

Kein Blindflug

Fachliches Controlling der Jugendämter bei den Hilfen zur Erziehung hilfreich und entwicklungsfähig

HARALD CHRISTA

Prof. Dr. Harald Christa ist Hochschullehrer für Sozialmanagement an der Evangelischen Hochschule Dresden sowie Berater und Gesellschafter der xit GmbH forschen.planen.beraten.
harald.christa@ehs-dresden.de

Die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Sachsen zum Stand und zu den Perspektiven des fachlichen Controlling von Leistungsträgern in den Hilfen zur Erziehung zeigte gemischte Ergebnisse: Die Mehrzahl der befragten Jugendämter sah zwar in der wirkungsorientierte Evaluation der Hilfen zur Erziehung ein wichtiges Instrument der Qualitätssicherung; doch gab es Zweifel am Kosten-Nutzen-Verhältnis der entsprechenden Verfahren.

Vor dem Hintergrund der Diskussionen zum Umfang der Kosten in den Hilfen zur Erziehung sowie zu den Potenzialen der indikatorengestützten Wirkungsbestimmung wurden der Stand und die Perspektiven des fachlichen Controlling von Leistungsträgern im Freistaat Sachsen erhoben. Dieser Beitrag skizziert den Kontext und schildert wesentliche Ergebnisse der Studie.

Anliegen und Realisation der Studie

Die Untersuchung sollte sich einerseits auf den Einsatz von Instrumenten, andererseits auf die Schnittstelle von Leistungserbringern und Leistungsträgern beziehen. Die Studie sollte damit die gegenwärtigen Potenziale und Grenzen eines (gegebenenfalls auch gemeinsamen) fachlichen Controlling im Geschäftsfeld der Hilfen zur Erziehung sondieren.

Der korrespondierende theoretische Kontext dieser Studie bezog sich auf die von der »Neuen Institutionenökonomie« formulierten Anforderungen an Arrangements im Public-Private-Mix von Sozialer Arbeit. Dieser Ansatz fordert vom Leistungsträger als Treuhänder des Adressaten und »Käufer« oder Finanzier der Leistung die Verringerung des Informationsgefälles zum Leistungserbringer durch den Einsatz geeigneter Instrumente der Leis-

tungs- und Wirkungsbestimmung sowie entsprechende Analysen und Schlussfolgerungen.

Geplant war eine Totalerhebung bei den mit Hilfen zur Erziehung befassten Jugendämtern im Freistaat. Unterstützend wirkten die Verantwortlichen im Sächsischen Städte- und Gemeindevorstand sowie dem Sächsischen Landkreistag. 12 von 13 Jugendämtern haben an der Untersuchung teilgenommen.

Ergebnisse I: Instrumente des Wirkungscontrolling und Erfahrungen

Mit neun Institutionen führt die Mehrzahl der Jugendämter in Sachsen ein fachliches Controlling der Hilfen zur Erziehung durch die Verwendung von Instrumenten zur wirkungsorientierten Evaluation durch (vgl. Abbildung 1). Jeweils sechs öffentliche Träger nutzen Fragebögen für Adressaten sowie für Leistungserbringer. Fünf Jugendämter verwenden Einschätzungs- oder Bewertungsbögen, zwei nutzen Fragebögen für die Angehörigen von Adressaten.

Mit den Ergebnissen der Wirkungsbestimmung wird unterschiedlich verfahren. Sieben der neun Leistungsträger gaben an, dass die Ergebnisse der Steuerung von Prozessen im Einzelfall dienen. Fünf Jugendämter besprechen die Ergebnisse regelmäßig mit dem Leis-

tungserbringer, jeweils vier besprechen die Ergebnisse mit den Adressaten und nutzen die Ergebnisse für regelmäßige Teamberatungen. Bei drei Jugendämtern fließen die Ergebnisse auch in die Berichterstattung (Jugendhilfeausschuss, Öffentlichkeit) ein.

Der Nutzen der Anwendung von Instrumenten zur Wirkungsbestimmung wird von den Jugendämtern unterschiedlich gezogen (vgl. Abbildung 2). Acht Institutionen gaben an, dass die Anwendung hilft, die Erziehungshilfen (mit) zu steuern. Der diesbezügliche Einsatz der Instrumente zur Wirkungsbestimmung deutet darauf hin, dass die Leistungsträger als Erst- und Letztverantwortliche offenbar auch über fachliches Controlling ihrer Aufgabe im Fallverlauf nachkommen möchten.

