

Ulrich Deinet · Marco Szlapka · Wolfgang Witte

Qualität durch Dialog

Ulrich Deinet · Marco Szlapka
Wolfgang Witte

Qualität durch Dialog

Bausteine kommunaler Qualitäts-
und Wirksamkeitsdialoge



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Stefanie Laux

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15336-0

Inhalt

Einführung

Ulrich Deinet/Marko Szlapka/Wolfgang Witte

7

Die Entwicklung kommunaler Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge

Ulrich Deinet/Maria Icking

15

- 1 Der Wirksamkeitsdialog für die Offene Kinder- und Jugendarbeit in
Nordrhein-Westfalen 15
- 2 Kommunale Wirksamkeits- und Qualitätsdialoge in der Praxis 20
 - 2.1 Kleine Kommunen (bis ca. 60.000 Einwohner/innen) 20
 - 2.2 Landkreise 34
 - 2.3 Mittelstädte (mit bis zu 250.000 Einwohner/innen) 52
 - 2.4 Großstädte (ab ca. 250.000 Einwohner/innen) 73
- 3 Bausteine eines kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogs 87
 - 3.1 Einrichtungsebene 87
 - 3.2 Dialogebene 95
 - 3.3 Kommunale Ebene 100
 - 3.4 Der Wirksamkeitsdialog als dynamisches Modell und die
Bedeutung von Zielvereinbarungen 104
- 4 Resümee – Empfehlungen zur Einführung kommunaler Qualitäts-
und Wirksamkeitsdialoge 108
- 5 Literatur 111

Kommunales Berichtswesen als Grundlage der Qualitätsentwicklung

Marco Szlapka

113

- 1 Einleitung 113
 - 1.1 Grundlagen eines Berichtswesens 116
 - 1.2 Ziele eines Berichtswesens 121
 - 1.3 Ressourcen und Regeln für das Berichtswesen 124
- 2 Berichtswesen für die Offene Kinder- und Jugendarbeit 125
 - 2.1 Strukturen, Prozesse und Ergebnisse 126
 - 2.2 Maßnahmen erfassung, Verwendungsnachweise und
Jahresberichte 134
 - 2.3 Auswertungen für die Einrichtungs-, Planungs- und
Entscheidungsebene 139

3	Berichtswesen für die Verbandliche Kinder- und Jugendarbeit	142
3.1	Ziele, Schwerpunkte und Strukturen des Trägers	145
3.2	Maßnahmenerfassung sowie Verwendungsnachweise	149
3.3	Auswertungen für die Einrichtungs-, Planungs- und Entscheidungsebene	155
4	Berichtswesen für den Erzieherischen Kinder- und Jugendschutz	157
4.1	Berichtswesen zum Erzieherischen Kinder- und Jugendschutz	158
5	Datenerfassung mit Hilfe der Software „Report Jugendarbeit“	164
6	Literatur	166

Qualitätsmanagement und Berichtswesen als Elemente kommunaler Wirksamkeitsdialoge – das Modellprojekt Qualitätsentwicklung der Berliner Jugendarbeit

	Wolfgang Witte/Maja Arlt	169
1	Das Handbuch Qualitätsmanagement der Berliner Jugendfreizeitstätten	171
1.1	Die Erarbeitung des QM-Handbuches als landesweiter Verständigungsprozess über Offene Kinder- und Jugendarbeit	173
1.2	Selbstevaluation mit dem QM-Handbuch als Sicherung und Unterstützung einrichtungsbezogener Wirksamkeitsdialoge	176
1.3	Standards für einrichtungsübergreifende Qualitätsentwicklung	182
2	Der gemeinsame Sachbericht der Berliner Jugendfreizeitstätten als Grundlage der quantitativen und qualitativen Berichterstattung	184
2.1	Kennzahlen der quantitativen Berichterstattung der Jugendfreizeiteinrichtungen	186
3	Von der einrichtungsbezogenen zur örtlichen Dialogebene	194
3.1	Beispiele von Wirksamkeitsdialogen im örtlichen, bezirklichen Rahmen	194
4	Vom örtlichen zum landesweiten Wirksamkeitsdialog	197
4.1	Feststellung des landesweiten Versorgungsgrades mit Jugendfreizeiteinrichtungen anhand von Platzzahlen	197
4.2	Landesweite Auswertungen der Leistungen anhand von Angebotsstunden	198
4.3	Die Nutzung der Jugendfreizeiteinrichtungen anhand der Ergebnisse der Besucher/innenerfassung	198
4.4	Ein Resultat: Mindeststandards zur personellen und sächlichen Ausstattung von Jugendfreizeiteinrichtungen	201
5	Resümee und Ausblick	203
	Autorinnen und Autoren	205

Einführung

Ulrich Deinet/Marko Szlapka/Wolfgang Witte

Offene Kinder- und Jugendarbeit aber auch Jugendverbandsarbeit sind in Bewegung geraten durch eine im Feld selbst ausgelöste Diskussion um Qualität und Wirkungen sowie die Ansprüche von außen an eine qualitäts- und wirksamkeitsorientierte Kinder- und Jugendarbeit. Dieses Buch bezieht sich primär auf die Offene Kinder- und Jugendarbeit als Arbeit in Jugendfreizeitstätten, auf Abenteuerspielplätzen, aber auch als mobile Arbeit in Form von Spielmobilen, aufsuchender Arbeit etc.

In den meisten Bereichen der Jugendhilfe gehören inzwischen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge bzw. Maßnahmen und Bausteine der Qualitätsentwicklung zum Alltag, die Offene Kinder- und Jugendarbeit ist dabei, diese Lücke zu schließen, wobei die Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern, aber auch bei Trägern und Kommunen ausgesprochen unterschiedlich sind.

