

Der sogenannte Algorithmus – ein neues Instrument in der Jugendhilfeplanung

(der Aufsatz wurde unter anderer Überschrift im Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,
Ausgabe August 2005, veröffentlicht)

1 Die Grundidee des Verfahrens

Anfang 2002 standen Jugendamt und Jugendhilfeausschuss von Hamburgs größtem Bezirk, Wandsbek¹, vor der Aufgabe, erhebliche Einsparungen im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit / Jugendsozialarbeit vornehmen zu müssen². Aber welche der über 60 Einrichtungen und Projekte³ in 28 Sozialräumen⁴ des Bezirks sollten von den Einsparungen betroffen sein? Oder sollte bei allen Einrichtungen ein bestimmter Prozentsatz gekürzt werden? Oder wäre es besser, sich bei den Einsparungen auf einige ausgewählte Sozialräume zu konzentrieren? Wenn ja, nach welchen Kriterien wären sie auszuwählen? Für die Beantwortung derartiger Fragen standen nach einem jahrzehntelangen Mittelzuwachs keine einschlägigen Erfahrungen oder gar ein definierter Entscheidungsweg zur Verfügung.

In dieser Situation entstand die einfache Idee, in jedem einzelnen Sozialraum „Nachfrage“ (nach Leistungen der Jugendhilfe) und „Angebot“ (bzw. Leistungen der Einrichtungen und Projekte) miteinander zu „verrechnen“ und dadurch zu einer zentralen sozialräumlichen Bestimmungsgröße, dem so genannten „Bedarfsdruck“, zu gelangen. Dieser Wert würde die Erstellung einer Rangreihe erlauben, an deren einem Ende der am besten und an deren anderem Ende der am schlechtesten versorgte Sozialraum stünden. Mit dieser Grundidee sollte eine einseitige Betrachtungsweise vermieden werden, die nur lokale Bedarfslagen auf der Nachfrageseite zur Entscheidungsgrundlage für die Vergabe von Mitteln machen möchte. Ebenso vermieden wurde andererseits aber auch eine rein monetäre Betrachtungsweise auf der Angebotsseite.

Angesichts der Vielzahl von Einrichtungen bzw. Projekten und Sozialräumen war es erforderlich, sich für die Ermittlung des Bedarfsdrucks in jedem Sozialraum der Übersichtlichkeit einer mathematischen Formulierung zu bedienen; die einfache Formel lautet:

¹ über 400.000 Einwohner

² Die Einsparerefordernisse waren letztendlich viel geringer als ursprünglich befürchtet, da finanzielle Mittel aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung (HzE) umgeschichtet wurden.

³ darunter auch einige Einrichtungen der Familienförderung

⁴ Sozialräume sind auf der Basis von statistischen Gebieten eindeutig und überschneidungsfrei definiert.

$$B_i = N_i - A_{ij}$$

mit

B_i = Bedarfsdruck im Sozialraum i

N_i = Nachfragewert im Sozialraum i

A_{ij} = Angebotswert j im Sozialraum i

Die Grundidee stieß zunächst auf entschiedenen Widerstand vor allem von Seiten der freien Träger. Es wurde kritisiert, dass es sich um „Betriebswirtschaft“ handle. Auch wurde vermutet, der vorgeschlagenen Betrachtungsweise mangle es an „Wissenschaftlichkeit“. Die Auswahl der Kriterien bezog sich jedoch, wie noch gezeigt werden wird, nicht in erster Linie auf Geldaspekte. „Wissenschaftlichkeit“ war nicht beabsichtigt, sondern das Verfahren verstand sich von vornherein lediglich als Prozessangebot (auf hinreichend plausibler Basis) für die Herbeiführung notwendiger Entscheidungen.

