



Gemeinnütziger e.V.
Zeilweg 42
6039 Frankfurt am Main
Tel.: (069)9 57 89 -0
Fax: (069)9 57 89 - 190
info@iss-ffm.de
<http://www.iss-ffm.de>

August 2005

Benjamin Landes

Handreichung zum Aufbau eines Berichtswesens in der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe

ISS-Aktuell 04/2005

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
1 Einleitung	2
2 Begriffliche Abgrenzungen	3
2.1 Berichtswesen	3
2.2 Kennzahlen	4
2.3 Controlling	6
2.4 Aufbau- und Ablauforganisation	7
2.5 Neues Steuerungsmodell	8
3 Besonderheiten eines Berichtswesens in der Kinder- und Jugendhilfe	10
3.1 Aufgaben des Berichtswesens	10
3.2 Spezifische Probleme bei der Implementierung	12
4 Aufbau eines operativen Berichtswesens	15
4.1 Voraussetzungen	15
4.2 Entwicklungsrichtungen	21
4.3 Datengrundlagen	22
4.4 Exkurs: Die Frage nach der Qualität	25
5 Durchführung eines operativen Berichtswesens	27
5.1 Vorschläge zum Kerndatenbestand	27
5.2 Vorschläge zu Vergleichsstrukturen	36
5.3 Vorschläge zur Berichtshierarchie	39
5.4 Vorschläge zur Berichtserstellung	42
5.5 Das Konzeptdesign auf einen Blick	44
6 Abschließende Bemerkung	45
Literatur	46

1 Einleitung

Die kommunalen Verwaltungen beschäftigen sich seit mehreren Jahren mit ihrer eigenen Modernisierung und tun sich dabei mit Bereichen, in denen personenbezogene, soziale Dienstleistungen erbracht werden, schwer. Die Jugendhilfe¹ musste dabei viele gut gemeinte, aber inadäquate Neuerungen über sich ergehen lassen, weil sich Konzepte wie ‚outputorientierte Steuerung‘ oder ‚Kontraktmanagement‘ nicht ohne weiteres auf den Bereich übertragbar sind. Einige der Trends erweisen sich jedoch zunehmend als fähig, die Qualität, Steuerung und Finanzierung der Sozialen Arbeit zu verbessern; einer davon ist die Implementierung eines strukturierten Berichtswesens².

Auch das Berichtswesen kämpft mit den Besonderheiten der Jugendhilfe und es sind viele Ideen entstanden, die Arbeit über quantitative oder qualitative Größen abzubilden. Die Konzepte kranken jedoch an mehreren Schwierigkeiten: Inputorientierte Messung, umfangreiche, unverknüpfte Datenerfassung, keine strukturierte Informationsaufbereitung etc.³

Momentan scheint eine Konsolidierung der vielen Ideen stattzufinden, mit dem Ziel ein tatsächlich funktionierendes Berichtswesen aufzubauen. Dabei findet ein immer stärkerer Bezug auf die Betriebswirtschaftslehre statt und die dort bestehenden Konzepte werden weiterentwickelt und angepasst.

Diese Handreichung will zunächst die Begrifflichkeiten eines Berichtswesens klar umreißen und es von anderen betriebswirtschaftlichen Subsystemen abgrenzen. Anschließend wird ein grundlegender Ansatz für ein Berichtswesen in die Jugendhilfe erarbeitet, wobei ein möglichst pragmatischer Zugang gewählt wird, der eine Ausnutzung der vorhandenen betriebswirtschaftlichen Konzepte ermöglicht.

Zielgruppe der Handreichung sind Funktionsträger (Controller, (Fach-)Amtsleiter, Jugendhilfeplaner, Systemadministratoren etc.) innerhalb der Kommunalverwaltung, die ein neues Berichtswesen aufbauen oder ein bestehendes Berichtswesen überarbeiten wollen. Hierzu wird eine grundlegende Systematik vorgeschlagen, die Raum für lokale Anpassungen lässt. Der Entwicklungsprozess innerhalb einer Kommune soll gestützt werden, indem auf Probleme, Fragen, Vertiefungsbereiche und Lösungsmöglichkeiten hingewiesen wird.

1 Zur Lesbarkeit: Der Begriff Kinder- und Jugendhilfe wird unter Jugendhilfe zusammengefasst.

2 Laut Kommunalstudie von PwC 2002, S. 52 f., erscheint „Berichtswesen“ als zweitwichtigstes Steuerungsinstrument nach „Leistungsbeschreibungen“; trotzdem hatten zum Befragungszeitpunkt erst 20 % der Kommunen ein Berichtswesen implementiert, 40 % planten diesen Vorgang.

3 Vgl. Trube 2001, S. 205, oder Knorr/Offer 1999, S. 49 ff.

2 Begriffliche Abgrenzungen

Die Jugendhilfe wird seit einigen Jahren im Kielwasser von Verwaltungsmodernisierungen mit fachfremden, betriebswirtschaftlichen Begriffen überschwemmt. Durch hemmungslosen Gebrauch sind einige Begriffsverwirrungen entstanden, was es für diese Handreichung sinnvoll macht, einige Definitionen voranzustellen.

2.1 Berichtswesen

Zunächst erscheint es nötig, den Begriff Berichtswesen selbst genauer zu fassen, da er in verschiedenen Publikationen unterschiedlich benutzt wird. Es lassen sich zwei Ausprägungen unterscheiden:

- Berichtswesen i.w.S.: Hierunter werden alle Tätigkeiten erfasst, die zur Generierung und Weiterleitung von Informationen innerhalb einer Organisation erfolgen. Dieser Begriff ist sehr umfassend und nur schwer vom Controllingbegriff zu trennen. Dennoch hat sich diese Bezeichnung innerhalb des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) durchgesetzt, wohl vor allem, weil er konsequent von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) – der federführenden Institution des NSM – benutzt wird.⁴
- Berichtswesen i.e.S.: Die betriebswirtschaftliche Literatur bezeichnet als Berichtswesen nur die Generierung und Präsentation von Berichten. Es fällt zusammen mit der Erhebung und Aufbereitung der Daten in den Oberbegriff ‚Informationssystem‘. Das Berichtswesen ist somit die Schnittstelle des Subsystems Informationssystem zu den anderen Subsystemen der Führung (Planung, Organisation ...). Das Controlling zeichnet dabei verantwortlich für die Durchführung und stimmt Informations-, Planungs- und Kontrollsystem als Regelkreis aufeinander ab.⁵

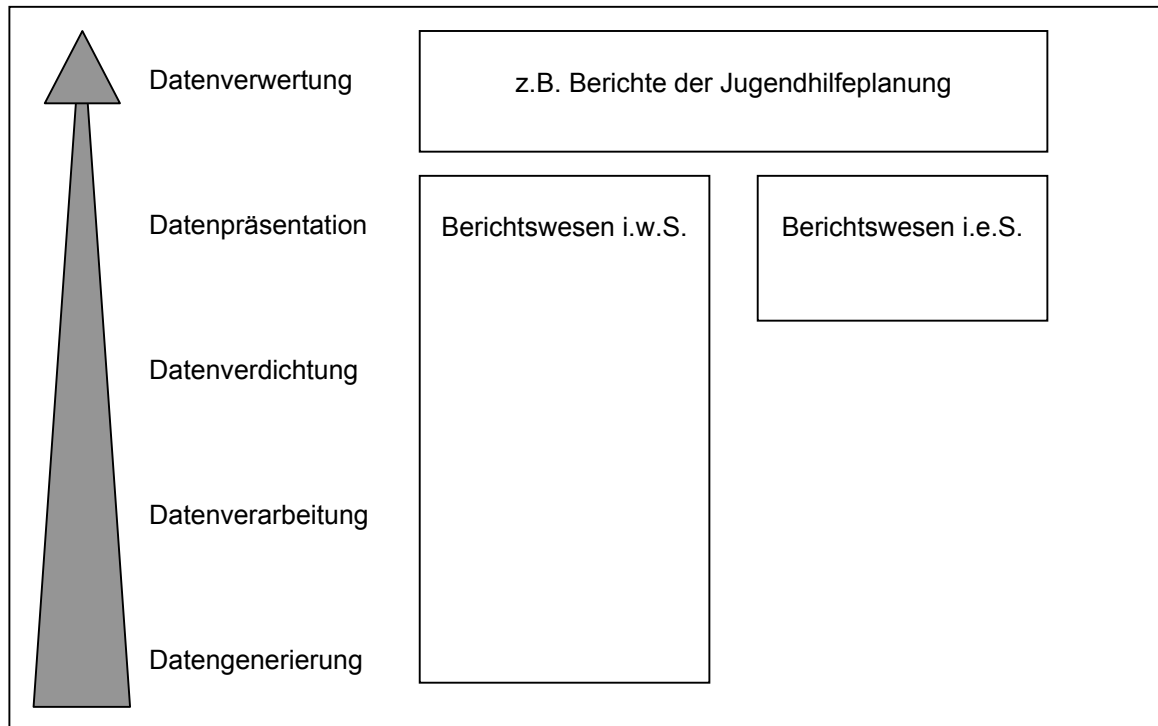
Erkenntnisobjekt dieser Handreichung ist letztlich das gesamte Informationssystem der kommunalen Jugendhilfe von der Datengenerierung über die Datenverarbeitung und Datenverdichtung bis zur Informationsweitergabe. Da diese Vorgänge im ‚amtlichen‘ Sprachgebrauch unter Berichtswesen i.w.S. zusammengefasst werden, wird dieser Begriff übernommen.

Weiterhin abzugrenzen ist das Berichtswesen im hier vorgestellten Kontext von den Berichten, die z.B. in der Jugendhilfeplanung periodisch erstellt werden, beispielsweise der Jugendhilfebericht oder der Kindergarten-Bedarfsplan. Diese bauen letztendlich auf dem Berichtswesen i.w.S. auf und verwenden die generierten Daten. Die Jugendhilfeplanung ist somit wie die Führungskräfte ein Adressat des Berichtswesens i.e.S.

4 Vgl. z.B. Trube 2001 mit Verweisen auf verschiedene KGSt-Berichte, S. 117 ff.

5 Vgl. z.B. Gladen 2003 oder Hopp/Göbel 1999.

Abb. 1: Berichtswesen – Definitionen



2.2 Kennzahlen

Kennzahlen bilden die wesentliche inhaltliche Gestalt eines Berichtswesens. Sie sollen die abzubildende Realität punktgenau verdichten, um einen schnellen, umfassenden Überblick für Entscheidungsvorgänge zu ermöglichen.

Es werden unterschieden⁶:

- Absolute Kennzahlen, welche die Anzahl der Elemente einer näher bestimmten Menge wiedergeben (Einzelwerte, Summen, Differenzen, Mittelwerte).
Beispiel: *Anzahl der Heimaufnahmen im Monat Januar* oder durchschnittliche *Verweildauer in Sozialer Gruppenarbeit*.
- Relative Kennzahlen (Verhältniskennzahlen) verknüpfen gleichartige oder verschiedenartige Sachverhalte sinnvoll zu einem Quotienten. Es werden drei Grundformen unterschieden: Gliederungszahlen, die den Anteil einer Größe an der Gesamtmenge angeben, Beziehungszahlen, welche die Beziehung zwischen zwei unterschiedlichen, kausal verknüpften Größen herstellen und Indexzahlen, die einen Zeitverlauf darstellen.
Beispiel: *Prozentualer Anteil der Gemeinde xy an allen Inobhutnahmen der Kommune*

⁶ Ausführlich Gladen 2003 S. 16 ff.

(Gliederungszahl) oder *Kosten pro Jugendeinwohner einer Region* (Beziehungszahl) oder *Anstieg der JGH-Fälle seit 2000* (Indexzahl).

Indikatoren sind im weiteren Sinne ebenfalls Kennzahlen. Sie sind Ersatzgrößen für Sachverhalte, die sich nicht unmittelbar quantitativ erfassen lassen. Um sie dem Berichtswesen dennoch zugänglich zu machen, wird aus Änderungen von verwandten, positiv korrelierenden Größen auf das Verhalten der Zielgröße rückgeschlossen. Indikatoren spielen im Berichtswesen der Jugendhilfe eine große Rolle, da das personenbezogene Leistungsgeschehen meist nur indirekt abgebildet werden kann.

Die Aufgabe der Kennzahlen liegt erstens in der *Analyse* der erfassten Sachverhalte. Es sollen bezogen auf die Vergangenheit Entwicklungen innerhalb der Organisation signalisiert, ein Rückschluss auf Ursachen ermöglicht und idealiter Hinweise auf Verbesserungen gegeben werden.

Durch Kombination mit Hochrechnungen oder ‚Schwachen Signalen‘ (Frühwarnindikatoren) ergeben sich zudem zukunftsorientierte Hinweise. Beispielsweise geben Daten über die Qualifikation der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Auskunft über den Anteil an Personen mit relativ hohem Arbeitsmarktrisiko⁷. Ist der Anteil hier relativ hoch, könnte ein Zukunftsszenario einen deutlichen Anstieg an Arbeitslosen und damit ein drohendes Absinken der sozialen Struktur signalisieren.⁸

Als zweite Aufgabe liefern Kennzahlen Hilfen zur *Steuerung* einer Organisation, indem sie im Rahmen eines Regelkreises Zielerreichungsgrade und Auswirkungen von Maßnahmen rückmelden. Hier wird die Wichtigkeit der Anbindung von Kennzahlen an Zielvorgaben als Richtgrößen deutlich.

Wenn mehrere Kennzahlen in einem inhaltlichen oder logischen Bezug stehen, besteht ein Kennzahlensystem. Sie ermöglichen z.B. eine erleichterte Analyse von Abweichungen, indem auf verknüpfte, niedrigrangigere Kennzahlen zurückgegriffen werden kann. Wenn die Budgetdeckung beispielsweise negativ wird, können die Einnahmen oder Ausgaben als niedrigrangigere Kennzahlen analysiert werden. Die Ausgaben können wiederum in einzelne Segmente gegliedert werden etc., bis einzelne Ursachen für die Abweichung der Spitzenkennzahl gefunden sind.

Kennzahlensysteme existieren als Rechensysteme mit logischen Verknüpfungen und als Steuerungssysteme in Anbindung an eine Zielhierarchie.

7 Vgl. Rheinberg/Hummel 2002; zu diesem Indikator: Landschaftsverband Westfalen-Lippe 2003, S. 163.

8 Zur Szenariotechnik vgl. Hopmann 2005.

2.3 Controlling

Controlling leitet sich von dem englischen Verb ‚to control‘ ab, was soviel wie steuern, regeln oder kontrollieren bedeutet. Es stellt ein Subsystem der Führung einer Organisation dar, welches die Entscheidungen der Funktionsträger unterstützt.

Dazu baut das Controlling einen Regelkreis aus Planung, Steuerung und Kontrolle auf. In der Planung werden Vorgabewerte ermittelt und steuernd an die durchführenden Stellen weitergegeben. Aus der (Abweichungs-)Kontrolle ergeben sich dann Werte für die weitere Planung.

Nach dem Planungshorizont wird zwischen zwei grundsätzlichen Formen von Controlling unterschieden:

- Strategisches Controlling („Tun wir die richtigen Dinge?“) – Effektivität Resultierend aus einer Analyse der Einflussgrößen auf die Gesamtorganisation werden im Strategischen Controlling Ziele für die langfristige Planung entwickelt. Zweck ist die Sicherung des Überlebens der Organisation und ihrer Ziele durch Anpassung an langfristige Veränderungsprozesse.

Beispiel: Es wird festgestellt, dass durch Segregationsprozesse der Lebensstandard in einem Stadtteil deutlich sinkt, wobei das Gebiet momentan bezogen auf die Jugendhilfefälle noch unauffällig ist. Als strategisches Ziel sollen die Teilhabechancen der Jugend-einwohner des Stadtteiles gewahrt werden und die Entstehung eines sozialen Brennpunktes vermieden werden.

- Operatives Controlling („Tun wir die Dinge richtig?“) – Effizienz Im Operativen Controlling werden die Ziele der Strategischen Planung aufgegriffen und auf die Ebene der Durchführenden in Maßnahmen und Maßgrößen konkretisiert. Zweck ist die optimale Erreichung der vorgegebenen Strategie, die in operative Ziele dekomponiert wird.

