



Steuert Geld Fachlichkeit oder umgekehrt?

EREV FORUM 43-2012 Sozialraum

Dr. F.-W. Meyer

Kassel, 20.9.2012



www.gebit-ms.de

Steuert Geld Fachlichkeit oder umgekehrt?

- 1 Kurzvorstellung der GEBIT
- 2 Grundlagen zum Sozialraum
- 3 Marktgeschehen im sozialräumlichen Kontext
- 4 Steuerung der Jugendhilfe im Sozialraum
- 5 Fazit

GEBIT Münster - Kompetenzbereiche



Annäherung an das Thema – erste Fragen

- **Welche Beziehung besteht zwischen Finanzierung und Fachlichkeit?**
- **Ist dies ein Spezifikum des sozialräumlichen Ansatzes?**
- **Was ist das Besondere an der Frage nach der Beziehung zwischen Leistungserbringung und Leistungsvergütung im Kontext des sozialräumlichen Ansatzes?**
- **Was unterscheidet diese Konstellationen von anderen Verfahren in der Jugendhilfe, etwa dem Case-Management-Ansatz und Fachleistungsstunden als Abrechnungsmodus?**

Zunächst ein Blick auf den sozialräumlichen Ansatz und seine fachlichen Implikationen:

Der sozialräumliche Ansatz

- **Implikationen des Konzeptes im Kontext der Jugendhilfe:**
 - **Auf der Basis umfassender Kenntnisse des Sozialraumes werden die für den Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe notwendigen konzeptionellen und organisatorischen Bedingungen für eine optimale Versorgung der Adressaten der Jugendhilfe im Sozialraum geschaffen.**
 - **Den unterschiedlichen Bedarfslagen der Menschen in den Sozialräumen wird durch ein entsprechendes Angebot Rechnung getragen.**
 - **Die verschiedenen Akteure der Jugendhilfe *Kindertageseinrichtungen, Hilfen zur Erziehung* und *Jugendarbeit* wirken im Sozialraum zusammen. Dadurch wird die Versäulung der Jugendhilfe überwunden.**
 - **Jugendhilfe kooperiert mit Schule und anderen Akteuren.**

Der sozialräumliche Ansatz - Fortsetzung

- Die Akteure im Sozialraum werden frühzeitig auf Problem-/ und Bedürfnislagen von Adressaten aufmerksam und konzipieren und implementieren dementsprechende Hilfeangebote im Sozialraum.
- Jugendhilfe wird frühzeitig präventiv wirksam und verhindert so die Eskalation von Problemen.
- Die relevanten Akteure im Sozialraum agieren vernetzt.
- Die Menschen im Sozialraum werden aktiviert.

Methodische und organisatorische Aspekte

- **Gemeinwesen-orientierte Arbeitsformen sind - ebenso wie Projektarbeit - Bestandteil der sozialräumlichen Arbeit.**
 - **Netzwerkarbeit ist konstitutiv für den sozialräumlichen Ansatz.**
 - **Es gibt weiterhin „Einzelfallarbeit im Feld“.**
-
- **Sozialräumliches Arbeiten erfordert eine entsprechende Organisation und Koordination der Angebote und Anbieter und ihrer Zusammenarbeit.**
 - **Wie das Zusammenwirken der Akteure erfolgt, gilt es zu vereinbaren.**

Und der Bezug zum Geld?

- Was haben die zuvor skizzierten konzeptionellen Vorstellungen zum Sozialraum mit Geld zu tun?
- Hierzu ein paar Anmerkungen grundsätzlicher Art:
 - Der zentrale Grundsatz in unserer Gesellschaft lautet: „**Leistung gegen Geld**“.
 - *Dies gilt auch für die Jugendhilfe!*
 - Wenn wir von „**Jugendhilfe**“ sprechen, meinen wir i.d.R. bezahlte Leistungen.
 - Es gibt zwar im Kontext von Jugendhilfe auch unbezahlte Leistungen, diese sind aber nur von einer randständigen Bedeutung für die Jugendhilfe insgesamt.