Das Buch soll Anregungen, aber auch konkrete Ansätze liefern, wie eine Qualitätsentwicklung in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, insbesondere auf kommunaler Ebene bewerkstelligt werden kann, wie z.B. ein kommunales Berichtswesen mit Trägern im Dialog gemeinsam entwickelt und wie der entstehende Dialog auf kommunaler Ebene als Wirksamkeitsdialog geführt werden kann. Die gemeinsame Entwicklung eines Qualitätshandbuchs ist ebenfalls Thema des Buches und ein Beispiel dafür, wie nur im Dialog Qualität gemeinsam formuliert und entwickelt werden kann.

Verfahren und Inhalte gehören zusammen!

Auch wenn es um standardisierte und damit vergleichbare Verfahren geht, wollen wir keine technokratischen Verfahren für die Kinder- und Jugendarbeit vorschlagen, sondern Bausteine, die auch die inhaltliche Entwicklung der Kinder- und Jugendarbeit weiter vorantreiben, ohne dass die Verfahren der Qualitätsentwicklung zu einer abgehobenen Ebene werden, die nichts mit der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu tun haben.

Die Ausdifferenzierungen der Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit stellen sich sozialräumlich, also bezogen auf die jeweiligen Bedarfe und Strukturen in Stadtteilen, Dörfern, Regionen, Großstädten etc. sehr unterschiedlich dar. Wir möchten aber an dieser Stelle auf die zu beobachtenden inhaltlichen Aspekte aufmerksam machen, weil für uns die Verfahren der Qualitätsentwicklung nicht von den Inhalten zu trennen sind, sondern in einem immanenten Zusammenhang stehen. Wir sind davon überzeugt, dass durch die Einführung von Verfahren von Qualitätsentwicklung, wie etwa die Wirksamkeitsdialoge in NRW, auch die inhaltliche Entwicklung, etwa die konzeptionelle Differenzierung von Einrichtungen nachhaltig unterstützt und vorangetrieben werden muss.

Die drei Kapitel des Buches beschäftigen sich auf unterschiedlichen Ebenen mit Aspekten der Qualitätsentwicklung und versuchen, anhand konkreter Beispiele Anregungen und Bausteine für die eigene Entwicklung zu liefern.

In der Einleitung sollen nun einige Aspekte zur Entwicklung des Feldes skizziert werden, die in den folgenden Ausführungen keine vorrangige Rolle spielen, da es vor allem um die Verfahren der Qualitätsentwicklung geht. Diese Aspekte werden thesenförmig vorgestellt und besitzen keine dezidiert empirische Grundlage, sondern sind Einschätzungen der Autoren.

Die Tendenzen sollen nicht weiter ausgeführt werden, sondern stellen eine inhaltliche Positionierung dar, die wir deshalb vorweg stellen, um deutlich zu machen, dass wir die im Folgenden vorgeschlagenen Bausteine und Verfahren nur im Zusammenhang einer inhaltlichen Entwicklung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit sehen: So scheint es etwa in vielen Einrichtungen schwierig zu sein, in baulichen Rahmenbedingungen, die völlig unzureichend sind, Qualität zu entwickeln.

Tendenzen innerhalb und außerhalb des Feldes

- Die infrastrukturellen Voraussetzungen der Kinder- und Jugendarbeit sind heute generell betrachtet unzureichend, insbesondere was die Personalsituation und die Immobilien und deren Ausstattung betrifft.
- Immer häufiger ziehen sich die örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe aus ihrer Trägerschaft von Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit zurück und übertragen diese Aufgaben auf freie Träger der Jugendhilfe. Die freien Träger können diese Einrichtungen in der Regel aber nur dann auch betriebswirtschaftlich übernehmen, wenn sie die entsprechenden Angebote mit ihrer sonstigen trägerspezifischen Arbeit verbinden. Dies führt häufig zu

einer nicht unerheblichen Veränderung des Charakters von bestehenden Einrichtungen und Angeboten.

- Im ländlichen Raum stellt sich die Situation zum Teil wieder ganz anders dar: hier herrschen kleine Einrichtungen vor mit großen Anteilen der Selbstorganisation von Jugendlichen.
- Ein großes Feld der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendarbeit ist die intensive Kooperation mit Schule, die sich aber sehr unterschiedlich im Primarbereich oder im Bereich der Sekundarschulen darstellt. Neben zahlreichen Chancen stehen auch immer wiederkehrende Probleme wie die Inpflichtnahme der Jugendarbeit für schulische Belange. Dennoch wird in der Kooperation mit der Schule, als dem Ort, an dem sich alle Kinder und Jugendlichen außerhalb der Familie am meisten aufhalten, eine hohe Präferenz gegeben.
- Jugendeinrichtungen werden zu Motoren der sozialräumlichen Vernetzung und Kooperation zwischen verschiedenen Institutionen. Sie bilden den Mittelpunkt eines Netzwerkes, in denen die Fachkräfte sogar Aufgaben eines Quartiermanagements übernehmen.
- Die Kinder- und Jugendeinrichtungen werden zu Kinder-, Jugend- und Familieneinrichtungen, d.h. sie arbeiten intergenerativ, machen Angebote für Familien (vergleichbar mit Familienzentren), arbeiten intensiver mit den Hilfen zur Erziehung zusammen (soziale Gruppenarbeit etc.).
- Die Übernahme von Dienstleistungsfunktionen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit stärkt diese einerseits im öffentlichen Ansehen und in der Nutzbarkeit, andererseits besteht aber immer die Gefahr, dass der Charakter der Kinder- und Jugendarbeit als informeller Bildungs- und Aneignungsraum weitgehend verloren geht.
- Die sozialpolitische Inpflichtnahme der Kinder- und Jugendeinrichtungen als kommunale Ressource für jeweils aktuelle Themen wird den Charakter der Kinder- und Jugendarbeit langfristig zerstören. Die Weiterentwicklung aktueller Konzepte wie der sozialräumlichen Jugendarbeit und das Herausarbeiten der Bildungspraxis der Jugendarbeit und auch die Übernahme von neuen Funktionen – wobei Projekte der Jugendarbeit als Orte des sozialen Lernen und der Integration verstanden werden – sind aber unbedingt erforderlich.
- Zur Weiterentwicklung des Feldes gehören vor allem auch moderne Methoden der Qualitätsentwicklung, die nicht bloß technokratische Verfahren bedienen, sondern einen qualitativen Dialog zwischen Einrichtungen herstellen. Dieser ist auch deshalb notwendig, weil nicht nur im ländlichen Raum viele Einrichtungen mit ein oder zwei Fachkräften besetzt sind. In zahlreichen Kommunen und Kreisen hat sich ein Wirksamkeitsdialog entwickelt

