

Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit

Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit

Ergebnisse einer internationalen Recherche in den USA, den Niederlanden und der Schweiz

Dr. Jan Schröder / Daniel Kettiger

Band 229
Schriftenreihe des Bundesministeriums
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Verlag W. Kohlhammer

In der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend werden Forschungsergebnisse, Untersuchungen, Umfragen usw. als Diskussionsgrundlage veröffentlicht. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt der jeweiligen Autorin bzw. dem jeweiligen Autor.

Alle Rechte vorbehalten. Auch fotomechanische Vervielfältigung des Werkes (Fotokopie/Mikrokopie) oder von Teilen daraus bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Herausgeber: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
10118 Berlin

Titelgestaltung: 4 D Design Agentur, 51427 Bergisch-Gladbach

Gesamtherstellung: DCM • Druckcenter Meckenheim, 53340 Meckenheim

Verlag: W. Kohlhammer GmbH
2001

Verlagsort: Stuttgart
Printed in Germany

Gedruckt auf chlorfrei holzfrei weiß Offset

ISBN 3-17-017991-8

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	9
1.1	Gegenstand und Ansatz der Recherche	10
1.2	Theoretisches Grundgerüst.....	12
1.2.1	Was ist Wirkung?.....	12
1.2.1.1	Sprachverwirrungen und Begriffsbestimmungen.....	12
1.2.1.2	Wirkungszusammenhänge und das „Messen“ von Wirkungen	14
1.2.2	Verwaltungswissenschaftliche Sicht der wirkungsorientierten Steuerung	16
1.2.3	Instrumentelle Ausprägungsformen wirkungsorientierter Steuerung	18
1.2.4	Bausteine zur Realisierung wirkungsorientierter Steuerung.	20
2	Länderberichte	22
2.1	Vergleichende Betrachtung der Situation in den drei Staaten	22
2.1.1	Organisation und Recht.....	22
2.1.2	Reformentwicklung.....	23
2.2	Vereinigte Staaten von Amerika (USA)	24
2.2.1	Überblick	24
2.2.1.1	Grundsätzliches zum amerikanischen Sozialhilfesystem.....	24
2.2.1.2	Zum Wesen der „Social Service Agencies“	25
2.2.1.3	Trends im Sozialmanagement in den USA.....	26
2.2.2	Ergebnisorientierte Budgetierung (Performance-Based Budgeting)	27
2.2.2.1	Grundsätzliches.....	27
2.2.2.2	Beispiel Texas	28
2.2.2.3	Beispiel Florida	30
2.2.3	Wirkungsorientierte Ansätze in der Kinder- und Jugendhilfe sowie Familienförderung.....	32
2.2.3.1	Einleitende Bemerkungen	32
2.2.3.2	Allgemeine Ansätze und Projekte der Wirkungsorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe und Familienförderung.....	34

2.2.3.3	Beispiel Florida	37
2.2.3.4	Beispiel Kansas	38
2.2.3.5	Beispiel Minnesota	39
2.2.3.6	Beispiel Iowa	40
2.2.4	Wirkungsorientierte Ansätze in der Altenhilfe.....	41
2.2.4.1	Einleitende Bemerkungen zur Altenhilfe.....	41
2.2.4.2	Beispiel Minnesota	42
2.3	Schweiz	44
2.3.1	Überblick	44
2.3.1.1	Einbettung der sozialen Arbeit im föderalen Bundesstaat ...	44
2.3.1.2	Zur Verwendung des Begriffs der „Wirkungsorientierung“ in der Schweiz	46
2.3.1.3	Grundsätzliche Tendenzen der Wirkungsorientierung bei der sozialen Arbeit.....	47
2.3.1.4	Stand der Entwicklungen	48
2.3.2	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	49
2.3.2.1	Grundsätzliches zum Modell	49
2.3.2.2	Beispiel: Kantonales Sozialamt Graubünden	49
2.3.2.3	Beispiel: Jugendamt der Stadt Bern	51
2.3.2.4	Beispiel: Einwohnergemeinde Oberwil.....	54
2.3.2.5	Beispiel: Instrument zur Messung der Sozialisation im Jugendgericht Emmental-Oberaargau	56
2.3.3	Leistungsverträge	58
2.3.3.1	Zum Modell	58
2.3.3.2	Beispiel: Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Zürich.....	58
2.3.3.3	Beispiel: Leistungsauftrag zwischen dem Kanton Schwyz und dem Verein für Ehe-, Sexual- und Schwangerschaftsberatung	60
2.3.3.4	Beispiel: Contact Netz, Berner Gruppe für Jugend-, Eltern und Suchtarbeit	61
2.3.4	Wirkungsorientierte Einzelprojekte und -programme.....	62
2.3.4.1	Grundsätzliches zum Modell	62
2.3.4.2	Beispiel: Wirkungsorientierte Suchtprävention im Kanton Bern	62

2.3.5	Das neue, wirkungsorientierte Berner Sozialhilfegesetz: Ansatz zu einem Gesamtmodell?	65
2.3.5.1	Das neue Sozialhilfegesetz im Kanton Bern'	65
2.3.5.2	Das Steuerungsmodell NEF SOLL der Kantonsverwaltung .	67
2.3.5.3	Ansatz zu einem wirkungsorientierten Gesamtmodell?	67
2.4	Niederlande Überblick: Trends hinsichtlich Nachfrage- Steuerung und Ergebnisfinanzierung	68
2.4.1	Einleitung	68
2.4.1.1	Marktmechanismus, Deregulierung und Reform der Gesetzgebung	69
2.4.1.2	Gutscheine und personengebundene Budgets	70
2.4.1.3	Öffentliche Ausschreibung	73
2.4.1.4	Allgemeine Trends in der sozialen Arbeit in den Niederlanden	76
2.4.2	Sozialhilfe und arbeitsfördernde Maßnahmen.....	79
2.4.2.1	Einführung	79
2.4.2.2	Beispiel: WAO-Uitzendbureau in Nimwegen.....	82
2.4.2.3	Beispiel: Experimente zur Arbeitsplatzbeschaffung in Amsterdam	82
2.4.2.4	Einkauf der Sozialarbeit in Den Haag	88
2.4.3	Jugendhilfe	89
2.4.3.1	Einführung	89
2.4.3.2	Zur Finanzierung der Jugendhilfe.....	90
2.4.3.3	Beispiel: „Wetten dass...“ – die Instap-Methode	91
3	Folgerungen	94
3.1	Zusammenfassung und Würdigung	94
3.2	Offene Fragen im Rahmen der Untersuchung.....	98
3.3	Thesen und weiterführende Fragen.....	99
	Literaturverzeichnis	102
	Angaben zu den Verfassern	107

1 Einleitung

Wirkungsorientierte Steuerung gewinnt als Reformkonzept für bundesdeutsche Kommunal- und Sozialverwaltungen zunehmend an Bedeutung¹. Nicht nur die Binnenreform, d.h. die Steigerung der Effizienz der Leistungserbringung, wird hierbei betrachtet. Wirkungsorientierte Steuerung stellt vielmehr die Zielgenauigkeit sozialer Arbeit und die diesbezügliche Effektivitätssteigerung in den Vordergrund und verbindet diese mit der innerbetrieblichen Optimierung. Konsequenterweise richtet sich dieses Reformkonzept an alle verantwortlichen Akteure sozialpolitischen Handelns: Politik, Verwaltung, Träger und die Nutzer/innen sozialer Arbeit. Wirkungsorientierte Steuerung verbindet somit Politik-, Verwaltungs- und Gesellschaftsreform mit Elementen des Qualitätsmanagements sozialer Betriebe.

In der Bundesrepublik Deutschland liegen hierzu nur wenige theoretische Vorüberlegungen² und kaum **praktische** Erfahrungen vor³. Als Grundlage der Recherche und zugleich als Handreichung für die bundesdeutsche Praxis wird daher im nachfolgenden ersten Kapitel ein theoretisches Grundgerüst wirkungsorientierter Steuerung skizziert. Dieses wurde im Kontext der Recherche entwickelt, da außer programmatischen Äußerungen zur Notwendigkeit der Wirkungsorientierung auch international wenig theoretische Überlegungen vorliegen. Die Recherche zieht dieses Gerüst heran, um die Entwicklungen in der Schweiz, den Niederlanden und den Vereinigten Staaten im Rahmen von Schlussfolgerungen⁴ zu systematisieren.

Auffallend ist bei Betrachtung der Rechercheergebnisse⁵ insgesamt eine starke Tendenz, sich mit Fragen der Messbarkeit von Wirkungen auseinander zu setzen – dies insbesondere in den Vereinigten Staaten. Die eigentliche Steuerung tritt dem gegenüber in den Hintergrund, insbesondere wenn man nach den Auswirkungen wirkungsorientierter Steuerung auf das Verhältnis von Klient/innen und Sozialarbeiter/innen

1 Vgl. zum Beispiel KGSt-Bericht Nr. 3/2001: Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren; Köln 2001 und Schröder, Jan: „Die unbekannt Dimension: Die Wirkung kommunaler Leistung“ in: Controlling – zielgerichteter entscheiden und besser steuern; KGSt-Fachkonferenz am 17. und 18. Mai 2001; Köln 2001

2 Vgl. z.B. Hill, Hermann/Hof, Hagen (Hg.): Wirkungsforschung zum Recht II, Verwaltung als Adressat und Akteur; Baden-Baden 2000

3 Als Beispiele für die wenigen Projekte zur systematischen Einführung wirkungsorientierter Steuerung vgl. <http://www.leverkusener-altenhilfe-in-bewegung.de> und Handbuch zur Neuen Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe; Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 187; Stuttgart 1999

4 Vgl. Abschnitt 3.

5 Vgl. Abschnitt 2.

fragt. Einzig in den Niederlanden konnten hierzu Hinweise gefunden werden⁶. Die Entwicklungen in der Schweiz sind insofern von besonderem Interesse, weil auch die Schweizer Verwaltungsreform trotz des wohlklingenden Titels „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ den Einstieg über produktorientierte Steuerung wählte⁷. Erst seit kurzem sind Aspekte der Wirkungsorientierung über programmatische Aussagen hinaus praxisrelevant – dies entspricht weitestgehend dem bundesdeutschen Weg der Reform von Politik und Verwaltung.

Mit ihren Ergebnissen möchte die Recherche Anregungen zur Gestaltung von Reformen in Richtung wirkungsorientierter Steuerung geben. Insbesondere will sie dabei behilflich sein, bei der Gestaltung von Reformprozessen „blinde Flecken“ zu vermeiden.

1.1 Gegenstand und Ansatz der Recherche

Anhand von Untersuchungen der Situation in der Schweiz, in den Niederlanden und in den Vereinigten Staaten von Amerika gibt die Recherche einen ersten groben Überblick über internationale Entwicklungen im Bereich der wirkungsorientierten Steuerung in der sozialen Arbeit.

Unter „wirkungsorientierter Steuerung“ werden im Rahmen der Recherche Steuerungsansätze verstanden, in denen in systematisierter Form auf der politischen und fachlichen Ebene⁸, d.h. nicht auf der Einzelfallebene

- Wirkungsziele benannt werden
- Wirkungs-Controlling betrieben wird
- und / oder Anreize geschaffen wurden, welche eine Wirkungsorientierung der Akteure befördern.

Betrachtet werden hierbei sowohl innerstaatliche Steuerungsansätze, etwa zwischen Bundesstaat und Gliedstaaten bzw. Gliedstaaten und Kommunen, als auch Steuerungsansätze zwischen Staat und Leistungserbringern/Trägern. Bei letzteren können auch staatliche/kommunale Stellen als Träger auftreten. Unter innerstaatliche Steuerungsansätze fallen im Rahmen dieser Recherche nur Steuerungsansätze außerhalb rechtlicher Regelungen.

6 Vgl. Abschnitt 2.4.3.3.

7 Vgl. Abschnitt 2.3.1.2.

8 Vgl. Grafik zu den Strukturebenen in Abschnitt 1.2.2.

Ausgeschlossen werden Ansätze der wirkungsorientierten Programmsteuerung auf staatlicher Ebene, welche den Charakter von Ideenwettbewerben haben sowie Projekte, welche primär den Ansatz breit angelegter nachträglicher Evaluationen verfolgen.

Der Schwerpunkt der Recherche liegt auf bereits vorhandenen Ansätzen. Gleichzeitig wird allerdings angestrebt, aktuelle Entwicklungen aufzuzeigen. Der vorliegende Bericht beschränkt sich darauf, *eine Auswahl von Beispielen* zu präsentieren, die nach Auffassung der Verfasser einerseits charakteristisch sind und andererseits Ansätze enthalten, die im Hinblick auf die weitere Entwicklung der wirkungsorientierten Steuerung der sozialen Arbeit in Deutschland von Interesse sein könnten. Ein vollständiger Überblick war von vornherein nicht intendiert.

Betrachtet wurden im Rahmen der Arbeiten für die Recherche folgende Felder der sozialen Arbeit:

- Altenhilfe
- Kinder- und Jugendhilfe
- Sozialhilfe und Arbeitsförderung

Die Darstellung in den folgenden Länderberichten wurde allerdings nicht durchwegs nach diesen Feldern gegliedert. So zeigte es sich im Rahmen der Abklärungen, dass in der Schweiz keine spezifischen auf diese Felder bezogenen Unterschiede in der Steuerung des Sozialbereichs bestehen. Im Länderbericht zu den USA wurde zugunsten einer vertiefenden Recherche in den Feldern der Alten- und Jugendhilfe auf eine Darstellung von Beispielen aus dem Bereich Sozialhilfe und Arbeitsförderung verzichtet.

Der Zeitrahmen und die verfügbaren Ressourcen haben es den Verfassern – mit Ausnahmen für die Schweiz – nicht erlaubt, Recherchen und Interviews vor Ort zu führen. Die Untersuchung stellt deshalb auf die Recherchen von Berichtersteller/innen⁹ in den entsprechenden Staaten und zusätzlich auf Internetrecherchen und verfügbare Literatur ab. Die aktuelle und fachbezogene Berichterstattung war den betreffenden Personen auf Grund ihrer diesbezüglichen beruflichen Erfahrungen möglich. Es versteht sich daher von selbst, dass die nationalen Rechercheergebnisse in Teilen auch Sichtweisen und Erfahrungswerte der Berichtersteller/innen widerspiegeln.

9 Vgl. dazu Anhang 2.

1.2 Theoretisches Grundgerüst

Wirkungsorientierte Steuerung ist ein junges Forschungs- und Entwicklungsfeld. In der Konsequenz steckt einerseits die Begriffsbildung noch in den Anfängen. Es kann immer wieder festgestellt werden – und die Studie hat dies nochmals bestätigt – dass Begriffe mit unterschiedlicher Bedeutung verwendet werden. Andererseits fehlt auch eine systematische Modellbildung zu Ausprägungsformen wirkungsorientierter Steuerung, welche als Grundlage einer explorativen Studie dienen kann.

In diesem Abschnitt wird daher das der Studie zugrundeliegende theoretische Gerüst vorgestellt, um den Lesern und Leserinnen eine Einordnung der Ergebnisse zu ermöglichen. Abschnitte 1.2.1 und 1.2.2 systematisieren die Begriffswelt der wirkungsorientierten Steuerung aus einer **statischen** Sichtweise. Es wird einerseits der Begriff der Wirkung näher analysiert, andererseits eine Strukturierung der zugrundeliegenden Politik- und Verwaltungssysteme vorgestellt.

Abschnitte 1.2.3 und 1.2.4 ergänzen dies durch eine **dynamische** Sichtweise auf die wirkungsorientierte Steuerung. Der *Kreislauf wirkungsorientierter Steuerung* stellt hierbei eine Systematisierungshilfe zur Beschreibung von Aufgabenverteilung, Verfahren und Formen des Miteinanders der Akteure dar. Mit den Bausteinen zur wirkungsorientierten Steuerung werden mögliche Einstiegspforten in die wirkungsorientierte Steuerung beschrieben.

1.2.1 Was ist Wirkung?

1.2.1.1 Sprachverwirrungen und Begriffsbestimmungen

1. Sprachverwirrung: Bereits der Begriff der Wirkung wird in der Umgangssprache oftmals mit Auswirkungen gleichgesetzt. Auswirkungen sozialer Arbeit können aber durchaus auch finanzieller Natur sein – dies wird im folgenden nicht unter Wirkung verstanden, vgl. die Definitionen von *effect*, *impact* und *outcome* als drei unterschiedliche Typen von Wirkungen.
2. Sprachverwirrung: In der bundesdeutschen Verwaltungsreform wird ergebnisorientierte Steuerung als Synonym für output-orientierte Steuerung verwandt. Im alltäglichen Verständnis ist das Ergebnis von Verwaltungshandeln aber nicht die Erbringung einer Beratungsleistung (=output), sondern die Lösung eines Problems (=Wirkung). Schnell wird daher ergebnisorientierte Steuerung mit wirkungsorientierter Steuerung gleichgesetzt.

Für das bessere Verständnis der nachfolgenden Ausführungen erscheint es daher dringend notwendig, einige Begriffe zu definieren.¹⁰

- *Output* ist die von der Verwaltung oder einem/r Leistungserbringer/in erbrachte *Leistung* aus dem Blickwinkel eines Dritten, in der Regel des/r Leistungsempfängers/in¹¹. Beim Mahlzeitendienst in der Altenhilfe besteht der Output bzw. die Leistung in der Lieferung einer gebrauchsfertigen Mahlzeit an die Haustüre.
- Mit *Effect* werden die unmittelbaren, objektiven, d.h. direkt ersichtlichen bzw. nachweisbaren (Aus-)Wirkungen der Leistungserbringung bezeichnet. Beim Mahlzeitendienst besteht der Effect – soweit die Qualität der Leistung stimmt und der/die Leistungsempfänger/in die Mahlzeit einnimmt (Compliance) – in einem guten Ernährungszustand.
- Mit *Impact* wird die subjektive Wirkung beim Leistungsempfänger/in bezeichnet, zu der das Handeln der Verwaltung bzw. des Leistungserbringers (ggf. auch bei Dritten) maßgeblich beigetragen hat. Der Impact ist vor dem Hintergrund der Bedürfnisse und Werte des Betroffenen zu sehen. Beim Leistungsempfänger/in des Mahlzeitendienstes kann der impact etwa in einer besseren Tagesstruktur, einer höheren Selbständigkeit oder einem gewissen Grad an Zufriedenheit und Lebensfreude bestehen.
- Als *Outcome* wird die mittelbare Wirkung der Erbringung einer oder mehrerer Leistungen durch die Verwaltung oder den/die beauftragte/n Leistungserbringer/in auf die Gesellschaft und/oder Umwelt bezeichnet. Der Outcome bezieht sich – namentlich im Bereich der sozialen Arbeit – meist auf spezifische Gesellschaftsgruppen. Bezogen auf den Mahlzeitendienst kann der Outcome beispielsweise in einem höheren Grad der Selbständigkeit in der Lebensführung von Menschen über 70 Jahren liegen.
- Die *Qualität* der sozialen Arbeit lässt sich grundsätzlich in zweifacher Hinsicht messen: Wird die Qualität des Outputs bestimmt (Pünktlichkeit der Mahlzeitenlieferung, ernährungswissenschaftliche Einwandfreiheit der Mahlzeit, etc.) wird von *Leistungsqualität* gesprochen.¹² Dieser sind die Begriffe der Struktur- und Prozessqualität zuzuordnen. *Ergebnisqualität* bezieht sich demgegenüber auf den Effect und bezeichnet die Qualität der unmittelbaren, objektiven Wirkung der Leistungserbringung (beim Mahlzeitendienst der Ernä-

10 Vgl. dazu auch *Schedler, Kuno/Proeller* Isabella: *New Public Management*; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 59 ff. und 132 f.

11 Im gleichen Sinne *Knoepfel, Peter* et al.: *Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien*; in: *Bussmann, Werner* et al. (Hrsg.): *Einführung in die Politikevaluation*; Basel/Frankfurt a.M. 1997, S. 100 ff.

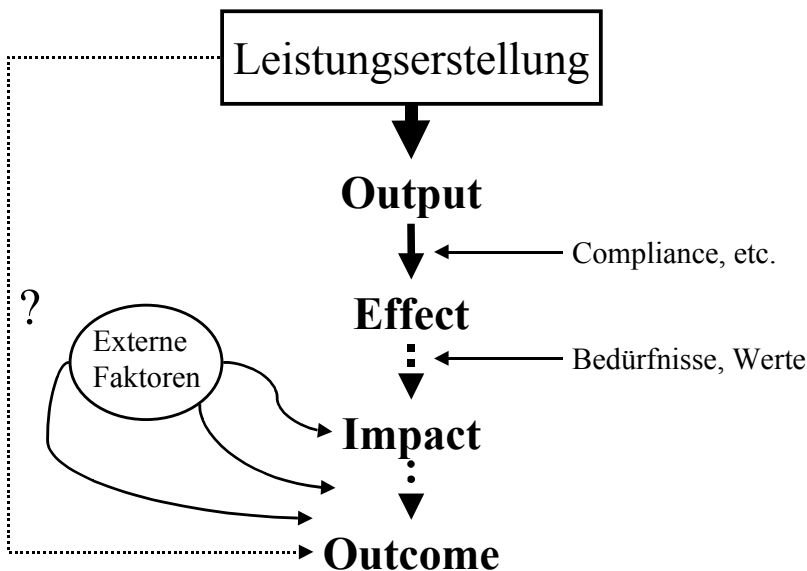
12 Vgl. zur Unterscheidung zwischen Leistung und Ergebnis u.a. *Vedung, Evert*: *Evaluation im öffentlichen Sektor*; Wien 1999, S. 6 und 18

hungszustand des Leistungsempfängers/in). Ergebnisqualität ist damit in hohem Masse auch vom Verhalten des/r Leistungsempfängers/in und von der Interaktion zwischen beiden abhängig.

- *Indikatoren* sind bestimmte Messgrößen, mit welchen Leistungen oder Wirkungen qualitativ oder quantitativ erfasst werden können. Wirkungsindikatoren geben in der Regel dabei nur einen Hinweis auf die Zielerreichung.

1.2.1.2 Wirkungszusammenhänge und das „Messen“ von Wirkungen

Ein wesentliches Problem bei der wirkungsorientierten Steuerung ist der Zusammenhang von Leistung und Wirkung, ein zweites das Erfassen und Messen von Wirkungen. Alle Überlegungen zur wirkungsorientierten Steuerung gehen davon aus, dass ein Wirkungszusammenhang besteht, nach welchem bestimmte Maßnahmen und Aktivitäten Leistungen hervorbringen, welche die gewünschten Wirkungen zeitigen. In der Praxis besteht nun aber häufig keine geschlossene Wirkungskette. Die Kausalität zwischen der Leistungserstellung und den gewünschten bzw. erzielten Wirkungen lässt sich nicht lückenlos nachweisen. Dadurch wird der Kausalzusammenhang zwischen der Leistungserstellung und Wirkung in Frage gestellt. Namentlich hinsichtlich des Impacts und des Outcomes gibt es zudem externe Faktoren, die auf diese einen ebenso starken Einfluss haben können, wie die Leistungserstellung, so dass nicht mehr nachvollziehbar ist, weshalb eine bestimmte Wirkung tatsächlich eingetreten ist. Während zwischen Output und Effect in der Regel noch ein direkter Bezug besteht, fehlt dieser häufig zwischen Output und Outcome.



© Daniel Kettiger 2001

Abbildung 1 Wirkungskette

Häufig lassen sich aber auch ohne lückenlose Kausalitätskette Beziehungen zwischen Leistungserstellung und Wirkung darstellen. So können zum Teil durch aufwändige empirische sozialwissenschaftliche Studien oder durch bekannte ökonomische und psychologische Handlungsmodelle direkte Zusammenhänge zwischen Output und einzelnen Wirkungsindikatoren hergestellt werden. Weiter handelt es sich bei den Outcomes im Sozialbereich häufig um die Summe vieler Impacts im Einzelfall – dies erleichtert entsprechende Rückschlüsse. Letztlich lassen sich Lücken in der Wirkungskette auch mit Plausibilitätsbrücken überwinden.

Ein weiteres Problem ist das Erfassen und Messen von Wirkungen¹³. Eine wirkungsorientierte Steuerung setzt kumulativ das Festlegen einer bestimmten Wirkungsebene (Effect, Impact, Outcome), eine klar definierte Zielgruppe, klar und eindeutig definierte Ziele sowie aussagekräftige Indikatoren oder andere Instrumente und Verfahren¹⁴ zur Erfas-

13 Zu Anforderungen an Messbarkeit zum Zwecke wirkungsorientierter Steuerung vgl. Schröder, Jan W.: Ist soziale Arbeit messbar? – Praktische Ansätze in Pädagogik und Pflege; in: Schröder, Jan (Hg.); Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit; Bonn, 2000

14 Z.B. (Selbst)Evaluationen, Qualitätszirkel, etc.

sung und Beurteilung der Zielerreichung voraus.¹⁵ Erst eine solche klare Bezugsgröße ermöglicht den Abgleich erwünschter und erreichter Wirkungen.

Letztlich muss zusätzlich noch berücksichtigt werden, dass gesellschaftliche Prozesse oft lange dauern und dass deshalb Wirkungen im Sinne von Outcomes erst nach längerer Zeit (oftmals erst nach 4 bis 6 Jahren) erkennbar werden.

1.2.2 Verwaltungswissenschaftliche Sicht der wirkungsorientierten Steuerung

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht kann die wirkungsorientierte Steuerung unter verschiedenen formalen Aspekten betrachtet werden:¹⁶

- Auf der *inhaltlichen* Ebene stellt sich die Frage, welches die Steuerungsinhalte und die Interaktionen der Steuerung sind.
- In einer *instrumentellen* Betrachtungsweise stellt sich die Frage, mit welchen formellen Instrumenten und in welchen Verfahren gesteuert wird.¹⁷
- *Strukturelle* Betrachtungen führen aus der Sicht von Staats- und Verwaltungsorganisation zur Frage, zwischen welchen Partnern auf welchen Ebenen wirkungsorientierte Steuerung stattfindet.

Die *instrumentellen* Ausprägungsformen der wirkungsorientierten Steuerung werden nachfolgend in Abschnitt 1.2.3 gesondert dargestellt.

Aus der Sicht von Staats- und Verwaltungsorganisation lassen sich – unabhängig davon, ob ein Staatswesen föderal oder zentralistisch aufgebaut ist – verschiedene *Strukturebenen* der Steuerung im Sozialbereich erkennen:

- Auf einer strategisch-politischen Ebene geht es darum, die grundsätzliche Ausrichtung der Staatstätigkeit im Bereich der sozialen Arbeit festzulegen. Hinsichtlich der wirkungsorientierten Steuerung

15 Vgl. dazu auch *Schedler, Kuno/Proeller* Isabella: *New Public Management*; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 59 ff. und 132 f.; *Minnesota Department of Human Services: Focus on Client Outcomes: A Guidebook for Result-oriented Human Services* 1996.

16 Wirkungsorientierte Steuerung wird heute für alle Hierarchieebenen staatlichen Handelns, von der Gesetzgebung (vgl. dazu *Kettiger, Daniel: Wirkungsorientierte Gesetzgebung; Verwaltung und Management* 4/2001, S. 226 ff.) bis zum operativen, produktbezogenen Management (z.B. Neues Steuerungsmodell) propagiert (so bei *Heinz, Rainer: Kommunales Management*; Stuttgart S. 159 ff.); in den vorliegenden Ausführungen wird versucht, diesbezüglich eine Strukturierung vorzunehmen.

17 Vgl. dazu unten Abschnitt 1.2.3

muss auf dieser Ebene festgehalten werden, was mit staatlichen Maßnahmen im Sozialbereich bewirkt und welcher gesellschaftliche Zustand damit erreicht werden soll.

- Ausgehend von der politischen Zielsetzung befasst sich anschließend die Steuerung auf einer operativ-fachlichen Ebene mit der Frage, wie die im politischen Zielfindungsprozess formulierten Wirkungen konkretisiert und wie diese konkretisierten Ziele möglichst effektiv und effizient erreicht werden können.
- Weiter gilt es auf der Ebene des Einzelfalls mit den vorhandenen Ressourcen und den angebotenen Leistungen ein Optimum an Wirkung zu erzielen. Dabei geht es letztlich immer darum, der betroffenen Person ein möglichst menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen und sie nach Maßgabe der gesamtstaatlichen Zielsetzungen in die Gesellschaft zu integrieren.



© Daniel Kettiger 2001

Abbildung 2 Strukturebenen der Steuerung im Sozialbereich

Die Darstellung dieses Strukturmodells ist idealtypisch. Es wurde bisher noch nirgendwo konsequent umgesetzt.¹⁸ In den beobachteten Pilotversuchen im Bereich der Sozialhilfe werden meist nur eine oder zwei Ebenen berücksichtigt. Zudem kann auf der fachlichen Ebene beobachtet werden, dass im Zielvereinbarungsprozess von einer eigentlichen wirkungsorientierten Steuerung oft Abstand genommen und auf

¹⁸ Ein Ansatz konsequenter Umsetzung des Modells findet sich im neuen Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern, welches am 1. Januar 2002 in Kraft treten wird, vgl. dazu Abschnitt 2.3.5

reine Leistungsbeschreibungen oder auf leicht „messbare“ Effects ausgewichen wird.¹⁹

Bei einem föderalen Staatsaufbau ist es zudem unvermeidlich, dass die politische Steuerung der für einen bestimmten Einzelfall (z.B. arbeitsloser, suchtgefährdeter Jugendlicher in einer Familie mit einem Einkommen unter dem Existenzminimum) maßgeblichen Teilbereiche auf verschiedenen Staatsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) stattfindet oder dass für einen bestimmten Bereich konkurrierende Zuständigkeiten verschiedener politischer Ebenen bestehen.

1.2.3 Instrumentelle Ausprägungsformen wirkungsorientierter Steuerung

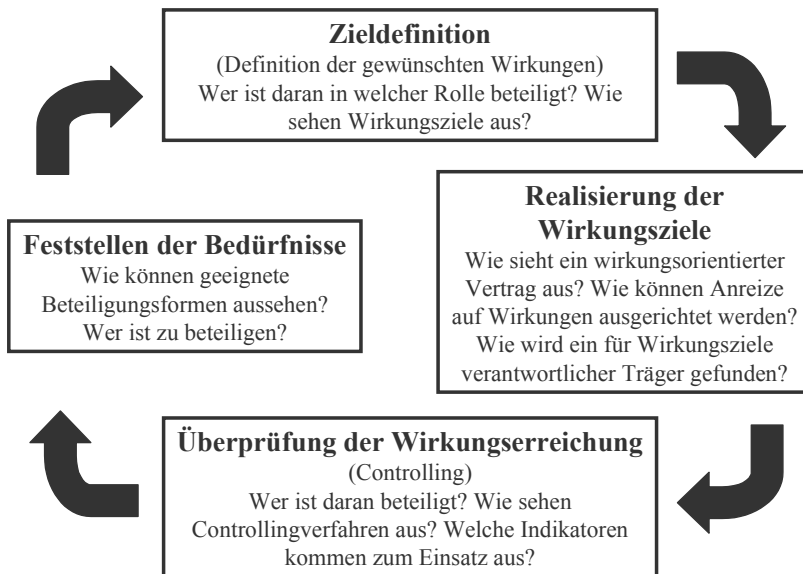
Wirkungsorientierte Steuerung erfolgt in aller Regel durch einen Zielvereinbarungsprozess. Das Ergebnis dieses Zielvereinbarungsprozesses kann instrumentell in der Steuerung auf verschiedene Arten umgesetzt werden. Im Bereich der sozialen Arbeit finden sich am häufigsten die folgenden instrumentellen Ausprägungen wirkungsorientierter Steuerung:

- *Steuerung im Rahmen des Haushalt-Planungsprozesses und der Haushaltsabwicklung (Budgetprozess):* Neuere Formen der jährlichen oder mehrjährigen Haushaltsaufstellung beinhalten auch das festlegen von Wirkungszielen. Die heute in Deutschland und in der Schweiz bekannteste Form wirkungsorientierter Budgetprozesse bezieht sich auf Produkte und findet sich im Neuen Steuerungsmodell²⁰. Daneben finden sich aber auch andere Formen der wirkungsorientierten Steuerung im Budgetprozess (insbesondere in den USA, vgl. Ziffer 2.2.2).
- *Leistungsverträge:* Leistungsverträge dienen in der Regel der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Dritte. Die zuständigen kantonalen oder kommunalen Behörden und Amtsstellen schließen mit öffentlich-rechtlichen Trägern (gemeinderechtliche Körperschaften, Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, öffentlich-rechtliche Genossenschaften, etc.) oder mit privatrechtlichen Trägern (Vereine, Genossenschaften, Aktiengesellschaften, etc.) öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verträge ab, welche die Übertragung der öffentlichen Aufgabe regeln. Kerninhalt der Leistungsverträge sind die Umschreibung der Leistungen, Leistungsvorgaben, die Abgeltung sowie Bestimmungen über Controlling, Aufsicht und Sanktionen bei

¹⁹ Vgl. dazu z.B. Abschnitt 2.3.3.3 und 2.3.3.3

²⁰ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/1993: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung; Köln 1993

Nichteinhalten der Vertragsbestimmungen bzw. der Vorgaben.²¹ Leistungsverträge bedürfen grundsätzlich einer Rechtsgrundlage in einem Gesetz. Die Leistungsverträge sollen in der Regel neben Leistungsvorgaben auch Wirkungsziele enthalten²².



