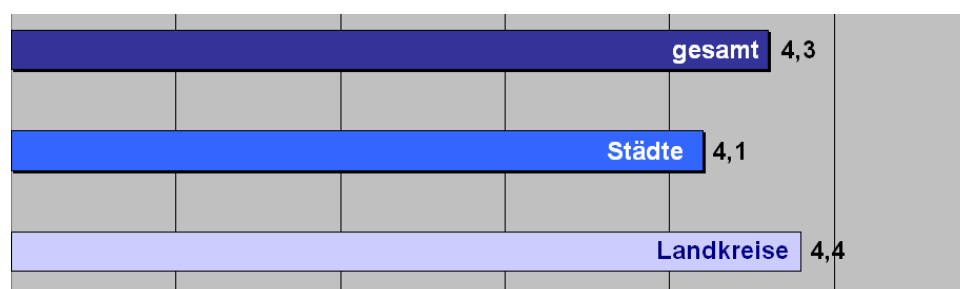
Das hat ganz wesentlich mit einer ausgesprochen vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den IBN-Verantwortlichen im LS und den Jugendämtern zu tun. Dies ist zum einen dem Umstand geschuldet, dass sich das Landesamt gemäß dem Ur-

sprungsauftrag aus dem Niedersächsischen Sozialministerium auf die fachliche Moderation und Organisation konzentrieren und keine eigenen fachlichen Ziele vertreten musste. Damit behielt das Land seine neutrale Position. Zu dieser neuen vertrauensvollen Arbeit zwischen dem LS und den beteiligten Jugendämtern hat auch beigetragen, dass es gelungen ist, die teilweise sehr in Details einzelner Jugendämter hineinreichende Diskussionsergebnisse vertraulich zu behandeln und es weder Veröffentlichungen von Rankings, wie zu Beginn befürchtet, noch andere Verhaltensweisen gegeben hat, die als Missbrauch der Informationen hätten verstanden werden können. Es ist aber auch wesentlich darauf zurückzuführen, dass die im LS für die IBN verantwortlichen Personen sich in hohem Maße mit dem Projekt identifiziert haben und von den Jugendämtern als vertrauenswürdige und fachlich kompetente „Koleginnen/ Kollegen“ akzeptiert und anerkannt wurden.

Für die öffentliche Jugendhilfe in Niedersachsen war die IBN ein in der Rückschau bemerkenswertes Element der Selbstvergewisserung und der fachlichen Bereicherung. Durch die IBN sind unter den Jugendämtern neue Möglichkeiten des fachlichen Austausches und der kollegialen Beratung entstanden, die ein zusätzliches Element zu den Arbeitstagen der Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter Niedersachsen und Bremen AGJÄ sind.

Für die öffentliche Jugendhilfe in Niedersachsen hat die IBN eine inzwischen solide und nunmehr für vier Jahre vorliegende vergleichbare Datenbasis erbracht, die es in dieser Form vorher in der Jugendhilfe nicht gab und bislang in keinem anderen Arbeitsbereich gibt. An dieser Stelle hat sich die Sorgfalt der Datendefinition und der Datenerhebung mit den zeitlichen Schleifen mehr als ausgezahlt. Die Organisation der Vergleichsringe ist zudem eine inzwischen stabile, vertrauensvolle und schwer verzichtbare Arbeitsbasis für die Jugendämter, um auf der Basis der vorliegenden Zahlen fachliche Steuerungsdiskussionen führen zu können. Es ist sicherlich nicht vermessen, zu behaupten, dass kein anderer Arbeitsbereich in Niedersachsen in Bezug auf die Entwicklung von Steuerungsmöglichkeiten und dem gemeinsamen fachlichen Austausch so weit vorangeschritten ist wie die öffentliche, in der IBN vertretene Jugendhilfe.

In einer internen Kundenbefragung zum Stellenwert der IBN hat die weitaus größte Zahl der befragten Jugendämter genau diesen Stellenwert der IBN bestätigt.



„Durch die IBN hat sich der fachliche Austausch unter den Jugendämtern in Niedersachsen weiterentwickelt“ (Skala 0 – 5, wobei 0 schlecht und 5 gut bedeutet).