Diese Entscheidungen sollten sukzessive erfolgen, da bei der Entwicklung des Verfahrens die Erwartung bestand, dass eine ganze Reihe von Sozialräumen, bzw. deren jeweilige Einrichtungen und Projekte, von Einsparungen betroffen sein würden. Jede einzelne Einsparung beeinflusst jedoch unmittelbar die Fundamentalgleichung $B_i = N_i - \Sigma A_{ij}$, da die Schließung einer Einrichtung⁵ den Wert von ΣA_{ij} verringert. Ein neuer Modelldurchlauf war daher mit gemäß der Einsparung veränderten Ausgangsbedingungen zu starten. Aufgrund dieser rekursiven Struktur und dem damit verbundenen iterativen Prozess wird das in diesem Aufsatz als Wandsbeker Modell (WM) bezeichnete Verfahren auch „Algorithmus“ genannt.

Es sei hier ausdrücklich betont, dass das Wandsbeker Modell dem Grunde nach lediglich eine Beschreibung von Disparitäten zwischen den Gebieten einer Gesamtregion ist. Darin ist es beispielsweise der Nutzung von Sozialindikatoren vergleichbar, die ja ebenfalls dazu dienen können, unterschiedliche Lebensbedingungen zu erkennen und zu verändern. Das Modell sagt selbstverständlich nichts darüber aus, ob grundsätzliche Orientierungen der Jugendhilfe zu befürworten oder abzulehnen sind.

⁵ oder die Reduzierung des Angebotsumfangs der Einrichtung

2 Die Verfahrensmethode

Die Grundstruktur des WM wird in dem Ablaufdiagramm⁶ auf der folgenden Seite gezeigt. Im ersten Schritt werden alle Einrichtungen bzw. Projekte bewertet. Dafür wurden fünf Kriterien ausgewählt, und zwar:

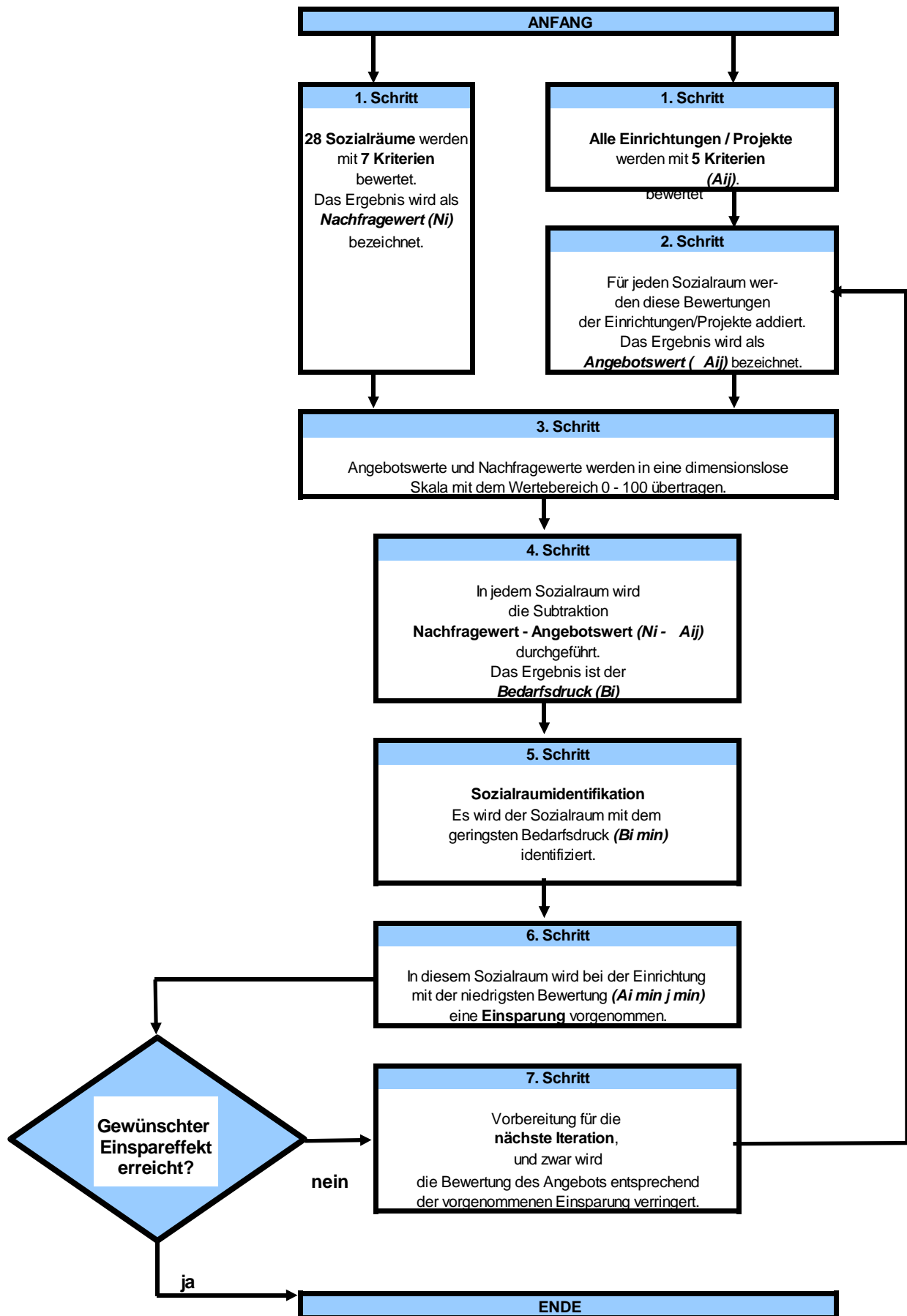
- Tatsächlich genutzte Ressourcen (Kosten)
- Präventionswirkung (z.B. Delinquenz, HzE)
- Kooperationsbereitschaft und -möglichkeiten mit anderen Einrichtungen
- Zielgruppenarbeit (Beteiligung und Einbeziehung von Stamm- und Neubesuchern / potentiellen Nutzern)
- Potential der Einrichtung / des Projekts (z.B. Entwicklung / Kooperation)