© Dr. Jan W. Schröder 2001

Abbildung 3 Der Kreislauf der wirkungsorientierten Steuerung am Beispiel eines Leistungsvertrages

- *Programmsteuerung*: Mit Programmsteuerung soll ein bestimmtes Ziel durch ein zeitlich befristetes Programm erreicht werden. Solche Programme weisen meist die Form von Projekten auf. Für das Programm wird ein Gesamtbudget bereitgestellt. Oft wird die Durchführung des Programms mittels Leistungsvertrag Dritten überlassen. In diesen Fällen verbindet sich die Programmsteuerung mit dem Instrument des Leistungsvertrags.

21 Vgl. z.B. Artikel 63 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) des Kantons Bern.

22 In der Praxis zeigt sich heute allerdings noch oft, dass Leistungsverträge bloss Zielsetzungen auf der Ebene der Outputs enthalten, selten allenfalls auch bezüglich Effects (vgl. z.B. Ziff. 2.2.3.2 und 2.2.3.3). Es sind allerdings auch konkrete Bestrebungen zur Bindung von Leistungsverträgen an Outcomes feststellbar (vgl. z.B. Ziff. 2.4.3.6 und 2.4.4.2).

Die bloße Zielvereinbarung genügt zur Steuerung allerdings nicht. Die wirkungsorientierte Steuerung muss – wie jede Steuerung – in einem Kreislauf von Zielfestsetzung und Zielüberprüfung erfolgen. Das Instrument bildet dabei nur den „Kristallisationskern“ des Steuerungsprozesses.

1.2.4 Bausteine zur Realisierung wirkungsorientierter Steuerung

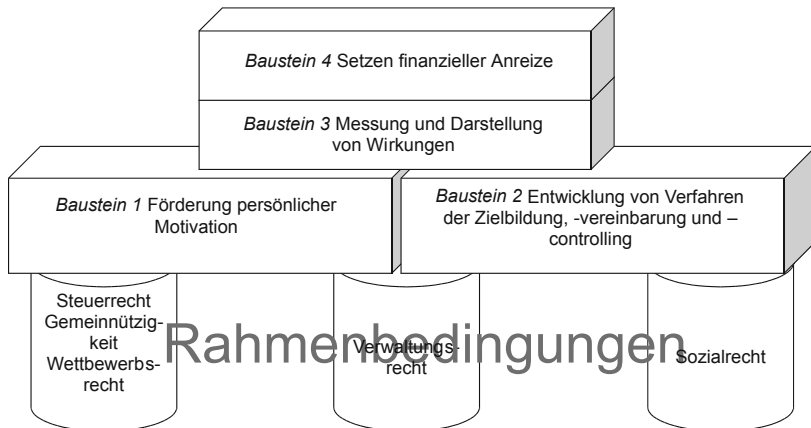


Abbildung 4 Bausteine der wirkungsorientierten Steuerung²³

Im Hinblick auf die Einführung respektive Förderung der wirkungsorientierten Steuerung in der sozialen Arbeit können folgende Bausteine bzw. Modernisierungsansätze identifiziert werden. Jeder dieser Bausteine kann als „Einstieg“ in die wirkungsorientierte Steuerung eingesetzt werden und führt in der Folge sukzessiv zu Steuerungskreisläufen mit individueller Ausprägung der beteiligten Strukturen, verfolgten inhaltlichen Ziele und zum Einsatz kommenden Instrumente. Vorhandensein respektive Ausprägung derartiger Bausteine und ihre Zusammensetzung stellen einen weiteren Blickwinkel der vorliegenden Studie dar.

- Soziale Arbeit ist Arbeit von Menschen für Menschen in einem gesellschaftlichen Rahmen. Die persönliche Einstellung und Motivation aller Beteiligten wird damit zu einem entscheidenden Faktor der Zielerreichung. Menschen, die in der sozialen Arbeit tätig sind, tun

²³ Vgl.: Schröder, Jan W.: Anreizsysteme als Mittel wirkungsorientierter Steuerung – Eine Einführung; in: Schröder, Jan (Hg.); Anreizsysteme in der sozialen Arbeit – ein Weg zur Wirkungsorientierung ?; Bonn 2001, S. 8 ff.

dies sehr oft nicht, weil man dort besonders viel Geld verdienen kann, sondern aus anderen Gründen, die oft mit innerer Werthaltung zu tun haben. Wenn man diese intrinsische *Motivation* ernst nimmt, institutionalisiert und mit geeigneten Verfahren unterstützt, führt dies letztlich zu einer stärkeren Wirkungsorientierung. Entscheidend für die Wirkung der sozialen Arbeit ist zugleich die persönliche Motivation der Leistungsempfänger/innen.

- Kerninhalt jeder wirkungsorientierten Steuerung sind die *Zielbildung und Zielvereinbarung* sowie die Überprüfung der *Zielerreichung*. Es gilt deshalb, auf allen Ebenen und zwischen allen im Prozess der sozialen Arbeit Beteiligten Verfahren der Zielbildung und -vereinbarung und des Controllings zu finden.
- Damit die Wirkungen – Erfolge und Misserfolge – sichtbar und steuerbar werden, müssen Wirkungszusammenhänge erkannt und Wirkungen gemessen und dargestellt werden können (vgl. dazu Ziffer 1.2.1.2).
- Letztlich sind zu einer wirkungsorientierten Steuerung auch *materielle Anreize* richtig angewandt hilfreich. Dies betrifft die Leistungserbringer als Institutionen, deren Personal wie auch die Leistungsempfänger/innen²⁴.

24 Vgl.: *Reitsma*, Lisbeth: Das persönliche Budget – Selbststeuerung der klient/innen zwischen Selbstbedienung und Mitverantwortung für die eigene Zukunft: Erfahrungen aus der Niederländischen Behindertenhilfe, in: *Schröder*, Jan (Hg.); Selbststeuerung als Element wirkungsorientierter Steuerung; Bonn, 2002

2 Länderberichte

2.1 Vergleichende Betrachtung der Situation in den drei Staaten

2.1.1 Organisation und Recht

Bei einer summarischen Betrachtung fällt auf, dass alle drei untersuchten Staaten eine ähnliche Organisation der sozialen Arbeit aufweisen, und zwar hinsichtlich aller vier untersuchten Bereiche. In der Schweiz (Bund/Kanton/Gemeinden), in den USA (Bund, Staaten, lokale Ebene) und auch in den sonst nicht ausgesprochen föderalistischen Niederlanden (Reich, Provinz, lokale Ebene) sind die Aufgaben und Zuständigkeiten der staatlichen Behörden in der Regel auf drei Ebenen, eine nationale, eine gliedstaatliche bzw. regionale und eine kommunale bzw. lokale verteilt. In allen drei Staaten erfolgt zudem die eigentliche Leistungserbringung in einem hohen Masse durch privatrechtliche Organisationen, die in einem Vertragsverhältnis zum Staat stehen. Vertragspartner sind fast ausschließlich Behörden der gliedstaatlichen/regionalen oder der kommunalen/lokalen staatlichen Ebene. Die beobachteten Organisationsstrukturen in der sozialen Arbeit decken sich somit mit jenen in Deutschland. Offenbar führte also die völlig unabhängige Entwicklung der sozialen Arbeit in vier bezüglich Staatsaufbau und Größe teilweise unterschiedlichen Staaten bezüglich der Organisationsstruktur zu annähernd denselben Ergebnissen. Dies hat zur Folge, dass im Rahmen der vorliegenden Abklärungen keine Rückschlüsse von der Organisationsstruktur auf Möglichkeiten wirkungsorientierter Steuerung gezogen werden können (und umgekehrt).

Hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen der untersuchten Felder der sozialen Arbeit kann festgestellt werden, dass Versicherungs- und Rentensysteme ausschließlich auf nationaler Ebene geregelt werden. Demgegenüber verfügt die gliedstaatliche/regionale und die kommunale/lokale Behördenebene über weitreichende organisatorische Regelungskompetenzen. Unterschiede bestehen hinsichtlich der materiellen Regelungen zur Sozialhilfe i.e.S., zur Altenhilfe (außerhalb medizinischer Hilfe) und zur Jugendhilfe (außerhalb vormundschaftlicher bzw. familienrechtlicher Maßnahmen): Hier liegt die grundlegende Hoheit zur Gesetzgebung in der Schweiz auf der Gliedstaatenebene (Kantone), während in den Niederlanden und in den USA einheitliche nationale Regelungen auf Gesetzesstufe bestehen.

2.1.2 Reformentwicklung

In allen drei untersuchten Staaten können Reformentwicklungen beobachtet werden, die in den letzten fünf bis zehn Jahren gestartet wurden, am spätesten in der Schweiz. Die Reformentwicklungen unterscheiden sich von der Stossrichtung her:

- In der *Schweiz*²⁵ steht zur Zeit vor allem die Umsetzung von Modellen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auch im Bereich der Sozialhilfe und der sozialen Arbeit im Vordergrund. Es geht somit primär um die Frage der innerstaatlichen Steuerung, zur Zeit noch eher am Rand auch um die Frage der Regelung von Wirkungsaspekten in Verträgen mit privaten Leistungserbringern/innen. Hinsichtlich der Verfahren liegt der Schwerpunkt der Entwicklung derzeit bei der Planung, beispielsweise durch die Definition von Wirkungszielen im Rahmen der Produktdefinition oder in Systemen produktorientierter Haushaltsaufstellungen. Nur wenig Informationen liegen bezüglich der Zielvereinbarungsprozesse vor. Erfahrungen mit wirkungsorientierten Steuerungsmodellen bestehen bisher nur im Rahmen von Pilotprojekten.
- In den *Niederlanden*²⁶ geht der Trend seit Anfang der 90er-Jahre fast ausschließlich Richtung Marktorientierung bzw. Nachfrageorientierung. Ausgangspunkt dafür ist das Projekt „Marktwerking, Deregulering en wetgevingskwaliteit – MDW“ (Marktmechanismus, Deregulierung und Qualität der Gesetzgebung)²⁷, welches 1994 gestartet wurde. Modelle einer eigentlichen wirkungsorientierten Steuerung, d.h. Lenkung durch staatliche Behörden, wurden im Rahmen der Untersuchung keine entdeckt.
- In den *USA*²⁸ herrscht seit den 90er-Jahren ein starker Trend zur Privatisierung der Leistungserstellung in der sozialen Arbeit und zum Abschluss von Dienstleistungsverträgen (contracting-out, purchase of service). Dies führte interessanterweise zu einer Annäherung von privaten Organisationen und öffentlicher Verwaltung. Hinsichtlich der Wirkungsorientierung konzentrieren sich die Arbeiten in den USA vor allem auf die Definition und (nachträgliche) Erfassung von Outcomes. Weitgehend unklar bleibt derzeit andererseits, wie die erhobenen Outcomes im Steuerungsprozess konkret verwendet werden sollen. Daneben gibt es einen gewissen Trend zu outcomeorientierten Haushalten.

25 Vgl. zu den Trends in der Schweiz im Übrigen Abschnitt 2.3.1.3

26 Zur Entwicklung in den Niederlanden vgl. Abschnitt 2.4.1

27 Vgl. <http://www.ez.nl/home.asp?page=/beleid/home_ond/projektmarktwerking_home.htm>.

28 Zu der Entwicklung und zu den Trend in den USA vgl. Abschnitt 2.2.1.1 und 2.2.2.3

2.2 Vereinigte Staaten von Amerika (USA)

2.2.1 Überblick

2.2.1.1 Grundsätzliches zum amerikanischen Sozialhilfesystem

Das Sozialhilfesystem in den USA war bis 1920 praktisch ausschließlich privat organisiert und ist noch heute geprägt von mächtigen privaten Sozialhilfeorganisationen^{29, 30}. In den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts kamen erste staatliche Armenhilfeprogramme („public welfare“) auf, welche im Zuge von Wirtschaftskrisen (namentlich gegen Ende der 20er-Jahre) zunehmend an Bedeutung gewannen.³¹ Von zentraler Bedeutung für die öffentliche Sozialhilfe in den USA war und ist der Social Security Act von 1935, mit welchem ein weitreichendes System staatlicher Sozialhilfe eingerichtet wurde, welches Amtsstellen der Bundesverwaltung und der Verwaltung der Staaten, Sozialversicherungen und staatliche finanzierte Hilfsprogramme sowie unpersönliche, standardisierte und durchregulierte Hilfeleistungen wie auch individuelle soziale Hilfeleistungen umfasst.³² Zuständig für die Durchführung der verschiedenen Sozialhilfeprogramme sind einerseits Stellen der öffentlichen Verwaltung (z.B. Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung) und andererseits ein weites Netz von Amtsstellen auf Staaten- und County-Ebene im Verbund mit halbprivaten und privaten Institutionen und Organisationen. Bis 1980 herrschte die Dualität von mächtigen privaten Sozialhilfeorganisationen und öffentlicher Sozialhilfe an. Seit Mitte der 80er-Jahre des 20. Jahrhunderts beginnt diese Dualität zu verschwinden, indem einerseits seit 1990 ein starker Trend zur Privatisierung der öffentlichen Sozialhilfe stattfindet und andererseits durch den Abschluss von Dienstleistungsverträgen (contracting-out, purchase of service) mit dem Staat die privaten Organisationen zunehmend öffentliche Aufgaben übernahmen und damit in die Nähe der öffentlichen Verwaltung rückten³³ (vgl. zum Wesen der „Agencies“ nachfolgend Ziffer 2.2.1.2).

29 Solche private Sozialhilfeorganisationen sind oft als Stiftungen oder Vereinigungen ausgestaltet, welche sich zu einem großen Teil aus dem Vermögensertrag und aus Spenden finanzieren.

30 Vgl. *Austin*, David M.: *Social Work and Social Welfare Administration*; in: Patti, Rino J. (Hrsg.) *The Handbook of Social Welfare Management*; Thousand Oaks 2000, S. 30 ff.

31 Vgl. *Austin*, David M.: *Social Work and Social Welfare Administration*; in: Patti, Rino J. (Hrsg.) *The Handbook of Social Welfare Management*; Thousand Oaks 2000, S. 34.

32 Vgl. *Austin*, David M.: *Social Work and Social Welfare Administration*; in: Patti, Rino J. (Hrsg.) *The Handbook of Social Welfare Management*; Thousand Oaks 2000, S. 35 f.

33 Vgl. *Austin*, David M.: *Social Work and Social Welfare Administration*; in: Patti, Rino J. (Hrsg.) *The Handbook of Social Welfare Management*; Thousand Oaks 2000, S. 36 und 39 f.; *Gibelman*, Margaret: *Structural, and Fiscal Characteristics of Social Agencies*; in: Patti, Rino J. (Hrsg.) *The Handbook of Social Welfare Management*; Thousand Oaks 2000, S. 125 ff.

Die Bundesebene beschränkt sich weitgehend mit grundsätzlichen und strategischen Fragen der Sozialhilfe, erlässt die wesentlichen gesetzlichen Bestimmungen, und schüttet – je nach Bereich – Gelder für die Individuelle Hilfe oder für Hilfsprogramme der Staaten und von privaten Organisationen aus. Die im Zusammenhang mit der Recherche wichtigsten Bundesgesetze und Bundesprogramme sind nachfolgend aufgeführt:

- Social Security Act von 1935 (mit mehreren Titeln und Teilen, vergleichbar mit dem deutschen Sozialhilfegesetzbuch)
- Child Abuse Prevention and Treatment Act (1974)
- Adoption Assistance and Child Welfare Act (1980, Public Law 96-272)
- Family Preservation and Support Initiative (1993, Public Law 103-66)
- Adoption and Safe Families Act (1997, Public Law 105-89)
- Aid to Families With Dependent Children (AFDC)
- Temporary Assistance to Needy Families (TANF)
- Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA; 1996)

Der Vollzug der Sozialhilfe liegt weitestgehend in der Zuständigkeit der Bundesstaaten.³⁴ Entsprechend heterogen sind die Verwaltungs- und Erbringungsformen. Das amerikanische Sozialhilfesystem ist somit einerseits geprägt durch eine große Heterogenität und andererseits durch eine hohe Interdependenz zwischen öffentlichen und privaten Institutionen.

2.2.1.2 Zum Wesen der „Social Service Agencies“³⁵

Die als „Social Service Agencies“, „Human Service Agencies“ oder „Welfare Agencies“ bezeichneten Sozialhilfeorganisationen bzw. Leistungserbringer/innen im Bereich der sozialen Arbeit weisen zahlreiche Erscheinungsformen auf.

Die Organisationen können einmal staatlich oder privat sein. Staatliche Organisationen finden sich auf der Ebene des Bundesstaates (federal), auf der Ebene der einzelnen Staaten und auf lokaler Ebene. Auch die privaten Organisationen finden sich sowohl auf der Ebene des Bundes-

34 Vgl. für die Kinder- und Jugendhilfe Anmerkung 1 bei *Markowitz*, Teresa: die Privatisierung der Jugendhilfe in Kansas und Florida; in: *Otto*, Hans-Uwe/Schnurr, Stefan (Hrsg.): *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe*; Neuwied 2000, S. 193.

35 Ausführlich zu dieser Thematik *Gibelman*, Margaret: *Structural, and Fiscal Characteristics of Social Agencies*; in: *Patti*, Rino J. (Hrsg.) *The Handbook of Social Welfare Management*; Thousand Oaks 2000, S. 113 ff.

staates³⁶ wie auch auf regionaler und kommunaler Ebene. Sie können in wirtschaftlich orientierte (d.h. gewinnbringend, „for-profit“) und nicht gewinnorientierte (karitative, „not-for-profit“) aufgeteilt werden. Unter den Letzteren finden sich kirchliche Organisationen³⁷, die von religiösen Institutionen unterstützt werden oder ihre Dienste primär den Mitgliedern bestimmter Religionsgemeinschaften zur Verfügung stellen, sowie weltliche Organisationen.

Vom rechtlichen Charakter teilweise unabhängig ist die Finanzierung. So kann beispielsweise davon ausgegangen werden, dass mehr als die Hälfte der von nicht gewinnorientierten privaten Organisationen erbrachten Leistungen mit staatlichen Mitteln (Beiträge, Garantien, Kontrakte) finanziert werden.³⁸

2.2.1.3 Trends im Sozialmanagement in den USA³⁹

Nach Auffassung von Experten/innen können in den USA beim Sozialmanagement die folgenden hauptsächlichen Trends mitgeteilt werden:

- *Mehr Wettbewerb:* Der Wettbewerb zwischen den „Agencies“ um Programme, Kontrakte, Finanzmittel und Klienten/innen wird zunehmen. Gleichzeitig entsteht allerdings auch ein Zwang zu mehr Zusammenarbeit zwischen Organisationen.
- *Verstärkte Privatisierung:* Der Trend zur Privatisierung der sozialen Arbeit wird in all seinen Ausprägungen (contracting out, etc.) anhalten.
- *Restrukturierung:* Auf Grund von mehr Wettbewerb, von Privatisierung sowie einer vermehrten Verwendung von modernen Informationstechnologien werden sowohl öffentliche wie private Sozialhilfeorganisationen ihre Strukturen verändern.
- *Mehr Marktverhalten:* Um ihre Existenz künftig sichern zu können, werden die sich die Sozialhilfeorganisationen nicht mehr auf die bloße Umsetzung bestehender Programme beschränken können. Die Entwicklung neuer Formen von sozialer Hilfe und ein gewisses Marketig werden an Bedeutung gewinnen.

36 Z.B. die Child Welfare League of America (<<http://www.cwla.org/>>) oder die Alliance for Children and Families.

37 Z.B. Catholic Charities USA.

38 *Gibelman*, Margaret: Structural, and Fiscal Characteristics of Social Agencies; in: Patti, Rino J. (Hrsg.) The Handbook of Social Welfare Management; Tousand Oaks 2000, S. 126 ff.

39 Dieses Kapitel stützt sich weitgehend auf *Martin*, Lawrence L.: The Environmental Context of Social Welfare Administration; in: Patti, Rino J. (Hrsg.) The Handbook of Social Welfare Management; Tousand Oaks 2000, S. 63 ff.

- *Verstärktes Qualitätsmanagement*: Das Qualitätsmanagement wird verstärkt und mehr auf Ergebnisqualität ausgerichtet werden.
- *Fokussierung auf Resultate*: Die Sozialhilfe wird künftig weniger auf Verfahren und mehr auf Resultate (Output und Outcomes) ausgerichtet sein. Dazu trägt sicher auch der Government Performance an Result Act (GPRA; 1993, Public Law 103-62) bei, der von den beteiligten Organisationen u.a. auch das Erfassen von Kennzahlen über ihr Arbeitsergebnis fordert.⁴⁰
- *Mehr strategische Planung*: Die Verwaltung und die „Agencies“ werden künftig systematisch auf gesellschaftliche Entwicklungen eingehen und ihre Aktivitäten mittelfristig planen müssen.
- *Mehr Parteilnahme*: Die Sozialhilfeorganisationen werden vermehrt als Lobby für Randgruppen auftreten.
- *Klientenorientierung*: Die Arbeiten der Sozialhilfeorganisationen wird vermehrt auf die Klienten/innen ausgerichtet werden.⁴¹

2.2.2 Ergebnisorientierte Budgetierung (Performance-Based Budgeting)⁴²

2.2.2.1 Grundsätzliches

Die amerikanischen Bundesstaaten verfügen über eine ziemlich große Freiheit in der Ausgestaltung ihres Haushaltsrechts und ihrer Systeme der politischen Gesamtplanung, Finanzplanung und Budgetierung.⁴³ Zur Zeit gibt es in 33 Staaten, Ansätze von Ergebnisorientierung im politisch-strategischen Steuerungssystem (strategische Planung, Erfassen und Berichterstattung über Ergebnisse, Qualitäts- und Ergebnismanagement, ergebnisorientierte Budgetierung oder Kombinationen dieser Instrumente)⁴⁴

40 Vgl. Schoech, Dick: Managing Information for Decision Making; in: Patti, Rino J. (Hrsg.) The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 321; Ezell, Mark: Financial Management; in: Patti, Rino J. (Hrsg.) The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 379 f.; <<http://users.erols.com/jjams00000006.htm>>.

41 In diesem Sinne z.B. *Minnesota Department of Human Services: Focus on Client Outcomes: A Guidebook for Result-oriented Human Services*; 1996.

42 Die in der amerikanischen Literatur verwendete Terminologie ist hier recht uneinheitlich. So werden die Begriffe „Results-Based Budgeting“, „Performance-Based Budgeting“ (Liner, Blaine et al.: Making Results-based State Government Work; The Urban Institute, Washington DC 2001, S. 11) oder etwa auch „Outcome oriented“ verwendet. In der deutschen Übersetzung werden die Begriffe hier unter „ergebnisorientiert“ zusammengefasst.

43 Vgl. Snell, Roland K/Grooters, Jennifer: Governing for Results. Legislation in the States; A Report to the Urban Institute; Denver 2000; Anhang A in: Liner, Blaine (et al.): Making Results-based State Government Work; The Urban Institute, Washington DC 2001, S. 99 ff.

44 Vgl. Snell, Roland K/Grooters, Jennifer: Governing for Results. Legislation in the States; A Report to the Urban Institute; Denver 2000; Anhang A in: Liner, Blaine (et al.): Making Results-based State Government Work; The Urban Institute, Washington DC 2001, S. 101 und Tabelle S. 103 ff.

Ergebnisorientierte Budgetierung kann wie folgt definiert werden:

„In performance-based budgeting, policymakers link appropriations to outcomes by using performance information when making budget decisions and including performance indicators in the budget document.“⁴⁵

Kernpunkt der ergebnisorientierten Budgetierung ist somit eine unmittelbare Verbindung zwischen der Allokation von Mitteln und Outcomes, die in der Haushaltsaufstellung ausgewiesen wird. Eine eigentliche ergebnisorientierte Budgetierung kennen heute nur Texas, Louisiana und Florida. Untersuchungen zeigen, dass die Parlamente, die Parlamentsdienste und die Budgetspezialisten der Verwaltung bis heute keine Verfahren entwickeln konnten, die es erlauben würden, Ergebnisdaten (Output, Outcomes) direkt im nächsten Budgetierungsprozess zu verwenden.⁴⁶

2.2.2.2 Beispiel Texas

Im Zweijahresbudget von Texas werden – unter Verwendung von Outcome-Indikatoren – spezifische Wirkungsziele (Outcomes) direkt mit Globalbudgets verbunden.⁴⁷ Die Haushaltsaufstellung verfügt weiter über Leistungsziele (Output, „efficiency indicators“ als Messinstrument für die durchschnittlichen Kosten pro Leistungseinheit). Die ergebnisorientierten Zweijahresbudgets sind in eine strategische Planung eingebunden, die über ein ausgeklügeltes, aber auch sehr technokratisches Zielfindungssystem erfolgt.⁴⁸

Da die Ergebnisorientierung flächendeckend erfolgt, schliesst sie auch alle Bereiche der Sozialhilfe bzw. der sozialen Arbeit mit ein.⁴⁹

45 *Liner, Blaine (et al.): Making Results-based State Government Work; The Urban Institute, Washington DC 2001, S. 11.*

46 *Liner, Blaine (et al.): Making Results-based State Government Work; The Urban Institute, Washington DC 2001, S. 12.*

47 Vgl. *Liner, Blaine (et al.): Making Results-based State Government Work; The Urban Institute, Washington DC 2001, S. 12.*

48 Vgl. *Texas Legislative Budget Board: Preparing and Submitting Agency Strategic Plans, Fiscal Years 2001-05; Februar 2000 <<http://www.lbb.state.tx.us/WEB.../>>, S. 9 und 11 f.*

49 Vgl. Texas: *Legislative Budget Recommendations for the Fiscal Years Ending August 31, 2002 and 2003; Article II – Health and Human Services.*

Beispiel 1: Department of Aging (Altenhilfe)

Goal: Services and Opportunities

To enable older Texans to live dignified, independent, and productive lives within a safe environment through an accessible, locally-based, comprehensive and coordinated continuum of services and opportunities.

Outcome (Results/Impact):

- Percent of Older Population Receiving Services Who Are low-income
- Percent of Older Population Receiving Services Who Remained Independent Due to Services.

Beispiel 2: Department of Protective and Regulatory Services (Kinderschutz)

Goal: Protective Services

In collaboration with other public and private entities, protect children, elder adults, and persons with disabilities, from abuse, neglect and/or exploitation by providing an integrated service delivery system that results in quality outcomes, and reduce the incidence of abuse, neglect, and exploitation by maximizing resources for early intervention, prevention, and aftercare.

Outcome (Result/Impact):

- Incidence of Child Abuse/Neglect Confirmed by CPS Per 1'000 Children under the Age of 18
- Percent of Children in PRS Conservatorship for Whom Legal Resolution Was Achieved within 12 Month
- Percent of Adoptions Consummated within 18 Month of Termination of Parental Rights
- Percent of STAR Youth with Positive Outcomes 90 Days after Termination
-
- Average Number of Absence Per School Year for CYD Youth
- Average Number of Disciplinary Referrals Per School Year for CYD Youth
-

Bei einer kritischen Betrachtung muss man sich zwangsläufig die Frage stellen, ob und wie Parlamentarier diesen Indikatoren steuerungsrelevante Informationen entnehmen können, da ein direkter oder sichtbarer Bezug zwischen den erstrebten Outcomes und den zugewiesenen Finanzmitteln fehlt.

2.2.2.3 Beispiel Florida

Auch die Gesetzgebung von Florida verlangt eine ergebnisorientierte Budgetierung.⁵⁰ Wie der Budgetierungs- und Reportingprozess genau abläuft konnte im Rahmen der Recherche nicht in Erfahrung gebracht werden. Es scheint, dass primär über die erreichten Ergebnisse Bericht erstattet wird (Performance Reports). Unterhalb der Stufe Department bzw. „Agency“ finden offenbar aber periodische Gespräche über die Zielerreichung statt („performance reviews“)⁵¹

Die strategische Planung für die Haushaltsjahre 1997 bis 2002 des Department of Children & Families beispielsweise weist 20 Wirkungsziele (outcome objectives) auf, über die für das Haushaltsjahr 1997/1998 wie folgt Bericht erstattet wird:⁵²

Strategic Indicators Meeting Annual Statewide Target

Strategic Issue	Indicator	Annual State Target	Actual Performance	Met Target?
Strategic Issue 1:	Protect Children and Preserve Families			
	Percent of children not re-abused or re-neglected	91.5%	88%	No
	Percent of substance abusing parents who complete treatment drug free	56%	52%	No
	Percent substance abusing adults in criminal justice system who complete treatment drug free	58%	64%	Yes
	Percent of four year old children placed with contracted providers in care for nine month who enter kindergarten ready to learn	80%	80.9%	Yes

50 Vgl. Snell, Roland K/Grooters, Jennifer: Governing for Results. Legislation in the States; A Report to the Urban Institute; Denver 2000; Anhang A in: Liner, Blaine (et al.): Making Results-based State Government Work; The Urban Institute, Washington DC 2001, S. 104.

51 Florida Department of Children & Families: FY 97/98 Performance Report; September 1998, S. iii.

52 Florida Department of Children & Families: FY 97/98 Performance Report; September 1998, S. v.

Strategic Issue	Indicator	Annual State Target	Actual Performance	Met Target?
Strategic Issue 2: Permanency and Stability For Children				
	Percent of eligible children adopted	75%	49%	No
	Average days in community for seriously emotionally disturbed children in state custody	312 days	264 days	No
	Average days in community for emotionally disturbed children not in state custody	330 days	283 days	No
	Percent of children under state supervision who complete treatment drug free	57%	51%	No
	Percent of children not under state supervision who complete treatment drug free	44%	40%	No
	Percent of children restored to competency as recognized by the court	50%	53%	Yes
Strategic Issue 3: People in Need Of Long Term Support In Communities or Institutions				
	Percent of disabled adults not going to nursing homes	95%	99%	Yes
	Average annual days community for seriously mentally ill adults	333 days	333 days	Yes
	Percent civil residents improving functioning	60%	48%	No
	Average numbers of days to restore competency of adults in forensic commitment	180 days	162 days	Yes
	Percent of people living in homes of their own	15%	15%	Yes
	Percent of people employed in integrated settings	24%	24%	Yes
Strategic Issue 4: Responding To and Stabilizing People in Crisis				
	Average functional level change for adults in crisis	11 points	16.9 points	Yes
	Percent of adults not re-abused or re-neglected	95%	95%	Yes
Strategic Issue 5: Self-Sufficiency For Florida's Families and Individuals				
	Percent of WAGES participants placed in jobs within time limit of benefits	n/a	n/a	n/a

In der Berichterstattung werden die Veränderung zur vorangehenden Periode bzw. die Abweichungen von den gesetzten Zielen auch kurz kommentiert.

2.2.3 Wirkungsorientierte Ansätze in der Kinder- und Jugendhilfe sowie Familienförderung

2.2.3.1 Einleitende Bemerkungen⁵³

Um die Ansätze von wirkungsorientierter Steuerung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der Familienförderung besser verstehen zu können, ist es notwendig, zuerst kurz den historischen und gesellschaftspolitischen Hintergrund zu beleuchten, vor dem die soziale Arbeit in diesem Bereich stattfindet.

Die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Familienförderung in den USA ist traditionell von den zwei folgenden Ansätzen geprägt, einerseits vom Schutz der Kinder vor gefährlichen Situationen, namentlich vor Missbrauch und Vernachlässigung (abuse or neglect), andererseits vom Bestreben, den Familien in ihren grundlegenden Funktionen, namentlich hinsichtlich des Lebensunterhalts und der Erziehung der Kinder, zu helfen.⁵⁴ Dies lässt sich auch aus folgenden Definitionen ableiten:

„**Child welfare** denotes the set of interventions that begin when a child is reported to public child welfare as being at risk of abuse and neglect; these interventions protect children when family functioning has broken down and assure permanency for children to promote their safety and continued development.“⁵⁵

„**Child well-being** means that a Child's basic needs are met and that the child has the opportunity to grow and develop in an environment which provides consistent nurture, support and stimulation.“⁵⁶

„**Family Support**, the voluntary side of the continuum, denotes the range of developmental, preventive, home- and community-based services that

53 Ausführlich zur Geschichte, zum Wesen und zur aktuellen Situation der Kinder- und Jugendhilfe sowie Familienförderung in den USA Weil, Marie: Services Families and Children: The Changing Context and New Challenges, in: Patti, Rino J. (Hrsg.): The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 481 ff.