Jeweils fünf der neun Leistungsträger gaben an, es helfe, systematisch über die Entwicklung der Adressaten nachzudenken, systematisch die Entwicklung der Adressaten zu bewerten sowie die Kompetenz des Leistungserbringers einzuschätzen. Für drei der neun Jugendämter hilft es, die Qualität der Angebote von Leistungserbringern zu steuern. An dieser Stelle wird auch der Versuch einzelner Jugendämter deutlich, als »Konsument« das Informationsgefälle zum Leistungserbringer zu verringern.

Es scheint jedoch noch Optimierungsbedarf vorzuliegen. Für die Mehrzahl der befragten Leistungsträger hat zwar der Einsatz der Verfahren und Instrumente die Erwartungen erfüllt – mehrheitlich allerdings nur »eingeschränkt«.

Ergebnisse II: Einstellungen und Perspektiven der Jugendämter

In der Studie wurden auch Einstellungen und Erfahrungen der Jugendämter zu und mit wirkungsorientierter Evaluation in Hilfen zur Erziehung erhoben. Dabei zeigte sich, dass für die Mehrzahl der befragten Leistungsträger die wirkungsorientierte Evaluation in Hilfen zur Erziehung ein wichtiges Instrument ihrer Qualitätssicherung ist. Neun der insgesamt elf Institutionen, die diese Frage beantwortet haben, stimmten einem entsprechenden Statement voll und ganz oder eingeschränkt zu, jeweils ein Amt zeigte sich unentschieden oder stimmte überhaupt nicht zu.

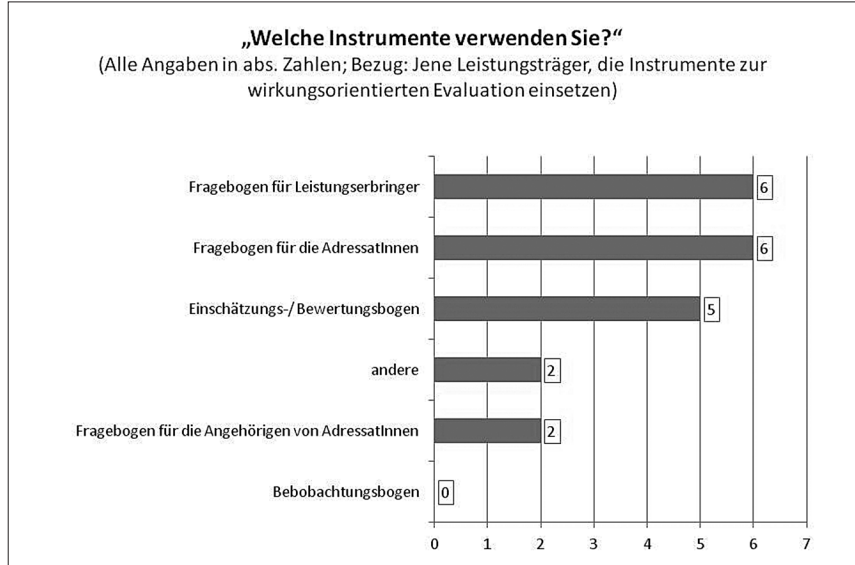


Abb. 1: Die Jugendämter in Sachsen setzen zum fachlichen Controlling der Hilfen zur Erziehung verschiedene Instrumente wirkungsorientierter Evaluation ein.

