

Dieser Beitrag ist erschienen in der Zeitschrift *jugendhilfe*, Heft 2/2005, www.jugendhilfe-netz.de.

Jugendhilfeplanung als Funktion

Von der Pflichtaufgabe nach KJHG zum Instrument der Planung und Steuerung der Jugendhilfe

ANDREAS HOPMANN

Dieser Beitrag möchte die Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII (KJHG) in den Kontext aktueller Planungs- und Steuerungsnotwendigkeiten in der Jugendhilfe stellen und ein Modell der Integration und eindeutigen Definition dieser Funktionen vorschlagen.

Seit der Einführung des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) hat sich kein einheitliches Verständnis von Jugendhilfeplanung durchgesetzt, obwohl der Begriff kontinuierlich verwendet wird. Damit widerfährt der Jugendhilfeplanung Ähnliches wie anderen Schlagworten in der Jugendhilfediskussion beispielsweise dem »Sozialraum«.

Die Ausgestaltung der kommunalen Jugendhilfeplanung ist sehr unterschiedlich, »die« Jugendhilfeplanung gibt es nicht. Wenn Jugendhilfeplanung in Förderrichtlinien, Bundesjugendberichten oder ähnlichen Publikationen erwähnt wird, bekommt sie manchmal die Aura des Wunderinstruments. Strukturen und Prozesse von Jugendhilfeplanung werden nicht näher beschrieben, dennoch wird ihr eine koordinierende, optimierende, Synergien erzeugende und auch sonst in vieler Weise positive Wirkung zugeschrieben. Wenn ein einheitliches Verständnis von Jugendhilfeplanung fehlt, laufen diese Formulierungen ins Leere, erwecken falsche Hoffungen, provozieren Alibi-Planungen.

Es gilt also den Begriff der Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII einzuordnen in den Kontext der Planungs- und Steuerungsfunktionen für ein Jugendamt, aber ebenso für die gesamte kommunale Jugendhilfe. Daraus lässt sich eine Funktion Jugendhilfeplanung ableiten, die einerseits über den § 80 SGB VIII hinaus geht, andererseits die hohen Vorgaben dieser Gesetzesformulierung aber auch »erdet«, d. h. praxis- und umsetzungsorientierte Interpretationen dazu findet.

Jugendhilfeplanung als Funktion umfasst Anteile von Planung aus institutioneller Sicht, von Controlling und Berichtswesen und von Steuerung. Mit welchen Anteilen diese Funktionen wahrgenommen werden, ist mitunter sehr unterschiedlich. Im Folgenden sollen die Begriffe kurz beleuchtet und abschließend in einen Planungs- und Steuerungszusammenhang für die Jugendhilfe eingeordnet werden.

Planung

»Planung bedeutet den Zufall durch den Irrtum zu ersetzen«, so sah *Friedrich Dürrenmatt* die Planung. Hier soll der Planungsbegriff zunächst definiert und dann nach institutioneller Planung und Jugendhilfeplanung gem. § 80 KJHG differenziert werden. Das *Gabler Wirtschaftslexikon* (*Gabler*, 2000) definiert Planung als die Produktion von Plänen, d. h. vereinfachter symbolischer Modelle zukünftiger realer Systeme. Mit den Plänen soll eine Verpflichtung geschaffen werden, innerhalb einer angegebenen Zeit bestimmte Systemzustände zu erreichen. Häufig werden dabei auch Strategien und Maßnahmen vorgegeben, mit deren Hilfe das möglich sein soll.

Eine weitere Definition ist die, dass Planung alle Maßnahmen und Überlegungen umfasst, durch die es möglich wird, aus einer Anzahl von Alternativen zur

Lösung eines Problems (Differenz zwischen Soll- und Ist-Zustand) die im Hinblick auf ein Ziel günstigste Alternative herauszufinden. Damit ist Planung als zukunftsweisend und auch handlungsleitend definiert.

Institutionelle Planung

In der Jugendhilfe gibt es einerseits die Notwendigkeit, organisatorische und institutionelle Planungen für die Verwaltung des Jugendamtes oder auch für freie Träger der Jugendhilfe vorzunehmen. Das ist aber nicht - oder nicht unbedingt - Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII. Vielmehr muss eine Verwaltung, ein Jugendamt, letztendlich jede Organisation ihre Aufgaben und Abläufe planen. Dabei gibt es Überschneidungen mit dem § 80 insofern, als für jede Leistungserbringung im Rahmen des SGB VIII auch eine institutionelle Planung notwendig ist. Die spezifischen Anforderungen des § 80 SGB VIII werden weiter unten behandelt.