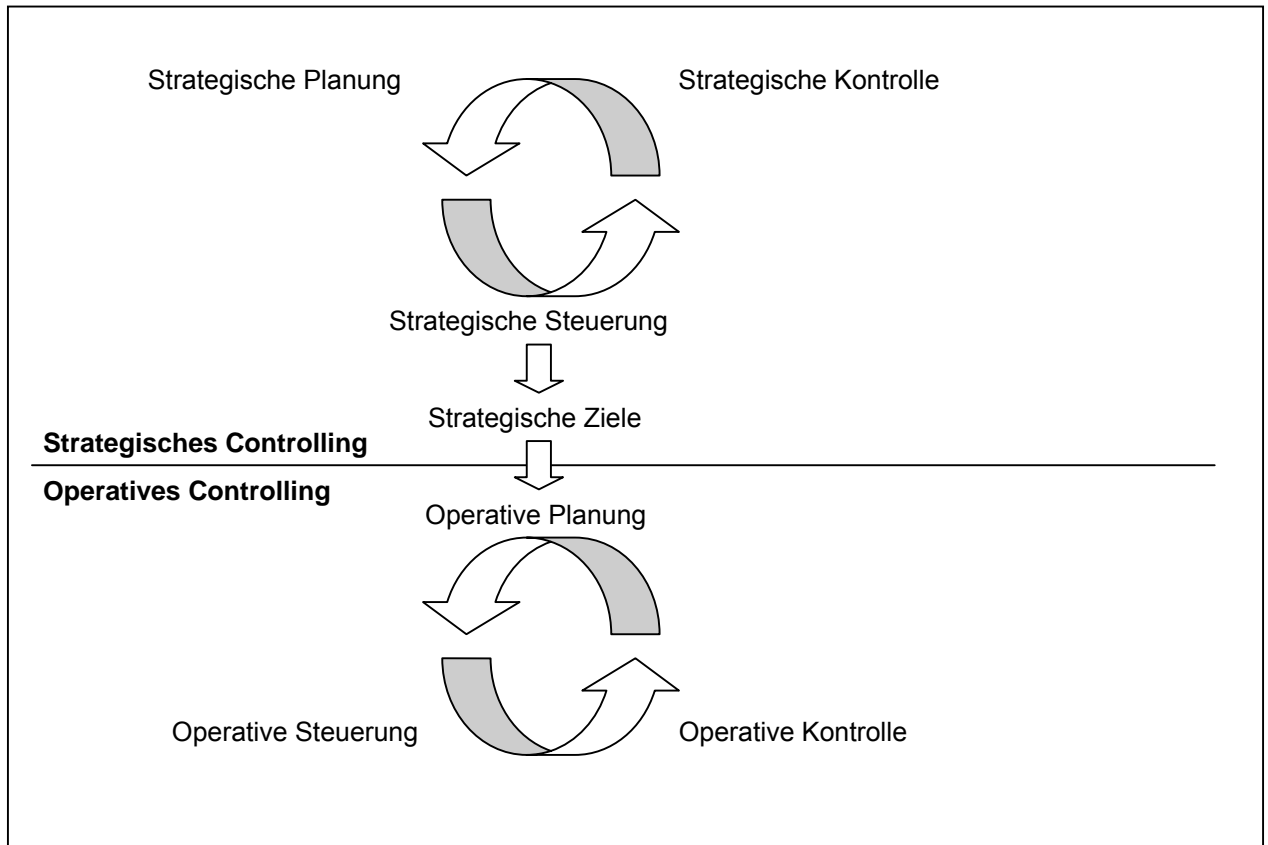
Beispiel: Die Erziehungsberatung des o.g. Stadtteils wird personell verstärkt und erhält in Zahlen ausgedrückte Vorgaben über den Aufbau einer aufsuchenden Arbeit. Das Ergebnis dieser Maßnahme wird an Hand von geeigneten Kennzahlen oder Indikatoren (z.B. Stagnation der stationären HzE trotz steigender sozialer Belastung) überprüft.

In der Sozialen Arbeit wird dem fachlichen Controlling häufig eine zusätzliche Rolle zugewiesen:

- Fachliches Controlling Es sollen hier die inhaltlichen Aspekte der Arbeit an Hand von Qualitätsstandards legitimiert und nachgewiesen werden. Da ein Berichtswesen meist quantitativ orientiert ist, stellt das fachliche, qualitative Controlling eine besondere Herausforderung dar. Trotzdem ist die möglichst hochwertige Erbringung der Leistung neben beispielsweise der Rekursivität oder der Zielorientierung eines der Handlungsprinzipien auch des Operativen Controllings. Mithin kann das fachliche Controlling als dessen Teilfunktion gesehen werden.

Im Bezug auf das Berichtswesen (i.w.S.) ist das Controlling meist die übergeordnete Stelle sowohl im strategischen wie auch im operativen Bereich. Es legt fest, welche Daten und Auswertungen benötigt werden, es legt Ziele als Vergleichsgrößen fest, führt die Abweichungsanalysen durch etc. Die Erhebung der Daten obliegt dabei den Fachkräften, die Entscheidung über Maßnahmen den Führungskräften.⁹

Abb. 2: Regelkreise des Controlling



2.4 Aufbau- und Ablauforganisation

Die Struktur einer Organisation bildet sich in der Aufbauorganisation und der Ablauforganisation ab.

Die *Aufbauorganisation* stellt die Hierarchien, die Anzahl und Funktion der Teilbereiche und deren Gliederung dar. Sie wird üblicherweise in Organigrammen abgebildet. Typisch für die öffentliche Verwaltung ist die Linienorganisation, die durch die zwei Grundsätze nach Fayol beschrieben werden kann¹⁰:

⁹ Ausführlich zu „Social Controlling“ Knorr/Offer 1999, S. 248 ff.; zur Funktion von Controlling im „Neuen Steuerungsmodell“: Hopp/Göbel 1999, S. 61 ff.; vgl. auch NDV 2/2005, S. 38 ff.

¹⁰ Knorr/Offer 1999, S. 156 ff.

1. Einheit der Auftragserteilung: nur der jeweilig zuständige Vorgesetzte darf Weisungen an den Mitarbeiter erteilen;
2. Einheit der Leitung: nur ein einziger Vorgesetzter darf Weisungen erteilen.

Diese Linienorganisation liegt in mehreren Variationen als Ein-Linien-, Mehr-Linien oder Stab-Linienorganisation vor. Alltägliche Folge dieser Organisationsformen ist der ‚Dienstweg‘, der die Einhaltung der o.g. Prinzipien darstellt.

Die *Ablauforganisation* besteht aus den Prozessen der internen und externen Leistungserstellung. Sie wird oft in Flussdiagrammen abgebildet. Anders als die Aufbauorganisation orientiert sich die Darstellung nicht an Hierarchien, sondern an Arbeitsabläufen.

Kommunalverwaltungen sind wie alle Organisationen komplexe soziale Systeme, in denen neben der offiziellen die oft viel bestimmendere inoffizielle Struktur die Arbeitsabläufe prägt. Diese besteht aus den Beziehungen der Mitarbeiter untereinander, den ‚kurzen Drähten‘, dem Abklären ‚mit einem Anruf‘ etc.

Das Berichtswesen hat zunächst die Aufgabe die Aufbauorganisation abzubilden: Die Funktionsträger der verschiedenen Ebenen bekommen verschiedene Berichte. Die Abbildung der Ablauforganisation ist schwieriger und beträchtlich arbeitsaufwendiger, da hier zunächst Prozesse definiert und gepflegt werden müssen. Das ist äußerst informativ und steuerungsrelevant, kann aber als zweite oder dritte Ausbaustufe eines Berichtswesens bzw. Controllings gesehen werden.

Der Umgang mit der inoffiziellen Struktur ist schwierig und muss letztlich der Kompetenz der Führungskräfte überlassen werden; für das Berichtswesen sollte sie formal keine Rolle spielen.

2.5 Neues Steuerungsmodell

Das ‚Neue Steuerungsmodell‘, das so neu nicht mehr ist, wurde Anfang der 1990er Jahre von der KGSt auf der Grundlage von holländischen und angelsächsischen Modellen entwickelt. Es sollte die traditionellen Verwaltungsstrukturen auflösen und einen „Konzern Stadt als moderner Dienstleistungsbetrieb“¹¹ schaffen. Dabei wurde das Modell nicht als stringentes Konzept entworfen, sondern nach und nach durch Empfehlungen zu bestimmten Einzelthemen angereichert.

11 Banner in Trube 2001, S. 169.

Trube identifiziert fünf Hauptelemente der ‚Neuen Steuerung‘:

1. **Kontraktmanagement** ist angelehnt an das Führungsinstrument ‚Management by Objectives‘; auf mehreren Ebenen (Politik – Verwaltung, Führungskraft – Mitarbeiter, Verwaltung – Leistungserbringer etc.) soll mit (Leistungs-)Vereinbarungen gesteuert werden.
2. **Dezentralisierung** und Delegation von Verantwortung schafft flachere Hierarchien.
3. **Definition von Produkten** ist Grundbestandteil einer outputorientierten Steuerung.
4. **Budgetierung** wird als haushaltstechnisches Steuerungsinstrument eingesetzt.
5. **Controlling und Berichtswesen** sollen Steuerung über Rechenschaftslegung ermöglichen.

Die gesammelte berechtigte und unberechtigte Kritik am ‚Neuen Steuerungsmodell‘ soll hier nicht wiedergegeben werden. Für das Berichtswesen ist es wichtig, das Modell als Hintergrundfolie zu sehen, vor der sich der Großteil der Diskussion um Verwaltungsmodernisierung abspielt. Die in den Schriften der KGSt vorgenommenen Definitionen und Wertungen prägen das Wissen und die Vorgehensweise der Modernisierer, stimmen aber nicht immer mit den Erfordernissen der Kinder- und Jugendhilfe überein.

3 Besonderheiten eines Berichtswesens in der Kinder- und Jugendhilfe

In der Steuerung (um den Begriff ‚Management‘ zu vermeiden) der Kinder- und Jugendhilfe sind einige Besonderheiten zu beachten. Exemplarisch seien hier die Schwierigkeit der Bedarfserfassung, die vielfältigen Aushandlungsprozesse oder alle unter dem Schlagwort ‚Technologiedefizit‘ zusammengefassten Eigenschaften genannt. Die einzelnen Themen sollen in diesem Kapitel nicht breiter erläutert, wohl aber die resultierenden Anforderungen für die Implementierung eines Berichtswesens aufgegriffen werden.

3.1 Aufgaben des Berichtswesens

Extract Aufgaben des Berichtswesens

- Strategisch:** 1) Liefern von Jugendhilfe-Bedarfen
2) Bereitstellen von Argumentationshilfen
- Operativ:** 3) Integration von Datenbeständen
4) Ermitteln von Unwirtschaftlichkeiten
5) Signalisieren von Zielerreichung

Das Erheben und Verwerten von Daten geht in alle Grundfunktionen des Controlling (Planung, Durchführung, Steuerung) ein. Das Controlling als Unterstützungssystem der Leitung berät zu Entscheidungsalternativen, wobei diese Empfehlungen immer nur so gut sein können, wie die zu Grunde liegenden Daten. Generelle Aufgabe des Berichtswesens ist deshalb die klare und richtige Erfassung und Weiterleitung von Informationen zur Steuerung der Organisation, hier: der kommunalen Jugendhilfe.

Im Rahmen der Jugendhilfe lassen sich fünf spezielle Aufgaben des Berichtswesens hervorheben, die jeweils eher strategisch oder operativ ausgerichtet sind¹². Strategisch meint dabei, dass die Aufgaben sich auf langfristige Planungen in grundlegenden Entscheidungsprozessen beziehen; operativ sind Aufgaben, die sich auf die optimale Durchführung des Tagesgeschäftes beziehen.

12 Vgl. zur Ablauforganisation von Controlling als Berichtswesen i.w.S.: NDV 2/2005, S. 38 ff.

Strategisch ausgerichtet:

1. Liefern von Informationen über Jugendhilfe – Bedarfe Die Ermittlung von sozialräumlichen Bedarfen in der Jugendhilfe ist eine Vorgabe des SGB VIII (§ 80 ‚Jugendhilfeplanung‘)¹³. Ein Berichtswesen muss fähig sein, diese zu erfassen und adäquat, zeitnah abzubilden. Neben dieser Bestandserhebung sollten Frühwarnindikatoren die langfristige Veränderung von Bedarfen signalisieren, um eine langfristige Planung zu ermöglichen. Aus diesen Soziodemographischen Indikatoren und aus den Nutzungsstrukturen von Angeboten werden dann Vorgaben für die Operative Planung der Jugendhilfe gewonnen.
2. Bereitstellen von Argumentationshilfen Wenn den kostenintensiven Leistungen der Jugendhilfe eine geringe Ergebnistransparenz gegenübersteht, wirkt das negativ auf die Position der Jugendhilfe im kommunalen Gefüge. Um die Relevanz von Kostenpositionen politisch durchzusetzen müssen die anvisierten Maßnahmen mit ‚harten Fakten‘ fundiert werden. Das Berichtswesen muss es den politischen Entscheidungsträgern ermöglichen legitimierbare und sinnvolle Grundsatzentscheidungen zu treffen.

Operativ ausgerichtet:

3. Integration von Datenbeständen Durch das häufige Auseinanderfallen von Hilfestellung im Allgemeinen Sozialdienst und Zahlbarmachung in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bestehen auch unterschiedliche Datenbestände zur Menge der Hilfestellungen im ASD und zu Aufwendungen in der WiJu. Damit lässt sich kein Zusammenhang herstellen zwischen der Arbeit einer Fachkraft und den finanziellen Auswirkungen, ganz zu schweigen von einer Verknüpfung mit dem oben genannten sozialräumlichen Bedarf. Ein Berichtswesen soll hier die verschiedenen Datenmassen integrieren und übersichtlich handhabbar machen.
4. Ermitteln von Unwirtschaftlichkeiten Wirtschaftlichkeit ist definiert als optimales Verhältnis von Input zu Output; Unwirtschaftlichkeit ist demnach ein zu hohes Maß an Input oder ein zu niedriges Maß an Output. In der Jugendhilfe ist die Erfassung des Inputs über Kostenaufwand oder Mitarbeiterzeit relativ einfach zu erfassen; die Erfassung des Outputs ist gewöhnlich schwierig und muss meist durch Indikatoren erfolgen. Trotzdem sollte ein Berichtswesen signalisieren, wo Ressourcen ‚verschwendet‘ werden.
5. Signalisieren von Zielerreichung Das Steuern mit Zielen (Management by Objectives) spielt im Neuen Steuerungsmodell eine zentrale Rolle¹⁴. Als Hauptelemente des Modells werden unter anderem das Kontraktmanagement als auch die Dezentralisierung von Verantwortung genannt; beides ist ohne Zielvereinbarungen nicht möglich. Die

13 Jordan/Schone 1998, S. 332.

14 Vgl. Hopp/Göbel 1999, S. 52 oder Diederich 1996, S. 38.

Kontrolle der Zielerreichung und die Begründung von Abweichungen, welche die Fachkraft nicht zu verantworten hat, sollte das Berichtswesen leisten.

3.2 Spezifische Probleme bei der Implementierung

Extract Probleme der Implementierung

- 1) Datenlage ist mangelhaft
- 2) Verantwortungsbereiche sind unklar
- 3) Unwirtschaftlichkeiten sind schwer abzugrenzen
- 4) Akzeptanz unter den Mitarbeitern ist oftmals niedrig
- 5) Fehlende Stringenz bei der Umsetzung

Die Implementierung eines stringenten Berichtswesens ging lange an der öffentlichen Verwaltung, insbesondere der Jugendhilfe vorbei. Mittlerweile wird es aber kaum ein Fachdezernat mehr geben, das sich auf Grund von knappen Kassen oder rechtlichen Anforderungen nicht damit beschäftigt. Probleme entstehen dabei einmal durch die Besonderheit der Leistungserbringung als sozialer, personenbezogener Dienstleistung, als auch durch Divergenzen mit herrschenden Organisations- und Machtstrukturen. Die wichtigsten Konfliktpunkte sollen hier kurz thematisiert werden.