54 Vgl. dazu Weil, Marie: Services Families and Children: The Changing Context and New Challenges, in: Patti, Rino J. (Hrsg.): The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 483.

55 Weil, Marie: Services Families and Children: The Changing Context and New Challenges, in: Patti, Rino J. (Hrsg.): The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 481 f.

56 *The Casey Outcomes and Decision-Making Projekt* (Hrsg.): Assessing Outcomes in Children Welfare Services: Principles, Concepts, and a Framework of Core Indicators; Englewood, CO, 1998, S. 4; diese Formulierung entspricht einer in den USA fast standardmässig verwendeten Definition.

are designed to help families function more effectively – and particularly to help parents successfully nurture, protect, and support their children and prepare them for roles in society.⁵⁷

„**Family preservation** and **intensive family preservation** are seen as services that are the fulcrum, or balance point, between broad efforts to nurture and support families and state-sanctioned interventions to protect endangered children.“⁵⁸

„**Family well-being** means that family has the capacity to care for its children and fulfill their basic developmental, health, educational, social, cultural, spiritual and housing needs.“⁵⁹

Die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Familienförderung ist damit sehr stark auf den Schutz der Kinder ausgerichtet.⁶⁰ Dabei wird offenbar davon ausgegangen, dass Eltern nur beschränkt in der Lage sind, ihren Kindern die nötige Sorge und Erziehung zukommen zu lassen.⁶¹ In diesem Zusammenhang muss auch beachtet werden, dass die USA ziemlich strenge Strafbestimmungen bezüglich Misshandlung und Vernachlässigung von Kindern kennen, wobei eine Vernachlässigung oft schon dann angenommen wird, wenn das Kind nicht genügend vor möglichen Gefahren geschützt wird.⁶² In den USA gibt es verschiedene große private Institutionen, die sich dem Bereich „child welfare“ widmen.⁶³

57 Weil, Marie: Services Families and Children: The Changing Context and New Challenges, in: Patti, Rino J. (Hrsg.): The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 482.

58 Weil, Marie: Services Families and Children: The Changing Context and New Challenges, in: Patti, Rino J. (Hrsg.): The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 482.

59 *The Casey Outcomes and Decision-Making Projekt* (Hrsg.): Assessing Outcomes in Children Welfare Services: Principles, Concepts, and a Framework of Core Indicators; Englewood, CO, 1998, S. 4.

60 Dies hat teilweise auch einen historischen Hintergrund, vgl. *Austin, David M.*: Social Work and Social Welfare Administration: A Historical Perspective; in: Patti, Rino J. (Hrsg.): The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 36: „In many states, these child welfare programs were modeled after the private, nonprofit „child protection“ agencies...“.

61 In diesem Sinne etwa *The Casey Outcomes and Decision-Making Projekt* (Hrsg.): Assessing Outcomes in Children Welfare Services: Principles, Concepts, and a Framework of Core Indicators; Englewood, CO, 1998, S. 3.

62 Zur Definition von Vernachlässigung (neglect) vgl. etwa <<http://www.dhs.state.mn.us/childint/Programs/ChildProtection/default.htm>>; so gilt es teilweise als Vernachlässigung von Kindern, die in einem gewissen Alter auch nur während des Einkaufens alleine zu Hause zu lassen.

63 Child Welfare League of America, <<http://www.cwla.org/default.htm>>; American Humane Association, <<http://www.americanhumane.org/>>, mit dem Wahlspruch „protecting animals and children from abuse, neglect and cruelty“; Alliance for Children and Families.

Die Trends im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Familienförderung gehen in den USA⁶⁴ dahin, den Zeitraum vorübergehender Fremdpflege bei Kindern zu reduzieren und entweder – soweit dies möglich und verantwortbar ist – eine Rückführung in die Familie oder eine Adoption (Schaffen einer neuen permanenten Familiensituation) anzustreben.⁶⁵ In organisatorischer Hinsicht besteht bei der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe sowie die Familienförderung ein Trend, die eigentliche Leistungserbringung privaten Organisationen zu überlassen (contracting out). Umgekehrt stehen heute Non-Profit-Organisationen in einem verstärkten Wettbewerb um staatliche und private Finanzierung.⁶⁶

2.2.3.2 *Allgemeine Ansätze und Projekte der Wirkungsorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe und Familienförderung*

In den USA bestehen zahlreiche Bestrebungen hin zu einer wirkungsorientierten (Outcome-orientierten) Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe und der Familienförderung. Die verschiedenen Ansätze reichen von der bloss statistischen Erfassung des Zustands der Kinder, der Jugend und der Familien mit Indikatorensystemen („Indicators of Child, Youth, and Family Well-Being“) hin zu Versuchen der Verknüpfung von Outcomes und Budgetierung (result based accountability system). Eine von der Organisation Childtrends durchgeführte neuere Studie konnte insgesamt über 80 Projekte ermitteln und darstellen.⁶⁷

Auf Bundesebene schreibt eine von Präsident Clinton im April 1997 unterzeichnete Weisung⁶⁸ vor, dass die Bundesverwaltung jährlich einen Bericht zur Situation der Kinder in den USA veröffentlicht. Die bereits seit 1994 im Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics zusammengeschlossenen rund 20 Organisationseinheiten der Bundesverwaltung veröffentlichen jährlich auf dem Internet einen Bericht über die amerikanischen Kinder und ihre Familien, der in einem Indikatorensystem Angaben zur Bevölkerungsstatistik, zur Situation der Familien, So-

64 Vgl. *Well, Marie: Services Families and Children: The Changing Context and New Challenges*, in: Patti, Rino J. (Hrsg.): *The Handbook of Social Welfare Management*; Thousand Oaks 2000, S. 489 f. und 497.

65 Vgl. *Well, Marie: Services Families and Children: The Changing Context and New Challenges*, in: Patti, Rino J. (Hrsg.): *The Handbook of Social Welfare Management*; Thousand Oaks 2000, S. 496.

66 Vgl. auch *Markowitz Theresa: Die Privatisierung der Jugendhilfe in Kansas und Florida*; in: Otto, Hans-Uwe/Schnurr, Stefan (Hrsg.): *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe*; Neuwied 2000, S. 194.

67 *Childtrends* (Hrsg.): *Indicators of Children, Youth, and Family Well-Being: A Selected Inventory of Existing Projects*; <http://www.childtrends.org/r_invres.asp>

68 Executive Order No. 13045.

zial- und Gesundheitsdaten, und Informationen zur Gesundheit und zum sozialen Verhalten von Kindern und Jugendlichen enthält.⁶⁹

Auch auf Staatenebene ist einiges im Gange; einige ausgewählte Beispiele finden sich nachfolgend in den Ziffern 1.1.1.5 bis 0 In Hawaii⁷⁰ und in Maryland⁷¹ bestehen zudem Projekte für eine ergebnisorientierte Budgetierung unter Verwendung von Outcome-indikatoren.

Auch die wissenschaftliche Forschung befasst sich mit der Frage von Outcomes im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bzw. Familienförderung und mit Indikatoren, die zuverlässige Aussagen über die Situation von Kindern und Familien erlauben. Die nachfolgenden Hinweise sind nur eine kleine Auswahl:

Das *Casey Outcomes and Decision-Making Project* – ein von mehreren grossen Organisationen und Stiftungen getragenes Forschungsprojekt – hat zum Ziel, ein System von Outcome-Indikatoren und ein Outcomeorientiertes Management-System für Behörden und Leistungserbringer/innen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zu entwickeln.⁷² Ein 1998 erschienener Bericht fasst erste Ergebnisse zusammen. Der Bericht enthält neben grundsätzlichen Überlegungen zur Kinder- und Jugendhilfe eine Anleitung, wie ein Outcome-orientiertes Management-System aufgebaut und eingeführt werden kann⁷³, sowie eine Liste mit Outcome-Indikatoren für die Kinder- und Jugendhilfe („Core Children's Services Outcome Indicators“) ⁷⁴. Die Studie geht dabei von folgenden vier grundlegenden Dimensionen der Ergebnismessung aus:

69 <<http://childstats.gov/>>.

70 Gemäss Angaben in *Childtrends* (Hrsg.): Indicators of Children, Youth, and Family Well-Being: A Selected Inventory of Existing Projects; <http://www.childtrends.org/r_invres.asp>, S. 78; das Projekt konnte – obwohl vermutlich interessant – im Rahmen der vorliegenden Recherche mangels Publikationen und Internetzugriff nicht weiter untersucht werden.

71 Gemäss Angaben in *Childtrends* (Hrsg.): Indicators of Children, Youth, and Family Well-Being: A Selected Inventory of Existing Projects; <http://www.childtrends.org/r_invres.asp>, S. 82 f.; zur Zeit befindet sich das Projekt offenbar erst in einer Phase, in welcher die Ist-Werte der Indikatoren jährlich publiziert werden, vgl. ><http://www.ocyf.state.md.us/results.htm>> und <<http://www.ocyf.state.md.us/results/2001-MD-Results.pdf>>.

72 *The Casey Outcomes and Decision-Making Projekt* (Hrsg.): Assessing Outcomes in Children Welfare Services: Principles, Concepts, and a Framework of Core Indicators; Englewood, CO, 1998; <<http://www.caseyoutcomes.org/>>, S. i und 41.

73 *The Casey Outcomes and Decision-Making Projekt* (Hrsg.): Assessing Outcomes in Children Welfare Services: Principles, Concepts, and a Framework of Core Indicators; Englewood, CO, 1998; <<http://www.caseyoutcomes.org/>>, S. 24 ff.

74 *The Casey Outcomes and Decision-Making Projekt* (Hrsg.): Assessing Outcomes in Children Welfare Services: Principles, Concepts, and a Framework of Core Indicators; Englewood, CO, 1998; <<http://www.caseyoutcomes.org/>>, S. 38 ff.

Quantität

Qualität

Input	<p>I. Quantität der Bemühungen: Wie viel haben wir gearbeitet? (d.h. Informationen über Verfahren und Dienstleistungen, outputs)</p> <p>Beispiele: Wie viele Kinder wurden betreut? Wieviele Stunden Gruppentherapie wurden geleistet?</p>	<p>III. Qualität der Bemühungen: Wie gut haben wir gearbeitet (d.h. Rechtzeitigkeit, Effizienz, Erreichbarkeit)</p> <p>Beispiele: Wie lange mussten Kinder auf eine Platzierung in stabilen Verhältnissen warten? Wie schwierig war es für Kinder, zur benötigten medizinischen Hilfe zu kommen?</p>
Output	<p>II. Leistung/Wirkung: Wie viel an gewünschter Veränderung haben wir erreicht?</p> <p>Beispiele: Wie viele schulische Stufen schaffte ein Kind in zwei Jahren? In welchem Mass ging das kämpferische Verhalten eines Kindes in der Schule zurück?</p>	<p>IV. Ergebnisqualität: Welche Wirkungen bzw. welches Mass an Veränderung haben wir für eine Gruppe von Klienten erreicht? (d.h. in welchem Ausmass geht es den Kindern und Familien besser?)</p> <p>Beispiele: Welcher Prozentsatz von Kindern verbesserte sich in zwei Jahren im Lesen um mindestens eine Stufe? Wieviele Prozent der Kinder haben weniger Streit erlebt? Welcher Prozentsatz der Kinder konnte sich einen Sommerferienjob sichern?</p>

Ebenfalls sehr interessant sind die Arbeiten von *Childtrends*. Childtrends ist ein 1979 errichtetes unabhängiges, nicht kommerzielles Forschungsinstitut, welches sozialwissenschaftliche Forschung im Bereich Kinder, Jugend und Familien betreibt (Grundlagenforschung, Evaluationen, Sammeln von Datenmaterial, etc.).⁷⁵ Interessant sind auch hier insbesondere die grundlegenden Arbeiten zur Frage der Ausgestaltung und der Verwendungsmöglichkeit von (Outcome-)Indikatoren.⁷⁶

Grundlagenforschung wird auch von der *University of Kansas School of Social Welfare, Office of Child Welfare Research and Development* betrieben. So war die Hochschule u.a. an der Entwicklung an einem System zur Messung von Outcomes (Kansas Child Welfare Outcomes Measurement System) beteiligt, das es erlauben sollte, die Leistung von privaten Vertragspartnern in den Bereichen Pflegekinder, Adoption und Familienhilfe zu ermitteln und die Ergebnisse der Kinder- und Familienpolitik gesamthaft zu beurteilen.⁷⁷ Diese Arbeiten umfassten u.a. auch Ansätze der wirkungsorientierten Steuerung (d.h. Ansätze, die über

⁷⁵ <<http://www.childtrends.org/background.asp>>: „ Child Trends is a nonprofit, nonpartisan research organization dedicated to studying children, youth, and families through research, data collection, and data analyses.“; vgl. auch die Liste der Publikationen unter <<http://www.childtrends.org/publications.asp?topic=profiles>>

⁷⁶ Moore, Kristin A.: Indicators of Child and Family Well-Being: The Good, the Bad and the Ugly; A presentation to National Institutes of Health Office of Behavioral Social Sciences Research, 13. September 1999; <<http://www.childtrends.org/publications.asp?topic=profiles>>.

⁷⁷ <<http://www.socwel.ukans.edu/ocwrd/outcomes/index.html>>

das bloße Entwickeln und zur Verfügung stellen von Indikatoren und Daten hinausgehen).⁷⁸

Letztlich kann noch das *Bates Family Study Center* des College of Home Economics der Oregon State University erwähnt werden.⁷⁹

Beim Studium der zahlreichen Unterlagen stößt man auf zwei Problem-
punkte, die auch in der kritischen amerikanischen Fachliteratur Erwäh-
nung finden:

- *Das Fehlen von Steuerungsmodellen:* Es werden zwar einerseits Systeme zum Erfassen und zur Messung von Outcomes geschaffen, andererseits gibt es aber kaum Modelle dafür, wie mit den erhobenen Outcomes konkret gesteuert werden soll.⁸⁰
- *Negative Zielsetzungen und/oder Indikatoren:* Gerade im Kinder- und Jugendhilfebereich finden sich öfters negativ formulierte Zielsetzungen und/oder Indikatoren, die Problemzustände erfassen (z.B. „Child is drug- and alcohol free“⁸¹, „No out-of-home placement within 12 month of case closure“⁸², „Percent of children not re-abused or re-neglect“⁸³). Diese Art der Umschreibung von Outcomes wird auch in der amerikanischen Literatur kritisiert.⁸⁴

2.2.3.3 Beispiel Florida

Es wird auf Ziffer 2.2.2.3 verwiesen⁸⁵.

78 ><http://www.socwel.ukans.edu/ocwrld/outcomes/page4.html>>; vgl. insbesondere auch *Rapp*, Charlie: Improving Welfare Performance Through Supervisory Use of Client Outcomes Data; University of Kansas, School of Social Welfare, Office of Child Welfare Research and Development; 2001 <<http://www.socwel.ukans.edu/ocwrld/outcomes/page4.html>>

79 Vgl. <<http://oregonstate.edu/dept/che/fsc.htm>>, interessant sind hier namentlich die Arbeiten von Dr. Clara Pratt, siehe auch <<http://www.ccf.state.or.us/miouto.html>>; leider bestehen hier keine Zugriffsmöglichkeiten per Internet auf Forschungsberichte oder Publikationen.

80 In diesem Sinne auch *Rapp*, Charlie: Improving Welfare Performance Through Supervisory Use of Client Outcomes Data; University of Kansas, School of Social Welfare, Office of Child Welfare Research and Development; 2001, S. 1.

81 *The Casey Outcomes and Decision-Making Projekt* (Hrsg.): Assessing Outcomes in Children Welfare Services: Principles, Concepts, and a Framework of Core Indicators; Englewood, CO, 1998; <<http://www.caseyoutcomes.org/>>, S. 39.

82 Kansas Child Welfare Outcome Measure at a Glance (FY 2001) <<http://www.socwel.ukans.edu/ocwrld/outcomes/index.html>>.

83 *Florida Department of Children & Families*: FY 97/98 Performance Report; September 1998, S. v.

84 *Moore*, Kristin A.: Indicators of Child and Family Well-Being: The Good, the Bad and the Ugly; A presentation to National Institutes of Health Office of Behavioral Social Sciences Research, 13. September 1999; <<http://www.childtrends.org/publications.asp?topic=profiles>>, S. 13.

85 Vgl. weiter *Markowitz* Theresa: Die Privatisierung der Jugendhilfe in Kansas und Florida; in: Otto, Hans-Uwe/Schnurr, Stefan (Hrsg.): Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe; Neuwied 2000, S. 199 f.

2.2.3.4 Beispiel Kansas

Kansas Child Welfare Outcome Measures at a Glance (FY 2001)

Outcome Measure	SRS Child and Family Division	Program Areas			
		Family Services	Family Preservation	Foster Care	Adoption
Protection (Safety)	No substantiation of abuse or neglect: <ul style="list-style-type: none"> From case opening to case closure 12 mos. following case closure 	No substantiation of abuse or neglect: <ul style="list-style-type: none"> during participation 90% 6 mos. following case closure 80% 	No substantiation of abuse or neglect: <ul style="list-style-type: none"> during participation 90% 12 mos. following case closure 80% 	No substantiation of abuse or neglect: <ul style="list-style-type: none"> in placement 98% 12 mos. from reunification 80% 	<ul style="list-style-type: none"> No substantiation of abuse or neglect prior to finalization 98%:
Permanency	<ul style="list-style-type: none"> Mean months from removal to permanency Mean months out of home in open cases Mean mo. removal to adoption finalization No out-of-home placement within 12 months of case closure Children in open cases maintained in own home 	No placement: <ul style="list-style-type: none"> during participation 80% 6 mos. of closure 80% 	No placement: <ul style="list-style-type: none"> during 90 days after referral 90% 12 mos. after referral 80% 	From date of referral: <ul style="list-style-type: none"> Achieve permanence within 6 mos. of referral 40% Achieve permanence within one year of referral 65% Reunified and no placement within one year of release of custody 90% 	<ul style="list-style-type: none"> Placement in 6 mos. from referral 55% Placement in one year from referral 70% Finalization within 12 mos. of placement 90% Adoption intact 18 mos. after finalization 90% Placement will not disrupt within 12 mons. 90%
Child Well-being	<ul style="list-style-type: none"> Families receiving in-home services with no children placed Mean # of placements at case closure 			<ul style="list-style-type: none"> No more than four placement settings 70% Placed with siblings 70% Placed in county or contiguous county 70% Placement in non-group or institutional 85% Youth aging out will be prepared for transition to adult life 80% 	<ul style="list-style-type: none"> No more than three placement settings 90% Placed with at least one sibling 65% Placement prior to placement in non-group or institutional setting 85% Youth aging out will be prepared for transition to adult life 80%
Client Satisfaction		<ul style="list-style-type: none"> Satisfaction rate at 30 days after referral 80% 	<ul style="list-style-type: none"> Satisfaction rate at 30 days after referral 80% 	<ul style="list-style-type: none"> Satisfaction rate 6 mos. after removal 80% 	<ul style="list-style-type: none"> Satisfaction rate at finalization youth and adults 90%
Other		<ul style="list-style-type: none"> Initiate services within 45 days of investigation 	<ul style="list-style-type: none"> Engaged services 95% 		

Kansas war der erste Bundesstaat, in dem die Verwaltung und die Dienste der Kinder- und Jugendhilfe privaten Erbringern übertragen wurden (contracting out).⁸⁶ Kansas privatisierte drei Teilbereiche der Kinder- und Jugendhilfe, nämlich die Familienhilfe („family preservation“: häusliche Betreuung von Familien, in denen die Fremdunterbringung eines Kindes droht), die Adoptionsvermittlung und das Pflegekinderwesen. Kansas entschied sich dabei für das sogenannte „lead-agency-Konzept“, um die Anzahl Leistungserbringer/innen, die mit dem Staat Verträge abschließen, gering zu halten.⁸⁷ Dieses Konzept räumt den „lead-agencies“ das Recht ein, ihrerseits Aufträge an andere Träger („agencies“) zu vergeben (subcontracting). Die Finanzierung erfolgt mit einem direkten Bezug zu den erbrachten Leistungen (Outcomes).⁸⁸ Die Evaluierung des Leistungssystems erfolgt durch eine externe Instanz.

Weiter werden in Kansas die aggregierten Werte der gemessenen Outcomes jährlich zusammengestellt und publiziert.⁸⁹

2.2.3.5 Beispiel Minnesota

Im Jahre 1998 wurden in Minnesota die Arbeiten für ein Messsystem der Ergebnisse der Kinder- und Jugendhilfe (child safety and permanency outcome indicators) in Angriff genommen. Zusätzlich wurden auch Indikatoren zur Messung der Situation der Kinder und Jugendlichen (child well-being indicators) entwickelt.⁹⁰ Im April 2000 erschien der Erste Quartalbericht. Die Daten werden jährlich publiziert, sie sollen vor allem den Behörden dazu dienen, die Leistungserbringung besser zu steuern.

Unabhängig davon gibt das Land Management Information Center seit 1992 nach Counties gegliederte Daten zur Situation der Kinder und Ju-

86 Vgl. dazu ausführlich *Markowitz* Theresa: Die Privatisierung der Jugendhilfe in Kansas und Florida; in: Otto, Hans-Uwe/Schnurr, Stefan (Hrsg.): Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe; Neuwied 2000, S. 195 ff.

87 *Markowitz* Theresa: Die Privatisierung der Jugendhilfe in Kansas und Florida; in: Otto, Hans-Uwe/Schnurr, Stefan (Hrsg.): Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe; Neuwied 2000, S. 197.

88 Vgl. *Markowitz* Theresa: Die Privatisierung der Jugendhilfe in Kansas und Florida; in: Otto, Hans-Uwe/Schnurr, Stefan (Hrsg.): Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe; Neuwied 2000, S. 198.

89 Kansas Child Welfare Outcome Measure at a Glance (FY 2001) <<http://www.socwel.ukans.edu/ocwrd/outcomes/index.html>>.

90 vgl. zum Ganzen *Minnesota Department of Human Services* (Hrsg.): Measuring Our Performance and Well-being of Children. Indicators to Help Strengthen Minnesota's Child Welfare System; Februar 2000 <<http://www.dhs.state.mn.us/childint/Research/indicators.htm>>.

gendlichen heraus (Children's Report Card), die eine Art Benchmark erlauben.⁹¹

2.2.3.6 Beispiel Iowa

Das Departement of Human Services des Staates Iowa stellte im März 2001 ein Gesuch an die zuständigen Bundesbehörden, dem Staate Iowa die Durchführung eines Pilotprojekts für die ergebnisorientierte Bezahlung von Leistungen (Result-Based Purchasing) im Bereich der Kinder- und Familienhilfe und die nötigen Ausnahmen von der Anwendung des Bundesrechts zu bewilligen.⁹² Ziel des Projekts ist es, die Wirkungen für die Zielgruppe zu verbessern.⁹³ Im Rahmen des Projekts soll ein Finanzierungssystem getestet werden, das die Zahlungen direkt mit der Resultaterreichung verbindet.⁹⁴ Zu Beginn jeder Fallbehandlung soll ein Assessment mit dem Kind und mit der Familie stattfinden, bei welchem die individuellen Ziele hinsichtlich Sicherheit, Gesundheit, stabilen Familienverhältnissen und allgemeinem Wohlergehen festgelegt werden. Für jedes der festgelegten Ziele sollen Meilensteine der Zielerreichung festgelegt werden, welche gleichzeitig Zahlungen an den Leistungserbringer auslösen. Der/die Leistungserbringer/in soll somit ausschließlich für erreichte Ziele bezahlt werden. Wie der/die Leistungserbringer/in seine/ihre Ressourcen für die Zielerreichung einsetzt, ist vollständig ihm überlassen. Zu Beginn des Projekts ist vorgesehen, die entsprechenden Leistungsverträge auf Grund eines Wettbewerbs zu vergeben, wobei an die möglichen teilnehmenden Organisationen erhebliche Anforderungen hinsichtlich Ressourcen, Fachkompetenz und Qualität gestellt werden.⁹⁵

91 <<http://www.mnplan.state.mn.us/datanetweb/chi.html>>.

92 *Iowa Department of Human Services: Result-Based Purchasing – Moving From Purchasing To Purchasing Outcomes For Children and Families; Application for a Waiver of the Title IVE Regulations*; 30. März 2001, <<http://www.dhs.state.ia.us/publications.asp>>.

93 *Iowa Department of Human Services: Result-Based Purchasing – Moving From Purchasing To Purchasing Outcomes For Children and Families; Application for a Waiver of the Title IVE Regulations*; 30. März 2001, S. 4 und 5, <<http://www.dhs.state.ia.us/publications.asp>>.

94 *Iowa Department of Human Services: Result-Based Purchasing – Moving From Purchasing To Purchasing Outcomes For Children and Families; Application for a Waiver of the Title IVE Regulations*; 30. März 2001, S. 6 und 16, <<http://www.dhs.state.ia.us/publications.asp>>.

95 *Iowa Department of Human Services: Result-Based Purchasing – Moving From Purchasing To Purchasing Outcomes For Children and Families; Application for a Waiver of the Title IVE Regulations*; 30. März 2001, S. 16, <<http://www.dhs.state.ia.us/publications.asp>>.

2.2.4 Wirkungsorientierte Ansätze in der Altenhilfe

2.2.4.1 Einleitende Bemerkungen zur Altenhilfe

Im Jahr 2000 war jeder sechste Amerikaner über 60 Jahre alt; im Jahr 2030 wird es jeder vierte Amerikaner sein.⁹⁶ Dieses rasche Anwachsen der älteren Bevölkerung in den USA führt dazu, dass der Ausbau und die Umgestaltung der Altenhilfe heute zu den prioritären Aufgaben des U.S. Department of Health and Human Services (HHS) zählt. Neben der laufenden Verbesserung von „Medicare“, der 1965 geschaffenen Krankenversicherung für Personen über 65 Jahren, die das System der Renten- und Invalidenversicherung ergänzt, sind weitere Maßnahmen bzw. Programme notwendig.⁹⁷ Dabei steht die Langzeithilfe (Long-Time Care) im Vordergrund:

- *Long-Time Care Initiative/The National Family Caregiver Support Program (NFCSP)*:⁹⁸ in den USA ist die häufigste Form der Langzeitbetreuung von Senioren die Pflege durch die (eigene) Familie. Gemäss Erhebungen aus dem Jahr 1994 sind rund 7 Millionen Amerikaner als informelle Betreuer tätig, indem sie unbezahlt Pflegeleistungen für Verwandte erbringen. Diese Art der Langzeitpflege soll mehr Unterstützung erfahren.
- *Home and Community Based Services Work Group*: Seit 1997 laufen gemeinsam mit den Bundesstaaten Pflegeplätze in Pflegeheimen abzubauen und den betagten Menschen, die dies wünschen, wenn immer möglich Pflege zuhause oder in ihrer Wohngemeinde zu ermöglichen.
- *Nursing Home Quality Initiative*: Seit 1995 bestehen für die rund 17'000 Pflegeheime in den USA strenge Bundesvorschriften. Dies führte zu sichtbaren Verbesserungen in der Qualität der Pflege. Die Bestrebungen für mehr Pflegequalität werden weitergeführt. Auf dem Internet können heute die Daten über den Gesundheitszustand der Bewohner aller von der Krankenversicherung zugelassenen Pflegeheime (Medicare- and Medicaid-certified nursing homes) abgefragt werden. So entsteht ein gewisser Benchmark.

96 <<http://www.hhs.gov/news/press/press2000/20000503b.html>>.

97 Eine vollständige Übersicht über die laufenden Bestrebungen in der Altenhilfe auf Bundesebene findet sich unter <<http://www.hhs.gov/news/press/press2000/20000503b.html>> (HHS Fact Sheet vom 3. Mai 2000).

98 Vgl. <<http://www.hhs.gov/news/press/press2000/20000503b.html>>
<<http://www.aoa.gov/carenetwork/NFCSP-description.html>>

Bei zahlreichen Projekten und Programmen auf der Ebene der Staaten⁹⁹ handelt es sich um die Umsetzung dieser oder anderer, hier nicht erwähnter Bundesprogramme. Da die Altenhilfe zu einem großen Teil durch die Bundesgesetzgebung geregelt ist, können die Staaten neue Ideen oft nur dann umsetzen, wenn das Bundesrecht geändert wird oder wenn Ausnahmen vom Bundesrecht bewilligt werden.¹⁰⁰

2.2.4.2 Beispiel Minnesota

Der Staat Minnesota muss in den nächsten 30 Jahren mit einem erheblichen Anwachsen der älteren Bevölkerung rechnen. Die Wohnbevölkerung über 65 Jahren wird sich von heute bis ins Jahr 2030 verdoppeln.¹⁰¹ Minnesota unternimmt deshalb unter dem Titel „Aging Initiative“¹⁰² besondere Anstrengungen im Bereich der Altenpflege. Ziel dieser Aktivitäten ist es, durch die Altenpolitik, durch Forschung und mittels Beiträgen an Dienstleister auf Gemeindeebene eine qualitativ hochstehende Pflege und andere Dienstleistungen sicherzustellen, damit hilfebedürftige Senioren so unabhängig wie möglich leben können.

Auf der Ebene der Forschung wurde unter anderem eine Studie über die Auswirkungen des erwarteten „Senioren-Booms“ gemacht. Besondere konzeptionelle Arbeiten wurden auch hinsichtlich der zukünftigen Ausgestaltung der Langzeitpflege geleistet.¹⁰³ In den Schlussfolgerungen dieser Arbeiten finden sich auch Empfehlungen dahingehend, dass die Wirkungen bzw. die Ergebnisqualität der Altenhilfe verbessert werden müsse. Die Bestrebungen gehen dahin, die Datenlage über die Ergebnisqualität und die Wirkungen zu verbessern, die Daten für die Steuerung

99 Vgl. unten Abschnitt 1.1.1.10 zu Minnesota; ein statistischer Quervergleich zwischen allen Staaten zur Langzeitpflege findet sich bei *AARP Public Policy Institute: Across the States 1998: Profiles of Long-Term Care Systems*, 3rd Edition; 1999, <http://research.aarp.org/health/d16550_states.html>.

100 In diesem Sinne *State of Minnesota long-Time Care Task Force: Reshaping Long-Time Care in Minnesota*; Final Report; Januar 2001, S. 12, <<http://www.dhs.state.mn.us/Agint/ltctaskforce/report.htm>>.

101 Heute 1.25%, 2030 2.5%; vgl. *State of Minnesota long-Time Care Task Force: Reshaping Long-Time Care in Minnesota*; Final Report; Januar 2001, S. 6, <<http://www.dhs.state.mn.us/Agint/ltctaskforce/report.htm>>.

102 <http://www.dhs.state.mn.us/Agingint/default.htm>.

103 *State of Minnesota long-Time Care Task Force: Reshaping Long-Time Care in Minnesota*; Final Report; Januar 2001, <<http://www.dhs.state.mn.us/Agint/ltctaskforce/report.htm>>; *Minnesota Departement of Human Services: Guide to Completing the Long-Term Care Gaps Anaysis an Service Development Plan (CSSA Plan Addendum)*; Juli 2001 <http://www.dhs.state.mn.us/gingint/ltctaskforce/co_ltct/~template2.htm>.

zu verwenden und Daten über verschiedene Leistungserbringer/innen – im Sinne von Benchmark – der Bevölkerung zur Verfügung zu stellen.¹⁰⁴

Ein konkreter Versuch in Richtung wirkungsorientierte Steuerung stellt das *Alternative Payment System (APS) Contract Project* dar.¹⁰⁵ 1995 hat der Gesetzgeber von Minnesota das Gesundheitsdepartement ermächtigt, im Bereich der stationären Altenhilfe neue Zahlungssysteme zu erproben. Ziel des Projekts ist es, an Stelle der heutigen staatlichen Zahlungen, die ausschließlich auf die verursachten Kosten abstellen, ein Zahlungssystem auf Vertragsbasis (Leistungsverträge) zu testen. Alterspflegeheime, die am Projekt mitwirken, sind von verschiedenen einschränkenden Regelungen und administrativen Arbeiten befreit. Zur Zeit nimmt ein Drittel der rund 430 Altenpflegeheime in Minnesota am Versuch teil. Alle am Versuch beteiligten Leistungserbringer/innen mussten sich zudem verpflichten, fachlich und finanziell an der Entwicklung eines ergebnisorientierten Zahlungssystems („performance-based contracting“) mitzuwirken (basierend auf Outcome-orientierten Qualitätsstandards). 1998 hat der Gesetzgeber von Minnesota das Gesundheitsdepartement nun zusätzlich zur Entwicklung eines ergebnisorientierten Zahlungssystems verpflichtet. Im November 1999 wurde deshalb damit begonnen, detaillierte Möglichkeiten und Handlungsempfehlungen für ein System aufzuzeigen, das es ermöglicht, die Ergebnisqualität und die vom Leistungserbringer vorgenommenen Verbesserungen zu messen und zu belohnen.¹⁰⁶ Inzwischen wurden die Teilnehmer am Projekt auch aufgefordert, für ihre Institution Pläne zur Qualitätsverbesserung zu erarbeiten.¹⁰⁷ Hinsichtlich der Messung von Outcomes wird dabei u.a. auch auf die Forschungsarbeiten des Center for Health Systems Research & Analyses (CHSRA)¹⁰⁸ der University of Wisconsin abgestellt.