Und der Bezug zum Geld? - Fortsetzung

- Im „Normalfall“ werden in der Jugendhilfe Leistungen von bezahlten Fachkräften erbracht. Auch die Bereitstellung der Leistungen kostet Geld.
- Insofern erfordert die Leistungserbringung der Jugendhilfe finanzielle Ressourcen.
- Die Gewährung von Jugendhilfeleistungen, ist durch das bekannte Dreiecksverhältnis der verschiedenen Akteure charakterisiert:
 - Der öffentliche Träger der Jugendhilfe agiert als **Kostenträger**.
 - Leistungsanbieter - seien sie freie Träger der Wohlfahrtspflege oder gewerblich organisiert – **bieten die Leistungen gegen Entgelt an** und erbringen die Leistung.
 - Adressaten **nutzen** die Leistung.
- Die Beziehung zwischen den Akteuren stellt also ein **Marktgeschehen** dar.

Fragen an das Marktgeschehen der Jugendhilfe:

- Haben alle Leistungsanbieter potenziell die Chance, ihre Leistungen auf dem Regionalmarkt einer Stadt oder eines Landkreises anzubieten und vom öffentlichen Träger der Jugendhilfe beauftragt zu werden?
- Gibt es eine *Offenheit des Marktes* und die *Möglichkeit des Wettbewerbs*?
- Die Rechtslage dazu:
 - Es gilt das *Wettbewerbsrecht*, d.h. Kartelle sind verboten!
 - Der öffentliche Träger der Jugendhilfe hat die *Verpflichtung*, die Offenheit des Jugendhilfemarktes zu gewährleisten.

Fragen zur Leistungserbringung

- **Vor diesem Hintergrund lauten m.E. die Fragen:**
 - Welche und wie viele Leistungen sind in einem Sozialraum erforderlich?
 - Durch wen und wie erfolgt die Auswahl der Leistung?
 - Von wem wird die Leistung erbracht?
 - Durch wen und wie erfolgt die Steuerung der Leistung?
 - Welche Qualität hat die Leistung?
 - Wie viel kostet eine Leistung?
 - Wie wird ihre Wirkung überprüft?
 - Wie werden die Leistungen finanziert?

Anmerkungen zur Praxis der Finanzierung

- Können individuelle Rechtsansprüche auf Gewährung von Jugendhilfeleistungen durch den Verweis auf das Sparsamkeitsgebot der öffentlichen Verwaltung abgelehnt werden?
- Antwort: Nein, dies ist rechtlich nicht zulässig.
- Wie passt diese Aussage zu bestimmten Budgetierungskonzepten von Jugendämtern?
- Wie kommt die *Budgetierung* überhaupt in den sozial-räumlichen Ansatz?

Erklärungsansätze

- Im Rahmen der Entwicklung der Jugendhilfe vollziehen sich mehrere Prozesse quasi „parallel“.
- Der sozialräumliche Ansatz entwickelt sich als ein paradigmatisches Konzept der Arbeit und Organisation der Jugendhilfe.
- Gleichzeitig setzt sich die Ausgabensteigerung der Jugendhilfe fort.
- Die finanziellen Ressourcen der öffentlichen Träger der Jugendhilfe werden knapper.
- Das Thema „Steuerung“ erreicht die Kommunalverwaltungen
- In Zeiten knapper Finanzen wächst der Druck auf die Jugendhilfe, die finanziellen Mittel sparsam zu verwenden.
- Der Legitimationsdruck auf die Jugendhilfe nimmt zu.
- Die Kommunen beginnen, Finanzziele zur Haushaltskonsolidierung zu entwickeln.

Was heißt das für den sozialräumlichen Ansatz?

- Vereinfacht formuliert, kann es in Kommunen zu einem *Zielkonflikt* zwischen den Fachzielen der Jugendhilfe und kommunalen Haushaltszielen kommen.
- Dies gilt für die Jugendhilfe generell und ist kein Spezifikum des sozialräumlichen Ansatzes.
- Für den sozialräumlichen Ansatz bedeutet dies, es besteht die Gefahr, dass das fachliche Primat durch ein finanzielles Primat ersetzt wird.
- In letzterem Fall wird *Kosteneinsparung* zum Erfolgskriterium des sozialräumlichen Ansatzes, bestimmt die fachlichen Konzepte und die Organisation der Leistungen der Anbieter.
- Dabei besteht keine zwingende Notwendigkeit, den finanziellen Ressourcenbedarf des sozialräumlichen Ansatzes durch diese Art von Budgetierung zu gestalten.