Datenlage ist mangelhaft

Ein Berichtswesen lebt von der adäquaten Verarbeitung von Daten. Davon sind in vielen Jugendämtern eine Menge vorhanden, sie weisen aber oft erhebliche Mängel auf:

Formell: Teilweise bestehen mehrere Daten- und Erhebungssysteme nebeneinander, die unabhängig für verschiedene Zwecke eingeführt wurden. Dies verursacht einerseits einen erheblichen Erfassungsaufwand. Andererseits werden die Daten meist an verschiedenen Orten und in verschiedener Form aufbewahrt, so dass sie nicht zusammengeführt werden können.

Inhaltlich: Zu der eigentlichen Leistungserbringung der Fachkräfte liegen oftmals nur inputorientierte Daten vor, beispielsweise die Personalausstattung oder die Öffnungszeiten. Aussagen zum Output können nicht getroffen werden, sprich: die Daten bilden die eigentliche Leistungserbringung der Fachkräfte und ihre Wirkung nicht ab. Zudem liegen viele für die Planung erforderlichen Werte oftmals nicht vor, z.B. die angesprochenen soziodemographischen Daten.

Finanziell: Die vorliegenden Finanzdaten beschränken sich meist auf Haushaltsansätze einerseits und Ist-Kosten andererseits. Es liegt selten eine Kosten- und Leistungsrechnung

oder eine andere Form der internen Kostenrechnung vor, welche die Finanzdaten verwendungsgerecht zubereitet¹⁵.

Verantwortungsbereiche sind unklar

Die Dezernatsstrukturen sind meist über Jahrzehnte historisch gewachsen und die Verantwortlichkeiten für bestimmte Leistungen und Personalanteile nach nicht mehr nachzuvollziehenden Gesichtspunkten fachlich, dienstrechtlich und organisational auf verschiedene Ämter und/ oder Außenstellen verteilt¹⁶. Darüber gingen jetzt die verschiedenen Modernisierungsschübe des Neuen Steuerungsmodells hinweg und haben teilweise Veränderungen hervorgerufen, teilweise wurde die Neuerung so hingebogen, dass die alten Strukturen bestehen bleiben konnten. In manchen Dezernaten macht die Anforderungen eines Berichtswesens deutlich, wie verworren die Aufbau- und Ablauforganisation ist, da unklar bleibt, wer für welche potentiellen Abweichungen zuständig ist, wer wem Daten liefert etc. Wenn diese Unklarheiten nicht beseitigt werden, besteht die Gefahr, dass das Berichtswesen auf Dauer ineffizient ist.¹⁷

Unwirtschaftlichkeiten sind schwer abzugrenzen

Allein die Frage, welches Handeln in der Jugendhilfe als unwirtschaftlich zu bezeichnen sei, ruft einiges Unbehagen hervor. Der Zusammenhang von Intervention und Wirkung ist nur stochastisch zu ermitteln, gleiches gilt für das Verhältnis von Input zu Output. Wenn aber nicht festgestellt werden kann, welcher Einsatz (z.B. Personaleinsatz) welches Ergebnis hervorruft, kann nicht über die wirtschaftliche Verwendung von Ressourcen geurteilt werden. Es gilt hier geeignete Verfahren anzuwenden, die teilweise noch nicht vorliegen.

Akzeptanz unter den Mitarbeitern ist oftmals niedrig

Das Berichtswesen ist für die Mitarbeiter oft das x'te Dokumentationssystem, das eingeführt wird oder parallel bearbeitet werden muss. Der Erfassungsaufwand wächst und die Mitarbeiter fragen sich zu Recht, was es ihnen an neuen Erkenntnissen bringt. Eine vor allem in der Sozialen Arbeit anzutreffende Klage ist zudem, dass die Zeit für Dokumentation der Zeit am Klienten und somit der eigentlichen Arbeit abgehe. Aus der mangelnden Akzeptanz folgt wenig Mitarbeit an der Entwicklung eines adäquaten Systems, Verzögerungen bei der Einführung und fehlende Sorgfalt bei der Eingabe der Daten.

15 Lt. PwC 2002, S. 11f., wird die Einführung von 95% der einbezogenen Kommunen zumindest geplant, die Umsetzung erfolgt jedoch oft mangelhaft.

16 Vgl. Trube 2001, S. 184, „Das Problem der Macht“.

17 Laut PwC 2002, S. 9, bezeichneten knapp 70 % der Befragten „Widerstand aus Gewohnheit“ und „Angst vor Veränderung“ als Widerstandsgründe gegen das NSM.

Fehlende Stringenz bei der Umsetzung

Die Einführung des Berichtswesens erfolgt meist nach einer Entscheidung der obersten Führungsebene mit operativ recht vagen Zielvorgaben. Die Entwicklung übernehmen dann oft (extern moderierte) Arbeitsgruppen, die Soll-Vorschläge erarbeiten, wobei die Umsetzungs-kompetenz nicht immer klar festgelegt wird. Dazu kommt die prekäre Haushaltslage vieler Kommunen und die mangelnde Möglichkeit oder Bereitschaft für die Umsetzung der Vor-schläge Mittel bereitzustellen. Oft scheitern dann sinnvolle Vorschläge an der mangelnden Ausstattung an Soft- oder Hardware, an notwendigen, aber undurchführbaren Organisati-onsänderungen oder an fehlender manpower im Controlling etc.

4 Aufbau eines operativen Berichtswesens

4.1 Voraussetzungen

Die Aufgabe eines Berichtswesens liegt in der Analyse des Geschehens innerhalb einer Organisation und in der Erarbeitung von entsprechenden Steuerungshinweisen. Um dieser Anforderungen gerecht zu werden müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein.

Extract Voraussetzungen eines Berichtswesens

- **Controllinggerechte Vororganisation** umfasst das Vorhandensein eines Abrechnungs- und Dispositionssystems inklusive Kosten- und Leistungsrechnung, sowie eine adäquate Aufbau- und Ablauforganisation.
- Die **Planung eines Berichtswesens** (i.e.S.) umfasst folgende Parameter: Berichtszweck, Berichtsinhalt, Periodenlänge, Vergleichswerte, Empfänger und Darstellungsform. Daraus ergeben sich drei grobe Gruppen von Berichten: Standardbericht, Abweichungsbericht und Bedarfsbericht.
- Das Berichtswesen wird von einem **EDV-System** getragen, dass in Bezug auf Hardware, Software und Vernetzung leistungsfähig sein muss.

4.1.1 Controllinggerechte Vororganisation

Ein *Abrechnungs- oder Dispositionssystem* stellt die rudimentärste Form einer Datenerfassung innerhalb einer Organisation dar und bildet die Geld- und Mengenverhältnisse und -veränderungen ab. Es muss also klar sein, welcher Unterbereich wie viel Ressourcen zu Verfügung hat, welcher Mengen- und Geldverbrauch an verschiedenen Stellen vorliegt. Für die monetären Gegebenheiten der Jugendhilfe wird das in den meisten Kommunen durch eine Rechenschaftslegung über Haushaltsstellen gegeben sein. Die Mengenverhältnisse dürften bei Leistungen, die nach außen wirken, ebenfalls relativ klar sein; sie entsprechen den Fallzahlen der einzelnen Sozialarbeiter. Im Innenverhältnis wird es bei einzelnen Kommunen schwieriger: Die Zuordnung von Verbrauchsmaterialien wird ebenfalls über Haushaltsstellen gebucht und ist somit erfasst, aber die Erbringung von internen Leistungen z.B. von Schreibkräften ist nur über eine selten vorhandene Kosten- und Leistungsrechnung zu erfassen.

Zur Vororganisation gehört weiter eine controllinggerechte Aufbau- (Hierarchie, Machtverteilung) und im Idealfall auch Ablauforganisation (Prozesse). Im Bezug auf die *Aufbauorganisation* sollte klar sein, wer welche Produkte und Prozesse zu verantworten hat. Die Ressourcenkompetenz sollte bei demjenigen liegen, der dann auch für die Leistungserbringung und Kostenentstehung verantworten muss, im Normalfall die unterste Führungsebene (Amtsleiter oder Sachgebietsleiter). Auf dieser Ebene kann dann die kleinräumigste Auswertung und Analyse der Controllingdaten erfolgen. Eine controllinggerechte *Ablauforganisation* orientiert

sich an dem Ziel, Prozesse möglichst genau den dadurch entstandenen Kosten zuzuordnen. Der Grundgedanke bei sozialen Dienstleistungen ist dabei, dass Kosten nicht durch die Erbringung von Stückzahlen entstehen, sondern durch den Ablauf von Prozessen. Eine Kostenoptimierung muss deshalb zunächst an der Optimierung von Prozessen ansetzen, um effektiv zu sein. Wenn die Führungskraft nicht weiß, welche (kostenintensiven) Prozesse in seinem Bereich ablaufen, kann sie auch nicht optimal ansetzen, um die Kosten zu reduzieren.

Exkurs Kosten- und Leistungsrechnung (KLR):

Das Ziel der Kosten- und Leistungsrechnung ist die möglichst vollständige Zuordnung des Input zum Output, das heißt die entstandenen Kosten werden den Leistungen zugerechnet. Als Leistungen können in der Jugendhilfe die einzelnen Hilfearten (NSM: 'Produkte') gelten. Das bedeutet, dass mittels einer Kostenarten-, einer Kostenstellen- und einer Kostenträgerrechnung¹⁸ alle Kosten auf diese Hilfearten umgerechnet werden.

Es werden dabei zwischen Primärkosten, die direkt bei der Erstellung der Leistung anfallen (z.B. Personalkosten während der Beratung) und Sekundärkosten, die im Zusammenhang mit der Herstellung der Leistungsbereitschaft anfallen (z.B. Verwaltungskosten) unterscheiden. Letztere müssen mittels Verfahren der KLR auf die Leistungen umgerechnet werden.

Ein Hauptelement des Neuen Steuerungsmodells ist die outputorientierte Steuerung, d.h. genauer die Steuerung der Inputfaktoren auf Grund von Outputdaten. Mit der obigen Definition von Kosten- und Leistungsrechnung wird klar, dass dieser Schritt nach der eigentlichen Buchführung durchgeführt werden müsste, um eine output-orientierte Steuerung zu ermöglichen.¹⁹

Price Waterhouse Coopers führte in 2002 eine Befragung von Kommunen zum Thema Neues Steuerungsmodell durch. Zum Thema Kosten- und Leistungsrechnung wird folgendes zusammengefasst: „Ursache für die zurückhaltende Einschätzung der KLR dürfte nach unseren Erfahrungen die allgemein noch schwach entwickelte Kostenrechnung sein, die in vielen Städten über eine häufig zu spät gelieferte Kostenstellenrechnung noch nicht hinausgeht und daher oft nur einen geringen Informationsgehalt besitzt. Eine derartige Einstellung könnte sich ändern, wenn outputbezogene Kostenträgerinformationen zur Verfügung gestellt (...) würden.“²⁰

18 In der BWL wird mit Kostenträger das Produkt bezeichnet. Es lässt Einnahmen entstehen und muss alle dafür entstehenden Kosten tragen.

19 Ausführlich über die Systematik und die Instrumente der KLR: Knorr/ Offer 1999, S. 77f. oder Nau/Wallner 1999, Beispiel für eine KLR: Jugendamt Nürnberg, Betriebsabrechnung 2002 unter www.nuernberg.jugendamt.de.

20 PwC 2002, S. 12.

4.1.2 Planung des Berichtswesens

Berichte haben zum Ziel Führungskräfte mit den relevanten Informationen für eine Entscheidungsfindung zu versorgen. Aber: „Über den Erfolg der Informationsübertragung entscheidet der Berichtsempfänger“²¹, indem er den Bericht verarbeitet oder nicht. Gladen unterscheidet diesbezüglich zwei Rezeptionsvoraussetzungen:

- Das *Aufnehmenkönnen* der Berichtsinformation (Wahrnehmung, Verständnis, Beurteilungsfähigkeit etc.)
- Das *Aufnehmenwollen* der Berichtsinformation (dagegen wirkt: Überlastung, fehlende Motivation, Konflikt der Information mit den Zielen des Empfängers etc.)

Vom Berichtsersteller zu beeinflussen ist im Wesentlichen nur das *Aufnehmenkönnen*, indem er darauf abgestimmt hochwertige Berichte verfasst. Im Folgenden sollen einige Bestimmungsfaktoren der Berichtsgestaltung erläutert werden (Berichtswesen i.e.S):

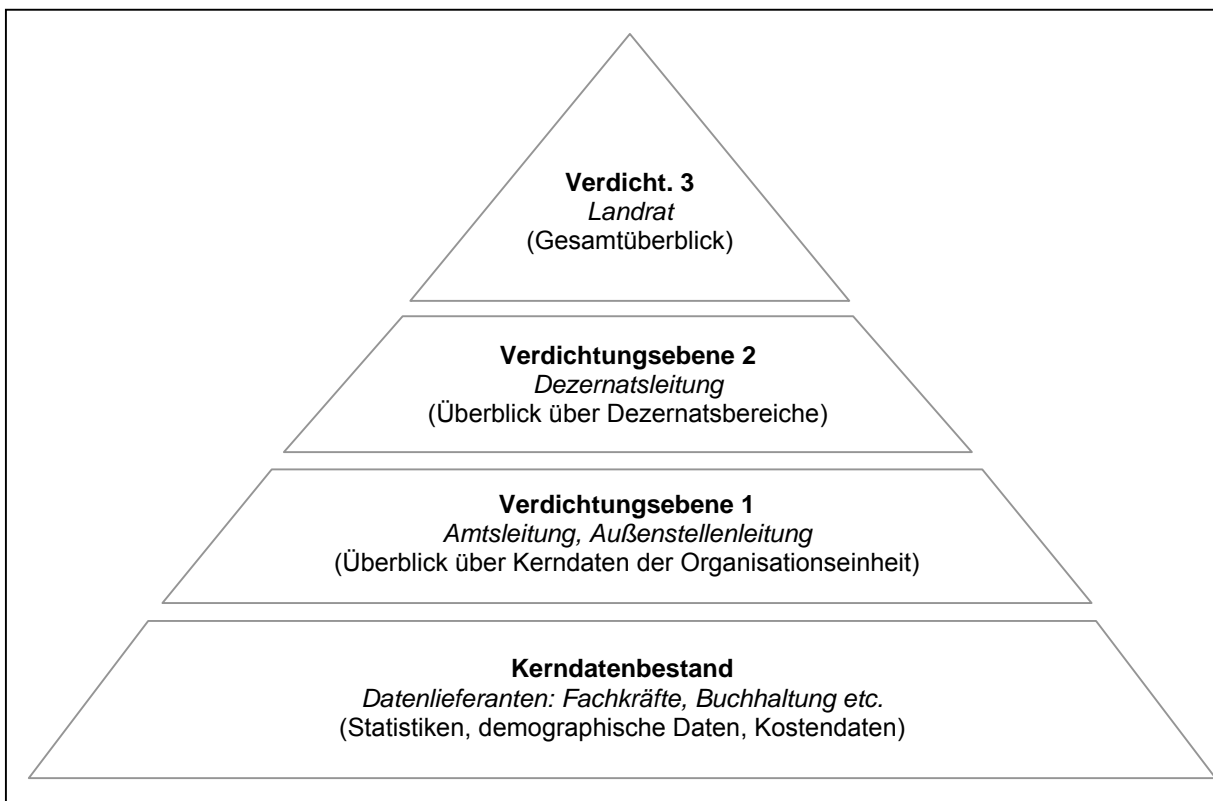
- **Berichtszweck:** Wozu wird berichtet? Für den Zuschnitt des Berichtes ist es wichtig zu wissen, welchen Zweck der Bericht erfüllen soll. Grundlegend zu unterscheiden ist zwischen Steuerungs- und Analysezwecken (z.B. Budgetplanung vs. Budgetkontrolle). Am Berichtszweck richten sich im Wesentlichen auch die Antworten der nächsten Fragen aus.
- **Berichtsinhalt:** Was wird berichtet? Wenn der Zweck des Berichtes bekannt ist, kann als nächstes der Inhalt festgelegt werden. Hier gilt: Weniger ist mehr! Die Technik gibt meist mehr her als aufgenommen werden kann und das Attribut „Ist doch auch interessant“ qualifiziert noch nicht für die Weitergabe an tendentiell schon überlastete Berichtsempfänger. Je punktgenauer der Berichtsinhalt mit dessen Informationsbedarf übereinstimmt, um so besser die Aufnahme.
- **Periodenlänge:** In welcher Zeitstruktur wird berichtet? Die Zeitstruktur bezieht sich einmal auf den Zeitpunkt der Berichtsweitergabe, zum anderen aber auch darauf, wann die Daten dem Berichtsersteller vorliegen müssen. Beispielsweise müssen am 1. des Folgemonats die Daten vorliegen, damit bis zum 10. des Folgemonats berichtet werden kann. Dazu kommt die Zeitstruktur, die innerhalb des Berichts gewählt wird: z.B. über den Einzelmonat, das kumulierte Jahr, das Quartal, das Gesamtjahr innerhalb einer Hochrechnung etc.
- **Vergleichswerte:** In welcher Kontrollstruktur wird berichtet? Insbesondere eine relative Kennzahl, sagt ohne eine Vorgabe an der sie gemessen wird, noch nicht viel aus. Es können z.B. IST-Zahlen mit SOLL-, PLAN- oder VORJAHR-S-Zahlen verglichen werden. Wenn qualitative Daten vorliegen, sollte als Vergleich das zugehörige Ziel erwähnt werden.

