

M

G

F

F

I

Kommunale Wirksamkeitsdialoge in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit.



Ministerium für Generationen,
Familie, Frauen und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen

NRW.

Impressum

Herausgeber

Ministerium für Generationen, Familie,
Frauen und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen
Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation
40190 Düsseldorf

www.mgffi.nrw.de

Erstellt von

Dr. Ulrich Deinet
Fachhochschule Düsseldorf, Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften
Universitätsstraße
40225 Düsseldorf
ulrich.deinet@fh-duesseldorf.de

unter Mitarbeit von Dr. Maria Icking

© 2006/MGFFI

Weitere ergänzende Informationen können der Expertise "Entwicklungslinien der Offenen Kinder- und Jugendarbeit für Nordrhein-Westfalen - Befunde der dritten Strukturdatenerhebung zum Berichtsjahr 2004 für Nordrhein-Westfalen" entnommen werden. Sie kann unter <http://www.mgffi.nrw.de/kinder-und-jugend/jugendarbeit/offene-kinder-jugend-arbeit.html> aufgerufen werden und steht ebenfalls zum Download zur Verfügung.

**Kommunale Wirksamkeitsdialoge in der
Offenen Kinder- und Jugendarbeit**

**Studie erstellt im Auftrag des Ministeriums für Generationen, Familie,
Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen**

von Dr. Ulrich Deinet

**Fachhochschule Düsseldorf, Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften
Universitätsstraße, 40225 Düsseldorf
E-Mail: ulrich.deinet@fh-duesseldorf.de**

unter Mitarbeit von Dr. Maria Icking

Vorwort

Die Offene Kinder- und Jugendarbeit ist ein wichtiger Baustein in der breit gefächerten Landschaft der Kinder- und Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen.

Mit ihren differenzierten Angeboten für die Kinder und Jugendlichen, die unsere besondere Aufmerksamkeit und Förderung brauchen, leistet die Offene Kinder- und Jugendarbeit in ihren rund 2.300 Kinder- und Jugendhäusern in unserem Land einen unverzichtbaren gesellschaftlichen Beitrag zu Verständigung, Demokratie und Prävention.

Auch die Offene Kinder- und Jugendarbeit muss sich den aktuellen Herausforderungen der gesellschaftlichen Veränderungen stellen: dem demografischen Wandel mit seinen Wirkungen in viele gesellschaftliche Bereiche hinein, dem Verhältnis der Generationen zueinander, das wir neu gestalten müssen, der besonderen Förderung von Kindern mit sozialer Benachteiligung und der damit verbundenen wachsenden Notwendigkeit verbesserter Bildungschancen sowie der Integration der jungen Zuwanderinnen und Zuwanderer, der wir besondere Beachtung schenken müssen. Diese Herausforderungen machen eine stetige Weiterentwicklung der Angebots- und Förderkonzepte notwendig.

Es freut mich, dass sich der Wirksamkeitsdialog in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit als ein geeignetes und effektives Instrument zur qualitativen Weiterentwicklung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit etabliert hat und sogar über Nordrhein-Westfalen hinaus mit großem Interesse verfolgt wird.

Die konstruktive Zusammenarbeit von freien Trägern, Kommunen, Wissenschaft und dem MGFFI war hierfür eine wichtige Voraussetzung. In 182 nordrhein-westfälischen Kommunen und Kreisen wurden das Qualitätsverfahren eingesetzt und Dialogforen durchgeführt. Dabei hat sich gezeigt, dass der prozessorientierte Ansatz des Wirksamkeitsdialogs den heterogenen Rahmenbedingungen vor Ort und dem notwendigen kommunalem Handlungsspielraum gerecht wird.

Die in dem Verfahren gewonnenen Erkenntnisse werden von vielen Kommunen als fachliche Basis für die Entwicklung von Kinder- und Jugendförderplänen genutzt, die nach dem neuen Kinder- und Jugendfördergesetz sozialräumlich, partizipativ und dialogisch entwickelt werden sollen.

Mit der vorliegenden Studie, die auf einer exemplarischen Untersuchung einzelner kommunaler Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge in 16 ausgewählten Jugendämtern in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 2003 bis 2005 basiert, liegen nunmehr wertvolle Ergebnisse und Erfahrungen für die Praxis vor. Ich danke allen Beteiligten, die bereit waren, Einblick in ihre Qualitätsdialoge zu gewähren und Materialien für diese Studie zur Verfügung zu stellen.

Durch den Wirksamkeitsdialog und die Zielvereinbarungen können die Angebote der Offenen Kinder- und Jugendarbeit den Bedürfnissen und Interessen der jungen Menschen noch besser gerecht werden. Damit leistet die Offene Kinder- und Jugendarbeit einen wichtigen Beitrag zu einem kinder- und jugendfreundlichen Nordrhein-Westfalen.

Armin Laschet

Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen

Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Die Entwicklung des Wirksamkeitsdialogs für die Offene Kinder- und Jugendarbeit in NRW	6
2.1	Einführung des Wirksamkeitsdialogs	6
2.2	Erprobungsphase	7
2.3	Konfliktlinien, Effekte und Wirkungen	10
2.4	Aktuelle Entwicklung des Wirksamkeitsdialogs	13
3.	Die Praxis kommunaler Wirksamkeits- und Qualitätsdialoge	16
3.1	Kleine Kommunen	16
3.2	Mittelstädte	28
3.3	Großstädte	43
3.4	Landkreise	53
4.	Bausteine eines kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogs	66
4.1	Einrichtungsebene	66
4.2	Dialogebene	71
4.3	Kommunale Ebene	75
4.4	Der Wirksamkeitsdialog als dynamisches Modell und die Bedeutung von Zielvereinbarungen	78
5.	Ausblick: Vom Wirksamkeitsdialog zum Kinder- und Jugendförderplan	81
6.	Literatur	87
7.	Angaben zu den Autoren	89

1. Einleitung

Die hier vorgelegte Studie zu kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen entstand in den Jahren 2003 bis 2005 auf der Grundlage der wissenschaftlichen Begleitung des Wirksamkeitsdialoges in NRW.

Zu der 2003 begonnenen wissenschaftlichen Begleitung gehörte neben der Mitarbeit in der landesweiten Arbeitsgemeinschaft insbesondere die Vorbereitung und Durchführung der so genannten Dialogforen im Jahre 2004, die den Jugendämtern und Trägervertretern die Möglichkeit gab, sowohl die Strukturdaten des landesweiten Berichtswesens als auch exemplarische Prozesse aus der kommunalen Ebene zu präsentieren und zu diskutieren. Diese Veranstaltungen zeigten deutlich, wie unterschiedlich Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge entwickelt und gehandhabt werden, wie schwierig der Vergleich auch zwischen Kommunen vergleichbarer Größe ist und wie sehr es von den jeweiligen Rahmenbedingungen abhängt, inwieweit z. B. eher eine Steuerungsorientierung oder die Qualitätsentwicklung von Einrichtungen im Vordergrund der jeweiligen Prozesse steht. Vor diesem Hintergrund wurde der Schwerpunkt der wissenschaftlichen Begleitung auf die Erarbeitung einer Studie gelegt, die zum Ziel hatte, exemplarisch einzelne kommunale Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge genauer zu untersuchen.

Die empirische Grundlage der Studie bilden 16 leitfadengestützte qualitative Interviews mit Verantwortlichen aus kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen sowie eine Vielzahl von Dokumenten aus diesen und weiteren Kommunen des Landes. Die interviewten Personen sind in der Regel beim öffentlichen Träger als Abteilungsleiter/innen, Jugendhilfeplaner/innen und Jugendpfleger/innen tätig. Sie sind maßgeblich an der Entwicklung des jeweiligen kommunalen Qualitäts- bzw. Wirksamkeitsdialoges beteiligt und steuern diesen auf der Ebene der jeweiligen Kommune gemeinsam mit den zuständigen politischen Gremien, den Einrichtungen und den freien Trägern.

Die Methode des leitfadengestützten, offenen Interviews ermöglichte die Erfassung detaillierter und unterschiedlicher Entwicklungsprozesse auf den verschiedenen Ebenen (Einrichtungs-, Dialog- und kommunale Ebene, s. u.) mit einer großen Fülle von Details und Einzelbemerkungen.

Weiteres empirisches Material waren zahlreiche Dokumente wie etwa Protokolle aus Jugendhilfeausschüssen, Vorlagen, Satzungen bzw. von den Kommunen erstellte Berichte über ihre Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge, die im Rahmen der Interviews, bei Fachtagungen sowie auf Bitten der beiden Landesjugendämtern von zahlreichen Kommunen zur Verfügung gestellt wurden.

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. Bei diesen Wirksamkeitsdialogen, die immer wieder neu gewonnene Erkenntnisse bedingen und die Ziele und Mittel immer wieder nachgesteuert werden müssen, bedarf es einer revisionären Planung, die in diesem Modell berücksichtigt werden soll.

Es geht darum, die Unterschiedlichkeiten möglichst weitgehend aufzunehmen und auch darzustellen, ohne zu vereinheitlichen und Typen zu bilden. Damit grenzen wir uns bewusst von der aus dem Jahre 2002 stammenden Expertise der Forschungsgruppe WANJA ab, die versucht hat, kommunale Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge in vier typisierten Modellen zu beschreiben. Diese, für die damalige Entwicklung sehr aufschlussreiche und anregende Interpretation soll

deshalb nicht weiter aufgenommen werden, weil die Vielfalt der einzelnen Entwicklungen zu Gunsten einer übergreifenden Typisierung geopfert wird und weil so die – insbesondere aus dem Blick der Praxis – „kleinen Unterschiede“ nicht genügend berücksichtigt werden können.

Statt einer vereinheitlichen Typisierung gehen wir von einem dynamischen Prozessmodell aus, in dem die entwickelten Verfahren immer wieder den sich verändernden Anforderungen angepasst werden müssen. Ein deutliches Beispiel dafür ist die aktuelle Diskussion um Kinder- und Jugendförderpläne, die sich ebenfalls auf die Gestaltung von Wirksamkeitsdialogen auswirkt und diese verändert.

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 Dialogformen orientiert, die auch für die Strukturdatenerhebung zur OKJA ¹ des Forschungsverbundes Deutsches Jugendinstitut/Universität Dortmund verwendet wird. Grundlage ist die Größe der Kommune nach Einwohnerzahl:

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

Wir diskutieren auf dieser Ebene alle vorgefundenen Bausteine, versuchen diese auf dem Hintergrund der jeweiligen Rahmenbedingungen zu verstehen und vergleichend zu interpretieren. Wir arbeiten in dieser Form der Darstellung Parallelen und Vergleiche heraus, z. B. zwischen eher steuerungsorientierten 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 idealer Weise als wiederkehrender Prozess, in dem die Rückmeldungen wieder die Einrichtungen erreichen und zu Veränderungen führen. Diesem Modell folgend werden die jeweiligen Wirksamkeitsdialoge auf folgenden Ebenen beschrieben:

- Die Ebene der Einrichtungen und Projekte mit den Elementen: Berichtswesen, Selbstevaluation, Zielbeschreibung
- Die Dialogebene mit den Elementen: Rückmeldungen an Einrichtungen und Träger; Moderation bzw. Steuerung des Gesamtprozesses, Rolle und Funktion der Jugendhilfeplanung/Fachabteilung
- Die kommunale Ebene mit den Elementen: Gesamtbericht, Rolle des Jugendhilfeausschusses und der AG 781, politische Steuerung

Die Gliederung nach diesen drei Ebenen ist aufgrund der Differenziertheit der Prozesse und der Unterschiedlichkeit der Kommunen nicht immer trennscharf, erlaubt aber eine Ordnung.

Die Auswahl der 16 Kommunen (je vier pro Kategorie) erfolgte auf Hinweise z. B. durch die

¹ Folgende Abkürzungen werden verwendet:
AG 78 Arbeitsgemeinschaft nach §78 SGB VIII
OKJA Offene Kinder- und Jugendarbeit
JHA Jugendhilfeausschuss

Landesjugendämter, über die Teilnahme an Fachtagungen und berücksichtigt sowohl Jugendämter, die schon in der Erprobungsphase mitgewirkt haben und damit über eine schon mehrjährige Praxis verfügen, als auch Jugendämter, die erst vor kurzem gestartet sind. Berücksichtigt werden Kommunen, die besonders erfolgreich Wirksamkeitsdialoge bearbeiten als auch andere, die Schwierigkeiten mit der Entwicklung und Umsetzung eingeräumt haben.

Den Ergebnissen der Studie vorgeschaltet ist ein Kapitel, das auf die Entwicklung des Wirksamkeitsdialogs in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit seit 2000 eingeht.

Wir bedanken uns bei den folgenden Jugendämtern, die uns Einblicke in ihre Dialoge gegeben und ihre Materialien zur Verfügung gestellt haben: Bad Salzuflen, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Hagen, Hamm, Kerpen, Köln, Krefeld, Münster, Rösrath, Wuppertal und den Kreisen Düren, Euskirchen, Gütersloh, Warendorf und dem Rheinisch-Bergischen Kreis. Die Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe haben die Entwicklung der Studie immer wieder unterstützt und das seiner Zeit noch als Ministerium für Schule, Jugend und Kinder firmierende Landesministerium hat diese Studie in Auftrag gegeben und finanziert.

Ein besonderer Dank gilt den vielen (ehemaligen) Kolleginnen und Kollegen in Jugendämtern und bei Trägern, die ihre Erfahrungen in zahlreichen Gesprächen, durch Mails („Hallo Uli...“) und durch die Zusendung vieler Materialien zur Verfügung gestellt haben.

2. Die Entwicklung des Wirksamkeitsdialogs für die Offene Kinder- und Jugendarbeit in NRW

2.1 Einführung des Wirksamkeitsdialogs

Der Wirksamkeitsdialog ist ein vom Jugendministerium des Landes Nordrhein-Westfalen initiiertes Verfahren zur Qualitätsentwicklung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in NRW. Er wird auf kommunaler Ebene und auf Landesebene geführt und steht im Zusammenhang mit der Förderung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit durch den Landesjugendplan.

Die vom Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen (MFJG) vorgelegten "Vorläufigen Richtlinien zum Landesjugendplan" vom 01.01.1999 führten den Begriff und das Verfahren des Wirksamkeitsdialoges (Ziffer 1.4) ein und erläuterten dazu:

"Zur fachlichen Reflexion der Förderung wird ein Wirksamkeitsdialog eingeführt. Er soll vor allem darauf abzielen, gemeinsam mit den Zuwendungsempfängern oder den sie vertretenden pluralen Zusammenschlüssen auf Landesebene den wirksamen Einsatz der Mittel zu überprüfen und Anregungen für Veränderungen und Weiterentwicklungen in der Förderung zu geben. Voraussetzung für die Förderung aus dem Landesjugendplan ist die Beteiligung am Wirksamkeitsdialog. Der Wirksamkeitsdialog wird federführend von den überörtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (Landesjugendämter) organisiert. Eine partnerschaftliche Mitwirkung der landeszentralen Trägergruppe der freien Jugendhilfe ist sicherzustellen. Der Wirksamkeitsdialog für die Offene Kinder- und Jugendarbeit soll auch auf kommunaler Ebene zwischen dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und den mit Landesmitteln geförderten Einrichtungen und Trägern stattfinden, Träger, die Landesmittel aus dem Landesjugendplan erhalten, sind verpflichtet, für ein Berichtswesen notwendige Daten zu erheben und diese den überörtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zur Verfügung zu stellen."

Die Ziele des MFJG wurden in folgender Weise präzisiert:

- Der Wirksamkeitsdialog soll Auskunft darüber geben, wie sich die Offene Kinder- und Jugendarbeit darstellt. Er soll beinhalten, welche Kinder- und Jugendlichen erreicht werden, wo es Probleme gibt und wo Konsequenzen für die Landesförderung zu ziehen sind.
- Aus den Ergebnissen des Wirksamkeitsdialoges sollen für die freien und öffentlichen Träger Empfehlungen entwickelt werden.
- Der Wirksamkeitsdialog soll zur Weiterentwicklung des Landesjugendplanes beitragen und eine Diskussion über die Notwendigkeiten der offenen Arbeit überwinden. Der Wirksamkeitsdialog soll letztlich eine Legitimation der Jugendarbeit in der öffentlichen Debatte überflüssig machen.
- Der Wirksamkeitsdialog soll den Kommunen, die bereits Maßnahmen der Qualitätssicherung durchführen, nicht aufoktruiert werden.
- Die Wirksamkeit soll sich darauf beziehen, ob die öffentlichen Mittel bezogen auf die Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit sinnvoll angelegt sind und ob das, was offene Jugendarbeit vorgibt zu erreichen, auch erreicht wird. Des Weiteren geht es auch um die strukturelle Wirksamkeit: Das MFJG fördert die Jugendarbeit, um soziale Freiräume für Jugendliche zu eröffnen.
- Der Wirksamkeitsdialog soll Transparenz schaffen darüber, was konkret gefördert wird. Es soll jedoch nicht die Wirksamkeit der pädagogischen Maßnahmen in Bezug auf die Kinder und Jugendlichen beurteilt werden.

- Auf der Landesebene sollen durch den Wirksamkeitsdialog Aussagen getroffen werden im Hinblick auf die Qualität und Quantität der Jugendarbeit, die allgemein verbindlich sein sollen.
- Ergebnisse zu quantitativen Aussagen sind notwendig, um einen sorgfältigen Datensatz zu erstellen (z. B. zur geschlechtsspezifischen Arbeit, ausländische Jugendliche etc.).

Der Begriff der Wirksamkeit im Rahmen eines Projektes des Landes kann sich nicht auf die bei Kindern und Jugendlichen erhofften Wirkungen der Jugendarbeit beziehen, sondern auf die Effekte der Landesförderung in Bezug auf die Gestaltung der Jugendarbeit in Konzepten, Arbeitsansätzen und Projekten.

Der Wirksamkeitsdialog ist ein Verfahren, das mit Trägern und Jugendämtern gemeinsam entwickelt worden ist und sich im Gegensatz zu den anderen Bereichen des Wirksamkeitsdialoges (Jugendverbandsarbeit, Jugendkulturarbeit usw.) auch auf die kommunale Ebene bezieht.

2.2 Erprobungsphase

Der Wirksamkeitsdialog wurde in den Jahren 2000 bis und 2002 zunächst wie ein Modellprojekt mit einer ausgewählten Anzahl von Jugendamtsbezirken geführt. An diesen Standorten sollte ein Verfahren erprobt werden, das danach für alle anderen Jugendämter anwendbar sein sollte. Die 18 Jugendämter in der Erprobungsphase wurden nach sozialräumlichen Kriterien ausgewählt.

In der zweijährigen Erprobungsphase wurden unter Beteiligung freier Trägern, der ausgewählten Kommunen und einer wissenschaftlichen Begleitung (Projektgruppe WANJA der Universität Siegen, Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund), folgende Bausteine entwickelt:

Berichtswesen zu Strukturdaten der Einrichtungen und Projekte in NRW (Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik)

Empfehlungen für kommunale Wirksamkeitsdialoge (Arbeitsgruppe auf Landesebene)

Vorschläge zur Weiterführung des Wirksamkeitsdialoges in NRW nach der Erprobungsphase (Arbeitsgruppe auf Landesebene)

Expertise zu unterschiedlichen Wegen zum kommunalen Wirksamkeitsdialog (Projektgruppe WANJA)

Die Ebenen, Strukturen und beteiligte Institutionen des Wirksamkeitsdialogs im Rahmen der Erprobungsphase lassen sich in folgender Übersicht beschreiben:

Wirksamkeitsdialog für die Offene Kinder- und Jugendarbeit: Erprobungsphase	
Arbeitsgruppe auf Landesebene:	
Kommunale Spitzenverbände (1), Trägergruppen (3), MFJFG (1), Landesjugendämter (2), Jugendämtern der Erprobungsphase (4), Forschungsgruppe WANJA (1), Arbeitsstelle f. Jugendhilfestatistik (1)	
18 Kreise und Kommunen in der Erprobungsphase:	
Stadt Bonn, Kreis Düren, Stadt Düsseldorf, Stadt Essen, Stadt Frechen, Stadt Grevenbroich, Stadt Krefeld, Stadt Mettmann, Stadt Moers, Stadt Solingen, Stadt Bochum, Stadt Castrop-Rauxel, Kreis Gütersloh, Stadt Hagen, Stadt Hamm, Kreis Höxter, Stadt Lippstadt, Kreis Siegen-Wittgenstein	
Arbeitsstelle für Kinder und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund: Entwicklung eines Berichtswesens im dialogischen Verfahren mit sechs Jugendämtern.	Projektgruppe WANJA der Universität Siegen: Begleitung von zwei Jugendämtern zur Entwicklung einer Struktur des kommunalen Wirksamkeitsdialoges; Fortbildungsangebote, Expertise.

Die Arbeitsstelle für Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund (heute: Forschungsverbund DJI/Universität Dortmund) hatte den Auftrag, mit sechs Jugendämtern und unter Beteiligung eines Vertreters der freien Träger Vorschläge für ein quantitatives Berichtswesen für die Landesebene zu entwickeln. Dieses Berichtswesen zur Offenen Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) sollte landesweit einsetzbar sein, quantitativ zu ermittelnde Aspekte der facettenreichen Arbeit erfassen, auf den Erhebungskonzepten und Erfahrungen der Kommunen und Kreise aufbauen und dort vorhandene Instrumente so weit wie möglich integrieren.

In einer ersten Entwicklungsphase mussten sowohl das Erhebungskonzept als auch das Instrument für das Berichtswesen konzipiert und erprobt werden. Das Instrument sollte sowohl für die Gewinnung von Informationen auf Landesebene geeignet sein als auch auf der Ebene der Kommunen bzw. Kreise sinnvoll in ein System der Qualitätsentwicklung eingepasst werden können. Nach der Erprobungsphase wurde die landesweite Erhebung inzwischen dreimal durchgeführt und hatte zu einer Fülle neuer Erkenntnisse geführt (MSJK, Düsseldorf 2003 und 2004).

Wie geeignete Gremien, Verfahren und Strukturen eines kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogs aussehen müssen, kann nicht von Landesebene her bestimmt und auch nicht vordefiniert werden, sondern dies ist die entscheidende Aufgabe für die Verantwortlichen. Dabei spielen die unterschiedlichen Rahmenbedingungen je nach Größe der Kommune, politischen Bedingungen und dem Zusammenspiel der unterschiedlichen Träger eine wichtige Rolle. Die Struktur von Landkreisen stellt eine weitere besondere Situation dar, weil mit den kreisangehörigen Kommunen ohne Jugendamt eine zusätzliche Ebene mit ins Spiel kommt, die z. T. über eigene Einrichtungen und Fachkräfte der Jugendarbeit sowie Einrichtungen der freien Träger verfügen.

Eine Hauptaufgabe der Projektgruppe WANJA war vor diesem Hintergrund die Entwicklung kommunaler Strukturen für einen Wirksamkeitsdialog an zwei ausgewählten Standorten der Kommu-

nen. In der Stadt Hamm und im Kreis Düren werden unter fachlicher Begleitung der Gruppe kommunale Wirksamkeitsdialoge entwickelt. Ein zweiter Bereich umfasste Fortbildungsangebote für die 18 Jugendämter in der Erprobungsphase.

Ein weiterer Bereich der Tätigkeit von WANJA bezog sich auf die Auswertung der Materialien der Jugendämter sowie weitergehende Nacherhebungen, Auswertungen und Analysen, um eine Expertise zu unterschiedlichen Wegen zum kommunalen Wirksamkeitsdialog zu erstellen. Dabei waren insbesondere die strukturellen Unterschiede zwischen großen, mittleren und kleinen Kommunen zu berücksichtigen sowie unterschiedliche sozialräumliche Bedingungen wie z. B. Großstadtnähe und ländliche Flächenkreis.

Aus der Analyse der Materialien und unterschiedlichen Strukturen der Kommunen hat die Projektgruppe WANJA unterschiedliche Dialogmodelle und Gestaltungsvarianten identifiziert, die zu drei Grundtypen zusammengefasst werden (vgl. Stötzel u. a. 2002).

Unterschieden werden:

- Dialoge, die als feldübergreifende Debatte geführt werden,
- Dialoge als Planung und Fachcontrolling im direkten Dialog mit Einrichtung und Träger,
- Dialoge im Sinne eines trägerübergreifenden Qualitätsmanagements.

Ein weiteres Ergebnis der Erprobungsphase sind die **Empfehlungen für die Jugendämter** durch die Arbeitsgruppe auf Landesebene.

Im ersten Jahr der Erprobungsphase wurde der Versuch unternommen, aus den umfangreichen Materialien der Jugendämter in der Erprobungsphase Qualitätsstandards für kommunale Wirksamkeitsdialoge zu entwickeln. Bei der Bearbeitung der Materialien, insbesondere auch bei mehreren Workshops mit allen beteiligten Jugendämtern, zeigte sich deutlich, wie heterogen die Entwicklungen und Rahmenbedingungen schon bei den Jugendämtern in der Erprobungsphase waren.

Es wurden sehr unterschiedliche Zugänge und Anlässe zu kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen deutlich, die dann noch in unterschiedliche jugend- und kommunalpolitische Rahmenbedingungen eingebettet waren, etwa was den Stand der Einführung neuer Steuerungsmodelle zur Verwaltungsreform betraf. Auch in der Frage der Gremien und Struktur eines kommunalen Wirksamkeitsdialoges sind die Unterschiede groß: So spielte etwa die AG 78 in den meisten Jugendämtern eine wesentliche Rolle, aber eben nicht in allen, und die Zusammensetzung und Gestaltung der AG 78 bleibt sehr unterschiedlich: von einer speziellen AG für die offene Jugendarbeit bis hin zu einer sehr breiten, in der auch andere Arbeitsbereiche (Jugendsozialarbeit, Jugendverbandsarbeit etc.), manchmal sogar weitere Bereiche der Jugendhilfe vertreten sind.

Auf diesem Hintergrund entschied sich die Arbeitsgruppe dann für die Formulierung so genannter Empfehlungen für kommunale Wirksamkeitsdialoge, die einerseits versuchen, aus den Einsichten und Erkenntnissen der Erprobungsphase heraus so konkret wie mögliche Vorschläge zu machen, andererseits aber - unter Berücksichtigung der heterogenen Rahmenbedingungen - sehr offen zu bleiben und den kommunalen Handlungsspielraum in keiner Weise einzuschränken.

Gliederung der Empfehlungen zum kommunalen Wirksamkeitsdialog:

Ziele und Verfahren des Wirksamkeitsdialoges

Die Einrichtungs- und Projektebene als Grundlage des Wirksamkeitsdialoges
 Anspruch und Praktikabilität
 Zielgruppen der Empfehlungen

Politische Steuerung des kommunalen Wirksamkeitsdialogs

Einführung und Entwicklung des Wirksamkeitsdialogs
 Verschiedene Grundmuster des Wirksamkeitsdialogs
 Jugendhilfeausschuss und Jugendpolitik

Dialogische Struktur und Steuerungselemente

Rolle des öffentlichen Trägers und das Verhältnis zu den freien Trägern
 Bildung einer Steuerungsgruppe

Der Wirksamkeitsdialog als Qualitätsentwicklung in Einrichtungen und Projekten

Die Grundlagen des kommunalen Wirksamkeitsdialogs
 Qualifizierung und Beratung sind Erfordernisse eines kommunalen Wirksamkeitsdialogs
 Fachliche Beratung und Qualifizierung
 Ehrenamt, freiwilliges Engagement und Selbstorganisation von jungen Menschen in kleinen Einrichtungen 2

2.3 Erfahrungen aus der Erprobungsphase: Konfliktlinien, Effekte und Wirkungen

Die im Folgenden dargestellten Aspekte sind nicht Ergebnis der hier vorgelegten Studie, sondern fußen auf Erfahrungen und Einschätzungen aus der Begleitung der Erprobungsphase und aus der Beratung einer Vielzahl von Jugendämtern in NRW.

Konfliktlinien		
Einrichtungsebene Konfliktlinie: Träger-Einrichtungen	Motivation der Fachkräfte: “...und nebenbei sollen wir noch mit Kindern u. Jugendlichen arbeiten!” Akzeptanz und Qualifizierungsbedarf der Fachkräfte.	Differente Ansprüche von Qualitäts- und Organisationsentwicklungen in den Kommunen; unterschiedliche Systeme der Kooperation der Einrichtungen.
Kommunale Ebene Konfliktlinie: Öffentlicher – freie Träger	Der Wirksamkeitsdialog als Vehikel kommunaler Konflikte, mangelnde Transparenz des Feldes, „Floskeln“ und „Phantasien“.	Verhältnis öffentlicher und freie Träger. WD als Begründung für Mittelkürzungen.
Landesebene Konfliktlinie:	Der Wirksamkeitsdialog rettet nicht den Landes-	Steuerung durch das Land, Wirkungsbegriff, Wirksam-

2 Diese Empfehlungen sind in der so genannten „Kernbroschüre“ veröffentlicht worden, in der die ersten Ergebnisse der Erprobungsphase und weitere Materialien veröffentlicht worden sind (MFJFG, Düsseldorf 2002)

Land- Kommunen, Fachverbände	Jugendplan! Integration neuer Themen: Bildungsdebatte, Kooperation Jugendarbeit/Schule...	keitsdialog und Ressourcensteuerung.
------------------------------	---	--------------------------------------

Einrichtungsebene

Die Konfliktlinien verliefen hier vor allem zwischen den Einrichtungen und dem jeweiligen Träger. "Was sollen wir noch alles tun und nebenbei sollen wir noch mit Kindern und Jugendlichen arbeiten!" waren typische Reaktionen auf eine weit verbreitete Überlastung der Praxis mit vielfachen Anforderungen aus der neuen Steuerung und Qualitätsarbeit, Produktbeschreibungen, Entwicklung eines Leitbildes, Methoden der Selbstevaluation, Konzeptentwicklung und den aktuellen Anforderungen des Wirksamkeitsdialogs. In vielen Einrichtungen wurden die Anforderungen des Wirksamkeitsdialogs zunächst als zusätzliche Aufgabe mit unklarer Zielsetzung empfunden. Hier ging es von Seiten der Jugendämter und Träger darum, kein Chaos der Qualitätsarbeit entstehen zu lassen, sondern dafür zu sorgen, dass die einzelnen Bausteine einer Qualitätsarbeit für die Praxis in einem einsichtigen Zusammenhang stehen und auch Bezug zur praktischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen haben.

Kommunale Ebene

Der Wirksamkeitsdialog wurde von einigen Jugendämtern und auch von freien Trägern als Mittel zum Zweck in der Auseinandersetzung mit der jeweils anderen Seite eingesetzt. Eine solche Instrumentalisierung hat natürlich nicht zu einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen öffentlichen und freien Trägern beigetragen, sondern die Konfliktlinien eher verhärtet. Insofern ist auch der Wirksamkeitsdialog kein Wundermittel, um eine in manchen Kommunen über Jahre schwierige Situation zwischen den öffentlichen und den freien Trägern zu verbessern.

Das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern ist eine zentrale Gelingenskategorie für den Wirksamkeitsdialog, kann aber durch diesen nicht von heute auf morgen positiv hergestellt werden. Dennoch bietet der Wirksamkeitsdialog für viele Jugendämter die Möglichkeit, ihre Kommunikation und ihr Verhältnis zu den freien Trägern nun auf eine qualitativ höhere Stufe zu stellen und den Wirksamkeitsdialog in diesem Sinne zu nutzen.

Landesebene

Der Wirksamkeitsdialog ist bis heute kein Instrument zur Ressourcensteuerung des Landes im Rahmen des Landesjugendplanes geworden. Die Konfliktlinien zwischen Land und Kommunen, z. T. auch ausgetragen über die Fachverbände, beziehen sich immer wieder auf die weit verbreitete Verlagerung von Landesaufgaben auf die kommunale Ebene. Die in Nordrhein-Westfalen als einzigem Bundesland vorhandene Förderung der Infrastruktur der Offenen Kinder- und Jugendarbeit durch das Land steht immer wider auf dem Prüfstand, auch unter dem Eindruck der finanziellen Situation des Landes und Entwicklungen in anderen Bereichen (z. B. im Schulbereich). Der Wirksamkeitsdialog wird aber als positives Signal einer wirkungsorientierten dialogischen Steuerung verstanden.

Effekte, Wirkungen		
Einrichtungsebene	Neue fachliche Kultur "Wir reden über Ziele und Wirkungen!"	Qualitätsarbeit als Standard, Profilierung und Differenzierung.
Kommunale Ebene	Fachstandards, fachliche Kommunikation der Träger, interkommunale Vergleiche.	Es entstehen kommunale Qualitätsdebatten, Transparenz des Feldes, neue Kommunikation mit Politik.
Landesebene	Das (Politik-) Feld der Offenen Kinder- und Jugendarbeit gewinnt mehr Akzeptanz.	Kommunen und freie Träger (Fachverbände) kommunizieren über Wirkungen (und nicht nur über Geld!).

Einrichtungsebene

Die Einbindung in Prozesse des Wirksamkeitsdialoges führt in zahlreichen Einrichtungen auch zu einem kompetenteren Umgang mit Bausteinen wie der Zielformulierung. Es zeigte sich in zahlreichen Kommunen und Einrichtungen, dass die entwickelten Systeme zu Zielformulierungen mit deren Operationalisierung dazu führen, dass die Fachkräfte aus Einrichtungen und Projekten stärker als bisher Ziele und Wirkungen ihrer Arbeit beschreiben können. Diese Form der Qualitätsarbeit hat Einzug in viele Einrichtungen gehalten und gehört heute zum Standard, wobei aber vielfach unklar ist, welchen Zeitrahmen diese Arbeit umfassen soll.

Im Zusammenhang mit dem Wirksamkeitsdialog, bzw. mit Bezug auf diesen, sind in NRW drei unterschiedliche Konzepte zur Qualitätsentwicklung auf Einrichtungsebene entwickelt worden:

- Ein Ansatz der Projektgruppe WANJA, der mit fachlich geleiteten Kriterien die einzelnen Arbeitsbereiche der Offenen Kinder- und Jugendarbeit thematisiert und eine Selbsteinschätzung ermöglicht,
- eine stark auf Konzeptentwicklung angelegte Praxishilfe des Landesjugendamtes Rheinland, in dem die Autoren Buberl-Mensing und Gilles insbesondere die Konzeptentwicklung auf Einrichtungsebene in den Vordergrund stellen und
- das vom Landesjugendamt Westfalen-Lippe mit Hiltrud von Spiegel durchgeführte Projekt QQS, das Arbeitshilfen und Erfahrungsberichte zur Qualitätsentwicklung und Selbstevaluation erarbeitete.