Eckpunkte des sozialräumlichen Ansatzes

- Zur Erinnerung: Das ursprünglich skizzierte sozialräumliche Paradigma verfolgt keine Finanz- sondern Fach-Ziele.
- Die konsequente Verfolgung von Fachzielen kann zu finanziellen Einsparungen führen. So argumentieren i.d.R. die Protagonisten des sozialräumlichen Ansatzes.
- Das würde bedeuten, finanzielle Einsparungen sind ein „*Ergebnis*“, nicht das „*Ziel*“ des sozialräumlichen Ansatzes.
- Von entscheidender Bedeutung für die Umsetzung des sozialräumlichen Ansatzes ist daher die Frage, welche Ziele – die *Fachziele* der Jugendhilfe oder die *Finanzziele* – die führenden Ziele sind.
- Unter rechtlichen Gesichtspunkten ist diese Frage klar entschieden. Demnach haben die Fachziele der Jugendhilfe **Priorität**.

Einige Beobachtungen aus der Praxis

- **Es gibt Jugendämter, die den Versuch unternehmen, mittels Sozialraumbudget einen konsolidierten Haushalt zu erreichen bzw. einen Beitrag dazu zu leisten.**
- **Insofern besteht die Gefahr, dass die primäre Intention des sozialräumlichen Ansatzes Haushaltszielen untergeordnet wird.**
- **Es gibt wiederum andere Jugendämter, in denen führt die Einführung des sozialräumlichen Arbeitsansatzes zunächst zur Erhöhung der Finanzaufwendungen für Jugendhilfeleistungen, ohne dass dies – trotz auch hier knapper Haushaltsmittel – zum Problem wird.**
- **Beiden Phänomenen begegnen wir in der Praxis.**

Gestaltung des sozialräumlichen Ansatzes

- Die Kernfrage muss daher meines Erachtens lauten:
 - Wie kommt man zu angemessenen Jugendhilfeleistungen und einem damit verbundenen angemessenen finanziellen Aufwand. Wie findet man das „richtige Maß“ dessen, was erforderlich ist?
 - Dies gilt fachlich wie finanziell.
- Dies führt uns zurück zu den Fragen:
 - Wer ermittelt wie den Bedarf an Leistungen?
 - Auf welcher Grundlage werden Entscheidungen über die Gewährung von Leistungen getroffen?
 - Wer entscheidet?
 - Wer steuert?
 - Wer überprüft?
 - Sind die Rollen und Funktionen der Akteure klar definiert und getrennt?

Sozialräumliche Planung und Steuerung

- **Nimmt man den sozialräumlichen Ansatz ernst, bedarf es einer qualifizierten Bedarfsermittlung auf sozialräumlicher Ebene durch eine entsprechend etablierte Jugendhilfeplanung.**
 - Sie fokussiert alle Adressaten der Jugendhilfe, Kinder unterschiedlichen Alters, Jugendliche und Eltern.
 - Sie differenziert die Bedarfslagen nach Sozialräumen.
 - Sie liefert die Basisinformationen für eine entsprechend differenzierte Angebotsentwicklung.
 - Sie schätzt den quantitativen Bedarf an Leistungen ab. Hierbei arbeitet sie eng mit dem Fach- und Finanzcontrolling zusammen.
 - Zusammen mit dem Fach- und Finanzcontrolling werden die zu erwartenden finanziellen Erfordernisse i.S. einer Budgetplanung ermittelt.

Grundlegende Anmerkungen zur Steuerung

- **Steuerung sollte m.E. über *Ziele* erfolgen und nicht ausschließlich über Finanzen. D.h. die fachlichen Ziele der Arbeit sind Bestandteil von Steuerung ebenso wie z.B. Mitarbeiter- und Adressatenzufriedenheit.**
- **Eine Steuerung ausschließlich über Finanzen ist demzufolge keine angemessene Form der Steuerung des Systems der Jugendhilfe. Finanzen nicht zu berücksichtigen ist ebenso wenig angemessen!**
- **Dem widerspricht nicht, Budgets für sozialräumliche Leistungen, insbesondere für fallunspezifische oder niedrigschwellige Leistungen getrennt von Budgets für Hilfen zur Erziehung einzurichten.**
- **Auch ihre Inanspruchnahme bedarf des fachlichen und finanziellen Controllings und der Evaluation.**

Wie erfolgt Steuerung mit Blick auf den Sozialraum?