Die Auswahl und Gewichtung dieser Kriterien erfolgte in umfangreichen Debatten durch eine vom Jugendhilfeausschuss eingesetzte Arbeitsgruppe. Die Arbeitsgruppe von rund einem Dutzend Personen gab die Struktur der Teilnehmer am Jugendhilfeausschuss wieder, umfasste also Vertreter der freien Träger und der politischen Parteien sowie Mitarbeiter des Jugendamtes. Die Auswahl der Kriterien wurde auf der Grundlage eines Vorschlages des Jugendamtes vorgenommen.

Es bestand recht bald Konsens, dass es günstig sei, „harte“ und „weiche“ Kriterien gleichzeitig zu benutzen. Während eine numerische Erhebung der Kosten ohne weiteres möglich ist, handelt es sich bei den vier anderen Kriterien um subjektive Bewertungen, wofür der Begriff „Expertenmeinung“ benutzt wurde. Die Gewichtung der Kriterien erfolgte durch ein moderiertes Punkteverteilungsverfahren; jedes Arbeitsgruppenmitglied konnte 10 Punkte beliebig unter den Kriterien aufteilen. Für die Erfassung der einzelnen Werte und deren Zusammenführung wurde ein Formular benutzt (s. Anhang „ANGEBOT“).

⁶ In der praktischen Anwendung handelt es sich um ein System von verbundenen Excel-Tabellen.

WANDSBEKER MODELL - ABLAUSCHEMA



Entsprechend wurde bei der Bewertung der Sozialräume verfahren. Die ersten drei Kriterien sind „harte“ Daten, bei den dann folgenden vier Kriterien handelt es sich wiederum um Bewertungen (s. Anhang „NACHFRAGE“):

- JEW-Jugendeinwohnerwert
- JGH-Interventionsdaten
- Einwohner je Hektar
- Gefahr der Zunahme von Problemlagen im Sozialraum
- Migrantanteil / (-problemlagen)
- Mangel an sonstigen (Infrastruktur-) Ressourcen
- 'Nicht-Zugangsmöglichkeiten' (Barrieren) von Kinder und Jugendlichen zu Ressourcen