21 Gladen 2003, S. 247, vgl. auch Hill/Klages 1996, S. 40, „Die Beteiligten und Betroffenen“.

- **Empfänger:** An wen wird berichtet? Die Funktion und der damit einhergehende Informationsbedarf des Berichtsempfängers bildet die Grundlage für den Berichtsinhalt. Tendenziell steigt mit aufsteigender Hierarchie die Verdichtung der Daten. Spitzenkennzahlen sollen einen wesentlichen Überblick gewährleisten; bei weiterem Informationsbedarf wird ein ‚Drill down‘, d.h. eine Suche nach Ursachen durch Dekomponieren der Kennzahl, durchgeführt. Grundsätzlich ist die Frage zu klären, welche Daten neben den Führungskräften auch den Fachkräften oder der Jugendhilfeplanung zur Verfügung gestellt werden.
- **Darstellungsform:** In welcher Form wird berichtet? Die Wahl einer adäquaten Codierung der Information wirkt sich entscheidend auf die Akzeptanz des Berichtes aus. Es stehen nicht nur schriftliche Varianten wie Text, Tabellen- oder Diagrammform zur Verfügung, sondern z.B. auch eine mündliche oder virtuelle Berichterstattung.

Der Aufbau eines Berichtswesens wird oft mittels einer Pyramide dargestellt, welche die unterschiedlichen Hierarchie- und Verdichtungsebenen symbolisiert.

Abb. 3: Informationspyramide



Die Berichte lassen sich auf Grund von Standardisierung, Berichtsanlass, Berichtserstellung etc. in drei Arten einteilen. Für jede Art gelten die vorgenannten Grundfragen.

- **Standardbericht** Wie der Name schon sagt werden Standardberichte in einer festen zeitlichen und inhaltlichen Routine erstellt. Sie bedürfen der sorgfältigen Planung, da sie auf die Bedürfnisse der einzelnen Empfängergruppen zugeschnitten und dann möglichst un-

verändert eingesetzt werden sollen. Eine besondere Gefahr der Standardberichte ist das Entstehen von ‚Zahlenfriedhöfen‘, die dann nicht verarbeitet werden. Deshalb ist hier eine Auswahl der wichtigsten Kennzahlen, sowie eine optisch ansprechende Gestaltung wichtig.

Beispiele für Standardberichte sind periodische Informationsblätter an Führungskräfte mit Einzelkennzahlen zu ihrem Bereich.

- **Abweichungsbericht** Diese Berichtsart ist in ihrer Form ebenfalls standardisiert und wird durch das Abweichen eines kritischen Wertes aus einem Toleranzbereich ausgelöst. Die Auswahl wichtiger Kenngrößen, sowie die Festlegung der dazugehörigen Toleranzbereiche ist dabei eine wichtige Aufgabe, damit einerseits nicht zu oft berichtet wird und andererseits die Möglichkeit zur Reaktion noch gegeben ist. Inhaltlich beschränkt sich dieser Bericht neben der Abweichungsgröße nur auf wenige ergänzende Analysewerte.

Beispiel aus dem Jugendhilfebereich wäre ein Analysebericht aus Anlass einer deutlichen Steigerung der Kosten für stationäre Hilfen zur Erziehung innerhalb der ersten Monate eines Jahres.

- **Bedarfsbericht** Wenn eine Führungskraft eine bestimmte Information benötigt, die nicht in den Standardberichten erscheint, fordert sie einen Bedarfsbericht an. Dieser wird in Inhalt und Form zugeschnitten auf den Einzelfall erstellt. Die niedrige Standardisierung verursacht meist einen relativ großen Zeit- und Kostenaufwand.

Beispielsweise könnte der Landrat zur Führung eines Pressegespräches über die Entwicklung eines sozialen Brennpunktes flankierende Daten anfordern.

4.1.3 Unterstützung durch EDV-System

Ein Berichtssystem ist ohne eine ausreichend belastbare Computer-Unterstützung nicht durchführbar. Dies gilt zum Einen für die Geräteausstattung (Hardware), für die Programme, mit denen die Daten verarbeitet werden (Software), und auch für den Zugang zu virtuellen Informationsressourcen (Internet).

Eine Ausstattung in diesem Bereich, die sich nicht an der Ergonomie der Nutzer ausrichtet, gefährdet die Akzeptanz und damit die Mitarbeit der Fachkräfte. Wenn diese die Daten dadurch nicht adäquat erfassen, kann das beste Berichtswesen keine validen Informationen liefern.

Hardware

Für eine Kommune ist die Errichtung eines Client-Server-Systems sinnvoll und in den meisten Verwaltungen auch schon durchgeführt. Wichtig ist, dass alle Systemkomponenten den Anforderungen einer ergonomischen Nutzung entsprechen. Probleme entstehen hier oft mit der erforderlichen Geschwindigkeit der Netzwerke. Da die Kosten hochwertiger Komponenten schnell sehr hoch sind, wird das System oft nur suboptimal ausgestattet. Minderwertige

Systemteile verursachen aber lange Wartezeiten schon bei der Eingabe in komplexe Datenbanken. Das führt nicht nur zur Ineffizienz des Berichtswesens, sondern vor Allem auch zu verärgerten, unmotivierten Nutzern.

Software

In den letzten Jahren entstanden mangels Standardanwendungen viele selbst erstellte, oft parallel angewandte Datenbanken in den einzelnen Kommunen. Selbst wenn sie gut funktionieren, sind sie meist wenig flexibel und die Übertragung und Verknüpfung der Daten ist schwierig. Mittlerweile boomt der Markt mit speziell für Teilbereiche der Sozialen Arbeit erstellten Komplettlösungen. Die Implementierung einer solchen Standardanwendung ist mittelfristig sicherlich sinnvoll, da sie professionell programmiert sind und mehr Möglichkeiten bieten als die Eigengewächse. Der Markt für diese Programme geht langsam in die Konsolidierung über, wodurch die Funktionstiefe, Qualität und Vergleichbarkeit der angebotenen Leistungen steigt²². Ein eingekauftes Programm sollte folgende, technische Mindestvoraussetzungen bieten:

- Die Möglichkeit eines ‚Customizing‘, d.h. der Anpassung der Standardeinstellungen an die örtlichen Begebenheiten.
- Eine anpassbare Dateneingabe und möglichst viele, flexible Möglichkeiten der Datenausgabe und -analyse.
- Eine geschwindigkeitsfördernde Verarbeitungsarchitektur. Dieser Punkt wird oft vernachlässigt, aber wenn beispielsweise das Programm bei jeder Abfrage zunächst die gesamten Stammdaten auf den Client laden muss, dann wird ein Arbeiten fast unmöglich. Dies gilt besonders für Außenstellen, die über externe Datenleitungen mit dem Server verbunden sind.
- Ergonomie der Benutzeroberflächen
- Vorhandensein von Schnittstellen zu üblichen Bearbeitungsprogrammen (MS Office)

Internet

Das Internet wird sowohl als Datenressource, wie auch als Medium der Datenübermittlung immer wichtiger. Viele Statistiken stehen als download zur Verfügung. Viele Daten können schnittstellenfähig ausgetauscht werden. Auch hier ist eine den Anforderungen entsprechend hochwertige Verbindung mit entsprechenden Schutzvorrichtungen zu gewährleisten.

22 Vgl. Kreidenweis 2005, S. 9; dort auch eine Übersicht über die aktuell angebotenen Programme.

4.2 Entwicklungsrichtungen

Extract Entwicklungsrichtungen

- Das Bottom-Up-Verfahren generiert realistische und breit akzeptierte Vorschläge
- Die Vorzüge des Top-down-Verfahrens liegen in der Geschwindigkeit und der Orientierung an übergeordneten Zielen.
- Das Gegenstrom-Verfahren versucht die Vorteile der vorgenannten zu kombinieren.

Nachdem der Auftrag von der obersten Führungsebene erteilt wurde erfolgt die Entwicklung eines Berichtswesens meist induktiv auf der Ebene der Ämter. Handlungsleitend sind dabei Fragen wie: Welche Daten erheben wir schon? Was wäre interessant zu verknüpfen? Wie können wir unsere Arbeit am Besten darstellen? Die Entwicklungsrichtung ist von unten nach oben (bottom-up), das heißt die obere Führungsebene bekommt nur das zu sehen, was die unteren Ebenen erarbeitet haben.

Der Vorteil der auf diese Weise gewonnenen Daten ist ihre Nähe zu der Arbeit der Fachkräfte. Sie orientieren sich an den spezifischen Gegebenheiten des Sachgebietes und bilden die Prozesse gut ab. Damit eignen sich die Kennzahlen insbesondere für Analysezwecke.

Nachteil der Bottom-up-Entwicklung ist, dass die Kennzahlen sich nicht unbedingt an den Zielen der Führungsebene orientieren. Wenn z.B. ein strategisches Ziel die Budgeteinhaltung fordert und der Dezernent bekommt Zahlen über Fallstruktur und Sozialraumentwicklung, dann geht das Berichtswesen an dem Informationsbedarf vorbei.

Deshalb ist eine (zusätzliche) deduktive Ableitung der Kennzahlen von oben nach unten (top-down) nötig. Das setzt die Erarbeitung einer Zielhierarchie voraus, in der die Strategischen Ziele über Zweck-Mittel-Beziehungen auf die operativen Ebenen heruntergebrochen werden. Die Ziele müssen hierbei messbar definiert werden, damit sie im Berichtswesen erfasst werden können.

Die Verbindung der beiden Entwicklungslinien bottom-up und top-down wird als Gegenstromverfahren bezeichnet und stellt die höchste Anforderung an den Entwicklungsprozess. Es wird versucht die Vorteile der beiden Verfahren zu verknüpfen: Gute Analysemöglichkeiten durch die Entwicklung auf unterster Ebene und gute Steuerbarkeit durch die Anbindung an ein Zielsystem.²³ Die Initiierung findet dabei meist top-down statt, worauf die Erarbeitung durch die Fachkräfte erfolgt, in enger, abduktiver Wechselwirkung mit der Führungsebene.

23 Zu Entwicklungsrichtung siehe Gladen 2003, S. 67; zu Zweck-Mittel-Beziehungen ausführlich S. 132 ff.

4.3 Datengrundlagen

Extract Datengrundlage

Durch eine Trennung von **Mengen- und Wertdaten** wird eine genauere Abbildung des Leistungsgeschehens möglich. Mengendaten entsprechen den Falldaten und werden auf verschiedenen Ebenen aggregiert. Wertdaten entsprechen den Finanzdaten, hier insbesondere den Kostendaten.

Soziodemographische Daten beschreiben den Sozialraum und spiegeln insbesondere die erwartbare Belastung der Jugendhilfe wieder.

In diesem Kapitel sollen die Kerndatengruppen eingeführt werden, die für ein Berichtswesen in der Jugendhilfe von Bedeutung sind. Dabei wird nur die Leistungserbringung nach außen einbezogen (die ‚Produkte‘ der Jugendhilfe). Die Messung der internen Leistungserbringung (Schreibdienst, Gemeinkostenanteile wie Heizungskosten, Raummiete etc.) spielt in dieser Handreichung eine untergeordnete Rolle, da hier Verfahren und Festlegungen aus der übrigen Verwaltung übernommen werden können. Konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung der Kennzahlengruppen sind Kapitel 5 zu entnehmen.

4.3.1 Finanz- und Falldaten

Die Betriebswirtschaftslehre spricht innerhalb eines Unternehmens von einem Mengenfluss und einem monetären Wertfluss. Würde der In- oder Output einzelner Stellen nur monetär erfasst, könnte nicht in jedem Fall auf die Menge zurückgeschlossen werden. Wenn z.B. zwei Jugendhilfe-Sachbearbeiter exakt die gleichen Maßnahmekosten verursachen, besteht die Möglichkeit, dass diese sich ganz unterschiedlich verteilen: auf wenige Fälle mit hohen Maßnahmekosten oder auf viele Fälle mit niedrigen Maßnahmekosten. Um die Kostenstruktur analysieren zu können, ist es deshalb wichtig einerseits die monetäre Komponente und andererseits die Mengenkomponekte zu erfassen und bei Bedarf zu verknüpfen.

Mengendaten = Falldaten

Die Mengendaten entsprechen im Bezug auf die externe Leistungserstellung der Jugendhilfe den Falldaten. Diese können dabei ausgehend von der Gesamtzahl aller Jugendhilfemaßnahmen auf Basis der einzelnen Hilfearten, auf Basis der Einzelfälle oder der Leistung der Fachkraft im Einzelfall (z.B. ‚Beratungsstunden‘) aggregiert werden.

Die Ausrichtung auf Einzelfälle ist eine Besonderheit der Sozialen Arbeit, die sich aus ihrer Eigenschaft als personenbezogene, soziale Dienstleistung ergibt²⁴. In der Industrie ist die

24 Vgl. Oevermann 2000a und Oevermann 2000b.

kleinste Ebene meist das Produkt als Ganzes oder ein allgemeines Element i, dass die anderen Elemente des homogenen Produktes repräsentieren kann. Eine der Sozialen Arbeit ähnliche Heterogenität der Leistungserstellung findet sich z.B. noch im Großanlagenbau oder der Sozialen Arbeit verwandten Gebieten wie dem Gesundheitswesen²⁵.

Eine weitere Besonderheit ist, dass der Mengenkompente die Funktion der Leistungsmessung zukommt. Diese kann nicht über die Wertkomponente erfolgen, da sich die finanziellen Gegenleistungen der Klienten nicht an einem Preis für die Leistung, sondern an dem Einkommen orientiert.

Die Falldaten müssen grundsätzlich intern erhoben werden.

Wertdaten = Finanzdaten

Der Wertfluss als in Geldeinheiten bewerteter Mengenfluss bezieht sich in der Jugendhilfe letztendlich auf Kostendaten. Zu unterscheiden ist der jeweilige Haushaltsansatz (PLAN-Kosten) und die tatsächlich verbrauchten IST-Kosten.

Die Kosten entstehen zum Einen durch das Vorhalten eines Leistungspotentials innerhalb der Kommunalverwaltung. Sie sind fix, was bedeutet, dass ihre Höhe nicht oder nur wenig von der Anzahl der Inanspruchnahmen verändert werden. Es sind im Wesentlichen Personalkosten, anteilige Immobilienkosten und Verbrauchsmaterial.

Zum Anderen entstehen die Kosten durch das ‚Einkaufen‘ einer externen Leistungserbringung. Sie sind je nach Vertrag mit dem externen Träger variabel, fix oder gemischt.

Für Finanzdaten kommen also in Frage: Als PLAN-Kosten das Budget, als IST-Kosten die Kosten der internen Leistungserbringung und die Kosten der externen Leistungserbringung.

4.3.2 Soziodemographische Daten

Soziodemographische Daten beschreiben die Bevölkerung eines bestimmten Sozialraumes unter demographischen und sozialen Gesichtspunkten. Da eine Sozialstruktur nicht direkt messbar ist, werden Indikatoren gebildet, die empirisch eine hohe Korrelation mit dem Aufkommen von Jugendhilfemaßnahmen haben.