und stellt heute eine wichtige Grundlage für die Weiterentwicklung des Feldes dar.

Aufbau und Beiträge des Buches

Die im Folgenden kurz vorgestellten drei Kapitel des Buches stehen in einem inhaltlichen Zusammenhang, sind aber als selbstständige Beiträge zu verstehen, die zwar einer inhaltlichen Logik folgen, aber nicht angeglichen wurden (so dass durchaus unterschiedliche Verständnisse den Leserinnen und Lesern zugemutet werden sollen). Um keine Verwirrung zu stiften, wurden die Begriffe angeglichen, etwa die Ebenen der Qualitätsentwicklung, so dass wir hoffen, mit den folgenden drei Beiträgen die Bedürfnisse der Leserschaft zu treffen:

Die Entwicklung kommunaler Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge (Ulrich Deinet, Maria Icking)

Der Beitrag befasst sich mit der Entwicklung eines Qualitäts-/Wirksamkeitsdialogs für eine gesamte Kommune oder einen Landkreis für die offene Kinder- und Jugendarbeit vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Wirksamkeitsdialogs in Nordrhein-Westfalen. Insbesondere weil das Jugendministerium in NRW keine Auflagen für die Wirksamkeitsdialoge erstellt hat, sondern deren Entwicklung den Kommunen überlassen hat (s.o.), ergeben sich sehr gute Transfermöglichkeiten für Kommunen und Landkreise in Deutschland, die daran interessiert sind, Verfahren und Bausteine für eine einrichtungübergreifende Qualitätsentwicklung aufzubauen.

Die Ergebnisse einer kleinen Studie von Ulrich Deinet und Maria Icking aus dem Jahr 2005 sind die empirische Grundlage des Beitrags. In 16 Jugendämtern in NRW wurden Fachkräfte befragt (nach der Typisierung: Kleinstädte, Mittelstädte, Großstädte und Landkreise) sowie Dokumente analysiert.

Im zweiten Abschnitt werden die Qualitäts-/Wirksamkeitsdialoge dieser Jugendamtstypen anhand von jeweils vier Beispielen analysiert, beschrieben und verglichen. Dabei werden systematisch in der gesamten Studie die folgenden Ebenen unterschieden:

- Einrichtungsebene: Verfahren und Bausteinen auf der Ebene von Einrichtungen und Projekten,
- Dialogebene: der fachliche Austausch zwischen den Einrichtungen in einer Kommune,

- kommunale Ebene: damit ist insbesondere der Transfer zwischen den fachlichen Diskursen und der Politik gemeint, d.h. die Einbeziehung der Jugendhilfeausschüsse etc.

Der dritte Abschnitt des Beitrages beschäftigt sich – abstrahierend von den Typen der Jugendämter – mit Bausteinen kommunaler Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge auf Einrichtungs-, Dialog- und kommunaler Ebene. Die grundlegende Funktion eines gemeinsamen Berichtswesens wird nur kurz beschrieben, weil diese im Beitrag von Szlapka und Witte jeweils aufgenommen wird. Darüber hinaus geht es auf der Einrichtungsebene u.a. um die Einführung von Projekten der Selbstevaluation und die Bedeutung von Zielvereinbarungen und Jahresschwerpunkten.

Auf der Dialogebene steht besonders die Organisation der Rückmeldung an Einrichtungen und Träger, sowie die Diskussion der Ergebnisse des Berichtswesens auf der Tagesordnung. Außerdem stellen sich die Anforderungen nach der Steuerung des gesamten Prozesses, der Gestaltung von Moderations-Dialoggruppen und der Einbeziehung der freien Träger bis hin zur Definition der Rollen und Funktion der Jugendhilfeplanung bzw. Fachabteilung in diesem Prozess.

Auf der kommunalen Ebene werden die Bedeutung des Berichtswesens, deren Zusammenfassung für die Politik und Einbeziehung sozialräumlicher Ebenen (nicht nur in großen Großstädten, s.o.) dargestellt. Zusammenfassend wird der Wirksamkeitsdialog als dynamisches Modell beschrieben, wobei die Bedeutung von Zielvereinbarungen nicht nur in NRW auf Grund jugendpolitischer Entwicklungen einen besonderen Stellenwert erhält.