Zur institutionellen Planung sind verschiedenste Aspekte zu zählen. Es geht um die Frage, welche Budgets benötigt werden bzw. zur Verfügung stehen - Haushaltsplanung. Wie viel Personal soll intern (Verwaltung, Allgemeiner Sozialer Dienst, Spezialdienste) eingesetzt werden? - Personalplanung. Welche Räume werden dafür wo benötigt? - Liegenschaftsmanagement. Und noch viele weitere Bereiche sind aus institutioneller Sicht zu planen. Diese Planung soll hier als institutionelle Planung gekennzeichnet werden.

Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII

Jugendhilfeplanung ist - eigentlich, muss man sagen - ein definierter Begriff. Das KJHG beschreibt diese Aufgabe mit den Dimensionen: Wie ist zu planen, was ist zu planen, welche besonderen Bedingungen sind einzuhalten?

Im Zentrum steht zunächst der eher technisch anmutende Dreischritt des § 80 (1) SGB VIII: Bestand erheben, Bedarf ermitteln, angemessene und ausreichende Angebote - rechtzeitig - schaffen. Nicht zu vergessen, für unvorhergesehene Bedarfe auch noch gerüstet zu sein.

Die Nebenbedingungen, die das Gesetz formuliert, sind vielfältig. Die Planungen sollen so angelegt sein, dass Kontakte in der Familie und zum sozialen Umfeld der Betroffenen erhalten werden können. Das geplante Maßnahmeangebot soll wirksam, vielfältig und aufeinander abgestimmt sein. Gefährdete Lebens- und Wohnbereiche sollen besonders berücksichtigt werden. Auch das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird als besonderer Aspekt der Jugendhilfeplanung genannt. Darüber hinaus gelten für die Jugendhilfeplanung alle Ziele des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - und das sind nicht wenige.

Verantwortlich für die Jugendhilfeplanung ist das Jugendamt als Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Zu den Vorgaben, wie zu planen ist, sei hier vor allem das Beteiligungsgebot erwähnt, dass das Jugendamt verpflichtet, die Träger der freien Jugendhilfe bereits frühzeitig in die Planungsüberlegungen einzubinden und am Planungsprozess zu beteiligen.

Zur Umsetzung des Planungsauftrages gem. § 80 SGB VIII sind auch technisch-planerische Vorgänge notwendig, wie z. B. die Datenaufbereitung. Im Vordergrund stehen aber kommunikative Planungsprozesse (vgl. *Merchel*, 1992). Nur in solchen kommunikativen Planungsprozessen in Planungsgruppen und Arbeitsgemeinschaften, die an anderer Stelle umfassend beschrieben sind (vgl. *Merchel*, 1994, *Jordan/Schone*, 2004), kann die Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe angemessen stattfinden und auch die Einbeziehung von Betroffenen ist nur hier möglich.

Die Ergebnisse einer verabschiedeten Jugendhilfeplanung binden im Übrigen eine Kommune - zumindest das Jugendamt und den Jugendhilfeausschuss - auch rechtlich (siehe dazu *Münder* u. a., 2003), was häufig übersehen wird. Jede andere Planung

jenseits des § 80 SGB VIII kann im Brechtschen Sinne als unverbindlich angesehen werden.¹

Eine zentrale Funktion der Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII dürfte die Qualitätsentwicklung sein. Die Integration des Zielsystems des SGB VIII ist dabei eine hohe Messlatte für die Qualität der zu erbringenden Leistungen. Darüber hinaus stellt die in den kommunikativen Prozessen gebündelte Feldkenntnis und das Fachwissen der beteiligten Fachkräfte ein immenses Potenzial zur Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe dar.

Durch die Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses zur Umsetzung von Planungsergebnissen werden die Qualitätsstandards für die kommunale Jugendhilfe in weiten Teilen definiert.