In eine ganz andere Richtung – nämlich in Richtung Selbststeuerung – gehen andere Arbeiten in Minnesota: Die Senioren sollen befähigt werden, aus den Dienstleistungsangeboten im Bereich der Altenhilfe jene Programme oder Elemente zu wählen, die ihren spezifischen Bedürfnissen am besten entsprechen. Zu diesem Zweck werden einerseits die staatlichen Beratungsdienste ausgebaut (kostenlose telefonische Beratung „Senior LinkAge Line“¹⁰⁹; örtliche Beratungsstellen „Long-Term

104 *State of Minnesota long-Time Care Task Force: Reshaping Long-Time Care in Minnesota; Final Report*; Januar 2001, S. 4, 11 f und 29 ff., <<http://www.dhs.state.mn.us/Agint/lcttaskforce/report.htm>>.

105 Vgl. <<http://www.dhs.state.mn.us/Agingint/Services/aps.htm>>.

106 Vgl. <<http://www.dhs.state.mn.us/Agingint/Services/aps.htm>>.

107 Vgl. <<http://www.dhs.state.mn.us/Agingint/Services/apsqi.htm>>.

108 Vgl. <http://www.chsra.wisc.edu/CHSRA/Research_Projects/Provider_QI_Perf_Meas/toc.htm>.

109 Vgl. <<http://www.dhs.state.mn.us/Agingint/lcttaskforce/provisions.htm>>.

care Consultation Services [LTCC]¹¹⁰). Andererseits sollen klientenorientierte Qualitätsmessungssysteme für Pflegeheime geschaffen und die Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.¹¹¹

Letztlich ist in Minnesota offenbar künftig eine Art Qualitätswettbewerb¹¹² für Alterspflegeeinrichtungen geplant.

2.3 Schweiz

2.3.1 Überblick

2.3.1.1 Einbettung der sozialen Arbeit im föderalen Bundesstaat

Die Schweiz weist – ähnlich wie Deutschland – einen ausgeprägten föderalen Aufbau auf, der Grundsätzlich drei Ebenen von Gebietskörperschaften umfasst, nämlich Bund, Kantone und Gemeinden¹¹³. Einige Kantone kennen zusätzliche Gebietskörperschaften, die zwischen der Kantons- und Gemeindeebene stehen. Die meisten Kantone weisen zudem neben zentralen auch dezentrale Verwaltungsstrukturen auf.

Die Zuständigkeit zur *Gesetzgebung* ist dementsprechend in den vier zu untersuchenden Feldern der sozialen Arbeit (vgl. Anhang IV) zwischen dem Bund und den Kantonen aufgeteilt:

a *Altenhilfe:*

Der Bund ist zuständig für die Gesetzgebung über die Altersvorsorge und über die Krankenversicherung.¹¹⁴ Die übrige Gesetzgebung im Bereich der Altenhilfe liegt in der Zuständigkeit der Kantone.

110 <<http://www.dhs.state.mn.us/Agingint/ltc/consult.htm>>.

111 Für diese Arbeiten wurden in Minnesota im Haushalt 2002 \$ 200'000.-- und im Haushalt 2003 \$ 350'000.-- eingestellt; <<http://www.dhs.state.mn.us/Agingint/lctaskforce/provisions.htm>>; vgl. auch *State of Minnesota long-Time Care Task Force: Reshaping Long-Time Care in Minnesota*; Final Report; Januar 2001, S. 29 ff.; <<http://www.dhs.state.mn.us/Agint/lctaskforce/report.htm>>.

112 <<http://www.dhs.state.mn.us/Agingint/lctaskforce/provisions.htm>>.

113 Der Begriff der Gemeinden umfasst in diesem generellen Föderalismusbezug in der Schweiz alle gemeinderechtlichen Körperschaften unabhängig von ihrer Größe, also auch Städte.

114 Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG); SR 831.10; <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c831_10.html>; Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG); SR 831.20; <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c831_20.html>; Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG); SR 831.30; <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c831_30.html>; Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG); SR 831.40; <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c831_40.html>; Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG); SR 832.10; <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c832_10.html>.

b Jugendhilfe:

Der Bund leistet in gewissen Fällen Finanzhilfen in der Form von Jahres- oder Projektbeiträgen an private Organisationen, insbesondere an Jugendverbände. Überdies erbringt er gewisse Leistungen im Bereich des Jugendsports.¹¹⁵ Weiter enthält die Bundesgesetzgebung über die Invalidenversicherung einige Bestimmungen, die für die Integration behinderter Jugendlicher in den Arbeitsprozess maßgeblich sind.¹¹⁶ Im übrigen fällt die Regelung der Jugendhilfe in die Zuständigkeit der Kantone.

c Sozialhilfe i.e.S.:

Das Bundesrecht regelt lediglich die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden zur Unterstützung Sozialhilfebedürftiger.¹¹⁷ Zudem fällt die Regelung der Sozialhilfe für Asylbewerberinnen und -bewerber in die Bundeszuständigkeit (vorliegend nicht von Interesse).

d Arbeitsförderung

In der Schweiz ist die Arbeitsförderung bundesrechtlich im Rahmen der Arbeitslosenversicherung unter dem Titel „Leistungen für Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (arbeitsmarktliche Maßnahmen)“ geregelt und umfasst die „Umschulung, Weiterbildung und Eingliederung“, die Förderung der „Arbeit außerhalb der Wohnregion“ (Pendlerkostenbeitrag, Beitrag an Wochenaufenthalter), die „Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit“ und „weitere Maßnahmen“ (insbesondere Beschäftigungsprogramme).¹¹⁸ Zusätzlich enthalten teilweise auch die Sozialhilfegesetzgebungen der Kantone Regelungen zur beruflichen Integration, dies namentlich für Erwerbslose, die gegenüber der Arbeitslosenversicherung nicht mehr anspruchsberechtigt sind.¹¹⁹

115 Vgl. insbesondere Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Förderung der außerschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG); SR 446.1; <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c446_1.html>; Verordnung vom 10. Dezember 1990 über die Förderung der außerschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsverordnung, JFV); SR 446.11; <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c446_11.html>; Artikel 7 bis 9 des Bundesgesetzes vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport; SR 415.0; <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c415_0.html>.

116 Artikel 16 und 18 bis 20 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG); SR 831.20; <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c831_20.html>.

117 Vgl. Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG); SR. 851.1; <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c851_1.html>.

118 Vgl. dazu Art. 59 ff. des Bundesgesetzes vom 25.6.1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0); <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c837_0.html>.

119 Vgl. z.B. Artikel 72 des Gesetzes vom 11. Juni 2000 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) des Kantons Bern.

Der *Vollzug* liegt im Bereich der sozialen Arbeit ausschließlich bei den Kantonen und Gemeinden sowie bei freien Trägern. Die Aufbauorganisation in den zu untersuchenden Bereichen der sozialen Arbeit ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Dies ist einerseits die Folge einer über lange Zeit ausgesprochen föderalistischen Entwicklung und hat andererseits seinen Grund teilweise auch in der unterschiedlichen Größe der Kantone (Kanton Appenzell I.Rh. ca. 15'000 Einwohnende, Kanton Zürich ca. 1 Mio. Einwohnende). Trotzdem ist ein organisatorisches Grundmuster ablesbar: Die Führung und Koordination liegt i.d.R. in der Zuständigkeit eines kantonalen Sozialamtes. Dieses schließt Verträge mit öffentlichen oder freien Trägern, sofern die Aufgaben nicht von den Gemeinden bzw. von anderen kommunalen Körperschaften erfüllt werden. Für Leistungen der Sozialhilfe i.e.S. sind i.d.R. Arbeitsstellen der Gemeinden (Sozialdienste, „Gemeindefürsorge“, etc.) zuständig. Bei der Alten- und Jugendhilfe sowie bei der Arbeitsförderung erfolgt der Vollzug häufig durch freie Träger.

2.3.1.2 Zur Verwendung des Begriffs der „Wirkungsorientierung“ in der Schweiz

In der Schweiz wird seit einigen Jahren der Begriff „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)“ gleichbedeutend (synonym) mit den Begriffen „New Public Management (NPM)“ und „Neues Steuerungsmodell“ verwendet.¹²⁰ Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung wird fachlich korrekt etwa wie folgt umschrieben:

„Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist ein Steuerungsmodell für Politik und Verwaltung, das sein Hauptaugenmerk auf die Wirkungen des staatlichen Handelns legt. Ziel der WoV ist es, die Grundidee der Wirkungsorientierung in alle Entscheidungsmechanismen und -instrumente von Politik und Verwaltung einzuführen. Die WoV ist kein starres Konzept, sondern sie ist eher eine Führungsidee. Sie muss und kann an ein konkretes Umfeld angepasst werden. Die Praxis in der Schweiz zeigt, dass verschiedene Gemeinwesen sehr unterschiedliche Umsetzungen

120 Ausgehend von *Schedler*, Kuno: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung; Bern/Stuttgart/Wien 1995; vgl. auch *Schedler*, Kuno: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung; in: Pultano, Donatella (Hrsg.): New Public Management; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 36: „Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, wie wir sie heute erleben, ist der gegenwärtige Stand in Sachen NPM, der für schweizerische Verhältnisse entwickelt wurde.“

gewählt haben, wobei es kein 'richtiges' oder 'falsches' Modell gibt, sondern erfolgreiche und weniger erfolgreiche.“¹²¹

Nicht alles, was in der Schweiz unter dem Titel „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ an Reformen läuft, hat aber tatsächlich mit den Wirkungen des staatlichen Handelns zu tun.¹²² Oft handelt es sich um Verwaltungsreformprojekte, die lediglich die Einführung einer Kostenrechnung oder eine dezentrale Organisation zum Inhalt haben. Beim Lesen von schweizerischer Fachliteratur und von Projektunterlagen aus der Schweiz muss somit hinsichtlich der wirkungsorientierten Steuerung mit einer gewissen Vorsicht vorgegangen werden.

2.3.1.3 Grundsätzliche Tendenzen der Wirkungsorientierung bei der sozialen Arbeit

In der Schweiz entwickeln sich Ansätze für eine wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit vor allem nach folgenden zwei Grundmustern:

a *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOF)*¹²³:

In fast allen Kantonen und in zahlreichen Städten und Gemeinden werden derzeit Verwaltungsreformen nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF) durchgeführt. Zentrales Element dieser Verwaltungsreformen ist die Produktsteuerung bzw. die Kosten- und Leistungsrechnung, welche auch Elemente der wirkungsorientierten Steuerung umfasst (Wirkungsziele, Wirkungsindikatoren, etc.). Die meisten bisher durchgeführten WOF-Pilotversuche in den Kantonen und Gemeinden umfassen auch Organisationseinheiten aus dem Sozialbereich, häufig das Sozialamt oder das Jugendamt. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung umfasst grundsätzlich nur die Steuerung innerhalb der Verwaltung, also die Steuerung von kantonalen oder kommunalen Amtsstellen durch die entsprechenden Exekutiven und Parlamente¹²⁴.

121 *Schedler*, Kuno: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung; in: Pulitano, Donatella (Hrsg.): New Public Management; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 33.

122 In diesem Sinne auch *Schedler*, Kuno: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung; in: Pulitano, Donatella (Hrsg.): New Public Management; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 37.

123 Vgl. ausführlich nachfolgenden Abschnitt 2.3.2.

124 In der Schweiz können Gemeinden Parlamente haben, denen nach Maßgabe des kantonalen Rechts und im Rahmen des Rechts von Bund und Kanton echte Legislativbefugnisse zustehen.

b *Leistungsverträge*¹²⁵:

Die zuständigen kantonalen oder kommunalen Behörden und Amtsstellen schließen mit öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Trägern Leistungsverträge (öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verträge ab, die sich auf eine besondere gesetzliche Grundlage stützen. Diese Leistungsverträge enthalten dann neben Leistungsvorgaben auch Wirkungsziele. Die Leistungsverträge dienen fast ausschließlich zur Steuerung öffentlicher oder Freier Träger, die nicht dem steuernden Gemeinwesen selbst angehören.

Ganz vereinzelt finden sich auch Ansätze einer *Programmsteuerung*¹²⁶. Das Instrument des Leistungsvertrags wird hier nicht auf eine dauernde Erbringung von Leistungen ausgerichtet, sondern auf eine Zielsetzung (Wirkung), die in einem beschränkten Zeitraum (z.B. 3 Jahre) erreicht werden soll.

2.3.1.4 *Stand der Entwicklungen*

In der Schweiz steckt die wirkungsorientierte Steuerung im Sozialbereich noch in den Anfängen. Es gibt – soweit überblickbar – keinen Kanton und keine Gemeinde, welche eine wirkungsorientierte Steuerung im Sozialbereich bereits flächendeckend und vollständig umgesetzt hat. Die meisten der nachfolgend vorgestellten Modelle befinden sich noch in der Erprobung. Zum Teil wurden die ersten Erfahrungen ausgewertet, an einigen Orten die definitive Einführung wirkungsorientierter Steuerungsmodelle beschlossen und in die Wege geleitet. Diese Situation führt dazu, dass bei den meisten dargestellten Fallbeispielen keine Angaben über den Zielfindungsprozess erhältlich sind, bzw. die Zielfindungsprozesse sich ebenfalls in der Phase der Erprobung befinden.

Viele Wirkungen des staatlichen Handelns sind auch im Sozialbereich erst mittel- oder langfristig erkennbar.¹²⁷ Angesichts der meist erst kurzen Erfahrungen mit neuen Steuerungsinstrumenten lassen sich daher

125 Vgl. ausführlich nachfolgend Abschnitt 2.3.3

126 Vgl. dazu Abschnitt 2.3.4

127 Vgl. *Schedler*, Kuno: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung; in: Pulitano, Donatella (Hrsg.): *New Public Management*; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 40; *Kettiger*, Daniel: *Gesetzescontrolling*, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 46, mit weiteren Hinweisen.

heute oft noch keine Aussagen darüber machen, ob sich diese Instrumente zur Steuerung von Wirkungen tatsächlich eignen¹²⁸.

2.3.2 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

2.3.2.1 Grundsätzliches zum Modell

In der Schweiz hat sich – ähnlich wie das Neue Steuerungsmodell in Deutschland – unter der allgemeinen Bezeichnung „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)“ ein Modell der NPM-Steuerung herausgebildet, welches weite Verbreitung findet. Im Zentrum des Modells steht eine ergebnisorientierte Steuerung durch Leistungsvereinbarung und Globalbudget, d.h. eine Steuerung mit Produkt- oder Produktgruppenbudgets¹²⁹. Die Produktgruppenbudgets werden in der Regel durch das Kantons- oder Gemeindeparlament beschlossen. Auf Grund der föderalistischen Staatsstrukturen haben sich in den Kantonen und Gemeinden teilweise unterschiedliche Ausprägungen von WOV gebildet. Von der herrschenden Lehre gefordert¹³⁰ und zahlreichen Modellen gemeinsam ist die *Wirkungsorientierung*.¹³¹ Eingang ins Steuerungsmodell findet diese i.d.R. durch Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren in der Beschreibung der Produkte und Produktgruppen. Der Kanton Bern möchte für die wirkungsorientierte Steuerung zudem vermehrt auch die Gesetzgebung einsetzen.¹³²

2.3.2.2 Beispiel: Kantonales Sozialamt Graubünden¹³³

Der Kanton Graubünden führt unter dem Namen „GRiforma“ derzeit ein Verwaltungsreformprojekt durch, welches – im Rahmen der vier Oberziele Leistungsorientierung, Kostenorientierung, Wirkungsorientierung und Führungsorientierung – die folgenden spezifischen Ziele verfolgt:

128 Vgl. z.B. *Regierungsrat des Kantons Bern*: Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 32 ff.

129 Ausführlich dazu *Schedler, Kuno/Proeller* Isabella: *New Public Management*; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 113 ff.

130 *Schedler, Kuno/Proeller* Isabella: *New Public Management*; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 61 ff., 118 und 137.

131 Vgl. z.B. Kanton Bern: *Regierungsrat des Kantons Bern*: Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 4 und 31 ff.; Kanton Luzern: *Regierungsrat des Kantons Luzern*: Botschaft an den Grossen Rat vom 29. September 2000, S. 7; *Projektleitung GRiforma*: GRiforma – Bündner Verwaltung in Bewegung; Chur 2000, S. 6; Kanton Schwyz: *Kantonsrat des Kantons Schwyz*: Leistungsauftrag 2001/2002 an das Amt für Gesundheit und Soziales, Ziff. 6.1.

132 Vgl. *Regierungsrat des Kantons Bern*: Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 47 f., 50 und 55 f.

133 Kontakt: Kantonales Sozialamt Graubünden; Gürtelstrasse 89, CH-7000 Chur; Tf. +41 81 257 26 53; Projektleiterin: Pia Casanova, Tf. +41 79 670 03 82, picas@freesurf.ch133

„hohe Qualität der Dienstleistungen, sparsamer und transparenter Umgang mit Mitteln, nützliche Leistungen für Bürgerinnen und Bürger, stufengerecht lenkende politische Behörden, flexibel handelnde Verwaltung“¹³⁴. Das Kantonale Sozialamt Graubünden gehört zu den fünf Pilotprojekten, welche die neue NPM-Steuerung seit 1999 erproben. Die Leistungen des Sozialamtes sind in folgenden Produktgruppen und Produkten abgebildet worden:

Produktgruppe	Produkt
Beratung (Sozialberatung)	<ul style="list-style-type: none"> - Beratung von Personen in finanziellen Notlagen und/oder mit sozialen Problemen - Opferhilfe - Schutzaufsicht/Bewährungshilfe
Dienstleistungen	<ul style="list-style-type: none"> - Dienstleistungen im Suchtbereich - Dienstleistungen im Behindertenbereich - Übrige Dienstleistungen
Unterbringung/Betreuung und Förderung von Asylsuchenden	<ul style="list-style-type: none"> - Unterbringung/Betreuung von Asylsuchenden - Beschäftigungs- und Fördermaßnahmen für Asylsuchende

Auf der Stufe der Produktgruppen wird mit „Übergeordneten Zielen“ (Wirkungszielen) gearbeitet. Für die Produktgruppe Beratung lautet das übergeordnete Ziel beispielsweise wie folgt:

„Sichern der Existenz und Fördern der sozialen Integration und der Eigenverantwortung. Schaffen eines Ausgleiches zwischen Anforderungen, Bedürfnissen und Rechtsansprüchen der Klientinnen und Klienten und denen der Gesellschaft.“

Allerdings besteht keine Möglichkeit der direkten Überprüfung der Erfüllung von Wirkungszielen, weil eigentliche Wirkungsindikatoren oder andere Instrumente zum Erfassen der Wirkungen fehlen. Demgegenüber weisen aber einzelne Leistungsindikatoren auch Aspekte der Wirkungsprüfung auf. So soll der Hilfsprozess mittels Standardbefragung der Betroffenen (Klienten/innen, Gemeinden, Arbeitgeber) nach Fallabschluss bewertet werden (Soll: mind. 70% bewerten den Hilfsprozess

¹³⁴ Projektleitung GRiforma: GRiforma – Bündner Verwaltung in Bewegung; Chur 2000, S. 7.

als positiv). Weiter erlaubt auch der Ausweis der Rückfallquoten Hinweise auf die Wirksamkeit der Sozialberatung.

Der Versuch ist noch nicht abgeschlossen und wurde bisher nicht evaluiert. Von der amtsinternen Projektleiterin werden vor allem die allgemein bessere Führungsinformation und die klareren Aufgabenzuteilungen als positiv bewertet. Als eher schwierig erwies es sich, gute Ziele, Indikatoren und Sollwerte zu finden. Zudem sei die Auseinandersetzung mit Qualität zeitaufwändig und verlange von allen Beteiligten große Kommunikations- und Konfliktfähigkeit.

2.3.2.3 Beispiel: Jugendamt der Stadt Bern

Das Jugendamt der Stadt Bern ist seit 1996 Teil eines Pilotprojekts zur NPM-Steuerung in der Stadt Bern (Projekt „Neue Stadtverwaltung Bern“). Die Leistungen des Jugendamtes werden in folgenden Produktgruppen und Produkten abgebildet:

Produktgruppe	Produkt
Jugendpflege	<ul style="list-style-type: none"> - Ferien- und Freizeitprojekte - Offene Kinderarbeit - Informationsstelle Jugendfragen - Offene Jugendarbeit - Materialverleih
Stationäre Jugendhilfe	<ul style="list-style-type: none"> - Stationäre Betreuung von Kindern mittel- und längerfristig in städtischen Einrichtungen - Stationäre Krisenintervention von Kindern und Jugendlichen in städtischen und privaten Einrichtungen - Stationäre Betreuung von schwangeren Frauen und Müttern mit Kleinkindern - Dienstleistungen Schlossmatt
Tagesstätten	<ul style="list-style-type: none"> - Tagesbetreuung für Kinder im Vorschulalter in städtischen Krippen - Tagesbetreuung für Kinder im Schulalter in städtischen Tagesheimen - Subventionierte Tagesbetreuung von Kindern in privat geführten Institutionen - Tagesbetreuung von Kindern bei Tageseltern
Heilpädagogische Sonderschule	<ul style="list-style-type: none"> - Schulung und Förderung von geistig behinderten Kindern und Jugendlichen

Produktgruppe	Produkt
Ambulante Jugendhilfe	<ul style="list-style-type: none"> - Kindesschutz - Präventive Sozialarbeit - Kinderbetreuungs- und Platzierungsberatung - Bewilligung und Aufsicht von Familienpflegeverhältnissen - Begleitete Besuchssonntage - Gutachten
Drogenhilfe	<ul style="list-style-type: none"> - Überlebenshilfe - Betreuungsangebote - Dienstleistungen und Koordination

In diesem Pilotversuch wird ebenfalls mit einem „Übergeordneten Ziel“ (Wirkungsziel) gearbeitet. Die Überprüfung der Zielerfüllung erfolgt nicht an Hand eines Wirkungsindikators, sondern verbal auf der Grundlage von Leistungsindikatoren, anderen Kennzahlen sowie nicht messbaren Faktoren (vgl. Beispiele).

Beispiel 1: Produktgruppe Jugendpflege¹³⁵

Übergeordnetes Ziel	Stand der Zielerreichung
<p>In den Quartieren sind Einrichtungen zu schaffen, wo Kinder und Jugendliche Selbstverantwortung, Eigenständigkeit und soziales Engagement lernen können. Sinnvolle, die Eigeninitiative und Kontakt fördernde Freizeit- und Ferienaktivitäten sind organisiert und werden unterstützt. Kinder und Jugendliche verbringen ihre Freizeit nicht ausschließlich und ohne Anregung auf der Strasse oder in einer anderen nicht förderlichen Umgebung.</p>	<p>Die professionelle, effektive Arbeit in der offenen Kinder- und Jugendarbeit wurde weiter vorangetrieben. Bestehende Lücken im Versorgungsnetz konnten im Berichtsjahr keine geschlossen werden, diesbezüglich laufen aber die entscheidenden Vorarbeiten (Kinderarbeit: Untermatt, Holligen; Jugendarbeit: Holligen, Mädchentreff).</p> <p>Eine flächendeckende Versorgung mit den Angeboten der offenen Arbeit mit Kindern und der offenen Jugendarbeit kann auch damit nicht erreicht werden. Die unterversorgten Quartiere sollen vom Modell der flexiblen Leistungserbringung mit TOJ und DOK profitieren können.</p> <p>Durch die Verabschiedung des Konzepts für eine kindergerechte Stadt und die Einführung des Kinderbüros werden entscheidende Schritte zur Erfüllung der übergeordneten Ziele getan.</p> <p><i>Hinweise zur Zielüberprüfung/Bemerkungen:</i></p> <p>Die Abdeckung der Quartiere mit Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit kann unter Beizug der Bevölkerungsdaten gut ermittelt werden. Das effektive Freizeitverhalten von Kindern und Jugendlichen lässt sich nicht effektiv überprüfen und klassieren. Die Zahlen über die Nutzung der Angebote in der Jugendpflege geben Hinweise auf den Bedarf nach diesen Einrichtungen, bzw. auf die Bedarfsorientierung der Angebote.</p>

¹³⁵ Neue Stadtverwaltung Bern: Jahresbericht 1999; Bern 2000, S. 44.

Beispiel 2: Produktgruppe Tagesstätten¹³⁶

Übergeordnetes Ziel	Stand der Zielerreichung
<p>Unterstützung der Eltern (sofern die Selbsthilfe nicht ausreicht) durch familienergänzende Einrichtungen der Tages- und Teilzeitbetreuung und Schaffung von Rahmenbedingungen, die zur bundesgesetzlich garantierten Gleichstellung von Mann und Frau notwendig sind. Die professionelle Betreuung soll effizient und in hoher Qualität erfolgen. Abbau der Warteliste.¹³⁷</p>	<p>Da eine hohe Warteliste besteht, können bei Neuaufnahme in der Regel nur die Anmeldungen mit sozialer Dringlichkeit berücksichtigt werden. Das Ziel der Unterstützung der Gleichstellung durch familienergänzende Betreuungsangebote kann damit nur begrenzt erreicht werden.</p> <p><i>Hinweise zur Zielüberprüfung:</i></p> <p>Der Qualitätsstandard ist mit Blick auf den Betreuungsschlüssel vergleichbar und einheitlich innerhalb der von der Stadt oder der subventionierten Institutionen. Im schweizerischen Vergleich entspricht es dem Standard des schweizerischen Krippenverbandes. Die Kundenzufriedenheit weist aus, dass die Qualität des Angebotes den Vorstellungen der Eltern der betreuten Kinder entspricht.</p>

Umfassende Auswertungen der Erfahrungen bestehen bei diesem Pilotversuch ebenfalls nicht.

2.3.2.4 Beispiel: Einwohnergemeinde Oberwil

In der Einwohnergemeinde Oberwil (Kanton Basel-Landschaft) wird der Sozialbereich in einem NPM-Steuerungsmodell gesteuert. Die Leistungen der Gemeinde im Sozialbereich werden wie folgt in Produktgruppen und Produkten abgebildet:

¹³⁶ *Neue Stadtverwaltung Bern*: Jahresbericht 1999; Bern 2000, S. 53.

¹³⁷ In der Stadt Bern warten z.Zt. über 800 Kinder auf einen Tagesbetreuungsplatz, obwohl Bern im schweizerischen Vergleich ein eher überdurchschnittliches Angebot an Kindertagesbetreuung zur Verfügung stellt. Die lange Warteliste wird allgemein als störend empfunden (Anmerkung des Verfassers).

Produktgruppe	Produkt
Sozialberatung	- Information und Weitervermittlung - Beratung - Finanz- und Sachhilfe
Gesetzliche Sozialhilfe	- Abklärungen und Berichte - Vollzug fürsorgerischer Entscheide - Vollzug Krankenversicherungsgesetz
Vormundschaft	- Abklärungen und Berichte - Vollzug vormundschaftlicher Maßnahmen

Das in der Einwohnergemeinde Oberwil angewendete Steuerungsmodell arbeitet auf der Ebene der Produktgruppen mit Wirkungszielen und Wirkungsindikatoren. Für die Wirkungsindikatoren wird – im Sinne einer Zielvorgabe – jährlich ein Sollwert der Erfüllung vorgegeben.

Beispiel 1: Produktgruppe Sozialberatung¹³⁸

Wirkungsziele		
<i>Stichwort</i>	<i>Indikatoren</i>	<i>Soll-Wert</i>
Verhinderung von Abhängigkeit bzw. rasche Wiedererlangung der Selbständigkeit in der Lebensführung	Anteil abgeschlossener Sozialberatungen ohne Anhängigmachung bei der Fürsorgebehörde bzw. Vormundschaftsbehörde	60%

Beispiel 2: Produktgruppe Gesetzliche Sozialhilfe¹³⁹

Wirkungsziele		
<i>Stichwort</i>	<i>Indikatoren</i>	<i>Soll-Wert</i>
Linderung und/oder Beseitigung von sozialer Hilfsbedürftigkeit	Anteil der Langzeithilfsbedürftigen - länger als 12 Monate - länger als 24 Monate - länger als 48 ;Monate	< 50% < 30% < 20%
Hoher Anteil unmittelbarer Sozialarbeit für und mit den Klientinnen und Klienten	Anteil unmittelbarer Sozialarbeit	> 80%

Ausgewertete Erfahrungen fehlen hier noch.

138 Voranschläge 2001 Einwohnergemeinde Oberwil BL, S. 28 (Anmerkung des Verfassers: Mit „Voranschlag“ wird in der Schweiz die Haushaltsaufstellung bzw. der Haushaltsbeschluss bezeichnet).

139 Voranschläge 2001 Einwohnergemeinde Oberwil BL, S. 30.

2.3.2.5 Beispiel: Instrument zur Messung der Sozialisation im Jugendgericht Emmental-Oberaargau¹⁴⁰

Das Jugendgericht Emmental-Oberaargau ist seit 1. Januar 1998 ein Pilotbetrieb des Verwaltungsreformprojekts „Neue Verwaltungsführung NEF 2000“ im Kanton Bern.¹⁴¹ Im Kanton Bern sind die Jugendgerichte gleichzeitig für die Strafverfolgung, die Beurteilung und den Vollzug zuständig. Sie erfüllen gegenüber delinquenten Jugendlichen Aufgaben der Jugendhilfe und verfügen dementsprechend auch über Personal, welches hinsichtlich Sozialpädagogik und Sozialarbeit geschult ist.

Um den Zielerfüllungsgrad messen zu können, hat das Jugendgericht Emmental-Oberaargau ein standardisiertes Instrument zum Erfassen und Abschätzen der Sozialisation von Jugendlichen entwickelt.¹⁴² Dieses Instrument besteht in einem Fragebogen, der bei jedem Gespräch mit einer Klientin bzw. mit einem Klienten sowie bei richterlichen Amtshandlungen ausgefüllt wird. Anschließend werden – bezogen auf das Integrationstool – gemeinsam neue Ziele festgelegt. Das Integrationstool dient damit einerseits als Arbeitsinstrument zur Kontrolle des persönlichen Fortschritts. Andererseits erlaubt das Instrument im Überblick über alle beim Jugendgericht anhängigen Fälle eine Aussage über die vom Gericht erzielte Sozialisationswirkung insgesamt.

140 Kontakt: Jugendgericht Emmental-Oberaargau, Postfach, CH-3401 Burgdorf; Projektleiter: Christoph Burkhard, Tf. +41 34 429 33 55, christoph.burkhard@jgk.be.ch

141 Vgl. *Regierungsrat des Kantons Bern*: Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 5.

142 *Jugendgericht Emmental-Oberaargau*: Integrationstool stationär.

Das Instrument berücksichtigt und gewichtet die folgenden Aspekte der Lebenssituation von Jugendlichen:

Aspekt	Gewichtung bei Nicht- bzw. Schlechterfüllung	Gewichtung bei Erfüllung
Ausbildung/Arbeit	Leistungen ungenügend; Ausbildung bzw. Arbeitsplatz gefährdet: 0 Pt.	Leistungen genügend bis gut; Ausbildung bzw. Arbeitsplatz nicht gefährdet: 5 bis 10 Pt.
Tagesstruktur	keine Tagesstruktur: 0 Pt.	Tagesstruktur vorhanden: 10 Pt.
Wirtschaftliche Selbständigkeit	nicht erreicht: 0 Pt.	erreicht: 10 Pt.
Geld	Schlechter Umgang mit Geld (Schulden): 0 Pt.	Kommt den finanziellen Verpflichtungen nach, z.B. mit Rückstellungen: 5 bis 10 Pt.
Legalverhalten	neue Delikte: 0 Pt.	keine Delikte: 10 Pt.
Umgang mit Suchtmitteln	massiver Suchtmittelkonsum (existenzgefährdend): 0 Pt.	mässiger bis kein Suchtmittelkonsum: 5 bis 10 Pt.
Erzieherisches Milieu (bis 18-jährig)	schwach: 0 Pt.	gut funktionierend: 10 Pt.
Beziehungen	schwaches Beziehungsnetz (entwicklungshemmend): 0 Pt.	gutes Beziehungsnetz (entwicklungsfördernd): 5 Pt.
Praktische Lebensbewältigung (eigenverantwortl. Handeln, Zuverlässigkeit, Ordnungssinn)	nicht altersentsprechend: 0 Pt.	altersentsprechend: 5 Pt.
Freizeitgestaltung	Freizeit unstrukturiert, konsumorientiert: 0 Pt.	ausgewogene Freizeitgestaltung: 5 Pt.