In Bezug auf das Berichtswesen haben die soziodemographischen Daten zwei Funktionen:

- Die strategische Funktion, die in dieser Handreichung nicht weiter beleuchtet wird, besteht in der Vorhersagefähigkeit der Daten für das Aufkommen von Jugendhilfebedarfen.

25 Im Gesundheitswesen hat diese Problematik zur Einführung der Diagnostik Related Groups (= DRG) geführt. Hier sollen mit Hilfe von Eigenschaften einzelne homogene Diagnosen definiert werden. Diese mittlerweile knapp 900 Einzel-DRG's dienen dann der Abrechnung.

Die Indikatoren können so gewählt werden, dass sie eine Frühwarnfunktion einnehmen, damit die Jugendhilfeplanung präventiv reagieren kann.

- Die operative Funktion ist zweigeteilt: Zum Einen geben die durch die soziodemographischen Daten angezeigte unterschiedlichen Belastungen von Sozialräumen Hinweise für eine Budgetplanung. Eine Region mit relativ hoher Belastung hat legitimierbare Ansprüche auf mehr Mittel als eine weniger belastete. Zum Anderen sind Kosten, welche durch die soziale Belastung einer Region verursacht sind, nicht von der Fachkraft für diese Region zu verantworten. Mit anderen Worten: Die absoluten Jugendhilfe-Kosten innerhalb einer Region können mit einem Aggregat der soziodemographischen Daten gewichtet werden (= SOLL-Kosten). Verbleibende Unterschiede zwischen den Sozialräumen bedürfen einer weiteren Abweichungsanalyse.

Es wurden in den letzten Jahren mehrere sich ähnelnde Konzepte zur Erhebung und Aufbereitung von soziodemographischen Daten entwickelt. Als prominente Beispiele können die innerhalb des Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg - Hohenzollern erstellte „Integrierte Berichtserstattung auf örtlicher Ebene“²⁶ und das vom Institut für Soziale Arbeit entwickelte Konzept Sozialraumorientierter Planung²⁷ gelten. Beide legen ähnliche Gruppen an Indikatoren wie Bevölkerungsstruktur, Einkommensstruktur, Familiensituation und Wohnsituation zu Grunde, welche die soziale Struktur einer Region beschreiben.

Einen Großteil der Daten ist über die amtliche Statistik (Bundesstatistik, Landesstatistik) den Kommunen zugänglich. Weitere ergeben sich aus Angaben der Einwohnermeldeämter, der Leistungsabteilungen im Amt oder der amtlichen Wahlstatistik. Einige Daten können von den Statistischen Landesämtern oder dem Statistischen Bundesamt eingekauft werden. Bei dieser Datensuche ist auf zwei wichtige Punkte zu achten:

- Die Daten müssen zum Einen fortschreibungsfähig sein, d.h. eine jährliche Aktualisierung muss ohne wesentlichen Aufwand möglich sein.
- Die Daten müssen örtlich übereinstimmend gegliedert sein, d.h. die kleinräumigen Abgrenzungen müssen übereinstimmen. Andernfalls können die Daten nicht valide auf die Sozialräume übertragen und zusammengefasst werden.

Für die Jugendhilfeplanung bildet der soziodemographische Datenbestand die wichtigste Schnittstelle zur täglichen Arbeit. Neben der oben erwähnten Bedarfssignalisierung können die Daten zum Erstellen von Jugendhilfeplan, Kindergarten-Bedarfsplan etc. genutzt werden und werden zu diesem Zweck auch schon erhoben.

26 Vgl. LWV Württemberg-Hohenzollern 2000.

27 Institut für Soziale Arbeit 2001.

4.4 Exkurs: Die Frage nach der Qualität

Extract Qualität

Qualität drückt sich in der **Verbesserung der Lebensumstände innerhalb eines Sozialraumes** aus und kann deshalb mittels soziodemographischer Daten im Zeitvergleich gemessen werden.

Eine weitere Möglichkeit ist die Messung über **hypothesegeleitete ‚Gutleistungsquoten‘**.

Die Diskussion um Qualität in der Sozialen Arbeit nimmt in den letzten Jahren zu Recht breiten Raum ein. Die sozialpolitische Forderung nach beweisbaren Ergebnissen der Sozialen Arbeit hat Eingang in einschlägige Gesetzestexte (§§75 ff SGB XII, §§78 ff SGB VIII) gefunden. Diese gouvernementale Entwicklung setzte sich dann auf Einrichtungsebene mit der Hinwendung zu Konzepten wie ‚Total Quality Management‘ und Zertifizierungen nach EFQM (European Foundation for Quality Management) oder DIN EN ISO 9000 ff fort. Ein Berichtswesen muss sich auch daran messen, wie weit es sich in diese Prozesse eingliedert, sprich: ob es Qualität in der Sozialen Arbeit erfassen will und ob das überhaupt möglich ist.

Für das Berichtswesen ist es vor allem von Bedeutung ob die Qualität messbar ist, denn nur dann kann sie durch dieses System abgebildet werden. In dieser Handreichung kann die gesammelte Diskussion zu diesem Thema nicht wiedergegeben werden. Statt dessen sollen die Implikationen einer Qualitätsdarstellung für den Aufbau eines Berichtswesens in Form von Thesen erläutert werden.

These 1: Zielgröße einer qualitätsorientierten Jugendhilfe ist der Sozialraum

Nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz umfasst „die Jugendhilfe (...) Leistungen und andere Aufgaben zu Gunsten junger Menschen und Familien“ (§2 I SGB VIII) und ist auf kommunaler Ebene organisiert, sprich: das Jugendamt hat die Gesamtverantwortung für die Jugendhilfe der Kommune (§ 69 SGB VIII). Eine Kommune besteht aus sozial differenzierten Bereichen, den Sozialräumen, die sich nach der Zusammensetzung soziodemographischer Merkmale unterscheiden. Dadurch entsteht dem Jugendamt in jedem Sozialraum eine unterschiedliche Mischung an Anforderungen. Will es seine Gesamtverantwortung wahrnehmen, muss ein dieser Mischung entsprechender Einsatz der Ressourcen vorgenommen werden. Da die Sozialräume die niedrigste, annähernd homogene Ebene dieser Zusammensetzung bilden, sind sie Zielgröße einer qualitätsorientierten Jugendhilfe.

Das hat zur Folge, dass die Qualität der Jugendhilfe sich nach dem positiven Einfluss auf die relevanten Lebensverhältnisse innerhalb des Sozialraumes bemisst. Sie ist dann hoch, wenn die Lage junger Menschen und Familien sich verbessert, trotz widriger Gegebenheiten konstant bleibt oder nicht so stark verfällt, wie es nach dem Umfeld zu erwarten gewesen wäre.

Diese Art der Qualität ist nur schwer quantifizierbar, weil Unmengen an Einflussgrößen vorhanden sind, die kaum ausgeschlossen werden können. Hilfskonstrukt ist die Erhebung von

Inputvariablen (Strukturqualität, Prozessqualität). Als Idealform der Qualitätserhebung kann aber die Quantifizierung dieser sozialräumlichen Ergebnisqualität gelten.

Implizite Frage für den Aufbau eines Berichtswesens ist: Können wir valide Größen ermitteln, welche die Auswirkungen der Jugendhilfe im Sozialraum abbilden?

These 2: Die qualitative Erhebung von Qualität ist schwer umsetzbar

Qualität ist nur qualitativ messbar – diese These könnte schon allein aus der Begrifflichkeit entstehen. Die textorientierte, nicht-standardisierte Beschreibung einer ‚guten‘ Leistungserbringung am Einzelfall würde der Art der Daten auch sicherlich Rechnung tragen. Die Nachteile liegen aber auf der Hand: Die Erfassung wäre mühsam und die Speicherung würde Unmengen an Kapazität binden. Jede Zusammenfassung oder Verdichtung wäre sehr arbeitsaufwändig und würde die Einzelfallorientierung wieder zunichte machen.

Eine rein qualitative Erhebung von Qualität ist aus diesen Gründen unmöglich. Die implizite Frage an den Aufbau eines Berichtswesens lautet deshalb: Wie können wir qualitative Daten so standardisieren, dass sie quantifizierbar sind?

These 3: Hypothesen über qualifizierte Zielerreichung ermöglichen quantifizierte Messung

Um Qualität handhabbar zu machen, müssen zunächst Kriterien zur Ergebnisqualität von Leistungen definiert werden. Dann kann der Anteil der Fälle gemessen werden, in denen diese Kriterien erfüllt werden. Es wird quasi die Erfüllung einer qualitativen Bedingung zum Merkmal von Fällen, die dann gezählt werden können.

Es könnte zum Beispiel die Hypothese aufgestellt werden, dass qualitativ gute Jugendhilfeleistungen zu einem bestimmten Prozentsatz keine höherschwellige Intervention nach sich zieht. Das heißt, beispielsweise auf eine ambulante Hilfe zur Erziehung folgt keine stationäre. Erhoben werden dann die Fälle in denen das zutrifft und dann in Gegenüberstellung mit der Grundgesamtheit aller ambulanten Hilfen zur Erziehung eine Quote der Gutleistung ermittelt.

Qualität würde sich bei dieser Methode in Teilmengen der Gesamtfälle, beziehungsweise einer Quote ausdrücken, die einer Zielgröße gegenübergestellt wird. Die entsprechenden Kennzahlen sind speziell definierte Fallkennzahlen, die eine Gutleistung ausdrücken.

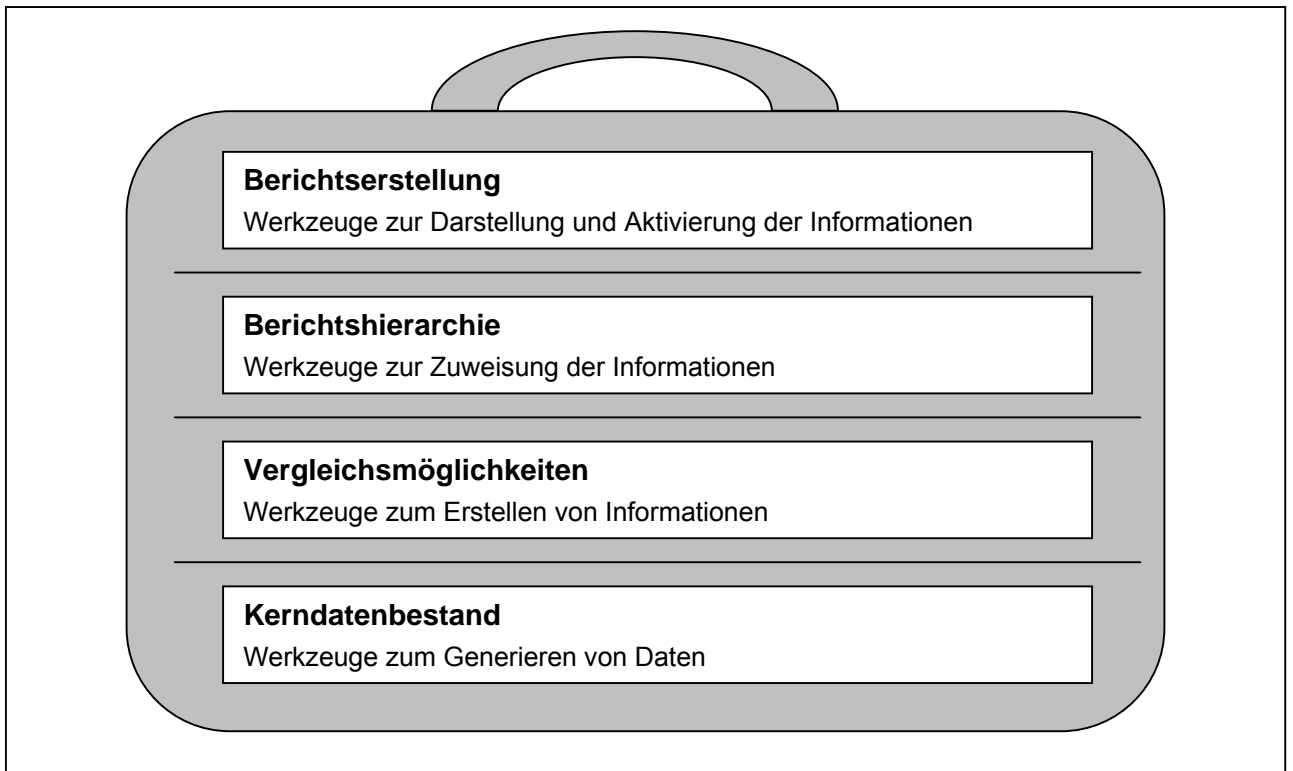
Implizite Frage für den Aufbau eines Berichtswesens ist: Wie definieren wir am Einzelfall qualitativ hochwertige Arbeit?

Insgesamt betrachtet ist es also nicht nötig eine separate Gruppe ‚Qualitätskennzahlen‘ zu bilden. Diese finden sich als Untergruppen in den Falldaten (These 3) oder im Zeitvergleich von Soziodemographischen Daten (These 1).

5 Durchführung eines operativen Berichtswesens

Nachdem in den vorigen Kapiteln eher allgemein die Struktur eines Berichtswesens für die Jugendhilfe erläutert wurde, sollen im Folgenden konkrete Vorschläge für die Gestaltung gemacht werden. Es soll die Spanne aufgezeigt werden, in der sich die Informationsaufbereitung abspielt, damit eine Vorstruktur für die passgenaue, örtliche Entwicklung deutlich wird. Es entsteht ein Werkzeugkoffer mit Vorschlägen zum Aufbau eines funktionierenden Berichtswesens.

Abb. 4: Werkzeugkoffer zum Berichtswesen



5.1 Vorschläge zum Kerndatenbestand

Zunächst sollen gemäß der oben verwendeten Einteilung Kennzahlen vorgeschlagen werden, die in den Kerndatenbestand eingehen. Diese Kennzahlen bilden die Grundlage für weitere Verdichtungen, sie sind nur bedingt vergleichbar und noch relativ unübersichtlich.

Kennzahlen stellen bis auf wenige Ausnahmen (Absolutwerte) Beschreibungen einer Mengenuntersuchung dar, bei der mehrere Werte zusammengefasst werden. Sie bauen auf den Methoden der deskriptiven Statistik auf, weshalb es sinnvoll erscheint einige Grundbegriffe

zu erläutern. Es soll hier nur die Bedeutung der Begriffe erläutert werden, zu den Berechnungsformeln und zur weiteren Vertiefung sei auf die einschlägige Literatur verwiesen²⁸.

Lagemaße Lagemaßen geben die zentrale Tendenz innerhalb einer Menge wieder. Bekanntestes Lagemaß ist das Arithmetische Mittel, es entspricht dem Durchschnitt einer Menge. Wichtige Methode bei der Generierung von Durchschnittszahlen ist die Gewichtung: Angenommen in einer Kennzahl über die Sozialstruktur einer Region soll die relative Einkommensverteilung eine doppelt so große Rolle spielen soll wie der Anteil der Alleinerziehenden an der Bevölkerung, dann wird dieser Wert mit dem Faktor 2 gewichtet. Durchschnittswerte mit gewichteten Daten werden als gewichtetes arithmetisches Mittel berechnet. Werden Wachstumsfaktoren („105% des Vorjahreswertes“) oder Wachstumsraten („5% mehr als im Vorjahr“) zu einem Durchschnitt verdichtet, dann führt das arithmetische Mittel zu falschen Werten. Als Methode muss das geometrische Mittel angewandt werden.

Streuungsmaße Streuungsmaße geben an um wie viel die Merkmalswerte voneinander abweichen, d.h. wie sehr die einzelnen Werte sich unterscheiden. Diese Information ist immer dann wichtig, wenn ein Durchschnittswert wegen der großen Streuung kein umfassendes Bild abgibt, z.B. bei sehr unterschiedlich großen Sozialräumen oder sehr unterschiedlichen Aufwendungen innerhalb einer Hilfeart. Wichtigstes Streuungsmaß ist die Standardabweichung, welche die durchschnittliche Abweichung von einem Mittelwert abgibt.

Regression Durch die Regressionsanalyse wird untersucht, ob eine Variable durch eine andere beschrieben bestimmt werden kann. Dieses Verfahren ist insbesondere bei der Festlegung von Indikatoren von Bedeutung. Grundlegend ist eine Hypothese über die Abhängigkeit der einen Variable; auf Grund von Parallelwerten wird die Beziehung dann geprüft. Der Korrelationskoeffizient gibt an, wie eng der Zusammenhang der Variablen ist.