Bewertet man alle Einrichtungen / Projekte und alle Sozialräume mit diesen beiden Kriteriensätzen⁷, so hat man alle Daten, die für die Berechnung des Bedarfsdrucks in jedem Sozialraum erforderlich sind (Schritte 3 und 4 im Ablaufschema). Das Resultat ist eine Rangliste des Bedarfsdrucks, die zeigt, welcher Sozialraum zunächst von Einsparungen betroffen sein sollte. Dies war in Wandsbek (siehe die Liste auf der folgenden Seite) eindeutig der Sozialraum 10, der aufgrund eines vielfältigen Angebots und nur durchschnittlicher Nachfrage den mit Abstand geringsten⁸ Bedarfsdruck aufwies (Identifikation dieses Sozialraums im Schritt 5). Die Tabelle macht unter anderem auch deutlich, dass es Sozialräume gibt, in denen Einrichtungen oder Projekte vollständig fehlen; es handelt sich um diejenigen, bei denen das Angebot den Wert 0,0 hat.

Nun kann man im besagten Sozialraum 10 die Einrichtung, die am schwächsten bewertet wurde, herausuchen und bei ihr eine Einsparung (z. B. Einrichtungsschließung) vornehmen (Schritt 6). Ist das Sparziel mit dieser Maßnahme erreicht, wird die Anwendung des Verfahrens beendet. Andernfalls wird ein neuer Durchlauf gestartet – mit veränderten Ausgangsbedingungen, bei denen die Einsparung im Sozialraum 10 berücksichtigt wird (Schritt 7). Bei dem erneuten Durchlauf (ab Schritt 2 des Ablaufschemas) wird das WM wiederum denjenigen Sozialraum ansteuern, der den geringsten Bedarfsdruck aufweist. Bei der Anwendung im Jahr 2002 war dies auch beim zweiten Durchlauf der Sozialraum 10.

⁷ Die Bewertungen erfolgten in einer Vielzahl von Sitzungen einer speziell eingesetzten „Bewertungsgruppe“, die anders zusammengesetzt war, als die Gruppe, die sich mit der Auswahl und Gewichtung der Kriterien befasst hatte.

⁸ in diesem Fall rechnerisch negativ

BEDARFSDRUCK

Sozialraum	Nachfrage Ni	Angebot ΣA_{ij}	Bedarfsdruck Bi	Rang (Bi)
Sozialraum 01	67,8	7,6	60,2	1
Sozialraum 02	33,2	0,0	33,2	13
Sozialraum 03	44,6	11,5	33,1	14
Sozialraum 04	66,3	22,7	43,6	6
Sozialraum 05	55,4	8,4	47,0	4
Sozialraum 06	47,5	37,8	9,7	25
Sozialraum 07	100,0	52,8	47,2	3
Sozialraum 08	61,9	37,6	24,3	21
Sozialraum 09	53,0	17,3	35,7	11
Sozialraum 10	71,8	100,0	-28,2	28
Sozialraum 11	50,5	9,0	41,5	7
Sozialraum 12	30,7	0,0	30,7	15
Sozialraum 13	46,5	0,0	46,5	5
Sozialraum 14	48,5	7,6	40,9	8
Sozialraum 15	48,5	9,2	39,3	9
Sozialraum 16	60,9	31,5	29,4	17
Sozialraum 17	42,1	8,4	33,7	12
Sozialraum 18	36,6	6,2	30,4	16
Sozialraum 19	28,2	0,0	28,2	19
Sozialraum 20	30,7	9,1	21,6	24
Sozialraum 21	40,1	10,8	29,3	18
Sozialraum 22	61,4	10,7	50,7	2
Sozialraum 23	64,4	28,2	36,2	10
Sozialraum 24	73,3	49,8	23,5	23
Sozialraum 25	56,9	33,2	23,7	22
Sozialraum 26	63,4	56,2	7,2	26
Sozialraum 27	54,0	70,0	-16,0	27
Sozialraum 28	49,0	24,6	24,4	20

3 Erweiterte Anwendungsmöglichkeiten

Es zeigte sich bald, dass das WM in der praktischen Handhabung bestimmte Schwierigkeiten und Möglichkeiten mit sich brachte, die bei seiner Entwicklung nicht vorhergesehen worden waren. Einige davon werden kurz angerissen.

