

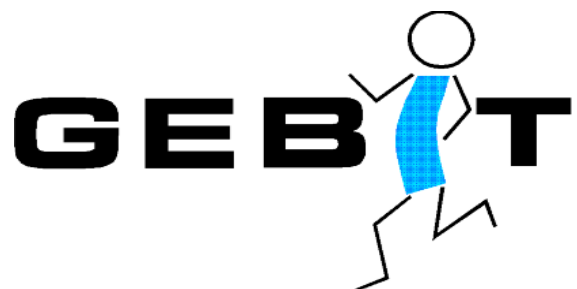
# ***IBN 2009***

**Steuerungsmöglichkeiten in der Jugendhilfe  
Jugendhilfe in Niedersachsen 2005 bis 2007**

***Kurzfassung***

**Elke Bruckner**

**März 2009**



## 1. IBN 2009

Die Integrierte Berichterstattung Niedersachsen – IBN – gibt es seit nunmehr fünf Jahren. 2009 beteiligen sich bereits 55 Jugendämter aus Niedersachsen an der Datenerhebung. Für drei Jahre liegen nun verlässliche Datenerhebungen vor. Damit ist es erstmals möglich, die Entwicklung der Jugendhilfe in Niedersachsen zu betrachten. Ein Kapitel dieses Berichts ist der Betrachtung dieser Zeitreihe gewidmet.

Ziel der IBN ist es, den Jugendämtern steuerungsrelevante Informationen zur Verfügung zu stellen. In welchen Bereichen Steuerung möglich ist und wo die Jugendhilfe in einem Umfeld arbeitet, das von ihr selbst kaum zu beeinflussen ist, ist eine wichtige Frage. Da im Rahmen der IBN eine Vielzahl von Daten sowohl zur Jugendhilfe als auch zur Sozialstruktur in den Zuständigkeitsbereichen der Ämter erfasst wird, können solche Fragen mit Hilfe statistischer Analysen untersucht werden. Einige Ergebnisse hierzu werden in diesem Papier vorgestellt.

## 2. Welcher Spielraum zur Steuerung besteht in der Jugendhilfe?

Steuerung ist nur dort möglich, wo tatsächlich Einflussmöglichkeiten bestehen. Wird Jugendhilfe von Faktoren bestimmt, die außerhalb ihres Einflussbereiches stehen, kann auf diese Faktoren lediglich reagiert werden. Daher ist es von großer Bedeutung, die tatsächlichen Spielräume zur Steuerung in der Jugendhilfe zu kennen. Mit Hilfe der IBN-Daten können verschiedene Thesen zu Steuerungsmöglichkeiten geprüft werden.

### 2.1 Bestimmt die Sozialstruktur die Höhe HzE-Quoten?

Insbesondere sogenannte „soziale Belastungsfaktoren“, zu denen z.B. Arbeitslosigkeit und Hartz-IV-Bezug gehören, werden als wichtige Determinanten für die Zahl der Jugendhilfeleistungen betrachtet. Können die Unterschiede in der Höhe der Jugendhilfequoten, die zwischen den Jugendämtern bestehen, auf sozialstrukturellen Merkmale zurückgeführt werden?

Analysen zeigen, dass solche Unterschiede nicht oder nur zu einem geringen Teil auf die Sozialstruktur bzw. auf soziale Belastungsfaktoren zurückgeführt werden können. So bleiben z.B. trotz Berücksichtigung einer Vielzahl sozialstruktureller Merkmale, die ganz unterschiedliche Aspekte aus den Bereichen Bevölkerung, Wirtschaft, soziale Lage und Bildung abdecken, 85% der Unterschiede bei der stationären HzE-Quote ungeklärt. Ein kleiner Teil der Unterschiede zwischen den Jugendämtern ist jedoch tatsächlich auf soziale Belastungsfaktoren, insbesondere die Hartz-IV-Quote zurückzuführen. Mit steigendem Anteil von Hartz-IV-Empfängern steigt auch die HzE-Quote insgesamt, die stationäre HzE-Quote, die Zahl der Inobhutnahmen pro 1.000 Kinder und Jugendliche sowie die Anzahl der Hilfen für junge Volljährige pro 1.000 18- bis unter 21-Jährige.