Darüber hinaus ist es gelungen, Erkenntnisprozesse zu initiieren, die in dieser fachlichen Tiefe von einem einzelnen Jugendamt niemals hätten geleistet werden können. Daraus sind bei einigen Jugendämtern eigenständige, von der IBN losgelöste Orga-

nisationsentwicklungsprozesse geworden, die zu einer Optimierung der Jugendamtsarbeit geführt haben oder führen werden. So wurden Organisationsentwicklungen durchgeführt, die Arbeit des ASD optimiert und auf der Basis der Ergebnisse von Mitarbeiterbefragungen Veränderungen in der Arbeitsweise von Jugendämtern durchgeführt.

Der Stellenwert der IBN und die Qualität der geleisteten Arbeit zeigte sich im Jahr 2008, als die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt NKPA entschied, vier Jugendämter einer Querschnittsprüfung zu unterziehen. Ausgehend von der Feststellung steigender Jugendhilfekosten wurden die Jugendämter in Diepholz, Peine, Soltau-Fallingb. und Lüchow-Dannenberg im ersten Halbjahr 2008 von der Steria-Mummert-Consulting AG untersucht, mit dem Ziel: „Vorschläge für eine Begrenzung oder Reduzierung der Kostenentwicklung in der Jugendhilfe zu geben und Empfehlungen für eine verbesserte Steuerung der Jugendhilfe abzuleiten“, wie es in der Einleitung des Abschlussberichtes der NKPA vom Juni 2008 stand. In der Zielstellung von NKPA und IBN gab es somit eine große Schnittmenge, ohne dass der NKPA vorab Informationen über die IBN vorgelegen hätten. Auch war der NKPA nicht bekannt, welche Schritte für eine verbesserte Steuerung der Jugendämter in der IBN bereits entwickelt worden waren. Bei dieser Querschnittsprüfung konnte sichergestellt werden, dass die Kennzahlen und Definitionen aus der IBN und nicht eigene des beauftragten Consulting-Unternehmens verwendet wurden. Alles andere hätte auf der örtlichen Ebene zu Irritationen und Verwirrung geführt und auch für die IBN zu einem Legitimationsproblem führen können. Die abschließenden Feststellungen der NKPA bzw. der Consulting-Firma in ihrem Abschlussbericht waren für die IBN von besonderem Wert. Sie bescheinigten der IBN, dass der interkommunale Vergleich dieses Berichtswesens ein „unverzichtbarer Bestandteil des Berichtswesens jeder Kommune sei, empfahlen deren weiteren Ausbau und machten für die Erweiterung eine Reihe von weiteren Vorschlägen“³³.

Während des Prüfvorgangs gab es zudem die Situation, dass zahlreiche Bereiche nur wegen der vorliegenden IBN-Daten überhaupt einer Prüfung zugänglich waren.

Im Gegensatz zu anderen Berichtswesen wie z.B. das des KVJS in Baden-Württemberg hat sich die IBN vor allem auf die fachliche Arbeit in den Vergleichsringen der Jugendämter konzentriert. Das Hauptaugenmerk wurde darauf gelegt, ein Großprojekt mit über fünfzig Jugendämtern „am Laufen“ zu halten und inhaltlich weiterzuentwickeln, der dafür erforderliche Zeitaufwand für die Durchführung, Vor- und Nachbereitung von Sitzungen und der Koordination der verschiedenen Projektbereiche hat die verfügbaren Ressourcen weitgehend absorbiert (zwischen 2004 und 2010 wurden insgesamt ca. 220 Sitzungen der verschiedenen Gremien der IBN durchgeführt, nicht eingerechnet sind dabei interne Besprechungen im LS, mit dem MS sowie Gesprächs- und Vortragstermine im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit).

Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sind, wie oben beschrieben, in zahlreiche OE- und PE-Prozesse eingemündet und haben zu einer qualitativen Weiterentwicklung der Jugendhilfe in Niedersachsen beigetragen.