- Dies führt zur Frage nach der Ausgestaltung des Fach- und Finanzcontrollings.
- Gibt es ein entwickeltes Fach- und Finanzcontrolling?
- Wie wird der Steuerungskreislauf gestaltet?
- Wie arbeiten Fach- und Finanzcontrolling und Jugendhilfeplanung zusammen?
- Wie entsteht ein Wissen bezüglich des sozialräumlichen Bedarfs an Jugendhilfeleistungen?
- Gibt es sozialräumlich formulierte Ziele der Jugendhilfe?
- Wer wird wie in den Steuerungsprozess eingebunden?

Gibt es fachliche Standards für die Leistungen?

- **Daraus resultiert die Frage: Woran erkennt man**
 - die Angemessenheit von Leistungen,
 - die Anforderungen an deren methodische Ausgestaltung,
 - den zu gewährenden Leistungsumfang und
 - den zu gewährenden Zeitraum der Erbringung der Leistung?

Damit sind wir bei *fachlichen Standards der Leistungserbringung* angelangt.

- **Die Devise lautet: Leistung gegen Geld.**
- **Die Frage ist nur, wie viel Geld für welche Leistung?**

Und nun zur „*Fachlichkeit*“

- Was meint in diesem Kontext „*Fachlichkeit*“?
- Wie wird *Fachlichkeit* definiert?
- Ist „*Fachlichkeit*“ Ziel oder Mittel?
- Hilft der Begriff „*Qualität*“ weiter?
- Werden fachliche Standards aus der Perspektive des Qualitätsmanagements im Sinne von
 - Struktur-
 - Prozess- und
 - Ergebnisqualität definiert?
- Wenn das erfolgt, lassen sich diese Eigenschaften überprüfen.
- Damit sind wir beim „*Qualitätsbegriff*“ anstelle von „*Fachlichkeit*“ angekommen.

Qualitätsstandards als Basis für Ressourcenplanung

- Über die Konkretisierung der Qualitätsstandards von Leistungen lässt sich der erforderliche Ressourcenbedarf zur Leistungserbringung operationalisieren und – am Markt – vergleichen.
- Ohne Evaluation i.S. einer Wirkungsanalyse bleibt aber weitgehend offen, „wie viel“ von welcher Leistungen für „wen“ tatsächlich erforderlich ist.
- Dies ist abhängig von der „Definitionsmacht“ derer, die darüber entscheiden. Sollen Entscheidungen nicht willkürlich getroffen werden, dann..
- ...gehören Qualitätsmanagement und Wirkungsanalysen verbunden mit einem Fach- und Finanzcontrolling für die Ausgestaltung der sozialräumlichen Arbeit zusammen und liefern empirische Orientierung für den Bedarf.

Ohne Ziele geht es nicht.

- Die Frage nach erforderlichen Leistungen in Art, Umfang und Qualität kann nur geklärt werden, wenn man zuvor die Ziele, die man im Sozialraum erreichen will, definiert hat.
- Denn: Leistungen der Jugendhilfe sind kein *Ziel*, sondern *Mittel*, um Ziele zu erreichen!
- Daraus folgt: Ohne eine klare Zieldefinitionen kann es keine klaren Vorstellungen über die erforderlichen Mittel geben.
- Die eingesetzten Mittel der Jugendhilfe lassen sich i.S. des Qualitätsmanagements beschreiben.
- Wirkungsanalysen sind schwierig, aber ohne sie gewinnen wir keine Klarheit über den erforderlichen Aufwand in Form von Leistungen zur Zielerreichung.

Steuerung über fachliche Ziele

- **Als alternatives Modell einer Steuerung mittels Finanzen halte ich die Steuerung über Ziele im Sinne einer Balanced Score Card für den richtungweisenden Ansatz auch für eine sozialräumliche ausgerichtete Jugendhilfe.**
- **Die Erfahrung in zahlreichen Bundesländern zeigen, dass eine derartige Form der Steuerung die verschiedenen Dimensionen des Handelns gerade aus der Perspektive von verantwortlicher Leitung besser abbildet, als ein reines Finanzcontrolling.**
- **Nur ein fachlich gut entwickeltes Fach- und Finanzcontrolling-System in Verbindung mit einer qualifizierten Jugendhilfeplanung, kann steuerungsrelevante Informationen für die konzeptionelle Weiterentwicklung der Jugendhilfe liefern.**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Weitere Informationen unter:

www.gebit-ms.de

Link zum ersten Basisbericht im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung
Niedersachsen mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung:

<http://www.ms.niedersachsen.de/download/62986>