Die „Einsparung“ (siehe Schritt 6 des Ablaufschemas) erwies sich als der politisch relevante Schritt. Bei diesem Schritt handelte es sich nicht um einen vom Modell vorgegebenen Automatismus. Vielmehr behielt sich die Politik stets vor, bei der vom WM identifizierten Einrichtung bzw. Projekt eine Sparmaßnahme umzusetzen oder nicht. Es fanden sich oft genug hinreichende Gründe, die identifizierte Einrichtung zu verschonen. Es mussten dann modellkonforme Ersatzlösungen⁹ gefunden werden, beispielsweise indem alle Einrichtungen eines Sozialraums den Sparbetrag „solidarisch“ erbrachten.

Trotz solcher Schwierigkeiten gewöhnte man sich recht bald an das WM. Das mag damit zusammenhängen, dass – wie weiter vorne erwähnt - in der einen oder anderen Weise „alle“ an der Auswahl der Kriterien direkt oder indirekt beteiligt waren. Darüber hinaus lag es wohl auch daran, dass sich die vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten des Modells schnell zeigten. Neben dem Entstehungsgrund, der Einsparfunktion, die bald als „Konsolidierung“ bezeichnet wurde, lassen sich folgende Anwendungsformen nennen:

- Allgemeine Informationsfunktion: Das WM gibt Auskunft darüber, welchen Sozialräumen man sich für die Eröffnung von neuen Projekten vorrangig zuwenden sollte – eben denjenigen mit einem hohen Bedarfsdruck. Sie zeigt auch, in welchen Sozialräumen das Gesamtangebot in weit überdurchschnittlicher Stärke vorhanden ist. Somit kann sich ein Effekt auf Planungen für die bezirkliche Jugendhilfelandchaft entfalten.
- Verteilungsfunktion: Im Falle der Verteilung freier Mittel können die Sozialräume identifiziert werden, bei denen (zusätzliche) Maßnahmen dringlicher erscheinen (hoher Bedarfsdruck) als anderswo. Es handelt sich somit um die Umkehrung der Einsparfunktion¹⁰.
- Umschichtungsfunktion: Denkbar ist es auch, Ressourcen aus besser versorgten Sozialräumen in schlechter versorgte umzuleiten (Verbindung von Einspar- und Verteilungsfunktion). Dies könnte beispielsweise dadurch geschehen, dass ein Träger seine Einrichtung in einen anderen Sozialraum verlagert.

⁹ Dafür bürgerte sich der Begriff „Optionen“ ein.

¹⁰ Es wird dementsprechend der Sozialraum mit dem höchsten Bedarfsdruck ($B_{i\max}$) identifiziert.

Überdies zeigte das WM auch seine Flexibilität; es war keine Schwierigkeit, in das Verfahren einen gänzlich neuen Projekttypus¹¹ zu integrieren. Damit wird die Vergleichbarkeit von Sozialräumen bei gleichzeitiger Betrachtung unterschiedlicher Arbeitsfelder im Prinzip möglich¹².

Durchgesetzt hat sich schließlich auch die Auffassung, dass das WM die Entscheidungsgrundlagen für neue Projekte (oder Projektschließungen) von oftmals mehr oder weniger zufälligen „Bedarfsanmeldungen“ emanzipiert, da nunmehr nicht nur der Bedarf des jeweils betroffenen Sozialraums Gegenstand der Debatte ist. Vielmehr muss dieser Bedarf auch im Vergleich zu den Bedarfen (im Sinne von Bedarfsdruck) anderer Sozialräume sein Gewicht haben. Dies ist für Entscheidungsfindungen in einer komplexen Jugendhilfelandchaft wie der Wandsbeks ein bedeutsamer Vorteil – soweit die Theorie, bzw. verbale Äußerungen vieler Akteure.

4 Das Verfahren im politischen Kontext

Ist das WM also auch in der Praxis das integrierte Planungs- und Steuerungsinstrument der Jugendhilfeplanung in Wandsbek geworden? Laut Beschlusslage des Jugendhilfeausschusses ist dies der Fall. Das WM wird laufend aktualisiert und zweimal jährlich ist eine Berechnung mit den neuesten verfügbaren Daten dem Jugendhilfeausschuss vorzulegen. Die anfängliche Kritik an dem Verfahren hat sich oftmals in Zustimmung verwandelt.