Daneben existieren noch weitere Arbeitshilfen und Vorschläge für Qualitäts-/Konzeptarbeit, so etwa auch der von Krisch und Deinet entwickelte Vorschlag für eine sozialräumliche Konzeptentwicklung, die über die Anwendung qualitativer Methoden einer Lebensweltanalyse, Zielsetzungen und Konzepte Offener Kinder- und Jugendarbeit entwickeln will (Deinet/Krisch 2002, Deinet 2005).

Kommunale Ebene

Die Einführung des Wirksamkeitsdialogs war in einigen Modellstandorten Anlass für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen dem Jugendamt und den freien Trägern so wie sie vorher nicht

stattgefunden hatte. Auf der kommunalen Ebene entstanden, angestoßen durch den Wirksamkeitsdialog des Landes, kommunale Qualitäts- oder Wirksamkeitsdialoge mit je spezifischen Ausprägungen.

Der in der Erprobungsphase in mehreren Workshops durchgeführte Vergleich zwischen Jugendämtern ähnlicher Größe wurde sehr positiv aufgenommen. Die Diskussion der Prozesse aber auch vieler Details in der Organisation und Durchführung kommunaler Wirksamkeitsdialoge ist sehr hilfreich für die Kommunen und die Träger. Der Vergleich auf Landesebene führt aus einer kommunalen Beliebigkeit und schafft allgemeinere Fachstandards, auch wenn diese nicht wie früher vom Land vorgegeben werden. Dies ist u. a. für die kommunale Diskussion wichtig.

Landesebene

Mit Abschluss der Erprobungsphase und der Einführung eines landesweiten Berichtswesens konnte man davon sprechen, dass der Wirksamkeitsdialog in vielen Kommunen über die Erprobungsphase hinaus begonnen hat und es nicht mehr nur um eine Art Modellprojekt ging. Die Einrichtung des Wirksamkeitsdialogs hat auch zu einem beachtlichen Interesse der Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen durch andere Bundesländer, Fachverbände etc. geführt. Man kann schon sagen, dass die Talsohle der Offenen Kinder- und Jugendarbeit überschritten wurde und die Initiativen zur Verbesserung der Fachlichkeit allseits begrüßt werden. Auf Landesebene hat es bisher kein Gremium wie die Arbeitsgruppe gegeben, in der etwa Kommunen und Fachverbände über Wirkungen (und nicht nur über Geld) kommunizieren.

In der Erprobungsphase war es zunächst wichtig, die Steuerungsaspekte durch das Land eher zurückzunehmen. Dies wurde deutlich am Begriff der Wirkung, die sich eben nicht auf pädagogische Wirkungen der einzelnen Kinder- und Jugendeinrichtungen in Bezug auf Kinder und Jugendliche bezieht, sondern auf die Veränderungen, die Struktur, die Transparenz des Feldes und deshalb ist auch der mit dem Wirksamkeitsdialog natürlich verbundene Aspekt der Ressourcensteuerung in der Erprobungsphase weitgehend zurückgenommen worden. Dies ist aber eine Frage, die sich auf Dauer stellt, auch in Bezug auf Verwendungsnachweise und formale Verfahren.

Durch den Wirksamkeitsdialog wesentlich angestoßen, zeigt sich auf der Einrichtungsebene in NRW eine breite Entwicklung von Konzept- und Qualitätsarbeit. Ein Effekt dabei ist, dass durch die dialogische Struktur des Wirksamkeitsdialogs eine Kultur der kommunalen und trägerübergreifenden Kommunikation über Qualität und die Entwicklung des Feldes entsteht.

Die auf kommunaler Ebene entstehenden Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge haben auch den Effekt einer besseren Kommunikation der Kommunen und Träger der Offenen Kinder- und Jugendarbeit untereinander. Interkommunale Vergleiche werden möglich, nicht auf der Ebene eines Kostenvergleichs, sondern im Sinne einer Kommunikation über Verfahren, Chancen und Probleme bei der Entwicklung kommunaler Dialoge.

2.4 Aktuelle Entwicklungen des Wirksamkeitsdialogs

Nach dem Ende der Erprobungsphase ist der Wirksamkeitsdialog in NRW durch jugendpolitische Entwicklungen insbesondere durch das mit einer Volksinitiative angestoßene Kinder- und Jugendfördergesetz thematisch etwas überlagert worden. Dazu beigetragen haben auch landespolitischen Prioritäten, besonders der Aufbau der „Offenen Ganztagsgrundschule“.

Dennoch konnte der Wirksamkeitsdialog auch auf Landesebene weitergeführt werden und die heutige Struktur kann folgendermaßen beschrieben werden:

Wirksamkeitsdialog für die Offene Kinder- und Jugendarbeit	
Arbeitsgruppe auf Landesebene zur Steuerung des Gesamtprozesses (Kommunale Spitzenverbände, drei Trägergruppen, MSJK, Landesjugendämter, vier Jugendämter, wissenschaftliche Begleitung)	
182 Kommunen und Kreise in NRW mit eigenem Jugendamt (mit ca. 2200 Einrichtungen mit etwa 3700 hauptberuflichen Mitarbeiter/innen und sehr unterschiedlicher Gestaltung kommunaler Wirksamkeitsdialoge)	
Dialogforen mit den Jugendämtern und Trägervertretern landesweit für alle Jugendämter, aufgeteilt nach Jugendamtstypen: Groß-, Mittel- und Kleinstädte und Landkreise	
Wissenschaftliche Begleitung	Wissenschaftliche Begleitung
Forschungsverbund DJI/Uni Dortmund: jährliche Strukturdatenerhebung bei allen Jugendämtern, Auswertung auf Landesebene und auf der Ebene der Dialogforen (Jugendamtstypen)	Fachhochschule Düsseldorf: Prozessbegleitung, Analyse kommunaler Wirksamkeitsdialoge, Studie zu kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen

Für die dialogische Struktur des Wirksamkeitsdialogs haben die genannten Dialogforen eine bedeutende Funktion. Sie bilden das Bindeglied zwischen den Kommunen und dem Wirksamkeitsdialog auf Landesebene. Ziel der Dialogforen ist es, eine Debatte herzustellen über Ergebnisse und Verfahren kommunaler Wirksamkeitsdialoge, der Interpretation und Einschätzung der Strukturdaten der Offenen Kinder- und Jugendarbeit (durch die Arbeitsstelle eingegeben) und Empfehlungen für die Landesebene zu formulieren.

2004 wurden jeweils für Groß-, Mittel- und Kleinstädte und Landkreise in NRW vier Foren durchgeführt. Die Präsentation und Diskussion der Ergebnisse der Strukturdatenerhebung für den jeweiligen Jugendamtstyp bildeten eine Brücke zwischen den Kommunen und dem Wirksamkeitsdialog auf Landesebene. Der zweite Teil der eintägigen Veranstaltungen bestand aus einer vergleichenden Präsentation kommunaler Wirksamkeitsdialoge, deren Bausteine, Gremien etc. Dieser Teil wurde durch die wissenschaftliche Begleitung vorbereitet, moderiert und ausgewertet.

Der Wirksamkeitsdialog in NRW wird 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, sondern die Offene Kinder- und Jugendarbeit in NRW findet damit auch Anschluss an Qualitätsentwicklungsprozesse, die in anderen Feldern der sozialen Arbeit schon längst diskutiert werden.

Im Rahmen der Diskussion um eine Bildungsberichterstattung befasst sich eine Studie auch mit der non-formalen und informellen Bildung im Kindes- und Jugendalter (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2004). In diesem Rahmen wird u. a. ausführlich auf die Offene Kinder- und Jugendarbeit und den Wirksamkeitsdialog eingegangen.

Der Wirksamkeitsdialog wurde politisch stabilisiert und die wissenschaftliche Begleitung für die Jahre 2004 und 2005 weiter beauftragt; eine neue Arbeitsgruppe auf Landesebene berufen.

Auch unabhängig von den Entwicklungen auf Landesebene halten viele Kommunen einen kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialog für das Feld der Offenen Kinder- und Jugendarbeit für unbedingt notwendig und entwickeln diesen auch ohne weitere Unterstützung des Landes. Für viele Kommunen ist der Wirksamkeitsdialog für die Offenen Kinder- und Jugendarbeit nun eine wichtige Grundlage für die Entwicklung eines kommunalen Kinder- und Jugendförderplans.

3. Die Praxis kommunaler Wirksamkeits- und Qualitätsdialoge

3.1 Kleine Kommunen

3.1.1 Stadt A

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 Stadteile 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 und näher erläutert, auf der anderen Seite werden dazu Umsetzungsschwerpunkte, Erfahrungen und Einschätzungen abgegeben. Die Einschätzungen werden von den Einrichtungen vorgenommen, allerdings gibt es dazu ein Feedback aus der Gruppe zum Wirksamkeitsdialog. Weitere Verfahren der Selbstevaluation oder ähnliches, die eine qualitative Bewertung ermöglichen, gibt es nicht.

Jahresschwerpunkte 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. Aufgrund 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 aus in der Regel 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, sowie 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 Produkts „**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 sowie 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.

Der letzte Teil des Freizeitstättenplans besteht aus den Beschreibungen der Einrichtungen, die von ihnen erstellt wurden. Die Kriterien dazu wurden von der AGOT erarbeitet.

Die Politik bzw. Verwaltung der Stadt sieht den Wirksamkeitsdialog in erster Linie als Projekt der Transparenz, Legitimation und öffentlichen Diskussion des Feldes der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, um dieses besser abzusichern. Wegen der gleichgewichtigen Verteilung der Einrichtungen im Stadtgebiet ergab sich zumindest in dieser Hinsicht auch bislang keine Notwendigkeit der Steuerung und Umsteuerung des Arbeitsfeldes.

Der Gesamtbericht der Einrichtungen wird im Ausschuss von allen Fraktionen zur Kenntnis genommen und ggf. beraten. Die Politik reagierte positiv auf diese Berichterstattung. In der Folge wurden z.B. im Rahmen einer Organisationsuntersuchung der Stadtverwaltung die Jugendfreizeitstätten und der Wirksamkeitsdialog ausdrücklich aus den zu streichenden Aufgaben herausgenommen. In der AG 78 wurde ebenfalls mehrfach über den Wirksamkeitsdialog in der OKJA informiert, der bisher dort nicht bekannt war.

3.1.2 Stadt B

Die **Stadt B** hat etwa 55.000 Einwohner und steht damit ebenfalls für eine größere kreisangehörige Kommune. Im Stadtgebiet arbeiten 12 Einrichtungen der OKJA, zwei in kommunaler und sechs in freier Trägerschaft, die sich auf fast alle Stadteile verteilen.

Einrichtungsebene

Die Stadt hat ein EDV-gestütztes Berichtswesen etabliert. Basis sind die durchgeführten Angebote und Veranstaltungen, zu denen Daten zeitnah über das Internet bei der Einrichtung erhoben werden. Bausteine der Erhebung sind:

- Art und Anzahl der Angebote
- Inhaltliche Schwerpunkte
- Teilnehmerzahlen nach Alter, Geschlecht, Nationalität
- Dauer und Aufwand
- Besonderheiten

Jede Einrichtung erstellt einen Jahresbericht, für den eine einheitliche und verbindliche Gliederung verabredet wurde. Der Bericht besteht u. a. aus der Auswertung der Erfassungsbögen für den Berichtszeitraum. Hier ist das Jugendamt bei Bedarf bei der Auswertung der Daten für die jeweilige Einrichtung behilflich. Vorangestellt ist eine Darstellung der Konzeption, allgemeine Ziele, Grunddaten, Besonderheiten des Trägers/der Einrichtung. Sie soll folgender Gliederung entsprechen:

- Entstehung
- Allgemeiner Auftrag/Ziele
- Angebotsschwerpunkte / Betriebszeiten
- Einordnung/Bedeutung im Sozialraum
- Beschreibung Örtlichkeiten, Raumkonzept
- Mitarbeiter/innen, Beschäftigte
- Finanzierung
- Besonderheiten

Die im ersten Jahresbericht der Einrichtung dargestellte Konzeption der Einrichtung und der Angebote wird regelmäßig überprüft und in den folgenden Berichten wird die Fortschreibung bei grundlegenden Veränderungen dokumentiert.

Elemente der **Selbstevaluation** enthält der dritte Teil des Jahresberichts mit einer Auswertung der Arbeit im Berichtszeitraum und Schlussfolgerungen für die weitere Arbeit. Hier sind die folgenden Gliederungspunkte vorgegeben:

- Bewertung hinsichtlich der eigenen konzeptionellen Ziele
- Zufriedenheit der Teilnehmer/innen
- Zufriedenheit der Beschäftigten
- Beispiele
- Konsequenzen, Veränderungen
- Schlussfolgerungen und Empfehlungen an die Moderationsgruppe

Dialogebene

Im Unterschied zur Stadt A hat der Jugendhilfeausschuss der Stadt B 2004 die Einsetzung einer so genannten Moderationsgruppe beschlossen, die aus je drei stimmberechtigten Personen aus dem Kreis des JHA, aus der Gruppe der freien Träger und aus der Stadt (Abteilungsleitung, Jugendhilfeplanung, Jugendarbeit) besteht. Die Moderationsgruppe wurde beauftragt, die Berichte der Einrichtungen auszuwerten und dem Jugendhilfeausschuss einmal im Jahr einen Bericht vorzulegen. Im Beschluss wird ausdrücklich festgehalten: „Der Dialogkreislauf wird grundsätzlich nicht als „Einbahnstraße“ verstanden. Die Beteiligten haben die Möglichkeit, direkt und unmittelbar auch Impulse zu setzen. Das Verfahren lässt es auch zu, an jeder Stelle des Dialoges externe Dritte zu beteiligen“.

Der für das Jahr 2004 erstmals vorgelegte und verabschiedete Jahresbericht besteht aus einer konzentrierten Übersicht über konzeptionelle und inhaltliche Schwerpunkte der Einrichtungen sowie einer Übersicht über die Summe und Dauer aller Angebote, die über das Berichtswesen zeitnah erhoben werden. Ein gesondertes Kapitel enthält Vorschläge und Impulse zur Weiterentwicklung, Steuerung und Förderung, die im Jugendhilfeausschuss auf Basis der Vorschläge der Moderationsgruppe beschlossen und zum Teil durch Vorschläge des Dezernenten und des Ausschusses selbst erweitert wurden.

Die von den Einrichtungen erstellten Jahresberichte werden in der Moderationsgruppe beraten, im Wirksamkeitsdialog fehlt aber die Rückmeldeschleife an die einzelnen Einrichtungen. Nach der Beschlussfassung durch den Jugendhilfeausschuss erfolgt zwar keine Rückmeldung an die einzelne Einrichtung, aber auf Stadtebene wird ein Gespräch mit den Trägern und Mitarbeitern aller Einrichtungen geführt.

Kommunale Ebene

Eine Besonderheit in der Stadt B ist die Beteiligung von Jugendhilfeausschussmitgliedern an der Moderationsgruppe. Aus dem Jugendhilfeausschuss kommen konkret Aufforderungen an die Einrichtungen, zu kooperieren und die zur Verfügung stehenden Ressourcen zu nutzen. „Andernfalls werden Einschränkungen des Umfangs und der Qualität unmittelbare Auswirkungen auf die Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen unserer Stadt haben“ (aus dem Jahresbericht 2004, S. 7).

Trotz Federführung durch die Jugendhilfeplanung und die Einführung eines Berichtswesens kam anfänglich kein Wirksamkeitsdialog zustande. Entscheidend war vielmehr die Einrichtung einer Moderationsgruppe und der Druck der Politik auf die Einrichtungen, sich am Wirksamkeitsdialog zu beteiligen.

3.1.3 Stadt C

Die **Stadt C** hat etwa 36.000 Einwohner. Sie verfügt über keine eigene Einrichtung, es gibt nur eine größere Einrichtung in freier Trägerschaft.

Einrichtungsebene

Grundlage des Wirksamkeitsdialogs ist eine schon 2001 eingeführte Produktbeschreibung für alle Bereich der Jugendhilfe. Die Beschreibungen enthalten Angaben zum Produkt, zu den Leistungen und zu den Zielgruppen, aber auch zu Qualitätszielen, differenziert nach Struktur, Prozess und Wirkungsqualität. Teil der Beschreibungen sind ebenfalls Indikatoren bzw. Kennzahlen, die im Folgenden für das Produkt „Offene Formen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit“ aufgeführt sind:

Indikatoren, Kennzahlen

Aktivitäts-/Mengenindikatoren

Zahl der Angebotstage im Jahr (getrennt nach Kinder- und Jugendarbeit)

Zahl der Öffnungstage im Jahr (freier oder beschränkt freier Zugang) [getrennt nach Kinder- und Jugendarbeit]

Zahl der Gesamtbesucher im Jahr [getrennt nach Kinder- und Jugendarbeit und Angebotstypen]

Zahl der Besucher von gruppenpädagogischen Angeboten

Zahl der Kooperationen (getrennt nach innerhalb und außerhalb der Einrichtung)

Zahl der Sonderveranstaltungen im Jahr (getrennt nach eigenen und in Kooperation mit Jugendamt)

[Eine Erhebungstabelle wird mit den Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit entwickelt]

Bestandsindikatoren

Anzahl und Qualifikation der Mitarbeiter/innen (nach Geschlecht)

Anzahl und Art der Zusatzqualifikation

Einrichtungs- und maßnahmebezogene Konzeption mit Stand vom:

Qualitätsindikatoren

Anzahl der Fortbildungstage

AGs und AKs mit namentlicher Aufführung und Anzahl der jährlichen Tagungsfrequenz

Anzahl der Angebote für Mädchen

Anzahl der Angebote für Jungen

Anzahl der Angebote für Kinder und Jugendliche mit Behinderung

Anzahl der integrativen und zielgruppenorientierten Angebote

Wirkungsindikatoren

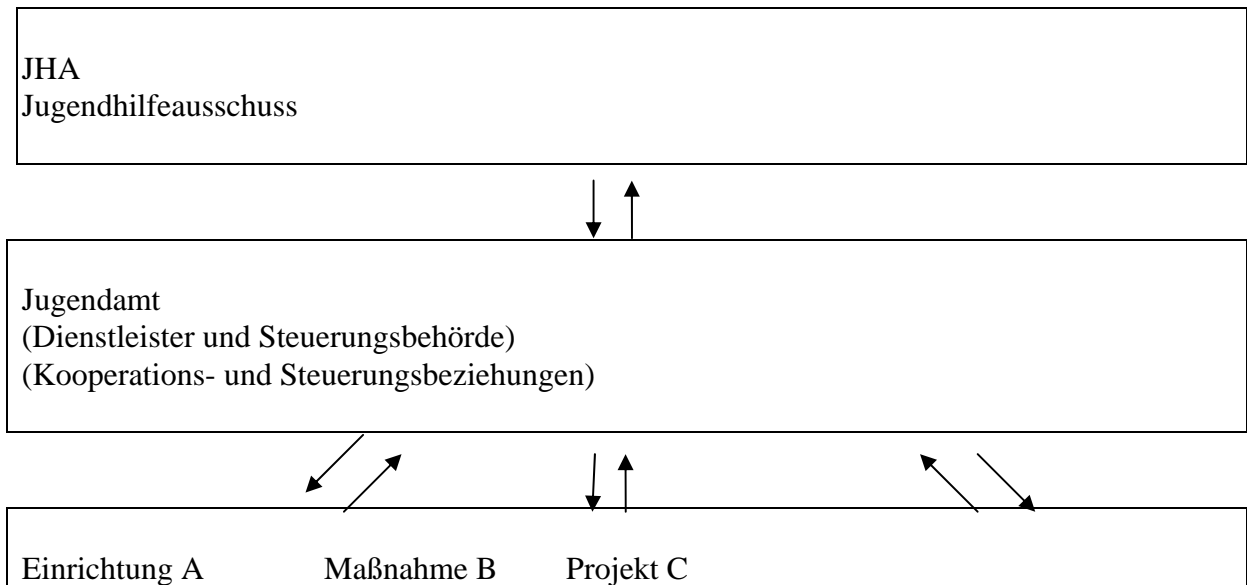
Anzahl der Evaluationsprojekte und Nennung der jeweiligen Zielgruppen

Anzahl der Beteiligungsprojekte, Nennung der Formen und Anzahl der beteiligten Personen

Neu ist ein Kurzbericht mit Bewertungen der Arbeit und Angebote im Berichtsjahr sowie die Überprüfung der Konzeptziele und vertraglichen Vereinbarungen mit den Ergebnissen und Wirkungen der Arbeit. Eine gemeinsame Erörterung von Evaluationsergebnissen sowie die Verabredung zukünftiger Evaluationsvorhaben soll eine Dynamik herstellen.

Dialogebene

Der Wirksamkeitsdialog wird als Qualitätsdialog verstanden, der im Wesentlichen ein bilateraler Dialog des Jugendamts mit der einzelnen Einrichtung bzw. dem Träger von Maßnahmen und Projekten ist (s. Schaubild).



Hintergrund ist hier u. a., dass es für einen Wirksamkeitsdialog nicht genügend Einrichtungen gibt, die miteinander in einen Dialog eintreten können.

An diesen mindestens jährlich stattfindenden Gesprächen nehmen jeweils die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Einrichtung bzw. der Projekte und Maßnahmen der Jugendhilfe, Vertreter der Träger und des Jugendamtes teil. Im Dialog werden folgende Inhalte thematisiert:

- Leistungsmengenerfassung nach vorher abgestimmten Kennzahlen
- Kurzbericht mit Bewertung der Arbeit und Angebote im Berichtsjahr
- Überprüfung von Konzeptzielen und vertraglichen Vereinbarungen mit den Ergebnissen und Wirkungen der Arbeit; Verabredungen über Aktivitäten, um nicht erreichte Ziele doch noch zu erreichen; Entwicklung neuer Ziele
- Gemeinsame Erörterung der Evaluationsergebnisse sowie die Verabredung zukünftiger Evaluationsvorhaben

Es ist geplant, auch Externe, z. B. Schülervertretungen, Elternvertretungen, Kooperationspartner und die jeweils anderen Bereiche der Jugendhilfe in den Wirksamkeitsdialog einzubeziehen, um dadurch eine gewisse Dynamik herzustellen und den Einrichtungen eine Außensicht zu ermöglichen.

Kommunale Ebene

In der **Stadt C** wird dem Jugendhilfeausschuss jährlich eine Zusammenfassung der wichtigsten Arbeitsergebnisse aus den verschiedenen Qualitätsdialogen innerhalb der Jugendhilfe vorgelegt. Daraus entstehen u. a. politische Initiativen, z.B. eine mobile, aufsuchende Jugendarbeit aufzubauen. An diesem Beispiel werden die Grenzen eines Wirksamkeitsdialogs, der in erster Linie ein Qualitätsdialog ist, deutlich, weil die Verwaltung darüber Veränderungen anregen und initiieren, aber nicht anordnen kann.

3.1.4 Stadt D

Die Stadt mit knapp 27.000 Einwohnern hat erst seit 2000 ein eigenes Jugendamt. Sie ist nicht selbst Träger eigener Einrichtungen der OKJA, sondern es gibt zwei Einrichtungen in freier Trägerschaft, eine große mit drei hauptamtlichen Stellen in einem Stadtteil und eine weitere mit einer ganzen Fachkraftstelle, die durch zwei halbe Stellen ausgefüllt wird, in einem anderen Stadtteil. Beide Einrichtungen haben also unterschiedliche Einzugsbereiche und Sozialräume. Aus diesem Grund gibt es auch keinen besonders intensiven Austausch zwischen den beiden Einrichtungen. Daneben arbeiten noch ein autonomer Jugendtreff und eine Initiative, die aber nicht über hauptamtliche Fachkräfte verfügen und nicht am Wirksamkeitsdialog beteiligt sind.

Einrichtungsebene

Die Stadt verfolgt das Vorhaben eines gemeinsamen Wirksamkeitsdialogs mit zwei weiteren kleinen Kommunen im Kreis. Um eine gemeinsame Grundlage zu haben, werden von den Einrichtungen jährliche Berichte erstellt. Dazu soll ein Berichtsbogen des Kreises verwendet werden, der wie folgt gegliedert ist:

1. Stammdaten der Einrichtung
2. Personal/Ehrenamtliche
3. Betriebszeiten/Angebote
 - 3.1. Offener Treff/Jugendcafé
 - 3.2. Kurse/Projekte, Gruppenangebote
 - 3.3. Einzelveranstaltungen
 - 3.4. Angebote in den Ferien
 - 3.5. Schließzeiten
 - 3.6. Geschlechtsspezifische Angebote
 - 3.7. Zusammenwirken mit Schule
 - 3.8. Mitbestimmung/Beteiligung
4. Methodisches Handeln
 - 4.1. Jahresziele 2004
 - 4.2. Jahresziele 2005
 - 4.3. Konzeption
5. Kooperation
6. Tendenzen bei Kindern und Jugendlichen/
Weitere Bedarfe an Jugendhilfe im Sozialraum
7. Zusammenarbeit mit dem Kreis sowie im Rahmen der Jugendhilfeplanung

Zurzeit wird noch ein Berichtsbogen als Grundlage für ein fachliches Controlling verwendet, der zahlreiche quantitative, aber auch qualitative Daten abfragt. Über die Formulierung von Nahzielen werden die anstehenden Projekte beschrieben. Der Bogen wurde mit den Leitungen der Einrichtungen weiterentwickelt.

Dieses Berichtswesen stellt nach Auffassung der Jugendpflege hohe Ansprüche an die Einrichtungen, insbesondere im Hinblick auf die Darstellung der qualitativen Aspekte des Sozialraums und daraus erwachsende mögliche Bedarfe. Die Einrichtungen sind damit eher überfordert.

Dialogebene

Auch für die **Stadt D** gilt, dass es bei nur wenigen Einrichtungen schwer ist, eine Dynamik des Wirksamkeitsdialogs zu erreichen. Die Idee ist, wegen der fehlenden Dynamik in einer kleinen Kommune mit wenigen Einrichtungen und Projekten zu einem gemeinsamen Wirksamkeitsdialog zwischen verschiedenen Gemeinden zu kommen, um es darüber den Einrichtungen zu ermöglichen, sich zu vergleichen und in einen Diskussionsprozess kommen zu können. Zurzeit treffen sich die Einrichtungen der Stadt drei Mal im Jahr auf Einladung des Jugendamtes; die Notwendigkeit zu einem intensiveren Austausch sehen sie aufgrund der Kleinräumigkeit und der unterschiedlichen Schwerpunktsetzung nicht. Feedback- oder Rückmeldegespräche mit den Trägern finden ebenfalls noch nicht statt.

Kommunale Ebene

Im Unterschied zur Situation in der Stadt C ist die Kommunalpolitik bzw. die Verwaltung in D wenig an Steuerung interessiert. Die Berichte der beiden Einrichtungen werden dem JHA zur Kenntnis gegeben. Sie haben im Wesentlichen die Funktion der Schaffung von Transparenz und Legitimation bei der Politik. Von Seiten der Politik gibt es einige typische Vorbehalte gegenüber den Einrichtungen, Antworten auf Fragen nach Personaleinsatz und Besucherzahlen scheinen ausreichend zu sein.

Es gibt eine AG 78, in der die Einrichtungen auch vertreten sind. Sie deckt wie in kleinen Städten üblich das gesamte Feld der Jugendhilfe ab.

3.1.5 Zusammenfassung

Grundlagen für den Wirksamkeitsdialog

Gerade wegen der beschränkten personellen Ressourcen in kleinen Jugendämtern und in vielen Einrichtungen der kleinen Kommunen ist es für die Entwicklung (und die Akzeptanz) kommunaler Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge von Bedeutung, ob Bausteine und Vorarbeiten existieren, auf die aufgebaut werden kann. Die Beispiele der vier Kommunen zeigen deutlich, dass für den Aufbau eines Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogs Grundlagen genutzt werden können, die sich aus Planungsprozessen oder der Organisationsentwicklung im Rahmen neuer Steuerungsmodelle ergeben haben.

So konnte in A der vorliegende Freizeitstättenbedarfsplan als Grundlage für den Wirksamkeitsdialog verwendet werden. Dieser Plan ist eine Mischung aus Planungs- und Finanzierungsgrundlage und Beschreibung der Einrichtungen und Sozialräume. Zudem sind Fachstandards enthalten, die es ermöglichen, auch in Bezug auf qualitative Verfahren auf den Freizeitstättenbedarfsplan zurückgreifen zu können. Die vielfach vorhandenen reinen „Zahlenwerke“ mit Finanzierungs- und Förderplänen sind dagegen als fachliche Grundlage für Qualitätsentwicklungsprozesse weniger geeignet. Der Wirksamkeitsdialog wurde im Freizeitstättenplan als Pflichtaufgabe der Träger verankert. In A existierten auch bereits konkrete Verabredungen mit den Trägern und eine funktionierende Arbeitsgemeinschaft der Offenen Türen, die als Gremium für den Wirksamkeitsdialog genutzt wurde.

Auch die in der Stadt C schon vor der Einführung eines Wirksamkeitsdialogs entwickelten Produkt- und Leistungsbeschreibungen sind eine gute Grundlage, auf die man aufbauen konnte. Obwohl als Steuerungsinstrument eher weniger geeignet, schaffen Produkt- und Leistungsbeschrei-

bungen in gewisser Weise Fachstandards und Vergleichbarkeit zwischen Einrichtungen.

In der Stadt B ist das von der Jugendhilfeplanung eingeführte, relativ aufwändige und technisch professionelle Berichtswesen ebenfalls eine wichtige Grundlage für den Wirksamkeitsdialog, weil darüber quantitative Daten für die Beschreibungen und einen Vergleich der Einrichtungen zur Verfügung stehen. In B wird aber auch deutlich, dass die Einführung des Berichtswesens noch nicht zu einem dynamischen Prozess eines Wirksamkeitsdialogs führt. Erst nach einem Workshop mit Fachkräften aus Einrichtungen und Jugendhilfeausschussmitgliedern und der dort angeregten und vom Jugendhilfeausschuss beschlossenen Einrichtung einer Moderationsgruppe konnte ein dynamisches, dialogisches Verfahren in Gang gesetzt werden. Trotz Federführung durch die Jugendhilfeplanung kam noch kein dynamischer Prozess zustande, weil die dort produzierten Daten nicht steuerungsrelevant genutzt werden konnten. Entscheidend dafür ist eine Moderationsgruppe, in der ein gemeinsamer Bericht über die Kinder- und Jugendarbeit für den Jugendhilfeausschuss formuliert wird, sowie weitergehende Vorschläge, die sich aus den Einzelberichten der Einrichtungen ergeben.

Zusammenhang zwischen der Dynamik im Wirksamkeitsdialog mit der Größe der Kommune bzw. der Zahl der Einrichtungen

Die Größen der Kommunen A und B mit acht bzw. 12 Einrichtungen scheinen gerade richtig zu sein, um einen Wirksamkeitsdialog zu führen, der eine ausreichende Dynamik zwischen den Einrichtungen und damit auch eine Vergleichbarkeit herstellt. Die Zahl der Einrichtungen macht eine Kommunikation zwischen diesen möglich und sinnvoll.

In der kleineren Stadt D arbeiten dagegen nur zwei Einrichtungen von freien Trägern, es gibt keine kommunalen Einrichtungen. Die Einrichtungen haben relativ wenig Kontakt untereinander, auch weil sie in zwei unterschiedlichen Sozialräumen liegen. Vor diesem Hintergrund kann sich kein dynamischer Wirksamkeitsdialog entwickeln, zumal weder die Kommune noch die Träger an einem Vergleich zwischen den Einrichtungen interessiert sind. In D werden die Probleme von kleinen Kommunen deutlich, einen Wirksamkeitsdialog zu führen, der stark auf den Baustein „Dialog“ zwischen den Einrichtungen setzt.

Ähnlich stellt sich die Situation in der Stadt C dar, die ebenfalls über keine kommunale Einrichtung verfügt, aber einen Dialog mit einem freien Träger führen möchte, der der wichtigste Anbieter der Offenen Kinder- und Jugendarbeit ist. Auch hier lässt sich keine Dynamik zwischen unterschiedlichen Einrichtungen herstellen, die sich vergleichen oder in einen Dialog treten könnten. In der einzigen Einrichtung sind fast alle Hauptamtlichen konzentriert. Auch wenn das Jugendamt in C ein Steuerungsinteresse hat, lässt sich dieses nicht in einen dynamischen Dialog einbringen. Im Grunde hat man es hier mit der Qualitätsentwicklung einzelner Einrichtungen zu tun.

Herstellung einer Dynamik in kleinen Kommunen

Herstellung einer Dynamik des Wirksamkeitsdialogs in kleinen Kommunen ist wie beschrieben eine besondere Herausforderung. Deshalb sollen im Folgenden dazu einige Ideen vorgestellt werden, die aber zum Teil erst in der Planung sind und noch nicht umgesetzt werden konnten.

- **Vergleich mit anderen Einrichtungen und Kommunen innerhalb des Kreises:** In D ist geplant, sich mit zwei weiteren Kommunen des Landkreises zusammen zu schließen, um einen Wirksamkeitsdialog in Gang zu bringen, der in Form einer Peer-Evaluation oder kollegialen Visitation funktionieren könnte. Der Kreis unterstützt dieses Vorhaben durch Vorarbeiten für ein gemeinsames Berichtswesen, um eine quantitative Datenbasis zu erhalten, die Vergleiche über die einzelne Kommune hinaus möglich macht. Dieses Verfahren scheint des-

halb interessant, weil sich auf diese Weise ein Kreis auch außerhalb seines direkten Zuständigkeitsbereiches im Rahmen des Wirksamkeitsdialogs einbringt und so kleine Kommunen unterstützt, die zwar ein eigenes Jugendamt unterhalten, aber für den Wirksamkeitsdialog über zu wenige Einrichtungen verfügen. Ein weiteres Argument für eine solche Zusammenarbeit verschiedener Kommunen ist auch die dadurch mögliche partielle Überwindung der Einzelkämpfersituation von Jugendpflegerinnen und Jugendpflegern, die in einem solchen Verfahren ebenfalls in einen Vergleich treten und eine intensivere Kooperation mit Kolleginnen und Kollegen pflegen können.