Während es sich bei der institutionellen Planung in der Regel um das Geschäft der laufenden Verwaltung bzw. um eine interne Angelegenheit eines Trägers der freien Jugendhilfe handelt, beschreibt Jugendhilfeplanung gem. § 80 KJHG auch einen politischen Prozess. Der Jugendhilfeausschuss ist verantwortlich für diese Jugendhilfeplanung und trifft die Entscheidungen darüber. Hier greifen Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII und Steuerung (s. u.) der Jugendhilfe ineinander.

Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII lässt wenig Spielraum für die Beleuchtung von alternativen Problemlösungen. Das Gesetz beauftragt – wie oft auch befürchtet wird – eher eine Ausbauplanung denn eine Optimierungsplanung oder gar eine Reduzierungsplanung. Welches Jugendamt kann schon von sich behaupten, ein abgestimmtes, ausreichendes und wirksames Angebot umfassend zur Verfügung zu stellen. Jugendhilfeplanung nach Gesetz zu betreiben, heißt aber, sich diesem Zustand immer mehr anzunähern.

Die finanzielle Situation der Kommunen hat sich weiter verschlechtert, so dass die Jugendhilfe in noch stärkerer Konkurrenz um Ressourcen mit anderen kommunalen Aufgabenbereichen steht. Die Anforderungen aus Finanzpolitik und Verwaltungsleitung gehen also tendenziell in Richtung einer Senkung von Ausgaben, was mit Standardsenkungen einherginge, die der § 80 SGB VIII nicht vorsieht. Jugendhilfeplanung steht hier also zwischen dem gesetzlichen Auftrag und den restriktiven Rahmenbedingungen. Sie hat damit eine ohne Frage wichtige Aufgabe, die aber mit dem § 80 SGB VIII allein nicht zu bewältigen ist.

In dieser Situation spielt der Jugendhilfeausschuss eine nicht ganz unwichtige Rolle. Er ist der Puffer und der fachpolitische Filter zwischen Finanzpolitik und der Fachwelt der Jugendhilfe. Dass die hier getroffenen Beschlüsse in den kommunalen Finanzgremien oft verworfen werden, ist ein Hinweis darauf, wie groß die Konkurrenz zwischen den kommunalen Aufgabenbereichen tatsächlich ist.

Jugendhilfeplanung nach dem SGB VIII ist also keineswegs ein Steuerungsinstrument im Sinne einer unter knappen Ressourcen operierenden Jugendhilfe. Sie ist vielmehr ein Qualitätsinstrument, eine Beteiligungsgarantie und ein politisches Instrument. Alle diese Elemente sind wichtig, für eine Steuerung und Planung der Jugendhilfe aber nicht ausreichend.

Die Planung und Steuerung der Jugendhilfe benötigt also neben der gesetzlichen Jugendhilfeplanung weitere Instrumente. Dazu gehören die Begriffe Controlling, Berichtswesen und Steuerung, die im Folgenden betrachtet werden sollen.

Controlling und Berichtswesen

Controlling fasst verschiedene steuerungsunterstützende Funktionen zusammen. Es beschreibt Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung von Zielen und zur

¹ Ja, mach nur einen Plan, sei nur ein großes Licht! Und mach noch einen zweiten Plan! Geh' n tun sie beide nicht. (Bert Brecht)

Erklärung von Abweichungen. Von daher hat der Begriff der Kontrolle seine Berechtigung, allerdings im Sinne von Selbstkontrolle eines Systems.

Controlling ist vergleichbar mit der Aufgabe der Navigation in der Seefahrt. Es wird überprüft, ob das Schiff sich noch auf dem vorgegebenen Kurs befindet, es werden Einflussfaktoren für mögliche Kursabweichungen überwacht und rechtzeitige Signale zu solchen Abweichungen verhindern, dass dauerhaft in die falsche Richtung gesegelt wird. Berichtswesen und (Kenn-)Zahlensysteme sind dabei Instrumente. Ein Berichtswesen ist eine Sammlung von Kennzahlen, die in einem vereinbarten Rhythmus, z. B. quartalsweise, zur Verfügung gestellt werden.

Im Bereich der Wirtschaft ist das Controlling ein sehr komplexer Bereich, der inzwischen weite Teile des Rechnungswesens eines Unternehmens ausmacht. Für die Jugendhilfe und ggf. die kommunale Verwaltung (vgl. auch Abschnitt Steuerung unten) kommt es darauf an, relevante Funktionen und Instrumente des Controllings herauszulösen und zu nutzen, nicht aber ein für andere Bereiche geschaffenes System umfassend zu übernehmen.