Die ergriffene Maßnahme zur sozialen Integration kann mit einer Gesamtpunktzahl von 50 als erfolgreich betrachtet werden.

2.3.3 Leistungsverträge

2.3.3.1 Zum Modell

Grundsätzliches zum Modell findet sich in Ziffer 1.2.3 Kerninhalt der Leistungsverträge sind die Umschreibung der Leistungen, Leistungsvorgaben, die Abgeltung sowie Bestimmungen über Controlling, Aufsicht und Sanktionen bei Nichteinhalten der Vertragsbestimmungen bzw. der Vorgaben.¹⁴³ Leistungsverträge bedürfen nach schweizerischer Rechtsauffassung in der Regel einer Rechtsgrundlage in einem Gesetz. Die Leistungsverträge können neben Leistungsvorgaben auch Wirkungsziele enthalten. Die Zielvorgabe erfolgt in der Schweiz zur Zeit meist nicht in einem eigentlichen Zielvereinbarungsprozess, sondern autoritär durch die auftraggebende Behörde, gestützt auf gesetzliche Vorgaben oder übergeordnete Leitbilder.

2.3.3.2 Beispiel: Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Zürich¹⁴⁴

Im Rahmen des Verwaltungsreformprojekts „wif!“ im Kanton Zürich soll im Projekt „wif!31“ eine umfassende Restrukturierung der Jugendhilfe im Kanton Zürich stattfinden. Das Projekt steht unter der Leitung des Amtes für Jugend und Berufsberatung (AJB) und wird von der Hochschule für Soziale Arbeit Zentralschweiz in Luzern und von der Hochschule für Soziale Arbeit Zürich begleitet. Das Projekt geht von folgender Neudefinition der Jugendhilfe aus: „Subsidiäre Sozialisations- und Bildungsleistungen mit stützendem, ergänzendem und ersetzendem Charakter gegenüber den sogenannten regulären Systemen Familie, Schule, Berufsbildung, Arbeit, informelle Gruppen und Freizeitorganisationen“¹⁴⁵. Es wurde ein Leistungsraster erarbeitet, der – grob gegliedert nach den Bereichen Familie, Schule, Beruf/Arbeit und jugendspezifische Sozialisationsfelder – die von der öffentlichen Hand zu erbringenden subsidiären Sozialisations- und Bildungsleistungen beschreibt. Zu jeder Leistung wurde zudem ein Leistungsblatt geschaffen, welches

143 Vgl. z.B. Artikel 63 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) des Kantons Bern.

144 Kontakt: Amt für Jugend und Berufsberatung, Schaffhauserstrasse 78, CH-8090 Zürich, Tf. +41 1 259 51 34; Projektleiterin: Regula Bohny, Tf. +41 1 259 52 96, Regula.Bohny@bid.zh.ch

145 *Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich: Reform der Kinder- und Jugendhilfe. Bericht zur Vernehmlassung; Zürich 2000, S. 7.*

diese definiert. Auf der Basis des Leistungsrasters und der standardisierten Leistungsblätter sollen künftig vom Amt für Jugend und Berufsberatung oder von dessen dezentralen Jugendhilfezentren mit den Leistungserbringern Leistungsverträge abgeschlossen werden.¹⁴⁶

Ein Teil dieser Leistungsblätter weist durchaus auch Ziele auf der Wirkungsebene auf, allerdings eher im Bereich Impact als im Bereich Outcome. Nachfolgend werden zwei Beispiele wiedergegeben:

Beispiel 1: Leistung S100 „Beratung im schulischen Kontext“¹⁴⁷

Kurzbeschreibung:

Unterstützung von Lehrern, Schulbehörden usw. bei der Bewältigung von individuellen und kollektiven Problemen durch Beratung/Interventionen gegenüber Einzelnen und in Schulklassen.

Beabsichtigte Wirkung/Ziele:

Die Leistungsempfänger/innen sind in der Lage, das Zusammenleben und Zusammenarbeiten in der Schulklasse und/oder im Umfeld der Schule wieder selbständig zu gestalten und auftauchende Konflikte zu bearbeiten.

Beispiel 2: Leistung J101 „Mobile Jugendberatung“¹⁴⁸

Kurzbeschreibung:

Kontakt- und Beratungsangebot für Jugendliche mit mobiler Infrastruktur (Bus) in unmittelbarer Nähe kritischer Treffpunkte (Szene, Gasse).

Beabsichtigte Wirkung/Ziele:

- Stärkung des individuellen Selbstwertgefühls der einzelnen Jugendlichen
- Stärkung von Eigenständigkeit und Selbstentscheidungskraft
- Stärkung einer positiv definierten Gruppenidentität und der entsprechenden Dynamik
- Förderung von Freundschaft und Solidarität

146 Vgl. *Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich: Reform der Kinder- und Jugendhilfe. Bericht zur Vernehmlassung; Zürich 2000, S. 9 ff.*

147 *Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich: Reform der Kinder- und Jugendhilfe. Bericht zur Vernehmlassung; Beilage2: Ausgewählte Leistungsblätter; Zürich 2000.*

148 *Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich: Reform der Kinder- und Jugendhilfe. Bericht zur Vernehmlassung; Beilage2: Ausgewählte Leistungsblätter; Zürich 2000.*

- Durchbrechen destruktiver Prozesse in der Gruppe/Szene
- Durchbrechen von Abhängigkeitsverhältnissen
- Kontakte zu anderen Gesellschaftsbereichen (Schule, Arbeitswelt, Familie, andere Freizeitaktivitäten) sichern und/oder herstellen
- Bessere Bewältigung von praktischen Lebensfragen (Wohnen, Schulprobleme, Stellensuche, Versicherung, Umgang mit Geld, Umgang mit Ämtern usw.)
- Präventive Wirkung auf physische und psychische Gesundheit
- Frühzeitiges Orten kritischer Treffpunkte, seismographisches Aufspüren von Trends und Entwicklungen in den Szenen
- Prävention gegen Belästigungen, Immissionen, Sachbeschädigungen usw.
- Entschärfung von Interessenkonflikten und gegenseitige Verständigung

Zum Konzept wurde im Jahr 2000 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Erste Pilotprojekte sollen im Verlauf des Frühjahrs und Sommers 2001 gestartet werden. Praktische Erfahrungen bestehen demzufolge noch keine.

2.3.3.3 Beispiel: Leistungsauftrag zwischen dem Kanton Schwyz und dem Verein für Ehe-, Sexual- und Schwangerschaftsberatung¹⁴⁹

Das nachfolgende Beispiel bewegt sich im Grenzbereich von sozialer Arbeit und Gesundheitsvorsorge. Das Amt für Gesundheit und Soziales Kanton Schwyz ist seit 1. Januar 2001 ein Pilotamt im Rahmen des Verwaltungsreformprojekts (WOV) des Kantons Schwyz. Im Rahmen des WOV-Versuchs hat der Regierungsrat des Kantons Schwyz¹⁵⁰ mit dem Verein für Ehe-, Sexual- und Schwangerschaftsberatung (VESS) einen Leistungsvertrag geschlossen. Der Leistungsvertrag umfasst eine Produktsteuerung, d.h. er fasst die vom Verein im Auftrag des Kantons Schwyz zu erbringenden Leistungen in die Produkte „Ehe- und Paarberatung“ (Teilprodukte: „Paar- und Eheberatung“, „Trennungs- und Scheidungsberatung“, „Prävention“) und „Sexual- und Schwangerschaftsberatung“ (Teilprodukte: „Sexualberatung“, „Schwangerschaftsberatung“, „Prävention“) zusammen.

Der Leistungsvertrag enthält auch Ziele bezüglich der zu erreichenden Wirkungen, so namentlich die „Verminderung von ungewollten Schwanger-

149 Kontakt: Amt für Gesundheit und Soziales Kanton Schwyz, Bahnhofstrasse 15, CH-6430 Schwyz, Tf. +41 41 819 16 66, Projektleiter: Beat Planzer, Tf. +41 41 819 16 66, beat.planzer@sz.ch

150 Kantonsregierung.

schaften und Ehescheidungen durch gezielte Präventionsmaßnahmen“. Die Indikatoren zu den einzelnen Produkten lassen allerdings offen, wie die Erreichung dieses Wirkungsziels gemessen bzw. beurteilt werden soll. Da der Vertrag erst seit 1. Januar 2001 in Kraft ist, bestehen noch keine Erfahrungen.

2.3.3.4 *Beispiel: Contact Netz, Berner Gruppe für Jugend-, Eltern und Suchtarbeit*¹⁵¹

Die private Institution Contact Netz, Gruppe für Jugend-, Eltern- und Suchtarbeit nimmt im Auftrag des Kantons Bern im gesamten Kantonsgebiet Aufgaben im Grenzbereich von Jugend- und Elternberatung sowie von Suchtprävention und Suchtherapie an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen wahr. Zwischen dem Kanton Bern (Gesundheits- und Fürsorgedirektion) und dem Contact Netz besteht ein Leistungsvertrag. Dieser baut auf einem Produktkatalog¹⁵² auf. Die Produkte sind in den vier Produktgruppen „Beratung und Therapie“, „Arbeit und Wohnen“, „Schadens- und Risikoverminderung“ und „Medizin“ zusammengefasst. Der Produktkatalog basiert auf übergeordneten Zielsetzungen.

Beispiel: Übergeordnete Zielsetzungen der Produktgruppe „Beratung und Therapie“¹⁵³

In Bezug auf die Klientinnen:

- Förderung der persönlichen Entwicklung und der sozialen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen
- Steigerung der Selbstreflexion und des Problembewusstseins
- Steigerung der Problembearbeitungskompetenzen und der Selbstständigkeit von Klient/innen und deren Umfeld (Eltern, Schule, Lehrbetrieb) in unterschiedlichen Belangen
- Motivation für abstinenzorientierte Entwicklungsschritte
- Entwicklung von Handlungsalternativen zum problematischen Verhalten und Umsetzung entsprechender Schritte
- Stabilisierung und Verbesserung der psychischen Befindlichkeit und der sozialen Integration von drogenabhängigen Menschen

151 Kontakt: Contact Netz, Berner Gruppe für Jugend-, Eltern- und Suchtarbeit, Postfach, CH-3000 Bern 23, Tf. +41 31 378 22 20, jakobhuber@contact-bern.ch; oder Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Herrn Dr. Rudolf Gerber, Rathausgasse 1, CH-3011 Bern, Tf. +41 31 633 78 01, rudolf.gerber@gef.be.ch

152 *Contact Netz*: Produktebuch Basisdienste; Ausgabe 2000/II; Bern 2000.

153 *Contact Netz*: Produktebuch Basisdienste; Ausgabe 2000/II; Bern 2000, S. 10 f.

- Materielle Existenzsicherung: Erreichen oder Erhalten der Schuldenfreiheit

In Bezug auf die Gesamtgesellschaft:

- Steigerung des Wissens und des Problembewusstseins in der Öffentlichkeit in Bezug auf jugend- und suchtspezifische Themen
- Förderung von Toleranz und Verständnis für drogenabhängige Menschen und deren Anliegen in der Öffentlichkeit; Verminderung sozialer Ausgrenzung
- Frühzeitiges Wahrnehmen und Aufgreifen neuer Tendenzen und Zielgruppen
- Reduktion der durch Drogenmissbrauch entstehenden gesellschaftlichen Kosten

Das Contact Netz verfügt über einen eigenen wissenschaftlichen Dienst. Seit 1999 wird über alle an das Contact Netz angeschlossenen Stellen ein flächendeckendes Controlling geführt. Dieses ist noch im Aufbau und ist vorwiegend ein Leistungs- und Kostencontrolling. Die Erfüllung der Wirkungsziele wird zur Zeit nicht überprüft.

2.3.4 Wirkungsorientierte Einzelprojekte und -programme

2.3.4.1 Grundsätzliches zum Modell

Mit Programmsteuerung soll ein bestimmtes Ziel durch ein zeitlich befristetes Programm erreicht werden. Solche Programme weisen meist die Form von Projekten auf. Für das Programm wird ein Gesamtbudget bereitgestellt. Oft wird die Durchführung des Programms mittels Leistungsvertrag Dritten überlassen. In diesen Fällen verbindet sich die Programmsteuerung mit dem Instrument des Leistungsvertrags.

2.3.4.2 Beispiel: Wirkungsorientierte Suchtprävention im Kanton Bern¹⁵⁴

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern hat vor einigen Jahren im Bereich der Suchtprävention, namentlich im Bereich der Suchtprävention bei Kindern, Reformbedarf festgestellt. Heute wird diese Prävention von vier sog. PLUS-Fachstellen sowie von einigen weiteren privaten Anbietern sichergestellt. Diese Anbieter werden vom Kanton subventioniert. Die Überprüfung des heutigen Modells hat namentlich ergeben, dass „der Notwendigkeit einer langfristig angelegten

¹⁵⁴ Kontakt: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Abteilung Suchtfragen und Gesundheitsförderung, Rathausgasse 1, CH-3011 Bern, Tf. +41 31 633 78 76

und zielorientierten Präventionsarbeit zu wenig Rechnung getragen wird¹⁵⁵ und „der Qualität der erbrachten Leistungen und den damit erzeugten Wirkungen zu wenig Beachtung geschenkt wird“¹⁵⁶. Die Wirkungsorientierung und die inhaltliche und strukturelle Steuerung der Suchtprävention sollen deshalb verstärkt werden. Dazu sollen künftig neben einer kontinuierlichen Grundversorgung wirkungsorientierte Projekte eingesetzt werden. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion hat für die Suchtprävention im Kanton Bern folgendes übergeordnetes Wirkungsziel formuliert:

„Die Verhinderung des Entstehens von Suchtverhalten und das Erkennen und Vermindern von bereits bestehenden oder sich abzeichnenden Suchtverhalten.“¹⁵⁷

Die Programme bzw. Projekte gehen von einem identifizierbaren Suchtproblem aus, haben klar definierte Zielgruppen, einen Anfangs- und einen Endtermin sowie eine nachweisbare Wirkung. Zur Sicherung von Qualität und Wirksamkeit sollen künftig alle suchtpreventiven Tätigkeiten regelmäßig evaluiert werden.

Das neue Konzept soll in einer Pilotphase in den Jahren 2000 und 2001 getestet werden. Für die Erprobung von wirkungsorientierten Projekten wurden folgende fünf Schwerpunktbereiche (Problemfelder) ausgewählt:¹⁵⁸

- Steigender Alkoholkonsum von Schulkindern
- Steigender Tabakkonsum von Schulkindern
- Riskantes Konsumverhalten von Kindern und Jugendlichen bei Alkohol und illegalen Suchtmitteln
- Medikamentenmissbrauch von Frauen
- Essstörungen bei Mädchen und jungen Frauen

155 *Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern: Wirkungsorientierte Suchtprävention im Kanton Bern. Konzept 2000/2001; Bern 1999, S. 5.*

156 *Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern: Wirkungsorientierte Suchtprävention im Kanton Bern. Konzept 2000/2001; Bern 1999, S. 5.*

157 *Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern: Wirkungsorientierte Suchtprävention im Kanton Bern. Konzept 2000/2001; Bern 1999, S. 1 und 9.*

158 *Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern: Wirkungsorientierte Suchtprävention im Kanton Bern. Konzept 2000/2001; Bern 1999, S. 17.*

Die Problembereiche wurden mit einem Grobziel versehen und hinsichtlich der Mittelzuteilung (Anteil am Gesamtbudget) gewichtet.¹⁵⁹

Problem	Ziel	Zielgruppe	Mittel in Prozent
Steigender Alkoholkonsum von Schulkindern	Verhinderung des Einstiegs	nicht trinkende Schulkinder zwischen 12 und 15	30%
steigender Tabakkonsum von Schulkindern	Verhinderung des Einstiegs	nicht rauchende Schulkinder zwischen 12 und 15	30%
riskanter Konsum von Alkohol und illegalen Suchtmitteln	Reduktion des Risikokonsums	jugendliche Konsumierende von Alkohol und illegalen Drogen zwischen 16 und 20	20%
Medikamentenmissbrauch von Frauen	Verhinderung des Übergangs von medizinisch indiziertem Konsum zu Missbrauch	medikamentenkonsumierende Frauen zwischen 40 und 50	10%
Essstörungen bei Frauen	Verhinderung des Entstehens	Mädchen und junge Frauen zwischen 12 und 20 ohne Essstörungen	10%

Das Programm wird nun in den Jahren 2002 bis 2005 umgesetzt werden.¹⁶⁰ Für das gesamte Programm steht ein Budget von insgesamt 12 bis 14 Mio. Schweizerfranken zur Verfügung.

¹⁵⁹ Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern: Wirkungsorientierte Suchtprävention im Kanton Bern. Konzept 2000/2001; Bern 1999, S. 16.

¹⁶⁰ Vgl. „Der Bund“ vom 25. August 2001, S. 33.

2.3.5 Das neue, wirkungsorientierte Berner Sozialhilfegesetz: Ansatz zu einem Gesamtmodell?

2.3.5.1 Das neue Sozialhilfegesetz im Kanton Bern^{161, 162}

Der Grosse Rat¹⁶³ des Kantons Bern hat am 11. Juni 2001 das neue Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) beschlossen, welches am 1. Januar 2002 in Kraft tritt. Das Sozialhilfegesetz regelt neben der Sozialhilfe im engeren Sinn (persönliche und wirtschaftliche Hilfe zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz) die Altenhilfe, die Jugendhilfe, die Betreuung von Asylsuchenden sowie die berufliche Integration, soweit diese nicht durch das Bundesrecht geregelt wird.

Das neue Gesetz zeichnet sich insbesondere durch Folgendes aus:

- Das Gesetz wurde von Beginn weg wirkungsorientiert konzipiert. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass das Gesetz selbst Wirkungsziele festlegt¹⁶⁴ und dass das Gesetz die Pflicht zur Evaluation für verschiedene Behörden bzw. Träger festlegt (Evaluationsklauseln)¹⁶⁵.
- Im Gesetz wird ein System und ein Verfahren der Zielfestlegung über alle Stufen verankert. Die Kantonsregierung legt im Rahmen der Wirkungsziele des Gesetzes die strategischen Ziele fest. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion konkretisiert im institutionalisierten Dialog mit den Gemeinden und den Fachverbänden diese Zielsetzung, plant und koordiniert das Leistungsangebot und sorgt für dessen Umsetzung. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion kauft teilweise selbst Leistungen bei öffentlichen oder privaten Trägern ein. Dazu schließt sie mit diesen Leistungsverträge, in welchen qualitativ und quantitativ überprüfbare Ziele, der Kostenrahmen sowie das Controlling festgelegt werden. Letztlich können mit den Hilfeempfängerinnen und -empfängern Zielvereinbarungen geschlossen, d.h. persönliche Etappenziele festgelegt werden.
- Das Gesetz arbeitet auch mit Leistungsanreizen. Sie können einerseits in den Leistungsverträgen mit den Trägern festgelegt werden

161 Kontakt: Sozialamt des Kantons Bern, Frau Regula Unteregger, Rathausplatz 1, CH-3011 Bern, Tf. +41 31 633 78 10, regula.unteregger@gef.be.ch

162 Vgl. zum neuen Sozialhilfegesetz in kurzer Form auch *Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern: Was bringt das neue Sozialhilfegesetz des Kantons Bern?* Broschüre zum Vernehmlassungsverfahren April – Juni 2000, Bern 2000.

163 Kantonsparlament.

164 Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG).

165 Artikel 5, 14 Buchstabe e, 64 und 73 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG).

(im Sinne von Bonus/Malus). Andererseits schafft das Gesetz eine ganze Reihe von direkten Anreizen für die Hilfeempfängerinnen und -empfänger.

Das neue bernische Sozialhilfegesetz ist in seiner Art in der Schweiz einmalig. Andere Kantone, die in den letzten Jahren ihre Sozialhilfegesetzgebung einer Revision unterzogen haben, gingen von konventionellen Ansätzen aus.

Die Arbeiten zur Umsetzung des Gesetzes sind bereits auf Hochtouren angelaufen. Im Hinblick auf die Wirkungsorientierung der sozialen Arbeit interessant ist das Bestreben, im Bereich der individuellen Sozialhilfe (Leistungen der Sozialdienste der Gemeinden) für das gesamte Kantonsgebiet (d.h. für alle 400 Gemeinden) ein standardisiertes Controlling einzuführen. Dieses Controllingsystem soll die bestehenden, bundesrechtlich vorgeschriebenen Statistiken ergänzen und vor allem die Frage der Erfüllung der Wirkungsziele abdecken. Das Konzept umfasst im Bereich der individuellen Sozialhilfe, ausgehend vom Hauptziel „wirtschaftliche und soziale Integration“ folgende Wirkungsziele (z.T. impact-, z.T. outcome-orientiert):

- Akzeptanz im Umfeld
- Existenzsicherung
- Ablösung
- Zielorientierte Entwicklung
- Autonomie
- Ressourcenaktivierung
- Prävention

Die jährlichen Erhebungen sollen anhand von einfachen Fragebögen und Checklisten erfolgen, die auch für kleine und mittlere Sozialdienste mit verhältnismäßig wenig Aufwand verwendet werden können. So wird beispielsweise die Akzeptanz im Umfeld („Das gesellschaftliche Umfeld ist überzeugt, dass der Sozialdienst wirtschaftlich arbeitet und sinnvoll handelt“) sowohl durch Befragung der örtlichen Parteispitzen wie auch durch Selbsteinschätzung der Leitung der Sozialdienste ermittelt. Durch die flächendeckende Erhebung im ganzen Kantonsgebiet sollen aussagekräftige Trends ersichtlich werden.

Das Konzept befindet sich gegenwärtig bei einigen ausgewählten Gemeinden in der Testphase.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Da die Unterlagen für die Pilotphase auf Grund von Pretests bereits wieder leicht modifiziert wurden, kann nicht auf bestimmte amtliche Unterlagen referenziert werden.

2.3.5.2 Das Steuerungsmodell NEF SOLL der Kantonsverwaltung¹⁶⁷

Das bernische Kantonsparlament hat im September 2000 beschlossen, für die bernische Kantonsverwaltung flächendeckend eine NPM-Steuerung¹⁶⁸, das Steuerungsmodell NEF SOLL einzuführen.¹⁶⁹ Das Steuerungsmodell zeichnet sich u.a. dadurch aus, dass das Kantonsparlament die Verwaltung künftig primär über Produktgruppenbudgets steuern wird. Auf Stufe Produktgruppe werden Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren ausgewiesen. Ab 1. Januar 2004 soll auch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern nach dem neuen Steuerungsmodell geführt werden.

2.3.5.3 Ansatz zu einem wirkungsorientierten Gesamtmodell?

Für den Kanton Bern zeichnet sich künftig im Bereich der Sozialhilfe bzw. der sozialen Arbeit ein Gesamtmodell der wirkungsorientierten Steuerung ab:

- Das Kantonsparlament steuert die Gesundheits- und Fürsorgedirektion mit Produktgruppenbudgets.
- Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion steuert
 - die Leistungen der Gemeinden über vereinbarte Ziele und über ein standardisiertes (Wirkungs-)Controlling,
 - die anderen öffentlichen und privaten Träger über Leistungsverträge.
- Die Sozialbehörden der Gemeinden steuern die Sozialdienste wiederum mit einem NPM-Steuerungsmodell.

Für gezielte Schwerpunktprojekte wird zudem das Instrument der Programmsteuerung eingesetzt.¹⁷⁰

Ob sich für den Kanton Bern letztlich in der Praxis wirklich ein derartiges, idealtypisches Modell der Gesamtsteuerung ergeben wird, und ob damit eine genügende wirkungsorientierte Steuerung erreicht werden kann, wird sich noch zeigen müssen. Eine gewisse Gefahr besteht derzeit nämlich darin, dass das System der sozialen Arbeit im Kanton Bern durch eine Anhäufung von verschiedenen, über die jeweilige Hierarchieebene hinaus wirkenden Steuerungsinstrumenten bzw. Zielvereinbarungsprozessen übersteuert wird.

167 Kontakt: Gesamtprojekt: Projekt NEF 2000, Finanzverwaltung des Kantons Bern, Münsterplatz 12, CH-3011 Bern, Tf. +41 31 330 15 30, nef@fin.be.ch; Sozialbereich: Sozialamt des Kantons Bern, Frau Regula Unteregger, Rathausplatz 1, CH-3011 Bern, Tf. +41 31 633 78 10, regula.unteregger@gef.be.ch

168 Vgl. dazu oben Abschnitt 2.3.1

169 Vgl. dazu Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000.

170 Vgl. auch Artikel 73 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG).

2.4 Niederlande Überblick: Trends hinsichtlich Nachfrage-Steuerung und Ergebnisfinanzierung

2.4.1 Einleitung

Die schnellen Entwicklungen des niederländischen Trends hin zu mehr Marktwirtschaft seit Mitte der 80-er Jahre spiegeln ein internationales Phänomen wieder, haben aber auch mit der aktuellen Geschichte des niederländischen Wohlfahrtsstaates zu tun. Im Jahre 1986 beurteilte der schwedische Soziologe Therborn die niederländische Sozialplanung als „... das vielleicht spektakulärste Beispiel einer danebengehenden Arbeitsmarktplanung in der westlichen Welt“. Zu Anfang der 80-er Jahre waren die Zahlen bei der Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit in den Niederlanden zu Rekordhöhen emporgeschwollen. Der Ausdruck *dutch disease* machte in Wirtschaftshandbüchern als Beispiel eines unbezahlbaren und völlig aus dem Ruder gelaufenen Wirtschaftsstaates Furore.

Zehn Jahre später, im Jahre 1997 sprach der Präsident der Französischen Nationalbank vom *dutch miracle*, gekennzeichnet von Stellenwachstum, Arbeitsmarkterneuerung, Erneuerung der Sozialplanung, steuerlicher *correctness* und von sozialem Konsens.¹⁷¹ Die sehr einschneidende Krise im niederländischen Wohlfahrtsstaat schuf die Voraussetzungen für einen radikalen politischen Bruch, gekennzeichnet durch (1.) Sparmaßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Unterricht und Kultur, Wohlfahrt, Sozialhilfe und dergleichen, (2.) Lohnmäßigung, (3.) die Förderung der Rendite bei Betrieben durch steuerliche Maßnahmen, (4.) die Schaffung von Arbeitsplätzen, (5.) die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und (6.) die Einführung der Steuerungsinstrumente Wettbewerb, Deregulierung und dergleichen, um die Effizienz der Öffentlichen Hand und der öffentlich finanzierten Dienstleistungen zu fördern.

Bekanntlich wurde diese politische Planung durch einen breiten gesellschaftlichen Konsens gestützt („Polder Modell“), der durch einen „Austausch“ unterschiedlichster Interessen hergestellt wurde. Beispielsweise wurden Lohnsenkungen gegen die Schaffung von Arbeitsplätzen „eingetauscht“. Der Erfolg der neuen Staatssteuerung blieb nicht auf den Wirtschaftsbereich beschränkt. Auch im Gesundheitswesen und im Sozialbereich wurde der Ruf nach einem Ersetzen von Bürokratie durch den Markt immer lauter. Mit der Einführung des Marktmechanismus als Steuerinstrument kamen auch Prinzipien der nachfrage-orientierten

171 Visser, J./Hemerijck, A: A Dutch Miracle. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands. Amsterdam University Press, Amsterdam 1997.

Steuerung und der Outcome-Finanzierung in Mode. Diese Art von Planung und Steuerung wird zur Zeit in nahezu allen Bereichen der Gesellschaft angewandt, allerdings nicht nur mit positiven Resultaten.

Letztlich wird seit mehreren Jahren von den Verwaltungsstellen, Versicherungen und den beteiligten gesellschaftlichen Einrichtungen in den Niederlanden an einer Modernisierung der Altenhilfe gearbeitet. Die Realisierung dieser Modernisierung wurde vom Parlament zu einem „großen Projekt“ ausgerufen. Einer der Gründe hierfür besteht in der Vermutung, dass die Überalterung der niederländischen Bevölkerung mit einem starken Wachstum der Zahl an Senior/-innen einhergeht, die von Hilfe abhängig sind. Bislang resultieren hieraus leider noch keine Beispiele von wirkungsorientierter Steuerung in der Altenhilfe.

2.4.1.1 Marktmechanismus, Deregulierung und Reform der Gesetzgebung

Ein interessantes Beispiel für die neue gesellschaftspolitische Kultur in den Niederlanden ist das Projekt, mit dem der niederländische Staat 1994 begann: Das Projekt „Marktmechanismus, Deregulierung und Qualität der Gesetzgebung“ (Marktwerking, Deregulering en wetgevingskwaliteit – MWD)¹⁷². Im Mittelpunkt der Operation „Marktmechanismus, Deregulierung und Qualität der Gesetzgebung“ steht eine Verbesserung des Wettbewerbs sowie eine Beseitigung möglicher Behinderungen durch die Gesetzgebung. Das zugrunde liegende Ziel besteht in einer besser funktionierenden Wirtschaft, wodurch Wohlfahrt und Arbeitsmöglichkeiten steigen. Zwischen Gesetzgebung und Volkswirtschaft besteht eine Wechselwirkung. Aus diesem Grund wurden die juristischen und wirtschaftlichen Aspekte des MWD-Projektes kombiniert¹⁷³. Soweit es die Durchführung von staatlichen Aufgaben betrifft, strebt die niederländische Regierung ein Gleichgewicht zwischen den intrinsischen Werten des Regierungshandelns einerseits und den Vorteilen des Marktmechanismus und des Wettbewerbs andererseits an.

Die Entwicklung in der *niederländischen Sozialarbeit* zeichnet sich dadurch aus, dass ein vielseitiger, multidisziplinärer und zielorientierter Ansatz vorherrscht. Man arbeitet unter einer straffen Führung durch Po-

172 <http://www.ez.nl/home.asp?page=/beleid/home_ond/projmarktwerking_home.htm>.

173 In einem Bericht aus dem Jahre 1999 (Regulatory reform in the Netherlands) stellt die OECD heraus, dass „der Prozess der Erneuerung in der Gesetzgebung in den Niederlanden zu einem Wachstum der wirtschaftlichen Effizienz, zu einer Förderung von Innovation und Flexibilität, durch niedrigere Preise mit größeren Wahlmöglichkeiten zu einer Besserstellung des Verbrauchers und zur Schaffung von Arbeitsplätzen geführt hat“.

litik und Verwaltung in Projekten. Dieser konzentrierte Einsatz menschlichen Kapitals auf einen gut abgegrenzten Bereich innerhalb eines straffen Zeitrahmens verhindert, dass Anpassungsprozesse „ausfransen“ und zu lange dauern. Dadurch kommen neue Lösungen und Instrumente rasch zum Tragen. Erfolgsformeln aus einem Bereich können in andern Bereichen eingesetzt werden, so dass Lösungen nicht immer neu erdacht werden müssen.

In die MDW-Operation werden auch die sogenannten freien Berufe eingeschlossen (Anwälte, Ärzte, Makler, Fluglotsen usw.). Dies bedeutet konsequent weitergedacht, dass auch die professionelle Autonomie des Sozialarbeiters zur Disposition gestellt wird. Die MDW-Arbeitsgruppe streicht heraus, dass bei dieser Art von Berufen „der Wissensrückstand bei dem Kunden („asymmetrische Information“) an die Zuverlässigkeit und Professionalität des Freiberuflers hohe Anforderungen stellt. Traditionell wird die Qualität der Dienstleistung durch (Selbst-)Regulierung gewährleistet. Seit Anfang der 90-er Jahre des letzten Jahrhunderts jedoch wird auch die Alternative einer stärkeren Marktorientierung untersucht“. Im Sinne der MDW-Operation steht bei diesen Berufen die Frage im Mittelpunkt, „ob die rechtlich geschützte Position dieser Berufsgruppe noch notwendig und verhältnismäßig ist und ob Wettbewerb nicht unnötig beschränkt wird.“ Konkret bedeutet dies, dass unterschiedlichste (ethische und methodische) Fragestellungen, die traditionell innerhalb des professionellen Diskurses erörtert wurden, nun über Verträge und dergleichen von externen Auftraggebern bestimmt werden.

2.4.1.2 Gutscheine und personengebundene Budgets

Die MDW-Operation hat stark auf den Sozialhilfereich Einfluss genommen, weil man sich für einen größeren Einfluss des Kunden als Verbraucher stark gemacht hat. Neben der Förderung des Wettbewerbs zwischen den Einrichtungen (Anbietern von Fürsorge- und Pflege-Leistungen) möchte man auch, dass der/die Klient/in selber mehr Mittel in die Hände bekommt, um eigenständig die (finanzielle) Regie seiner Für- bzw. Selbstsorge zu übernehmen. Die Qualität der öffentlichen Dienstleistung kann entsprechend der MDW-Arbeitsgruppe dadurch verbessert werden, dass man das Angebot stärker auf die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger/innen abstimmt. Ein wichtiges Mittel hierbei ist, dass man den Bürgern/innen eine zentrale Rolle bei der Auswahl zwischen den unterschiedlichen Anbietern öffentlicher Dienstleistungen und bei der Finanzierung der öffentlichen Dienstleistung zubilligt. Bürger/innen können dann als Verbraucher (*consumenten*) der

(öffentlichen) Dienstleistung selber zwischen Preis und Leistung abwägen, während die Anbieter der Dienstleistungen dazu angehalten werden, stärker die Präferenzen der Bürger/innen zu berücksichtigen. Die finanzielle Abhängigkeit von der Nachfrage fördert nach Ansicht des Ministeriums zudem eine effiziente Leistungserbringung bei den öffentlichen Diensten.