Im Resümee werden Empfehlungen für die Einführung kommunaler Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge gegeben: Es geht darum, wie die Grundlagen in Einrichtungen und Projekten geschaffen werden können, wie Steuerungs- und Moderationsgruppen aussehen können, wie Jugendhilfeplanung beteiligt werden kann etc. Der Teil wird abgeschlossen mit der Auflistung einiger Indikatoren für gelungene Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge.

Kommunales Berichtswesen als Grundlage einer Qualitätsentwicklung (Marco Szlapka)

Qualität durch Dialog setzt voraus, dass es eine Grundlage für diesen Dialog gibt. Diese Grundlage wird in der Regel erst geschaffen durch ein gemeinsam von öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe entwickeltes Berichtswesen. Der Beitrag befasst sich deshalb mit dem Aufbau eines kommunalen Berichts-

wesens und gibt praktische Hinweise und Hilfestellungen. Die Grundlage hierzu stellt ein in Nordrhein-Westfalen durchgeführtes Kooperationsprojekt zwischen dem Landesjugendamt Westfalen-Lippe, dem Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung sowie der Städte Datteln, Gronau, Hemer, Ibbenbüren und Rheine dar.

Im ersten Abschnitt erfolgen allgemeine Aussagen zu den Anforderungen an ein Berichtswesen hinsichtlich der zu definierenden Inhalte, der Informationsgewinnung, der Funktionen sowie der unterschiedlichsten Ebenen. Dem folgen im zweiten Kapitel spezifische Ausführungen für ein Berichtswesen in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, im dritten Kapitel zur Verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit und im vierten Kapitel zum Erzieherischen Kinder- und Jugendschutz.

Die Ausführungen werden ergänzt durch Grafiken sowie musterhaften Erfassungsrastern für ein Berichtswesen im jeweiligen Leistungsbereich der Kinder- und Jugendarbeit. Alle Raster wurden gemeinsam mit den Fachleuten vor Ort in den Kommunen entwickelt.

Abschließend wird auf die Software „Report Jugendarbeit“ verwiesen, die einen flexibel gestalteten Aufbau eines Kommunalen Berichtswesens in der Kinder- und Jugendarbeit ermöglicht. Die Software stellt unter anderem das Ergebnis des Kooperationsprojektes dar und ist als Demoversion kostenlos über online plus im Bookshop des VS Verlages zu beziehen.

Qualitätsmanagement und Berichtswesen als Elemente kommunaler Wirksamkeitsdialoge – das Modellprojekt Qualitätsentwicklung der Berliner Jugendarbeit (Wolfgang Witte/Maja Arlt)

Wie lassen sich die Qualitäten der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, insbesondere der Jugendfreizeitstätten so darstellen, dass sowohl die fachlich-pädagogische Arbeit vor Ort inhaltlich gefördert als auch steuernde Entscheidungen des Jugendamtes und der Jugendhilfeausschüsse durch sachgemäße Informationen unterstützt und letztlich das fachliche Vertrauen der kommunalen Jugendpolitik in die Wirksamkeit dieses Handlungsfeldes gestärkt wird? Fragen nach einer überzeugenden Strategie zur Klärung der Fachlichkeit und zur standardbezogenen Sicherung der Berliner Offenen Kinder- und Jugendarbeit standen am Beginn des Modellprojektes „Qualitätsentwicklung der Berliner Jugendarbeit“, das seit 2001 von den Berliner Jugendämtern, freien Trägern der Jugendhilfe und der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung durchgeführt wird und seither verein-

barte Verfahren zum Qualitätsmanagement, zum Berichtswesen und Vorschläge für kommunale Wirksamkeitsdialoge hervorgebracht hat.

Das Modellprojekt bearbeitete drei Aufträge:

1. Erarbeitung eines Handbuches Qualitätsmanagement für alle Berliner Jugendfreizeitstätten
2. Erarbeitung eines gemeinsamen Berliner Qualitäts- und Sachberichtes für Jugendfreizeitstätten
3. Erstellung eines Modells für den „kommunalen Wirksamkeitsdialog“ zwischen Einrichtungen, Trägern, Jugendamt und Jugendpolitik zur fachlichen Steuerung.

Der Beitrag stellt die vorliegenden Ergebnisse, Erfahrungen aus der Anwendung und weitere Perspektiven für landesweite, trägerübergreifende Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge vor.

Die Entwicklung kommunaler Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge

Ulrich Deinet/Maria Icking

1 Der Wirksamkeitsdialog für die Offene Kinder- und Jugendarbeit in Nordrhein-Westfalen

Die Grundidee des vom Land NRW initiierten Wirksamkeitsdialoges in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) besteht darin, gemeinsam mit den Einrichtungen, Trägern und Kommunen einen Dialog über Effekte und Wirkungen der OKJA zu führen, um einerseits den wirksamen Einsatz insbesondere der Landesmittel in diesem Feld zu überprüfen und andererseits dieses Feld damit weiterzuentwickeln und zu qualifizieren.

Ein solcher Wirksamkeits-/Qualitätsdialog geht über die Qualitätsentwicklung der einzelnen Einrichtungen hinaus und verbindet alle Einrichtungen und Projekte (sowohl in kommunaler als auch in freier Trägerschaft) in einem kommunalen Rahmen, so dass eine trägerübergreifende Kommunikation über Leistungen und Wirkungen möglich wird. Dies ist ein entscheidender Schritt, der über die schon geführten Qualitätsdebatten innerhalb der Trägergruppen und beim öffentlichen Träger hinausgeht. Insofern ist ein Wirksamkeits- und Qualitätsdialog, der trägerübergreifend geführt wird, auch ein Motor der Zusammenarbeit unterschiedlichster Einrichtungen und Projekte in einer Kommune.