Controlling heißt in der praktischen Umsetzung, dass anhand vereinbarter Ziele und Zielgrößen Messwerte und Messpunkte (Indikatoren, Prozessinformationen usw.) festgelegt werden, die kontinuierlich überwacht werden. Es werden Entwicklungen dargestellt und auf kritische Punkte und Entwicklungen hingewiesen. Controlling ist ein Überwachungsprozess für die Planungs- und Steuerungsfunktion. Wesentlich ist dabei, dass Abweichungen keine Schuldbeweise (Horváth, 1995) sind, sondern Ausgangspunkte für zu treffende Maßnahmen. Hier wird aus Kontrolle Selbstkontrolle, die zum erfolgreichen Bestehen der Organisation beiträgt.

Schematisch lässt sich das grundsätzliche Vorgehen als Controlling-Regelkreis nach Horváth (1995) darstellen:

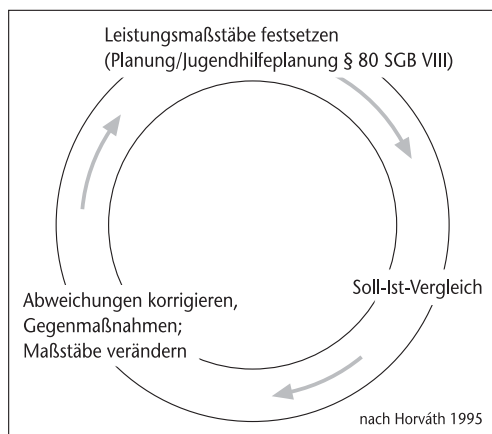


Abb. 1: Controlling-Regelkreis

In der Jugendhilfe ist zu unterscheiden zwischen dem klassischen Controlling, das sich auf Ressourcen (Personal, Finanzmittel, Kosten) bezieht und einem »Fachcontrolling«, das sich z. B. auf die Erreichung von Zielen in Hilfeprozessen bezieht.

Bezogen z. B. auf die Produktion von Autos würde das klassische Controlling sich auf Kennzahlen zum Unternehmenserfolg (Umsatz, Gewinn) und zu Unternehmensprozessen (Aufwand an Ressourcen pro Fahrzeug) beziehen. Wollte man das Fachcontrolling auf die Autoindustrie übertragen, so wäre es vielleicht die Frage, ob die passive Sicherheit eines Fahrzeuges verbessert werden konnte, die Höchstgeschwindigkeit gesteigert oder der Fahrkomfort verbessert wurde. Es geht dabei also letztlich um Qualität.

Ohne Controlling ist keine Qualitätsentwicklung möglich, es hat auch hier eine unterstützende Funktion. Leistungsmaßstäbe sind festzusetzen und zu überprüfen. »Gute« oder zumindest »angemessene« Jugendhilfe ist immer nur an der Erreichung bestimmter Kriterien zu messen und zu bewerten. Die Problematik liegt in der oft sehr aufwändigen Messung. Die Gefahr liegt darin, das zu bewerten, was sich messen lässt (z. B. Aufwand an Personalressourcen), dabei aber die eigentlich zu untersuchenden Effekte (z. B. Erfolg für den Klienten) nicht zu erfassen.

Steuerung

Wer steuern will, muss entscheiden. Steuerung ist eine Leitungsaufgabe, die sich in der Jugendhilfe in einen strategischen Bereich - hier entscheidet der Jugendhilfeausschuss, ggf. die Verwaltungsleitung - und einen operativen Bereich (v. a. Leitungsfunktionen im Jugendamt) differenziert.

Es gilt, Ressourcen zu verantworten und verantwortungsvoll einzusetzen, Ziele zu setzen (Maßstäbe, die sich auch im Controlling wiederfinden) und grundsätzliche Linien vorzugeben. Diese Vorgaben sind von den ausführenden Ebenen umzusetzen.

Bei der Verlagerung von Kompetenzen auf untere Hierarchieebenen der Verwaltung werden auch diese Steuerungskompetenzen verlagert. Es ist also zu definieren, inwieweit auch die Jugendhilfeplanung in Steuerungs-, d. h. Entscheidungsfunktionen eingebunden ist.