5.1.1 Falldaten

Wie weiter oben ausgeführt, spielen die Fall-Kennzahlen im Berichtswesen zwei wesentliche Rollen: Sie geben die Mengenverhältnisse der Leistungen wider und sie treffen in Verbindung mit entsprechenden Hypothesen Aussagen zur Qualität.

Abbildung der Mengenverhältnisse

Die wichtigste Unterteilung bei der Erhebung der Fallkennzahlen differenziert nach Hilfearten. In der Logik des Neuen Steuerungsmodells entsprechen diese den ‚Produkten‘ der Jugendhilfe. Die dort empfohlenen Zusammenfassungen zu Produktgruppen und Produktberei-

28 Z.B. Puhani 1998.

chen kann, soweit sie sinnvoll ist, übernommen werden. Damit wird eine erste Verdichtung auf dem Feld der reinen Mengendaten vorgenommen.²⁹

In den einzelnen Produkten können differenzierte Merkmale abgefragt werden, die zu weiteren Auswertungen dienen, beispielsweise ‚Anzahl der Abbrüche‘, ‚Anzahl der Fälle mit nachgehenden Hilfen‘ etc.

Eine weitere Unterteilung kann auf der Ebene der Sozialarbeiter erfolgen. Es würde dann abgebildet werden, welcher Sozialarbeiter wie viele Fälle einer Hilfeart bewilligt/betreut. Dies hat einen unmittelbaren Bezug zum Sozialraum, der deckungsgleich sein sollte mit einer Zusammenfassung der einzelnen Bezirke. Eine Unterscheidung ist hier noch zu treffen zwischen dem Allgemeinen Sozialdienst, der mehrere Produktgruppen verwaltet und z.B. der Jugendgerichtshilfe, die nur eine Produktgruppe verwaltet.

Summenbildungen können dann auf der Basis der Sozialräume (bei mehreren Sozialarbeitern) und auf der Basis der Hilfearten erfolgen. Als Lagemaß kann das Arithmetische Mittel dienen.

Aussagen zur Qualität

Das Verfahren zur Bildung dieser Kennzahlen wurde weiter oben bereits angerissen. In einem ersten Schritt werden Hypothesen zur qualitativen Leistungserbringung aufgestellt. Dann werden die einzelnen Fälle mit dem Attribut „erfüllt“ bzw. „nicht erfüllt“ gekennzeichnet. Der Anteil der Fälle, welche die Anforderungen erfüllen bilden die Gutleistungsquote. Diese kann sich auf einzelne Sozialarbeiter beziehen, aber auch auf die einzelnen Hilfearten oder den Sozialraum.

Übliche hypothesengebundene Qualitätskennzahlen sind z.B. „Anzahl der Abbrüche, die nicht durch Wegzug bedingt sind“, „vorher- und nachgehende Hilfen in einem HzE-Fall“.

²⁹ Bei konsequenter Ausrichtung auf Steuerung über Sozialräume wird die detaillierte Produktunterteilung evtl. unnötig (vgl. Trube 2001, S. 196).

Abb. 5: Aufbauschema der Falldaten

			Sozialraum A						Sozialraum B		Zusammenfassung gesamt		
			Sozarb 1		Sozarb 2		Zusammenfassung				
			Fälle	Gutl.	Fälle	Gutl.	Σ	LM	SM	Σ	LM
PB A	PG I	P 1											
		P 2											
		P 3											
		P 4											
		Σ											
	PG II	...											
...											
Summe Jugendhilfe													

PB = Produktbereich
 PG = Produktgruppe
 P = Produkt
 LM = Lagemaß
 SM = Streuungsmaß

5.1.2 Finanzdaten

Die Finanzdaten erfassen alle wertorientierten, d.h. in Geldeinheiten ausgedrückten Daten. Es existiert eine Aufwands- und eine Ertragsseite, wobei in der Jugendhilfe die Ertragsseite eine untergeordnete Rolle spielt. Die Art der Daten, die erhoben werden hängt stark von der Form der Kostenrechnung ab, die in der Kommune vorliegt. Es wird hier von dem Vorliegen einer Kosten- und Leistungsrechnung ausgegangen, die es ermöglicht eine Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung durchzuführen.

Grundsätzlich ist es auch bei den Finanzdaten sinnvoll, sie nicht nur nach Hilfearten, sondern auch nach Sozialräumen und Fachkräften zu gliedern und auszuwerten. Nach Einführung einer KLR ist das möglich und wird hier nicht mehr gesondert ausgeführt.

Budgetdaten

Das Budget bzw. der Haushalt bildet naturgemäß die Grundlage der Finanzdaten, und wird im Voraus als Ausgabenplan erlassen. Es ist in den unterschiedlichen Kommunen unterschiedlich differenziert, je nach dem, ob eine Kosten- und Leistungsrechnung vorhanden ist und wie sie durchgeführt wird. Im Optimalfall lassen sich Vorgaben für jedes einzelne Produkt ermitteln und dann auf Sozialräume oder Fachkräfte schlüsseln.

Kostenarten, Kostenstellen/Haushaltsstellen

Die Kostenartenrechnung ist die simple Aufsummierung einer bestimmten Ausgabengruppe, z.B. Personalkosten oder Kosten für Büromaterial. Diese werden dann in den Kosten- oder Haushaltsstellen auf bestimmte Bereiche innerhalb der Kommune verteilt. Für das Berichtswesen sollten zumindest Daten auf Kostenstellenbasis vorliegen.

Kostenträger

Wie erwähnt sollte idealerweise eine Kosten- und Leistungsrechnung vorliegen, womit die Kosten auf den Kostenstellen auf die Kostenträger, das sind die Hilfearten oder Produkte, umgelegt werden können.

Einnahmen

Einnahmen aus den Kostenbeteiligungen der Betroffenen spielen eine eher untergeordnete Rolle. Entweder weil das Einkommen der Klientel zum größten Teil unter die Freigrenzen fällt, oder weil den Ansprüchen nicht nachgegangen wird. In einigen Anweisungen ist zu lesen, dass dieser Bereich innerhalb der Kommunen aber gestärkt werden soll. Da die Einnahmen sich auf einen bestimmten Fall beziehen, ist die Zurechnung auf Hilfearten oder Sozialräume etc. relativ einfach.

Ausgabendeckung

Die Einnahmen abzüglich der Ausgaben bilden je nach Methode den Deckungsbeitrag oder den Gewinn. Dieser dürfte in der Jugendhilfe in aller Regel negativ sein, weshalb es sinnvoll ist die Berechnung umzukehren (Ausgaben abzgl. Einnahmen) und von Deckungsgrad der Ausgaben zu sprechen. Die nicht gedeckten Ausgaben sind die Kosten, die vom Budget getragen werden müssen.

Abb. 6: Aufbauschema der Finanzdaten

			Ein- nahmen	Ausgaben	Ausgabendeckung		Budget		
					Absolut	Relativ	Ansatz	Überhang/ Fehlbetrag	Budgetdeckungsgrad
PB A	PG I	P 1							
		P 2							
		P 3							
		P 4							
		Σ							
	PG II	...							
...							
Summe Jugend- hilfe									

PB = Produktbereich
 PG = Produktgruppe
 P = Produkt

5.1.3 Soziodemographische Daten

Die Soziodemographischen Daten sollen möglichst genau die soziale Struktur einer annähernd homogenen Region abbilden. Als Beispiel zur Erhebung dieser Datengruppe wird die Aufstellung des Instituts für Soziale Arbeit (ISA) folgend dargestellt³⁰, alternativ kann z.B. das Konzept ‚Integrierte Berichterstattung im örtlichen Raum‘ aus dem (ehemaligen) Landesjugendamt Württemberg-Hohenzollern eingesetzt werden.

Nach ISA werden die Daten nach für jeden Sozialraum erhoben und mittels eines rechnerischen Verfahrens auf eine Spitzenkennzahl ‚Sozialstrukturindex‘ verdichtet. Dieser Index gibt als Kennzahl die soziale Belastung der Region wieder. Für die Jugendhilfe kann durch die Verknüpfung mit der Anzahl der Einwohner zwischen 0 und 18 Jahren (= Jugendeinwohner ‚JE‘) ein ‚Jugendeinwohnerwert‘ gebildet werden, der sich als Grundlage für die Planung in diesem Gebiet anbietet.

30 Institut für Soziale Arbeit, Expertise Sozialraumorientierte Planung, Begründung, Konzepte, Beispiele, Münster 2001, S. 21f.

Abb. 7: Aufbauschema der Soziodemographischen Daten nach ISA

Altersaufbau der Bevölkerung	Grundliste der Jahrgänge nach Geschlecht und Nationalität
	Wohnbevölkerung gesamt
	Bevölkerungsprognose
Ökonomische/Materielle Situation	Sozialhilfedichte
	Arbeitslosigkeit
	Einkommen
	Anteil an Wohngeldempfängern
Wohnsituation	Bevölkerungsdichte
	Wohneigentum
	Anteil Belegrechtswohnungen
	(drohende) Obdachlosigkeit
Familiäre Situation	Anteil Familien mit Kindern an Gesamtbevölkerung
	Anteil alleinerziehender Eltern
	Ausländische Familien mit Kindern
	Eltern unter 21 Jahre
	Erwerbstätigkeit von Familien
	Anteil der Familiengerichtshilfe
Situation von Kindern	Geschwister
	Familienstatus
	Nationalität
	Sozialhilfebezug
	Anteil an Unterbringung außerhalb der eigenen Familie
Situation Jugendlicher und Heranwachsender	Bildung
	Verteilung auf Nationalitäten
	Arbeitslose
	Jugendliche in Maßnahmen zur Jugendsozialarbeit
	Jugendliche in Betreuung der Jugendgerichtshilfe
	Unterbringung außerhalb der eigenen Familie
Kulturelle Situation	Personen mit Hauptschulabschluss
	Konfessionszugehörigkeit
	Wahlbeteiligung
Segregation (Entmischung)	Anteil AusländerInnen an Gesamtbevölkerung
	Familien mit Kindern
	Wanderungen
Gesundheit	Arztdichte
	Schulrückstellungen aus gesundheitlichen Gründen
Infrastruktur	Spielflächen für Kinder
	Betreuungsangebote für Kinder
	Freizeitangebote für Jugendliche
	Beratung und Unterstützung

Das Landesjugendamt Westfalen-Lippe führte für seinen Landesverband eine Studie durch, die sich unter anderem mit den Wechselwirkungen von Sozialer Belastung und dem Einsetzen von Hilfen zur Erziehung beschäftigt³¹. Hier wurden folgende Fallmerkmale mit signifikanter Korrelation zum Bedarf von Jugendhilfeleistungen identifiziert:

- Angewiesen auf Leistungen nach SGB XII
- Niedriges Bildungsniveau
- Trennung oder Scheidung der Eltern erlebt bzw. alleinerzogen

Die Zuweisung von Hilfearten erfolgte innerhalb des Kommunalen Sozialen Dienstes interessanterweise nicht nach den Problemlagen, sondern fast ausschließlich nach dem Alter.

Aus Studien mit diesem Zuschnitt lassen sich wichtige Erkenntnisse darüber gewinnen, welche Daten für das Berichtswesen erhoben werden müssen und welche lediglich interessant sind. Wenn sich beispielsweise das Aufkommen von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe mit hoher Korrelation nach der Anzahl der Jugendeinwohner mit Bezug von Leistungen nach SGB XII erklären lässt, dann müssen zum Zweck der Bedarfseinschätzung keine anderen Daten erhoben werden. So hat das Landesjugendamt aus den Ergebnissen der Studie eine eigene Empfehlung zum Erheben der Soziodemographischen Daten ausgegeben³².

5.1.4 Verknüpfung der Kerndaten

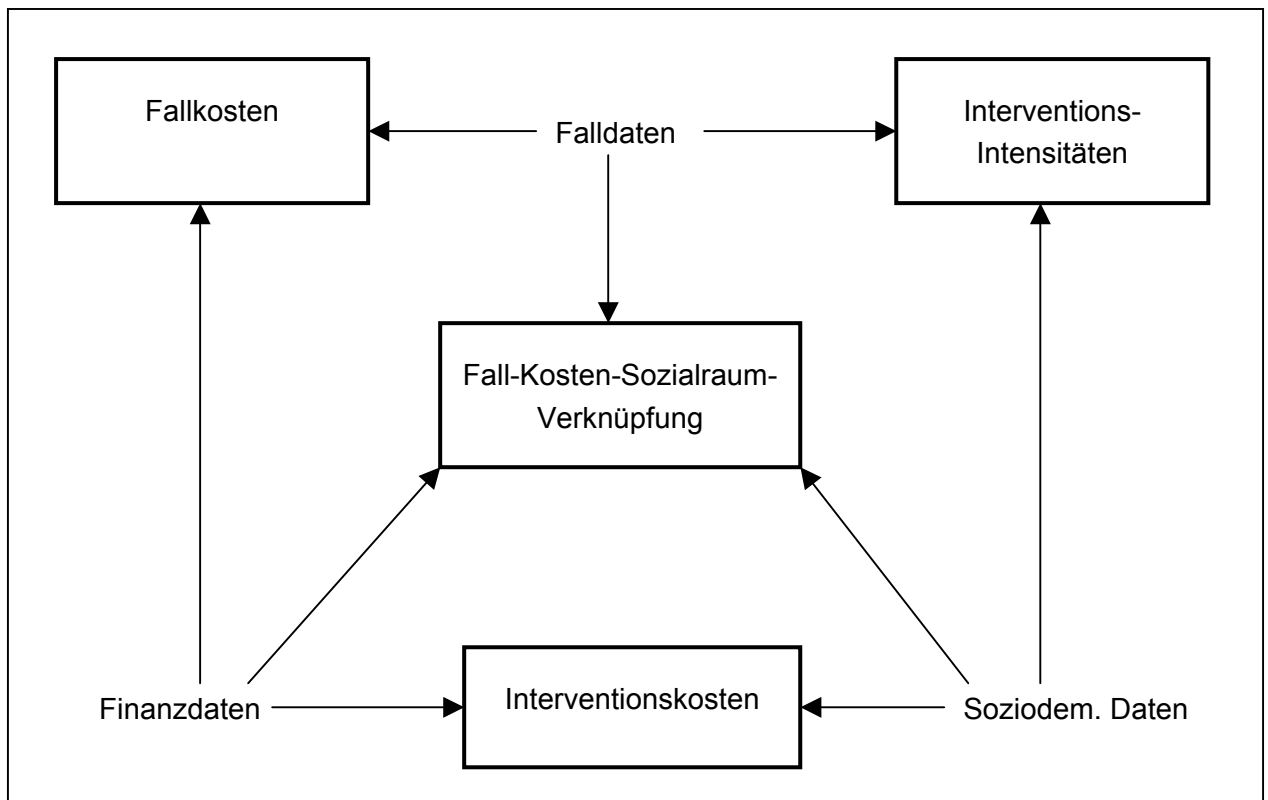
In diesem Kapitel wird die Verknüpfung der Kennzahlengruppen erläutert. Die gewonnenen Zahlen sind für sich noch nicht aussagekräftig, da sie zunächst keinen Vergleichsbezug haben. Dazu folgen Vorschläge in Kapitel 5.2.

Aus den Falldaten, Finanzdaten und soziodemographischen Daten lassen sich Kennzahlen bilden, die nur eine Gruppe betreffen, oder zwei bzw. alle drei Gruppen verknüpfen. Die eindimensionalen Kennzahlen wurden bereits erläutert. Die möglichen Verknüpfungen lassen sich wie folgt schematisieren:

31 Landschaftsverband Westfalen-Lippe 2003.

32 Landschaftsverband Westfalen-Lippe 2003, S. 157 ff.

Abb. 8: Verknüpfungsmöglichkeiten der Kennzahlengruppen



Fallkosten

Bei den Fallkosten wird die Menge eines Produktes mit den verbrauchten Kosten oder verursachten Einnahmen in Beziehung gesetzt.