Ein Hindernis für die Einführung der Nachfragefinanzierung bei öffentlichen Dienstleistungen könnte in den möglichen negativen Auswirkungen auf die Kaufkraft und die Zugänglichkeit liegen. Für die MDW-Arbeitsgruppe sind *Gutscheine* und *personengebundene Budgets* Instrumente, mit denen die öffentliche Finanzierung an die Nachfragefinanzierung gekoppelt wird, und die in der Folge mögliche Optionen zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Dienstleistung bieten. Der Einsatz dieser Instrumente erhöht die Ausrichtung der Anbieter öffentlicher Dienste auf die Bedürfnisse der Verbraucher/innen und Bürger/innen hin. Darüber hinaus bieten diese Instrumente die Möglichkeit, die Beziehung zwischen Staat und Anbieter zu deregulieren, ohne dass hierdurch die Kaufkraft oder die Zugänglichkeit der Einrichtungen gefährdet werden. Die Entwicklung von einer angebots- hin zu einer nachfrageorientierten Finanzierung geht auch einher mit einem breiteren gesellschaftlichen Trend hin zu Individualisierung und Flexibilisierung¹⁷⁴.

Bei der Finanzierung der Dienstleistungen durch die öffentliche Hand stehen dem Staat unterschiedliche Finanzierungsformen zur Verfügung. Nachfolgende Idealtypen wurden hierbei seitens der MDW-Arbeitsgruppe unterschieden.

Angebotsfinanzierung:

- *Input-Finanzierung*: Bei der Input-Finanzierung werden die Einrichtungen auf der Grundlage einer Kalkulation der zu erwartenden Kosten gefördert. Dadurch sind die Kosten der Einrichtung unabhängig vom Umfang und Qualität der Dienstleistung. Der Staat versucht mit Hilfe der Gesetzgebung eine Dienstleistung zu erzwingen, die in Übereinstimmung mit den gesellschaftlichen Präferenzen und den verfügbaren Mitteln steht.

174 Aus: MDW, Startnotitie vouchers en persoonsgebonden budgetten (Startnote Gutscheine und personengebundene Budgets), Seite 14, <http://www.ez.nl/beleid/home_ond/projmarktwerking/publicaties/kst46889.pdf>.

- *Outcome-Finanzierung*¹⁷⁵: Bei der Outcome-Finanzierung wird die Förderung direkt an die vom Bürger/in abgerufene Anzahl der Dienstleistungen geknüpft. Die Einrichtung bekommt somit einen Anreiz, möglichst viele Produkte zu verkaufen (in gewisser Hinsicht könnte man hier von Throughput sprechen, aber in den Planungspapieren spricht man oft von Outcome).
- *Ein der Person folgendes Budget*: Die Förderung für den Anbieter der öffentlichen Dienstleistung ist abhängig von der Zahl der Leute die sich melden, diese öffentliche Dienstleistung zu nutzen. Wenn die Nutzer aus unterschiedlichen Anbietern auswählen können und die anbietenden Einrichtungen die Freiheit haben, ihr Dienstleistungsangebot gegenüber den Wünschen der Nutzer anzupassen, werden auf diese Weise innerhalb eines Systems der Angebotsfinanzierung in Form eines Marktmechanismus wichtige Elemente der nachfrageorientierten Finanzierung eingebaut.

Nachfrageorientierte Finanzierung:

- *Gutscheine*: Die Bürger/innen empfangen auf der Grundlage einer sogenannten „Indizierung“¹⁷⁶ einen Wertgutschein, der bei Anbietern eingelöst werden kann, die eine Reihe von Mindestvoraussetzungen erfüllen. Die Einkünfte der Anbieter hängen von der prognostizierten Menge an Dienstleistungen und den hierfür berechneten Preisen ab. Die Bezahlung der Anbieter erfolgt über die Verteilung von Gutschein-Guthaben unter den bezugsberechtigten Bürgern/innen. Die Verteilung erfolgt auf der Grundlage der Indizierung (und in Übereinstimmung mit den staatlichen Zielsetzungen). Eine besondere Gesetzgebung für die Anbieter (Budget-Regeln, Produktkennzeichen) ist nicht nötig.
- *Personengebundenes Budget (PGB)*: Die Bürger/innen empfangen auf der Grundlage einer Indizierung ein Budget, das grundsätzlich für die Anschaffung von bestimmten Gütern oder Diensten bestimmt ist. Ein PGB zeigt viele Übereinstimmungen mit den Gutscheinen. Ein wichtiger Unterschied besteht darin, dass ein personengebundenes Budget einen Barbetrag darstellt. Dies vergrößert die Ausgabefreiheit des/r Bürgers/in (welche/r nicht mehr auf die anerkannten Anbieter oder auf bestimmte Produkte beschränkt ist), während die finanzielle Beziehung zwischen Staat und anbietenden Einrichtungen wegfällt.

175 Der hier Verwendete Begriff „Outcome“ entspricht – wie auch die Berichterstatter aus den Niederlanden ausführen – nicht der in Abschnitt 1.2.1 vorgenommenen Definition. Es handelt sich hier wohl eher um Output. Der Begriff outcome lässt sich nur insofern „halten“ als dass schlechte impacts oder effects aus Sicht der Konsumenten zu nachlassender Nachfrage führen könnten.

176 Entspricht der Beurteilung von Art und Umfang der Bezugsberechtigung.

- *Kaufkraftunterstützung*: Bei dieser Form von Unterstützung werden alle Beschränkungen hinsichtlich der Ausgaben aufgehoben. Kaufkraftunterstützung kann auf der Grundlage individueller Indizierungen erfolgen (vergleichbar mit dem Vorschlag für die Integrationsförderungen für sozial Benachteiligte) oder einen allgemeinen Charakter haben (vergleiche den Vorschlag, einkommensabhängige Regelungen im Tausch gegen Steuersenkungen abzubauen)¹⁷⁷.

Das Instrument der Gutscheine passt nach Ansicht der MDW-Arbeitsgruppe sehr gut zu den gesellschaftlichen Tendenzen der Individualisierung und Flexibilisierung. Diese Tendenzen führen zu einer Verschiebung von objekt-gebundenen hin zu subjekt-gebundenen Fördermitteln und zu einer Öffnung der Märkte.

In den nachfrageorientierten Modellen definieren die Nutzer der sozialen Dienstleistungen die erwünschten Wirkungen auf der Einzelfallebene (Effects, Impacts), indem sie denjenigen Anbieter auswählen, der ihren individuellen Bedürfnissen am nächsten kommt. Über die Indizierungen sichert der Staat ab, dass auch seine outcome-Ziele angemessen berücksichtigt werden.

2.4.1.3 Öffentliche Ausschreibung

Der soziale Sektor entwickelt sich zum Teil hin in Richtung auf ein Marktgeschehen. Dabei muss man eigentlich von einem Pseudo-Markt sprechen, denn es sind immer noch die gleichen Partner, Förderinstanzen und Einrichtungen, welche nunmehr das Spiel der freien Marktwirtschaft spielen. Früher mussten die Wohlfahrtsverbände Arbeitspläne erstellen, auf deren Grundlage dann ihre Finanzierung bewilligt wurde. Dann kam die Periode der Etat- und Budget-Vereinbarungen, in welchen Leistungsabsprachen festgelegt wurden. In jüngster Zeit arbeitet man mit öffentlichen Ausschreibungen, auf deren Grundlage mehrere Einrichtungen Angebote vorlegen können und bei welchen auch territoriale Grenzen keine Rolle mehr spielen. Klienten/innen, Nachbarschaften, Bevölkerungskategorien und andere „Nachfrage-Partner“ bekommen nun vom Staat und aus privaten Quellen Finanzmittel zugeteilt, mit denen sie die Fürsorge- und Wohlfahrtsdienste sowohl der geförderten als auch der kommerziell betriebenen Einrichtungen „kaufen“ sollen. Damit werden qualifizierte Formen der Dienstleistung zunehmend unter

¹⁷⁷ Aus: MDW, Startnotitie vouchers en persoonsgebonden budgetten (Startnote Gutscheine und personengebundene Budgets), Seite 14-15, <http://www.ez.nl/beleid/home_ond/projmarktwerking/publicaties/kst46889.pdf>.

den Bedingungen des freien Wettbewerbs eingekauft. Der Nachfragepartner kann von konkurrierenden Anbietern Offerten einholen.

Anfangs führte die Einführung der marktwirtschaftlichen Prinzipien zu einer Fusionswelle. Floris¹⁷⁸ stellte jedoch heraus, dass „die Periode der Aufgabenerweiterung – und hiermit der Effizienzsteigerung – lokaler Organisationen ihrem Ende entgegen geht“. Nach seiner Ansicht nehmen die geförderten Organisationen zunehmend ihr Existenzrecht in die eigene Hand. So ist ein Streben nach eine Reduzierung der Abhängigkeit von Förderinstanzen auszumachen. Dies führt zu einer anderen Legitimierung im öffentlichen Bereich: „Nicht länger bestimmt der Staat das Existenzrecht der Unternehmung“. Die Legitimation der „Wohlfahrtsunternehmung“ wird durch die Marktverhältnisse bestimmt.

In jüngster Zeit wird stark mit der sogenannten *planungsgesteuerten Vertragsfinanzierung* gearbeitet. Dies impliziert unter anderem den Weg von *offenen und geschlossenen Ausschreibungen*, Standardisierung, die Messung der Leistungen und der Wirkungen, eine kaufmännische Buchführung sowie Geschäftsbeziehungen mit „mehreren Unternehmungen“. Die Wohlfahrtsunternehmungen haben eine hohe Autonomie und Eigenverantwortung und betreiben selber Marktforschung. Durch Monitoring werden die Daten aktualisiert. Der Einfluss des/r Bürgers/in wird durch Augenschein, Klientenräte und dergleichen gewährleistet. Das öffentliche Ausschreiben scheint auf örtlicher Ebene – so weit es die kommunale Zuständigkeit betrifft – zu einem neuen Trend zu werden. Immer mehr Wohlfahrtseinrichtungen lassen sich durch die kommunalen Verwaltungsinstanzen einladen und beteiligen sich an den Ausschreibungen. Das Ausschreiben zwingt beide Partner dazu, Outcome-Merkmale und Qualitätsanforderungen zu definieren und zu vergleichen sowie die Gestehungskosten für unterschiedliche Wohlfahrtsaufgaben zu berechnen.

Im Bereich des Ausschreibungswesens war in den vergangenen Jahren die Kinderbetreuung ein beliebtes Experimentierfeld. So hat beispielsweise die Gemeinde Haarlem in den Jahren 1997 bis 1999 eine Reihe der Aufgaben im Wohlfahrtsbereich einem kommerziellen Büro aus Den Haag anvertraut, nachdem 1996 die existierenden, öffentlich geförderten Einrichtungen in Haarlem dem Rotstift zum Opfer gefallen waren. Auf eine entsprechende Anzeige hin reagierten 17 Einrichtungen im Westen der Niederlande.

178 Floris, J.J.M.: Lokaal sociaal beleid. Vraag en aanbod in de sociale sector, in: Conferentiemap Lokaal sociaal beleid, Den Haag, 24. November 1999.

Das Submissionsverfahren erfordert eine hohe Transparenz: Zu Beginn des Verfahrens muss eine Leistungsbeschreibung vorgelegt werden. Eine Angebotsöffnung sowie ein Einspruchsverfahren schließen die Ausschreibung ab. Grosse Kommunen gehen zunehmend dazu über, Bevölkerungsbefragungen, Nachbarschaftsindikatoren, Monitoring, Qualitätszirkel und dergleichen einzusetzen, wobei der Bedarf der Bürger/innen an Einrichtungen, der tatsächliche Gebrauch sowie die Zufriedenheit erfasst werden. Diese Daten werden auch bei den Verhandlungen zu neuen Verträgen sowie für die Beurteilung von Angeboten verwendet. Angesichts der europäischen Gesetzgebung können sich die Gemeinderäte im Bereich der Wohlfahrtspflege in ihrem Ausschreibungsverfahren nicht auf niederländische Anbieter beschränken. Auch ausländische Einrichtungen müssen auf dem Markt zugelassen werden. In der Praxis kommt dies bisher jedoch noch nur sehr wenig vor.

Neben der öffentlichen Ausschreibung gibt es Beispiele eines *beschränkten Wettbewerbs*. So hatte die Gemeinde Tilburg im Jahre 1995 im Rahmen ihrer Intensivierung bei der Beseitigung von Bildungsrückständen beschlossen, für ungefähr zwanzig Schulen schulische Sozialarbeit „einzukaufen“. Hierzu wurden drei Einrichtungen – eine städtische Einrichtung für soziokulturelle Arbeit, eine städtische Einrichtung für Jugendarbeit und ein regionaler Schulbegleitungsdienst – zur Offertstellung eingeladen. Auf der Grundlage eines Vergleichs der angebotenen Dienste im Hinblick auf Kriterien wie inhaltlicher Mehrwert, die Beziehung zu den Schulen und benötigtes Budget bekam der Schulbegleitungsdienst den Zuschlag. Es hatte sich gezeigt, dass bezüglich der erforderlichen Förderbeträge dieses Angebotsverfahren eine negative Wirkung hatte.

Aus der vorstehenden Darstellung wird ersichtlich, dass durch marktwirtschaftliche Instrumente im Bereich der Wohlfahrtspflege große Veränderungen entstanden. Noch ist nicht absehbar, wo dies hinführen wird, vor allem auch deswegen, weil in den Niederlanden teilweise fahrlässig mit Begriffen bzw. ihren Inhalten umgegangen wird.

2.4.1.4 Allgemeine Trends in der sozialen Arbeit in den Niederlanden

Die allgemeinen Trends in der sozialen Arbeit in den Niederlanden können schematisch folgendermaßen beschreiben werden¹⁷⁹:

Von	Hin zu	Beabsichtigte und unbeabsichtigte Effekte
Bürokratie	Markt	Größere Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit in Begriffen finanzieller Kostenkontrolle. Bessere Kosten-Nutzen und Preis-Qualitätsvergleiche. Belohnung der Einrichtungen, die es verstehen, Punkte zu machen. Einrichtungen sind weniger abhängig von der fördernden Stelle. Der Markt wird als Steuerinstrument eingesetzt. Sich zurückziehender Staat. Vom öffentlich-rechtlich Bereich hin zum privatrechtlichen Bereich. Markt als Rettungsanker für den stagnierenden Wohlfahrtsstaat. Es lässt sich jedoch von einem Pseudo-Markt sprechen. Das Paradox besteht darin, dass mehr Markt bisher vor allem zu mehr Bürokratie geführt hat.
Beziehung zur Förderinstanz	Output-Verträge, Ausschreibungsverfahren usw.	Einrichtungen können auf der Grundlage eigener Marktforschung eine eigene Planung entwickeln. Öffentliche Mittel werden dazu benutzt, die Marktposition zu verbessern. Unternehmerische Einstellung induziert neue Dynamik und unorthodoxe Lösungen. Ein großes Heer von Beratern verdient sein Geld durch die Ausarbeitung neuer Strategien. Beurteilungsverfahren sind nicht so objektiv wie angenommen.
Finanzierung mit offenem Ende	Budget-Finanzierung	Finanzierung auf der Grundlage von Kostenrechnungen im Nachhinein wird ersetzt durch eine Finanzierung auf der Grundlage vorher festgelegter Budgets. Kostenwirksamkeit lässt sich besser kontrollieren.
Patient / Klient	Verbraucher / Kunde	Die angenommene Objektrolle des Klienten wird durch eine Subjektrolle ersetzt. Mehr Mündigkeit und Entscheidungsfreiheit. Klientensouveränität. Der Bürger wird als kalkulierender Bürger angesprochen. Eigene Verantwortung führt zu eigenem Risiko. Abhängigkeit vom Staat wird ersetzt durch Abhängigkeit vom Markt.

179 Vgl. auch *Van der Laan*, Geert: Handlungsspielräume von Sozialarbeitern unter Marktbedingungen – Das Beispiel Niederlande, in: Schnurr, Stefan/Otto, Hans-Uwe: Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe; Neuwied 2000; *Baart*, A.J.: Zich afstemmen op de onafgstemden; Sociale Interventie 2000/1, S. 4 ff.

Von	Hin zu	Beabsichtigte und unbeabsichtigte Effekte
Bedürfnis	(Kaufkräftige Nachfrage)	Das (Langzeit-)Bedürfnis des Klienten wird ersetzt durch die Kurzzeit-Nachfrage des Verbrauchers. Es gibt keine Berufsfachkräfte mehr, die nötig wären, um die Gültigkeit der Ansprüche des Klienten zu prüfen.
Dienst	Produkt	Das Angebot wird entsprechend der systematisch ausgeloteten Nachfrage standardisiert. Betonung der technischen Professionalität. Weniger Raum für Narrativität. Differenzierung nach Produkten. Mehr Präzision und Maßarbeit. Konzentrierter, spezialisierter Einsatz, zielrationale Verantwortlichkeit. Spannung zwischen Standardisierung und Maßarbeit.
Prozessansatz	Standardisierung und Protokollierung	Ein iterativer, suchender Ansatz wird durch im Vorhinein aufgestellte und von Finanzgebern gutgeheißenene Stufenpläne mit einer festgelegten Zahl von Verrichtungen je Hilfsersuchen ersetzt.
Die professionelle Kraft	Lieferant	Die professionelle Fachkraft wird zum Produktionsmitarbeiter/in; professionelle Autonomie wird der Managementprüfung untergeordnet; diskretionärer Raum wird eingeschränkt. Professionelle Kompetenz wird ausgehöhlt.
Leiter (Teamleiter)	Manager, Produktions-Controller	Die Einführung von (betrieblicher) Steuerung nach Output. Weniger Steuerung nach Kompetenz und Einblick. Staturerhöhung des Managements. Qualitätskontrolle ruht stark auf Randaspekten.
Angebotsorientierung	Nachfrageorientierung; nachfragegeleitetes Arbeiten	Nicht: „Sie nehmen was wir bieten“ sondern: „Wir bieten, wonach sie verlangen“; kaufkräftige Nachfrage verdient Vortritt. Rigide Trennung zwischen Angebot und Nachfrage.
Kontrolle auf die Qualität des Input (Input-Steuerung)	Kontrolle auf die Qualität des Output (Output-Steuerung)	Nicht: „Stimmt dieses Programm oder diese Einrichtung mit den Zielsetzungen der Planung überein?“, sondern: „Ist der Kunde (und/oder der Geldgeber) zufrieden mit der Qualität des Angebots des/der Mitarbeiters/in, der Effekte, der Zugänglichkeit, der Kosten, der Kontaktierung usw.?“ Direkte Kopplung zwischen <i>Performance</i> und <i>Pay</i> .
Flache, demokratische Organisationen	Organisationen mit klarer Befehlsstruktur	Wiederbelebung der Sozial-Technologie, lineares Denken und tayloristische Arbeitsorganisationen. Information läuft bottom-up; Entscheidungen verlaufen top-down.

Von	Hin zu	Beabsichtigte und unbeabsichtigte Effekte
Direkte Steuerung	Steuerung auf Abstand	Die Regierung zieht sich auf Kernaufgaben zurück. Die Verantwortung wird diffus. Sich wandelnde Beziehung zwischen Bürger und Staat: Vom Wähler hin zum Verbraucher. Von umfassender Sozialplanung hin zur residualen sozialen Planung.
Anspannungs- verpflichtung	Resultats- vertrag	Die Einrichtung bekommt kein Geld auf der Grundlage des Versprechens, sich für xy einzusetzen, sondern wird berechnet auf der Grundlage der tatsächlichen Leistung (inwieweit xy erreicht wurde). Neigung, bei den Klienten abzusahnen, bei denen man Punkte machen kann. Nicht motivierte Klienten werden in die Aufnahme-Einrichtungen mit weniger ausgebildeten Personal, ehrenamtlichen freiwilligen Helfern und mit weniger Finanzmitteln abgeschoben.
Integriertes Angebot	Differenziertes Angebot	Die Maßarbeit besteht aus der Zusammenfügung von Elementen, für welche Spezialisten eingeschaltet werden. Der Einsatz von Case-Managern, um die ausdifferenzierten Aufgaben wieder aufeinander zu beziehen. In Pflege-Einrichtungen wird beispielsweise eine Trennung zwischen Wohnen, Behandlung und der Durchführung von Tagesaktivitäten vorgenommen.
Ideologische Untermauerung	Kommerzielle Argumentation	Entpolitisierung der Wohlfahrtspflege: „Nicht Reden, sondern Handeln!“. Mehr wirkungsorientiert als deontologisch. Verknappung des öffentlichen Bereichs. Markt als neue Ideologie. Normative Diskussion wird durch kommerzielle Argumentation ersetzt. Das Überleben der Organisation ist wichtiger als ihr „Mission-Statement“.

Von	Hin zu	Beabsichtigte und unbeabsichtigte Effekte
Klein und in Blöcke zerfallen. Der Zusammenhang im Wohlfahrtsbereich ist abhängig von der Bereitschaft zur Zusammenarbeit	Groß und allgemein; Streben nach Ausschaltung der Konkurrenz	Vergrößerung des Wirkungskreises. Integration verschiedener Arten von Hilfe in eine Organisation. Das Prinzip des einen Schalters. Hinter diesem einen Schalter bleibt die Segmentierung jedoch vorläufig noch erhalten. Managementstil ist vor allem durch <i>power play</i> gekennzeichnet.
Abwartend und permissiv	Sich einmischende Fürsorge / Neue Formen des Paternalismus	„Hoffnungslose Fälle“ werden immer stärker verfolgt, besucht, wegen Passivität bestraft und durch Verträge und mittels Systeme der Aufsicht diszipliniert. Bürgerrechte gibt es vor allem für kompetente und kaufkräftige Verbraucher.
Professionelles Wissen	Aufgabenteilung	Es geht immer weniger um den <i>reflective practitioner</i> , der nach eigener Kompetenz entscheidet, sondern um den, der tut, was die Organisation aus funktionalen Gründen verlangt. Berufskräfte sind austauschbar.

2.4.2 Sozialhilfe und arbeitsfördernde Maßnahmen

2.4.2.1 Einführung

Die niederländische Regierung hat in den 90-er Jahren konsequent eine Politik der Förderung der Teilnahme am Arbeitsleben betrieben. Durch das schnelle Wirtschaftswachstum wurde eine Rekordzahl von Stellen geschaffen. Insbesondere das Wachstum von Teilzeitstellen und die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen fallen auf. Und doch gibt es zwei Gruppen, die nicht eingebunden werden konnten: Die Langzeitarbeitslosen und die Erwerbsunfähigen bzw. vermindert Erwerbsfähigen. Für die Langzeitarbeitslosen wurde diese Situation vor allem mit staatlicherseits geförderten Stellen überbrückt. Wie aktuelle, noch nicht veröffentlichte Untersuchungen zeigen, können die auf diese Weise geförder-

ten Personen bisher noch unzureichend in den regulären Arbeitsmarkt eingegliedert werden können. Die Zahl der Personen, die in den Niederlanden auf Grund von Erwerbsunfähigkeit oder verminderter Erwerbsfähigkeit gesellschaftlich am Rande stehen ist mit über einer Million sehr hoch.

Das niederländische System der „Invaliden-Versicherung“ (Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen – WAO¹⁸⁰) hat seinen Ursprung in der Zusammenführung des früheren „Unfallgesetzes“ und des „Invaliditätsgesetzes“ im Jahre 1967. Das Unfallgesetz deckte das Risiko bei Einkommenseinbussen im Falle einer Erwerbsunfähigkeit als Folge von Berufskrankheiten oder Arbeitsunfällen. Das Invaliditätsgesetz deckte das Einkommensrisiko übriger Mängel. Ausgehend vom Gedanken, dass nicht die Ursache, sondern die Folge – also der Verlust der „Verdienstkapazität“- für das Recht auf eine finanzielle Unterstützung maßgeblich sein müsse, wurde die „Invaliden-Versicherung“ (aus dem Niederländischen wörtlich: „Gesetz zur Erwerbsunfähigkeitsversicherung“) verabschiedet, in welchem der Unterschied zwischen dem arbeitsbezogenen Risiko (*risque professionnel*) und dem allgemeinen Risiko (*risque social*) wegfiel¹⁸¹. Damit schufen die Niederlande nach Aussagen des Staatssekretärs für soziale Angelegenheiten und Arbeit ein fortschrittliches System: „Wo überall sonst in der Welt die Mittel aus dem WAO ausschließlich für gänzlich Erwerbsunfähige geöffnet ist, beginnt in den Niederlanden das Gesetz WAO bereits bei einem 15 %-igen Verlust der Erwerbsfähigkeit. Wo sonst in Europa eine Mindest-Versicherungszeit für Leistungsberechtigte existiert, ist man in den Niederlanden vom ersten Tage an versichert. Das Leistungsniveau war in den Niederlanden auf ganzer Linie höher als anderswo“^{182 183}.

Während längerer Zeit wurde die Reintegration von Langzeitarbeitslosen und von Arbeitsbehinderten im öffentlichen Sektor durchgeführt. Nach und nach entstand beim Staat die Idee, dass die Reintegration auf einem privaten Markt gut realisiert werden könne. Seit 1994 sind die Ar-

180 Menschen, die auf Grund ihrer Erwerbsunfähigkeit staatlich unterstützt werden, werden in den Niederlanden als „WAO-ers“ oder als Erwerbsunfähige (arbeidsongeschikten) bezeichnet.

181 Bericht: Werk maken van arbeidsongeschiktheid (Die Arbeit an der Eignung zur Erwerbstätigkeit), Rat des Beratungsausschusses für Erwerbsunfähigkeit, Seite 18, <<http://www.minszw.nl/documenten/Dossier/WAO/donner.pdf>>

182 Reaktion des Staatssekretärs J. F. Hoogervorst vom Ministerium für soziale Angelegenheiten und Arbeit bei der Inempfangnahme des Berichtes „Werk maken van arbeidsongeschiktheid van de Commissie Donner“ (An der Eignung zur Erwerbsfähigkeit arbeiten) vom 30. Mai 2001, <<http://www.minszw.nl/documenten/dossier/WAO/reactie.htm>>.

183 Diese Aussage müsste kritisch überprüft werden. So ist z.B. in der Schweiz die Invalidenversicherung, welche neben der Arbeitslosenversicherung existiert, bezüglich der Leistungen nicht ausschliesslich vom entgangenen Erwerbseinkommen abhängig und zahlt Leistungen z.T. auch bei Teilinvalidität aus.

beitgeber dazu verpflichtet, mit einem der Arbo-Dienste (Medizinische Dienste) einen Vertrag abzuschließen. Die Arbeitnehmer sollten im ersten Krankheitsjahr intensiv begleitet werden, um zum alten Arbeitsplatz zurückkehren zu können oder, um angepasste Arbeiten zu bekommen – beim alten oder bei einem neuen Arbeitgeber. Die Arbo-Dienste sollten unter dem Druck wechselseitiger Konkurrenz alles daran setzen, den Arbeitgebern das beste Reintegrationspaket zu möglichst niedrigen Preisen zu offerieren. Der Markt soll hier somit eine staatliche wirkungsorientierte Steuerung ersetzen. Die Zahl der Arbo-Dienste ist seit 1994 stark gestiegen, inzwischen auf etwa hundert Firmen. Aber ein Wettbewerb erfolgt vornehmlich im Hinblick auf den Preis und nicht auf die Qualität; dies stellte vor kurzem das Forschungsinstitut Nyfer fest. Kleinere Arbeitgeber schließen oft nur sogenannte „Zehn-Gulden-Verträge“ (Mindestverträge) mit dem Arbo-Dienst ab.¹⁸⁴

Seit dem Jahr 2000 wurde die Reintegration der Arbeitslosen und der Arbeitsbehinderten noch stärker dem privaten Markt überlassen. Die sog. „Leistungsträger“ (Uitvoeringsinstellingen-UVI's) kaufen auf diesem Markt ihre Reintegrationsmaßnahmen ein. Mit der Einführung der Marktwirtschaft in diesem Bereich zielt der Gesetzgeber darauf ab, die Reintegration effektiver zu gestalten. Das Auftraggeberprinzip verschiebt sich immer stärker in Richtung der Beteiligten, die auch finanziellen Konsequenzen zu tragen haben – in diesem Falle auf die Arbeitgeber¹⁸⁵. Heute gibt es in den Niederlanden ungefähr 700 Reintegrationsfirmen, die sich mit allen Aspekten der Eingliederung von Kranken, Arbeitslosen oder Erwerbsunfähigen in den Arbeitsmarkt befassen. Die Reintegrationsfirmen bekommen von den Leistungsträgern Fördermittel für ein Standard-Reintegrationsprojekt von 6 Monaten. Wenn sie einen Erwerbsunfähigen für ein halbes Jahr in eine Stelle vermitteln, wird dies entsprechend belohnt. Außerdem können Reintegrationsfirmen während der Ausbildungsphase einen Bonus einstreichen. Manche Reintegrationsfirmen unterhalten deshalb Kursangebote in angeschlossenen Einrichtungen, wohin sie dann ihre „eigenen“ Erwerbsunfähigen überweisen.

Nach Ansicht von Kritikern führt dieser Ansatz nicht dazu, sich in der Suche nach einer festen Stelle zu beeilen. Darum gibt es auch Unter-

184 Artikel im NRC-Handelsblad „Bijrol van de arbedienst wordt zwaarder“ (Nebenrolle der Arbo-Dienste wiegt schwerer), 9 Juni 2001, <<http://www.leefwijzer.nl/steungroep-me/archief/kranten/nrc20010609.txt>>.

185 Bericht: De kunst van het aanbesteden, Onderzoek naar werking van de aanbestedingsprocedure bij Inkoop van reintegratieactiviteiten, (Die Kunst der Vergabe, Untersuchung zur Wirkung der Vergabe- Verfahren bei Einkauf von Reintegrationsmassnahmen) Januar 2001, Seite 3, <<http://www.ctsv.nl/>>.

nehmer, die sich ohne diese Fördermittel oder Phasen auf den Markt der „Überlassung“ (*Detacheren*) gestürzt haben. Sie decken die Marktlücke ab, welche durch die Ungeduld der Erwerbsunfähigen gegenüber den Reintegrationsfirmen entstanden ist. Das „WAO-uitzendbureau“ (Zeitarbeitsfirma für Erwerbsunfähige) in Nimwegen¹⁸⁶ ist ein Beispiel hierfür.

2.4.2.2 *Beispiel: WAO-Uitzendbureau in Nimwegen*

Seit Anfang des Jahres 2000 hat dieses Büro ungefähr hundert Erwerbsunfähige in eine Stelle vermittelt – ohne zusätzliche Ausbildungen oder Standard-Betreuung. Inzwischen wurde eine Zweigstelle in Arnhem eröffnet und es wird vielleicht eine dritte in Tilburg und eine vierte in Zoetermeer eingerichtet. Das „Gesetz zur Reintegration von Arbeitsbehinderten“ (*Wet Reintegratie Arbeidsgehandicapten* – REA), unter welches alle Erwerbsunfähigen und eine Anzahl von Langzeitarbeitslosen fallen, billigt dem Arbeitgeber, der Personen aus dieser Personengruppe beschäftigt, einen Förderbeitrag von 24.000 Gulden zu. Die Zeitarbeitsfirma stellt die Erwerbsunfähigen selbst befristet an und vereinbart eine Arbeitsüberlassung (*Detaching*), wodurch sie dann einen Teil des Förderbeitrags bekommt. „Hierdurch kann ich meine Tarife senken“ sagt die Direktorin. „Bei normalen Zeitarbeitsfirmen wird der Stundenlohn drei mal überschlagen, bei uns hier weniger als zwei mal.“ Nicht nur die niedrigen Tarife sind für die Arbeitgeber ausschlaggebend. Die Beschäftigung eines Erwerbsunfähigen ist vor allem attraktiv, weil bei einem erneuten Ausfall der Person der Arbeitgeber kein finanzielles Risiko trägt. Die REA-Regelung ist nämlich mit einer Fangnetz-Konstruktion ausgestattet, gemäss derer die Leistungsträger (UVI' s) die Kosten eines ausgefallenen Erwerbsunfähigen über einen Zeitraum von 5 Jahren übernehmen. Die Gruppe der Erwerbsunfähigen, die kein Reintegrationsprogramm benötigen, ist nach Ansicht der Nimweger Zeitarbeitsfirma größer als bisher angenommen wurde.