Unterschiede zwischen den Jugendämtern im Hinblick auf die Anzahl der ambulanten Hilfen zur Erziehung bzw. der Eingliederungshilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche können dagegen mit keinem sozialstrukturellen Merkmal erklärt werden.

Dies bedeutet, dass von einer vollständigen Determination der Jugendhilfeleistungen durch die sozialstrukturelle Bedingungen, insbesondere durch die „soziale Belastung“ innerhalb des Zuständigkeitsbereichs eines Jugendamtes keineswegs gesprochen werden kann. Zwar sind solche Belastungsfaktoren tatsächlich bei einigen Hilfen relevant, jedoch für die Höhe der Quoten nicht allein ausschlaggebend. Die Ergebnisse weisen vielmehr darauf hin, dass

andere Faktoren wie z.B. örtliche Konzepte oder auch die Angebotsstruktur vor Ort für die Anzahl der gewährten Hilfen pro 1.000 Kinder und Jugendliche von noch größerer Bedeutung sind wie die Sozialstruktur. Damit besteht die Möglichkeit einer gezielten Steuerung.

## **2.2 Bestimmt die Sozialstruktur die Höhe des Zuschussbedarfs?**

Bei den Zuschussbedarfen für Hilfen zur Erziehung gibt es ebenfalls große Unterschiede zwischen den Jugendämtern. Als mit bestimmend für die Höhe des Zuschussbedarfs ist die Einwohnerdichte: Mit steigender Einwohnerzahl pro Quadratkilometer steigt auch der Zuschussbedarf für Hilfen zu Erziehung. Einzelne weitere Einflussfaktoren weisen erneut auf einen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Bevölkerung hin.

Allerdings bleibt auch bei den Zuschussbedarfen ein großer Teil der Unterschied zwischen den Jugendämtern ungeklärt. Der Spielraum für Steuerung besteht damit auch hier. Örtliche Konzepte, Organisationsstrukturen und Angebotsstrukturen können von wesentlicher Bedeutung sein.

## **2.3 Steigt der Zuschussbedarf bei guter Personalausstattung?**

Steigen die Kosten der Jugendhilfe, wenn mehr Personal eingestellt wird? Zur Prüfung dieser These wurden statistische Korrelationsanalysen durchgeführt. Hierbei wurden die Zuschussbedarfe für Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen (ohne Personalkosten) und die Personalausstattung, gemessen als Anzahl Einwohner unter 18 Jahren pro Vollzeitäquivalent miteinander in Beziehung gesetzt.<sup>1</sup>

Es zeigt sich, dass lediglich ein einziger und zudem schwacher Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen und Personalausstattung besteht, und zwar zwischen dem Zuschussbedarf ambulante Eingliederungshilfen und der Personalausstattung im Bereich Beratung und sozialräumliches Arbeiten. Je geringer die Personalausstattung in diesem Bereich, desto höher ist die Quote der ambulanten Eingliederungshilfen.

Es kann also nicht davon gesprochen werden, dass mit mehr Personal auch mehr Jugendhilfekosten entstehen. Auch die Fallbelastung – gemessen als Anzahl Hilfen pro Vollzeitäquivalent – spielt keine Rolle für die Höhe des Zuschussbedarfs. Es ist also nicht der Fall, dass Mitarbeiter/innen aufgrund hoher Fallbelastung eher teure Hilfen gewähren. Damit besteht für die Ausgabenseite der Jugendhilfe ein Spielraum zur Steuerung, den es zu nutzen gilt.