In diesem Zusammenhang spielt die Einführung des neuen Steuerungsmodells der KGSt in die Kommunalverwaltung eine Rolle. Die Verflachung von Hierarchien ist dabei ein Aspekt, es geht aber um mehr. Die Kommunalverwaltung soll auf eine neue Weise gesteuert werden. Dazu wird ein für die Verwaltung neues, betriebswirtschaftliches Instrumentarium entwickelt (vgl. dazu diverse Veröffentlichungen der KGSt, u. a. KGSt, 1993). Die Jugendhilfeplanung als Funktion spielt eine bedeutende Rolle bei der Einführung und Umsetzung dieses Instrumentariums. Dieses tut sie allerdings weitgehend jenseits der Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII (KJHG). Controllingfunktionen werden durch die Entwicklung von steuerungsrelevanten Kennzahlensystemen und Berichtswesen wahrgenommen. Institutionelle Planung hat durch die Gestaltung von Budgets und die Unterstützung eines buchhalterischen Finanzwesens einen besonderen Stellenwert im neuen Steuerungsmodell. Steuerung spielt z. B. bei der Entwicklung eines Kontraktmanagements innerhalb der Verwaltung wie auch mit freien Trägern (KGSt, 1998) eine Rolle in der Jugendhilfe.

Im Überblick sind die beschriebenen Funktionen in Abb. 2 zusammengefasst.

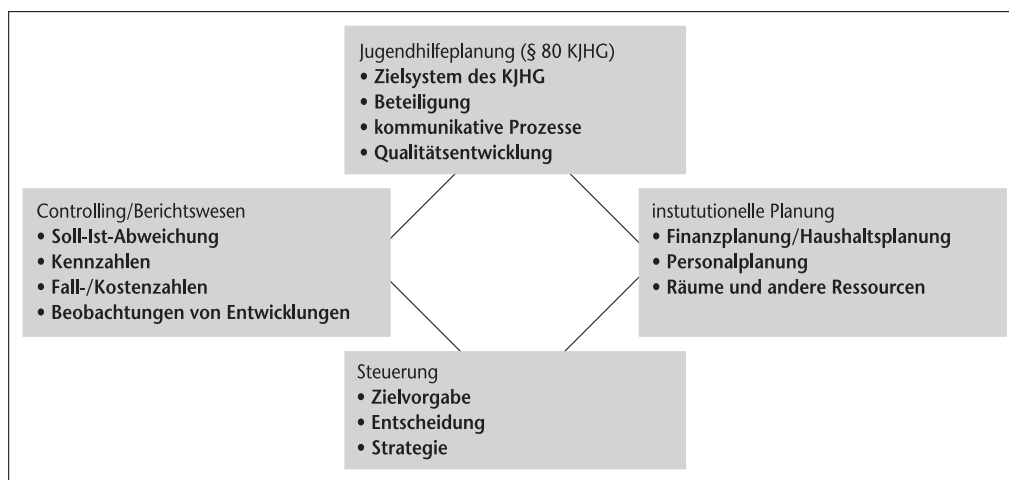


Abb. 2: Funktionen der Planung und Steuerung der Jugendhilfe

Jugendhilfeplanung als Funktion

Jugendhilfeplanung ist mehr als das, was in § 80 KJHG beschrieben ist. Die Funktion Jugendhilfeplanung muss also für das jeweilige Jugendamt definiert werden. Es ist nicht ausreichend, global von Jugendhilfeplanung zu sprechen. Es muss beschrieben werden, welche Funktionen und Prozesse damit gemeint sind. Bisherige Aufgaben- und Stellenbeschreibungen für die Jugendhilfeplanung bewegen sich zwischen detaillierter Datenaufbereitung und absoluter Kommunikations- und Beteiligungsverpflichtung. Die Aufgaben werden dabei oft weitgehender beschrieben, als es die zur Verfügung stehende Personal-ressource zulässt. Hier sind exaktere Anforderungen zu formulieren.

Es geht darum, die Anteile institutioneller Planung von Controlling und der Steuerung an der Funktion Jugendhilfeplanung neben der Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII (KJHG) zu definieren und eindeutig zu benennen. Nur so kann die Funktion den Erwartungen gerecht werden und ihr volles Potenzial entfalten. Eine Reduzierung auf die reine KJHG-Planung drängt die Jugendhilfeplanung ins Abseits, da wesentliche Planungs- und Steuerungsfunktionen aus der Jugendhilfeplanung ausgeblendet werden. Die integrierte Funktion wird benötigt, um die Jugendhilfe erfolgreich, effektiv und möglichst effizient zu gestalten und zu steuern und dabei dem Kinder- und Jugendhilfegesetz weitgehend gerecht zu werden.