Mit dem Wirksamkeitsdialog verbunden sind grundsätzliche Anforderungen hinsichtlich der Dialogbereitschaft und Transparenz, die eigentlich nur erfüllt werden können, wenn Einrichtungen und Projekte bereits auf ihrer Ebene Schritte zur Qualitätsentwicklung vollzogen haben. Um dies zu unterstützen haben zahlreiche Kommunen ein kommunales Berichtswesen eingeführt, dessen Nutzung ein weiterer Schritt der Entwicklung eines Dialogs auf kommunaler Ebene darstellt. So verfügen 2004 über 80 Prozent der Jugendämter in Nordrhein-Westfalen über ein kommunales Berichtswesen zum Bereich der Offenen Kinder- und Jugendarbeit oder planen die Einführung eines solchen Instrumentariums (Liebig 2005, S. 93).

Marco Szlapka stellt in diesem Buch ein Berichtswesen auch für die Offene Kinder- und Jugendarbeit dar; deshalb werden wir in diesem Teil keine Vorschläge dazu machen sondern nur die Bezüge zwischen Berichtswesen und Wirksamkeitsdialog herstellen.

Ein Spezifikum der Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge ist, dass sie auf unterschiedlichen Ebenen geführt werden:

- zwischen Einrichtungen in einzelnen Kommunen bzw. Sozialräumen (etwa in Großstädten, wo die Zahl der Einrichtungen so groß ist, dass ein Dialog sozialräumlich gegliedert werden muss),
- zwischen Vertretern der Träger
- zwischen Politik und Fachebene.

Diese Dialoge müssen gut organisiert sein, d.h. die Organisation und die Entwicklung von Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen ist eine herausragende Aufgabe, insbesondere für den öffentlichen Träger als planungsverantwortlicher Organisation.

Ein weiteres Element von Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen ist die Integration von Prozessen, die man als „top down“ bzw. „bottom up“ gesteuert bezeichnen kann. Sowohl von den Einrichtungen und der Praxis als auch von der Politik ausgehend werden auf den unterschiedlichen Ebenen Dialoge geführt, die aber nicht einseitig sind, sondern in alle Richtungen, d.h. insbesondere in Richtung Politik und auf die Einrichtungsebene zurückgeführt werden müssen. Dies erzeugt nicht selten Spannungen, wenn etwa die Einrichtungen von der politischen Ebene die Formulierung langfristiger Zielsetzungen erwarten, die auch fachlich umgesetzt werden können, oder Planungssicherheit und die damit verbundene finanzielle Absicherung von Einrichtungen über einen längeren Zeitraum erwarten.

Eine gewisse Spannung im Qualitäts- und Wirksamkeitsdialog entsteht auch dann, wenn eine wirksame Steuerung dieses Feldes und das gleichzeitig hohe Maß an Beteiligung von Einrichtungen und Trägern in einen Widerspruch geraten. So haben Wirksamkeitsdialoge zum Teil einen leicht strukturkonservativen Anstrich, wenn sie zwar Transparenz in das Feld bringen, die gewonnen Daten und Informationen aber sehr stark legitimatorisch genutzt werden und weniger zu Steuerungs- und Planungsprozessen. Demgegenüber stehen Wirksamkeits- und Qualitätsdialoge, die (in der Regel vom öffentlichen Träger ausgehend) Planungs- und Steuerungsaspekte eher betonen und deshalb auch eher zur Steuerung des Feldes geeignet sind.

Insbesondere dann, wenn der Steuerungsaspekt auch die Ressourcensteuerung beinhaltet, werden weitere Spannungen erzeugt. Das Land und die Kommunen

haben daher zunächst auf eine finanzielle Steuerung durch den Wirksamkeitsdialog verzichtet und durch die Herstellung finanzieller Sicherheit über mehrere Jahre (z.B. durch die Schaffung eines Moratoriums, d.h. die Garantie des bisherigen Fördervolumens für die freien Träger) dafür gesorgt, dass sich die fachlichen Grundlagen im Hinblick auf Struktur und Transparenz des Feldes entwickeln konnten.

Transfer der Ergebnisse in andere Bundesländer?

Der Wirksamkeitsdialog in NRW wurde bundesweit mit großem Interesse verfolgt. Damit ist die Offene Kinder- und Jugendarbeit in NRW nicht nur in der fachpolitischen Diskussion aus einer gewissen Talsohle gekommen, sie findet damit auch Anschluss an Qualitätsentwicklungsprozesse wie sie in anderen Feldern der sozialen Arbeit schon länger eingeführt sind.

Allerdings ist es in NRW nur begrenzt gelungen, nach der erfolgreichen Durchführung von so genannten Dialogforen für die Kommunen gleicher Größe (Klein-, Mittel-, Großstädte und Landkreise), die Ergebnisse des Wirksamkeitsdialoges auf Landesebene für die politische Steuerung des Feldes nutzbar zu machen. Deshalb werden in den folgenden Ausführungen landespolitische und landesweite Perspektiven des Wirksamkeitsdialoges keine wesentliche Rolle spielen, zumal dieser zurzeit auf Landesebene eher stagniert bzw. nicht erkennbar weitergeführt wird.

Da die Einführung der Wirksamkeitsdialoge in NRW im Zusammenhang mit der dort praktizierten Förderung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit durch das Land steht, die es in dieser Weise in anderen Bundesländern nicht gibt, erscheint der Transfer zunächst schwierig. Für den Transfer ist die kommunale Ebene deshalb von größerem Interesse. Zahlreiche Kommunen und Kreise in NRW haben unabhängig von der Landespolitik kommunale Wirksamkeitsdialoge eingeführt und werden diese auch unabhängig von der Entwicklung der Landesförderung bzw. der Landespolitik in diesem Bereich weiterführen, weil sie das Feld der Offenen Kinder- und Jugendarbeit nachhaltig positiv beeinflusst haben.