- **Vergleich mit anderen Bereichen der Jugendhilfe:** Eine Dynamik im Wirksamkeitsdialog kann auch dadurch entstehen, dass strukturierte Vergleiche und eine Kommunikation über Qualität, Zielgruppen etc. mit anderen Bereichen und Einrichtungen der Jugendhilfe (z. B. Beratungsstellen, Hilfen zur Erziehung) ermöglicht werden. Dieses in der Stadt C geplante Verfahren erweitert den Wirksamkeitsdialog zwar nicht über die Kommune hinaus, schafft aber die Außensicht auf die Kinder- und Jugendarbeit durch die Einbeziehung von Institutionen, die ebenfalls mit Kindern und Jugendlichen, also der gleichen Zielgruppe, arbeiten. Dieses Verfahren kann auch den Effekt haben, dass fachspezifische bzw. bereichsspezifische Fachstandards fachübergreifend kommuniziert werden und damit das Problem der Versäulung der Jugendhilfe vermindert wird. Es entstehen über diesen Wirksamkeitsdialog kommunikative Verbindungen zwischen Bereichen der Jugendhilfe, die bisher wenig miteinander zu tun hatten (z. B. Offene Kinder- und Jugendarbeit und Hilfen zur Erziehung). In D ist z. B. geplant, auch die Schulsozialarbeit in den Wirksamkeitsdialog einzubeziehen. Für die in den Kinder- und Jugendförderplänen geforderte bereichsübergreifende Sicht ist ein solches Vorgehen eine wichtige Grundlage.

Steuerungsorientierung contra Qualitätssicherung?

Quer zur Größe zeigt der Vergleich der untersuchten Kommunen eine Polarität zwischen einer stärkeren Steuerungsorientierung, die in den Kommunen B und C kennzeichnend ist und einer die bestehenden Angebote und Einrichtungen sichernden Orientierung, die in der Kommune A vorherrschend ist.

Der Wirksamkeitsdialog in A ist stark darauf orientiert, die Leistungen der bestehenden Kinder- und Jugendarbeit transparent zu machen, sie damit aber auch zu legitimieren und zu schützen. Im Rahmen des Wirksamkeitsdialogs haben die Einrichtungen die Möglichkeit, sich u. a. in einem Gesamtbericht der Offenen Kinder- und Jugendarbeit darzustellen. Der Bericht wird im Ausschuss von allen Fraktionen zur Kenntnis genommen und ggf. beraten. Die Politik reagierte positiv auf den Bericht, weil er Transparenz für das Feld schafft; eine gewisse Vergleichbarkeit und die Einführung des Wirksamkeitsdialogs hat in A dazu geführt, dass im Rahmen einer Organisationsuntersuchung der Verwaltung die Jugendfreizeitstätten und der Wirksamkeitsdialog ausdrücklich aus potentiell zu streichenden Aufgaben herausgenommen wurden.

In den Kommunen B und C ist demgegenüber deutlicher ein Wille zur Steuerung aus Sicht des öffentlichen Trägers erkennbar. Die Schwierigkeit scheint darin zu bestehen, diesen Steuerungsaspekt so in einen dialogischen Prozess einzubringen, dass dieser als Mandat des öffentlichen Trägers verstanden werden kann und nicht als Kontrolle missverstanden wird. Wird der Steuerungsaspekt überzogen, so entsteht Widerstand, der insbesondere in kleinen Kommunen durch die enge Kommunikation und die Übersichtlichkeit der Protagonisten und Politiker/innen leicht zu organisieren ist. Wenn sich dann ein Träger und das Jugendamt gegenüberstehen ist eher die Politik gefordert, entsprechende Rahmenbedingungen zu setzen.

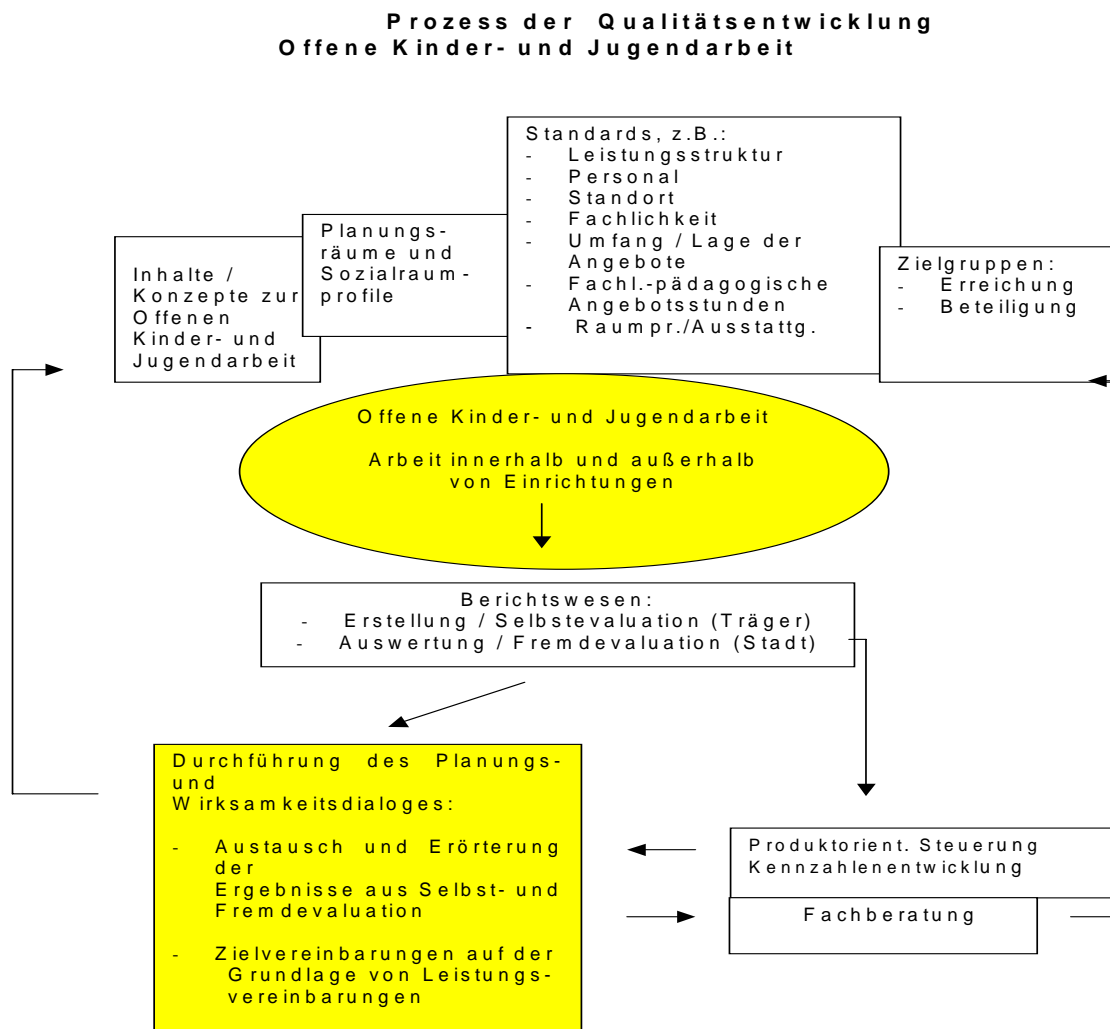
3.2 Mittelstädte

3.2.1 Stadt A

Die Stadt A hat ca. 240.000 Einwohner, davon rund 30.000 Kinder und Jugendliche (6-18 Jahre). Der Wirksamkeitsdialog bezieht sich auf 17 Einrichtungen der OKJA mit pädagogischen Fachkräften, davon befinden sich zwei Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft.

Einrichtungsebene

Der Wirksamkeitsdialog, der hier als Planungs- und Wirksamkeitsdialog bezeichnet wird, ist eingebettet in einen Prozess der Qualitätsentwicklung, der wie folgt dargestellt wird:



Grundlage der Arbeit der Einrichtungen sind Leistungsvereinbarungen mit der Stadt. Sie wurden mit einer Laufzeit von fünf Jahren abgeschlossen und verlängern sich automatisch um jeweils ein Jahr, wenn sie nicht vorher gekündigt werden. Zu den Vereinbarungen gehört die Verpflichtung zu Halbjahresberichten und entsprechend halbjährlichen Planungsgesprächen. Aus Sicht des Jugendamtes sind die Planungsgespräche auch deshalb wichtig, weil darüber gesteuert werden kann und die Leistungsvereinbarungen immer wieder auf den aktuellen Stand gebracht werden können. Aus Sicht des Jugendamtes kann man so auch kurzfristig im Rahmen der Leistungsverträge auf

neuere Entwicklungen reagieren und als Jugendamt entsprechende Bedarfe anmelden. Über Protokolle werden die Leistungsvereinbarungen ständig fortgeschrieben.

Hinsichtlich der Leistungen wird zwischen Grundleistungen und sozialraumbezogenen Leistungen unterschieden. Zu den Grundleistungen gehören folgende Angebotsbereiche:

- Angebote im Bereich Sport, Spiel und Geselligkeit
- Außerschulische Jugendbildungsangebote
- Ferienprogramme
- Beratungsangebote/individuelle Unterstützung
- Geschlechterbezogene Angebote
- Angebote im Bereich der Partizipation
- Förderung ehrenamtlicher Arbeit
- Schulbezogene Angebote
- Familienbezogene Angebote
- Interkulturelle/Internationale Arbeit

Sozialraumbezogene Leistungen sind:

- Spiel- und erlebnispädagogische Angebote
- Arbeitsweltbezogene Angebote
- Sonstige sozialpädagogisch orientierte Angebote
- Sonstige Dienstleistungen

Die Definition und Beschreibung von so genannten Grundleistungen soll deutlich machen, dass die Kinder- und Jugendarbeit durch die Einrichtung inhaltlich nicht völlig beliebig gestaltbar ist. Die Leistungen mit besonderem Sozialraumbezug berücksichtigen die Besonderheiten des Sozialraums, etwa in Stadtteilen mit wenig Freiflächen und Spielmöglichkeiten müssen dann konzeptionelle Elemente wie erlebnispädagogische Ansätze verstärkt angeboten werden. Diese besonderen Leistungen werden von den Einrichtungen selbst definiert und sind entsprechend unterschiedlich. Nach zweijähriger Erfahrung wurden die Leistungen in diesem Bereich gesammelt und Beispiele zur Verfügung gestellt. Die Definition dieser Leistungen vollzieht sich auch in den Planungsgesprächen. Auch die Grundleistungen sind nicht bis auf die Ebene der Angebote definiert, diese müssen von den Trägern und Einrichtungen jeweils mit Inhalt gefüllt werden. Das Jugendamt unterstützt die Einrichtungen u. a. mit einer Handreichung, in der zu den einzelnen Leistungen Angebote und Praxisbeispiele beschrieben sind.

In allen Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, mit hauptberuflichen sozialpädagogischen Fachkräften, werden Tagesprotokolle geführt (in standardisierter Form). Alle Träger dieser Einrichtungen erstellen Halbjahresberichte (in standardisierter Form). Die Halbjahresberichte enthalten zunächst folgende Basisinformationen:

- Planungsraum, Name der Einrichtung, Träger und Berichtszeitraum
- Durchschnittliche wöchentliche Öffnungszeit (differenziert nach Öffnungszeit für Kinder und Jugendliche)
- Schließungszeiten
- Ausfallzeiten der hauptberuflichen Fachkraft/Fachkräfte
- Anzahl und Zusammensetzung des Personals (differenziert nach Qualifikation, Funktion und Wochenarbeitszeit)
- Anzahl der jungen Menschen, die durchschnittlich mindestens einmal pro Woche durch die Einrichtung und deren Angebote erreicht wurden (differenziert nach Alter, Geschlecht, kulturellem

Hintergrund, Wohnort innerhalb bzw. außerhalb des Planungsraumes)

- Kooperation mit anderen Trägern, Einrichtungen etc. (differenziert nach Kooperationspartnern, Kooperationsinhalten und -formen)

Darüber hinaus werden von den Trägern (differenziert nach Erhebungsbogen „Grundleistungen“ und Erhebungsbogen „Leistungen mit speziellem Sozialraumbezug“) Angaben zu folgenden Punkten gemacht und den jeweiligen Angebotsbereichen (Leistungen) zugeordnet:

- Zielgruppen (unterschieden nach Altersgruppen und Geschlecht),
- Angebotsstunden (Lage und Umfang),
- fachlich-pädagogische Angebotsstunden,
- Personal (unterschieden nach hauptberuflichen Kräften, Honorarkräften, ehrenamtlichen Kräften und sonstigen Kräften)

Dialogebene

In der **Stadt A** erfolgen die Rückmeldungen an Einrichtungen und Träger im Wesentlichen über die halbjährlichen Planungsgespräche. An ihnen nehmen die Trägervertreter/innen, die Mitarbeiter/innen der jeweiligen Einrichtung, die Leitung der zuständigen Abteilung sowie Mitarbeiter/innen der Bezirksjugendpflege teil. Auf der Basis der Berichte wird in den Planungsgesprächen das zurückliegende Halbjahr reflektiert und das kommende halbe Jahr geplant. Sie werden als **Fachdialog** definiert und als das Bemühen der Stadt, gemeinsam mit dem Träger zu Lösungen zu kommen. Nach Ansicht der Jugendpflege hat das offene, problemorientierte Klima der Gespräche u. a. dazu geführt, dass die Daten der Träger seriös sind. Auch von den Trägern werden daher Probleme eingebracht, weil sie davon ausgehen können, dass sie vertraulich behandelt werden.

Über die Planungsgespräche werden Protokolle angefertigt, die konzeptbezogene, programmatische, zielgruppenbezogene, leistungsbezogene und strukturelle Vereinbarungen enthalten und für beide Seiten verbindlich sind.

Die Planungsgespräche haben auch eine **steuernde Funktion**. In diesem Zusammenhang arbeitet die Stadt mit Solldefinitionen. Auf der einen Seite geht es um fachlich pädagogische Angebotsstunden für die hauptberufliche Kräfte, d.h. in einer Einrichtung mit einer hauptberuflichen Kraft muss diese Kraft 1.028 fachlich pädagogische Angebotsstunden (65 % der Arbeitszeit) als „Arbeit am Kind bzw. am Jugendlichen“ durch das Berichtswesen nachweisen. Auf der anderen Seite soll auch die Anzahl und Struktur der Besucher/innen anhand von Sollzahlen definiert werden („Erreichbarkeitsquote“). Als Beurteilungsgrundlage dienen die Sozialraumprofile der jeweiligen Planungsräume. Daraus ergeben sich, je nach Abweichungsgrad von gesamtstädtischen Mittelwerten, verschiedene Bedarfskategorien und Sollwerte:

- Niedriger Bedarf = 5% der Kinder und Jugendlichen im Planungsraum sollen erreicht werden
- Mittlerer Bedarf = 10% der Kinder und Jugendlichen sollen erreicht werden
- Hoher Bedarf = 15% der Kinder und Jugendlichen sollen erreicht werden

In den nächsten Runden der Planungsgespräche soll noch stärker auf Qualitätsentwicklung gesetzt werden. Besondere Betonung liegt auf der Formulierung von Wirkungszielen und der Beschreibung von Indikatoren zur Überprüfung. Die Träger sollen vorher mit ihren Einrichtungen die Jahresplanung vorbereitet haben, dazu werden ihnen Planungsinstrumente mit den Differenzierungen Struktur-, Prozess-, und Ergebnis-, bzw. Wirkungsqualität (als Beispiel s. beigefügte Vorlage: Ergebnis- und Wirkungsqualität) zur Verfügung gestellt. Die Ergebnisse der auf dieser

Basis erstellten internen Jahresplanung werden mit den Vorstellungen der Stadt verglichen. Die noch weiter zu entwickelnden Papiere sind dann Teil des Protokolls.

Mit diesem neuen Instrument sollen auch Projekte der Selbstevaluation angeregt werden. Damit werden die bisherigen Halbjahresgespräche auch eine andere Orientierung bekommen; ein Gespräch dient eher der Reflexion und auch der Überprüfung des letzten halben Jahres bzw. der durchgeführten Projekte, das andere Gespräch ist ein stärkeres Planungsgespräch.

P&W-Dialog Ergebnis- bzw. Wirkungsqualität				
Einrichtung: _____		Leistungsart: _____		
Anteil fachl. päd. Angebotsstdn.: _____		Schwerpunkt: <input type="checkbox"/>		
Einzelangebote	Zielgruppen	Mindest- teiln.zahl / Erreichungsquote	Ergebnisziele bzw. Wirkungsziele	Indikatoren

Kommunale Ebene

In der **Stadt A** werden die Daten der Halbjahresberichte der Einrichtungen über Angebote und Fachleistungsstunden auf Stadtebene zu einem Bericht an den Jugendhilfeausschuss zusammengefasst. Differenziert wird hier aber nicht nach Einrichtungen, sondern nach Angebotsbereichen, die mit Stärken und Schwächen und mit den anteiligen Arbeitszeiten des Personals dargestellt werden. So kann man auf Stadtebene die personalintensivsten Arbeitsbereiche erkennen, vergleichen und bewerten. Erkennbar wurde so, dass in 2002 etwa fast 50 % der Angebotsstunden der Fachkräfte im Bereich: Sport, Spiel und Geselligkeit lagen. Hier soll umgesteuert werden, das ist auch die Ebene der Steuerungsmöglichkeit auf Stadtebene für den Jugendhilfeausschuss.

Der Bericht wird auch in der AG 78 diskutiert. Die AG 78 besteht aus zwei Gruppen, eine Fachgruppe, die sich an die hauptamtlichen Fachkräfte richtet und eine weitere Gruppe, die Trägerkonferenz genannt wird, weil hier ausschließlich Trägervertreter eingeladen sind. Während diese Sitzung nur zwei- bis dreimal im Jahr stattfindet, tagt die Fachgruppe fünf- bis sechsmal.

In der Fachgruppe, die von der Jugendpflege moderiert wird, wurde z. B. der Begriff Werte/Wertevermittlung in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit diskutiert und dazu eine vierseitige Definition erarbeitet. Die Trägerkonferenz wird sich mit diesem Entwurf befassen und hat dann zu entscheiden, ob dieses Papier als Qualitätsstandard aufgenommen wird und damit als Orientierung und Arbeitshilfe für die Einrichtungen und deren praktische Arbeit genutzt werden kann.

3.2.2 Stadt B

Die Stadt B hat ca. 184.000 Einwohner. Der Wirksamkeitsdialog bezieht sich auf 10 Einrichtungen der OKJA mit pädagogischen Fachkräften, davon befinden sich sieben Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft.

Einrichtungsebene

In der Stadt B, die an der Erprobungsphase beteiligt war, ist das Berichtswesen in einen quantitativen und einen qualitativen Teil getrennt. Der qualitative Teil basiert auf dem im Rahmen des Projekts WANJA initiierten Qualitätsbericht. Für diesen Qualitätsbericht hat das Jugendamt eine detaillierte Vorlage erarbeitet, die den Einrichtungen die jährliche Erstellung erleichtert. Die Darstellung folgt der im Folgenden abgebildeten Gliederung. Nicht alle Kapitel müssen jährlich neu geschrieben werden.

II. QUALITÄTSBERICHT

1. LEITBILD
2. SOZIALRAUMORIENTIERUNG
3. KONZEPTIONELLE DIFFERENZIERUNG
4. ZIELGRUPPEN
5. ARBEITSSCHWERPUNKTE
6. ANGEBOTE UND MAßNAHMEN
7. KOOPERATION UND VERNETZUNG
8. QUALITÄTSARBEIT ZUM DIESJÄHRIGEN ARBEITSSCHWERPUNKT („OFFENER BEREICH“)
9. BESONDERE ENTWICKLUNGEN UND EREIGNISSE IN DER JUGENDARBEIT VOR ORT

III. ECKPUNKTE DER ZUKÜNFTIGEN JAHRESPLANUNG

1. JAHRESZIELE
3. BEARBEITUNG VON VERÄNDERUNGSBEDARFEN IM KOMMENDEN JAHR

Für kleine Einrichtungen, die ehrenamtlich betrieben werden, hat das Jugendamt ein vereinfachtes Verfahren entwickelt. Da einige Einrichtungen die Rückmeldung gegeben haben, dass einige Bereiche ihrer Arbeit mit dem Qualitätsbericht nicht zu erfassen sind, gibt es Überlegungen, den Einrichtungen für einen Teil eine freie Darstellung zu ermöglichen.

Ergänzend soll ein vierteljährliches, quantitatives Berichtswesen aufgebaut werden. Entsprechende Vorlagen dazu sind noch zu erarbeiten.

Den Einrichtungen wurde eine Fortbildung zum Thema **Selbstevaluation** angeboten. Die Projekte der Selbstevaluation ergeben sich entweder aus Rückmeldungen auf die jährlichen Qualitätsberichte oder sind schon vorher durch die Einrichtung in diese Richtung bearbeitet worden. Allerdings ist die Qualität unterschiedlich; um diese zu verbessern wird die Fortbildung durchgeführt.

Dialogebene

In B ist eine **Moderationsgruppe** beauftragt, die jährlichen Berichte der Einrichtungen auszuwerten, ggf. Unklarheiten mit dem Träger zu klären, die Angemessenheit und Bedarfsgerechtigkeit der Angebote zu bewerten und diese Bewertung dem Träger und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zurück zu melden. Wenn Träger und Moderationsgruppe sich nicht auf notwendig

erscheinende Veränderungen für die Zukunft einigen können, sind die entsprechenden Sachverhalte dem JHA zu berichten (s. Satzung für die Moderationsgruppe).

Das Verfahren in der Moderationsgruppe ist vergleichsweise aufwendig: Die Qualitätsberichte werden aufgeteilt auf Kleingruppen und die Ergebnisse werden in der Moderationsgruppe vorgestellt und verglichen. Über das Rückmeldegespräch wird ein Protokoll angefertigt. Die Vereinbarungen werden so auch im Sinne eines Kontraktmanagements stärker fixiert.

Die Moderationsgruppe besteht aus sieben Personen. Beteiligt sind zwei Fachberater/innen freier Träger, ein/e Vertreter/in der Mitarbeiter/innen aus den Einrichtungen der freien Träger, zwei Vertreter/innen der Mitarbeiter/innen aus Einrichtungen in städtischer Trägerschaft und zwei Mitarbeiter/innen des Jugendamtes/Jugendförderung. So kann z. B. aus der Moderationsgruppe ein Mitarbeiter eines freien Trägers zu einer städtischen Einrichtung zum Rückmeldegespräch kommen. Dies hat allerdings in der Vergangenheit nie zu Problemen geführt.

Seitens des Jugendamts liegt die Steuerung bei der Abteilung Jugendförderung, die **Jugendhilfeplanung** ist durchgehend am Prozess beteiligt, ihre Steuerungsmöglichkeiten sind allerdings begrenzt, weil sie ebenfalls erst über die Moderationsgruppe Kritik anmelden, Bedarfe einbringen und so versuchen kann. "Wenn ich aus Sicht der Planung Kritik und Einwände gegenüber der Bewertung und den Perspektiven einzelner Einrichtungen habe, kann und muss ich dies in die Moderationsgruppe eingeben, damit dort entsprechend gehandelt wird" (aus dem Interview).

Der Wirksamkeitsdialog wird also im Wesentlichen intern und mit hoher Bedeutung der Einschätzungen der hauptamtlichen Mitarbeiter/innen der Einrichtungen gesteuert. Er konnte in B deshalb relativ offen angegangen werden, ohne drohende finanzielle Großprobleme oder politische Absichten einer grundsätzlichen Umsteuerung des Feldes. Die Frage der Steuerung erscheint aber auch deswegen nicht so bedeutsam, weil die großen Einrichtungen in Trägerschaft der Kommune sind. Diese Trägerschaft wird seitens der Politik zurzeit auch nicht in Frage gestellt, d. h. Übertragungen hin zu freien Trägern sind nicht in der Diskussion.

Kommunale Ebene

Die Moderationsgruppe erstellt auch den zusammenfassenden Jahresbericht über den Stand und die weiteren Perspektiven der Offenen Kinder- und Jugendarbeit auf der Grundlage der Qualitätsberichte aus den Einrichtungen sowie der diesbezüglichen Trägersgespräche. Dieser Bericht ist Grundlage für die jugendpolitische Debatte über den Arbeitsbereich und ggf. für weitere Beschlüsse des KJHA.

Eine wichtige Rahmenbedingung auf kommunaler Ebene ist die Sozialraumorientierung. Im Zuge der Sozialraumorientierung haben die städtischen Jugendzentren, die es in jedem Stadtteil gibt, eine neue Funktion übernommen. Sie führen z. B. die Stadtbezirkskonferenzen (Stadtteilkonferenzen) durch, die den Auftrag haben, alle die mit Kindern und Jugendlichen zu tun haben, zu vernetzen. Die freien Träger sind ebenso Mitglieder der Stadtbezirkskonferenz wie Schulen oder andere Institutionen. Auch die kommunale Politik ist über so genannte Jugendbeauftragte einbezogen, die aus den Bezirksvertretungen bzw. aus dem KJHA benannt werden.

3.2.3 Stadt C

Die **Stadt C** hat ca. 202.000 Einwohner. Am Wirksamkeitsdialog sind 23 Einrichtungen der OKJA (incl. Spielmobil und Abenteuerspielplatz) beteiligt, davon sind 10 in freier Trägerschaft.

Einrichtungsebene

Das Berichtswesen beinhaltet einen quantitativen Teil, in dem jede Einrichtung zu Öffnungstagen und Besucherzahlen berichtet. Die Besucher sind nach Altersgruppen, Geschlecht, Migrationshintergrund und Angebotsstruktur differenziert.

Der qualitative Teil ist in Aussagen zur Einrichtungsqualität und zur Programmqualität differenziert. Zur Einrichtungsqualität gehören Angaben zu:

- Personalstruktur
- Raumprogramm
- Öffnungszeiten
- Finanzen

Die Programmqualität umfasst folgende Kriterien:

- Konzeption
- Zielgruppen
- Programme
- Übersicht der Schwerpunkte
- Kooperationen
- Fortschreibung der Planung und neue Planungen
- Beteiligungsformen/Partizipation der Besucher
- Situationsbeschreibung der Jungen/Mädchenarbeit
- Defizite/Probleme

Zu jedem Schwerpunkt (z. B. schulbezogene Angebote) wird nach folgender Gliederung berichtet:

- Zielgruppe
- sozialräumlicher Bezug
- Ziele
- zeitliche Begrenzung
- Maßnahmen/Methoden
- Kriterien zur Überprüfung der Teilziele
- Resümee des Schwerpunktes

Seit 2003 enthalten die Berichte jährliche Zielvereinbarungen. Die Überprüfung der Zielerreichung bzw. der Dialog zu Zielabweichungen ist Teil jährlicher Trägergespräche.

Ein wesentlicher Baustein des Wirksamkeitsdialogs ist neben dem Berichtswesen die Unterstützung der **Selbstevaluation** der Mitarbeiter/innen auf Einrichtungsebene. Die Frage war, wie bei überwiegend kleinen Einrichtungen mit zum Teil nur einer hauptamtlichen Personalstelle und mehreren Trägern eine Form gefunden werden kann, die den Aufwand in Grenzen hält und trotzdem einen Austausch gewährleistet. Die Lösung war eine Zusammenführung von drei bis vier Einrichtungen, die die Selbstevaluationsprojekte in einer Gruppe durchführen können. Die Gruppen haben entweder einen gemeinsamen Bezug zu einem Sozialraum oder sie arbeiten mit vergleichbaren Zielgruppen. Die Selbstevaluation wurde durch zwei halbtägige Fortbildungsveranstaltungen vorbereitet, zudem bekommen die Gruppen Unterstützung von einem Mitarbeiter einer

städtischen Jugendeinrichtung, der über entsprechende Zusatzqualifikationen verfügt. Weiter stehen ihnen schriftliche Unterlagen als Anleitung zur Verfügung.

Die Gruppen berichten zweimal jährlich der Steuerungsgruppe im Wirksamkeitsdialog über das Verfahren bzw. ihr Vorgehen und die über die Themen/Fragestellungen, die sie bearbeiten; über Inhalte im Einzelnen zu berichten steht ihnen dagegen frei. Die Rückmeldegespräche signalisieren deutlich die Eingebundenheit in den Gesamtprozess des Wirksamkeitsdialogs. Die Sammlung der Themen der Projekte der Selbstevaluation in der Moderationsgruppe führt dazu, dass es einen besseren Überblick über die Praxisthemen und Probleme in den Einrichtungen gibt, aus denen sich z. B. Fortbildungsbedarf ergeben kann. Insgesamt wird deutlich, dass die Selbstevaluation als Teil des Wirksamkeitsdialogs sehr ernst genommen wird und nicht nur wie vielfach in anderen Kommunen auf der Ebene der Einrichtungen als wünschenswert erscheint, dann aber ohne weitere Unterstützung bleibt.

Dialogebene

In C führt der zuständige Bezirksjugendpfleger mit den Mitarbeiter/innen/n und dem Träger jeder Einrichtung ein jährliches Zielvereinbarungsgespräch (s. o.). Grundlage ist der Qualitätsbericht der Einrichtung und ein vom Jugendamt entwickeltes Set von Leitfragen. Man verständigt sich darüber, ob die vorgeschlagenen Ziele etc. so bleiben oder verändert werden müssen. Erst nach dieser Vereinbarung zu den Zielen geht der Bericht der Einrichtung offiziell an das Jugendamt.

Diese Gespräche werden bewusst als Steuerungsinstrument des planungsverantwortlichen, öffentlichen Trägers verstanden. Dennoch werden diese Gespräche von allen positiv bewertet, die Mitarbeiter/innen der Einrichtungen werden mit dem Tenor zitiert: „Endlich kriegen wir ne Rückmeldung zu dem, was wir schreiben, sonst hatten wir immer den Eindruck, wir wissen gar nicht, ob das irgend jemand zur Kenntnis nimmt! Wir empfinden das nicht als Kontrollfragen, sondern kommen auf diese Weise in den Dialog hinein“.

In C ist die Steuerungsgruppe/Moderationsgruppe nicht an den Gesprächen beteiligt. Sie werden dort auch nicht besprochen. Die Gruppe berät aber den Gesamtbericht zur OKJA, der von der Jugendhilfeplanung als Zusammenfassung der Einzelberichte erstellt wird. Die Moderatorengruppe besteht aus je zwei Mitarbeiter/innen/n kommunaler Einrichtungen und Einrichtungen freier Träger, der Jugendhilfeplaner/in und dem Abteilungsleiter Jugendarbeit, also ca. 10 bis 12 Personen. Sie ist die von der AG 78 beauftragte Gruppe zur Steuerung des Wirksamkeitsdialogs.

Die **Jugendhilfeplanung**, die auch Mitglied der Moderationsgruppe ist, erstellt den Gesamtbericht. Sie kommentiert die Berichte der Einrichtungen und kann auf diese Weise zumindest Anregungen geben, z. B. im Hinblick auf Bedarfe aus dem Sozialraum. Entscheidender ist aber, dass das Jugendamt bzw. der JHA insgesamt mehr Planungs- und Steuerungsverantwortung reklamiert und auf veränderte Bedarfslage reagiert. So wurde eine Einrichtung mit verändertem Personal in andere Trägerschaft übergeben und in einem benachbarten Sozialraum wurde unter Verwendung der freigewordenen Ressourcen ein zusätzliches Angebot bei einer Kirchengemeinde geschaffen. „Es war eine klare Steuerungsentscheidung, die mit der Moderationsgruppe so nicht funktioniert hätte. Diese Veränderungen wären nicht mit Einverständnis des Mitarbeiters, der in der Einrichtung gewesen ist, zustande gekommen. Das kann das Jugendamt auch nicht erwarten“ (aus dem Interview).

Kommunale Ebene

In **C** geht der Gesamtbericht zuerst in die AG 78, wird dort auch noch mal abgestimmt, evtl. verändert und geht dann an den Ausschuss. Der Gesamtbericht ist keine inhaltliche Zusammenfassung, sondern ein Gesamtwerk, das die gesamten Berichte der Einrichtungen auch im Detail enthält. Der Bericht zeigt jede Einrichtung einzeln, die Angaben des Trägers, die Kommentare der Jugendhilfeplanung. Es gibt dann auch noch bezirksbezogene Zusammenfassungen, weil die Teilberichte in die Bezirksvertretungen weitergeleitet werden.

Vorher wurde die Offene Kinder- und Jugendarbeit in den Bezirksvertretungen nur bei Problemen thematisiert, jetzt gehen die Bezirksvertretungen auch einmal im Jahr in die Einrichtungen, diskutieren die Teilberichte und engagieren sich zum Teil darüber hinaus.

3.2.4 Stadt D

Die **Stadt D** hat ca. 267.000 Einwohner, davon rund 30.000 Kinder und Jugendliche (6-17 Jahre). Der WD bezieht sich auf 36 Einrichtungen der OKJA mit pädagogischen Fachkräften, davon befinden sich sechs Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft.

Einrichtungsebene

Die jährlichen Berichte der Einrichtungen in M sind im Kern Verwendungsnachweise und stark quantitativ ausgerichtet. Eine Besonderheit im Vergleich zu anderen Kommunen ist, dass die Angebotsstunden nach Inhalten differenziert abgefragt werden. Vorgegeben sind folgende Kategorien, die jeweils in den Erläuterungen zum Erhebungsbogen kurz beschrieben werden:

- Angebote der Kinder- und Jugendbildung
- Angebote in den Schulferien/in der Freizeit
- Angebote in Sport und Spiel
- Arbeitsweltbezogene Angebote
- Begegnung und Kommunikation
- Beratungsangebote
- Geschlechtsspezifische Angebote
- Integrative Angebote für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen
- Interkulturelle Angebote
- Kreative Angebote
- Kulturelle Angebote
- Medienpädagogische Angebote
- Mobile Angebote
- Partizipative Angebote
- Schulbezogene Angebote

Die Daten der Einrichtungen werden auf Ebene der Stadtbezirke zusammengefasst und gemeinsam mit einer stadtweiten Zusammenfassung in einem jährlichen Gesamtbericht veröffentlicht.

Mit der Einführung des Berichtswesens wurden auch jährliche Gespräche zwischen den Einrichtungen und den zuständigen Jugendreferenten der Stadt eingeführt. Die Ergebnisse dieser Gespräche gehen ebenfalls in den Bericht ein.

Dialogebene

In der **Stadt D** gibt es keine Steuerungsgruppe für den Wirksamkeitsdialog, sondern nur eine kleine Gruppe, die die AG 78 und die Qualitätszirkel vorbereitet. Diese Qualitätszirkel mit allen Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit finden zwei Mal jährlich statt. Hier werden die Ergebnisse des Berichts präsentiert, aber eine inhaltliche Diskussion der Ergebnisse findet nicht hier, sondern auf Treffen der Einrichtungen auf Stadtbezirksebene statt.