2.4.2.3 *Beispiel: Experimente zur Arbeitsplatzbeschaffung in Amsterdam*

Auch die traditionell geförderten Einrichtungen der Sozialarbeit und des Wohlfahrtbereiches werden durch Sparmaßnahmen gezwungen, neue Märkte zu erschließen. Auf dem Arbeitsmarkt gibt es auf der einen Seite Arbeitnehmer, die im zunehmend dynamischen Arbeitsmarkt, der von

¹⁸⁶ Vgl. nachfolgend Abschnitt 1.1.1.2

den Menschen immer mehr Flexibilität und Fertigkeiten verlangt, sehr gut ihren beruflichen Weg finden. Auf der anderen Seite stehen jene Menschen, die keine Schulbildung, nützliche Kontakte und somit auch keine Chancen zur Verbesserung ihrer Lage haben. Obwohl die Zahl der offenen Stellen in Amsterdam immer weiter wächst, sind diese Leute nicht in der Lage, in den Arbeitsmarkt zurückzukehren.

In der Amsterdamer Politik wurden bereits mehrere Male Vorschläge für innovative Arbeitsbeschaffungs-Experimente vorgebracht. Dies betrifft eine Reihe von Experimenten zur Arbeitsbeschaffung, die noch nicht realisiert wurden, aber für welche es offensichtlich einen starken politischen Konsens gibt. Dieses Praxisbeispiel stammt aus dem Bericht „Arbeiten mit Reizen“ (Werken met prikkels) von der D'66-Fraktion¹⁸⁷ in Amsterdam¹⁸⁸. Die Vorschläge beziehen sich auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes¹⁸⁹ und richten sich insbesondere auf das schwer vermittelbare Klientel des Sozialamtes. Nach Ansicht von D66 lässt sich von einem „Mismatch“ auf dem Amsterdamer Arbeitsmarkt sprechen: Angebot und Nachfrage finden schlecht zueinander. Ein gutes Beispiel hierfür ist das Projekt *De Witte Werkster* (Die weiße Arbeiterin). Dies ist ein Projekt, in dem Langzeitarbeitslose eine geförderte Stelle bei einer Reinigungsfirma bekommen, welche als Dienstleister im Haushalt von Privatpersonen tätig ist. Die große Nachfrage seitens der Privathaushalte kann nicht befriedigt werden, weil sich zuwenig Arbeitslose für eine solche Stelle melden. Ähnliche Probleme gibt es auch beim „Kommunalen Beförderungsdienst“ (*Gemeentelijk Vervoerbedrijf*). Trotz der hohen Arbeitslosigkeit zeigte sich, dass es nicht möglich war, 400 Arbeitslose zu finden, die geeignet und bereit wären, als Schaffner in den Straßenbahnen zu arbeiten.

Seit 1999 wird in Amsterdam mit Experimenten zur Arbeitsbeschaffung gearbeitet. Die Politik möchte, dass weitere Experimente folgen, alle mit unterschiedlichem Ansatz, damit die Resultate verglichen werden können und letztlich ein effektives Amsterdamer Modell zur Arbeitszeitbeschaffung entwickelt werden kann. Für die Finanzierung solcher Projekte sind zwei Varianten denkbar. Eine erste bezieht sich auf Projekte, bei denen die beteiligte Organisation die erstellten Leistungen im nachhinein deklariert und eine Abgeltung erhält. Dies ist eine Form von Out-

187 Die politische Partei D66 ist eine demokratische liberale Partei, die im Jahre 1966 gegründet wurde.

188 <http://www.arda.op.het.net/notities/werken_met_prikkels.pdf>

189 Die Schaffung von Stellen – die Nachfragepolitik – wird hier nicht behandelt. Die jetzige Situation auf dem Arbeitsmarkt verlangt vor dem Hintergrund der Vielzahl offener Stellen nach einer Angebotsplanung. Dies heißt nicht, dass die Kommune alles daran setzen muss, dafür Sorge zu tragen, dass Stellen verfügbar werden, insbesondere für einfache und ungeschulte Amsterdamer.

put-Finanzierung. Die zweite Form ist die der Input-Finanzierung. Hier erhält die Organisation ein festes Budget; mit diesem Betrag sollen die Arbeitssuchenden reintegriert werden. Eine derartige Finanzierung führt zumindest kurzfristig zu guten Wirkungen, da schnelle Reintegrationserfolge mit wirtschaftlichem Erfolg einhergehen. Für die kommunale Planung der Arbeitsbeschaffung wurden vier Modelle entwickelt, welche sich hinsichtlich des Maßes von Anreizen für die Ausführenden unterscheiden.

Modell 1: Status-Quo:

Das erste Modell betrifft eine homogene Gruppe mit spezifischen Arbeitsmarkt-Kennzeichen (beispielsweise Phase-4-Klienten). Der Partner ist die Kommune; sie schließt bezüglich der Reintegration die Verträge mit Profit- oder Non-Profit-Organisationen ab. Die Organisation leistet Dienste, wie z.B. eine Vermittlung in eine Schulungsmaßnahme, worauf die Deklarationen der Leistungen bei der Kommune eingereicht werden. Die Kommune macht die Kosten wiederum beim Land geltend. Diese Form der Abrechnung gab es bereits früher in der Gemeinde Amsterdam, beispielsweise bei den Reintegrationsprojekten des Sozialamtes.

Eine andere Form ist die, dass der Auftragnehmer nicht pro Abschnitt des Weges (Schulung, Aktivierung, Kurs usw.) abrechnet, sondern, dass die Abrechnung am Schluss des Reintegrationsprozesses stattfindet, d.h. bei einer erfolgreichen Vermittlung in eine (reguläre) Stelle. Wichtig ist dabei, dass klar umschrieben wird, ab wann eine Vermittlung vorliegt; entsprechend muss die Vergütung abgestimmt werden.

Modell 2: Einsatz:

Das sogenannte Einsatz-Modell stimmt mit dem ersten weitgehend überein; es werden hier aber alle Arbeitssuchenden (sowohl bestehende als auch neue) mit berücksichtigt. Es wird mit einer Profit- oder einer Non-Profit-Organisation ein Vertrag dahingehend abgeschlossen, für alle Klienten/innen aus der Zielgruppe innerhalb einer bestimmten Zeit in einem umschriebenen Gebiet (beispielsweise einem Stadtteil) für die Reintegration zu sorgen. In diesem Modell wird im Hinblick auf den Abstand zum Arbeitsmarkt kein Unterschied angebracht, dies im Gegensatz zum ersten Modell. Bezüglich der Abrechnung mit den Auftraggebern gilt das Gleiche wie im Status-Quo-Modell; die Entschädigung erfolgt je Vermittlung in eine (reguläre) Stelle oder je gelieferten Dienst. Es muss dabei darauf geachtet werden, dass Arbeitslose nicht von Kurs zu Kurs geschickt werden, weil dann das angestrebte Ziel nicht

erreicht würde. Dies kann verhindert werden, indem man ausschließlich je Vermittlung in eine Stelle abrechnet.

Modell 3: Ein erster Schritt¹⁹⁰:

Das Modell 3 geht in der Einführung von Anreizen einen Schritt weiter. Hier wird eine von vornherein umschriebene Gruppe (z.B. Phase-4-Klienten) durch eine öffentliche oder private Organisation auf ihrem Weg hin in die Berufsarbeit begleitet. Der Auftragnehmer ist nicht nur für die Reintegration verantwortlich, sondern für die gesamte Betreuung im Zeitraum von der Sozialhilfe bis zur Erwerbsarbeit.

Der neue Aspekt bei diesem Modell liegt in der *Finanzierung*. Im Gegensatz zu den Modellen 1 und 2 kann man hier nicht von Outcome-Finanzierung sondern von Input-Finanzierung sprechen und zwar entsprechend des sog. Kapitalisierungsmodelles¹⁹¹. Der Auftragnehmer hat ein Budget zur Verfügung, das aus zwei Quellen finanziert wird, nämlich aus den bestehenden Reintegrationsgeldern und aus einem kapitalisierten Betrag an Leistungsgeldern (Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld). Diesen Betrag erhält der Auftragnehmer in einem Mal zur Verfügung gestellt. Von diesem Budget müssen alle Kosten beglichen werden, für die der Auftragnehmer Verantwortung trägt: Beiträge, Lohnkostenschüsse, Schulung, Training, Verwaltungs- und Ausführungskosten. Die Länge der Kapitalisierungsperiode und damit die Höhe des Betrages, den der Auftraggeber erhält, bemisst sich an der erwarteten Zeit, die ein durchschnittliche/r Klient/in auf Beihilfe angewiesen ist. Je grösser der Abstand zum Arbeitsmarkt beim durchschnittlichen Klienten/in ist, umso länger müssen die Vertragsperiode und hiermit die jeweilige Kapitalisierungsperiode sein, um die Reintegration dieser Gruppe finanziell attraktiv zu machen. Die Kommune fährt darin fort, die Leistungen aus der Beihilfe und für die Reintegrationsprojekte beim Reich geltend zu machen.

Mit dieser Methode wird ein direkter Zusammenhang zwischen dem Budget, welches für die Vermittlung verfügbar ist (die kapitalisierten Beiträge) und dem Abstand zum Arbeitsmarkt hergestellt. Eine große Distanz zum Arbeitsmarkt führt zu einer längeren erwarteten Auszahlungsdauer und dies führt automatisch zu einem höheren kapitalisierten Auszahlungswert. Hierbei lässt sich feststellen, dass es für die Vermittlungsorganisationen lohnenswert ist, ihre Mühe auf schwer vermittelbare Arbeitslose (Phase-4-Klienten) zu richten. Weil der kapitalisierte Beihilfewert von Phase-4-Klienten höher liegt, kann einem Abschöpfen

190 Dieses Model wurde teilweise durch das Forschungsbüro Nyfer entworfen.

191 Dies wird bisweilen auch das Budgetierungsmodell genannt.

vielleicht begegnet werden. Der Auftragnehmer wird auf optimale Weise dazu angereizt, den/die Klienten/in schnell in eine Stelle zu vermitteln, weil er bei einer erfolgreichen Vermittlung innerhalb der Vertragslaufzeit den Restbetrag aus den Beitragsgeldern behalten darf.

Modell 4: Arbeiten mit Anreizen:

Das letzte Modell, ein Arbeiten mit Anreizen, gleicht dem Modell 3, nur wird hier die ganze Gruppe der existierenden und zukünftigen Klienten/innen betrachtet. Bei diesem Modell ist jeder, der im entsprechenden Stadtteil (oder einem anderswie abgegrenzten Bereich) wohnt und Klient/in des Sozialamtes ist oder wird, Teil des Projektes. Nicht nur die Langzeitarbeitslosen bekommen Hilfe, sondern auch die Personen, die mehr oder weniger direkt vermittelbar sind. Hier gibt es *eine* Organisation, die integral dafür verantwortlich ist, für eine bestimmte Periode im abgegrenzten Gebiet für alle Klienten/innen zu sorgen. Die Organisation kann eine existierende Profit- oder Non-Profit-Organisation sein, aber auch ein Konsortium unterschiedlicher Organisationen wie beispielsweise die Arbeitsvermittlung, die „NV Werk“, Zeitarbeitsfirmen und andere kommerzielle Partner. Genau wie im dritten Modell bekommt der Auftragnehmer je Klient/in ein Budget, das aus zwei Quellen finanziert wird: Der erste Teil aus den bestehenden Reintegrationsgeldern und der andere Teil des Budgets besteht aus einem festen Budget für *alle* Beihilfeleistungen in einem bestimmten Gebiet. Betrifft also einen kapitalisierten Betrag an Beihilfegeldern für eine angenommene Gruppe von Klienten/innen in einem abgegrenzten geografischen Gebiet für die Dauer einer Vertragsperiode¹⁹². Die Kommune als Auftragnehmer ist während der gesamten Periode für das Auszahlen der Beiträge und für die Hinführung zur Arbeit verantwortlich.

192 Das Forschungsinstitut Nyfer skizziert, wie ein Experiment mit einer Budgetierung von Zulauf-Budgets und übrigen Beitragslasten bei der Sozialhilfe ausgestaltet werden kann. Das Budget muss historisch begründet festgelegt werden und wird für drei Jahre eingefroren. Das Risiko eines makroökonomischen Rückgangs wird dadurch abgedeckt, dass man das Budget mit dem landesweiten Sozialhilfenvolumen mitschwanken lässt; das lokale Konjunkturrisiko lässt sich dadurch abdecken, dass man die Budgets mit dem kommunalen Konjunktur-Indikator mitschwanken lässt. Das Budget muss auch auf die Zusammenstellung des Sozialhilfebestandes, insbesondere des Anteils an Phase-4-Klienten, abgestimmt werden. Um die Risiken zu einzuschränken, lässt sich vereinbaren, dass bei einem unerwartet hohen Zustrom ein Extrabudget je Person hinzukommt.

Übersicht über die Modelle

Modell	Klienten/innen	Finanzierung	finanzieller Anreiz	dadurch geförderte Wirkung
Status-Quo (1)	hinsichtlich Distanz zum Arbeitsmarkt homogene Gruppe	pro Dienstleistung bzw. Integrations-schritt	hohe Zahl von Dienstleistungen = hohe Beiträge	unnötige Maßnahmen bzw. Leistungen (ungewollt)
		Zahlung pro erfolgreiche Vermittlung	Erfolg = Geld	rasche Integration
Einsatz (2)	- alle Arbeit-suchenden eines Gebietes - keine Differenzierung nach Abstand zum Arbeitsmarkt	wie Modell 1	wie Modell 1	- grundsätz-lich wie Mo-dell 1 - tendenziell Be-nachteiligung der schwer ver-mittelbaren Klienten
Ein erster Schritt (3)	hinsichtlich Distanz zum Arbeitsmarkt homogene Gruppe	kapitalisierter Betrag in Ab-hängigkeit zum Abstand vom Ar-beitsmarkt (Pauschale)	- Restbetrag bei frühzei-tiger Inte-gration - höhere Pau-schalen für Schwerver-mittelbare	rasche Integra-tion vermehrte In-tegration von Schwervermit-telbaren
Arbeiten mit Anrei-zen (4)	- alle Arbeit-suchenden eines Gebietes - keine Differenzierung nach Ab-stand zum Arbeitsmarkt	kapitalisierter Betrag für eine angenom-mene Gruppe in einem be-stimmten Ge-biet für die Dauer einer Ver-tragsperiode (Pauschale)	- höherer Gewinn bei - rascher In-tegration - kleinen Falzzahlen im Gebiet	- rasche Integ-ration - vermehrte Integration von Schwer-vermittelbaren - kleinere Rückfall-quoten

2.4.2.4 Einkauf der Sozialarbeit in Den Haag

Dieses Beispiel ist ein Kooperationsprojekt zwischen Kommunalverwaltung und der Allgemeinen Sozialarbeit in Den Haag¹⁹³. Es beinhaltet eine Reihe von Richtlinien für professionelles Handeln von Sozialarbeitern. Die Direktion der entsprechenden Einrichtung für Sozialarbeit hatte im Jahre 1992 eine Vereinbarung mit der Gemeindeverwaltung abgeschlossen. Dieser Vertrag beinhaltete, dass die Sozialarbeit dazu angehalten sei, jene Klienten/innen, die das Stadtsozialamt an die „Einrichtung für Sozialarbeit“ weiterleiten würde, mit Hilfe psychosozialer Dienstleistungen für eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt fit zu machen. Das Sozialamt bezahlte entsprechend für die geleisteten Dienste, es „kauft die Sozialarbeit ein“. Die Aufgabe der Sozialarbeit gegenüber den Langzeitarbeitslosen mit Problemen im psychosozialen Bereich besteht konkret einerseits darin, Behinderungen zu beseitigen, die jetzt den Weg in eine bezahlte Stelle blockieren, und andererseits darin, die Klienten/innen dazu zu bewegen, am System bezahlter Arbeit oder an anderen gesellschaftlich nützlichen Aktivitäten teilzunehmen. Den Klienten/innen droht dabei eine Kürzung ihrer Bezüge, wenn sie nicht mitarbeiten. Die Sozialarbeit hatte sich anfänglich vertraglich verpflichtet, mit einer Erfolgsrate von 60 Prozent innerhalb eines halben Jahres jährlich 400 vom Sozialamt überwiesenen Klienten/innen zu helfen. Das Sozialamt bezahlte auf Jahresbasis für dieses Produkt 300'000'00 Gulden. Hier handelt es sich somit um einen leistungs- und wirkungsorientierten Vertrag.

Das Besondere des Projektes in Den Haag besteht darin, dass sich die ausführenden Mitarbeiter/innen nicht mit einer der drei „Vertragsparteien“ (Klient/in, Management, Auftraggeber) verbunden haben, sondern – ausgehend von einer eigenen gesellschaftlichen Position des Berufs des Sozialarbeiters – Verhaltensregeln formulierten. Am Berufskodex der Sozialarbeit wurde ohne Wenn und Aber festgehalten. Es wurde beschlossen, den vorliegenden Management-Vertrag als eine Verpflichtung zur Arbeitsleistung zu betrachten und nicht als einen ergebnisorientierten Vertrag. Die Mitarbeiter/innen haben den Vertrag zeitweise beiseite gelegt und zunächst die für sie selbst gültigen professionellen Normen formuliert, um die (Langzeit-)Bedürfnisse der entsprechenden Klientengruppen beantworten zu können. Diese Normen beinhalteten, dass man das Interesse des/r Klienten/in in den Vordergrund stellte und nicht das Interesse der Kommune. Dies bedeutet, dass die Soll-Werte

193 Das Projekt wurde ausführlich im *European Journal of Social Work* beschrieben; vgl. van der Laan, Geert: *The professional role of social workers in a market environment*; *European Journal of Social Work*, 1998/1, S. 31 ff. 1998).

auf Grund inhaltlicher Begrenzungen angepasst werden und nicht umgekehrt.

2.4.3 Jugendhilfe

2.4.3.1 Einführung

Im Jugendhilfebereich in den Niederlanden fällt eine Aufspaltung in eine außerordentlich große Zahl unterschiedlicher Einrichtungen, Sektoren und Kreise auf. Es handelt sich dabei sowohl um freiwillige, d.h. ehrenamtlich organisierte Hilfe als auch um staatlich durchgesetzte Formen der Hilfe, im Interesse und zum Wohle der Jugend (Jugend-schutz). Das System umfasst Einrichtungen im Bereich der Jugendhilfe, der geistigen „Gesundheitsfürsorge für Jugendliche“ (*Jeugd-GGZ*), Einrichtungen für Jugendliche, leicht geistig Behinderte, für (Familien-) Pflugschaftseinrichtungen, Erziehungseinrichtungen der Justiz, Jugend-ämter und die Jugendstraffälligenhilfe. Fast jede Einrichtung hat ihren eigenen Zugang, ihre eigene Steuerung und ihre eigene Finanzierung. Neben dem Bereich der Jugendhilfe gibt es die breit gefächerte Jugend-planung mit einer großen Zahl allgemeiner Einrichtungen für Jugendliche wie Kleinkindergärten, Kinderbetreuung, Jugend-Organisationen, „All-gemeine Sozialarbeit“ (d.h. weltanschaulich neutrale gegenüber der konfessionell gebundenen) und schulpsychologische Dienste, Ber-atungsbüros, kommunale Gesundheitsämter, Jugendarzt, Grundschulen und weiterführende Schulen, Schulbegleitungsdienste, HALT -Büros (Einrichtungen zur außergerichtlichen Ableistung von Sozialstunden) usw.

Für die Planung ergeben sich heute Probleme. Neben der Tatsache, dass zwischen den Einrichtungen eine bessere Zusammenarbeit realisiert werden muss, zeigt sich, dass der Zugang zur Jugendhilfe in der Praxis nie klar geregelt ist. Zudem drohen Jugendliche mit Problemen im Grenzbereich unterschiedlicher Angebote und Zuständigkeiten durch das Netz hindurchzufallen. Dies kann nach der Ansicht von Fach-leuten teilweise dadurch erklärt werden, dass die Fürsorge zu stark an-gebots- und zu wenig nachfrage-orientiert gesteuert wird. Für die Au-ßenwelt ist die Jugendhilfe nicht genügend transparent, sowohl hinsichtlich ihrer Qualität als auch hinsichtlich der Quantität¹⁹⁴.

194 Beleidskader Wet of de Jeugdzorg (Planungsrahmen zum Jugendhilfegesetz), Seite 1, <<http://www.ggd.nl/documenten/apz/000719.beleidskader.wet.jeugdzorg.pdf>>.

Das Jugendhilferecht verschafft in den Niederlanden Jugendlichen und Eltern einen Anspruch auf die Inanspruchnahme der indizierten Jugendhilfemaßnahmen. Wenn nach einem „Screening“ (Aufnahmeuntersuchung) oder einer Indikation eine bestimmte Form von Jugendhilfe notwendig und angezeigt ist, muss seitens des „Bureau Jeugd zorg“ diese Hilfe angewiesen werden. Wenn diese Hilfe nicht gewährleistet wird, können Jugendliche und Eltern – abhängig von der Art der Hilfe – gegen die Provinz oder die Versicherungen letztlich vor dem Richter ihr Recht einklagen. Die Provinzen bzw. die Versicherungen müssen eine ausreichende und adäquate Jugendhilfe sicherstellen.¹⁹⁵ Das „Bureau Jeugd zorg“ bildet den Zugang zur Jugendhilfe. Es stellt für Eltern, Jugendliche und überweisende Stellen eine wiedererkennbare, niederschwellige und bekannte Adresse für Beratung und Anmeldung dar. Das „Bureau Jeugd zorg“ ist aber selber kein Anbieter der Jugendhilfe. Es klärt lediglich das Hilfsersuchen der Jugendlichen mit diesen zusammen ab und formuliert auf Grund der erkannten Bedürfnisse eine Indikation für die entsprechende Hilfe.¹⁹⁶

2.4.3.2 Zur Finanzierung der Jugendhilfe

Momentan wird die Jugendhilfe auf Landesebene, ausgehend von den Haushaltsplänen des Ministeriums für Volksgesundheit, Gemeinwohl und Sport (VWS) und vom Ministerium der Justiz finanziert. Die „geistige Gesundheitsfürsorge für Jugendliche“ (Jeugd-GGZ) sowie die „Jeugd-LVG“ werden auf der Grundlage des AWBZ-Gesetzes finanziert. Die Jugendhilfe umfasste im Jahre 2000 etwas mehr als zwei Milliarden Gulden.

Die Finanzierung seitens der Provinzen, der Großstadt-Regionen und der Versicherungen findet in Form von Verträgen in sogenannten „Fürsorgeprogrammen“ (*zorgprogramma's*)¹⁹⁷ und Modulen¹⁹⁸ statt. Auf diese Weise versucht man, die gewünschte Transparenz in der Hilfe zu erreichen. Der Fürsorgeprogrammierung liegt der Gedanke zu Grunde, dass sich Zielgruppen bilden können, innerhalb derer die Klienten/innen ein untereinander vergleichbares Hilfsersuchen haben. Auf diese Weise kann untersucht werden, welche Ziele realistisch sind, welche Hilfsmit-

195 Beleidskader Wet of de Jeugd zorg (Planungsrahmen zum Jugendhilfegesetz), Seite 3, <<http://www.ggd.nl/documenten/apz/000719.beleidskader.wet.jeugd zorg.pdf>>.

196 Beleidskader Wet of de Jeugd zorg (Planungsrahmen zum Jugendhilfegesetz), Seite 23, <<http://www.ggd.nl/documenten/apz/000719.beleidskader.wet.jeugd zorg.pdf>>.

197 Ein Fürsorge-Programm (*zorgprogramma*) in der Jugendhilfe besteht aus einer Reihe spezifizierter und zusammenhängender Vereinbarungen und koordinierender Aktivitäten, die in einem zielorientierten und geplanten Einsatz von zwei oder mehr Modulen für eine festgelegte Zielgruppe konzipiert werden.

198 Ein Modul ist eine homogene Einheit von Hilfe, die sich auf mehrere Zielgruppen richten kann.

tel und Methoden offensichtlich erfolgreich waren, welche Kombinationen von Hilfsformen angeboten werden müssen und welche speziellen Vereinbarungen notwendig sind. Auf diese Weise wird ein passendes und zusammenhängendes Angebot der Hilfe geboten, was dem/ Klienten/in zugute kommt¹⁹⁹. Der Planungsrahmen zum Gesetz der Jugendhilfe²⁰⁰ macht klar, dass die Einrichtungen Hilfe in Form von Modulen anbieten. Die Provinz schließt in regelmäßigen Abständen mit jeder Einrichtung bezüglich Typ und Anzahl der Module, Verträge ab. Diese enthalten auch eine Vereinbarung bezüglich des für das Modul zu entrichtenden Preises. Auf diese Weise steuert die Provinz die Hilfe auf Grund des prognostizierten Bedarfs und auf Grund des Angebots der Einrichtungen²⁰¹. Innerhalb des Hilfsangebotes wird der Marktmechanismus durch den Vertragsabschluss gefördert. Die Finanzgeber brauchen sich nicht auf die Hilfsorganisationen der Provinz zu beschränken. Das Angebot in der Jugendhilfe ist z.Zt. aber derart konzentriert, dass der Abschluss von Verträgen noch kaum auf einem Wettbewerb beruht. Möglichkeiten bestehen etwa darin, die Verträge auf Selbstkostenpreise und frühere Preisvereinbarungen und auf Vergleiche mit Vereinbarungen in anderen Regionen abzustützen. Die staatlichen Stellen haben aber in jedem Fall ein Interesse daran, dass die Finanzierung an Vereinbarungen über die zu erstellenden Leistungen geknüpft wird (Produktfinanzierung)²⁰².

Die Provinzen sind die primär verantwortliche Instanz für den zielgerichteten und rechtmässigen Einsatz der Mittel. Das Reich legt Rahmenbedingungen für die Provinzen fest. Weiter entwickelt das Reich zur Zeit Verfahren für Untersuchungen, Kostenberechnungen und ein Benchmarking.²⁰³

2.4.3.3 Beispiel: „Wetten dass...“ – die Instap-Methode

Im folgenden geht es um Projekte, die durch das Büro „Instap“²⁰⁴ unter der Leitung des Sozialarbeiters Jan van Susteren durchgeführt werden und vorwiegend auf nicht sesshafte Jugendliche ausgerichtet sind.

199 Financieel kader Wet op de Jeugdzorg (Finanzieller Rahmen zum Gesetz der Jugendhilfe) S. 35.

200 Financieel kader Wet op de Jeugdzorg.

201 Beleidskader Wet of de Jeugdzorg (Planungsrahmen zum Jugendhilfegesetz), Seite 47, <<http://www.ggd.nl/documenten/apz/000719.beleidskader.wet.jeugdzorg.pdf>>.

202 Beleidskader Wet of de Jeugdzorg (Planungsrahmen zum Jugendhilfegesetz), Seite 47, <<http://www.ggd.nl/documenten/apz/000719.beleidskader.wet.jeugdzorg.pdf>>.

203 Beleidskader Wet of de Jeugdzorg (Planungsrahmen zum Jugendhilfegesetz), Seite 47-48, <<http://www.ggd.nl/documenten/apz/000719.beleidskader.wet.jeugdzorg.pdf>>.

204 Zu Deutsch etwa „Einstieg“.

Die Instap-Methode ist „fundort-orientiert“, d.h. sie gründet in der konkreten Hier- und Jetzt-Situation. Jugendliche werden aufgesucht und man folgt ihnen in ihr eigenes Umfeld. Diese Vorgehensweise bietet einen Einblick in ihr jeweiliges Verhalten im Gesamtkontext. Das entgegengebrachte Interesse ist intensiv und persönlich. Die Helfer sind über einen Zeitraum von acht Wochen im Prinzip Tag und Nacht erreichbar und ansprechbar. Es gilt der Grundsatz: „Der/die Mitarbeiter/in folgt der/dem Klienten/in“.

Sowohl das Netzwerk der Jugendlichen als auch das Netzwerk der Einrichtungen wird in den Ansatz einbezogen. Bestehende oder frühere Hilfsquellen werden nutzbar gemacht, indem die Jugendlichen ihre jeweiligen eigenen VIP's benennen sollen. Dies sind wichtige Andere, die auf die eine oder andere Weise beim Aufbau der neuen Existenz als Ankerstellen dienen können.

Das Projekt gibt *Outcome-Garantien*. Instap garantiert im Vorhinein festgelegte Wirkungen; nicht, indem diese direkt an die Finanzierung gekoppelt würden, sondern, indem unmittelbar der Ruf von Instap auf dem Spiel steht. Man arbeitet nach einer Art: Modell der Wette²⁰⁵. Die Büroleitung baut gemäss dem Spruch: „Wetten, dass...!“ zu den Geldgebern Kontakte auf. Das bedeutet beispielsweise, dass gewettet wird, man werde es schaffen, innerhalb von zwei Jahren 60 Prozent der Straßenkinder in einer bestimmten Kommune zu ihren Familien, in (gute) Heime oder in Pflegefamilien unterzubringen. Bei den meisten Verträgen werden unabhängige Forscher hinzugezogen, die ein Monitoring der Resultate vornehmen. In den meisten Großstädten der Niederlande gründeten sich auf diese Weise Obdachlosen-Teams. Auch in Russland und in Rumänien²⁰⁶ sind bereits derartige Projekte initiiert worden. Die Wirkungsorientierte Steuerung erfolgt hier also ausschliesslich über einen Zielvereinbarungsprozess, der in einem mit einer Wette vergleichbaren Leistungsversprechen endet.

Im Rahmen einer allgemeinen Evaluierung der Methode für die niederländischen Geldgeber wurde untersucht, worin genau der Einfluss der Outcome-Garantien auf die professionelle Kultur innerhalb der Instap-Organisation besteht. Zusammengefasst kommt man zum Resultat, dass das Leitungsteam von Instap in der Lage ist, die interne Qualitätskontrolle relativ gut vom externen Druck, Resultate schaffen zu müs-

205 Vgl. van der Laan, Geert: Handlungsspielräume von Sozialarbeitern unter Marktbedingungen – Das Beispiel Niederlande, in: Otto, Hans-Uwe/Schnurr, Stefan: Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe, Neuwied 2000, S. 87 ff.

206 Vgl. van der Laan, Geert: Dancing with street children; Zwischenbericht zu jugendlichen Nichtsesshaften in Rumänien, Universität Utrecht, Januar 2000.

sen, loszulösen. Man versteht es ausgezeichnet, einen professionellen „Filter“ anzubringen, so dass der externe Druck nicht unmittelbar in internen Druck umgesetzt wird. In den Schulungen und während der Team-Besprechungen, kann kaum eine Form von „Managementerie“ angetroffen werden.²⁰⁷ Es wird ausschließlich auf der Grundlage von professionellen, beruflichen Kriterien argumentiert und gesteuert. Das Büro Instap erwies sich – trotz seiner marktorientierten Orientierung – als informelle, flache Organisation, geführt auf der Grundlage von Feedback und von einem offenen Diskussionsklima. Trotz der klaren Leitung scheint es innerhalb der Instap-Kultur nicht notwendig zu sein, eine „Top-Down-Steuerung“ vorzunehmen, wie man sie zur Zeit in vielen Einrichtungen in den Niederlanden vorfindet. Instap ist eine stark wirkungsorientierte Organisation. Man könnte also erwarten, dass die Mitarbeiter/innen bezüglich ihres Outcomes in starkem Maße geführt und bewertet werden. Dies wird aber nicht gemacht. Das Interessante ist, dass Instap seine Verträge auf der Grundlage von Outcome-Merkmalen abschließt, intern jedoch auf grund von Input-Variablen führt. Dies schafft offensichtlich eine sichere Umgebung für kompetente Menschen mit dem nötigen Selbstvertrauen.

207 Gemäss Beobachtungen von *Geert van der Laan*.

3 Folgerungen

Nachfolgend sollen die Ergebnisse der Recherche zusammengefasst und im Lichte der am Anfang des Berichts gemachten theoretischen Überlegungen und Modellbildungen²⁰⁸ gewürdigt werden. Zudem haben die Verfasser ihren Wissens- und Erfahrungshintergrund in die nachstehenden Ausführungen einfließen lassen.