Im Folgenden werden Wirksamkeits- und Qualitätsdialoge deshalb auf kommunaler Ebene beschrieben. Auf dieser Ebene besteht eine gute Transfermöglichkeit für Kommunen in Deutschland, die sich ebenfalls auf den Weg machen, das Feld der Offenen Kinder- und Jugendarbeit weiter zu entwickeln.

Studie zum Stand kommunaler Wirksamkeitsdialoge in NRW

Die diesem Beitrag zugrunde liegende Studie zu kommunalen Wirksamkeitsdialogen entstand in den Jahren 2003 bis 2005 im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Wirksamkeitsdialogs in NRW. Grundlage der Studie bilden 16 leitfadengestützte qualitative Interviews mit Verantwortlichen aus kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen in NRW sowie zahlreiche Dokumente. Die Methode des leitfadengestützten offenen Interviews ermöglichte die Erfassung detaillierter und unterschiedlicher Entwicklungsprozesse auf den verschiedenen Ebenen mit einer großen Fülle von Details und Einzelbemerkungen.

Die Studie versteht sich als qualitative Handlungsforschung. Ziel ist eine Prozess- und Bedingungsanalyse zielgerichteter Praxisentwicklung im kommunalen Zusammenhang. Die erforschten Zusammenhänge werden nicht zu einfachen Ziel-Mittel-Relationen verkürzt, sondern es geht darum, Prozesse, die zirkulär funktionieren, zu erfassen. Da bei diesen Wirksamkeitsdialogen, die immer wieder neue Erkenntnisse bringen, Ziele und Mittel dann nachgesteuert werden müssen, bedarf es einer revisionären Planung, die in diesem Modell berücksichtigt werden soll.

Es geht darum, die Unterschiedlichkeiten vor Ort möglichst weitgehend aufzunehmen und auch darzustellen, ohne zu vereinheitlichen und Typen zu bilden. Um aber dennoch sinnvolle Kategorien bilden zu können, die auch einen Vergleich der Wirksamkeitsdialoge ermöglichen, haben wir uns an den Kriterien für die Bildung der vier Dialogforen orientiert, die auch für die Strukturdatenerhebung zur Offenen Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) des Forschungsverbundes Deutsches Jugendinstitut/Universität Dortmund verwendet werden. Grundlage ist die Größe der Kommune nach Einwohnerzahl:

- Kleine Kommunen bis ca. 60.000 Einwohner/innen,
- Mittelstädte bis ca. 250.000 Einwohner/innen,
- Großstädte ab ca. 250.000 Einwohner/innen,
- Landkreise.

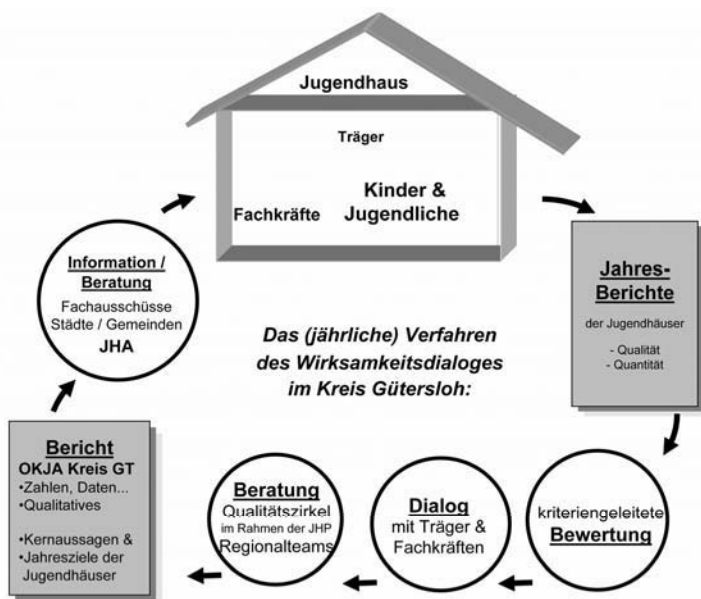
Wir diskutieren auf dieser Ebene alle vorgefundenen Bausteine, versuchen diese auf dem Hintergrund der jeweiligen Rahmenbedingungen zu verstehen und sie vergleichend zu interpretieren. Wir arbeiten in dieser Form der Darstellung Parallelen und Vergleiche heraus z.B. zwischen eher steuerungorientierten bzw. qualitätsentwicklungsorientierten Prozessen.

Die Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge werden in den Kommunen vielfach in einem Kreislaufmodell beschrieben. Ausgehend von Einrichtungen und Projekten, ihrem Berichtswesen, den sich anschließenden Diskussionsprozessen bis hin

zur politischen Steuerungsebene vollzieht sich der Dialog idealerweise als wiederkehrender Prozess, wobei die Rückmeldungen die Einrichtungen wieder erreichen und zu Veränderungen führen. Diesem Modell entsprechend werden die jeweiligen Wirksamkeitsdialoge auf folgenden Ebenen beschrieben:

- der Ebene der Einrichtungen und Projekte mit den Elementen: Berichtswesen, Selbstevaluation, Zielbeschreibung;
- der Dialogebene mit den Elementen: Rückmeldungen an Einrichtungen und Träger, Moderation bzw. Steuerung des Gesamtprozesses, Rolle und Funktion der Jugendhilfeplanung/Fachabteilung;
- der kommunalen Ebene mit den Elementen: Gesamtbericht, Rolle des Jugendhilfeausschusses und der AG §78, politische Steuerung.