Die Auswertung der Daten der Einrichtungen wird ausschließlich durch das Jugendamt vorgenommen, Träger oder Einrichtungen sind hier nicht beteiligt. Eine Bewertung der Einrichtungen wird aber nicht gemacht, d. h. man beschränkt sich auf eine Darstellung der durch die Einrichtung produzierten Daten. Bewertungen im Sinne von Vergleichen zwischen Einrichtungen, bzw. im Sinne einer bedarfsorientierten Frage nach zusätzlichen Angeboten oder Umsteuerungsnotwendigkeiten, gibt es nicht. Diese Bewertung soll zukünftig stärker in den Qualitätszirkeln auf Stadtebene stattfinden. Die Diskussion auf der Stadtbezirksebene mit je nach Bezirk zwischen vier und acht Einrichtungen wird zwar als relevant eingeschätzt, kann aber nach Auffassung des Jugendamts eine stärkere fachliche Auseinandersetzung in dem Qualitätszirkel nicht ersetzen. Hier fehlt es offensichtlich an der Bereitschaft der Träger und Einrichtungen, den Wirksamkeitsdialog auf dieser stadtweiten Ebene zu führen.

Die Stadt hat zwar ein differenziertes Berichtswesen aufgebaut und kann damit qualifiziert berichten, andererseits findet zurzeit so gut wie keine Steuerung durch das Jugendamt statt, da auch die **Jugendhilfeplanung** keine Rolle spielt. Der Wirksamkeitsdialog in Münster ist noch in einem legetimatorischen Stadium und zurzeit nicht steuerungsrelevant. Dies hängt aber auch mit den Rahmenbedingungen zusammen, die nach wie vor sehr komfortabel gestaltet sind und auf keinen Fall zu großen Einsparungen oder Schließungen von Einrichtungen führen. Das Jugendamt ist auch zögerlich darin, die Themen für die Qualitätszirkel soweit vorzugeben, dass der Bericht und seine Ergebnisse dabei einen großen Stellenwert einnehmen könnten. Dies hat auch mit der überaus starken Stellung der freien Träger in Münster zu tun, die das Jugendamt eher in eine defensive Rolle drängen.

Kommunale Ebene

Der JHA und die AG 78 nehmen den Bericht entgegen, setzen sich aber nicht intensiv mit den Inhalten auseinander. Die Bezirksvertretungen befassen sich dagegen stärker mit der Jugendarbeit in ihrem Bezirk, weil dies eines der wenigen Felder ist, in dem sie Entscheidungen treffen können und dann auch ihre zur Verfügung stehenden Mittel zum Teil zusätzlich einsetzen. Die Bezirke sind „berührt“ von Themen der einzelnen Einrichtungen als der Kinder- und Jugendhilfeausschuss auf Stadtebene.

Allerdings geht der Blick hier weniger vom Bezirk und den dort vorhandenen und sich verändernden Bedarfen und Themen, sondern von den Einrichtungen aus. Es gibt keine Bedarfseinschätzung von den Sozialräumen her, die dann auch zu sich verändernden Schwerpunkten und Angeboten der Einrichtungen führt, sondern die Angebote und Konzepte der Einrichtungen werden untereinander kommuniziert, aber wenig verändert.

3.2.5 Zusammenfassung

Dynamische Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge

Städte mittlerer Größe erscheinen besonders geeignet, dynamische Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge zu entwickeln. Anders als in kleinen Kommunen gibt es für einen Dialog und einen Vergleich der Einrichtungen untereinander eine ausreichend große Zahl von Einrichtungen, die aber auch nicht wie in den Großstädten zu groß und damit nicht mehr überschaubar und handhabbar ist. Auch wenn es gerade in den Mittelstädten große Unterschiede in Bezug auf Trägerlandschaften und jugendpolitische Rahmenbedingungen gibt, liegen in den mittelgroßen Städten auch deshalb die meisten Erfahrungen mit kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen vor, weil dafür Personalressourcen vorhanden sind. So gibt es überall eigene Abteilungen für Jugendarbeit bzw. Jugendförderung, die freien Träger verfügen über entsprechende Strukturen und außerdem ist eine Jugendhilfeplanung in der Regel vorhanden und oft fachlich gut ausgebaut.

Die angesprochenen Rahmenbedingungen machen eine dynamische Entwicklung von Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen auf unterschiedliche Weise möglich:

Dynamik durch Vergleich: In einer der vier Städte ist der Baustein der Selbstevaluation besonders entwickelt, sicher auch aufgrund einer ausgewogenen und gemischten Trägerlandschaft zwischen kommunalen und freien Trägern der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. Die Einrichtungen vergleichen sich und die Qualität ihrer Arbeit in Selbstevaluationsgruppen, die durch die regelmäßig stattfindenden Rückmeldungen in die Moderationsgruppe in den Gesamtprozess des Wirksamkeitsdialogs eingebunden sind. Dadurch entsteht auch der Effekt, dass die Mitarbeiter/innen erkennen, dass die Moderationsgruppe kein abgehobenes Gremium ist, sondern sich auch mit ihren praktischen Fragen beschäftigt und diese Teil des Wirksamkeitsdialogs sind.

Ein weiterer Effekt besteht darin, dass die Sammlung der Themen der Projekte der Selbstevaluation in der Moderationsgruppe dazu führt, dass es einen besseren Überblick über die Praxisthematen und Probleme in den Einrichtungen gibt und sich daraus Fortbildungsbedarf ergibt, der z. B. in zentralen Veranstaltungen erarbeitet werden kann. Auch andere Themen, die mit Rahmenbedingungen wie Öffnungszeiten etc. zusammenhängen, können als Ergebnisse der Selbstevaluationsprojekte in die Moderationsgruppe eingebracht werden und damit insgesamt in den Wirksamkeitsdialog.

Dynamik durch Rückmelde- und Planungsgespräche mit den Einrichtungen: In allen Mittelstädten sind Rückmelde- oder Planungsgespräche mit den Einrichtungen ein entscheidender Baustein des kommunalen Qualitäts- bzw. Wirksamkeitsdialogs. Auf der Grundlage eines entwickelten Berichtswesens (quantitativ und qualitativ) werden zum Teil schon mehrere Jahre lang Gespräche mit den Einrichtungen geführt, die das Ziel haben, sowohl einen zurückliegenden Zeitraum zu reflektieren, als auch Schwerpunkte und Ziele für das nächste Jahr zu planen. Diese Gespräche werden zum großen Teil durch den öffentlichen Träger, aber auch wie in der Stadt B durch Mitglieder der Moderationsgruppe geführt. Die Gespräche sind oft Teil eines Kontaktmanagements und die Ergebnisse werden dann als Zielvereinbarungen festgehalten. Je nach Gesamtausrichtung des Dialoges sind diese Gespräche eher einrichtungs- und qualitätsorientiert oder eher steuerungsorientiert (s. u.).

Nach gewissen Anlaufschwierigkeiten und einer ersten Phase des Misstrauens sind diese Gespräche heute zentraler Bestandteil der Wirksamkeitsdialoge in den mittelgroßen Kommunen. Erst wenn das Berichtswesen im Sinne des Dialoges an die Einrichtungen zurückgekoppelt wird,

kann man überhaupt von einem dynamischen Gesamtprozess sprechen. Die Fachkräfte der Einrichtungen sprechen in der Regel davon, dass diese Rückmeldegespräche ausgesprochen wichtig sind, auch für die Wahrnehmung der Einrichtung durch die höheren Ebenen. Der früher weit verbreitete Effekt, das mit der Abgabe von Jahresberichten keine weitere Wirkung verbunden ist, hat sich durch die Einführung von Wirksamkeitsdialogen überholt, weil das Berichtswesen insgesamt direkt gekoppelt ist mit einem dazugehörigen Rückmeldegespräch durch den öffentlichen Träger bzw. die Moderationsgruppe.

Damit verbunden sind notwendige Entwicklungen auf Einrichtungsebene, insbesondere in Bezug auf die Zielformulierung, d. h. die Formulierung von Jahreszielen und Schwerpunkten. Dass es insbesondere in der Formulierung von operationalisierbaren Zielen nach wie vor Schwierigkeiten gibt, berichten ebenfalls viele Kommunen; hier existiert ein großer Fortbildungsbedarf, der entsprechend bearbeitet werden muss.

Dynamik mit der Politik: Die Zahl von Einrichtungen bzw. deren Überschaubarkeit in Städten mittlerer Größe macht es möglich, dass die Gesamtheit der Offenen Kinder- und Jugendarbeit auch einrichtungsbezogen in einem Gesamtbericht an den Jugendhilfeausschuss transparent gemacht und gewürdigt werden kann. Die Zahl der Einrichtungen ist noch nicht unüberschaubar, andererseits können und sollen im Jugendhilfeausschuss keine Details zu einzelnen Einrichtungen besprochen werden. Dazu dient in Einzelfällen ein Unterausschuss des Jugendhilfeausschusses, der sich wie in der Stadt B mit den einzelnen Einrichtungen beschäftigt, wo fachlich diskutiert wird und oberhalb der Bezirksebene die Steuerungsinteressen in Bezug auf die Gesamtstadt erhalten bleiben. Diese Perspektive zu erhalten ist eine große Chance der Städte dieser Größe. Im Vergleich dazu ist es in Großstädten kaum möglich, eine Übersicht bei der großen Zahl der Einrichtungen zu behalten.

In Kommunen dieser Größe gibt es zusätzlich Stadtbezirke mit Bezirksversammlungen und Bezirksvorsteher/innen und damit eine weitere, wenngleich weniger eigenständige kommunalpolitische Ebene, die für die Gestaltung von Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen von Bedeutung ist. Während der gesamtstädtische Jugendhilfeausschuss die große Richtung der Jugendhilfe bestimmt, liegt die Chance der Bezirke darin, eine noch direktere Verbindung zwischen Kommunalpolitik und Einrichtung herzustellen. So ist in der Stadt B die Bezirksvertretung an der Stadtteilkonferenz beteiligt und in der Kommune C gibt es bezirksbezogene Teilberichte des Jahresberichts OKJA, die auch in der Bezirksvertretung diskutiert werden. Hier werden die Einrichtungen im Stadtbezirk auch regelmäßig von der Bezirksvertretung besucht.

Dass mit einer starken Bezirksorientierung auch Nachteile verbunden sein können, wird weiter am Beispiel der Stadt D beschrieben.

Steuerungs- oder Qualität sichernde Orientierung des Wirksamkeitsdialogs

Der Vergleich der vier Städte zeigt große Unterschiede in Bezug auf die jeweilige Grundorientierung. Der Wirksamkeitsdialog in der Stadt B ist geprägt durch eine hohe Beteiligung der freien Träger und Fachkräfte auf allen Ebenen bis hin zur Besetzung und Funktion der Moderationsgruppe. In keinem Wirksamkeitsdialog geht die Beteiligung so weit wie dort, wo z. B. Rückmeldegespräche für städtische Einrichtungen durch Mitglieder der Moderationsgruppe, also auch Vertreter der freien Träger, vorgenommen werden. Dadurch ist dieser Wirksamkeitsdialog stark einrichtungsbezogen und Qualität sichernd und in gewisser Weise strukturkonservativ, weil der Fokus stark auf Weiterentwicklung der bestehenden Einrichtungen liegt. So ist es schwieriger, diese in Frage zu stellen; neue Bedarfe und Entwicklungen, etwa durch die Jugendhilfeplanung, können nur sehr zaghafte eingebracht werden. Der Vorteil eines so orientierten Wirksamkeitsdia-

logs liegt in der großen Akzeptanz durch die Einrichtungen und in der motivierenden Funktion für die Fachkräfte. Er basiert auf jugendpolitischen Rahmenbedingungen, die so gestaltet sind, dass der Bestand der Einrichtungen nicht gefährdet ist, diese entwickelt werden sollen und es einen Konsens in der Politik über den Bestand der Einrichtungen gibt.

Der Wirksamkeitsdialog in D ist insofern ebenfalls wenig steuerungsorientiert, da auch hier die jugendpolitischen Rahmenbedingungen nicht vom Einsparungsdruck geprägt sind, sondern von dem parteiübergreifenden Bestreben, die Einrichtungen und die Angebote zu erhalten.

Eine schon stärker steuernde Orientierung hat der Wirksamkeitsdialog in C. Ein Strukturkonservatismus im Sinne einer reinen Qualitätssicherung des Bestehenden ist hier nicht zu unterstellen, weil hier eine deutliche Trennung zwischen den Aufgaben der Moderationsgruppe und den Aufgaben des Jugendamtes existiert. Zwar hat die Moderationsgruppe hier auch eine zentrale Stellung im Wirksamkeitsdialog, der öffentliche Träger nimmt jedoch seine Planungsverantwortung anders als in B deutlicher wahr und so werden hier die Bewertungen des Berichtswesens der Einrichtungen vom öffentlichen Träger vorgenommen und nicht in der Moderationsgruppe, ebenso führt dieser die Rückmeldegespräche mit den Einrichtungen durch und hat so mehr Möglichkeiten, Aspekte neuer Bedarfe u. ä. einzubringen.

Im Vergleich zu den drei Kommunen wird in A die Planungsverantwortung des öffentlichen Trägers stark betont und nicht zufällig wird der Dialog dort Planungs- und Wirksamkeitsdialog genannt. Ein wichtiger Unterschied besteht darin, dass es in A keine vergleichbare Moderationsgruppe gibt, in der etwa die Berichte aus Einrichtungen diskutiert werden. Die Abteilung Jugendförderung ist hier ganz eindeutig die Herrin des Verfahrens. Die Steuerung der Einrichtungen über Fachleistungsstunden, Kontrakte, grund- und sozialraumbezogene Leistungen wird hier stringent planungsorientiert vorgenommen. Neue Bedarfe können über Jahresgespräche an die Einrichtungen vermittelt werden und deren Ergebnisse sind Bestandteile der Kontrakte mit den Einrichtungen. Gleichzeitig wird den freien Trägern ein hohes Maß an Autonomie zugesprochen, z. B. in dem Anteil der Fachleistungsstunden, die nicht Teil des Wirksamkeitsdialogs sind, sondern für trägerspezifische Aufgaben verwendet werden können.

Welche Orientierung eher vorherrscht bzw. wie der Wirksamkeitsdialog ausgerichtet ist, hängt u. a. mit der **Verteilung der Zuständigkeiten auf Stadt bzw. Stadtbezirksebene** zusammen. Die grundsätzlich positiv beschriebene Möglichkeit der Diskussion auf der kommunalen Bezirksebene muss unter Steuerungsaspekten auch kritisch interpretiert werden. Der Wirksamkeitsdialog in D zeigt deutlich, dass die Bezirksebene zu stark und die gesamtstädtische Ebene zu schwach im Wirksamkeitsdialog vertreten ist. Für das Jugendamt und für den Jugendhilfeausschuss ergeben sich kaum Steuerungsmöglichkeiten, weil die Ergebnisse und Themen zu kleinteilig bezirksorientiert diskutiert werden. Es entsteht in D auch keine Transparenz über die Bezirke hinaus, gesamtstädtische Veränderungsnotwendigkeiten durch veränderte Bedarfe können in diesem System kaum berücksichtigt werden.

Je mehr in den Bezirken diskutiert wird, desto geringer ist die Bedeutung der gesamtstädtischen Ebene. In der Gestaltung von Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen in Kommunen dieser Größe liegt eine „Kunst“ darin, die bezirkliche und die gesamtstädtische Ebene in geeigneter Weise und ausgewogen miteinander zu verbinden.

Für eine eher steuerungs- und bedarforientierte Ausrichtung des Wirksamkeitsdialogs scheint die Mitwirkung der Jugendhilfeplanung ein wichtiger Faktor zu sein. Das Fehlen der Jugendhilfeplanung in D führt z. B. auch zu einer Überforderung der Fachabteilung, die nicht gleichzeitig (auch weil sie selbst Anbieterin ist) den Steuerungsaspekt in den Wirksamkeitsdialog hineinbringen

kann. Dafür fehlt ihr die fachliche Grundlage und die erforderlichen Daten mit denen (objektiv) gezeigt werden könnte, welche Bedarfe es gibt und inwieweit diese noch nicht beantwortet werden. Die Abteilung versteht sich eher als Managerin des Gesamtprozesses des Wirksamkeitsdialogs, und der Steuerungsaspekt müsste in einer anderen Rolle, also in Form und Person der Jugendhilfeplanung, eingebracht werden.

Demgegenüber erscheint die Mitwirkung der Jugendhilfeplanung im Wirksamkeitsdialog in der Stadt B sehr ausgewogen: Aus Sicht der Planung stellt die Mitarbeit in der Moderationsgruppe die Beteiligung der Jugendhilfeplanung sicher. Hier hat sie die Möglichkeit, bei der Diskussion der Einrichtungsberichte und der Planung der Rückmeldegespräche ihre Einschätzungen einzubringen, z. B. zu Themen und Problemen, die sich in einem Sozialraum ergeben haben, aber in Einrichtungsberichten noch nicht aufgegriffen werden.

Für eine zwischen steuerungs- und Qualität sichernden Aspekten ausgewogene Gestaltung des Wirksamkeitsdialogs ist die Beteiligung der Jugendhilfeplanung entscheidend. Ist die Jugendhilfeplanung im Boot, so wird der Wirksamkeitsdialog steuerungsrelevanter, wird der Wirksamkeitsdialog ausschließlich von der Fachabteilung gemanagt, bleibt er eher strukturkonservativ. Dies schafft Transparenz, weil sich die Politik besser bedient fühlt, aber Veränderungen können kaum auf den Weg gebracht werden. In den Kommunen ist deshalb die gute Kooperation zwischen Jugendhilfeplanung und Fachabteilung eine wichtige Rahmenbedingung für die qualitative Gestaltung von Wirksamkeits- und Qualitätsdialogen. Auch wenn in der Stadt A die Jugendhilfeplanung keine dezidierte Position einnimmt, nimmt die Fachabteilung deren Funktion doch deutlich wahr. Sie denkt bedarfsorientiert, ist sozialraumbezogen und damit auch veränderungsorientiert.

Der Zusammenhang von Wirksamkeitsdialog und Fachdebatte in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit

Bei der Auswertung dieser kommunalen Ansätze zeigt sich des Weiteren, dass die Einführung der Wirksamkeitsdialoge die inhaltliche Debatte um die Kinder- und Jugendarbeit anregen und diese deshalb nicht nur als formale Verfahren beschrieben werden können. Aus den Wirksamkeitsdialogen ergibt sich so etwas wie eine Prozessqualität, wenn z. B. wie in C die Auswertung der Qualitätsberichte und die Rückmeldegespräche mit den Einrichtungen zur Planung und Durchführung von Fachtagungen und Fortbildungsangeboten führen, die mit den Themen zu tun haben, die in den Gesprächen und Berichten angesprochen werden. So ging es in C beispielsweise um das Thema der verstärkten Abgrenzung von Jugendgruppen und –gruppierungen entlang religiöser oder ethnischer Orientierungen und Merkmale. Ein weiteres Thema ist die beobachtete Abwertung der Gruppen untereinander und ihre gegenseitige Verdrängung. Die Auswertung zeigte, dass in unterschiedlichen Varianten immer wieder die gleichen Probleme und Themen in den Einrichtungen auftreten, unabhängig davon, ob sie in kommunaler oder in freier Trägerschaft geführt werden.

Die in der Folge durchgeführten Fachtage wurden von der Moderationsgruppe verantwortet und nicht nur vom Jugendamt durchgeführt. Damit zeigt sich auch eine deutliche Verbindung der Entwicklung der fachlichen Inhalte mit dem Wirksamkeitsdialog. Die Moderationsgruppe tritt bei solchen Fachtagungen als das entscheidende Gremium auf.

Ein weiterer Zusammenhang zwischen Wirksamkeitsdialog und Qualitätsentwicklung auf Einrichtungsebene zeigt sich dann, wenn sie zu einer konzeptionellen Weiterentwicklung von Einrichtungen führen. Ergebnis des Rückmeldegesprächs in B war z. B., dass das Profil einer Einrichtung in ihrem Umfeld zu unscharf ist und konzeptionelle Entwicklungen angestoßen werden

müssen in Richtung einer klareren Profilbildung der Einrichtung. Solche Anstöße ergeben sich einerseits als Konsequenz der Auswertung der Qualitätsberichte, aber auch aus dem Vergleich mit den anderen Einrichtungen und der Sichtweisen der Jugendhilfeplanung, die Bedarfe anmeldet. So wurde in B das Thema der kulturellen Entwurzelung vieler Jugendlicher mit Migrationshintergrund in den Mittelpunkt der Konzeptentwicklung einiger kommunaler Einrichtungen gestellt. Diese haben inzwischen besondere Angebote für russlanddeutsche Jugendliche entwickelt, führen Projekte mit der Türkei durch und profilieren eine früher eher touristisch orientierte internationale Jugendarbeit, bezogen auf die Themen und Probleme der Zielgruppen von Einrichtungen.

Diese Beispiele zeigen, dass Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge die inhaltliche Entwicklung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit anstoßen und über die Verfahren Themen in den Blick kommen, die einen Qualifizierungs- und Fortbildungsbedarf nach sich ziehen.

3.3 Großstädte

3.3.1 Stadt A

In der **Stadt A** bezieht sich der Wirksamkeitsdialog auf 80 Einrichtungen der OKJA mit pädagogischen Fachkräften, davon befinden sich 40 Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft. Es gibt 12 Stadtbezirke und für jeden Stadtbezirk eine/n Jugendpfleger/in, die heute Fachreferent/in heißt.

Einrichtungsebene

In A mit einer Vielzahl von Einrichtungen ist es nicht mehr möglich, direkt über Vereinbarungen zwischen Einrichtung und Stadt zu steuern. Die freien Träger sind in der AGOT zusammengeschlossen, die mit der Stadt Fünfjahresverträge abschließt, in denen auch Elemente des Wirksamkeitsdialogs implementiert sind, z. B. die Teilnahme am Berichtswesen. Die Vereinbarung besteht also nicht mit der einzelnen Einrichtung, sie sind aber im Vertrag mit der AGOT einzeln mit der jeweiligen Mittelzuwendung aufgeführt.

Alle Träger, öffentliche wie freie, müssen sich am quantitativen Berichtswesen des Landes beteiligen. Darüber hinaus werden zusätzliche Daten erhoben. Ab Herbst 2005 soll ein differenziertes Berichtssystem beim öffentlichen Träger eingeführt werden. Dies steht im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen gesamtstädtischen Finanzcontrollings; deshalb soll auch ein Fachcontrolling aufgebaut werden. Es ist geplant dieses System später auch bei den freien Trägern einzuführen.

Es gibt zurzeit keine qualitativen Berichte aus den Einrichtungen, auch keine klassischen Jahresberichte mehr. Ab 2006 soll zwischen Fachbereichsleitung und Einrichtungen über **Zielvereinbarungen** gesteuert werden. Entsprechende Jahresziele werden im ersten Schritt auf Ebene der Stadtbezirke formuliert. Partner ist hier das Fachreferat des Bezirks (ehemalige Bezirksjugendpflege). Im zweiten Schritt werden die Jahresziele von der Bezirksebene auf die Einrichtungsebene „heruntergebrochen“, d. h. das Fachreferat schließt die Vereinbarungen mit den Einrichtungen in seinem Bezirk. Bei diesem Vorgehen werden qualitative Aspekte des Berichtswesens dann wieder eine neue und verstärkte Bedeutung bekommen.

Dialogebene

In A gibt es flächendeckend in allen Stadtbezirken eine AG 78. Diese setzen sich zusammen aus den Trägern der Jugendarbeit vor Ort, Tageseinrichtungen, Schulen und weiteren Institutionen, die peripher mit Jugendarbeit zu tun haben (z. B. Polizei, Kirchengemeinden usw.) und sind fachübergreifend, d. h. für die gesamte Jugendhilfe im Bezirk zuständig.

U. a. weil es Stadtbezirke mit 15, aber auch nur mit zwei Einrichtungen der OKJA gibt, wird die Jugendarbeit in den Arbeitsgemeinschaften unterschiedlich gewichtet. Das hat dazu geführt, dass Stadtbezirkskonferenzen ausschließlich für die Jugendarbeit gebildet wurden. Je nach Anzahl der Einrichtungen in einem Stadtbezirk werden diese als eigene Struktur mit eigenen Sitzungsterminen oder bei nur einer geringen Zahl der Jugendarbeitseinrichtungen mit der AG 78 zusammen durchgeführt. Die Stadtbezirkskonferenzen werden durch die Fachreferent/en/innen einberufen und moderiert. Aufgabe der Konferenz ist die Abstimmung der Angebotsstruktur und der Öffnungszeiten zwischen den Einrichtungen.

Auf Stadtebene gibt es parallel eine gesamtstädtische Trägerkonferenz der Jugendarbeit, an der

alle stadtweit tätigen Träger und Zusammenschlüsse der Jugendarbeit, also Offene Kinder- und Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit, beteiligt sind. Hier wurde z. B. eine stadtweit durchzuführende Imagekampagne für die Kinder- und Jugendarbeit beschlossen.

Die fachbereichsbezogene **Jugendhilfeplanung** arbeitet bei Erarbeitung des Fachbausteins: Kinder- und Jugendarbeit mit einer Steuerungsgruppe (Projektlenkungsgruppe) zusammen, die vom Jugendhilfeausschuss eingesetzt wurde. Die Gruppe ist paritätisch besetzt mit Vertreter/innen öffentlicher und freier Träger. Zu den freien Trägern gehört auch der Jugendring und der DPWV. Dieses Gremium ist jetzt auch beauftragt worden, den Kinder- und Jugendförderplan zu entwickeln.

Die Jugendhilfeplanung ist insgesamt stark sozialräumlich orientiert. Die Stadtbezirke sind unterteilt in zwei bis vier Sozialräume, auf die sich die Jugendhilfeplanung bezieht. In diesen Sozialräumen gibt es Arbeitsgruppen aus den Trägern der gesamten Jugendhilfe inklusive Schule, die die Bedarfe im Sozialraum feststellen. Die Fachreferent/en/innen (frühere Jugendpfleger/innen) übernehmen dabei für den gesamten Bereich der Jugendhilfe die Planungs- und die Moderationsfunktion.

Kommunale Ebene

Auf der kommunalen Ebene arbeiten die Leiter/innen der Einrichtungen des öffentlichen Trägers und die Fachreferent/en/innen von jeweils vier Stadtbezirken in so genannten Regionalteams zusammen. Die insgesamt drei Regionalteams sind einerseits groß genug, um z. B. personelle Ressourcen auszutauschen und sich gegenseitig zu unterstützen, andererseits bleiben sie überschaubar im Unterschied zur gesamten Abteilung auf Stadtebene.

Die Bildung der Regionalteams hat zur Folge, dass auch die Mitarbeiter/innen der Einrichtungen nicht mehr so stark an das Haus gebunden sind, sondern mehr den Stadtbezirk im Vordergrund sehen. „Wir haben nicht mehr Mitarbeiter in Einrichtungen, sondern die werden als Mitarbeiter des Stadtbezirkes geführt. Der Jugendreferent ist der erste Mitarbeiter im Stadtbezirk und dann folgen die Hauptamtlichen, die bisher in den Einrichtungen angestellt waren. Die Einrichtungen werden natürlich weiter als räumliche Ressourcen genutzt, aber die Orientierung liegt im Stadtbezirk“ (Interview mit Vertreter Stadt A). Insofern ist die sozialräumliche Orientierung der Bezirksjugendpflege einhergegangen mit einer ebenfalls sozialräumlich orientierten Orientierung der bisher in den Einrichtungen stationierten Hauptamtlichen auf den Stadtbezirk hin.

Eine weitere Besonderheit der Stadt ist eine neben der Strukturförderung eingerichtete Projektförderung. Ein großer Teil der Steuerung der Jugendarbeit läuft über Projekte, die ähnlich wie auf Landesebene thematisch auf Stadtebene ausgeschrieben werden und an denen sich die Träger und Einrichtungen beteiligen können. Diese Projekte sind sozialraumorientiert und werden nach einem systematischen Projektmanagementverfahren beantragt und abgewickelt (Bedarfsdarstellung, Zielformulierung, Zielgruppenbeschreibung, Methodik inklusive Finanzrahmen und Evaluation).

3.3.2 Stadt B

In der **Stadt B** bezieht sich der Wirksamkeitsdialog auf 66 Einrichtungen der OKJA mit pädagogischen Fachkräften, davon befinden sich 14 Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft.

Einrichtungsebene

Kern des Berichtswesens ist die quantitative Berichterstattung auf Basis der Struktur- und Statistikbögen der Landesebene. Ein weiteres Element ist eine in jeder Einrichtung durchgeführte Nutzerbefragung, die bis jetzt zwei Mal durchgeführt wurde.

Das Berichtswesen wird in Zukunft Veränderungen erfahren, weil angestrebt wird, die Einrichtungen deutlich stärker konzeptionell zu differenzieren und zu profilieren. Hintergrund sind u. a. Konsequenzen aus den Daten und gesellschaftlichen Veränderungen im Hinblick auf die Situation von Kindern und Jugendlichen. Dabei geht es um demographische Entwicklung, Entwicklung von Migration, aber auch Einschätzungen zum Stichwort Bildung, Kooperationsbedingungen mit Schule, die familiäre Situation, Einkommenssituation, auch allgemeine Einschätzungen durch Kinder- und Jugendbericht, Shellstudie usw.

Grundlage der Differenzierung sind so genannte Planungsbausteine, die wie folgt beschrieben werden:

- Grundversorgung in Einrichtungen des Nahbereichs
- Besondere sozialräumliche Bedarfe
- Mobile Arbeit im Sozialraum
- Themen- und zielgruppenspezifische Einrichtungen
- Zentrale Angebote
- Jugendverbandliche Arbeit in Einrichtungen (Förderung von Selbstorganisationspotenzialen)

Aus dem ersten Planungsbaustein ergibt sich ein Einrichtungstyp mit Grundversorgungsfunktion im Nahbereich der 6- bis 14-jährigen. Aus dem zweiten Baustein ergibt sich ein Einrichtungstyp für Kinder und Jugendliche aus sozialräumlich besonders schwierigen Problemlagen. Dritter Planungsbaustein sind die mobilen Angebote außerhalb von Einrichtungen. Ein vierter Typ wendet sich sozialraumübergreifend mit einem themen- und zielgruppenorientierten Angebot an Jugendliche von 14 bis 21 Jahren (z. B. Einrichtungen mit stark subkultureller Orientierung). Weitere Planungselemente beziehen sich auf Angebote der zentralen Kinder- und Jugendarbeit (z. B. Jugendinformationszentrum) und auf selbst organisierte, jugendverbandliche Einrichtungen.

Die Bausteine und Typologien wurden in ausführlichen Diskussionsprozessen in der AG 78 entwickelt. Die Einrichtungen geben Selbsteinschätzungen, wie sie sich im Rahmen der genannten Typisierung profiliert sehen. Dies ist eine Art Kurzkonzept und beantwortet vor allem Fragen wie: „Warum wollt ihr eine jugendkulturelle Schwerpunkteinrichtung sein, die sich mit einer bestimmten Zielgruppe beschäftigt, wo seht ihr den Bedarf?“ Im nächsten Schritt sollen die Themenmeldungen mit den sozialräumlichen Gegebenheiten verglichen werden.

Dialogebene

In der Stadt B sind die so genannten kollegialen Diskurse ein wichtiges Element im Wirksamkeitsdialog. Sie werden zweimal im Jahr in allen 15, als Sozialräume definierten Bezirke der Stadt geführt. Beteiligt sind alle hauptamtlichen Mitarbeiter/innen der Einrichtungen, moderiert wird die Versammlung durch eine Person aus der AG 78, die aber nicht aus dem gleichen Sozial-

raum stammt. Zum einen werden im Rahmen des kollegialen Diskurses jährlich die Ergebnisse der Strukturdatenerhebung diskutiert und darüber hinaus gibt es noch ein zweites Element, über das externe Blickwinkel einbezogen werden sollen. Eingeladen werden Multiplikatoren (z. B. Polizei, Bezirksvertreter, Schulleiter), die über die Situation der Kinder- und Jugendarbeit im Sozialraum (Struktur- und Statistikbogen, Aussagen zum Sozialraum der Jugendhilfeplanung) informiert werden. Die Einrichtungen sollen aber auch mit unterschiedlichen Perspektiven von außen konfrontiert werden und so Anstöße für eine Qualitätsentwicklung bekommen.

Die kollegialen Diskurse werden auch als Möglichkeit der Rückmeldung zu den Ergebnissen des Struktur- und Statistikbogens der einzelnen Einrichtung genutzt. Ansonsten gibt es diese Rückmeldeschleife als Einzelgespräche nicht.

In der Stadt B ist die AG 78 die Steuerungsgruppe des Wirksamkeitsdialogs. Zehn Mitglieder dieser AG moderieren die kollegialen Diskurse der Einrichtungen in den Sozialräumen.

Im Zusammenhang mit der Neuorientierung ist auch an eine Erweiterung der kollegialen Diskurse gedacht. Die Einrichtungen, die im Nahbereich ihre wichtigste Versorgungsfunktion haben, werden sich zukünftig auch mit anderen Anbietern, die keine Einrichtung sind, austauschen, Beispielsweise wurde festgestellt, dass es in einigen Kirchengemeinden Angebote für Kinder und Jugendliche gibt, die einbezogen werden sollten. Für den kollegialen Diskurs würde dies bedeuten, dass nicht nur Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit sich austauschen, sondern auch andere Anbieter und Jugendverbände einbezogen sind.

Kommunale Ebene

Der jährliche Bericht an den JHA besteht aus den Ergebnissen der Strukturdatenerhebung im Rahmen des landesweiten Berichtswesens, den ausgewerteten Protokollen der kollegialen Diskurse und den Ergebnissen der Nutzerbefragung.

Die Bezirksebene und Bezirksvertretungen sind am Wirksamkeitsdialog nicht beteiligt.

Von Bedeutung auf kommunaler Ebene sind auch organisatorische Veränderungen im Jugendamt. Die Funktion des öffentlichen Trägers der Jugendarbeit wurde organisatorisch und personell von der Zuständigkeit für die 14 kommunalen Einrichtungen und Projekte getrennt. Dies wird sich insofern auf den Wirksamkeitsdialog auswirken, dass die Verantwortlichkeit dafür stärker dem öffentlichen Träger zugeschrieben werden soll und von hier aus auch eine stärkere Steuerung zu erwarten ist.