Damit unterscheidet sich die IBN strukturell in ganz deutlicher Weise von den Berichtswesen in einigen anderen Bundesländern, die dort auf Landesebene statistische

³³ NKPA: „1. Querschnittsprüfung Jugendhilfe bei den Landkreisen Diepholz, Peine, Soltau-Fallingb. und Lüchow-Dannenberg“, 17. Juni 2008, S. 17 f.:

Berichte zu ausgewählten Themenkomplexen der Jugendhilfe erarbeiten und diese dann den Jugendämtern als Arbeitsbasis zur Verfügung stellen. Eine intensive Bearbeitung der Fragestellungen der Jugendämter in vom Land fachlich moderierten und organisierten Vergleichsrunden findet dort nicht statt.

Diese Schwerpunktsetzung bei der IBN und das Ziel einer möglichst vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den Jugendämtern sowie diesen und dem LS hat zur Folge, dass die vielen, in den vergangenen sechs Jahren durchlaufenen Erkenntnis- und Qualifizierungsprozessen bislang intern geblieben sind und nur bei Fachtagungen und Projektpräsentationen ihren Weg in eine Öffentlichkeit außerhalb der IBN gefunden haben. Zudem werden die vorhandenen statistischen Daten noch nicht in der in anderen Bundesländern üblichen Weise zusammengefasst und fachlich bewertet aufbereitet.

Nach den oben geschilderten Arbeitsphasen der IBN und der Konsolidierung des Systems wächst der Bedarf an Interpretationshilfen, fachlichen Analysen und Interpretationen der fachlichen Erkenntnisse. Das ist erforderlich, um die Steuerungsmöglichkeiten der IBN zu verbessern.

Zwar ist es eine Illusion, zu glauben, man könne eine Loseblattsammlung „Wie steuere ich ein Jugendamt?“ anlegen. Es wird aber zunehmend wichtig und erforderlich, Ergebnisse und Erkenntnisse in einer knappen, leicht verständlichen Form vielleicht tatsächlich in einer sich aufbauenden Ergebnissammlung festzuhalten.

Gleiches gilt für die jährlich erscheinenden Datenreports. Natürlich wird jedes Jugendamt nicht aus der Verpflichtung zu entlassen sein, für sich selber unter dem eigenen Blickwinkel die Daten auszuwerten. Für die Steuerung und Konzentration der Diskussionsprozesse auf zentrale Fragestellungen ist es aber sinnvoll, eine textliche Darstellung als Lesehilfe mit Hinweisen auf bemerkenswerte Ergebnisse und signifikante Veränderungen zu erstellen. Das würde auch das Verständnis dieser Reports wesentlich erleichtern und dabei auch verdeutlichen, dass hinter den vielen Zahlen fachliche Aussagen stehen, die tatsächlich auch einen Steuerungszweck erfüllen (können).

Ebenso fehlt bislang eine kurz gefasste und damit allgemein gebräuchliche Darstellung der Erkenntnisprozesse aus der Phase II (Zusammenhangsanalysen, Personalbemessung im ASD u.a.). Es wäre zudem hilfreich und sinnvoll, auch kleinere Erkenntnisprozesse zusammenzufassen und intern zur Verfügung zu stellen. Es wäre wünschenswert, wenn eine Darstellung und fachliche Interpretation sehr zeitnah erfolgen würde, um damit einerseits zu verdeutlichen, welche Erkenntnisse die IBN bringt und um andererseits damit auch in die bundesdeutsche Fachdiskussion eingreifen zu können.

Gerade dieses Eingreifen in die bundesdeutsche Diskussion über Steuerung in der Jugendhilfe mit den Ergebnissen und Erkenntnissen aus Niedersachsen muss verstärkt werden, auch um die positiven niedersächsischen Erfahrungen weitergeben zu können. Die vorhandenen Veröffentlichungen sowohl des LS als auch der GEBIT geben bereits einen guten Überblick über das System IBN. Künftig wird aber das Au-

genmerk auch auf Fachaufsätze in den entsprechenden Fachzeitschriften über das System zu richten sein³⁴.