## **2.4 Sinkt die Mitarbeiterzufriedenheit bei zunehmender Fallbelastung?**

Um die Fallbelastung zu messen, wurde im Rahmen der IBN die Anzahl der Fälle pro Vollzeitäquivalent berechnet. Zur Erfassung der Mitarbeiterzufriedenheit wurden sechs Fragen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendämter gestellt. Drei Fragen beziehen sich auf Aspekte der eigenen Arbeit, drei weitere auf die Beurteilung der Beziehungen innerhalb des Jugendamtes.

---

<sup>1</sup> Da der Zuschussbedarf in einem starken Zusammenhang mit der Einwohnerdichte steht, wurden partielle Korrelationsanalysen unter Kontrolle der Einwohnerdichte durchgeführt. Damit wird der Einfluss dieser Variable kontrolliert.

Die einzelnen Aspekte der Mitarbeiterzufriedenheit hängen eng miteinander zusammen. So sind motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stärker von ihrer eigenen Qualifikation überzeugt. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, für die Leitungsentscheidungen transparent sind, sind motivierter. Aber es gilt auch umgekehrt: Erscheinen Leitungsentscheidungen nicht als transparent oder wird die Kommunikation im Jugendamt nicht als offen erlebt, sinkt auch die Motivation.

Ein besonders starker Zusammenhang besteht zwischen der Transparenz von Leitungsentscheidungen und der Wahrnehmung einer offenen Kommunikation. Hohe Transparenz geht also auch mit einem offenen Kommunikationsklima einher bzw. umgekehrt: bei geringer Transparenz und Nachvollziehbarkeit wird auch das Kommunikationsklima schlechter bewertet. Gleichzeitig fühlen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in dieser Situation weniger in ihrer Fachlichkeit anerkannt.

Zwischen Mitarbeiterzufriedenheit und Fallbelastung bestehen einige, wenn auch durchweg schwache Zusammenhänge: Mit steigender Fallbelastung des Sozialen Dienstes (Hilfeplanung und Beratung/sozialräumliches Arbeiten) nimmt auch der Anteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu, die angeben, motiviert zu arbeiten, ihre persönliche und fachliche Qualifikation in die Arbeit einbringen zu können und die sich für ihre Tätigkeit ausreichend qualifiziert fühlen. In anderen Arbeitsbereichen des Jugendamtes bestehen solche Zusammenhänge nicht. Ebenso wenig gibt es Zusammenhänge mit den Aspekten der Mitarbeiterzufriedenheit, die sich auf das Beziehungsgefüge im Jugendamt beziehen. So hat die Fallbelastung keinen Einfluss auf die Wahrnehmung der Transparenz von Leitungsentscheidungen oder die Wahrnehmung eines offenen Kommunikationsklimas.

Die These, dass mit steigender Fallbelastung die Mitarbeiterzufriedenheit sinkt, kann damit also keinesfalls aufrechterhalten werden. Allerdings sollte umgekehrt aus den Ergebnissen auch nicht geschlossen werden, dass man nur die Fallbelastung steigern muss, um die Mitarbeiterzufriedenheit zu erhöhen. Die Bewältigung vieler Fälle mag die Möglichkeit der Erfahrung eigener Kompetenz eröffnen, die Beziehungen im Jugendamt werden damit aber nicht verbessert. Zudem sei hier darauf hingewiesen, dass Korrelationen keine Ursache-Wirkungsbeziehungen darstellen, sondern lediglich die Wahrscheinlichkeit dafür angeben, dass zwei Tatbestände gleichzeitig auftreten.

## **2.5 Ist die Mitarbeiterzufriedenheit in großen Jugendämtern geringer?**

Aufgrund der Anonymität größerer Organisationen, so die These, ist die Mitarbeiterzufriedenheit dort geringer als in kleineren, besser überschaubaren Jugendämtern. Korrelationsanalysen bestätigen diese These. Tatsächlich besteht ein Zusammenhang zwischen Mitarbeiterzufriedenheit und der Anzahl der Vollzeitäquivalente. Allerdings gilt dies nur für die Aspekte, die sich auf Beziehungen im Jugendamt beziehen. Zusammenhänge zwischen der Zufriedenheit mit dem eigenen Tun und der Größe der Organisation bestehen dagegen nicht.