Als Beispiel der Wirksamkeitsdialog als Kreislaufmodell im Kreis Gütersloh:



(Darstellung von Michael Trödel, Kreis Gütersloh)

Die Verbindung der o.g. top down- und bottom up-Prozesse zu einem dynamischen Modell lassen sich mit einem Kreislaufmodell beschreiben, wie es der Kreis Gütersloh entwickelt hat. Ohne schon hier auf die Details einzugehen, wird in dem übersichtlichen Schaubild deutlich, wie ausgehend von der Qualitätsentwicklung der Einrichtungen über Jahresberichte und andere Instrumente ein

Dialog entsteht, der sowohl zwischen Fachkräften, Trägern und dem öffentlichen Träger als auch mit der Politik, d.h. im Kreisjugendhilfeausschuss geführt wird, dann aber auch wieder auf die Einrichtungsebene zurückgeführt wird. Dynamik und Flexibilität sind zwei herausreichende Merkmale eines gut funktionierenden Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoges, etwa das Eingehen auf aktuelle Bedarfe, dass sich z.B. in der Formulierung von Halbjahreszielen festmacht oder die Veränderungen von Schwerpunkten in den Einrichtungen oder die von der Politik eingebrachte Anforderung nach neuen Leistungsbereichen etc.

2 Kommunale Wirksamkeits- und Qualitätsdialoge in der Praxis

2.1 Kleine Kommunen (bis ca. 60.000 Einwohner/innen)

Die **Stadt A** hat etwa 64.000 Einwohner und steht damit für eine größere kreisangehörige Kommune. Im Stadtgebiet arbeiten acht Einrichtungen der OKJA, zwei in kommunaler und sechs in freier Trägerschaft, die sich auf alle Stadtteile verteilen.

Einrichtungsebene

Jede Einrichtung erstellt jährlich einen Verwendungsbericht, der sich aus quantitativen und qualitativen Elementen zusammensetzt. Bausteine des Berichts sind:

- Angaben zu Einrichtung, Träger und WD-Ansprechpartner/innen,
- Situationsanalyse mit einer Standortbestimmung der Einrichtung im jeweiligen Sozialgefüge des Stadtteils,
- Öffnungszeitenauflistung unter Angabe von Sonderveranstaltungen und Schließperioden,
- Personalübersicht inkl. Honorarkräfte sowie Fortbildungsveranstaltungen,
- Inhaltliche Angebotsstrukturdarstellung in Verbindung mit dem jeweiligen Raumangebot,
- Reflexion und Evaluation anhand von acht einvernehmlich ausgewählten Schwerpunkten der OKJA,
- Angabe der Finanzmittelverwendung,
- Besucherstatistik Kinderarbeit,
- Besucherstatistik Jugendarbeit,
- Fazit mit Rückblick auf das vergangene und Ausblick auf das folgende Jahr.

Im Zusammenhang mit den Jahresberichten wird auch zumindest im Ansatz eine **Selbstevaluation** durchgeführt. In den Einzelberichten der Einrichtungen der Stadt A werden unter dem Punkt „Reflexion und Evaluation“ aus den 16 Produkten, die in einem kommunalen Freizeitstättenplan für die OKJA beschrieben sind, die für die Einrichtung acht wichtigsten ausgewählt. Diese werden auf der einen Seite benannt, näher erläutert und auf der anderen Seite werden dazu Umsetzungsschwerpunkte, Erfahrungen und Einschätzungen abgegeben. Die Einschätzungen werden von den Einrichtungen vorgenommen, allerdings gibt es dazu eine Feedback aus der Gruppe zum Wirksamkeitsdialog. Weitere Verfahren der Selbstevaluation oder ähnliches, die eine qualitative Bewertung ermöglichen, gibt es nicht.

Jahresschwerpunktziele werden ebenfalls im Ansatz im Verwendungsbericht dokumentiert. Jeder Bericht endet mit einem Fazit, das einen Rückblick auf das letzte Jahr und einen Ausblick auf das kommende Jahr enthält. Der Ausblick enthält Ziele, die im kommenden Jahr erreicht werden sollen.

Dialogebene

Die Einzelberichte der Einrichtungen der Stadt A werden in der Gruppe zum Wirksamkeitsdialog beraten und vom Jugendamt dann zu einem Gesamtbericht für den JHA zusammengefasst. Auf Grund der Verwendungsberichte finden aber keine regelmäßigen oder strukturierten Rückmelde- oder Planungsgespräche mit den Einrichtungen und Trägern statt. Solche Gespräche ergeben sich nur im Zusammenhang mit besonderen Anlässen, sie sind nicht Bestandteil des WD.

Der Gesamtbericht ist eine Addition der Einzelberichte, der keine Vergleiche der Einrichtungen untereinander oder Bewertungen enthält. Am Ende des Berichts steht ein Gesamtfazit; hier werden auch die Besucherzahlen der Einrichtungen zusammengefasst präsentiert.

Die Gruppe zum WD besteht in der Regel aus je einer pädagogischen Fachkraft der Einrichtungen. Sie besteht schon seit längerem als AGOT und fungiert faktisch als Moderations- oder Steuerungsgruppe des WD, obwohl sie nicht so bezeichnet wird. Die Treffen, zu denen vom Jugendamt eingeladen wird, werden vom Jugendpfleger moderiert.