Natürlich wurden mehrere Fachtagungen auch mit bundesweiter Ausschreibung durchgeführt, die große Aufmerksamkeit erzielten und inhaltlich erfolgreich verliefen. Damit ist aber auch ein zentraler Aufgabenschwerpunkt für die nächsten Jahre angesprochen. Dieser wird sowohl von der GEBIT als auch vom LS zu leisten sein, wobei der Geschäftsstelle die Aufgabe obliegt, die Schwerpunkte festzulegen.

„Klappern gehört zum Handwerk“; dieses Motto gilt auch für die IBN.

In der IBN wurden zudem bei dem Versuch, die steuerungsrelevanten Themen herauszuarbeiten und dabei auch auf einzelne Fragestellungen und Problemlagen der beteiligten Jugendämter einzugehen, zahlreiche Themen angesprochen. Es ist immer wieder eine Herausforderung, sich zwischenzeitlich innerhalb der Vergleichsringe und der gesamten IBN auf eines oder zwei Themen zu konzentrieren, die dann vertieft zu behandeln sind. Sonst könnte es passieren, dass der Eindruck entsteht, es gebe zu viele Baustellen, die nicht zu Ende geführt werden.

Ebenso klärungsbedürftig ist die Frage des Einbezugs der freien Träger. Die IBN ist zwar als Steuerungsinstrument der öffentlichen Jugendhilfe konzipiert, es gibt aber ohne Zweifel Wechselwirkungen zwischen den Jugendämtern und den freien Trägern der Jugendhilfe, die einer näheren Betrachtung unter Beteiligung der freien Träger Wert wären.

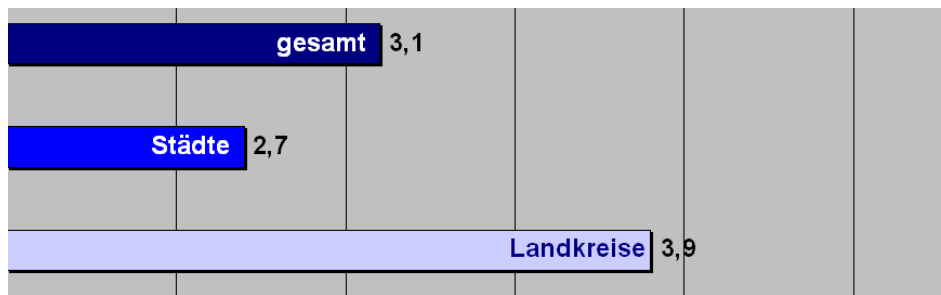
Nach wie vor wird auch von vielen Jugendämtern selbstkritisch angemerkt, dass eine Umsetzung der in der IBN gewonnen Erkenntnisse in Steuerungshandeln unter den ganz speziellen Rahmenbedingungen ihres jeweiligen Jugendamtes schwer fällt. Die erforderliche Kompetenz und Erfahrung in der Anwendung und Nutzung dieser Steuerungselemente und –erkenntnisse ist noch nicht bei allen Jugendämtern in ausreichender Weise vorhanden.



Dies wurde auch in einer internen Kundenbefragung unter den IBN-Jugendämtern deutlich.

Wesentliches Ergebnis dieser, oben bereits angesprochenen, im März 2011 durchgeführten Kundenbefragung war die Erkenntnis, dass die IBN einerseits als Instrument zur fachlichen Weiterentwicklung der Jugendhilfe in Niedersachsen bei den Jugendämtern ein hohes Ansehen genießt, es aber nach wie vor Schwierigkeiten gibt, die Erkenntnisse aus der IBN in steuerungsrelevantes Handeln innerhalb der Jugendämter umzusetzen.

³⁴ Vgl dazu: Dirk Hädrich: „Die Integrierte Berichterstattung in Niedersachsen (IBN) - ein Instrument zur Steuerung in der Jugendhilfe“, in: Das Jugendamt Nr. 5/2011, S. 244 ff.,



„Die IBN bietet mir Informationen, die in meinem Jugendamt zur Steuerung von Jugendhilfeleistungen genutzt werden.“
 Verglichen mit der vorherigen Grafik ein deutlicher Unterschied!