3.3.3 Stadt C

In der Stadt C bezieht sich der Wirksamkeitsdialog auf 65 Einrichtungen der OKJA.

Einrichtungsebene

Die **Stadt C** fördert die OKJA seit 2000 auf der Basis einer vom JHA beschlossenen Richtlinie. Die Richtlinie umfasst neben Aussagen zum Profil der OKJA verbindliche fachliche Standards und Regelungen zur finanziellen Förderung. Die Richtlinie wurde mit den Einrichtungen und Trägern entwickelt und hat insofern auch den Charakter einer gemeinsam entwickelten Zielvereinbarung.

Teil der fachlichen Standards ist ein „qualifiziertes/r und standardisiertes/r m Berichtswesen/Wirksamkeitsdialog“. Hier ist festgelegt, dass jede Einrichtung bzw. jedes Projekt einen jährlichen Sachbericht als Teil des Verwendungsnachweises vorlegt und dafür folgendes Raster verwendet:

Kurz im Überblick

- Einrichtung/Träger/Adresse
- Benennung der Mitarbeiter/innen
- Öffnungszeiten (wöchentlich/jährlich)
- Kurzprogramm in Stichworten

Voraussetzungen

- Beschreibung des Einzugsgebiets anhand von zur Verfügung stehenden Daten
- Räumliche Voraussetzungen der Einrichtung (Fortschreibung bei Veränderungen)
- Vernetzung der Einrichtung im Sozialraum/fachliche Vernetzung

Ziele

- Überprüfbare Ziele benennen/Bezug zur Jugendhilfeplanung
- Profil der Einrichtung/Grenzen der Einrichtung

Inhalt der Arbeit

- Zielgruppenbeschreibung
- Exemplarische Beschreibung von Verläufen erzieherischer Prozesse
- Jahres-, Wochen- und Monatsprogramme
- Statistik/Teilnehmerzahl im Zusammenhang mit Aktivitäten
- Schwerpunktthema

Reflexion/Evaluation

- Zielerreichung überprüfen
- Exemplarische ggf. maßnahmeorientierte Selbstevaluation
- Verbesserungsvorschläge
- Ausblick und Planung

Der Sachbericht bezieht sich auf das vergangene Jahr. In welchem Umfang und mit welcher Qualität in diesem Zusammenhang auch Ziele und entsprechende Planungen formuliert werden, hängt stark von der Einrichtung ab, z. B. gibt es Einrichtungen, die von sich aus Planungen dem Sachbericht beifügen.

Selbstevaluation wird in den Fachgesprächen und Gremien mit den Jugendeinrichtungen thematisiert, aber nicht systematisch angegangen, d. h. einige Einrichtungen haben Selbstevaluation

durchgeführt, die meisten aber eher nicht. Gesprochen wird von exemplarischer Selbstevaluation bei konkreten Problemen von Einrichtungen, die dann bearbeitet werden sollen.

Dialogebene

Teil des Wirksamkeitsdialogs sind zum zweiten regelmäßige Fachgespräche der Jugendpflege mit der einzelnen Einrichtung. Die bislang jährlich durchgeführten Gespräche finden ab 2005 nur noch im Rhythmus von zwei Jahren statt, weil der große organisatorische und zeitlich Umfang bei 65 Einrichtungen in der Stadt von den nunmehr nur noch fünf Bezirksjugendpfleger/innen nicht mehr zu leisten ist. Das Verfahren ist aber prinzipiell so geblieben, d. h. das Gespräch wird zu zweit durchgeführt; der/die zuständige Bezirksjugendpfleger/in führt das Gespräch und ein weiterer Mitarbeiter des Jugendamt führt das Protokoll.

Grundlage des Fachgespräches ist eine von der Jugendhilfeplanung für jede einzelne Einrichtung ausgeführte Auswertung der Daten des Sachberichts, die dann auch zu vorhandenen Sozialdaten (z.B. Bevölkerungsentwicklung, Ausländeranteil) ins Verhältnis gesetzt werden können. Im Fachgespräch soll es sowohl um die Praxis im Berichtszeitraum wie auch um Zielsetzungen und Schwerpunkte der zukünftigen Arbeit gehen. Es gibt aber noch kein Kontraktmanagement mit den Einrichtungen, wo die jeweiligen Ziele und Schwerpunkte Teil von verbindlichen Vereinbarungen sind.

Ursprünglich war das Fachgespräch stark mit der Mittelvergabe verbunden, d. h. erst nach dem positiv verlaufenen Fachgespräch wurden die Mittel weiter ausgezahlt. Dieses wurde nicht beibehalten, weil dadurch die Fachgespräche zu vergangenheitsorientiert waren und es zu wenig um Gegenwart und Zukunft der Einrichtung ging. Es wird vielmehr versucht, ein Klima der Offenheit herzustellen, das ermöglicht, auch Probleme und Defizite zu benennen.

Für das Fachgespräch gibt es einen Gesprächsleitfaden, der allerdings auch Probleme gemacht hat, weil die Träger einen verbindlichen Fragenkatalog wollten, den das Jugendamt aus Gründen mangelnder Flexibilität nicht akzeptieren konnte. Mittlerweile gibt es fünf bis sechs mit den Einrichtungen vorab abgesprochene Fragen an alle (z. B. zu Themen wie Sucht- und Gewaltprävention), sowie einrichtungsspezifische Fragen, die sich aus dem Sachbericht ergeben bzw. aus der gesamten Vorbereitung.

In der Stadt gibt es einen Dialog zwischen der Einrichtung und dem öffentlichen Träger, aber keinen Anspruch an den Wirksamkeitsdialog, auch einen Dialog zwischen Einrichtungen und Trägern zu führen. Aus diesem Grund ist nachvollziehbar, dass es hier auch keine Moderations- oder Steuerungsgruppe gibt. In der zuständigen Abteilung wird das Thema zusammen mit der Jugendhilfeplanung reflektiert und zu Beginn des Wirksamkeitsdialogs wurden die Bezirksjugendpfleger über Themen wie Datenauswertung und -interpretation, Leitung der AG 78, Durchführung der Fachgespräche „intensiv für den Wirksamkeitsdialog ausgebildet“.

Bis 2005 gab es auf Ebene der neun Stadtbezirke je eine AG 78, die von der Bezirksjugendpflege organisiert und gemanagt wurde und an der Träger/Anbieter, Stadtteilkonferenzen, Kinder/Jugendliche sowie Einrichtungen der ambulanten Hilfen, Schule, Sport und Hort beteiligt waren. Die AGs wurden aufgelöst, weil zum einen die Bezirke sich als zu groß erwiesen haben, um eine sozialraumorientierte Planung und Organisation der OKJA zu gewährleisten und weil zum anderen das Management der AGs wegen des Wegfalls von Stellen in der Bezirksjugendpflege nicht mehr durchgeführt werden konnte. Es gibt jetzt den Ansatz einer sozialräumlichen Planung ohne flächendeckenden Anspruch, d. h. es werden ausgewählte Sozialräume für eine begrenzte Zeit in den Blick genommen, dafür sollen nach einem gemeinsamen Beschluss der

kommunalen AG 78 (Offene Jugendarbeit) und der AG für die erzieherischen Hilfen beide Arbeitsbereiche intensiver zusammenarbeiten.

Kommunale Ebene

Die Gesamtauswertung, die die Jugendhilfeplanung zum Wirksamkeitsdialog erstellt (aus der Fragebogenerhebung) geht an die AG 78 für Kinder- und Jugendarbeit und anderen Gremien, z. B. dem Fachforum Mädchenarbeit und dem Fachforum Jungenarbeit, und die Ergebnisse werden dort diskutiert. In der AG 78 wurde z. B. längere Zeit über die Ergebnisse zum Thema Altersstruktur diskutiert, die in Köln sehr deutlich zu Gunsten von Kindern und jüngeren Jugendlichen ausfallen. Auch im Vergleich zu den Strukturdaten NRW ist die Zielgruppe der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in Köln ausgesprochen jung.

3.3.4 Stadt D

Einrichtungsebene

Die Besonderheit der **Stadt D** ist, dass der Wirksamkeitsdialog erst 2004 im Zusammenhang mit dem Beschluss des JHA, einen kommunalen Kinder- und Jugendförderplan zu erstellen, in Gang gekommen ist. Zurzeit werden die Einrichtungen auf der Basis von Zuwendungsverträgen im Rahmen einer Jugendfreizeitstättenbedarfsplanung gefördert. Das Berichtswesen beschränkt sich auf ein System von Produkt- und Leistungsbeschreibungen mit Zielvereinbarungen und Kennzahlen, qualitative Aussagen fehlen weitgehend.

Im Zusammenhang mit der der Vorbereitung zur Erstellung eines kommunalen Förderplans wurde mit den Einrichtungen verabredet, dass sie Kurzbeschreibungen (Steckbriefe) vorlegen mit Angaben zur Zielgruppe, zu den Öffnungszeiten, dem Profil, den Schwerpunkten und einer kartographischen Darstellung der Einrichtung im Stadtteil. Bei den Schwerpunkten greifen die Einrichtungen auf insgesamt 20 Schwerpunkte zurück, aus denen sie maximal fünf je Einrichtung auswählen können.

Die Schwerpunkte wurden mit den im Folgenden dargestellten Icons visualisiert. Aufgeführt sind die „Spitzenreiter“ der Angebote mit der Zahl der Nennungen aller Einrichtungen.



Dialogebene

In der **Stadt D** werden keine regelmäßigen Jahresgespräche mit Rückmeldungen an die Einrichtungen durchgeführt. Im Rahmen der Planungen für einen kommunalen Förderplan wurde aber ein Fachdialog eingeführt, der im Mai 2005 mit einer ganztägigen Fachveranstaltung begonnen hat, an dem u. a. alle Einrichtungen der Stadt beteiligt waren. Im Herbst/Winter soll eine weitere Veranstaltung folgen.

Ein Ergebnis der ersten Veranstaltung waren Vorschläge und Planungen zur Organisation, zum Personal, zu Aktionen und zu Projekten. Planungen zur Organisation enthalten u. a. die Elemente: Einrichtungsprofile, Qualitätsentwicklung und Standards (s. Kasten).

Eine Lenkungsgruppe aus der AG 78 Jugendförderung steuert den Prozess. Die sechsköpfige Gruppe besteht aus der Amtsleitung, der Abteilungsleitung Jugendförderung, der Jugendhilfeplanung und drei Vertretern der freien Träger.

Organisation

1	Kinder- und Jugend Infocenter Es soll ein zentrales Kinder- und Jugend Infozentrum aufgebaut werden. Ziel ist dabei alle Informationen zur Kinder- und Jugendarbeit in Düsseldorf für Kinder, Jugendliche und Eltern an einer Stelle gebündelt vorzuhalten.
2	Koordination, Konzeption, Kooperation, Vernetzung Zukünftig soll eine verstärkte Koordination in Bezug auf Konzeptionen, Kooperation und Vernetzungen erfolgen. Hierbei sollen auch Kooperationen und Vernetzungen mit Schulen, Sportvereinen u.a. Berücksichtigung finden. Gemeinsame Konzeptionsentwicklungen für die verschiedenen Aufgabenfelder des Arbeitsfeldes sind als notwendig anzusehen. Dies kann in Form eines Arbeitskreises oder einer Untergruppe der AG nach § 78 SGB VIII erfolgen. (<i>Fachliche Arbeitskreise, Bildungsauftrag, Fachdialog.</i>)
3	Profilgebung von Einrichtungen Einige Einrichtungen sollen zukünftig neben einem breiten Angebot für alle Kinder und Jugendlichen spezielle interkulturelle und integrative Angebotsschwerpunkte entsprechend den Bedarfen im Sozialraum vorhalten.
4	Qualität Im Rahmen der Qualitätsentwicklung (z.B. Qualitätszirkel Kinder und Jugendkulturarbeit, Partizipation u. a.) sollen Methoden und Ansätze des Qualitätsmanagements (u.a. Erstellung eines Qualitätshandbuchs) berücksichtigt werden. Dazu gehört auch die Erstellung eines Berichtswesens, basierend auf der PuL.
5	Kinder- und Jugendschutz Eine neue Ausrichtung dieses Themenbereiches ist erforderlich. Der Bereich der Maßnahmen ist neu zu erstellen.
6	Standards Gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit. Wertschätzung der Ehrenamtlichkeit und der Verbandsarbeit. Öffnungszeiten, Konfliktmanagement.

Kommunale Ebene

In der **Stadt D** geht der Wirksamkeitsdialog nicht von den Einrichtungen aus, sondern hier wurden durch das Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz und durch die Jugendpolitik ein Prozess der Dynamisierung der OKJA auf gesamtstädtischer Ebene Veränderungen angestoßen, in die dann aber auch die Einrichtungen einbezogen wurden.

Die gesamtstädtische AG 78 Jugendförderung bezieht sich auf den Bereich der Einrichtungen der Offenen Arbeit und auf die Jugendverbandsarbeit. Das ca. 20 Personen umfassende Gremium ist

derzeit wie folgt besetzt:

- Leiter des Jugendamtes
- Jugendhilfeplaner
- Abteilungsleitung 51/3 (Jugendförderung)
- Vertreter/innen aller Träger bzw. Trägerverbände der „Offenen Arbeit“
- Vertreter/innen der Jugendverbände und Jugendring
- Bezirksjugendpfleger/innen

Die AG 78 hat dem JHA den Vorschlag gemacht, einen Plan zu entwickeln, der eine Bestandaufnahme der Kinder- und Jugendarbeit enthält, das Arbeitsfeld entlang der Gliederung der Jugendarbeit nach dem Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz beschreibt und Maßnahmen und Perspektiven formuliert. Der Entwurf wurde in Projektgruppen erarbeitet, an denen neben den Mitgliedern der AG 78 auch weitere Fachleute der freien und der öffentlichen Träger beteiligt waren. Die Bestandserhebung wurde von der Jugendhilfeplanung unterstützt.

Im nächsten Jahr soll der Plan verabschiedet werden. In der Folge werden auch die Verträge der Stadt mit den Trägern angepasst, d. h. die Planungen werden in die Produkt- und Leistungsbeschreibungen eingearbeitet und es wird Zielvereinbarungen geben, die so vereinbart werden, dass sie auch überprüft werden können.

3.3.5 Zusammenfassung

Steuerung: dezentral versus zentral

Allein aufgrund der Größe ergeben sich in Großstädten andere Bedingungen für den Wirksamkeitsdialog als in kleinen Kommunen. Wegen der Vielzahl der Einrichtungen und Träger hat die einzelne Einrichtung in den Großstädten kein so großes Gewicht mehr, als dass sie noch im Fokus des Dialogs stehen könnte. Zudem sind die Großstädte in eine Vielzahl von Sozialräumen geteilt, die jeweils besondere Anforderungen an die Angebote der OKJA stellen.

Die Ergebnisse der untersuchten Großstädte zeigen unterschiedliche Lösungen für die mit dem Wirksamkeitsdialog verbundenen Planungs- und Steuerungserfordernisse. In A setzt man auf der Basis einer sozialräumlich orientierten Jugendhilfeplanung ganz klar auf eine dezentrale Mittel-ebene, die sich auf Stadtbezirke und Sozialräume bezieht. Die Bezirksjugendpflege wurde zu Fachreferaten in den Stadtbezirken umgestaltet, die zukünftig mit den Einrichtungen im Stadtbezirk Zielvereinbarungen abschließen und den Wirksamkeitsdialog führen. Die Stadt steuert ihrerseits durch Vereinbarungen mit den Bezirken und mit dem stadtweiten Zusammenschluss der freien Träger. In allen Stadtbezirken gibt es Stadtbezirkskonferenzen für die Kinder- und Jugendarbeit als Unterarbeitsgemeinschaft der AG 78.

Für eine zentrale Steuerung steht die Stadt C. Die OKJA wird auf der Basis einer stadtweit gültigen Richtlinie gefördert, alle Einrichtungen berichten nach einem einheitlichen Raster. Die Daten werden von der Jugendhilfeplanung ausgewertet und sind Grundlage für die Fachgespräche mit den Einrichtungen. Trotz ihrer Größe hat die Stadt einen Wirksamkeitsdialog entwickelt, der insofern einen dialogischen Kreislauf besitzt, weil er über das Berichtswesen Daten und Informationen von den Einrichtungen nach „oben“ in die Zentrale gibt und diese in umgekehrter Richtung wiederum im Vergleich mit anderen Einrichtungen und der Richtlinie mit den Einrichtungen im so genannten Fachgespräch kommuniziert werden.

Einen Mittelweg zwischen zentraler und dezentraler Steuerung stellt der Wirksamkeitsdialog in

der Stadt B dar. Ein wichtiges Element im Wirksamkeitsdialog ist der kollegiale Diskurs in den Stadtbezirken, an dem die Fachkräfte der Einrichtungen, aber auch Multiplikatoren aus dem Sozialraum, die mit Kindern- und Jugendlichen arbeiten, beteiligt sind. Diese sozialräumliche Orientierung wird ergänzt durch eine stadtweite Neuplanung des Angebots. Auf der Basis von Planungsbausteinen werden Strukturen und Profile der OKJA definiert, die sich z. B. in Bezug auf zielgruppenspezifische Angebote nicht mehr nur auf den Stadtbezirk beziehen. Die mit den Einrichtungen und Trägern erarbeitete Neukonzeptionierung der OKJA ist Grundlage für die weitere Förderung, das entsprechende Berichtswesen und damit Basis für eine stadtweite Steuerung des Feldes.

Dynamik des Dialogs mit den Trägern und zwischen den Einrichtungen

In allen Kommunen gibt es eine AG 78 für die Jugendförderung, allerdings sind die Bedeutung und der Einfluss nicht einheitlich. Während sie in der Stadt B als Steuerungsgruppe fungiert, die in dieser Funktion auch die Dialoge in den Stadtbezirken moderiert, hat sie in C eher eine beratende Funktion. In der Stadt D trägt insbesondere die AG 78 die Weiterentwicklung der OKJA im Rahmen eines Kinder- und Jugendförderplans; eine Unter-AG der AG 78 steuert als Lenkungsgruppe diesen Prozess.

Ein Dialog zwischen den Einrichtungen ist in einer Großstadt auf gesamtstädtischer Ebene kaum noch möglich. Die Städte A und B verlegen diesen Dialog in die Stadtbezirke, wenngleich auch in unterschiedlicher Form: als kollegialer Diskurs bzw. als Stadtteilkonferenz, die durch das Fachreferat moderiert wird. Im Rahmen der Planungen für einen kommunalen Förderplan finden in der Stadt D Fachdialoge als ganztägige Veranstaltungen statt, an der alle Einrichtungen der Stadt beteiligt sind. In der Stadt C fehlt dagegen eine dialogische Struktur für den Wirksamkeitsdialog zwischen den unterschiedlichen Einrichtungen, Trägern im Sozialraum oder Bezirk. Dafür können allenfalls vorhandene Stadtteilgremien, „Runde Tische“ etc. genutzt werden.

Überwindung der Einrichtungsorientierung und Kooperation mit anderen Feldern der Jugendhilfe

Ein grundsätzliches Problem aller Wirksamkeitsdialoge ist eine mehr oder weniger starke Fixierung der Struktur und der Prozesse auf die stationären Einrichtungen und ihre Angebote. Möglicherweise stellt sich dieses Problem in Großstädten stärker, weil sich hier Sozialstrukturen stärker differenzieren und gesellschaftliche Veränderungsprozesse und Konfliktlagen schneller wahrnehmbar werden. Die Untersuchung der Dialoge in den Großstädten zeigt sehr unterschiedliche Modelle und Ansatzpunkte, mit veränderten Angeboten und Fördermodellen zu reagieren.

In der Stadt A wurde eine Projektförderung installiert, die jenseits der Förderung der Einrichtungen für besondere Projekte und Vorhaben Mittel bereitstellt. Auch in C wird unterschieden zwischen einer Jugendeinrichtung mit hauptamtlichen Stellen und Jugendprojekt, womit auch mobile, flexible und zeitlich begrenzte Projekte gemeint sind. Über eine jährliche Ausschreibung von Projektmitteln kann eine gewisse Flexibilität erreicht werden. In B ist die mobile Jugendarbeit ein definierter Planungsbaustein der OKJA.

Ein von der Anlage her dynamisches Modell einer Qualitätsentwicklung der Kinder- und Jugendförderung, die über die Offene Kinder- und Jugendarbeit hinausgeht, hat sich in D nicht über den Wirksamkeitsdialog entwickelt, sondern steht im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines ersten kommunalen Kinder- und Jugendförderplans. Damit kommen neben der OKJA auch die Arbeitsbereiche Jugendsozialarbeit und Kinder- und Jugendschutz in den Blick.

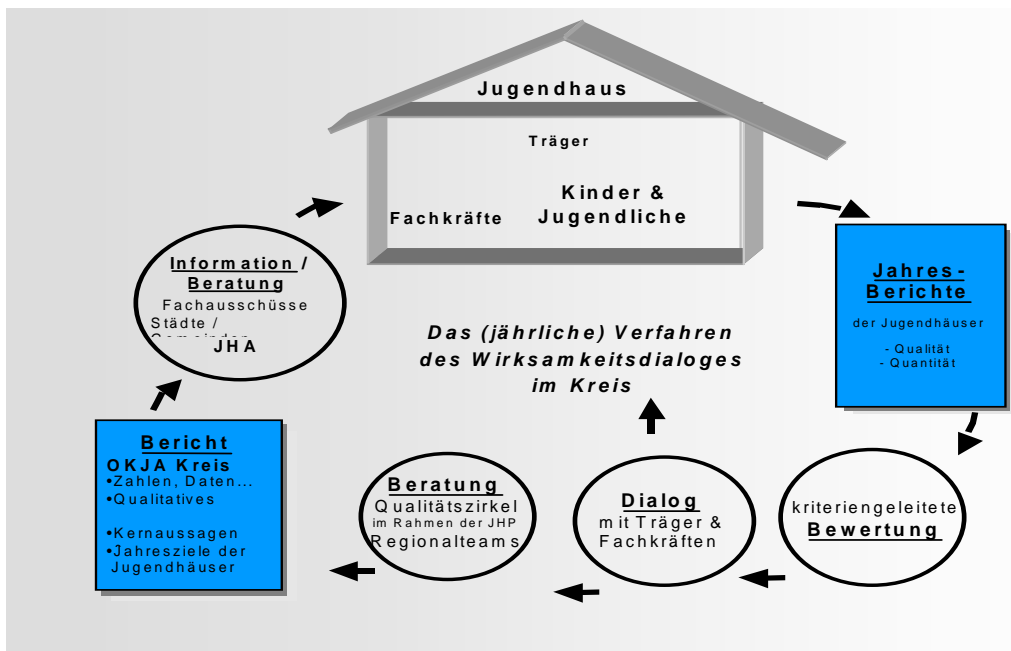
3.4 Landkreise

3.4.1 Landkreis A

Der Kreis A hat ohne die Kreisstadt, die ein eigenes Jugendamt hat, 12 Städte und Gemeinden mit insgesamt ca. 260.000 Einwohnern. Der Wirksamkeitsdialog im Kreis A bezieht sich auf 25 Jugendhäuser mit pädagogischen Fachkräften; 15 Jugendhäuser befinden sich in Trägerschaft von Kirchengemeinden, fünf Jugendhäuser werden in kommunaler Trägerschaft geführt und fünf Jugendhäuser befinden sich in Trägerschaft von Wohlfahrtsverbänden.

Einrichtungsebene

Der gesamte Prozess wird als Kreislauf dargestellt (s. Schaubild)



Die Berichte der einzelnen Einrichtungen beinhalten neben den Daten zu Personal und Angeboten einen qualitativen Teil mit einer Reflexion der Jahresziele des abgelaufenen Jahres und mit der Formulierung der Jahresziele für das kommende Jahr (s. Gliederung im Kasten). Die Ziele für das neue Jahr sind vereinbarte Ziele, die sich aus dem Dialog mit Trägern und Fachkräften ergeben.

1. Stammdaten
2. Personal / Ehrenamtliche
3. Betriebszeiten / Angebote
 - 3.1. Offener Treff / Jugendcafé
 - 3.2. Kurse/ Projekte, Gruppenangebote
 - 3.3. Einzelveranstaltungen
 - 3.4. Angebote in den Ferien
 - 3.5. Angebote in Kooperation mit Schulen
 - 3.6. Geschlechtshomogene Angebote
 - 3.7. Mitbestimmung / Beteiligung
 - 3.8. Schließzeiten
4. Methodisches Handeln
 - 4.1. Jahresziele 2004
 - 4.2. Jahresziele 2005

4.3. Konzeption

5. Tendenzen bei Kindern und Jugendlichen/Weitere Bedarfe an Jugendhilfe im Sozialraum

6. Zusammenarbeit mit dem Kreis

7. Pädagogischer Etat 2005 - Haushaltsplanentwurf

Nach wie vor gibt es einen großen Unterstützungsbedarf bei der Formulierung der Ziele (Wirkungs- und Handlungsziele nach Hiltrud von Spiegel). Auch fünf Jahren nach Einführung dieses Berichtswesens zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Einrichtungen hinsichtlich der Dimension und Reichweite der Ziele. Einrichtungen, die ein schlüssiges Konzept haben sind viel eher in der Lage, Ziele zu formulieren und zu reflektieren. Zu diesem Thema soll es weitere Fortbildungsangebote geben, um eine deutlichere Verbesserung zu erreichen. Dies geht Hand in Hand mit der Konzeptionsentwicklung:

Explizite Projekte zur **Selbstevaluation** gibt es nicht. Auch nach einer größeren Fortbildung in mehreren Blöcken mit Hiltrud von Spiegel ist nach Auffassung der Kreisjugendpflege bei den meisten Einrichtungen nicht mehr als ein Blick dafür übrig geblieben.

Dialogebene

Die Jahresberichte der Einrichtungen werden nach vereinbarten Kriterien von den Jugendpflegern des Kreises bewertet und in einem Jahresgespräch im Dialog mit dem Träger und den Fachkräften gemeinsam diskutiert. „Das findet statt, nachdem wir Jugendpfleger die Jahresberichte ausgewertet haben. Wir bilden dann die Kernaussagen über die Einrichtungen aus unserer Perspektive und gehen damit in die Jahresgespräche“ (Aussage eines Jugendpflegers).

Am Beispiel des Angebots „Offener Treff“ sind im Folgenden die Bewertungskriterien dargestellt (+ = vorhanden, gut, plausibel, - = nicht vorhanden, entwicklungsbedürftig, ? = unklar/ kann nicht ausgewertet werden/ bedarf weiterer Informationen)

zu 3.1. Offener Treff / Jugendcafé	+	-	?	Bemerkungen
Öffnungszeiten (Verhältnis zu den gesamten Betriebszeiten)				
Öffnungszeiten bedarfsorientiert? (Absprache mit anderen JZ, Wochenende...)				
Verschiedene Altersgruppen				
Jungen <u>und</u> Mädchen				
Heterogenität von BesucherInnengruppen				
BesucherInnen mit besonderem Förderungsbedarf				
Kenntnis über BesucherInnengruppen				
BesucherInnenzahl				
Zusammenfassung				

„In allen Jugendeinrichtungen geht es dann einmal um den Blick zurück und den Blick nach vorne: Was liegt an für die Einrichtung und dies konkretisiert sich dann in den vereinbarten Jahreszielen. In den Jahresberichten werden diese Ebenen auch schon angesprochen, das heißt es gibt dort eine Reflexion und auch eine erste Formulierung von Zielen für das kommende Jahr. Das heißt die Einrichtungen machen Vorschläge, die zum Teil auch so übernommen werden. Zum Teil werden diese verändert und zum Teil werden auch neue Ziele vereinbart. Wenn es aus unserer Sicht deutlich an den Entwicklungsaufgaben der Einrichtungen vorbeigeht, vereinbaren wir andere Ziele als die, die die Einrichtung formuliert hat“ (aus dem Interview).

Im Selbstverständnis des Kreises macht eine **Steuerungsgruppe** auf Kreisebene keinen Sinn, es gibt aber einen Qualitätszirkel Kinder- und Jugendarbeit, wo nach den Jahresgesprächen die erste Fassung des zusammengefassten Berichts aller Einrichtungen und der allgemeinen Einschätzungen diskutiert wird. Teilnehmer/innen sind die Jugendpfleger, der Jugendhilfeplaner, aus jeder Region eine Fachkraft und die Synodal - bzw. Dekanatsjugendreferenten. Diese Gruppe tagt einmal im Jahr, ist insofern aber nicht als Steuerungsgruppe im eigentlichen Sinne zu bezeichnen, sie hat eher den Charakter einer Beratungsgruppe.

Die **Jugendhilfeplanung** war an der Entwicklung des gesamten Verfahrens beteiligt, an der Umsetzung allerdings weniger. Hintergrund ist hier das Verhältnis zwischen Kreis und Kommunen, d. h. es ist eher Aufgabe der Kommunen, so zu steuern, dass neue Bedarfe auch zu veränderten Angeboten führen. Das Kreisjugendamt sieht sich mehr als Unterstützer denn als Steuerer der kommunalen Ebene.

Von den Einrichtungen wird zudem erwartet, dass sie auch selbst „den Blick in ihren **Sozialraum** richten“. Die Kreisjugendpflege will mit den Einrichtungen vereinbaren, dass in jedem Jahr ein Projekt der Sozialraumerkundung gemacht wird und die Erkenntnisse daraus dann in den Prozess der Konzeptionsentwicklung eingehen.

Kommunale Ebene

Im Jugendamt wurde eine neue Struktur mit Regionalstellen als „Minijugendämtern“ entwickelt. Hier wird der Berichtsentwurf ebenfalls präsentiert. Daran schließen sich Beratungen im Qualitätszirkel und mit der Jugendhilfeplanung an und dann wird der Bericht über die Offene Kinder- und Jugendarbeit für den Kreisjugendhilfeausschuss endgültig erstellt. Er enthält zu den einzelnen Einrichtungen Kernaussagen mit Zahlen, Daten und Qualitäten sowie die Jahresziele. Weil jede Jugendeinrichtung mit jeweils einer Seite so beschrieben wird, bleibt das ganze Werk noch übersichtlich. Der Bericht wird im Anschluss den einzelnen Sozialausschüssen der Kommunen sowie den Fachausschüssen zur Beratung vorgelegt, so dass insgesamt ein dynamischer Kreislauf entsteht.

Nach Auffassung der Jugendpflege sind für die Kreisebene die einzelnen Ziele nicht so interessant, sondern es ist eher wichtig, dass der Eindruck einer systematischen Arbeitsweise entsteht, die eine Weiterentwicklung der Arbeit vor Ort den Bedarfen entsprechend möglich macht.

Vor Ort in den Kommunen gibt es die lokalen Arbeitsgemeinschaften der Jugendhilfe (AG 78) mit den Vertretern der einzelnen Feldern einschließlich Jugendarbeit. Veränderte Bedarfe vor Ort werden hier allerdings nicht systematisch, sondern eher punktuell besprochen und in die Einrichtungen getragen. Es gibt zurzeit keine systematische Schnittstelle zu dem Verfahren des Wirksamkeitsdialogs.

3.4.2 Landkreis B

Der **Kreis B** hat ohne die Kreisstadt, die ein eigenes Jugendamt hat, 14 Städte und Gemeinden mit insgesamt ca. 179.000 Einwohnern. Die 20 Einrichtungen der OKJA befinden sich in Trägerschaft von Kirchengemeinden, werden in kommunaler Trägerschaft geführt oder die Träger sind als Vereine für die Jugendarbeit gegründet worden.

Einrichtungsebene

Jeder Träger einer Einrichtung der OKJA legt eine Konzeption vor, die neben der verpflichtenden Teilnahme am Wirksamkeitsdialog und der Erstellung eines Qualitätsberichtes Teil des Vertrags mit dem Kreis ist. Die Weiterentwicklung der Konzeption soll sich dann jährlich im Qualitätsbericht wiederfinden.

Der kreisweit eingesetzte Qualitätsbericht ersetzt den klassischen Jahresbericht, daneben wird ein Verwendungsnachweis als Nachweis über die finanzielle Förderung separat geführt. Der Bericht 2004 ist wie folgt gegliedert:

1. Leitbild des Trägers

2. Rahmenbedingungen

- 2.1 Personal
 - 2.1.1 Pädagogische Kräfte
 - 2.1.2 Haustechnischer Dienst
- 2.2 Raumangebot
- 2.3 Mobilität
- 2.4 Finanzen
- 2.5 Fortbildung/Supervision

3. Sozialraumbeschreibung

- 3.1 Lage der Einrichtung
- 3.2 Sozialraumbeschreibung

4. Profil der Einrichtung

5. Zielgruppen

- 5.1 Erreichte Zielgruppen
- 5.2 Potentielle Zielgruppen

6. Arbeitsschwerpunkte

- 6.1 Angebotszeiten
- 6.2 Überblick
- 6.3 Evaluation von Angeboten/Maßnahmen/Projekten

7. Kooperation und Vernetzung

8. Resümee und Perspektiven

- 8.1 Resümee
- 8.2 Perspektiven

9. Anhang

Nach Aussage der Jugendpflege stellen die Punkte Leitbild, Sozialraumanalyse und Evaluation Anforderungen an die Einrichtungen, die in unterschiedlicher Qualität erfüllt werden. Die Einrichtungen sollen mindestens drei Angebote, Maßnahmen oder Projekte evaluieren und im Bericht darstellen. In allen drei Bereichen wird noch ein deutlicher Fortbildungsbedarf gesehen.

In der Erprobungsphase des Wirksamkeitsdialogs mit der Projektgruppe WANJA sind Regionalteams gebildet worden, in denen sich die Mitarbeiter/innen in so genannten Lerngruppen zusammengefunden haben. Die Lerngruppen haben eine andere Kultur entwickelt, die Austausch und wechselseitige Unterstützung ermöglicht. Es gibt vier Lerngruppen mit einer zum Teil regionalen Aufteilung.