Insbesondere eine große Mitarbeiterzahl im Sozialen Dienst – im Bereich Hilfeplanung und Beratung/sozialräumliches Arbeiten – führt dazu, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihr fachliches Handeln seltener anerkannt sehen, dass sie Leitungsentscheidungen seltener als transparent und nachvollziehbar bewerten und die Kommunikation im Jugendamt seltener als offen bezeichnen.

Tatsächlich scheint also die zunehmende Größe der Organisation mit einer Art der Gestaltung von Beziehungen einherzugehen, die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ten-

denziell schlechter bewertet wird. Dies beeinflusst jedoch nicht die eigene Motivation oder die Wahrnehmung der eigenen Qualifikation.

Die gefundenen Zusammenhänge zeigen klare Steuerungsmöglichkeiten auf, gilt es doch, auch größere Organisationen so zu strukturieren, dass Anerkennung, Transparenz und Offenheit von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ebenso wahrgenommen werden können wie in kleineren Organisationen.

### 3. Zeitreihenanalyse

Die Betrachtung der nunmehr drei vorliegenden Datenreihen, zeigt zunächst, dass die Qualität der Datenerhebung zugenommen hat. Die Standardabweichung der berechneten Kennzahlen, die die Streuung um den Mittelwert ausweist, ist zwischen 2004 und 2007 bei den meisten Kennzahlen gesunken. Das bedeutet, dass die Unterschiede zwischen den Jugendämtern geringer geworden sind und lässt auf eine einheitlichere Datenerfassung durch die Jugendämter schließen.

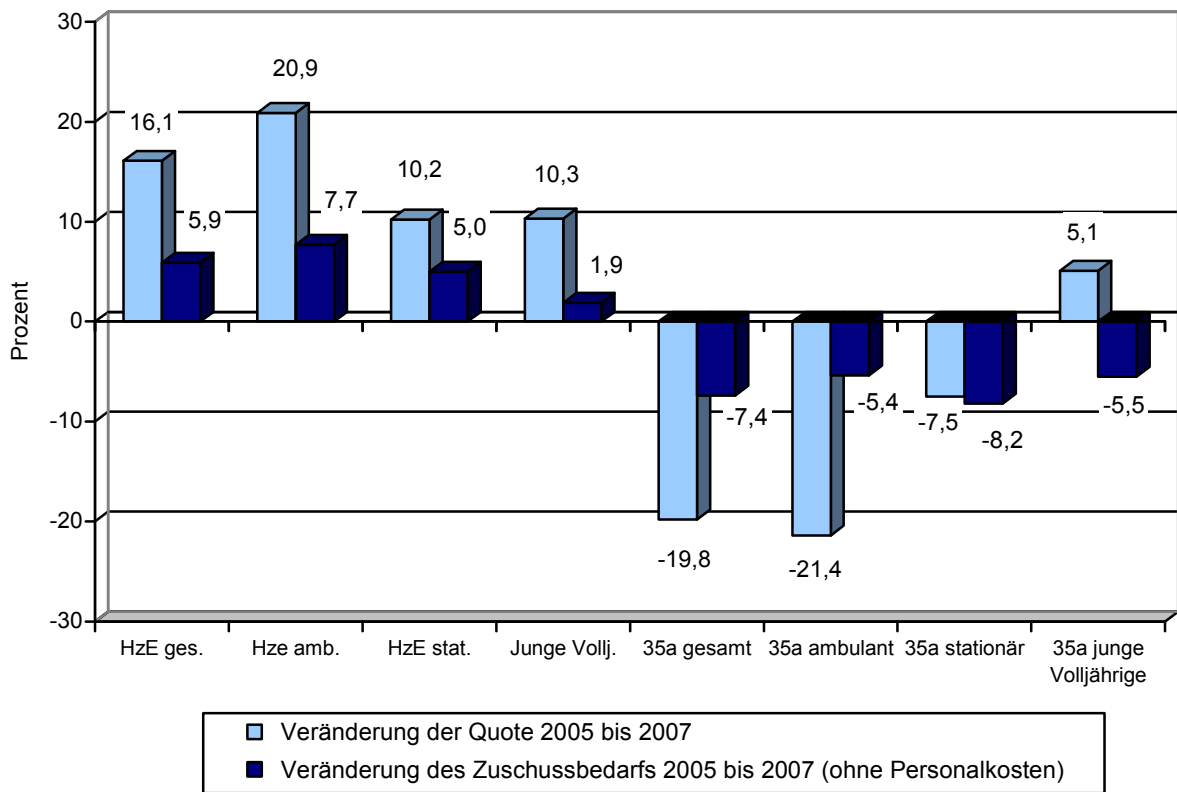
Alle erhobenen Quoten Hilfen zur Erziehung sind in den betrachteten drei Jahren gestiegen. Pro 1.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren wurden 2007 mehr Hilfen zur Erziehung erbracht als noch 2005. Die Quote für ambulante Hilfen ist dabei am stärksten angestiegen. Von 13,9 im Jahr 2005 stieg sie auf 16,8 2007. Dies entspricht einer Steigerung um ein Fünftel. Der Anstieg der stationären HzE-Quote von 11 auf 12,2 pro 1.000 unter 18-Jährige ist mit 10% nur halb so hoch. Auch die Steigerungsrate der Inobhutnahmen liegt mit 11% kaum höher.