Dem wird inzwischen mittels Fortbildungsveranstaltungen für die Projektverantwortlichen entgegengewirkt, mit denen ihnen das Rüstzeug für eigene Auswertungen vermittelt werden soll. Ebenso gibt es Fortbildungen für Führungskräfte zur Vermittlung von Steuerungskompetenzen.

7. Weitere Schritte

Aus dem oben Gesagten ergeben sich bereits einige der erforderlichen weiteren Schritte in der IBN. Es wird erforderlich sein, das Projekt in der bewährten Weise weiterzuführen, aber sowohl die fachlichen Ergebnisse aufzubereiten und zu verbreiten als auch eine Konzentration auf nur einige Vertiefungsfelder vorzunehmen. Die GEBIT hat dazu bereits im Rahmen einer Mind-Map einen ersten Vorschlag entwickelt, der versucht, die verschiedenen Baugruppen darzustellen und den Weg zur Fertigstellung zu skizzieren.

Vor allem wird es erforderlich sein, in den kommenden Jahren die Steuerungsfähigkeit des Systems IBN für die einzelnen Jugendämter vor Ort zu erhöhen und damit die Praxisanwendung der IBN zu verstärken.

Parallel zu diesen Vertiefungsaufgaben, die sich auf den Bereich Hilfen zur Erziehung konzentrieren, müssen Lösungen für weitere Jugendhilfebereiche gefunden werden.

Vor drei Jahren wurden Kennzahlen für den Bereich Jugendgerichtshilfe entwickelt, die auch in die jährlichen Reports einfließen, es gab aber bislang keine vertiefende Auseinandersetzung in der IBN mit den Ergebnissen dieser Berichte. Zwar wird von Zeit zu Zeit darauf hingewiesen, dass dieser Bereich sich der Steuerung durch die Jugendämter weitgehend entzieht und daher die Kennzahlen keine Steuerungsrelevanz besitzen, aber eine weitergehende Analyse dieser These auch unter Einbeziehung der Kolleginnen und Kollegen der JGH hat es nicht gegeben.

Seit 2007 wird zudem über einen Einbezug des Kindertagesstättenbereiches in die IBN diskutiert. Dieser Jugendhilfebereich hat möglicherweise große Bedeutung für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung, dieser Zusammenhang lässt sich aber bislang mangels Datenbasis nicht statistisch belegen. Allerdings ist der Kitabereich wesentlich differenzierter strukturiert als der HzE-Bereich, mit den freien Trägern und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, die in den Landkreisen in der Regel diese Aufgabe wahrnehmen. Die Steuerungsverantwortung liegt hier nicht mehr nur allein bei den Jugendämtern (zumindest bei den Landkreisen), was die Erarbeitung

von Zielen und Kennzahlen vor allem im Bereich Wirtschaftlichkeit, Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit zu einer heiklen und politisch brisanten Angelegenheit macht. Es wurden zwar im Jahr 2008 Kita-Kennzahlen entwickelt, um eine solide Diskussions- und Arbeitsbasis zu schaffen, eine flächendeckende Einführung in die IBN gibt es bislang nicht.

Ob das im Jahr 2010 beschlossene und begonnene Modellprojekt zur Erprobung der Kita-Kennzahlen in drei Kommunen weitere nutzbare Erkenntnisse sowohl in Bezug auf die Kennzahlen als auch deren Steuerungswirkung ergibt, wird der Abschlussbericht des Modellprojekts in der zweiten Jahreshälfte 2011 zeigen.