Die Gruppe versteht sich selbst als Wirksamkeitsdialog. Sie legt die Struktur der Verwendungsberichte fest, die folgerichtig als verschriftlichter Wirksamkeitsdialog begriffen werden. Die Gruppe ist eine aktive Arbeitsgruppe der Fachkräfte der OKJA und damit mehr als eine lockere Verbindung unterschiedlicher Einrichtungen. Themen, die aus den Verwendungsberichten in den Diskussionen der Gruppe bearbeitet werden, sind z.B. die Probleme mit rechten Jugendlichen in

einzelnen Stadtteilen, soziale Problemlagen in kleinen sozialen Brennpunkten mit entsprechenden Hilfeleistungen und Beratungsansprüchen. In diesem Zusammenhang werden auch kollegiale Beratungen zwischen den Einrichtungen initiiert.

Kommunale Ebene

Der WD basiert auf dem Freizeitstättenplan, der als Teilfachplan OKJA 2001 vom Rat der Stadt beschlossen wurde und eine Gültigkeit bis zum 30.6.2005 hat.

Der erste Teil des Plans regelt die Personalbemessung und Arbeits- und Öffnungszeiten. Ausgehend von der flächendeckenden Verteilung der Einrichtungen auf dem Stadtgebiet, die es ermöglicht, dass fast alle Kinder und Jugendliche die Einrichtungen fußläufig erreichen können, wurde die Zahl der Kinder und Jugendlichen (7-21 Jahre) ermittelt, die im Einzugsbereich (im Umkreis von 1,5 km Radius) wohnen. Diese Jugendeinwohnerwerte sind Grundlage des Personalschlüssels: Bis 1.500 jugendliche Einwohner gibt es 1,5 hauptamtliche Stellen, zwischen 1.500 und 2.500 zwei und über 2.500 Jugendliche 2,5 Stellen. Daraus ergibt sich ein Personalraster von insgesamt 14,5 Stellen. Wegen des Zusammenhangs mit dem Jugendeinwohnerwert wurde diese Grundlage immer als seriös und bedarfsgerecht eingeschätzt. Auf der Grundlage dieser Personalbemessung werden auch die Einrichtungs-, Öffnungs- und Arbeitszeiten ermittelt. Die Einrichtungen haben jetzt je nach Größe Öffnungszeiten zwischen 25 und 38,5 Stunden pro Woche.

Ein weiteres Element des Freizeitstättenplanes sind Leistungsbeschreibungen (Produkte der Offenen Jugendarbeit), die von der AGOT unter Begleitung des Kath. Jugendamtes auf Kreisebene und des Institutes INSO aus Essen entwickelt wurden. Im Folgenden ist die Darstellung des Produkt „**Schulbezogene Jugendarbeit**“ als Beispiel abgebildet.

Schulbezogene Jugendarbeit bezieht den Sozialraum Schule ein und soll dazu beitragen, die Lebensräume Schule, Familie und Freizeit miteinander zu verbinden sowie Kinder und Jugendliche in ihrer schulischen Orientierung zu stützen. Gleichzeitig bietet sie ihre Wissens- und Erfahrungswerte den Schulen an.

Zielgruppen:

- Kinder, die die Grundschule am Ort besuchen;
- Kinder und Jugendliche die weiterführende Schulen am Ort und auswärts besuchen;
- Jugendliche, die die Berufsschule besuchen.

Ziele:

- Begleitung und Unterstützung beim Übergang vom Kindergarten in die Schule und von Schule in den Beruf;
- Ergänzung von Lerninhalten ohne Leistungsdruck;
- individuelle Lernhilfen und besondere Förderung und Betreuung von sozial auffälligen Schüler/innen;
- lernen, mit Stress und Stressanforderungen umzugehen;
- Erreichen einer ganzheitlichen Sicht des Lernens am außerschulischen Ort;
- Angebot einer Orientierungshilfe für die weitere Lebens- und Zukunftsplanung.

Angebote und Merkmale:

- Raum und Zeit geben für gegenseitige Hilfen und gemeinsame Nutzung von Materialien;
- Hausaufgabenbetreuung und gezielte Hilfen aufgrund eines gemeinsam erstellten Planes;
- Bewerbungstraining;
- Training für schriftliche Bewerbungen, Theater und Rollenspiele als Vorbereitung zu Vorstellungsgesprächen;
- Film- und Videoarbeit;
- Erfahrungsaustausch mit den Schulen, Gespräch mit Lehrpersonal über schulische Probleme einzelner Kinder und Jugendlicher sowie gemeinsames Erarbeiten von Lösungswegen;
- Beratungsgespräche über schulische Probleme und zur Berufswahl;
- Vermittlung an die Berufsberatung und andere diesbezüglich zuständige Stellen.

Das dritte Element ist ein Finanzierungsmodell für die OKJA. Die Einrichtungen bekommen auf der Basis der Personalplanung des ersten Teils des Freizeitstättenplans festgelegte Sätze für das Personal (bei einem Eigenanteil von 15 %). Honorarkosten, Sachkosten etc. werden ebenfalls in festen Sätzen in Relation zur Personalthöhe gezahlt. Für alle acht Einrichtungen wird ein Gesamtbudget entwickelt, das aus Trägeranteil, Landesanteil und kommunalem Anteil besteht. Die Träger können ihren Anteil durch Einnahmen aus dem laufenden Betrieb finanzieren. Dieses Budget steht immer für die gesamte Legislaturperiode zur Verfügung und wird jetzt wieder neu verhandelt. Rahmenverträge zwischen der Stadt und den sechs einzelnen Trägern bilden dann das Fundament der Finanzierung.