Die hier beschriebenen vier Funktionen »institutionelle Planung«, »Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII«, »Controlling/Berichtswesen« und »Steuerung« lassen sich als ein Netz mit vier Achsen darstellen.

Die Endpunkte dieser Achsen beschreiben die Gesamtaufgabe, die ein Jugendamt in diesem Funktionsbereich zu erfüllen hat. Als Netz in diese Achsen zu verorten ist nun die Funktion Jugendhilfeplanung. Wie viel Prozent der Aufgabe »institutionelle Planung« für das Jugendamt liegt in der Jugendhilfeplanung? Wie viel Prozent der Steuerungsaufgaben liegen hier? Und welchen Anteil des Controllings im Jugendamt übernimmt die Jugendhilfeplanung? Ein solches Netz beschreibt eine realistische Ausgestaltung der kommunalen Jugendhilfeplanung. Es wird transparent, was Jugendhilfeplanung eigentlich »macht«, wofür sie verantwortlich ist. Gleichzeitig fordert das Modell dazu auf, festzulegen, wo die verbleibenden Anteile der Funktionen zu erfüllen sind.

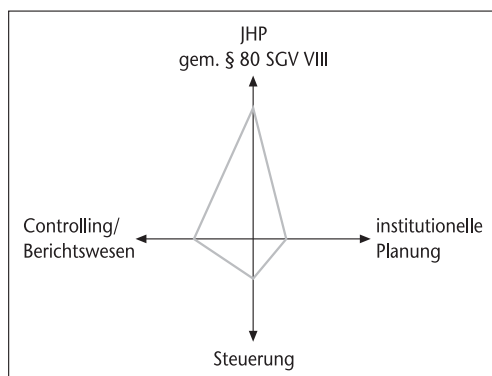


Abb. 3: Jugendhilfe als Funktion

Da es keine einheitliche Definition von Jugendhilfeplanung gibt und auch keine einheitliche Praxis, muss diese Funktion für jedes Jugendamt definiert und mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden. Damit hat auch das Netz in jedem Jugendamt eine andere Form. Es ist auch denkbar, das Netz um weitere Achsen zu differenzieren, z. B. um eine fünfte für die Qualitätsentwicklung.

Wer Jugendhilfeplanung einfordert, z. B. im Zusammenhang mit Förderrichtlinien, muss beantworten, was er von ihr erwartet. Welche Ergebnisse soll Jugendhilfeplanung im Zusammenhang mit dem geförderten Projekt erbringen?

Welche Prozesse werden dazu eingefordert? Eine solche Verbindlichkeit würde auch den Stellenwert der hier beschriebenen Gesamtfunktion Jugendhilfeplanung stärken.

Die Praxis zeigt, dass an vielen Stellen bereits Jugendhilfeplanung als integrierte Funktion, wie in diesem Beitrag beschrieben, umgesetzt wird. Vor allem da, wo Jugendhilfeplanung eine wirkliche Funktion hat, dürfte das der Fall sein. Da, wo Jugendhilfeplanung vernachlässigt wird, eine Alibifunktion erfüllt oder als lästige Pflichtaufgabe empfunden wird, könnte eine Neudefinition im Lichte einer integrierten Planungs- und Steuerungsfunktion für die Jugendhilfe die Jugendhilfeplanung von der Pflichtaufgabe zu einem sehr praxistauglichen Instrument weiterentwickeln.

Literatur

Gabler Wirtschaftslexikon, 2000.

Merchel, Jugendhilfeplanung als kommunikativer Prozess. In: *Neue Praxis*, 2/1992.

Merchel, Kooperative Jugendhilfeplanung. Eine praxisbezogene Einführung, 1994.

Jordan/Schone, Handbuch der Jugendhilfeplanung, 2004.

Münder u. a., Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, 2003.

Hováth, Controlling, 1995.

KGSt, KGSt-Bericht 05/1993, Das neue Steuerungsmodell.

KGSt, KGSt-Bericht 12/1998, Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe.

► **Andreas Hopmann**

Organisationsberater

www.hopmanns.de

consult(at)hopmanns.de