Noch nicht abzuschätzen ist die Frage, ob und in welchem zeitlichen Rahmen weitere Jugendhilfebereiche wie z.B. die Jugendarbeit einbezogen werden können. Auf Grund der oben geschilderten zahlreichen „Baustellen“ allein im Bereich der Hilfen zur Erziehung und eines bei den Projektverantwortlichen und Jugendamtsleitungen aufkommenden Gefühls der Überforderung bei der Bewältigung und Umsetzung allein dieses Bereiches wurde im Jahr 2009 dringend um „Entschleunigung“ des Prozesses gebeten. Dieses umfasst nicht nur eine Entschleunigung bei der Diskussion der aufgeworfenen HzE-Fragestellungen, sondern auch den dringenden Wunsch, vorerst keine weiteren Jugendhilfefelder in die IBN einzubeziehen. An dieser Stelle darf nicht vergessen werden, dass die unterschiedliche Größe der Jugendämter auch unterschiedliche Personalressourcen für die IBN zur Folge hat, obwohl der Arbeitsaufwand nicht so verschieden ist. Gerade mittlere und kleinere Jugendämter, bei denen die Projektverantwortlichen nur mit einem Teil ihrer Arbeitszeit für die IBN zur Verfügung stehen, halten eine Ausweitung der IBN auf weitere Jugendhilfefelder für nicht darstellbar.

Im Januar 2010 wurde durch einen Vortrag beim 19. Forum Jugendarbeit in Hohegeiß die Frage von Jugendpflegerinnen und -pflegern nach der IBN aufgegriffen und ein Diskussionsprozess in Gang gesetzt, ob und wenn ja in welcher Weise auch in der Jugendarbeit Ziele und Kennzahlen zu entwickeln wären. Dieser Prozess steht noch am Anfang und stößt bei den Betroffenen auf sehr viel Skepsis und Vorbehalte. Es ist aber davon auszugehen, dass auch in diesem Bereich in den Kommunen durch die Einführung der Doppik verstärkt die Entwicklung von Zielen und Kennzahlen eingefordert wird. Es muss daher das Bestreben der IBN sein, dafür Sorge zu tragen, dass die mögliche Entwicklung von Zielen und Kennzahlen in diesem Jugendhilfebereich zumindest einem ähnlichen Muster folgt und damit in die IBN bei Bedarf integrierbar wäre. Die Arbeitsgruppe Berichtswesen der Bundesarbeitsgemeinschaft für Landesjugendämter BAGLJÄ hat sich in ihrer Sitzung im Juni 2011 darauf verständigt, in einer der nächsten Sitzung vertieft das Thema „Jugendarbeit in den bundesweiten Berichtssystemen“ zu bearbeiten, weil dort ein entsprechender Erkenntnis- und Legitimationsdruck gesehen wird.

8. Abschlussbetrachtung

Das Projekt IBN hat sich zu einem wichtigen und von den Dimensionen großen Projekt der Jugendhilfestuerung entwickelt und es hat damit Vorbildcharakter in

Deutschland. Das Prinzip der IBN ist inzwischen in Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und einer Reihe von Jugendämtern in Nordrhein-Westfalen eingeführt.

Dabei unterscheidet sich die IBN (in unterschiedlicher Ausprägung) von den Berichtswesen anderer Bundesländer insbesondere in folgenden Gesichtspunkten:

- die Integration der sozialstrukturellen Gegebenheiten eines Jugendamtsbezirkes mit den Fachdaten der Jugendhilfe
- die von den beteiligten Jugendämtern selbst entwickelten und verantworteten Ziele und Kennzahlen als Fundament der IBN
- die Organisationsform der Vergleichsringe sozialstrukturell ähnlicher Jugendämter mit einer festen Tagungsstruktur zur vertiefenden fachlichen Analyse
- die fachliche Steuerung und Moderation des Projektes durch das Land vertreten durch das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie als Garant eines dauerhaften und koordinierten Arbeitsprozesses in einer vertrauensvollen Arbeitsatmosphäre im Sinne des § 85 Abs 1 Ziffer 1 und 4 SGB VIII.



Nicht geradlinig, sondern in Schleifen und manchmal auch wieder zurück – der Projektverlauf der IBN
Foto: fotalia.com. © LianeM

Auch wenn die IBN, wie bei einem derartigen Projekt zu erwarten, nicht linear verlaufen ist, sich etwas anders und vor allem breiter und bunter entwickelte als zunächst geplant, den Status eines zeitlich einzugrenzenden „Projekts“ sprengte und noch nicht alle Fragen beantworten konnte, kann nach sechs Jahren gesagt werden, dass die IBN zu einem Motor der Qualitätssicherung und –entwicklung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen geworden ist.