Dialogebene

Die Berichte der Einrichtungen werden von der Dialoggruppe zum Wirksamkeitsdialog ausgewertet. Dazu werden fünf Untergruppen mit je zwei Personen gebildet, auf die die Berichte aufgeteilt werden. Die jeweilige Untergruppe führt auch das Rückmeldegespräch mit der Fachkraft der Einrichtung, wobei Vertreter/innen der Träger ausdrücklich nicht dabei sind. Nach den Feedbackgesprächen wird in Absprache mit den Fachkräften ein Auswertungsprotokoll erstellt, alle Auswertungsprotokolle werden in der Dialoggruppe besprochen und erst dann geht das Protokoll auch dem Träger zu, damit verbunden ist das Angebot eines Gesprächs an den Träger. Es gibt auch die Möglichkeit, falls das Kreisjugendamt ein besonderes Problem sieht, den Träger anzuschreiben, auf das Problem aufmerksam zu machen und ihn zu einem Gespräch gemeinsam mit der Fachkraft zu bitten. Ein Argument für den Ausschluss des Trägers bei dem Feedbackgespräch ist das der Offenheit, die nicht gewährleistet ist, wenn der Arbeitgeber mit am Tisch sitzt.

Der **Dialoggruppe** gehören zwei hauptamtliche Fachkräfte aus den Jugendeinrichtungen, zwei Trägervorteiler/innen (jeweils öffentlicher und freier Träger), ein/e Fachberater/in der kirchlichen Einrichtungen (es gibt insgesamt eine katholische und eine evangelische Fachberatung) und zwei Vertreter/innen aus dem Jugendhilfeausschuss an. Der Kreis ist durch zwei Jugendpfleger/innen und die Jugendhilfeplanerin vertreten. Die Jugendhilfeplanerin hat die Aufgabe der Moderation. Während die Vertreter/innen aus dem Kreisjugendamt konstante Mitglieder sind, sollen die anderen Vertreter/innen im zweijährigen Turnus wechseln.

Die Dialoggruppe versteht sich als Steuerungsgruppe für den Wirksamkeitsdialog der OKJA im Kreis. Sie erstellt aus den Einzelberichten und Ergebnissen der Gespräche den Bericht an den JHA. Perspektivisch soll die Gruppe darüber hinaus dem JHA auch konkrete Vorschläge machen. Sie ergeben sich aus Themen und Problemen der Qualitätsberichte (z. B. Drogenproblematik oder ländliche Gebiete, die nicht genug versorgt werden können), mit denen sich die Politik auseinandersetzen sollte.

Kommunale Ebene

Im Kreis gibt es eine breite Unterstützung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit durch den JHA. „Wir sehen deshalb auch eine große Akzeptanz für die von uns einzubringenden Themen. Wir haben nach der Auswertung der ersten Qualitätsberichte eine Rangfolge von Themen erarbeitet, die im Ausschuss, bei den Trägern oder bei den Fachkräften bearbeitet werden müssten“ (aus dem Interview).

Im Zusammenhang mit der Umsetzung weisen die Befragten des Jugendamts auf die zeitliche und inhaltliche Belastung hin, die mit der systematischen Einschätzung und Bewertung von bis

zu 20 Berichten der Einrichtungen verbunden sind. Der Jugendpflege fehlen die für die Aufgaben des Wirksamkeitsdialogs notwendigen zusätzlichen zeitlichen Ressourcen.

Die AG 78 umfasst alle, die in irgendeiner Weise mit Jugendarbeit im Kreis zu tun haben. Neben der OKJA sind die Jugendverbände und weitere Vereine (Feuerwehrjugend, Sportjugend) vertreten. Hier erscheint der Wirksamkeitsdialog als Spezialprojekt der OKJA. Die AG 78 trifft sich mindestens drei Mal im Jahr, es ist aber nicht die Kontinuität (Wechsel der Personen) und Fachlichkeit vorhanden um z. B. wie in Kommunen als Moderationsgruppe oder Steuerungsgruppe auch für den Wirksamkeitsdialog zu fungieren. Im jetzigen Verfahren gibt es auch keine Konkurrenzen, da es keine Interessen der AG 78 gibt, die Offene Arbeit zu steuern.

3.4.3 Landkreis C

Die Zuständigkeit des Kreises für die OKJA bezieht sich auf 10 Kommunen mit insgesamt ca. 160.000 Einwohnern; drei Kommunen haben ein eigenes Jugendamt. Der Wirksamkeitsdialog bezieht sich auf 10 Häuser der offenen Tür mit zwei „Außenstellen“ und auf zwei Orte mit aufsuchender Jugendarbeit. Die Einrichtungen befinden sich in Trägerschaft von 7 Kommunen und 3 freien Trägern. Daneben werden noch 14 Einrichtungen in mit ehren- und nebenamtlichem Personal überwiegend in Trägerschaft von Kirchengemeinden gefördert.

Einrichtungsebene

2004 wurde im Kreis eine Konzept für den Wirksamkeitsdialog entwickelt, das von der Kreisjugendpflege in enger Kooperation mit dem **AK OKJA**, in dem die Mitarbeiter/innen aller Jugendeinrichtungen im Kreis vertreten sind, erarbeitet wurde. Die Ziele dieser Konzeptentwicklung sind:

1. Kennen lernen, Erproben und Anwenden von Methoden und Bausteinen der Qualitätsentwicklung
2. Verständigung auf Kriterien und Eckpunkte für ein einheitliches Berichtswesen
 - mit qualitativen und quantitativen Aspekten / Daten
 - unter Berücksichtigung der Verschiedenheit der Einrichtungen
3. Förderung eines qualifizierten Austausches über die Offene Kinder- und Jugendarbeit
4. Erfüllung der Landesrichtlinie (Landesjugendplan)

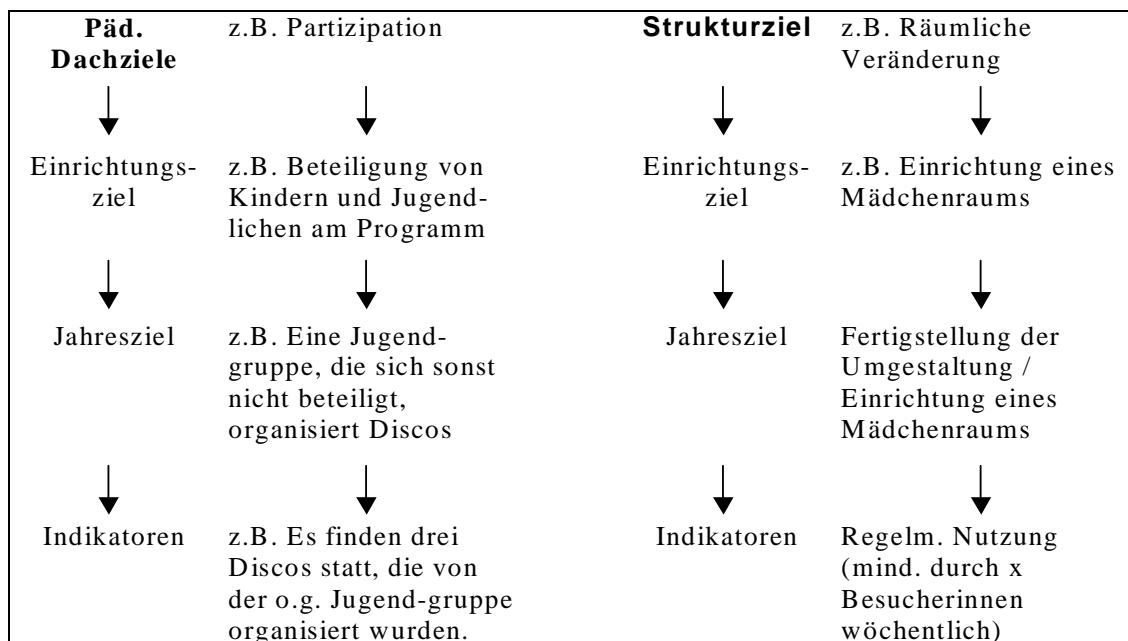
Erstmalig wird es im Jahr 2006 auf der Grundlage dieses Konzeptes möglich sein, dass durch die Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit Berichte verfasst werden, die vom Aufbau einheitlich sind. Diese Berichte sind in einen quantitativen und einen qualitativen Teil gegliedert:

Der quantitative Berichtsteil umfasst Daten zu folgenden Punkten:

1. Angaben zur Einrichtung und Trägerschaft
2. Räumliche Infrastruktur
3. Ort/Lage der Einrichtung
4. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
5. Besucherstruktur
6. Finanzierung
7. Angebotsformen
8. Fremdnutzung
9. Kooperation und Vernetzung

Der qualitative Berichtsteil beinhaltet die Abschnitte Zielanalyse und qualitative Studie.

Die Zielanalyse ist die Schwerpunktsetzung für die Arbeit des kommenden Jahres. Zunächst sollen für das Jahr 2006 mindestens zwei Ziele formuliert werden, von denen mindestens ein Ziel ein pädagogisches Ziel ist. Nach einem Jahr erfolgt eine Auswertung der Zielanalyse und die Erstellung einer neuen Zielanalyse für das Folgejahr. Im Kasten finden sich exemplarisch zwei Ziele und die Operationalisierung dazu:



Ziel der qualitativen Studie ist es, bestimmte Abläufe, Angebote und Arbeitspraktiken auszuwerten bzw. zu bewerten. Jede Einrichtung macht mindestens eine Studie zu einem selbst gewählten Thema. Es gibt auch Einrichtungen, die sich zusammenschließen, um eine ähnliche Studie durchzuführen und um sich dabei zu unterstützen und die Ergebnisse vergleichen zu können.

Der Jahresbericht wird zu unterschiedlichen Zeiten im Verlauf des Jahres diskutiert und bearbeitet. Der Berichtsteil mit den quantitativen Daten soll Anfang des Jahres fertig gestellt sein und ist auch Grundlage des Verwendungsnachweises. Bis zu den Osterferien ist die qualitative Studie zu erstellen; die Zielanalyse folgt dann im Herbst.

Dialogebene

Das zentrale Gremium im Wirksamkeitsdialog des Kreises ist der **AK OKJA**, in dem alle Einrichtungen vertreten sind. Er tagt alle acht Wochen und wird aus Sicht der Jugendpflege als überaus konstruktiv und qualifiziert eingeschätzt.

Wichtige Treffen des AK OKJA sind die beiden ganztägigen Fachtage im Frühjahr und gegen Ende des Jahres. Vor den Osterferien werden die quantitativen Daten der Einrichtungen mit allen Mitarbeiter/innen in den Einrichtungen diskutiert und ausgewertet. An diesem Tag werden auch die qualitativen Studien diskutiert. Anfang Dezember folgt ein weiterer Fachtag, bei dem es einmal um die Auswertung der Zielanalysen für das laufende Jahr und um die Formulierung der Ziele und Arbeitsschwerpunkte des kommenden Jahres geht.

Geschäftsführung und Moderation des AK liegt bei der Jugendpflege. Sie wird dabei von einer kleinen Steuerungsgruppe unterstützt, die aus zwei Fachkräften aus Einrichtungen und zwei Jugendpflegern des Kreises besteht. Diese Gruppe hat die Aufgabe, die beiden Fachtage vorzubereiten und den jährlichen Ablauf des Wirksamkeitsdialogs zu steuern.

Beim ersten Fachtag geht es auch um die Planung der örtlichen Diskussionsforen. Thema ist, wie mit den quantitativen Ergebnissen und der qualitativen Studie vor Ort umgegangen wird. Zu entscheiden ist, welche Ausschüsse bzw. welche Gremien vor Ort informiert werden, wobei angestrebt wird, dass bis zu den Sommerferien in jeder Kommune diese Information und Diskussion umgesetzt wird.

Außerhalb dieser kollegialen Diskurse gibt es keine Rückmeldegespräche des Kreises mit den einzelnen Einrichtungen.

Kommunale Ebene

Der Kreis erhebt mit dem Wirksamkeitsdialog so gut wie keinen Steuerungsanspruch. Hier spielt eine Rolle, dass der Kreis an der Finanzierung der kommunalen Offenen Kinder- und Jugendarbeit nicht beteiligt ist, auch die Landeszuschüsse werden „durchgereicht“. Der Kreis moderiert einen kollegialen Diskurs und versucht ein System der Qualitätsentwicklung zu unterstützen und die Einrichtungen zu beraten.

3.4.4 Landkreis D

Der Kreis D ist für alle 11 Städte und Gemeinden mit insgesamt ca. 191.000 Einwohnern zuständig, weil keine kreisangehörige Kommune ein eigenes Jugendamt unterhält. Der Wirksamkeitsdialog bezieht sich auf 12 Jugendeinrichtungen, je zur Hälfte in kommunaler bzw. freier Trägerschaft. Der Kreis finanziert die Personalkosten der Einrichtungen zu 100 %.

Einrichtungsebene

Die Einführung des Wirksamkeitsdialogs wurde zum Anlass genommen, stärker Einfluss auf die Planung und Entwicklung der OKJA zu nehmen. Gerechtfertigt wird dies auch mit dem hohen Finanzierungsanteil des Kreises, d. h. mit der Finanzierung ist die Verpflichtung zur Teilnahme am Wirksamkeitsdialog verbunden.

Die Einrichtungen erstellen jährlich einen Qualitätsbericht, der wie folgt gegliedert ist:

Teil I. Einrichtung

1. Einrichtung
2. Zielgruppen (Soll-Zustand, d. h. angestrebte Zielgruppen)
3. Stammbesucher (mit Angaben zu Altergruppe, Geschlecht, Migrationshintergrund)
4. Öffnungszeiten
5. Personal
 - 5.1 Teamzusammensetzung
 - 5.2 Qualifikation und Fortbildung
6. Finanzen/Budget
 - 6.1 Ausgaben
 - 6.2 Einnahmen

7. Kooperationen

Teil II Programm

1. Konzeptionelle Planung und Zielvereinbarungen
2. Qualitätskontrolle

Zum Teil beschreiben die Einrichtungen in diesen Qualitätsberichten konkrete Projekte und auch Zielsetzungen, dies ist aber noch kein Standard. Nach Auffassung der Jugendhilfeplanung liegt ein Problem darin, dass die Einrichtungen keine konzeptionellen Vorgaben haben. Sie suchen also selbst nach Schwerpunkten und Legitimationen, die nicht immer bedarfsgerecht zu sein scheinen. Es fehlen aber auch Fortbildungsangebote oder andere Unterstützungen bei der Konzeptentwicklung und bei der Formulierung von Zielen.

Dialogebene

Die Berichtspunkte des Qualitätsberichts wie auch die im Anschluss durchgeführten Hospitationen wurden in der AG 78 beschlossen. Nach dem ersten Schritt (Erstellung des Qualitätsberichts und Erhebung der Daten) wertet die Kreisjugendpflege die Berichte aus und führt im Rahmen von so genannten Hospitationen in den Einrichtungen Gespräche, in denen u. a. auch Fragen nach Zielsetzungen und Veränderungsbedarfe gestellt werden. An diesen Gesprächen nehmen Trägervertreter, Mitarbeiter/innen und oft auch ein Verwaltungsmitarbeiter der Kommune teil.

Die Hospitationen werden von den Einrichtungen zum Teil als Kontrolle gesehen, obwohl sie von der AG 78 beschlossen wurde. Es scheint im Kreis D noch nicht gelungen zu sein, eine auf Vertrauen basierende Dialogebene zu schaffen, die eine fachliche Reflektion der Arbeit der Einrichtungen ermöglicht, die auf Basis des Berichtswesens durchaus möglich wäre.

Kommunale Ebene

Der Qualitätsbericht für den Jugendhilfeausschuss besteht aus einer zusammenfassenden Übersicht über die einzelnen Einrichtungen.

Mit der Einführung des Wirksamkeitsdialogs war eine Bedarfsanalyse auf der Grundlage von Jugendeinwohnerwerten verbunden. Man ging davon aus, dass ab 500 Jugendeinwohnern (14- bis 18-jährigen) eine Jugendeinrichtung mit einer Stelle notwendig sei. Die Ergebnisse dieser Bedarfs einschätzung führten dazu, dass über das vom Kreis finanzierte Personal Veränderungen vorgenommen wurden, also neue Stellen geschaffen bzw. auch welche abgezogen wurden. Insbesondere in den kleinen Gemeinden sind so auch neue Einrichtungen entstanden. Den Gemeinden wurde empfohlen, die jeweils finanzierten halben Stellen aufzustocken, zum Teil durch Stellen für Schulsozialarbeit. In zwei Gemeinden gibt es jetzt jeweils halbe Stellen für Schulsozialarbeit und Jugendarbeit (dies auch vor dem Hintergrund, dass der Jugendhilfeträger-Kreis nicht für Schulsozialarbeit zuständig ist, sondern dies Sache des Schulträgers, also der Gemeinden ist).

Aus der Sicht der Befragten des Kreisjugendamts ist dieses Konzept heute auch kritisch zu sehen, weil die Mittel zu stark in Einrichtungen fließen, die Förderung der mobilen Arbeit z. B. zu kurz kommt und die Umsteuerung (etwa die Einbindung einer Einrichtung in ein Schulzentrum) schwierig ist.

Insgesamt hat sich die mit der Finanzierung durch den Kreis verbundene Erwartung der effektiveren Steuerung der OKJA nicht erfüllt. Es fehlt ein Kontraktmanagement, d. h. es gibt keine Einzelverträge zwischen dem Kreis als öffentlichem Träger und der einzelnen Einrichtung bzw. dem

Träger über die Verwendung der Mittel. Dies wäre bei der hohen Personalkostenfinanzierung auf jeden Fall möglich, erscheint aber politisch nicht durchsetzbar. Das Problem scheint zu sein, dass der Kreis dann doch lieber auf Kontrolle setzt und dadurch kein Vertrauen schaffen kann. Außerdem gibt es keine Mechanismen wie Fortbildungsangebote etc., die die Situation insgesamt auch fachlich verbessern könnten.

3.4.5 Zusammenfassung

Die Situation in den Landkreisen in Bezug auf die Einführung von Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen stellt sich als ausgesprochen kompliziert und unterschiedlich dar (s. Kasten). Um dieser Unterschiedlichkeit annähernd gerecht zu werden, wurden über die vier befragten Kreise hinaus weitere Materialien und Dokumente aus anderen Landkreisen hinzugezogen.

Struktur der Jugendpolitik in den Landkreisen Nordrhein-Westfalens

In NRW haben 28 von insgesamt 31 Landkreisen ein Jugendamt. Darunter gibt es Landkreise, die eine Zuständigkeit für fast alle kreisangehörigen Kommunen im Bereich der Jugendhilfe haben. Es finden sich aber auch Landkreise, oft am Rande von Großstädten und Ballungsgebieten, in deren Kreisgebiet es viele Kommunen mit eigenem Jugendamt gibt, so dass die Zuständigkeit des Kreisjugendamtes sich nur auf wenige Kommunen ohne Jugendamt bezieht. In den drei Landkreisen ohne Jugendamt haben alle kreisangehörigen Kommunen ein Jugendamt bzw. kooperieren im Einzelfall mit einer benachbarten Kommune. Hintergrund ist u. a. die nur in NRW mögliche Einrichtung von eigenen Jugendämtern in Kommunen ab 25.000 Einwohnern. Aus diesem Grund verfügt NRW im Unterschied zu anderen Bundesländern über zahlreiche kleine Jugendämter. Von insgesamt 182 Städten mit einer Einwohnerzahl über 25.000 haben 147 Städte (ca. 80 %) ein eigenes Jugendamt.

Der Träger der Jugendhilfe ist der Landkreis mit dem Kreisjugendhilfeausschuss und der Verwaltung des Jugendamtes. Zentrale Aufgaben der Jugendhilfe wie die Hilfe zur Erziehung oder die Jugendhilfeplanung sind beim Kreis angesiedelt, während andere Bereiche der Jugendhilfe wie z. B. die Kinder- und Jugendarbeit, aber auch die Tageseinrichtungen und Kindergärten bei den kreisangehörigen Kommunen bzw. freien Trägern liegen. Dies führt zum Teil auch in der Wahrnehmung der kreisangehörigen Kommunen zu einer Trennung der Jugendhilfe in Aufgaben der Landkreise (insbesondere Hilfen zur Erziehung) und eigene Aufgaben, z. B. im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit.

Viele Landkreise sind dabei, ihre fachlichen Standards zu verändern und z. B. durch die Bildung von Regionalteams im Bereich Hilfen zur Erziehung eine bessere Versorgung für die kreisangehörigen Kommunen zu gewährleisten. Dahinter steht auch die Motivation, den Kommunen weitgehend entgegenzukommen, um zu verhindern, dass sich eigenständige Jugendämter bilden und damit die Situation für die Kreisjugendämter schwieriger wird. Die sozialräumliche Orientierung bei den Hilfen zur Erziehung hat ebenfalls zur Bildung von Sozialraumteams beigetragen, die zum Teil auch eng mit den Fachkräften der Kinder- und Jugendarbeit zusammenarbeiten.

Was die Kinder- und Jugendarbeit angeht, so verfügen Landkreise in Nordrhein-Westfalen so gut wie nie über eigene Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit, diese werden durch die kreisangehörigen Gemeinden getragen oder durch freie Träger. Über Personalkostenzuschüsse und/oder Mitfinanzierung von Projekten (wie z. B. Zeltlagern etc.), die in Kreisrichtlinien festgelegt sind, beteiligen sie sich aber an der kommunalen Jugendarbeit in den kreisangehörigen Gemeinden. In NRW existiert dabei ein großes Spektrum zwischen Landkreisen, die keine finanziellen Zuschüsse zur Kinder- und Jugendarbeit geben bis zu Landkreisen mit starker finanzieller Unterstützung.

Aufgabe der Kreise ist die Jugendpflege, d. h. die Beratung und Unterstützung der örtlichen Jugendarbeit durch eigene Fachkräfte. Zum Teil wurden die Stellen für solche Fachkräfte in den letzten Jahren ausgebaut, um entsprechende Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge in Gang zu setzen. Der Kreis übernimmt mit

der Kreisjugendpflege aber auch eine Kontrollaufgabe, so dass die Situation der Kreisjugendpfleger oftmals zwiespältig ist.

Kompliziert wird die Kreissituation noch durch die Arbeit der freien Träger, die über eine eigene Struktur (Regionalstellen oder Jugendreferate) verfügen, die sozialräumlich nur bedingt mit der Kreisgeografie übereinstimmt, weil z. B. ev. Kirchenkreise oder kath. Dekanate zum Teil andere Zuschnitte als die Kreise haben.

Grundlagen für Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge

Auch bei der Einführung von Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen in Landkreisen hat es sich als günstig erwiesen, vorhandene Bausteine und Gremien in die Entwicklung einzubeziehen. Ein gelungenes Beispiel dazu findet sich im Kreis A, wo es gelungen ist, die klassischen Jahresberichte gemeinsam mit den beteiligten Einrichtungen und Trägern so zu verändern, dass daraus ein modernes Berichtswesen entstanden ist, das sowohl qualitative als auch quantitative Daten für den Wirksamkeitsdialog liefert. Zudem wurde damit insbesondere bei Fachkräften und Trägern erreicht, dass der Wirksamkeitsdialog nicht mit dem Eindruck verbunden ist, er ließe sich ausschließlich durch zusätzliche Aufgaben bewältigen.

In einigen Kreisen werden auch vorhandene Arbeitsgemeinschaften (z. B. AK OKJ im Landkreis C) als Gremien für Wirksamkeits- und Qualitätsdialoge genutzt. Oft führt dies auch zu einer Qualifizierung dieser Gremien, die über die Struktur der Wirksamkeitsdialoge einen roten Faden für ihre Arbeit bekommen und stärker sowohl in Richtung der Einrichtungsebene als auch der politischen Ebene agieren können.

Die Nutzung und der Ausbau vorhandener Bausteine und Gremien scheint auf Kreisebene deshalb besonders wichtig zu sein, weil die Kreisjugendämter als Moderatoren des Prozesses keinen „Druck“ auf Einrichtungen und Träger ausüben wollen und können, sondern diese für einen gemeinsamen Prozess motivieren müssen. Auch auf Grund der Einzelkämpfersituation vieler Fachkräfte in den vielfach kleinen Einrichtungen und der personellen Ausstattung von Trägern und Kommunen muss der Aufwand für den einzurichtenden Qualitäts- und Wirksamkeitsdialog überschaubar bleiben. Damit ist die Situation in Landkreisen mit der in kleinen Kommunen zu vergleichen.

Dynamik des Wirksamkeitsdialogs in Landkreisen

Die besondere Herausforderung der Entwicklung eines Wirksamkeitsdialogs auf der Landkreisebene besteht darin, die Ebenen Einrichtungen, Kommune und Kreis so zusammenzubringen, dass die beteiligten Protagonisten nicht nur alle zu Wort kommen, sondern auch entsprechend ihrer Anteile an der Kinder- und Jugendarbeit beteiligt werden. Dieses Problem ist – abgesehen von den völlig unterschiedlichen sozialräumlichen Voraussetzungen – mit dem Problem in Großstädten zu vergleichen, wo es darum geht, welche Themen und Aufgaben im Wirksamkeitsdialog auf die gesamtstädtische Ebene gehören und welche in die einzelnen Stadtbezirke.

- *Kommunale Ebene*

In den kreisangehörigen Gemeinden ohne eigenes Jugendamt sind die Sozialausschüsse oder andere kommunale Ausschüsse für Fragen der Kinder- und Jugendarbeit zuständig. Die Jugendarbeit wird von vielen Kommunen als wichtige eigene Aufgabe gesehen und im Sinne der Daseinsvorsorge eigenständig (zum Teil auch in bewusster Abgrenzung zum Kreis) bewältigt.

Nicht selten verfügen die kreisangehörigen Gemeinden nur über eine Einrichtung mit Fachkräften, so dass diese das zentrale Thema der Kinder- und Jugendarbeit in der Gemeinde sind. Diese Situation wird von den Fachkräften ambivalent erlebt: Zum einen macht der direkte Draht zum Bürgermeister manches möglich, was in der Großstadt nur über komplizierte Dienstwege erreicht werden kann, andererseits haben insbesondere die Bürgermeister oft direkten Zugriff auf die Einrichtungen und nehmen diese jugendpolitisch in die Pflicht.

Die Einzelkämpfersituation vieler Fachkräfte in den Gemeinden schafft andererseits eine gute Motivation für übergemeindlichen Austausch und damit auch zur Entwicklung kreisweiter Wirksamkeits- und Qualitätsdialoge. Der Kreis C ist ein Beispiel für einen gemeindeübergreifenden dynamischen Qualitätsdialog der Fachkräfte mit Rückbindung in die einzelne Kommune.

Die Träger der gemeindlichen Kinder- und Jugendarbeit sind entweder die Kommunen selbst oder freie Träger wie Vereine und Kirchen. Diese meist ehrenamtlich getragenen Vereine und ihre jeweilige Tradition passen nicht zwangsläufig zum professionellen Selbstverständnis von hauptamtlichen Fachkräften, deshalb liegt auch in dieser Struktur ein besonderes Thema für den Wirksamkeitsdialog.

- *Kreisebene*

In Bezug auf die Bereiche der Jugendhilfe sind die Aufgaben und Funktionen der Jugendhilfe des Kreises sehr unterschiedlich. Während im Bereich der Hilfen zur Erziehung der Kreis „das Sagen hat“ und durch die Bildung von Regionalteams, Sozialraumteams etc. die kreisangehörigen Gemeinden mit Leistungen versorgt, liegt im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit die Kreisaufgabe eher in der Beratung und Unterstützung der kommunalen Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit durch eine Kreisjugendpflege sowie in der Förderung der Einrichtungen bzw. einzelner Projekte und Maßnahmen. Dazu legen die Kreise zum Teil eigene Kreisjugendpläne auf, die Förderschwerpunkte formulieren und Verfahren definieren.

Im Kreis C ist der Kreis an der Finanzierung der Einrichtungen nicht beteiligt. Entsprechend gibt es keine Rückmeldungen der Kreisjugendpflege an die Einrichtungen, diese unterstützt vielmehr den kollegialen Austausch der Einrichtungen untereinander. Dem gegenüber steht der Kreis D, der die Einrichtungen nahezu vollständig finanziert. Die Rückmeldegespräche des Kreises (Hospitalationen) werden zum Teil als Kontrolle wahrgenommen. Eine Dialogebene der Fachkräfte der Einrichtungen wird seitens der Kreisjugendpflege ebenso wenig unterstützt wie entsprechende Fortbildungen im Bereich Qualitätsentwicklung. Die Qualitätsentwicklung in den Einrichtungen ist dagegen das zentrale Anliegen der Kreisjugendpflege im Kreis A, das auch auf allen Ebenen anerkannt wird. Eine stärkere Rolle hat die Kreisjugendpflege auch im Kreis B; hier ist eher das Problem, dass sie mit der Umsetzung (z. B. der Auswertung von 20 Einzelberichten) personell und fachlich überfordert ist.

Die in vielen Landkreisen inzwischen etablierte Jugendhilfeplanung hat das Verhältnis zwischen Kreisjugendamt und Kinder- und Jugendarbeit in den Kommunen etwas verändert. Die Jugend-

hilfepanung ist inzwischen in der Regel dazu in der Lage, sozialraumbezogene Daten zur Verfügung zu stellen und hat selbst ein großes Interesse daran, Jugendarbeit als Teil der Jugendhilfe in ein präventives Gesamtkonzept mit einzubeziehen. So werden etwa im Kreis A durch die Jugendhilfeplanung nacheinander einzelne kreisangehörige Gemeinden untersucht, Sozialraumanalysen durchgeführt, um den Gemeinden die Grundlage für eine bessere Steuerung zur Verfügung zu stellen. Deshalb spielt die Jugendhilfeplanung auch in zahlreichen kreisweiten Wirksamkeitsdialogen eine Rolle, etwa im Kreis B, wo sie die Moderation der Steuerungsgruppe übernimmt und damit die Jugendpflege von der Doppelrolle der Federführung und Moderation entlastet.

Steuerungs- contra Qualitätssicherungsorientierung im Wirksamkeitsdialog

In dieser Frage unterscheidet sich die Kreissituation deutlich von der in den Kommunen: Die in die Studie einbezogenen Kreise zeigen fast alle kein besonderes Steuerungsinteresse auf der Kreisebene, sondern überlassen die Steuerung der Kinder- und Jugendarbeit weitgehend den Gemeinden. Dies ist den jugendpolitischen Rahmenbedingungen geschuldet, etwa im Kreis C, der selbst keine Mittel für die Kinder- und Jugendarbeit zur Verfügung stellt, dafür die Kreisumlage entsprechend gesenkt hat. Demgegenüber stehen Kreise wie der Kreis A., der doch ein gewisses Steuerungsinteresse hat, weil er eigene Mittel in die Kinder- und Jugendarbeit steckt. Wenn – wie in wenigen Ausnahmen – Kreise die Finanzierung der gemeindlichen Fachkräfte übernehmen, ist deren Steuerungsinteresse und ihr Einfluss entsprechend größer, so dass die Wirksamkeitsdialoge dann auch anders aussehen.

Die Aufgaben der Kreisjugendämter im Bereich der Entwicklung von Wirksamkeitsdialogen liegen schwerpunktmäßig in der Moderation der Prozesse. Besonders interessant erschien in der Auswertung die Entwicklung in einem Kreis, der Kommunen innerhalb des Kreisgebietes mit eigenem Jugendamt bei der Durchführung ihres Wirksamkeitsdialogs unterstützt (vgl. dazu Stadt D im Abschnitt Kleine Kommunen).

4. Bausteine eines kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogs

4.1 Einrichtungsebene

4.1.1 Berichtswesen

In vielen Kommunen in Nordrhein-Westfalen gehört inzwischen ein Berichtswesen für die Offene Kinder- und Jugendarbeit zum Qualitätsstandard. Nicht zuletzt hatte die Einführung des quantitativen Berichtswesens im Rahmen des Wirksamkeitsdialogs auf Landesebene eine wichtige Funktion für das kommunale Berichtswesen, d. h. auch wegen der Notwendigkeit, sich an dem landesweiten Berichtswesen beteiligen zu müssen, haben viele Kommunen ein Berichtswesen entwickelt, um so die Daten für den Landesbericht ohne großen Aufwand zur Verfügung stellen zu können. Damit stehen vielen Kommunen erhebliche Datengrundlagen zur Verfügung, die entsprechend genutzt werden können.

Auf der Ebene von Einrichtungen und Trägern kann man konstatieren, dass der früher weit verbreitete Widerstand, z. B. gegenüber Zählung von Besuchern, weitgehend abgebaut ist. Viele Fachkräfte haben verstanden, dass auch quantitative Daten die Qualitäten der Offenen Kinder- und Jugendarbeit darstellen. Andererseits muss festgestellt werden, dass das Berichtswesen immer noch bei vielen Einrichtungen als große Belastung empfunden wird und es deshalb entscheidend für die Akzeptanz ist, wie z. B. Besucherzählungen vorgenommen werden, ob dies täglich kontinuierlich erfolgt oder an bestimmten Wochen im Jahr, ob die Zählung PC-unterstützt ist und relativ einfach organisiert werden kann oder ob umständliche Listen geführt werden müssen.

Da es auch vor der Einführung von Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen Verfahren der Berichterstattung gegeben hat, gehen einige Kommunen den Weg, diese Verfahren, z. B. Verwendungsnachweise oder Sachberichte, auf Grund der Anforderungen von Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen entsprechend zu verändern, um damit altbekannte Instrumente in neuer Form anwenden zu können. Damit wird die Akzeptanz bei Einrichtungen und Fachkräften deutlich erhöht, weil so der Eindruck entsteht, dass vorhandene Verfahren durch neue ergänzt und nicht abgelöst werden. Insofern verbergen sich hinter den „alten“ Begriffen wie Verwendungsbericht und Jahresbericht in zahlreichen Kommunen moderne Instrumente eines quantitativen und qualitativen Berichtswesens.

Im Einzelnen hat die Analyse des Berichtswesens in den untersuchten Kommunen ergeben, dass sich in etwa folgende Vorgehensweisen bzw. Varianten unterscheiden lassen:

- Jährliche Verwendungsberichte (d. h. einschließlich Finanzmittelverwendung) auf der Basis einer vorgegebenen strukturierten Gliederung. Neben quantitativen Daten werden begrenzt auch qualitative Daten abgefragt.
- Regelmäßige und zeitnahe EDV-gestützte Datenerhebungen bzw. Tagesprotokolle; die Auswertung dieser Daten ist Teil des Jahresberichts.
- Ein auf vorhandenen Produkt- und Leistungsbeschreibungen aufsetzendes Berichtswesen.
- Ein Berichtswesen, das die Berichtspflicht gegenüber der landesweiten Strukturdatenerhebung bedient; ein qualitatives Berichtswesen ist zum Teil in Vorbereitung.
- Ein quantitatives Berichtswesen und davon noch getrennt ein Qualitäts- oder Sachbericht, den es oft schon vor Einführung eines Berichtswesens gab.
- Qualitätsberichte als Instrument zur Integration qualitativer und quantitativer Daten.