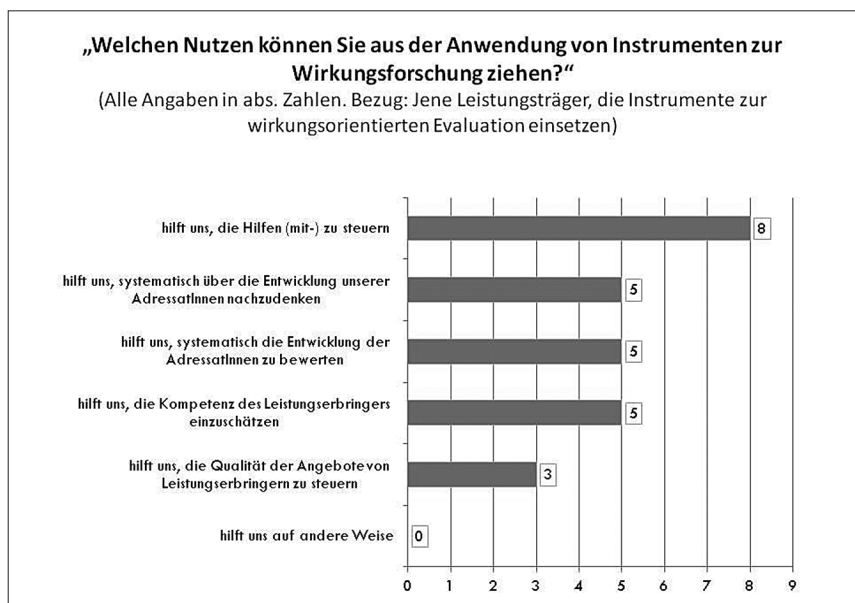
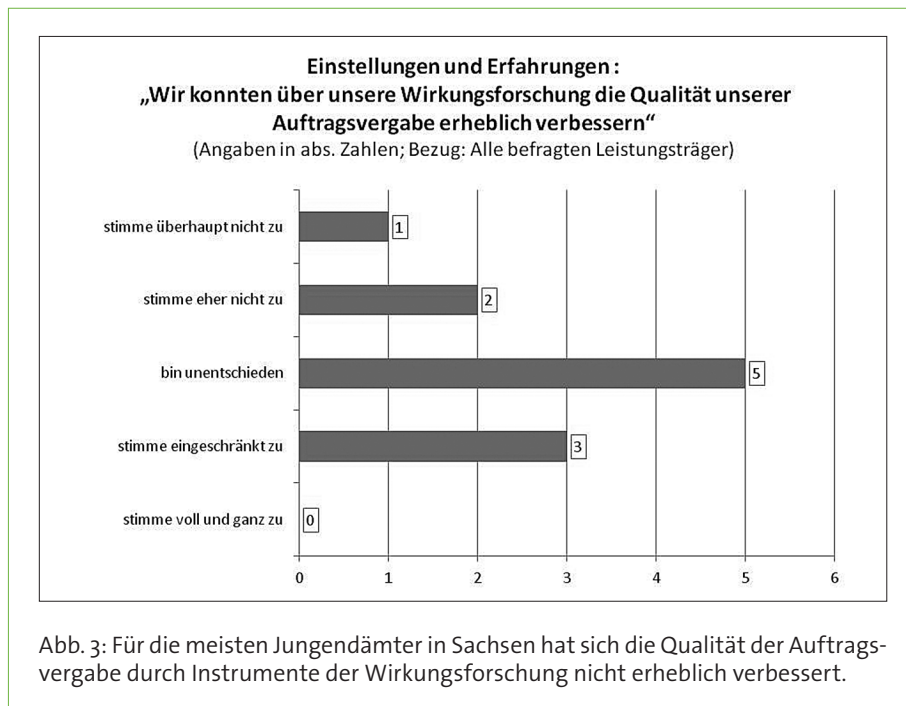


Abb. 2: Die Meinungen über den Nutzen der Instrumente zur Wirkungskontrolle sind bei den Jugendämtern in Sachsen durchaus geteilt.

Die befragten Jugendämter haben gegenüber dem Kosten-Nutzen-Verhältnis der Evaluation von Wirkung unterschiedliche Einstellungen. Dem Statement »Der Nutzen von Wirkungsevaluation ist in Hilfen zur Erziehung im Vergleich zu den Kosten zu gering« konnte keines der Jugendämter voll und ganz zustimmen, es stimmten zwei der zwölf Institutionen eingeschränkt zu und sechs öffentliche Träger zeigten sich unentschieden.

Für die Mehrzahl konnte auch die Qualität der Auftragsvergabe über das Instrument der Wirkungsforschung nicht erheblich verbessert werden (vgl. Abbildung 3). Ein entsprechendes Statement wurde von keinem der befragten Leistungsträger voll und ganz akzeptiert. Und auch nur drei der elf Institutionen, die diese Frage beantwortet haben, stimmten wenigstens »eingeschränkt« zu. →



Kommentar und Ausblick

Jugendämter in Sachsen befinden sich in der Mehrzahl offensichtlich nicht mehr im »Blindflug«, was die Evaluation von Fällen und Fallverläufen in Hilfen zu Erziehung betrifft. Neun von zwölf öffentlichen Trägern setzen mindestens ein Instrument ein, manche mehrere.