Trotzdem werden ausgabenwirksame Entscheidungen des Jugendhilfeausschusses nach wie vor überwiegend so getroffen, als gäbe es das WM nicht. Die Debatte fällt dann in isolierte Bedarfserörterungen zurück. Andererseits werden die Ergebnisse des Verfahrens durchaus gerne zitiert, wenn ein Neuvorhaben (zufällig) in einem Sozialraum geplant ist, für den das WM einen hohen Bedarfsdruck aufweist. Dies zeigt besser als jedes theoretische Argument, dass das Verfahren die Akteure der Jugendhilfe keineswegs entmündigt. Im Gegenteil, das WM könnte durchaus ein Bezugspunkt auch der zunehmend häufigeren sozialraumbezogenen Vernetzungen sein. Man könnte fragen ‘Wie steht unser Sozialraum im Vergleich zu anderen Sozialräumen da?’.

¹¹ Es handelte sich um Projekte im Rahmen der so genannten „Weiterentwicklung der Jugendhilfe“, Projekte mit einem besonderen sozialräumlichen Bezug.

¹² Es muss allerdings angemerkt werden, dass die Gefahr einer Überdehnung besteht, wenn zu viele Gegebenheiten vom Verfahren integriert werden sollen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass noch unklar ist, ob sich das WM in Wandsbek endgültig und umfassend durchsetzen wird. Derzeit folgt seine (Nicht)anwendung – und dagegen ist überhaupt nichts einzuwenden - dem Prinzip des „à la carte“. Vielleicht ist das WM auch eher ein Verfahren, das sich besser für „Notzeiten“ - dann nämlich wenn konkrete Einsparungen unumgänglich sind - eignet. Insofern könnte die Zeit des WM erst noch kommen.

5 Anhang

Formular für die Bewertung einer Einrichtung / eines Projekts

"ANGEBOT" der Einrichtung / des Projekts

NAME DER EINR. / PROJEKT:
NUMMER DER EINR. / PROJEKT
DATUM:

SOZIALRAUM:

Kriterium	Bewertung					Wie wichtig ist das Kriterium? Gewichtung auf einer Skala von 1-10	Ergebnis Multiplikation: Bewertung x Gewichtung
	niedrig 1	eher niedrig 2	durchschnittlich 3	eher hoch 4	hoch 5		
1. <i>Tatsächlich genutzte Ressourcen (Kosten)</i>						7	
2. <i>Präventionswirkung (z.B. Delinquenz, HzE)</i>						6	
3. <i>Kooperationsbereitschaft und -möglichkeiten mit anderen Einrichtungen (Neutralwert 3 bei fehlenden Kooperationspartnern)</i>						3	
4. <i>Zielgruppenarbeit (Beteiligung und Einbeziehung von Stamm- und Neubesuchern / potentiellen Nutzern)</i>						5	
5. <i>Potential der Einrichtung / des Projekts (z.B. Entwicklung / Kooperation)</i>						5	
SUMME							<input type="text"/>

Formular für die Beschreibung / Bewertung eines Sozialraums

NAME DES SOZIALRAUMS:
NUMMER DES SOZIALRAUMS:
DATUM:

"NACHFRAGE" des Sozialraums

	Kriterium	Beschreibung / Bewertung					Wie wichtig ist das Kriterium? Gewichtung auf einer Skala von 1-10	Ergebnis Multiplikation: Bewertung x Gewichtung
		niedrig 1	eher niedrig 2	durchschnittlich 3	eher hoch 4	hoch 5		
1.	<i>JEW-Jugendeinwohnerwert</i>						9	
2.	<i>JGH-Interventionsdaten</i>						5	
3.	<i>Einwohner je ha</i>						5	
4.	<i>Gefahr der Zunahme von Problemlagen im Sozialraum</i>						5	
5.	<i>Migrantenanteil / (-problemlagen)</i>						6	
6.	<i>Mangel an sonstigen (Infrastruktur-) Ressourcen</i>						7	
7.	<i>"Nicht-Zugangsmöglichkeiten" (Barrieren) von Kindern und Jugendlichen zu Ressourcen</i>						6	
	SUMME							<input type="text"/>