3.1 Zusammenfassung und Würdigung

Zunächst ist festzuhalten, dass die in der Einleitung erwähnten Ausprägungsformen wirkungsorientierter Steuerung (Steuerung im Rahmen des Haushalt-Planungsprozesses und der Haushaltsabwicklung, Leistungsverträge, Programmsteuerung)²⁰⁹ derzeit eine Art „numerus clausus“ von Ansätzen der wirkungsorientierten Steuerung in der sozialen Arbeit darstellen. Die Steuerung über den Haushalt (innerstaatlich) und der Leistungsvertrag (zwischen Staat und Leistungserbringer) werden dabei oft miteinander kombiniert. Ergänzt wird dieses Instrumentarium (vor allem in den USA und in den Niederlanden) durch einen Ansatz, der die Steuerung der sozialen Arbeit nachfrageorientiert dem Markt überlässt. Gleichzeitig will dieser im Sinne einer wirkungsorientierten Selbststeuerung die Klienten/in befähigen, selbst das für sie sachlich beste Angebot zu wählen²¹⁰. Wirkungsorientierter Wettbewerb wird des weiteren – meist im Zusammenhang mit Leistungsverträgen – auf der Ebene von Ausschreibungen eingesetzt.

208 Vgl. Abschnitt 1.2

209 Vgl. Abschnitt 1.2.3

210 In den USA z.B. durch dden Long-Term Care Consultation Service im Bereich der Altenhilfe (vgl. < <http://www.dhs.state.mn.us/Agingint/ltc/consult.htm>) in den Niederlanden z.B. durch die Institution der „zorgconsulent“ (Fürsorgeberater) oder durch das „Bureau Jeugdzorg“ (vgl. Abschnitt 2.4.3.1).

Abbildung 4 Gefundene instrumentelle Ausprägungsformen wirkungsorientierter Steuerung

Ausprägungsform	Schweiz	Niederlande	USA
<i>Steuerung im Rahmen des Haushalt-Planungsprozesses und der Haushaltabwicklung</i>	Produkthaushalte nach NPM- bzw. WOV-Modellen meist mit Wirkungszielen und Wirkungsindikatoren	(keine gefunden)	verschiedene Outcome-orientierte Modelle (i.d.R. kein Produkthaushalt)
<i>Leistungsverträge zwischen Sozialbehörden und Leistungsersteller</i>	Leistungsverträge mit (meist privaten) Anbietern	Leistungsverträge mit öffentlichen oder privaten Trägern	Leistungsverträge mit (meist privaten) Anbietern
<i>Programmsteuerung</i>	eher selten und noch im Versuchsstadium	Ansätze von Programmsteuerung in Verbindung mit Leistungsverträgen	oft zu findender Ansatz
<i>Nachfrageorientierte Steuerung auf dem „Markt“</i>	(keine gefunden)	vorherrschendes Modell (oft zusammen mit Leistungsverträgen)	wird zunehmend verwendet, vor allem in der Altenhilfe
<i>Auf Wirkungen ausgerichtete Zielvereinbarung in der Form einer Art Wette</i>	(keine gefunden)	Instap-Methode als singuläre Erscheinung)	(keine gefunden)

Auffallend ist dabei in den Niederlanden ein Nebeneinander(her) von Selbststeuerung und wohlfahrtsstaatlicher outcome-Steuerung via Ausschreibungen. Einen singulären Ansatz stellt die in den Niederlan-

den angetroffene Instap-Methode dar, deren Zielvereinbarungsprozess eine Art Wette darstellt.²¹¹

Ergänzend verweist der Berichtsteil zu den Niederlanden darauf, dass mit der Einführung wirkungsorientierter Steuerung Selbstverständnis und Rolle der bislang weitestgehend „freischaffenden“ Sozialarbeiter/innen in erheblichem Masse tangiert werden. In wie weit der denkbare Druck, „Wirkungen“ zu produzieren sich positiv oder negativ auswirkt scheint klärungsbedürftig, namentlich die Bedeutung der wirkungsorientierten Vertragsbildung für das bisweilen empfindliche Verhältnis zwischen Sozialarbeiter und Klient/in.

Bezüglich der Leistungsverträge kann festgehalten werden, dass diese – betrachtet man die verschiedenen föderalen bzw. hierarchischen Ebenen des Staatswesens – ausschließlich durch Behörden der Ebene der Gliedstaaten bzw. der regionalen Ebene sowie durch Behörden der kommunalen Ebene abgeschlossen werden, nicht aber durch Bundesbehörden.

Auf Grund der vorliegenden Untersuchung lässt sich keine Aussage dahingehend machen, dass die eine oder andere instrumentelle Ausprägung der wirkungsorientierten Steuerung in einem der untersuchten Bereiche der sozialen Arbeit (Altenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Sozialhilfe und Arbeitsförderung) bevorzugt zur Anwendung gelangt oder sich für die Steuerung in einem der Bereiche besonders eignen würde bzw. besonders ungeeignet wäre. Einzig bei der Instap-Methode müsste auf Grund derer Singularität wohl noch geprüft werden, ob eine Anwendung außerhalb des Bereichs der Jugendhilfe erfolgreich wäre. Hinsichtlich des Standes der Entwicklungen und der als Einstieg gewählten Bausteine fällt vorerst auf, dass zahlreiche und umfangreiche Bemühungen gemacht werden, Indikatorensysteme zu entwickeln, Outcomes zu Messungen und Zielvereinbarungen zu treffen. Der Weg zu wirkungsorientierten Steuerungssystemen in der sozialen Arbeit wird ganz offensichtlich (ausgeprägt in der Schweiz und in den USA) bevorzugt über den Umsetzungsbaustein 3²¹² (Messung und Darstellung von Wirkungen) gesucht. Dem gegenüber finden sich wenig bis keine Hinweise darauf, wie denn eigentlich gesteuert werden sollte bzw. wie konkret in Outcome-orientierten Systemen gesteuert wird (Direkte Bezüge zwischen input und gemessenen outcomes, Konsequenzen, Sanktionen, etc.). Zur Frage, wie der Zielvereinbarungsprozess abläuft (Umsetzungsbaustein 2), fehlen weitgehend Informationen oder Bei-

211 Vgl. Abschnitt 2.4.3.3.

212 Vgl. zu den Bausteinen zur Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung in der sozialen Arbeit Abschnitt 1.2.4

spiele. Auch zu Controlling-Verfahren finden sich wenig Aussagen. Diese Feststellung führt zwangsläufig zu Folgefragen²¹³.

Eine zweite Einstiegsstufe in die wirkungsorientierte Steuerung der sozialen Arbeit, die recht oft zum Einsatz kommt, ist das Setzen von finanziellen Anreizen (Umsetzungsbaustein 4). Finanzielle Anreize durch direkte Wirkungshonorierung sind allerdings erst perspektivisch angedacht oder in Erprobung (Schweiz²¹⁴, USA). Realisiert sind eher indirekte wirkungsorientierte finanzielle Anreize durch Zunutzemachen von Marktmechanismen und Sparanreize (z.B. Arbeitsmarktförderung in den Niederlanden²¹⁵). Triebkraft ist in diesen Fällen das Ziel, Gewinne zu machen, welches quasi zu Mitnahmeeffekten im Feld der Wirkungen führt.

Kaum zu finden sind Beispiele für die wirkungsorientierte Steuerung durch die Förderung der persönlichen Motivation (Umsetzungsbaustein 1). Dies mag auch damit zusammenhängen, dass dieser Aspekt der wirkungsorientierten Steuerung ausgeprägt auf der Einzelfallebene zum Tragen kommt, Modelle zur Steuerung auf der Einzelfallebene aber nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung waren²¹⁶. Weshalb der Einstieg bevorzugt über die Umsetzungsbausteine 2 und 4 erfolgt, konnte nicht ermittelt werden.

Hinsichtlich des Standes der Umsetzung wirkungsorientierter Steuerung in der sozialen Arbeit kann weiter festgestellt werden, dass es sich bei den meisten Beispielen von wirkungsorientierten Steuerungsansätzen um Pilotprojekte bzw. um Projekte im Anfangsstadium handelt. Berichte über konkrete Erfahrungen mit wirkungsorientierter Steuerung in der sozialen Arbeit fehlen weitgehend, wohl weil zu den zahlreichen Projekten noch keine Evaluationen vorliegen. Geschlossene Systeme, welche zudem verschiedene strukturelle Ebenen miteinander systematisch verbinden sind kaum bzw. nur ansatzweise²¹⁸ vorzufinden.

213 Vgl. dazu auch nachfolgend Abschnitt 3.2

214 Auch die in der Schweiz zur Zeit erprobten Modelle der produktorientierten Haushaltssteuerung enthalten teilweise finanzielle Anreize in der Form von Gutschriften für „erfolgreiche“ Organisationseinheiten der Verwaltung.

215 Vgl. z.B. Modelle in Abschnitt 2.4.2.3

216 Vgl. Abschnitt 1.1

217 Als Beispiel für einen wirkungsorientierten Steuerungsansatz, der sich des Umsetzungsbausteines „Persönliche Motivation“ als Einstieg bedient, sei die Vereinbarung zwischen dem Jugend- und Sozialamt der Stadt Frankfurt am Main und dem Eigenbetrieb „Kommunale Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ benannt. Vgl. Weiss, Jutta: Wirkungs- und sozialraumorientiertes Controlling in der Jugendhilfe – Anreiz zur Neuorientierung eines Trägers; in: Schröder, Jan (Hg.): Anreizsysteme in der sozialen Arbeit – ein Weg zur Wirkungsorientierung? S. 30 ff.; Bonn; 2001

218 Z.B. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern; vgl. Abschnitt 2.3.5

Es wird in den wenigsten Fällen klar zwischen Wirkung und Leistung, und innerhalb der Wirkungsebene zwischen Effect, Impact und Outcome unterschieden²¹⁹. Dies spiegelt sich in häufig anzutreffender unsauberer Begriffsverwendung wieder. Dies erstaunt, da zumindest Leistungsanbieter sich mit den unterschiedlichen Chancen und Risiken von „Effect“- und „Impact“-Vereinbarung auseinandersetzen müssten. Aus der Sicht der auftraggebenden Behörden bzw. von Aufsichtsbehörden wäre eine klare Unterscheidung zudem im Hinblick auf die Kontrolle der Qualität der erbrachten Leistung und die Verfolgung sozialpolitischer Ziele wesentlich.

Keine Hinweise konnten auf die Wechselwirkung zwischen der Ausgestaltung des Sozialrechts und der Möglichkeit bzw. des Erfolgs von wirkungsorientierten Ansätzen in der sozialen Arbeit gefunden werden. Ebenfalls keine Rückschlüsse können aus der vorliegenden Untersuchung vom Staatsaufbau bzw. von der Organisationsstruktur der sozialen Arbeit auf Möglichkeiten der wirkungsorientierten Steuerung gezogen werden. Dies hängt damit zusammen, dass in allen drei untersuchten Staaten Organisationsstrukturen der sozialen Arbeit vorgefunden wurden, die sich untereinander und mit jener in Deutschland weitgehend decken²²⁰.

3.2 Offene Fragen im Rahmen der Untersuchung

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung²²¹ konnten einige Fragen entgegen den Erwartungen der Verfasser nicht oder nur ungenügend geklärt werden. Es handelt sich dabei um Fragen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den gefundenen Beispielen und den Ergebnissen der Untersuchung stehen und deren Beantwortung im Hinblick auf eine allfällige künftige Entwicklung von Modellen der wirkungsorientierten Steuerung von Bedeutung erscheint.

- Zu klären ist, ob die vorliegende Dominanz indikatorengestützter Ansätze mit der Attraktivität des Publizierens von Indikatoren zusammenhängt (wer liest schon gerne etwas über Prozesse?) oder ob dies die politische und ökonomische Realität widerspiegelt (Wer finanziert schon Zielfindungsprozesse?).
- In diesem Zusammenhang abzuklären ist auch, ob eine Konzentration auf leicht messbare Wirkungen (Effects, Impacts oder Outcomes)

219 Vgl. zur Begriffsbildung Abschnitt 1.2.1.1

220 Vgl. dazu Abschnitt 2.1.1

221 Vgl. Abschnitt 1.1

festzustellen ist bzw. ob komplexere Interventionen als Ziele sozialer Arbeit bewusst oder unbewusst ausgeblendet werden.

- Offen ist weiter die Frage, ob bislang wirklich keine methodischen Ansätze von Zielvereinbarungsprozessen und Managementprozessen entwickelt und erprobt wurden, oder ob solche Ansätze zwar existieren, aber deshalb nicht bekannt sind, weil sie entweder als Interna (Amtsgeheimnis, Geschäftsgeheimnis, etc.) gelten oder noch nicht Gegenstand von wissenschaftlichen Untersuchungen und Publikationen waren.
- Abzuklären wäre auch, ob zu einzelnen der geschilderten Projekte Evaluationen oder andere Auswertungen durchgeführt wurden, die bislang nicht Gegenstand von Publikationen waren, die aber – zumindest ansatzweise – Auskunft über erste Erfahrungen mit den erprobten Modellen, namentlich hinsichtlich fachlicher Eignung, Wirtschaftlichkeit und unerwarteter Nebenwirkungen (Ausschluss von Zielgruppen, Fokussierung auf kurzfristige Wirkungen, etc.) geben. Falls Auswertungen der Pilotversuche noch fehlen, könnten diese eventuell zum Teil durch exemplarische Erfahrungsberichte von Beteiligten substituiert werden.

Zur Klärung dieser verbleibenden Fragen müssten vertiefende Analysen einzelner der vorgefundenen Beispiele vorgenommen werden (z.B. Kanton Bern, Minnesota und 1 bis 2 Beispiele aus den Niederlanden). Ein verstärkter Einsatz von Interviews und die Sichtung „inoffizieller“ Materialien eröffnet insbesondere die Möglichkeit, auch Informationen zu Verfahren und Schwierigkeiten der Zielbildungsverfahren zu erschließen.

3.3 Thesen und weiterführende Fragen

Vor dem Hintergrund der Untersuchung, der einleitend gemachten theoretischen Gedanken sowie auf dem Erfahrungshintergrund der Verfasser sollen nachfolgend noch einige Thesen und weiterführende Fragen formuliert werden.

These1: Für eine funktionierende wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit ist es von zentraler Bedeutung, zwischen Leistung (Output) und Wirkung einerseits²²² und zwischen verschiedenen Ausprägungen von Wirkung (Effect, Impact und Outcome) andererseits zu unterscheiden.

222 In diesem Sinne aus der Sicht der Politikevaluation auch *Knoepfel*, Peter et al.: Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien; in: Bussmann, Werner et al. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation; Basel/Frankfurt a.M. 1997, S. 103 ff.

Offene Fragen dazu:

- Müssen sich verschiedene hierarchische Ebenen mit anderen Aspekten von Wirkung auseinandersetzen oder muss auf allen hierarchischen Ebenen eine jeweils stufengerechte Konkretisierung der Ziele bezüglich aller Aspekte von Wirkung erfolgen?
- Sind Zielpyramiden erkennbar oder entwickelbar? Welche Auswirkungen hat die Entwicklung derartiger Zielpyramiden auf die bislang häufig auf informellen Absprachen und (partei)politischer Willensbildung basierende Steuerung sozialer Arbeit ?
- Wie sehen betriebliche Risiken und Chancen aus, wenn sich Leistungserbringer auf die Honorierung von impacts oder outcomes einlassen ?

These 2: Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren müssen in vorgegebenen Verfahren und nach klaren Kriterien jeweils für alle Aspekte von Wirkung und bezogen auf klar definierte Zielgruppen festgelegt werden und Gegenstand regelmäßiger Auswertungen und Diskussionen sein.

Offene Fragen dazu:

- Sind negative Zielformulierungen bzw. Ziele, die sich auf negative Sachverhalte beziehen zulässig? Welche Bedeutung und Konsequenzen haben negative Ziele nach innen, d.h. für die eigentliche Fallarbeit ?
- Welches sind die Anforderungen an Wirkungsziele, an Wirkungsindikatoren und an den Zielvereinbarungsprozess (Partizipation, etc.)?
- Welche Bedeutung haben Zielvereinbarungsprozesse für wirkungsorientierte Steuerung, m.a.W. steht der Prozess im Vordergrund oder das Ergebnis ? Welche Planungsgenauigkeit ist erforderlich, damit sich Akteure auf die Vereinbarung von Wirkungszielen „einlassen“ ?

These 3: Eine wirkungsorientierte Steuerung erfordert dem Grundsatz nach eine erkennbare und beeinflussbare Verbindung zwischen Ressourcen- und wirkungsorientierter Steuerung auf allen Ebenen.

Offene Fragen dazu:

- Wie ist das Verhältnis zwischen den Zielvereinbarungspartnern auszugestalten?
- Auf welcher Ebene sollen/müssen/dürfen Wirkungs- und Finanzziele gekoppelt werden ? Kann sich die Koppelung von Wirkungs- und Finanzziele – insbesondere auf der hier nicht näher betrachteten Einzelfallebene – negativ auf die Qualität der sozialen Arbeit auswirken?

- Wie können das Management bzw. die Sozialbehörde auf Grund der Messung von Wirkungen tatsächlich steuern? Wird in systematischer Verfolgung von Wirkungszielen wirklich wirkungsorientiert gesteuert oder wird nur gemessen?
- Welchen Einfluss hat die Koppelung von Ressourcen und Wirkungsmessung auf das berufliche Selbstverständnis der Sozialarbeiter und auf die Qualität der sozialen Arbeit?

Unabhängig von den formulierten Thesen bestehen noch folgende zusätzliche *weiterführende Fragen*:

- Gibt es einen bestimmten Zusammenhang zwischen wirkungsorientierter Steuerung und Qualitätsmanagement? Gibt es Modelle der Qualitätssicherung respektive -entwicklung, welche eine wirkungsorientierte Steuerung gezielt unterstützen?
- In welchem Verhältnis steht die Selbststeuerung der Klienten zur wirkungsorientierten Steuerung? Gibt es Elemente der Selbststeuerung, welche eine gesamtheitlich ausgerichtete wirkungsorientierte Steuerung unterstützen?
- Wie kann der Transfer von Input-Steuerung zu wirkungsorientierter Steuerung optimal ausgestaltet werden? Kann aus dem Veränderungsprozess als solchem ein Gewinn für die soziale Arbeit als Gesamtes resultieren?

Die Prüfung der vorstehenden Thesen sowie die Klärung der hier formulierten Fragen kann nicht mehr im Rahmen von Recherchen erfolgen. Dazu sind vielmehr einerseits grundlegende interdisziplinäre Forschungsarbeiten und konzeptionelle Überlegungen und andererseits begleitete Modellversuche mit anschließender Evaluation notwendig.

Literatuurverzeichnis

- Austin, David M.:* Social Work and Social Welfare Administration: A Historical Perspective; in: Patti, Rino J. (Hrsg.): The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 27 ff.
- Ezell, Mark:* Financial Management; in: Patti, Rino J. (Hrsg.): The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 377 ff.
- Floris, J.J.M.:* Lokaal sociaal beleid. Vraag en aanbod in de sociale sector (Lokale Sozialpolitik. Angebot und Nachfrage im Sozialbereich); in: Conferentiemap Lokaal sociaal beleid, Den Haag, 24. November 1999, NSC.
- Gibelman, Margaret:* Structural and Fiscal Characteristics of Social Service Agencies; in: Patti, Rino J. (Hrsg.): The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 113 ff.
- Gijtenbeek, J.:* Thuisloze jongeren op weg. (Nichtsesshafte Jugendliche unterwegs); Uitg: SCO-Kohnstamm Instituut Amsterdam 1996.
- Hohmann Beck, Barbara/ Rutishauser Empting, Esther:* Bedürftigkeit versus Kundensouverenität. Konsequenzen des NPM im sozialen Bereich; Management Weiterbildung Universität Zürich, Heft 11, Bern/Stuttgart/Wien 1997.
- s'Jacob, R./Melief, W./Broenink, N.:* Maatschappelijk belang van het algemeen maatschappelijk werk. (Gesellschaftliches Interesse der allgemeinen Sozialarbeit); Uitg: Verwey-Jonker Instituut. Utrecht, 1997.
- Knoepfel, Peter et al.:* Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien; in: Bussmann, Werner et al. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation; Basel/Frankfurt a.M. 1997, S. 78 ff.
- Liner, Blaine (et al.):* Making Results-based State Government Work; The Urban Institute, Washington DC 2001.
- Markowitz Theresa:* Die Privatisierung der Jugendhilfe in Kansas und Florida; in: Otto, Hans-Uwe/Schnurr, Stefan (Hrsg.): Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe; Neuwied 2000, S. 193 ff.
- Martin, Lawrence L.:* The Environmental Context of Social Welfare Administration; in: Patti, Rino J. (Hrsg.): The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 55 ff.
- Melief, W.B.A.M.:* Research practitioner partnership and research implementation in social work. Paper gepresenteerd op de internationale workshop van het netwerk van social work research instituten in Stockholm in oktober 7 – 8, 1999.
- Moore, Kristin A. (et al.):* What are Good Child Outcomes?; Paper prepared for the Family and Child Well-Being Research Network Research Ideas and Data Needs Workshop, 21. bis 23. Oktober 1997.

- Moore, Kristin A.*: Indicators of Child and Family Well-Being: The Good, the Bad and the Ugly; A presentation to National Institutes of Health Office of Behavioral Social Sciences Research, 13. September 1999; <<http://www.childtrends.org/publications.asp?topic=profiles>>.
- National Research Council*: Getting to Positive Outcomes for Children in Child Care. A Summary of Two Workshops; National Academy Press; Washington, DC, 2001; <http://books.nap.edu/books/03090/5_69/html/R1.html>
- Pratt, Clara*: Ideas for Research Linking Programs and Outcome Measures, The Child Indicator; 2000.
- Rapp, Charlie*: Improving Welfare Performance Through Supervisory Use of Client Outcomes Data; University of Kansas, School of Social Welfare, Office of Child Welfare Research and Development; 2001 <<http://www.socwel.ukans.edu/ocwrd/outcomes/page4.html>>
- Rappo, Alberto/Wallimann, Isidor*: KonsumentInnen ohne Wahl. New Public Management in der Sozialen Arbeit; WoZ-online, 1.3.2001, <http://www.woz.ch/wozhomepage/oekon/sozarb9j01.htm> (Stand 26.3.2001).
- Schedler, Kuno*: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung; in: Pulitano, Donatella (Hrsg.): New Public Management. Terminologie – terminologie – terminologia; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 33 ff.
- Schedler, Kuno/Proeller Isabella*: New Public Management; UTB 2132, Bern/Stuttgart/Wien 2000.
- Schedler, Kuno*: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell; Bern/Stuttgart/Wien 1995.
- Schoech, Dick*: Managing Information for Decision Making; in: Patti, Rino J. (Hrsg.): The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 321 ff.
- Schröder, Jan W (Hg.)*: Anreizsysteme in der sozialen Arbeit – ein Weg zur Wirkungsorientierung?; Dokumentation einer Fachtagung vom 13.-14. Dezember 2000 in Magdeburg; Bonn 2001.
- Schröder, Jan W.(Hg.)*: Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit; Dokumentation einer Fachtagung vom 10.-12. Mai 2000 in Magdeburg; Bonn 2000.
- Snell, Roland K/Grooters, Jennifer*: Governing for Results. Legislation in the States; A Report to the Urban Institute; Denver 2000; Anhang A in: Liner, Blaine (et al.): Making Results-based State Government Work; The Urban Institute, Washington DC 2001, S. 99 ff.
- van der Laan, Geert/Jonker, Irene*: Ergebnisorientierte Steuerung der Sozialarbeit in den Niederlanden: bericht zuhanden der Dr. Jan Schröder Beratungsgesellschaft mbH; Reichsuniversität Groningen und Universität Utrecht, August 2001.

- van der Laan, Geert/Melief, W.B.A.M.*: De opbrengst van Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening. Onderzoeksvoorstel (Der Ertrag der Sozialarbeit und juristischen Hilfe, Forschungsantrag); Universiteit Utrecht, Verwey-Jonker Instituut Utrecht, Maart 2000.
- van der Laan, Geert*: An etiquette for social workers (Ein Fragebogen für Sozialarbeiter); in: Gehrmann, G. et al. (Hrsg.): Perspektiven sozialer Arbeit in Europa 2000, Deutscher Studien Verlag; Weinheim, 1994, S. 37-49.
- van der Laan, Geert*: Dancing with street children (Tanzen mit Straßenkindern); Zwischenbericht zu jugendlichen Nichtsesshaften in Rumänien; Universiteit Utrecht, Januar 2000.
- van der Laan, Geert*: Handlungsspielräume von Sozialarbeitern unter Marktbedingungen – Das Beispiel Niederlande; in: Otto, Hans Uwe/Schnurr, Stefan (Hrsg.): Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive; Neuwied 2000, S. 87 ff.
- van der Laan, Geert*: Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk; Utrecht 1990. Deutsche Fassung: Legitimationsfragen der Sozialarbeit; Prag 2001.
- van der Laan, Geert*: Lereren van gevallen (Lernen von Fällen), SWP Utrecht, 1995.
- van der Laan, Geert*: The professional role of social workers in a market environment (Die professionelle Rolle des Sozialarbeiters im Wettbewerb); European Journal of Social Work; Oxford University Press, 1998/1, S. 31-40.
- van Susteren, J.*: Aanpak thuisloze jeugd, het T-team (Der Ansatz bei obdachlosen Jugendlichen, das T-Team); in: Hazekamp, J./Jumelet, H. (Hrsg.): Overal en nergens: stijlen van aanpak van thuisloze jongeren in Nederland en omringende landen; Utrecht 1993.
- van Vucht, G.W.M.*: Budgetsubsidiering in theorie en praktijk (Budget-Förderung in Theorie und Praxis); Samson; 1997.
- Voogt, P./Wiertsema, W.*: Sociale vernieuwing: een Copernicaanse wending in het denken (Soziale Erneuerung: Eine kopernikanische Wende im Denken); Den Haag 1991.
- Vedung, Evert*: Evaluation im öffentlichen Sektor; Wien 1999.
- Visser, J/Hemerijck, A.*: A Dutch Miracle. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands. Amsterdam University Press; Amsterdam 1997.
- Weil, Marie*: Services Families and Children: The Changing Context and New Challenges, in: Patti, Rino J. (Hrsg.): The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 481 ff.
- Wilber, Kathleen H.*: Aging; in: Patti, Rino J. (Hrsg.): The Handbook of Social Welfare Management; Thousand Oaks 2000, S. 521 ff.
- Wils, J/Scholten, C.*: Brancherapport verpleging en verzorging 1998 (Branchenbericht zu Pflege und Betreuung) Utrecht: Arcarens en Landelijke vereniging voor thuiszorg, 2000.

Schweiz: Berichte und andere Unterlagen von Behörden, Verwaltung und Institutionen

Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich: Reform der Kinder- und Jugendhilfe. Bericht zur Vernehmlassung; Zürich 2000.

Contact Netz: Produktebuch Basisdienste; Ausgabe 2000/II; Bern 2000.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern: Was bringt das neue Sozialhilfegesetz des Kantons Bern? Boroschüre zum Vernehmlassungsverfahren April – Juni 2000, Bern 2000.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern: Wirkungsorientierte Suchtprävention im Kanton Bern. Konzept 2000/2001; Bern 1999.

Jugendgericht Emmental Oberaargau: Integrationstool stationär.

Kantonsrat des Kantons Schwyz: Leistungsauftrag 2001/2002 an das Amt für Gesundheit und Soziales Kanton Schwyz.

Neue Stadtverwaltung Bern: Jahresbericht 1999, Bern 2000.

Projektleitung GRiforma: GRiforma – Bündner Verwaltung in Bewegung. Dokumentation zum Projekt New Public Management im Kanton Graubünden; Chur 2000.

Regierungsrat des Kantons Bern: Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000: Abschluss der Versuchsphase und breitere Einführung.

Regierungsrat des Kantons Luzern: Botschaft des Regierungsrates vom 29. September 2000 an den Grossen Rat. Schlussbericht zur versuchsweisen Einführung des Modells der „Wirkungsorientierten Verwaltung“ und der „Leistungsorientierten Spitäler“ (WOV/LOS-Versuch).

Voranschläge 2001 Einwohnergemeinde Oberwil BL.

Niederlande: Berichte und andere Unterlagen von Behörden, Verwaltung und Institutionen

SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Progress report 1997 on the implementation of the multiannual programme Employment in The Netherlands. Den Haag 1997.

USA: Berichte und andere Unterlagen von Behörden, Verwaltung und Institutionen

AARP Public Policy Institute: Across the States 1998: Profiles of Long-Term Care Systems, 3rd Edition; 1999, <http://research.aarp.org/health/d16550_states.html>.

Childtrends (Hrsg.): Indicators of Child, Youth, and Family Well-Being. A Selected Inventory of Existing Projects; <http://www.childtrends.org/r_invres.asp>

Florida Department of Children & Families: FY 97/98 Performance Report; September 1998.

- Iowa Department of Human Services: Result-Based Purchasing – Moving From Purchasing To Purchasing Outcomes For Children and Families; Application for a Waiver of the Titel IVE Regulations; 30. März 2001, <<http://www.dhs.state.ia.us/publications.asp>>.*
- Kansas Child Welfare Outcome Measures at a Glance (FY 2001); <<http://www.socwel.ukans.edu/ocwrd/outcomes/index.html>> .*
- Minnesota Departement of Human Services (Hrsg.): Focus on Client Outcomes: A Guidebook for Result-oriented Human Services; 1996.*
- Minnesota Departement of Human Services (Hrsg.): Measuring Our Performance and Well-being of Children. Indicators to Help Strengthen Minnesota's Child Welfare System; Februar 2000 <<http://www.dhs.state.mn.us/childint/Research/indicators.htm>>.*
- Minnesota Departement of Human Services: Guide to Completing the Long-Term Care Gaps Anaysis an Service Development Plan (CSSA Plan Addendum); Juli 2001 <http://www.dhs.state.mn.us/Agingint/ltctaskforce/co_ltct/~template2.htm>*
- Minnesota Department of Human Services: Policy Considerations for Nursing Facilities: A Report to the Minnesota Legislature; Februar 2000, <<http://www.dhs.state.mn.us/agingint/services/ccereport.htm>>*
- Minnesota Department of Human Services: Project 2030. Final Report, <<http://www.dhs.state.mn.us/Agingint/Proj2030/toc.htm>>*
- State of Minnesota long-Time Care Task Force: Reshaping Long-Time Care in Minnesota; Final Report; Januar 2001, <<http://www.dhs.state.mn.us/-Agint/ltctaskforce/report.htm>>.*
- Texas Legislative Budget Board: Preparing and Submitting Agency Strategic Plans, Fiscal Yaers 2001-05; Februar 2000 <<http://www.llb.state.tx.us/WEB.../>>*
- Texas: Legislative Budget Recommendations for the Fiscal Years Ending August 31, 2002 and 2003; Article II – Health and Human Services.*
- The Casey Outcomes and Decision-Making Projekt (Hrsg.): Assessing Outcomes in Children Welfare Services: Principles, Concepts, and a Framework of Core Indicators; Englewood, CO, 1998; < <http://www.casey-outcomes.org/>>*

Angaben zu den Verfassern

Dr. Jan W. Schröder studierte Physik und Betriebswirtschaftslehre an den Universitäten Wien, Bonn und München. Seit 1991 ist Dr. Jan W. Schröder für Verwaltungen und soziale Institutionen beratend tätig. Ein Schwerpunkt liegt in der Fortentwicklung (sozial)politischer Steuerungsprozesse und -instrumentarien und deren Einführung in Kommunen und Landesverwaltungen. Er ist heute Geschäftsführender Gesellschafter der JSB DR. JAN SCHRÖDER BERATUNGSGESELLSCHAFT MBH in Bonn und Mit-Initiator der „Magdeburger Gespräche“, einer Tagungsreihe zum Themenkomplex „Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit“. Dr. Jan W. Schröder ist Autor verschiedener Publikationen zur Steuerung in der sozialen Arbeit, u.a. auch Verfasser des Handbuchs zur neuen Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe.

Daniel Kettiger studierte Rechtswissenschaften an der Universität Bern und erwarb 1988 das bernische Fürsprecherpatent (Rechtsanwalt). Seit 1997 ist Daniel Kettiger Mitglied der Projektleitung des Verwaltungsreformprojekts „Neue Verwaltungsführung NEF 2000“ im Kanton Bern (z.Zt. in der Funktion des stellvertretenden Gesamtprojektleiters) und leitet selbständig verschiedene Projektbereiche und Teilprojekte. Im April 2000 schloss er an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ein Nachdiplomstudium mit dem Grad eines Magisters der Verwaltungswissenschaften ab (Mag.rer.publ.). Daniel Kettiger ist Autor verschiedener Publikationen im Schnittstellenbereich von Staatsrecht und New Public Management.

Mitverfasser des Länderberichts zu den Niederlanden:

Prof Dr. Geert van der Laan ist als Professor für Sozialarbeit an der Universität von Utrecht und an der Universität von Groningen tätig. Daneben führt er eine eigene Beratungspraxis.

Irene Jonker ist Sozialarbeiterin und promoviert gegenwärtig in Andragogik an der Universität von Groningen.

Beschaffung von Materialien aus den USA:

Dr. Mary Markowitz ist als Beraterin für die Beratungsgesellschaft „On the mark“ Lawrence, Kansas tätig.