Die wichtigste Kennzahl, die sich aus Finanzdaten und Falldaten bilden lässt, ist **Kosten pro Fall** oder synonym **Einzelfallkosten**, die sich aus den Gesamtkosten durch die Gesamtzahl der Fälle ergibt. Da der Kerndatenbestand in Hilfearten und Sozialarbeiter gegliedert ist, kann die Kennzahl auf diesen Ebenen abgebildet werden (Kosten pro Fall einer Hilfeart).

Die Einnahmen pro Fall dürften weniger von Bedeutung sein, wohl aber die durchschnittliche **Ausgabendeckung pro Fall**. Wenn die Kennzahl mit Absolutwerten berechnet wird, trifft sie eine Aussage über die tatsächlichen durchschnittlichen Kosten pro Fall, die für die Kommune anfallen. Wird sie mit der relativen Ausgabendeckung berechnet ergibt sich ein Prozentwert, die **Deckungsquote**.

Interventionskosten

Bei den Interventionskosten werden die entstandenen Kosten auf Daten aus dem Sozialraum bezogen. Dieser Bezug soll unter anderem die Verursachung von Jugendhilfekosten durch Faktoren im Sozialraum klären.

Ein wichtiger Faktor zur Verursachung dieser Kosten ist die Menge der jugendhilferelevanten Einwohner, entweder als Gesamtmenge (**Kosten pro Jugendeinwohner**) oder in Teilmengen, indem die Kosten bestimmter Jugendhilfeleistungen auf das anspruchsberechtigte Klientel bezogen werden (z.B. **Kosten der Jugendgerichtshilfe pro Jugendliche** (14.-18. Lj.)).

Die Umkehrung dieser Kennzahl beschreibt die Menge an Jugendeinwohnern, die mit einem Euro (oder 100 oder 10.000 Euro) Budget versorgt werden müssen (Jugendeinwohner pro 10.000 Euro). Dies kann für die Planung von gleichmäßiger Budgetzuweisung von Bedeutung sein.

Einen ähnlichen Zweck der Belastungsvorhersage erfüllt die Kennzahl **Kosten pro Sozialstrukturindex-Punkt**.

Interventionsintensität

Bei der Interventionsintensität wird die Präsenz der Jugendhilfe im Sozialraum beschrieben, bezogen auf Fälle oder auch Plätze in Einrichtungen. Ähnlich wie bei den Interventionskosten soll diesmal das Aufkommen von Fällen durch die Belastung im Sozialraum erklärt werden.

Die wichtigste Bezugsgröße ist wiederum die Zahl der Jugendeinwohner. Möglich ist die Bildung der **Jugendhilfefälle pro Jugendeinwohner** als Gesamtmenge oder unterteilt in die relevanten Bevölkerungsgruppen einer Hilfeart, z.B. **Kindergartenplätze pro Kindergartenkinder** (3.-6. Lj.).

Wenn statt der Einwohnerzahl der Sozialstrukturindex als Bezugsgröße genutzt wird, lassen sich Aussagen zur Auswirkung einer Sozialstruktur auf die Fallzahlen der Jugendhilfe machen (**Fälle pro Sozialstrukturindex-Punkt**). Wenn nicht der Sozialstrukturindex als Ganzes herangezogen werden soll, kann auf Basis von Hypothesen zu Risikogruppen der Jugendhilfe ein einzelnes soziodemographisches Datum herangezogen werden, z.B. **Menge stationärer Hilfen pro Einwohner im untersten Einkommens-Quartil**.

Fall-Kosten-Sozialraum-Verknüpfung

In dieser Kategorie, die alle Kennzahlengruppen miteinander verknüpft, finden sich im Wesentlichen Kombinationen der bereits genannten Kennzahlen, z.B. **Einfallkosten pro Jugendeinwohner**. Die unterschiedlichen Differenzierungen nach Hilfearten, jugendhilfe-relevanten Einwohnergruppen usw. können auch hier angewandt werden.

5.2 Vorschläge zu Vergleichsstrukturen

Die Kennzahlengruppen und die Verknüpfungen stellen schon einen beachtlichen Bestand an Daten dar. Aussagekraft für Analyse- und Steuerungszwecke gewinnen sie jedoch erst

durch Vergleiche. Dabei können Daten zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Sozialräumen verglichen werden; dazu kommt die Überprüfung von Zielabweichungen als Vergleich von Zielgröße und tatsächlich Erreichtem.

Zeitvergleich

Zeitvergleiche dienen zum Erkennen von Entwicklungstrends einer Kennzahl.

Es kann über verschiedene Zeiträume berichtet werden, eine kürzere Berichtsperiode als monatlich wird wohl in der Jugendhilfe nicht nötig sein. Dazu können Quartalsberichte und Jahresberichte kommen. Als Vergleichszeitraum kann z.B. der gleiche Monat des Vorjahres gewählt werden, der vorjährige Monatsdurchschnitt, der Vormonat, der bisherige Monatsdurchschnitt etc.

Um die Entwicklung innerhalb eines Jahres zu dokumentieren können kumulierte Daten gebildet werden, die dann z.B. folgende Aussagen ermöglichen: Nach einem Viertel des Jahres wurden bereits 30% des Budgets aufgebraucht.

Eine wichtige Methode ist in diesem Zusammenhang die Indexierung. Dabei wird eine Referenzperiode gewählt, z.B. der vorjährige Monatsdurchschnitt, und mit dem Index 100 versehen. Ein Index des aktuellen Monats von 112 würde aussagen, dass die Kennzahl den Vorjahreswert um 12% überschreitet.

Mit Hilfe von Hochrechnungen können Zukunftsprognosen erstellt werden z.B. zu den Gesamtausgaben am Jahresende, den Ausgaben im nächsten Monat etc.

Raumvergleiche

Der wichtigste räumliche Vergleich ist hier der schon oft angesprochene Vergleich der Sozialräume. Sie sind die wichtigste Zielgröße und ein solider, sozialraumbezogener Datenüberblick hilft bei der Steuerung der Jugendhilfe, wie auch bei der Analyse von Problemfällen.

Zur Steuerung kann schon in der Planungsphase auf die Unterschiedlichkeiten der Sozialräume zurückgegriffen werden. Langfristige Entwicklungen bilden sich früh ab und es kann darauf reagiert werden, wenn verschiedene Belastungsindikatoren auf die Bedarfslage hinweisen. Laufende oder abgeschlossene Strukturmaßnahmen können an Hand der Sozialraumvergleiche auf ihre Wirkung hin überprüft werden.

Es werden Analysen der Leistungsstärke der Bezirkssozialarbeit möglich, aber auch eine bedarfsgerechte Verteilung der Mittel geprüft.

Ein weiterer räumlicher Vergleich bilden die Interkommunalen Vergleichsringe³³, die sich meist unter dem Dach der KGSt zusammengeschlossen haben. Hier tauschen Kommunen

33 Vgl. Pothmann 2003.

Daten unter anderem zur Jugendhilfe aus und versuchen so von Anderen zu lernen. Die Idee kommt aus dem angelsächsischen Konzept des ‚benchmarking‘; Ziel ist es seine eigene Arbeit nach demjenigen auszurichten, der es am Besten macht. So könnten zum Beispiel die Jugendhilfedaten soziodemographisch ähnliche Sozialräume überregional miteinander verglichen werden.

Zielerreichung

Frei nach Schmalenbach sind sowohl Zeitvergleiche, als auch Betriebsvergleiche (hier synonym Raumvergleiche) unnützlich, weil sie entweder ‚alten dem neuen Schlendrian‘ oder ‚eigenen dem eigenen Schlendrian‘ oder ‚eigenen dem fremden Schlendrian‘ gegenüberstellen. Die einzige taugliche Richtschnur ist demnach nur ein Ziel, das erreicht wird oder nicht.

Der Messung der Zielerreichung geht natürlich die Zielsetzung voraus. Je zeitnäher und adäquater das geschieht, desto hilfreicher ist die Zielkontrolle. Es soll hier nicht weiter auf die Methoden der Zielerarbeitung, Zielformulierung etc. eingegangen werden. Die folgenden Betrachtungen setzen das Vorhandensein eines Zielsystems voraus.

Gegenüber dem Zeitvergleich und dem Raumvergleich ist die Messung der Zielerreichung zunächst recht simpel. Verglichen werden nicht mehrere Perioden oder Sozialräume sondern lediglich das Ziel bzw. der Toleranzbereich und der IST-Wert. Daraus ergibt sich die sogenannte PLAN-IST-Abweichung als absoluter oder relativer Wert. Für diese Abweichung hat gerade zu stehen, wer für diese Hilfeleistung, diese Produktgruppe oder diesen Sozialraum verantwortlich ist.

Eine ‚natürliche‘ Plan-Vorgabe ergibt sich in der Kommunalverwaltung durch den Haushaltsplan bzw. das Budget. Darüber hinaus können beliebige andere Ziele gesetzt werden, beispielsweise zu Falldaten oder Struktur der Hilfearten (Absenkung des Anteils stationärer Hilfen). Vorgaben ergeben sich auch aus Durchschnittswerten der Zeitvergleiche und Raumvergleiche.

Gerade bei diesen letztgenannten Durchschnittswerten tritt aber ein deutlicher Makel des Konzeptes auf: Ein sozial schwacher Sozialraum wird den Durchschnittswert der Kommune nie erreichen, unvorhergesehene Migrationsbewegungen können die vorgesehenen Mittel sprengen usw. Der Vergleich von IST- mit PLAN-Werten erfasst diese Vorgänge nicht, da die Planvorgaben starr sind.

Einen Ausweg weist hier die Abweichungsanalyse. Sie versucht aus einem IST-Wert diejenigen Einflüsse zu eliminieren, die dem Verantwortlichen nicht zugerechnet werden können. Nach Verrechnung dieser Einflüsse entsteht ein SOLL-Wert, der verglichen mit dem IST-Wert die eigentliche Abweichung ausweist. Diese Analyse ist relativ aufwändig, sollte aber für wichtige Kennzahlen durchgeführt werden: „Die Analyse steht und fällt damit, ob es ge-

lingt, den Ausgangssachverhalt in seine Elemente aufzuspalten.“³⁴

Beispiel: Eine Kommune arbeitet in der Jugendhilfe mit Sozialraumbudgets. In einer Region wurde das Budget für externe Leistungserbringung um 3% unterschritten (PLAN-IST). Die Erhebung der gewährten Hilfen ergibt aber, dass diese bei gleicher Verteilung auf Hilfearten um 10% zurückgegangen sind. Unter der Annahme einer komplett leistungsbezogenen Finanzierung ergibt sich eine Budgetüberschreitung (SOLL-IST), die der Sozialraumverantwortliche begründen muss. Ein anderes Sozialraumbudget wird um 6% überschritten. Es zeigt sich, dass durch Segregationsbewegungen und die Einrichtung eines großen Asylbewerberheimes in der Region der Sozialstrukturindex deutlich gefallen ist und eine Budgetüberschreitung um 8% zu erwarten gewesen wäre. Der Sozialraumverantwortliche ist entlastet.

Neben dem Vergleich auf IST-Basis kann ein Vergleich auf WIRD-Basis sinnvoll sein, um die Entwicklung in der Zukunft abschätzen zu können. Dabei werden die bisherigen Zahlen hochgerechnet, um abzuschätzen, ob z.B. am Jahresende das Ziel erreicht wird oder nicht (PLAN-WIRD-Vergleich).

5.3 Vorschläge zur Berichtshierarchie

Nachdem mit der dargestellten Systematik ein breites Informationsangebot generiert werden kann, bleibt die Frage der Informationsbereitstellung an die Berichtsempfänger. Es ist keiner Führungs- oder Fachkraft zumutbar alle Daten zu überblicken und sich die relevanten zu erarbeiten. Zumindest für die Standardberichte muss ein sinnvolles Konzept der Informationsbereitstellung vorliegen. Damit dies erarbeitet werden kann, muss der Informationsbedarf top-down klargestellt werden.

In diesem Kapitel soll auf der Basis allgemeiner Überlegungen eine sinnvolle Systematisierung und Hierarchisierung der Berichte vorgeschlagen werden. Es wird dabei von einer ‚typischen‘ Aufbauorganisation der Jugendhilfe ausgegangen. Als Ebenen existieren:

- die oberste, strategische und politische Ebene, personifiziert durch den Landrat,
- die strategische Ebene der Jugendhilfeplanung in ihrer planerischen Funktion,
- die oberste operative Ebene in Form der Dezernatsleitung,
- die operative Ebene der Amtsleitungen und evtl. Außenstellenleitungen,
- die Ebene der Fachkräfte.

³⁴ Gladen 2003, S. 103; hier auch detaillierte Ausführungen zur Abweichungsanalyse.

Jede Ebene hat eine unterschiedliche Funktion in Bezug auf Steuerung der Jugendhilfe und dementsprechend einen unterschiedlichen Informationsbedarf.

Landrat

Der Landrat trägt die Verantwortung für die Arbeit der gesamten Kommunalverwaltung. Dementsprechend sind Berichte aus der Jugendhilfe, die ein kostenintensiver Teilbereich ist, auf die prägnantesten Zahlen zu beschränken. Wahrscheinlich werden sie je nach Dezernatsstruktur mit anderen Bereichen zusammengefasst, z.B. zum Dezernatsbericht Jugend und Soziales.

Die Berichte sollten maximal quartalsweise vorliegen, evtl. nur auf Halbjahresbasis, wenn keine bedeutende Abweichung vorliegt.

Aus der Gesamtverantwortung ergibt sich das Interesse am ‚ordnungsgemäßen‘ Funktionieren der Jugendhilfe. Dies betrifft den Bereich als Ganzes und dementsprechend sollten keine Einzelkennzahlen geliefert werden. Als Indikator für den Trend der Jugendhilfe könnten dies die kumulierte Entwicklung der Jugendhilfefälle insgesamt darstellen. Der Wert könnte beispielsweise +3% lauten und aussagen, dass die Fallzahl der gesamten Jugendhilfemaßnahmen bisher gegenüber dem Vorjahr um 3% angestiegen sind.

Um die Budgeteinhaltung abzubilden könnte ein Plan-Ist-Vergleich der Kosten für Jugendhilfe gesamt durchgeführt werden. Bei gravierenden Abweichungen sollten flankierende Kennzahlen zur Erklärung geliefert werden. Es sollten zudem PLAN-WIRD-Vergleiche das Maß der Budgeteinhaltung am Ende der Haushaltsperiode signalisieren.

Abgerundet werden könnte der Standardbericht mit Daten zu einigen öffentlichkeitswirksamen Referenzprojekten.

Im politischen Rahmen wird der Landrat mit Standardberichten wenig erreichen können, sie dienen eher der Steuerung der Kommunalverwaltung. Um auf dieser Ebene zu argumentieren, werden Bedarfsberichte benötigt.

Jugendhilfeplanung

Die Jugendhilfeplanung soll mit ihren Planungstätigkeiten eine bedarfsgerechte Ressourcenverteilung innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe einer Kommune sichern. Der Informationsbedarf bezieht sich also vor allem auf Daten, die diesen Bedarf signalisieren und eine hohe Korrelation mit dem Leistungsaufkommen haben.

Am wichtigsten scheinen hier soziodemographische Daten zu sein bei denen die angesprochene Korrelation vorhanden ist. Daneben sind Falldaten von Bedeutung. Die Berichte an die Jugendhilfeplanung sollten monatlich erfolgen, wobei wahrscheinlich gerade in Planungsphasen viele Bedarfsberichte abgerufen werden.

Dezernatsleitung

Die Dezernatsleitung trägt die Verantwortung für die im Dezernat zusammengefassten Leistungen der Kommunalverwaltung. Meistens ist hier die Jugendhilfe mit anderen Bereichen, oft dem Sozialamt, zusammengefasst. Sein Bedarf an Informationen bezieht sich auf eine Übersicht über die Strukturen und Entwicklungen innerhalb der Jugendhilfe, es geht um übergeordnete, operative Organisationssteuerung.

Die Berichte sollten monatlich erfolgen und sozialräumlich gegliedert sein. Für die einzelnen Sozialräume werden vor allem die globalen, d.h. nicht untergliederten Kosten- und Falldaten geliefert, sowie die planungsrelevanten soziodemographischen Daten benötigt. Die Jugendhilfe muss in ihre groben Bereiche unterteilt sichtbar werden.

Amtsleitung

Die Amtsleitung hat die Verantwortung für den operativen Ablauf der Jugendhilfe. Dazu benötigt sie relativ detaillierte Berichte, insbesondere bei großer Leistungsspanne oder dezentralisierter Organisation.