Wie das Berichtswesen entwickelt wurde, hängt im Kern wenig mit der Größe der Kommune zusammen, d. h. die Varianten finden sich sowohl in kleinen wie in großen Kommunen. Das Problem der Größe stellt sich im Wesentlichen erst auf der Ebene der Auswertung und Darstellung der Ergebnisse auf gesamtstädtischer Ebene. Während sich in der Kleinstadt jede Einrichtung einzeln abbilden lässt und in der Mittelstadt bzw. im Kreis die Zahl der Einrichtungen noch relativ überschaubar bleibt (15 bis 20) ist die Großstadtsituation von einer Vielzahl von Einrichtungen geprägt, deren Daten in ihrer Fülle nur bedingt darstellbar sind.

Fast alle Kommunen orientieren sich im quantitativen Berichtswesen an der auch in der Strukturdatenerhebung des Landes angewendeten Gliederung mit den Dimensionen: Finanzen, Angebote, Personal und Besucher/innen, wobei die Berichterstattung zu den Finanzen zum Teil noch getrennt über die so genannten Verwendungsnachweise erfolgt. Aber anders als im landesweiten Berichtswesen werden in den Kommunen in der Regel die Angebote inhaltlich weiter differenziert (z. B. schulbezogenen Angebote, kreative Angebote etc). Allerdings kreiert hier jede Kommune eine eigene Differenzierung mit bis zu 15 einzelnen Angeboten, die einen Vergleich der Kommunen untereinander nicht möglich machen. In einigen Kommunen berichten die Einrichtungen nur, welche Angebote aus der vorgegebenen Klassifikation von ihnen gemacht werden, während in anderen Kommunen die Einrichtungen gefordert sind, bei den unterschiedlichen Angeboten auch die dafür aufgewendeten Stunden zuzuordnen. Nur in Ausnahmefällen werden die Angebote auch danach quantifiziert, wie viele Besucher/innen oder Teilnehmer/innen diese jeweils genutzt haben.

Die grundsätzliche Ausrichtung von Wirksamkeitsdialogen entweder mehr in Richtung Planungs- bzw. Steuerungsorientierung oder mehr in Richtung Qualitätssicherung wirkt sich auch auf die Entwicklung und Ausrichtung des Berichtswesens aus. Dort wo Steuerungsaspekte im Vordergrund stehen, finden wir ein ausgearbeitetes quantitatives Berichtswesen mit differenzierten Daten. Auch im Bereich der qualitativen Angaben sind steuerungsorientierte Wirksamkeitsdialoge darauf angelegt, z. B. Zielformulierungen und Schwerpunktbildungen von Einrichtungen zeitnah zu diskutieren, so dass dort zum Teil mit Halbjahresberichten gearbeitet wird. Liegt die Orientierung eher im Bereich der Qualitätssicherung, so ist auch das Berichtswesen stärker qualitativ orientiert.

Auf Grund der Komplexität der Entwicklung kommunaler Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge ist eine deutliche Einrichtungszentriertheit zu beobachten, die sich z. B. auch im Berichtswesen dadurch ergibt, dass Einrichtungen quantitative Daten über Besucher/innen, Fachkräfte etc. zur Verfügung stellen können. In der Praxis der Offenen Kinder- und Jugendarbeit haben sich in den letzten Jahren allerdings zahlreiche Ansätze einer mobilen, einrichtungsübergreifenden Arbeit entwickelt, die stark bedarfsorientiert, aber schwer in ein quantitatives Berichtswesen zu integrieren sind. Es besteht deshalb der Anspruch, nach der Entwicklung eines einrichtungsbezogenen Berichtswesens solche Projekte in kommunale Wirksamkeitsdialoge zu integrieren und dazu ein entsprechendes Berichtswesen zu schaffen.

Grundsätzlich stellt sich immer die gleiche Frage: Wer benötigt welche Daten wozu, was ist auf Einrichtungsebene wichtig, was auf der Sozialraumebene für Steuerungs- und Moderationsgruppen, was für die Jugendhilfeplanung, die Fachabteilung, die Träger und schließlich die Politik? Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen deutlich, dass allein die Tatsache des Vorhandenseins von Daten noch keinen Wirksamkeitsdialog in Gang bringt, erst deren Interpretation, der Dialog zwischen Einrichtungen und Politik macht aus den Daten Informationen über Wirkungen und Qualitäten, die interpretiert und ausgetauscht werden müssen.

4.1.2 Selbstevaluation als Teil der Qualitätsentwicklungen der Einrichtungen

In kaum einem anderen Baustein kommunaler Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge zeigen sich die Schwierigkeiten der Einführung von Verfahren so wie in dem Baustein Selbstevaluation als Teil der Qualitätsentwicklung von Einrichtungen.

Die schon vor Einrichtung des Wirksamkeitsdialogs im Rahmen der Qualitätsdebatte diskutierten Verfahren von Selbstevaluation (vgl. von Spiegel 2000, Projektgruppe WANJA 2000) sind elaboriert und detailliert ausgeführt, in der Praxis allerdings kaum auffindbar. Im Rahmen dieser Studie konnten wir lediglich zwei Beispiele finden, die annähernd den Ansprüchen dieser Verfahren genügen können, insbesondere im Hinblick auf die methodische Vielfalt und die notwendige Trennung der unterschiedlichen Schritte im Verfahren einer Selbstevaluation.

Das Beispiel der Stadt C (Mittelstädte) zeigt, wie mit entsprechender Unterstützung auch Verfahren einer vereinfachten Selbstevaluation, die zu einer Qualifizierung der Einrichtungen führen, durchgeführt werden können.

Demgegenüber gibt es zahlreiche Beispiele, in denen Projekte der Selbstevaluation z. B. im Rahmen eines Berichtswesens einfach abgefragt werden, ohne nach der qualitativen Güte zu fragen. In einigen Kommunen werden zwar Projekte der Selbstevaluation von den Einrichtungen gefordert, die im Qualitätsbericht dokumentiert werden müssen, dazu werden aber weder fachliche Grundlagen geliefert, noch fachliche Begleitungen, Beratungen etc. angeboten.

Aus diesen Befunden ergeben sich u. a. kritische Anfragen an Modellprojekte, wissenschaftliche Begleitungen und Forschungsprojekte, die die Arbeit der Einrichtungen zum Teil mit hohem Aufwand über eine gewisse Zeit begleiten, die Hoffnung hegen, dass die intendierten Verfahren sich dann verselbständigen und in der Praxis entsprechend adaptiert werden. Dabei wird leicht übersehen, dass bei solchen Modellprojekten und wissenschaftlichen Begleitungen besondere Bedingungen gegeben sind (z. B. in der Regel hoch motivierte Einrichtungen, qualifizierte Beratung und Begleitung). Es stellt sich somit die Frage, wie eine besonders qualifizierte Entwicklung etwa im Bereich der Selbstevaluation aus einem Modellprojekt dann auf eine große Zahl von Einrichtungen transferiert werden kann, die über keine oder nur im Vergleich zum Modellprojekt sehr mäßige Unterstützung verfügen können.

Offensichtlich müssen bei der Einführung von Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen wissenschaftliche Verfahren entsprechend vereinfacht werden können, so dass sie für die Praxis nutzbar sind und die Einrichtungen nicht überfordert werden. Es reicht auf keinen Fall aus, Instrumente wie die Selbstevaluation qua Verfahren quasi anzuordnen, ohne den Einrichtungen entsprechenden Support zu geben. Die Einführung von Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen bedeutet auch die Etablierung von Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten auf allen Ebenen. Nicht mehr die individuelle Fortbildung, die zum Teil ohne Auswirkungen auf Einrichtungen und Kommunen blieb, sondern Fort- und Weiterbildung für Teams, für Moderator/innen, für Qualifizierungen zur Selbstevaluation etc. sind erforderlich und tragen zu einer wirklichen Qualifizierung des gesamten Systems bei.

Eine große Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Konzeptentwicklung. Die Weiterentwicklung ihrer Konzepte, z. B. in Richtung einer sozialräumlichen Orientierung (s. Kasten) ist eine permanente Aufgabe von Einrichtungen und Projekten der Offenen Kinder- und Jugendarbeit und gleichzeitig eine gute Grundlage für die Selbstevaluation.

Eine Konzeption, die an den Bedarfen der Kinder und Jugendlichen im Sozialraum orientiert ist, benötigt als Grundlage eine detaillierte Lebensweltanalyse, um darauf aufbauend Anforderungen, Ziele und Aufgaben der Kinder- und Jugendarbeit entwickeln zu können. In der sozialräumlichen Konzeptentwicklung (Deinet 1999) ist die Ebene des Sozialraums/der Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen Grundlage für die Maßnahmeplanung und -konzipierung, die Formulierung von Zielen sowie die Entwicklung von Schwerpunkten für einzelne Einrichtungen, bzw. für Einrichtungen und Projekte in einem Sozialraum.

Schritte einer sozialräumlichen Konzeptentwicklung sind:

- 1 eine Sozialraum- und Lebensweltanalyse als Basis einer Bedarfsermittlung und Zielbestimmung,
- 2 die Analyse der Kinder- und Jugendarbeit als Aneignungsraum, die Sicht von Kindern und Jugendlichen; Ressourcen der Einrichtungen etc.,
- 3 die Entwicklung von Schwerpunkten und konzeptionellen Differenzierungen,
- 4 eine Konzeptevaluation als kontinuierlicher Prozess, wobei die Methoden der Analyse auch zur Evaluation eingesetzt werden.

Auf einem subjektorientierten Verständnis aufbauend, versucht eine sozialräumliche Konzeptentwicklung Einblicke in die unterschiedlichen Lebenswelten und Sozialräume von Kindern, Jugendlichen, Mädchen und Jungen verschiedenen Cliques usw. zu erhalten. Qualitative Methoden einer Lebensweltanalyse ermöglichen die erforderlichen differenzierten Einblicke. Die folgenden Methoden werden von Richard Krisch ausführlich beschrieben (Krisch 2002): Durch die Anwendung unterschiedlicher Methoden - interpretiert auch unter der Zuhilfenahme quantitativer sozialstruktureller Daten - ergeben sich Anforderungen an die Jugendarbeit, die zu Zielen umformuliert werden können, die an die Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen anschließen.

Der Begriff der Lebensweltanalyse wird in diesem qualitativen Verständnis als „Gegenbegriff“ zu einer rein formalen, quantitativen Sozialraumanalyse verstanden. Eine qualitative, sozialräumlich orientierte Kinder- und Jugendarbeit verfügt über ein methodisches Repertoire, um die Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen zu erkunden und daraus Anforderungen nicht nur für die eigene Arbeit zu gewinnen. Sozialraum- und Lebensweltanalyse werden als Basis einer Bedarfsermittlung und Zielbestimmung betrieben und unterstützen damit auch eine sozialraumorientierte Jugendhilfeplanung.

Neben der Verwendung von statistischem Material zur Bevölkerungsstruktur und anderer relevanter Daten des jeweiligen Sozialraums werden in einer Lebensweltanalyse qualitative Methoden aus dem Reservoir der empirischen Sozialforschung im Rahmen einer "kleinen" Feldforschung eingesetzt. Teilweise können auch Methoden der Jugendhilfeplanung oder aber Aktionsformen der Jugendarbeit selbst eingesetzt werden (z. B. Videostreifzüge). Die Anwendung solcher Methoden soll helfen, Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen besser zu erfassen und die in der Praxis immer noch vorhandene Einrichtungsbezogenheit zu überwinden. Diese Methoden lehnen sich zum Teil an qualitative ethnografische oder biografische Forschungsmethoden an und versuchen, diese für die Praxis der Jugendarbeit anwendbar zu machen.

Die Ergebnisse der Methoden können dann im Rahmen einer Konzeptentwicklung genutzt werden. Damit kann eine sozialräumlich orientierte Sozialpädagogik ein Methodenrepertoire und eine Kompetenz zum Verstehen der Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen einbringen, das weit über die klassischen „Betreuungsfunktionen“ hinausgeht und sich somit zu einem wichtigen Bestandteil einer gemeinwesen- und lebensweltorientierten Jugendhilfe weiterentwickeln.

Die Möglichkeiten der konzeptionellen Differenzierung einer Einrichtung sind von deren sozial-

räumlicher Qualität und Möglichkeit abhängig. Hier spielen verschiedenste Faktoren eine Rolle: Räumliche Strukturen, wie die Größe und Ausstattung einer Einrichtung, die Möglichkeiten, Räume (auch im Laufe eines Tages) zu verändern, die „Offenheit“ des Eingangsbereiches oder die Gelegenheit, verschiedene Zugangsmöglichkeiten zu schaffen etc., bestimmen die Aneignungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen und beeinflussen deren Zugang. Ebenso spielen natürlich die Öffnungszeiten und damit verbunden, finanzielle und personelle Ressourcen eine bedeutende Rolle.

Die Kommunen sind gefragt, wie sie die Konzeptentwicklung und Selbstevaluation der Einrichtungen und Projekte unterstützen können, welche Personalressourcen (Jugendpfleger/innen, Berater/innen etc.) dazu zur Verfügung stehen, welcher Fortbildungsbedarf sich ergibt und wie diese Ebene nachhaltig qualifiziert werden kann. Auf der Einrichtungsebene ergeben sich im Rahmen der Konzeptentwicklung weitere Themen der Organisations- und Teamentwicklung, die bis hin zur Notwendigkeit von Supervision, Organisationsentwicklung, Personalmanagement etc. gehen. Einrichtungen und Projekte, die auf diesen Ebenen entwickelt sind, können sich an einem kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialog aktiv beteiligen und werden diesen auch als Gewinn sehen.

4.1.3 Zielvereinbarungen, Jahresschwerpunkte

Kontrakte und Vereinbarungen über Ziele und Schwerpunkte, die von den Einrichtungen bearbeitet werden sollen, sind ein Hauptelement der Steuerung im Rahmen kommunaler Wirksamkeits- und Qualitätsdialoge auf der Einrichtungsebene. Zielvereinbarungen sind auch wesentlicher Bestandteil des in vielen Verwaltungen über neue Steuerungsmodelle eingeführten Kontraktmanagements zwischen den einzelnen Ebenen der Verwaltung und Politik. Auch wenn die anfängliche Euphorie bei der Einführung neuer Steuerungsmodelle inzwischen verflogen ist, gehören Produkt- und Leistungsbeschreibungen sowie Controllingverfahren als Grundlage eines Kontraktmanagements und der Evaluation zum Standard von Institutionen und Bereichen der sozialen Arbeit, etwa den Hilfen zur Erziehung.

Einerseits kann festgestellt werden, dass es mittlerweile weit verbreitet ist, Konzepte zu entwickeln und operationalisierbare Ziele zu formulieren bzw. Jahresschwerpunkte zu setzen. Den meisten Einrichtungen steht dies heute als Standard zur Verfügung. Dennoch gibt es hier zahlreiche Probleme bei der Handhabung des Instruments. So werden immer wieder Ziele formuliert, die redundant und wenig nachvollziehbar sind und wenig mit Wirkungen auf der Ebene der Kinder und Jugendlichen zu tun haben. Zum Beispiel kann das von einer Einrichtung formulierte Ziel der „besseren Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit“ wohl nur als begleitende Zielsetzung gesehen werden, um konkretere Wirkungen bei Kindern und Jugendlichen zu erreichen. Ein Problem ist auch die Operationalisierung von Zielen, damit die Zielerreichung überprüft werden kann. Hier dürfte eine Rolle spielen, dass viele Fachkräfte für eine solche Tätigkeit nicht ausreichend qualifiziert sind.

Im Einzelnen hat die Analyse des Vorgehens in den untersuchten Kommunen ergeben, dass sich in etwa folgende Varianten unterscheiden lassen:

- Ziele sind Teil der Konzeption der Einrichtung. Sie werden eher allgemein formuliert und ändern sich gegebenenfalls erst mit einer Änderung der Konzeption.
- Im Jahresbericht der Einrichtungen werden Jahresziele für den Berichtszeitraum und Jahresziel für das kommende Jahr formuliert.

- Ziele werden auf Ebene der Angebote formuliert und Kriterien zur Überprüfung der Zielerreichung erarbeitet.
- Ziele sind Leistungsvereinbarungen, die über einen längeren Zeitraum abgeschlossen, aber in halbjährlichen Planungsgesprächen aktualisiert und auch dann jeweils wieder schriftlich festgehalten werden.
- In Zielanalysen werden Ziele in verschiedenen Dimensionen differenziert und operationalisiert.

Wie detailliert auf Einrichtungsebene Zielvereinbarungen getroffen werden, hat ebenfalls grundsätzlich wenig mit der Größe einer Kommune zu tun. Die Größe ist aber entscheidend, inwieweit z. B. Zielvereinbarungen mit einzelnen Einrichtungen auf kommunaler Ebene noch kommuniziert werden können, oder, wie dies in den großen Kommunen zum Teil üblich ist, Kontrakte nur noch mit Trägergruppen oder für ganze Sozialräume abzuschließen, ohne die einzelne Einrichtung in den Blick zu nehmen.

Für die Einrichtungen und Projekte bewirken Zielvereinbarungen einen ständigen Prozess, sich mit intendierten Wirkungen und deren Bewertung auseinander setzen zu müssen, sich entsprechende Instrumente anzueignen und insgesamt zielorientierter zu arbeiten. Operationalisierte Ziele sind Grundlage jeder Evaluation, insofern sind die beschriebenen Probleme mit der Methode der Selbstevaluation auch Ausdruck einer Entwicklung des Feldes, die in vielen Bereichen erst am Anfang steht.

Dabei sind Zielvereinbarungen das wesentliche Steuerungselement im Wirksamkeitsdialog. Dieses Instrument wird auf den verschiedenen Ebenen eingesetzt und bezieht sich nicht nur auf die Einrichtungsebene. Nur durch die vertragliche Vereinbarung und die damit verbundene Sicherheit der Ressourcen über mehrere Jahre konnte eine Planungssicherheit erreicht werden, die die Träger und Einrichtungen dann auch in die Lage versetzt, sich auf Verfahren und Bausteine einer Qualitätsentwicklung und Evaluation einzulassen, ohne direkte Auswirkungen auf die Förderung fürchten zu müssen. Solche Moratorien und mehrjährigen Kontrakte bilden in zahlreichen Kommunen den strategischen Hintergrund, auf dem die Einführung von Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen überhaupt nur möglich war.

Wie im Folgenden dargestellt, sind Zielsetzungen und Zielvereinbarungen wesentliche Bestandteile der Rückmeldegespräche mit den Einrichtungen, sowohl im Sinne einer Überprüfung vorhandener Ziele, als auch im Sinne einer Formulierung neuer Bedarfe und entsprechender Zielsetzungen für Einrichtungen und Projekte.

4.2 Dialogebene

4.2.1 Rückmeldungen an Einrichtungen und Träger

Gespräche zur Rückmeldung an Einrichtungen und Träger sind elementare Baustein erfolgreicher Wirksamkeitsdialoge. Bei den untersuchten Kommunen verzichteten nur drei Kommunen auf regelmäßige und strukturierte Rückmeldegespräche. Hinsichtlich der Form lassen sich in etwa drei Varianten unterscheiden:

- das Jugendamt führt einzelne Gespräche mit der Einrichtung
- die Rückmeldung an die einzelne Einrichtung ist Teil kollegialer Diskurse, an dem sich alle Einrichtungen bzw. deren Fachkräfte beteiligen
- die Rückmeldung erfolgt durch die Moderationsgruppe

Die Diskussion und Interpretation der Ergebnisse des Berichtswesens sind wesentlicher Bestandteil der meisten Rückmeldegespräche. Zum Teil geht es auch um Vergleiche zu anderen Einrichtungen im Sozialraum oder der Gesamtstadt.

Dem Blick zurück folgt ein Blick nach vorn, d. h. in einigen Kommunen beziehen sich die Gespräche im zweiten Schritt auf Zielformulierungen, die in Halbjahresberichten, Planungen, Qualitäts- und Jahresberichten formuliert worden sind und einerseits in den Feedback-Gesprächen evaluiert und andererseits auf Grund veränderter Bedarfe usw. im Sinne einer Planung neu formuliert werden. Die so gemeinsam formulierten Schwerpunktziele für das nächste halbe oder ganze Jahr werden dann zum Teil Bestandteile des Kontraktmanagements bzw. der Förderverträge für den nächsten Förderzeitraum. Demgegenüber stehen andere Kommunen, wo solche Rückmeldegespräche relativ offen geführt werden, ohne dass sie Bestandteil konkreter Leistungs- und Zielvereinbarungen werden.

Auch hinsichtlich der Rückmeldegespräche zeigen sich keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen kleineren oder größeren Kommunen bzw. Landkreisen. In Kreisen und Großstädten besteht allerdings ein erhebliches Problem darin, die notwendigen personellen Ressourcen für die große Zahl von Rückmeldegesprächen zur Verfügung zu stellen, weshalb z. B. eine Großstadt auf einen zweijährigen Rhythmus umgestellt hat.

Alle Jugendämter betonen die Bedeutung der Rückmeldegespräche für die Einrichtungen, aber auch für die Moderations-/Steuerungsgruppen und die Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge insgesamt; einige Kommunen sprechen davon, dass die Rückmeldegespräche der zentrale Punkt der Wirksamkeitsdialoge seien. Die mit solchen Rückmeldegesprächen verbundenen Effekte werden positiv eingeschätzt. Die Einrichtungen haben das Gefühl, dass ihre Berichte und Daten auch tatsächlich gelesen und ausgewertet werden, dass sie eine Rückmeldung erfahren und dass man sich mit ihrer Situation beschäftigt. Solche Gespräche haben dann zum Teil auch Beratungen zur Folge, bzw. Hilfestellungen bei Konzeptentwicklungen u. ä.

Die meisten Jugendämter, die Erfahrungen mit solchen Gesprächen haben, berichten aber auch, dass diese im ersten Jahr sehr zögerlich und zum Teil in einer schwierigen Atmosphäre geführt werden mussten. Erst allmählich entwickelte sich bei den Einrichtungen das Gefühl, ein offenes Gespräch führen zu können. Erleichternd wirkte sich aus, wenn auf Seiten der Politik klargestellt wurde, dass solche Gespräche keine sofortigen Wirkungen hinsichtlich der finanziellen Förderung haben werden. Dennoch – so die Einschätzung der Jugendämter – können hier Steuerungsaspekte tatsächlich umgesetzt werden, sozialräumliche Bedarfe angemeldet und Schwerpunkte und Zielsetzungen entsprechend verändert werden.

4.2.2 Steuerung des gesamten Prozesses, Moderations- und Dialoggruppen, Einbeziehung der freien Träger

Hinsichtlich der Steuerung des Wirksamkeitsdialogs lassen sich zwischen den untersuchten Kommunen deutliche Unterschiede erkennen. Keineswegs alle untersuchten kommunalen Wirksamkeitsdialoge haben zur Steuerung des Gesamtprozesses eine so genannte Moderations- oder Dialoggruppe eingesetzt, die sich durch die Beteiligung der Mitarbeiter/innen der Einrichtungen und der freien Träger auszeichnet.

Ein Teil der Kommunen verzichtet auf eine Moderationsgruppe, weil sie die Aufgabe der Steuerung allein bei der Politik und beim öffentlichen Träger verankert sieht. Solche Wirksamkeitsdialoge haben in erster Linie im Bezug auf die einzelne Einrichtung einen dialogischen Charakter und entsprechen sonst eher dem Typus, der von der Projektgruppe WANJA mit dem Zitat: „Der

öffentliche Träger plant und steuert ...“ charakterisiert wurde. In einer Kommune wird deswegen vom Planungs- und Wirksamkeitsdialog gesprochen.

Aber auch Kommunen, die stark auf eine Qualitätssicherung der Einrichtungen orientiert sind, verzichten auf eine Steuerungsgruppe. Hier gibt es zum Teil verbindlich arbeitende Arbeitskreise aus Fachkräften aller Einrichtungen, die in erster Linie den Qualitätsdialog untereinander führen und nur sehr begrenzt Steuerungsfunktionen übernehmen. Die Jugendpflege hat in der Regel eine moderierende Funktion.

Dort wo eine Moderationsgruppe als Steuerungsgruppe eingerichtet wurde, hat sie die Dynamik des Dialogs befördert, weil die notwendige Scharnierfunktion zwischen der Einrichtungs- und der kommunal-/jugendpolitischen Ebene ausgefüllt wurde. Die Besetzung kann jedoch ebenso unterschiedlich sein wie deren konkrete Funktion.

Typisch für alle Moderations- und Steuerungsgruppen ist die Beteiligung der Fachkräfte aus Einrichtungen der freien Träger und der Kommune, der Beratungsebene (z. B. Jugendreferenten, Jugendpfleger), der Jugendhilfeplanung und der Abteilungsleitung. In zwei Kommunen sind auch Vertreter der Politik Mitglieder der Moderations- und Steuerungsgruppe, wobei Erfahrungen abgewartet werden müssen, ob sich diese Vermischung der Fachebene und der politischen Ebene bewähren wird.

In den Moderations- und Steuerungsgruppen werden die für die Kommunikation mit der kommunal-/jugendpolitischen Ebene wichtigen Gesamtberichte der OKJA beraten und formuliert. Sie übernehmen die Auswertung des Berichtswesens und der Qualitätsberichte bis hin zur kriteriengeleiteten Bewertung der einzelnen Berichte und die Planung bzw. auch Durchführung der Rückmeldegespräche. In einer Kommune kann es also durchaus vorkommen, dass in einem Rückmeldegespräch mit der Einrichtung des öffentlichen Trägers ein/e Vertreter/in eines freien Trägers die Moderationsgruppe vertritt.

Im Unterschied zu Trägerkonferenzen oder anderen größeren Gremien sind Moderations- und Steuerungsgruppen kleiner, überschaubarer und damit handlungsfähiger. Es kann aber durchaus auch zu Konflikten zwischen großer Beteiligung versus Effektivität in den Steuerungsgruppen kommen.

Die große Chance der Moderations- und Steuerungsgruppen liegt in der breiten Beteiligung und der höheren Akzeptanz, wenn es gelingt, die Mitarbeiter/innen und die freien Träger frühzeitig in Steuerungsgruppen einzubeziehen und damit auch in die Verantwortung hinein zunehmen. Auch wenn die Einrichtung einer solchen Gruppe mit seiner Scharnierfunktion ein herausragendes Instrument des Wirksamkeitsdialogs ist, können auch anders gesteuerte Wirksamkeitsdialoge eine Dynamik entfalten, wenn andere Bausteine entsprechend ausgebaut sind.

4.2.3 Rolle und Funktion der Jugendhilfeplanung/Fachabteilung

Im Idealfall werden Wirksamkeitsdialoge von der Fachabteilung des Jugendamtes, der Jugendhilfeplanung und den kommunalen Einrichtungen gemeinsam getragen, deren Vertreter/innen bilden dann den Kern der Moderations- und Steuerungsgruppe auf Seiten des öffentlichen Trägers. Dabei ergeben sich naturgemäß deutliche Unterschiede je nach Größe der Kommune.

Kleine Kommunen haben in der Regel keine eigene Jugendhilfeplanung, bzw. wird diese in Personalunion z. B. durch die Jugendpflege oder die Amtsleitung wahrgenommen. In vielen mittel-

großen Kommunen und Kreisen gibt es eine eigenständige Jugendhilfeplanung, insofern ist eine Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfeplanung und Fachabteilung als gute Voraussetzung für die Entwicklung von Wirksamkeitsdialogen gegeben. Hier wirkt eher die unterschiedliche personelle Ausstattung der Jugendhilfeplanung, die es nicht in jedem Fall ermöglicht, dass sich die Jugendhilfeplanung kontinuierlich am Wirksamkeitsdialog beteiligt.

Fachlich angemessen erscheinen Lösungen, in denen die Jugendhilfeplanung den Prozess mit aufgebaut, danach die Beteiligung reduziert, aber z. B. Mitglied der Moderationsgruppe bleibt und die entsprechenden Daten zur Verfügung stellt.

Dagegen erscheint die Situation in Großstädten nicht unproblematisch, denn dort ist die Jugendhilfeplanung häufig aufgeteilt zwischen einer zentralen Planung bei der Amtsleitung und einer bereichsbezogenen Planung in den einzelnen Abteilungen der Jugendhilfe. Nicht nur in Großstädten wird der Aufbau von Wirksamkeitsdialogen auch überlagert durch andere gesamtstädtische Prozesse der Jugendhilfe, etwa einer Sozialraumorientierung bei den Hilfen zur Erziehung und der Dezentralisierung zentrale Aufgaben.

Aus Sicht der Jugendhilfeplanung ist der Bereich der Offenen Kinder- und Jugendarbeit mit einem entwickelten Wirksamkeitsdialog sehr viel besser in gesamtstädtische Steuerungsprozesse zu integrieren. Allerdings wurde in Gesprächen mit Planern auch deutlich, dass die intensive Mitarbeit der Jugendhilfeplanung bei der Entwicklung von Wirksamkeitsdialogen zum Teil ambivalent beurteilt wird. Aus der Beteiligung ergeben sich Ansprüche, die mit der normalen Personalausstattung oft nicht zu gewährleisten sind, etwa durch die Mitarbeit an in Großstädten vielfach durchgeführten sozialräumlichen Dialogen und Stadtteilkonferenzen. Eine Empfehlung könnte hier sein, dass sich die Jugendhilfeplanung nicht zu sehr in das operative Geschäft der einzelnen Fachbereiche und Fachabteilungen einbeziehen lassen sollte, sondern mehr auf der Ebene des strategischen Managements und der Politikberatung präsent ist.

Abgesehen von den institutionellen und organisatorischen Problemen der Beteiligung der Jugendhilfeplanung an Wirksamkeitsdialogen hat diese inhaltlich eine besondere Bedeutung, die grundsätzlich aber auch von der Fachabteilung übernommen werden kann. Eine sozialräumlich orientierte kommunale Jugendhilfeplanung ermittelt die Datengrundlage für sozialräumliche Planungen, kann Bedarfe ermitteln und formulieren und diese an die Offene Kinder- und Jugendarbeit im Rahmen von Wirksamkeitsdialogen weitergeben. Damit trägt sie wesentlich zur Entwicklung einer bedarfsorientierten Dynamik bei. Das Problem der Einrichtungszentriertheit und einer zu starken Orientierung an aktuellen Besucherinnen und Besuchern von Einrichtungen und Projekten wird durch den sozialräumlichen Blick einer Jugendhilfeplanung erweitert, die auf der Grundlage sozialräumlicher Daten Bedarfe feststellt und formuliert, die aus Einrichtungssicht nicht zwangsläufig gesehen werden müssen. Auf der Ebene einzelner Sozialräume kann es dabei um einzelne Gruppen, Wohnquartiere, Institutionen wie Schulen oder den öffentlichen Raum gehen, in denen die Jugendhilfeplanung durch eigene Erkenntnis oder die Hinweise aus anderen Bereichen (z. B. Hilfen zur Erziehung) Bedarfe sieht und daraus Ansprüche an die Offene Kinder- und Jugendarbeit und deren Einrichtungen formuliert.

Auf der gesamtstädtischen Ebene vergleicht eine sozialräumlich orientierte Jugendhilfeplanung die Bedarfe unterschiedlicher Sozialräume miteinander und kann so auch gesamtstädtische Defizite ausmachen, die aus der Sicht der einzelnen Sozialräume nicht gesehen werden können. Diese in der Fachdiskussion nicht unumstrittene Orientierung bis hin zur Bildung von Sozialraumbudgets kann wesentlichen Einfluss, z. B. auf die Neuplanung von Einrichtungen, haben, wenn bestimmte Sozialräume unterversorgt sind. Vielfach sind die Angebote der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, die sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt haben, heute nicht mehr bedarfsgerecht, weil sich Sozialräume verändert haben. Daraus kann sich durchaus eine brisante Dynamik

aus der Sicht einer sozialräumlich orientierten Jugendhilfeplanung auf die Offene Kinder- und Jugendarbeit und deren Struktur ergeben.

Der Einfluss einer sozialräumlichen Jugendhilfe auf den kommunalen Wirksamkeitsdialog hängt allerdings entscheidend davon ab, mit welcher Orientierung dieser verfolgt wird. Im Rahmen eines mehr steuerungsorientierten Dialogs ist es sicher eher möglich, auf Grund veränderter Bedarfe notwendige Entwicklungsprozesse der Offenen Kinder- und Jugendarbeit bis hin zur Verlagerung von Einrichtungen, Schließung bisheriger Standorte und Aufbau neuer Projekte anzustoßen. Wirksamkeitsdialoge, die sich stark auf die Qualitätsentwicklung in den Einrichtungen beziehen, laufen Gefahr, in der Wirkung zu strukturkonservativ zu sein, um solche Veränderungen möglich zu machen.

Zum Teil hat sich im Prozess der Wirksamkeitsdialoge ein Problem ergeben, dass mit den unterschiedlichen Rollen des kommunalen Jugendamts verbunden ist. Die Vertreter/innen treten als Planer, öffentlicher Träger, Anbieter, Berater und Förderer der Offenen Kinder- und Jugendarbeit auf. In einigen, insbesondere größeren Kommunen, werden deshalb Veränderungsprozesse in Gang gesetzt, um diese Rollendiffusion zu vermeiden und die Rollen stärker zu klären. In einer Großstadt wird beispielsweise eine organisationsinterne Trennung zwischen öffentlichem Träger und Anbieter vorgenommen.

Begleitet wird die Entwicklung des Wirksamkeitsdialogs durch größere jugendpolitische Veränderungen auf kommunaler Ebene, die in letzter Zeit dazu geführt haben, dass zahlreiche größere Kommunen ihre Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in freie Trägerschaft überführt haben. Für den Wirksamkeitsdialog ist diese Entwicklung nicht negativ zu sehen, weil sie eher zu einer Klärung der Rollen zwischen öffentlichem Träger, Planer, Förderer und Anbieter führt. Dennoch ist es auch von Vorteil, wenn zahlreiche Jugendämter eigene Einrichtungen vorhalten und diese dann u. U. in Form von Eigenbetrieben u. ä. verwalten.