Der Stand im fachlichen Controlling von Leistungserbringung mit Instrumenten der wirkungsorientierten Evaluation der Erziehungshilfen kann auf Seiten der Leistungsträger im Prinzip als vergleichsweise fortgeschritten angesehen werden, als bedeutsam für die Praxis erweisen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt Fragebögen für Adressaten und Leistungserbringer sowie Einschätzungs- und Bewertungsbögen.

Auf Seiten der Leistungsträger liegt (zumindest in Sachsen) mehrheitlich ein flankierend positives Verhältnis zur instrumentengestützten Evaluation in den Erziehungshilfen vor. Die Ergebnisse der Untersuchung signalisieren ein durchaus offenes Verhältnis zu Instrumenten und Methoden der Wirkungsevaluation sowie ein Bewusstsein für die Relevanz entsprechender Zugänge zum Outcome für die Entwicklung von Qualität in diesem Sektor der sozialen Hilfen. Dem von uns in einer Studie im Jahre 2010 festgestellten höheren Stellenwert wirkungsorientierter Verfahren auf Seiten

der Freien Träger entspricht offensichtlich eine ähnliche Einschätzung und Akzeptanz der Leistungsträger.

Potenziale eines fachlichen Controlling für gemeinsames Lernen und Legitimation gegenüber öffentlichen Institutionen und der gesamten Öffentlichkeit ergeben sich für die Erziehungshilfen durch den Nachweis von Leistung und Wirkung. Dies kann allerdings lediglich dadurch erzielt werden, dass über gemeinsame Instrumente Outcome evaluiert und kommuniziert wird. Ein diesbezügliches Interesse und ein diesbezüglicher Bedarf

»Beim fachlichen Controlling scheint es noch einigen Optimierungsbedarf zu geben«

der Leistungsträger konnte mit der Studie (zumindest in Sachsen) nachgewiesen werden. Inwieweit dies in der Praxis zu realisieren ist und inwieweit dies auf eine Bereitschaft bei den Leistungserbringern trifft, muss sich noch erweisen. Folgende Rahmenbedingungen sind (auch ungeachtet der letzten Anmerkung) einzuhalten:

- Leistungs-, Vergütungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen dürfen einen wesentlichen Punkt

nicht ignorieren: Die präzise herausgearbeiteten Ziele der Dienstleistung. Ziele sind messbar zu formulieren und mit einem geeigneten Instrument zu evaluieren.

- Von besonderer Bedeutung ist die klare Formulierung des Erwartungshorizonts des als Käufer agierenden Leistungsträgers. Zu entwickeln und zu pflegen sind vor dem Hintergrund dieser Norm sowohl die diagnostischen Potenziale der Vertragsparteien als auch die Standards der Problem- und Zielbestimmung im Hilfeplanverfahren.
- Die Inhalte sind so festzulegen, dass der freie Träger als »Auftragnehmer« im Interesse des Jugendamts als »Käufer« handelt. Das heißt: Neben der eindeutigen Formulierung in zeitlicher Hinsicht müssen unzweifelhafte Angaben über Meilensteine erzieherischer Prozesse dargelegt werden und die Frage geklärt sein, wie und mit welchen Instrumenten die Erreichung der vereinbarten Ziele gemessen werden kann. In diesen Prozess ist bereits aus pädagogischen Gründen der Adressat einzubeziehen. Kontrollen sind vor Vertragsabschluss zu vereinbaren.
- Der als Prinzipal fungierende Leistungsträger muss mittelfristig ein aussagefähiges Screening der Anbieter sozialer Dienstleistungen implementieren, um eine problemangemessene Auswahl von geeigneten Anbietern nach den Kriterien der Relation von fallspezifischer Kompetenz und

Preis gewährleisten und damit tatsächlich seinem öffentlichen Auftrag als Treuhänder und »Käufer« oder »Konsument« im Finanzierungsdreieck nachkommen zu können. Hierbei wird sich auch zeigen, inwieweit die Leistungserbringer als Träger von Qualitätsmerkmalen bereit und in der Lage sind, die Informationsasymmetrien durch eigene Verfahren eines fachlichen Controlling zu senken und somit Qualitätsstandards auf dieser Ebene aufzubauen. ■