Im Gegensatz dazu ist bei den Eingliederungshilfen nach §35a ein Rückgang der Quoten festzustellen. Bei der Quote für Eingliederungshilfen insgesamt sowie für ambulante Eingliederungshilfen ist von 2005 bis 2007 ein 20%iger Rückgang zu verzeichnen, bei stationären Eingliederungshilfen sind es immerhin 7,5%. Lediglich die Quote der Eingliederungshilfen für junge Volljährige hat im betrachteten Zeitraum zugenommen.

Quoten und Zuschussbedarfe haben sich nicht parallel entwickelt. Zwar ist bei den Zuschussbedarfen für Hilfen zur Erziehung wie bei den entsprechenden Quoten ein Anstieg zu verzeichnen, dieser fällt jedoch deutlich geringer aus. Die geringeren Steigerungsraten der Zuschussbedarfe deuten darauf hin, dass die einzelnen Leistungen kostengünstiger erbracht wurden.

Bei den Eingliederungshilfen sind auch die entsprechenden Zuschussbedarfe zurückgegangen. Sieht man von stationären Eingliederungshilfen ab, fällt der Rückgang allerdings geringer aus als bei den Quoten. Dies bedeutet, dass die Kosten pro Fall gestiegen sein müssen, auch wenn die Zahl der Fälle zurückgegangen ist. Eine Ausnahme bilden auch hier die Eingliederungshilfen für junge Volljährige: Hier steht einem Anstieg der Quote ein Rückgang der Kosten gegenüber. Bei stationären Eingliederungshilfen sind die Kosten stärker zurückgegangen als die Quote.

Abbildung 1: Entwicklung der Quoten sowie des Zuschussbedarfs 2005 bis 2007 in Prozent



Gesellschaft für Beratung sozialer Innovation und Informationstechnologie

Corrensstr. 80  
48149 Münster

Telefon 0251 / 857 11 30  
[Elke.Bruckner@gebit-ms.de](mailto:Elke.Bruckner@gebit-ms.de)  
[www.gebit-ms.de](http://www.gebit-ms.de)