Als Zeitstruktur könnte eine wöchentliche Auswertung der wichtigsten Daten und ein monatlicher detaillierter Bericht sinnvoll sein.

Die Gliederung sollte wiederum die einzelnen Sozialräume darstellen, auf Basis der Produktgruppen erfolgen und die Kosten und Fallentwicklung abbilden. Die Auswertung kann weniger detailliert sein, wenn eine weitere Führungsebene vorhanden ist, zum Beispiel in Form von Sachgebietsleitern oder Außenstellenleitern. Diese sollten ihr Leitungsobjekt dann monatlich, detailliert im Vergleich zum Landkreis dargestellt vorfinden.

Fachkräfte

Die Versorgung der Fachkräfte mit Informationen hat viele Vorteile: Sie können ihre Zielerreichung kontrollieren, sie sehen sich im Vergleich zu Kollegen, Entscheidungsgrundlagen der Führungskräfte werden deutlich etc. Trotzdem sind diese Berichte nur ein Nebenprodukt des Berichtswesens, das eigentlich ein Führungs- und Steuerungsinstrument darstellt.

Der wichtigste Anlass, Kennzahlen an Fachkräfte weiterzugeben wurde bereits genannt. Ist ein Führen mit Zielen implementiert, dann müssen diese Ziele quantifiziert werden und die Zielerreichung jederzeit von der Fachkraft eingesehen werden können. Da sie selbst für die Umsetzung verantwortlich ist, kann sie daraus Schlüsse für Korrekturen ziehen.

Neben den Zahlen zur Zielerreichung sollten, soweit es sich nicht deckt, Qualitätsindikatoren und Finanzdaten weitergegeben werden, zum Beispiel die durchschnittlichen Einzelfallkosten im Vergleich zu anderen Kollegen im Sozialraum. Zudem sollten relevante Daten aus dem Sozialraum zur Verfügung stehen.

5.4 Vorschläge zur Berichtserstellung

Nachdem das Berichtswesen geplant ist und die Daten und Informationen vorliegen, stellt sich die Frage nach der adäquaten Erscheinungsform der Berichte. Grundsätzlich sollen so viele Informationen wie nötig, aber so wenig wie möglich gegeben werden. Die Empfänger sollen von zu viel unübersichtlichen Daten entlastet werden und dafür handlungsrelevantes, aktives Wissen erhalten. Die inhaltliche Gestaltung der Berichte wurde bisher aufgegriffen; im Folgenden geht es um die Erhöhung der Aufnahmefähigkeit durch eine gute Gestaltung.

Akzeptanz und Aufnahme des Berichtsinhaltes werden gesteigert durch Übersichtlichkeit. Dazu nennt Gladen folgende Beeinflussungsfaktoren³⁵:

- **Format:** Es empfiehlt sich ein wiederkehrender Aufbau des Berichts durch einheitlichen Berichtskopf, gleichbleibende Reihenfolge von Informationen etc.
- **Gliederung:** Neben einer klaren Aufteilung sind hier beispielsweise die Trennung von Übersicht und Detail oder dosiert eingesetzte Hervorhebungen wichtig.
- **Darstellungsform:** Zur schriftlichen Darstellung auf Papier oder Bildschirm stehen grundsätzlich Text, Tabelle und Schaubild zur Verfügung: *Texte* stellen Zusammenhänge dar, die sich nicht in Zahlen erfassen lassen. Sie sind flexibel handhabbar und dienen oft zur weiteren Erläuterung anders dargestellter Daten. *Tabellen* stellen Zahlenmaterial übersichtlich dar und lassen unmittelbare Vergleiche zu. *Schaubilder* können leicht und schnell aufgenommen werden, nehmen allerdings viel Raum für Einzelinformationen ein und sind schnell missverständlich. Es stehen unter anderem folgende Schaubildformen zur Verfügung:
 - Kreis- oder Ringdiagramme: Darstellung von Anteilen einer Gesamtmenge
 - Balkendiagramme: Darstellung von Rangfolgen und Korrelationen, häufig sortiert
 - Säulendiagramme: Darstellung von Häufigkeiten und Zeitreihen
 - Kurven: Darstellung von Häufigkeiten, Zeitreihen und Korrelationen, häufig benutzt zum Aufzeigen von Trends
 - Punktdiagramme: Darstellung von Korrelationen
 - Verbunddiagramme: kombinieren mehrere Diagrammtypen zur Gegenüberstellung von Werten (z.B. Balken- und Liniendiagramm)

Die Erscheinungsbilder von Standard-, Abweichungs- und Bedarfsberichten werden sich jeweils unterscheiden. Bei Abweichungsberichten kann beispielsweise die zentrale abweichende Kennzahl mit einem Schaubild, die beigestellten Analysewerte als Tabelle oder Text

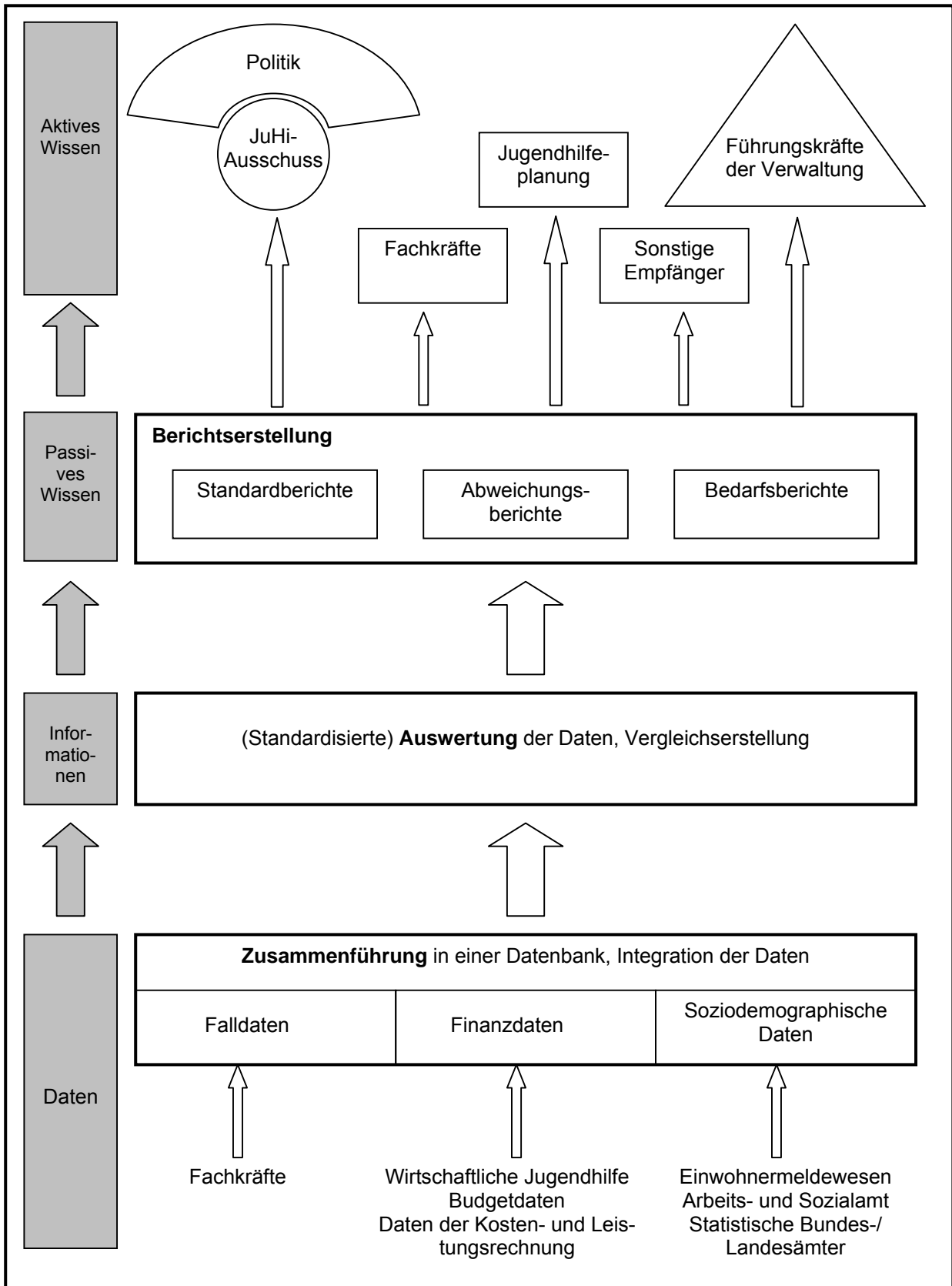
³⁵ Vgl. Gladen 2003, S. 250.

dargestellt werden. Bedarfsberichte richten sich nach der Nachfrage des Berichtsempfängers aus. In Standardberichten werden die meisten Daten transportiert, so dass sie in einer Tabelle zusammengefasst werden sollten. Schaubilder und Texte sollten hier eher flankierend für die wichtigsten Zusammenhänge verwendet werden.

Grundsätzlich sollten keine Daten ohne Kommentierung weitergegeben werden. Kennzahlen eignen sich einfach zu gut für Interpretationen, die im Interesse des Adressaten liegen. Damit die Aussagen nicht verfälscht werden, sollte die Zahl in ihren jeweiligen Kontext gestellt werden.

5.5 Das Konzeptdesign auf einen Blick

Abb. 9: Konzeptdesign



6 Abschließende Bemerkung

Es ist nicht einfach ein Berichtswesen aufzubauen. Es sind viele Vorüberlegungen nötig und meist entstehen Zusatzkosten, die keine Kommunalverwaltung gerne trägt. Das Berichtswesen bringt unter Umständen Veränderungen in der Machtstruktur und der Arbeit der Fachkräfte mit sich. Der Aufbau und die Bearbeitung bindet Zeit und Arbeitskraft. Es wird nie richtig fertig und verlangt ständig nach Weiterentwicklung und Anpassung.

Warum also diese Mühe? Weil eine adäquate Steuerung ohne funktionierendes Berichtswesen nicht auskommt! In vielen Kommunen arbeiten weit über hundert Mitarbeiter in der Jugendhilfe, Millionenbeträge werden bewegt. Wie soll eine Steuerung da aussehen, wenn die Führungskraft nicht weiß, was am anderen Ende des Amtes vor sich geht? Welchen Sinn macht es Ziele zu setzen, die nicht kontrolliert werden? Wie können Funktionsträger zur Verantwortung gezogen werden, die gar nicht mitbekommen, dass etwas falsch läuft?

Die vorliegende Handreichung stellt einen relativ systematischen und breiten Einstieg in das Thema dar. Sie versucht möglichst viele Eventualitäten zu berücksichtigen und doch so konkret wie möglich zu sein. Das hier dargestellte Berichtswesen steht auf einer breiten und flexiblen Basis. Das sollte keinen Anwender davon abhalten suboptimale Teillösungen angepasst an lokale Gegebenheiten zu suchen. Ein solides, punktgenaues Informationssystem ist allemal besser als ein bürokratisches, filetierendes Monster. Lieber wenige, gut aufbereitete Kennzahlen kontinuierlich führen, als sich verzetteln oder sehr ungenau zu messen.

Auf einige grundlegende Prinzipien sollte aber meiner Meinung nach nicht verzichtet werden: Sozialraumbezug, Orientierung an Zielen, Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, bedarfsorientierte Datenverdichtung und nutzergerechte EDV-Ausstattung. Mit diesen Werkzeugen sollte die Implementierung eines funktionierenden Berichtswesens gelingen.

Die vorgestellte Systematik beinhaltet nur ein Subsystem einer weitreichenderen Controlling-Struktur. Als sich anbietende, weitere Instrumente der Betriebswirtschaftslehre sei zum Beispiel die Balanced Scorecard genannt, die sich als Strategieinstrument für den sozialen Bereich förmlich aufdrängt. Eine weitere sinnvolle Implementierung könnte das Prozesskostenmanagement³⁶ betreffen, welches eine Abkehr von der Produktsystematik ermöglicht.

³⁶ Einführung in Hopp/Göbel 1999 S. 133 ff. und Nau/Wallner 1999 S. 250.

Literatur

DIEDERING, Wolfgang: Analytische Budgetierung in sozialen Organisationen: Ziele, Wege und Controlling, Freiburg 1996

FELDMANN, Ursula: Empfehlungen Steuerungsunterstützung durch Sozialplanung und Controlling auf kommunaler Ebene, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 2/2005, S. 38-41, Berlin 2005

GLADEN, Werner: Kennzahlen und Berichtssystem, Grundlagen zum Performance Measurement, Wiesbaden 2003

HILL, Hermann/KLAGES, Helmut (Hg.): Controlling im Neuen Steuerungsmodell, Werkstattberichte zur Einführung von Controlling, Düsseldorf 1996

HOPMANN, Andreas: Visionen statt Prognosen Mit der Szenariotechnik die Jugendhilfe voranbringen, in: Theorie und Praxis Sozialer Arbeit, 3/2005, S. 20 - 23

HOPP, Helmut/GÖBEL, Astrid: Management in der öffentlichen Verwaltung, Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999

INSTITUT FÜR SOZIALE ARBEIT (Hg.): Expertise Sozialraumorientierte Planung, Begründung, Konzepte, Beispiele, Münster 2001

JORDAN, Erwin/SCHONE, Reinhold (Hg.): Handbuch Jugendhilfeplanung, Münster 1998

KGSt IKO-NETZ: Kennzahlensystem Jugendhilfe, Hilfen zur Erziehung, Köln 2005

KNORR, Friedhelm/OFFER, Hans: Betriebswirtschaftslehre, Grundlagen für die Soziale Arbeit, Neuwied, Kriftel 1999

KREIDENWEIS, Helmut: Expertise: Die Hilfeplanung im Spiegel ausgewählter Software Produkte, Augsburg 2005

LANDESWOHLFAHRTSVERBAND (LWV) WÜRTEMBERG-HOHENZOLLERN (Hg.): Jugendhilfebedarf und Struktureller Wandel, Rahmenkonzept einer integrierten Berichterstattung auf örtlicher Ebene, Nr. 1 aus der Reihe Jugendhilfeplanung und Qualitätsmanagement, Stuttgart 2000

LANDSCHAFTSVERBAND WESTFALEN-LIPPE, Landesjugendamt (Hg.): Forschungsbericht: Verbesserte Zielorientierung im Bereich Hilfen zur Erziehung, Münster 2003

NAU, Hans Rainer/WALLNER Rainer: Verwaltungscontrolling für Einsteiger: Kosten- und Leistungsrechnung in öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen, Freiburg, Berlin, München 1999

OEVERMANN, Ulrich: Dienstleistungen der Sozialbürokratie aus professionalisierungstheoretischer Sicht, in: von HARRACH, Eva-Marie/LOER, Thomas/SCHMIDTKE, Oliver: Verwaltung des Sozialen: Formen subjektiver Bewältigung eines Strukturkonflikts, Konstanz 2000b

OEVERMANN, Ulrich: Professionalisierungsbedürftigkeit und Professionalisiertheit am Beispiel pädagogischen Handelns, Frankfurt 2000a (unveröffentlichter Text)

POTHMANN, Jens: Kennzahlen in der Kinder- und Jugendhilfe, Zur Bedeutung und Verwendung eines Messinstrumentes für Soziale Dienste, Dissertation, Dortmund 2003

PRACHT, Arnold: Betriebswirtschaftslehre für das Sozialwesen, Weinheim, München 2002

PRICE WATERHOUSE COOPERS (PwC): Deutsche Städte auf dem Weg zum modernen Dienstleister, Kommunalstudie 2002, Frankfurt 2002

PUHANI, Josef, Statistik, Einführung mit praktischen Beispielen, Bamberg 1998

RHEINBERG, Alexander/HUMMEL, Markus: Arbeitslosigkeitsrisiko: Die Qualifikation bestimmt die Position auf dem Arbeitsmarkt, in: IAB-Kurzbericht, 15/2005

STADT NÜRNBERG, Jugendamt: Betriebsabrechnung 2003, Nürnberg 2004; unter www.nuernberg.jugendamt.de

TRUBE, Achim: Organisation der örtlichen Sozialverwaltung und Neue Steuerung, Grundlagen und Reformansätze, Frankfurt am Main 2001