4.3 Kommunale Ebene

4.3.1 Berichtswesen

In der Regel wird im Rahmen eines eingeführten Wirksamkeitsdialogs ein jährlicher Gesamtbericht über die Offene Kinder- und Jugendarbeit für den kommunalen Jugendhilfeausschuss erstellt. Die Form des Berichts ist in hohem Maße von der Größe der Kommune und damit von der Zahl der einbezogenen Einrichtungen abhängig. Bei wenigen Einrichtungen ist der Bericht vielfach so gestaltet, das er noch jede Einrichtung einzeln abbildet, zum Teil werden die Daten aus dem quantitativen Berichtswesen aggregiert dargestellt. In größeren Kommunen werden die Angaben aus den Einzelberichten zusammengefasst, zum Teil differenziert nach Angebotsbereichen. In einigen Kommunen ist auch die Darstellung der Ergebnisse des Dialogs mit den Einrichtungen Teil des Gesamtberichts.

In einigen Kommunen ist der Gesamtbericht Produkt der gemeinsamen Beratung in einer Moderations- und Steuerungsgruppe. Er ist damit Resultat einer Gesamteinschätzung im Rahmen eines dialogischen, trägerübergreifenden Verfahrens und hat insofern einen höheren Stellenwert im Wirksamkeitsdialog als dies bei einem reinen Verwaltungsbericht für den Jugendhilfeausschuss der Fall ist. In anderen Kommunen herrscht dagegen ein Verständnis vor, wonach es dem öffentlichen Träger als Planungsverantwortlichem obliegt, der Politik Bericht zu erstatten. Ein solches Verständnis wird zum Teil mit der starken Rolle der freien Träger im Jugendhilfeausschuss begründet, die die Verwaltung beauftragen, einen Bericht über die Offene Kinder- und Jugendarbeit zu erstellen. Grundsätzlich widerspricht es diesem Verständnis aber nicht, wenn ein solcher Be-

richt in einer Moderations- oder Steuerungsgruppe unter Einbeziehung der freien Träger formuliert wird. Ein dialogisches Verfahren wird die Beteiligung der freien Träger auf allen Ebenen fördern und wird deshalb von vielen Jugendämtern favorisiert.

Die Vertreter/innen der befragten Kommunen gehen überwiegend von positiven Resultaten einer regelmäßigen Berichterstattung gegenüber der Politik aus. Ähnlich wie auf der Dialogebene mit den Einrichtungen wird ein solcher Gesamtbericht oft verbunden mit einer grundsätzlichen jugendpolitischen Diskussion der Offenen Kinder- und Jugendarbeit und ihrer zukünftigen Orientierung. Allerdings sind nicht selten die Ausschüsse mit der Formulierung strategischer Ziele ähnlich überfordert wie die Einrichtungen mit der Formulierung ihrer Jahresziele. Andererseits gehört es zu einem dynamischen Gesamtprozess, wenn die Kommunalpolitik strategische Ziele formuliert, die dann entsprechend bearbeitet werden können.

Ein positiver Aspekt einer regelmäßigen Berichterstattung ist auch die dadurch entstandene Transparenz eines zum Teil bis dahin sehr unübersichtlichen Feldes. Transparenz erhöht die Legitimation dieses Bereichs der Jugendhilfe und die Offene Kinder- und Jugendarbeit kommt nicht mehr nur dann in das Blickfeld der politischen Gremien, wenn es z. B. Probleme in Einrichtungen gibt. Damit kann die OKJA an Entwicklungen anschließen, die in anderen Feldern der Jugendhilfe bereits Standard sind. In Einzelfällen berichten Kommunen und Kreise in diesem Zusammenhang über Beschlüsse zur mittel- und langfristigen, auch finanziellen Stabilisierung der OKJA.

Im Hinblick auf die Rolle und Bedeutung der AG 78 im Prozess der Wirksamkeitsdialoge konnten große Unterschiede festgestellt werden. Dies hängt nicht zuletzt von der Größe der Kommune ab. Großstädte haben zum Teil in allen Stadtbezirken eine AG 78 eingerichtet oder haben die AG 78 geteilt und verfügen über eine AG 78 nur für die Jugendförderung/Jugendarbeit.

4.3.2 Sozialräumliche Ebenen

Insbesondere in Landkreisen und mittleren und großen Kommunen stellt sich die Notwendigkeit, Dialogebenen auch unterhalb des Kreises bzw. der Kommune zu eröffnen. In Landkreisen geht es um den Einbezug der kreisangehörigen Gemeinden und in größeren Kommunen um die Berücksichtigung der unterschiedlichen Stadtbezirke und Sozialräume. In größeren Kommunen sind die Bezirksvertretungen auch deshalb von Bedeutung, weil sie zum Teil über eigene Budgets verfügen und von daher ein Interesse an der Steuerung des Feldes haben.

Die Einbeziehung der Bezirksvertretungen ist mit unterschiedlichen Erfahrungen verbunden. In einigen mittleren Kommunen wird diese Ebene intensiv in Wirksamkeitsdialoge einbezogen, in anderen spielt sie keine Rolle. In großen Städten erscheint die Bezirksebene als noch zu groß, weil sie zum Teil über 100.000 Einwohner umfasst und deshalb nicht als sozialraumorientierte Ebene zur Verfügung stehen kann. Aber auch da, wo unterhalb der Stadtbezirke Sozialräume definiert werden, gehen die Kommunen unterschiedlich vor. Eine große Kommune verfügt über eine sehr detaillierte Sozialraumorientierung mit mehr als 170 ausgewiesenen kleinen Sozialräumen für die auch sozialstrukturelle Daten zur Verfügung stehen, während andere sehr viel größere Sozialraumzuschnitte wählen.

Die Entwicklung von Wirksamkeitsdialogen trifft hier auf die in der Fachdebatte allgemein diskutierte Frage, wie die in den unterschiedlichen Bereichen der Jugendhilfe jeweils spezifisch diskutierte Sozialraumorientierung umgesetzt werden kann (s. Kasten). Dies sind hauptsächlich Fragen der Jugendhilfeplanung, die sich aber auch auf die Bereiche der Jugendhilfe auswirken und in einer Großstadt in NRW dazu führen, dass es für die unterschiedlichen Bereiche insgesamt vier verschiedene Sozialraumzuschnitte gibt, die eine Kommunikation und Kooperation naturgemäß

erheblich erschweren. Die sozialräumliche Entwicklung von Wirksamkeitsdialogen ist jedenfalls auch eine entscheidende Frage für die zukünftige Perspektive der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, die sich immer stärker mit Ansprüchen anderer Bereiche der Jugendhilfe, insbesondere der Hilfen zur Erziehung, auseinandersetzen muss.

Ein weiterer Aspekt, der für eine stärkere Sozialraumorientierung spricht, ist die notwendige Überwindung einer Einrichtungszentriertheit, so wie sie oben schon dargestellt wurde. Allerdings kann eine zu kleinteilige Sozialraumorientierung nicht auf Bedarfe eingehen, die sozialraumübergreifend entstehen, wenn etwa Jugendliche durch ihre gewachsene Mobilität ihre Wohnplätze verlassen und stadtweit oder regional agieren. Eine zu planerisch formalistische Festlegung von Sozialräumen verengt auch den Blick für die Gestaltung von Sozialräumen als subjektive Lebenswelten, wie sie typisch für die Entwicklung von Kinder und Jugendlichen ist.

Insgesamt findet in der deutschen Jugendhilfe ein Paradigmenwechsel von der Einzelfall- über die Zielgruppen- zu einer stärkeren Sozialraumorientierung statt. Dass dies nicht nur eine theoretische Diskussion ist, sieht man an zahlreichen Organisationsentwicklungsprozessen in Jugendämtern, die ihre sozialen Dienste regionalisieren, Sozialraumteams bilden bis hin zur Einstellung von Quartiersmanagern mit dem Auftrag, die Ressourcen in einem Quartier zu bündeln und neue Formen der sozialen Arbeit zu entwickeln.

Bei dieser Umorientierung in der Jugendhilfe spielt die Jugendhilfeplanung als Querschnittsaufgabe eine entscheidende Rolle. Viele Jugendämter in NRW haben die Definition von Sozialräumen als Planungsräume abgeschlossen und können heute sozialraumbezogene sozial-strukturelle Daten zur Verfügung stellen, die in die unterschiedlichen Planungsverfahren einfließen, z. B. bei der Planung der Offenen Ganztagsgrundschule. Grundlage für die Entwicklung des sozialräumlichen Planungsinstrumentariums ist eine Sozialraumanalyse, die zurzeit intensiv diskutiert und zu der zahlreiche Veröffentlichungen publiziert werden.

Ein weiterer Aspekt der Sozialraumorientierung ist die Verknüpfung mit bestimmten Finanzierungsformen (Stichwort: Sozialraumbudgetierung oder Sozialraumbudget). In der Praxis geht es nicht nur um die Festlegung von Sozialraumbudgets für bestimmte Stadtteile, sondern auch um die Bildung von Sozialraumteams, d. h. die Dezentralisierung von Dienstleistungen und die Regionalisierung der Hilfen zur Erziehung bis hin zur Bildung von Jugendhilfezentren als kleinen Einheiten, die stadtteilnah und bürgernah Leistungen der Jugendhilfe anbieten. Grundlage für die Definition von Sozialraumbudgets und die Organisation der Hilfen zur Erziehung in diesem Sinne ist auch hier eine differenzierte Sozialraumanalyse.

Eine weitere Wurzel für die gegenwärtige Sozialraumdebatte ist die Stadtentwicklung und insbesondere das damit verbundene Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ (vgl. www.soziale.stadt.de). Hier geht es darum, Sozialräume und Quartiere als Lebensräume zu stärken und Stadtentwicklung und soziale Arbeit zu verschränken. Im Zentrum stehen „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ und strukturschwache ländliche Regionen. Ziel der Projekte ist es, die Maßnahmen des Kinder- und Jugendplanes des Bundes zusammenzufassen und die Arbeit im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe in diesen Sozialräumen zu qualifizieren und weiterzuentwickeln.

Notwendig erscheint nicht zuletzt eine Klärung der Begriffe, da die Begriffe Sozialraumorientierung und Sozialraumanalyse nicht isoliert, sondern im Zusammenhang etwa mit der Lebensweltorientierung der Kinder- und Jugendhilfe gesehen werden müssen. Insbesondere in der Jugendhilfeplanung ist dagegen ein Begriff des Sozialraums dominant, der Sozialräume als Planungsräume

und sozialgeographisch begrenzt als Stadtteile, Dörfer, Regionen versteht, d. h. in einer Sozialraumanalyse werden die sozialstrukturellen Daten dieser begrenzten Räume erfasst, interpretiert und ausgewertet.

Neben diesem Begriff des Sozialraums existieren in der Diskussion zahlreiche andere, zum Teil synonym verwendete Begriffe, die oft unscharf und wenig klar benutzt werden: Quartier, Milieu, Lebenswelt usw. Insbesondere der Begriff der Lebenswelt deutet auf einen Aspekt der Sozialraumorientierung hin, der nicht auf eine administrative Planungsgröße reduziert werden kann, sondern individuelle subjektive Bezüge in den Vordergrund stellt. So hat Hans Thiersch (1998) in seinem Ansatz zur Lebensweltorientierung immer wieder auf die subjektive Sichtweise von sozialen Räumen hingewiesen. In dieser Tradition steht auch der Ansatz der sozialräumlichen Jugendarbeit: Dieser Ansatz, in der „Pädagogik des Jugendraums“ (Böhnisch/ Münchmeier 1990) grundgelegt, sieht Jugendarbeit als einen zentralen „Ort“ im Rahmen sozialräumlicher Zusammenhänge, in dem Kinder und Jugendliche aufwachsen und entwickelt entsprechend dieser, auf das Lebensumfeld bezogenen Bedürfnisse und Interessen der Zielgruppen adäquate und flexible Angebote. Offene Jugendarbeit versucht aber auch Kinder und Jugendliche bei der Erschließung und Aneignung öffentlicher Räume im Gemeinwesen zu fördern und zu unterstützen (Deinet 2005).

4.4 Der Wirksamkeitsdialog als dynamisches Modell und die Bedeutung von Zielvereinbarungen

Insgesamt kann man zwischen zwei Orientierungen des Wirksamkeitsdialogs unterscheiden:

- Ein eher Qualität sichernder Dialog mit starker Beteiligung der Mitarbeiter/innen und Einrichtungen, der darauf angelegt ist, das Feld zu stabilisieren, aber auch Transparenz und Legitimation zu schaffen. Einrichtungsübergreifende Veränderungen können im Rahmen solcher Wirksamkeitsdialoge nur schwer vorgenommen werden, weil der Steuerungsaspekt relativ weit draußen bleibt.
- Dem stehen Wirksamkeitsdialoge gegenüber, die stark steuerungs- und veränderungsorientiert sind: Diese Modelle sind eher in der Minderzahl und beruhen meist auf einem durch die Jugendhilfeplanung stark eingebrachten Steuerungsinteresse, das zum Teil auch zu Spannungen mit Einrichtungen und Trägern führt. Diese Dialoge sind eher in der Lage, auf notwendige Veränderungen, die sich in den letzten Jahren immer wieder ergeben haben, einzugehen und müssen aber unter Umständen auch brisante jugendpolitischen Fragen, z. B. welche Einrichtungen bei weiteren finanziellen Kürzungen geschlossen werden müssen, zum Thema machen. Sie sind handlungsfähiger, wenn z. B. Angebote zwischen einzelnen Sozialräumen umgeschichtet werden müssen, weil sich die Alterstrukturen jeweils geändert haben.

Jenseits der angesprochenen Orientierung eines Wirksamkeitsdialogs zwischen starker Qualität sichernden, einrichtungsbezogenen und starker steuernden, bedarfsorientierten Aspekten scheint die Entwicklung einer Dynamik zwischen den am Wirksamkeitsdialog beteiligten Ebenen und Protagonisten ein herausragendes Merkmal zu sein, das weitgehend unabhängig ist von den genannten Orientierungen. Die „Kunst“ scheint darin zu bestehen, einen solchen dynamischen Prozess in Gang zu setzen und in Bewegung zu halten und die Einrichtungsebene über die Dialogebene mit der kommunalen Ebene und zurück in Verbindung zu bringen. D. h. die dargestellten Ebenen, Bausteine und Akteursgruppen müssen dafür in eine dynamische Verbindung gebracht werden.

Im Rahmen dieser Studie wird bewusst darauf verzichtet, weitere Typisierungen zu konstruieren,

einzelne Typen von Wirksamkeitsdialogen als übertragbar darzustellen oder ein idealtypisches Modell eines Wirksamkeitsdialogs zu konstruieren. Die Beschreibung der Entwicklung in den vier Größenklassen der Kommunen hat gezeigt, dass es zwar notwendige Rahmenbedingungen gibt, die auch hinreichend beschrieben werden konnten, die Praxis aber so unterschiedlich ist, dass z. B. nicht festgelegt werden kann, dass ein Wirksamkeitsdialog in jedem Fall eine Moderations- und Steuerungsgruppe haben sollte. Die Komplexität der Realität in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit stellt vielmehr die Anforderungen an alle Beteiligten aus Jugendpolitik, Jugendhilfe und Praxis, ihre eigene Dialogform zu entwickeln.

Dies hängt auch damit zusammen, dass „hinter“ dem Wirksamkeitsdialog noch andere Debatten geführt werden, die entsprechende Auswirkungen haben, etwa die „neue Steuerung“, die in zahlreichen Kommunen zu diversen unterschiedlichen Entwicklungen in Bezug auf die Offene Kinder- und Jugendarbeit geführt hat. In vielen Kommunen ist deshalb der Terminus des Fachcontrollings ein entscheidender Schlüssel für den jeweiligen Wirksamkeitsdialog. Noch entscheidender scheint die historisch gewachsene Kultur der Kommunikation zwischen öffentlichem und freiem Träger zu sein, die sich auf den Wirksamkeitsdialog auswirkt.

Die Einführung des Wirksamkeitsdialogs in NRW war für viele Jugendämter eine Initialzündung, vorhandene Bausteine der Qualitätsentwicklung zusammenzuführen und gemeinsam weiter zu entwickeln. Die im Vergleich zu anderen Feldern der Jugendhilfe überfällige Einführung standardisierter und akzeptierter Verfahren der Qualitätsentwicklung wurde durch den Wirksamkeitsdialog forciert. Das Berichtswesen auf Landesebene ist ein Hinweis für die gemeinsame Anstrengung, die Offene Kinder- und Jugendarbeit in ein vergleichbares System der Qualitätsentwicklung zu bringen.

Sicher kann festgestellt werden, dass die Entwicklung der Einrichtungsebene, d. h. Fragen der Konzeptentwicklung und des Berichtswesen, unverzichtbare Grundlagen eines Wirksamkeitsdialogs sind. Auch ist es erforderlich, dialogische Elemente oberhalb der Einrichtungs- und unterhalb der kommunalen/politischen Ebene zu installieren, wie in den vielfach vorhandenen Moderations- und Steuerungsgruppen und dem Instrument der regelmäßigen Rückmeldegespräche mit den Einrichtungen. In Großstädten und Landkreisen muss diese Dialogebene auch sozialräumlich noch weiter differenziert werden. Ebenso gehört die Einbeziehung der Politik, z. B. durch eine regelmäßige Berichterstattung und die Formulierung strategischer Ziele durch die politischen Gremien, zu einem dynamischen Kreislauf des Wirksamkeitsdialogs.

Entscheidender Schlüssel sind auch die Kompetenzen und Fähigkeiten der Moderatoren auf der intermediären Ebene, d. h. der Jugendpflegerinnen, Jugendpfleger, Abteilungsleiter/innen, Fachreferenten bei freien Trägern. Diese sind deshalb wichtig, weil sie die Qualitätsentwicklung auch der einzelnen Einrichtungen fördern können; sie bilden die Transmissionsriemen zur Verwaltung und Politik. Deutlich wird, dass es gerade auf dieser Ebene einen großen Beratungs- und Fortbildungsbedarf gibt, da die eigenen Kompetenzen oft nicht ausreichen, um den hohen Anforderungen der geforderten kommunikativen Prozesse gerecht werden zu können. Es verwundert also nicht, dass insbesondere die relativ gut ausgebildeten Jugendhilfeplaner/innen in NRW die Initiative im Wirksamkeitsdialog übernommen haben und zum Teil deutlich die dominierende Stellung einnehmen.

Mehr als zurzeit vorhanden dürfte in Zukunft die Steuerung des Feldes über Zielvereinbarungen im Sinne eines Kontraktmanagements an Bedeutung gewinnen. Diese Richtung wird mit dem neuen Kinder- und Jugendfördergesetz des Landes NRW erheblich gestärkt. Die dort intendierte Planungssicherheit über eine Legislaturperiode passt in Zukunft besser zu der kommunalen Ebene, in der es zum Teil schon mehrjährige Vereinbarungen, z. B. mit den freien Trägern, gibt. Insofern entspricht es den Erwartungen vieler Träger und Kommunen, wenn der Landesjugendplan

als Instrument des Landes eine Umorientierung von einer haushaltsjährlichen Projektorientierung, die immer wieder zu erheblichen Problemen führte, hin zu einer strategischen Planung des Feldes durch eine stärkere Planungssicherheit und Verlässlichkeit, erfährt.

Der mit Kontrakten gewonnenen Planungssicherheit und Verlässlichkeit steht eine Dynamisierung des Feldes gegenüber, die durch Zielvereinbarungen z. B. über Jahresschwerpunktziele mit Einrichtungen gewonnen wird. Solche Zielvereinbarungen auf unterschiedlichen Ebenen bringen die notwendige Dynamik in das Feld und in die zu entwickelnden kommunalen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge.

Zielvereinbarungen als wichtigste Bestandteile von Kontrakten, gebunden an entsprechende Ressourcen, schaffen also sowohl Kontinuität als auch Verlässlichkeit für das Feld, als auch Dynamik und Steuerungsmöglichkeiten.

Die Ebenen für Zielvereinbarungen sind:

- Kommunale Ebene: Zielvereinbarungen und Kontrakte zur Steuerung des gesamten Feldes, strategische Ziele die zwischen Politik, öffentlichem und freien Trägern verabredet werden.
- Dialogebene: Zielvereinbarungen zwischen öffentlichem Träger und Trägergruppen, kommunale und sozialraumspezifische Zielsetzungen und Kontrakte (vgl. Sozialraumbudget).
- Einrichtungsebene: Öffentlicher Träger kontrahiert Halbjahres- oder Jahresschwerpunktziele mit Projekten und Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit.

Im Rahmen des Kontraktmanagements hat der öffentliche Träger auf allen Ebenen eine besondere Verantwortung auf Grund seiner Planungsverantwortung als auch der in vielen Bereichen der Jugendhilfe als Standard formulierten Sozialraumorientierung.

Diese macht insbesondere die Einbeziehung der Jugendhilfeplanung notwendig, da Ziele nicht mehr „frei formuliert“, sondern entsprechend sozialräumlicher Bedarfe definiert werden sollen.

Die vielfach diskutierte Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit der Bereiche der Jugendhilfe, also etwa auch der Hilfen zur Erziehung und der Offenen Kinder- und Jugendarbeit macht deutlich, dass auf der Sozialraumbene Zielsetzungen nicht nur bereichsspezifisch definiert werden können, sondern Verfahren entwickelt werden müssen, um die vorhandene Segmentierung der Bereiche der Jugendhilfe zu überwinden. Dazu finden sich in zahlreichen Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen interessante Ansätze, etwa durch multiperspektivische Arbeitsgruppen, in denen Vertreter/innen aus verschiedenen Bereichen der Jugendhilfe zusammenarbeiten, aber auch der im Rahmen der Evaluation entwickelten Verfahren die Sicht von anderen Bereichen der Jugendhilfe und weiteren Institutionen (etwa Schule) einzuholen und in den Gesamtprozess zu integrieren.

Wie diese Elemente in einer eher steuerungs- oder Qualität sichernden Orientierung aber angeordnet werden und welche Bedeutungen die einzelnen Bausteine haben, wird vor Ort in vielfacher Weise variiert und entwickelt. Eine idealtypische Konstruktion eines Wirksamkeitsdialogs am Schluss dieser Studie widerspricht unserem Grundverständnis einer revisionären Planung, in der es vor Ort immer wieder darum gehen muss, Dynamiken herzustellen über Veränderungen und keine statischen Verfahren einzuführen.

5 Ausblick: Vom Wirksamkeitsdialog zum Kinder- und Jugendförderplan

5.1 Anforderung des neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetzes

Das neue Kinder- und Jugendförderungsgesetz in Nordrhein-Westfalen verpflichtet die Kommunen zur Entwicklung eines Förderplanes auf der Grundlage der kommunalen Jugendhilfeplanung, der für jeweils eine Wahlperiode der Vertretungskörperschaft festgeschrieben wird (§ 15 Abs. 4). Damit kommen auf die Kommunen, insbesondere auf die Jugendhilfeplanung neue Herausforderungen zu, die sich besonders durch folgende Aspekte beschreiben lassen:

So wie das Kinder- und Jugendförderungsgesetz bereichsübergreifend die Offene Kinder- und Jugendarbeit, die Jugendverbandsarbeit, die Jugendsozialarbeit und den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz umfasst, sollen die zu entwickelnden Förderpläne ebenfalls nicht feldspezifisch angelegt werden, sondern die gesamte Kinder- und Jugendförderung beschreiben. Es geht dabei auch um eine Planung, die über die Jugendhilfe hinausgeht: die Planungsprozesse sollen „mit den Zielen anderer Planungsbereiche der Kommunen abgestimmt werden, soweit diese sich auf die Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen beziehen“ (§ 8 Abs. 3). Gemeint sind damit Wohnumfeld- und Verkehrsplanung, Anlage und Unterhaltung von Spielflächen sowie die bauliche Ausgestaltung öffentlicher Einrichtungen (§ 6 Abs. 2).

Der Jugendhilfeplanung kommt eine zentrale Bedeutung zu; das Gesetz spricht von einer „ständigen Aufgabe des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe“ und einer „Verpflichtung, auf neue Entwicklungen entsprechend zu reagieren“ (§ 8 Abs. 1). Die Jugendhilfeplanung hat ebenfalls die Koordination mit anderen Planungsbereichen der Kommune sowie die Beteiligung der freien Träger von Anfang an zu gewährleisten: „Auf der Grundlage partnerschaftlichen Zusammenwirkens sollen geeignete Beteiligungsformen entwickelt werden“ (§ 8 Abs. 4).

Die Erstellung eines Kinder- und Jugendförderplanes auf kommunaler Ebene ist also ein komplexes Vorhaben, das nicht nur bereichsübergreifend, sondern auch partizipial, sozialräumlich und dialogisch angelegt werden muss. Für die Bewältigung dieses Anspruchs gibt es in Nordrhein-Westfalen mit dem Wirksamkeitsdialog für die Offene Kinder- und Jugendarbeit eine gute Grundlage. Auch in diesem Projekt mussten Landes- und kommunale Ebene miteinander verbunden werden: Auf der Landesebene (Fachministerium, Fachverbänden, Landesjugendämter und landesweite Steuerungsgruppe) wie auf der kommunalen Ebene aller Jugendamtsbezirke in NRW galt es, Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge für die Offene Kinder- und Jugendarbeit zu entwickeln und dabei sowohl die Einrichtungsebene als auch die Jugendpolitik einzubeziehen. Dort, wo dies in den letzten Jahren geschehen ist, existiert heute eine fachliche Basis für die Entwicklung von Kinder- und Jugendförderplänen, insbesondere in Form der für den Wirksamkeitsdialog entwickelten Strukturen, Gremien und Verfahren und den damit vorliegenden Erfahrungen.

Das neue Kinder- und Jugendförderungsgesetz verweist explizit auf den vorhandenen Wirksamkeitsdialog: In § 16: („Landesförderung“) heißt es im Abschnitt 4: „Die Förderung projektbezogener Maßnahmen kann das Ministerium im Einzelfall an den Abschluss von Zielvereinbarungen binden. Die Förderung setzt die Bereitschaft des Trägers zur Mitwirkung an einer Qualitätsentwicklung im Rahmen des Wirksamkeitsdialogs voraus.“

Die Herausforderungen für kommunale Planung und Steuerung, die sich aus dem Gesetz ergeben, sind erheblich: neben der feldübergreifenden Planungsperspektiven für Offene Kinder- und Jugendarbeit, Jugendverbandsarbeit, Jugendsozialarbeit und erzieherischen Jugendschutz sollen die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Planungsprozessen, die Kooperation zwischen

Jugendhilfe und Schule und die Einbeziehung weiterer Partner auch außerhalb der Jugendhilfe organisiert werden. Eine solches Vorhaben lässt sich für die Kommunen mit ihrer Planungsverantwortung und Gewährleistungsverpflichtung nur im Rahmen eines dialogischen Prozesses entwickeln, so wie er im Rahmen von Wirksamkeitsdialogen für die Offene Kinder- und Jugendarbeit in zahlreichen Kommunen bereits vorhanden ist.

Auch die Bedeutung von Zielvereinbarungen, die die neue Landesregierung schon im Koalitionsvertrag formuliert hat, kann auf Grund der Erfahrungen in Qualitäts- und Wirksamkeitsdialogen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit weiterentwickelt werden.

Die für solch aufwändige Prozesse notwendigen Zeitrahmen sind innerhalb eines Haushaltsjahres nicht zu realisieren; die im Kinder- und Jugendfördergesetz festgeschriebene Bindung des kommunalen Förderplans an die Wahlperiode der Vertretungskörperschaft ist deshalb eine gute Grundlage für die Entwicklung kommunaler Förderpläne.

5.2 Stand der Entwicklung in den Kommunen

Zum Zeitpunkt der Entstellung der vorliegenden Studie waren die befragten Kommunen noch in der Anfangsphase der Entwicklung ihrer Kinder- und Jugendförderpläne. Von vielen Vertreter/innen der Jugendämter werden jedoch vorhandene Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge als wichtige Grundlage für die Entwicklung der Kinder- und Jugendförderpläne bezeichnet. Oft werden die vorhandenen Arbeitsgruppen nach § 78 mit der Entwicklung des Kinder- und Jugendförderplans beauftragt. Typisch für die Vorbereitungsphase sind Klausuren, in denen den Mitgliedern die gesetzliche Grundlage vermittelt und erste Gedanken zu den einzelnen Gesetzestexten entwickelt werden.

Problematisiert wird allerdings die notwendige Einbindung des Kinder- und Jugendschutzes sowie der Jugendsozialarbeit. So existieren etwa im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes auch Träger, die zwar Angebote machen, aber nicht zur Jugendhilfe gehören und sich selbst auch nicht zu dieser zählen. Auch die Einbeziehung der Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe wird als schwierig angesehen. Die sich in diesem Bereich ergebenden Veränderungen auf dem Hintergrund der veränderten Arbeitsmarktpolitik führen zu zusätzlichen Problemen. Deshalb sind zunächst Klärungsprozesse im Bereich Jugendsozialarbeit selbst notwendig, d. h. es müssen Ziele und Maßnahmen definiert werden, die sich aus dem Dreiecksverhältnis zwischen Jugendhilfe, Agentur für Arbeit und dem Träger der Grundsicherung ergeben.

Die meisten der befragten Kommunen werden einen pragmatischen Weg gehen und zunächst nicht alle Bereiche in den ersten Kinder- und Jugendförderplan integrieren können. Auf der Grundlage vorhandener Qualitäts- und Wirksamkeitsdialoge erscheinen die Offene Kinder- und Jugendarbeit und die Jugendverbandsarbeit dazu eher geeignet zu sein als Jugendschutz und Jugendsozialarbeit. In Bezug auf die Übertragbarkeit bzw. Anschlussfähigkeit des Wirksamkeitsdialogs weisen Vertreter der Kommunen aber immer wieder auf die fehlenden professionellen Strukturen im Bereich der Jugendverbandsarbeit hin. Insofern müssen neue Verfahren entwickelt werden, die diesen Rahmenbedingungen gerecht werden können.

In einigen Kommunen wird der Wirksamkeitsdialog aber auch deutlich als selbstständiges Verfahren für die Offene Kinder- und Jugendarbeit bezeichnet, der inzwischen etabliert ist und selbstständig weitergeführt werden soll. Insofern wird dort die Notwendigkeit der Verbindung von Wirksamkeitsdialog und Kinder- und Jugendförderplan weniger stark gesehen. Der Wirksamkeitsdialog wird als eine Stärke der Offenen Kinder- und Jugendarbeit und ein über die letzten Jahre entwickelter Prozess der Qualitätsentwicklung verstanden, der auch weiter bestehen

soll, auch angesichts der strukturellen Unterschiede zwischen den Bereichen, die eine direkte Übertragung der Bausteine und Verfahren kaum möglich erscheinen lassen.

5.3 Ergebnisse und Erfahrungen des Wirksamkeitsdialogs - Anregungen für die Entwicklung von Förderplänen

Zunächst geht es um einige grundsätzlich im Gesetz formulierte Gestaltungsprinzipien, die sich daraus ergebenden Ansprüche und dafür z. T. vorliegenden Erfahrungen für die Gestaltung der Förderpläne:

Sozialräumlich orientierte Bedarfsermittlung: Die Grundlage für Kinder- und Jugendförderpläne sind sozialräumlich orientierte Bedarfe, die sich sowohl über die Darstellung und Interpretation sozialstruktureller Daten, als auch über die Auswertung qualitativer Einblicke in die Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen ergeben. In den meisten Jugendamtsbezirken stehen die entsprechenden Sozialstrukturdaten für die (unterschiedlich zugeschnittenen) Sozialräume als Planungsräume heute zur Verfügung und können entsprechend genutzt werden. Dazu kommen intensive Erfahrungen mit Konzepten und Methoden sozialräumlicher Konzeptentwicklung, die auf der Grundlage qualitativer Einblicke in die Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen entsprechende Bedarfe formulieren (Deinet/Krisch 2002). Daneben stehen die Ergebnisse von Kinder- und Jugendbefragungen ebenso zur Verfügung wie die in Kinder- und Jugendparlamenten und anderen Partizipationsgremien und –projekten formulierten Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen.

Gender-Mainstreaming und die interkulturelle Perspektive des Gesetzes (§ 4 u. 5) sind nicht nur als Orientierungen für die inhaltliche Gestaltung der Jugendarbeit in ihren unterschiedlichen Bereichen zu verstehen, sondern müssen sich auch auf die Gestaltung der Prozesse zur Entwicklung von kommunalen Förderplänen auswirken, etwa in der Frage der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

Qualitätsentwicklung durch externe Sichtweisen und Bewertungen: Insgesamt hat es mit der Entwicklung des Wirksamkeitsdialogs und der damit verbundenen Qualitätsarbeit auf der Ebene der Einrichtungen und Projekte eine deutliche Tendenz gegeben, die Einsichten und Bedarfe Externer in die Qualitätsentwicklung mit einzubeziehen, etwa schulische Gremien, weitere Bereiche der Jugendhilfe (insbesondere der Hilfen zur Erziehung) etc. Solche externen Sichtweisen, Wünsche und Bedarfsentwicklungen in Bezug auf die Offene Kinder- und Jugendarbeit zu nutzen, erschließt weitergehende Perspektiven als die vielfach vorhandenen Besucherbefragungen. Die mit solchen Verfahren gemachten Erfahrungen lassen sich nun auch für die Kinder- und Jugendförderpläne entsprechend nutzen.

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen: Diese muss insbesondere und vor allem auf der Ebene von Einrichtungen und Projekten geschehen; dort ist der Ort der konkreten Mitgestaltung durch Kinder und Jugendliche. Aber das Gesetz fordert auch eine Beteiligung auf den komplexeren Ebenen der Kommune bis hin zur Landesebene. Auf kommunaler Ebene können vorhandene Gremien genutzt werden, wie z. B. die Kinder- und Jugendparlamente bzw. Kinder- und Jugendstadträte. Es existieren im Rahmen des Wirksamkeitsdialogs konkrete Erfahrungen, wie etwa die Formulierung von Schwerpunkten für Einrichtungen, die mit Kinder- und Jugendstadträten beraten wurde.

Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule: Die in § 7 Abs. 2 geforderte Einrichtung der erforderlichen Strukturen ist in zahlreichen Kommunen auf den Weg gebracht worden (vgl. dazu

Expertise zum Kinder- und Jugendbericht, Deinet/Icking, Düsseldorf 2005). Je nach Größe der Stadt bzw. der Landkreissituation sind dies z. B. runde Tische oder gemeinsame Planungsgruppen, die die Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule steuern. Diese in die nun zu erstellenden Kinder- und Jugendförderpläne einzubeziehen, scheint nicht besonders problematisch zu sein. Die in Abs. 3 geforderte integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung steht allerdings in vielen Kommunen erst am Anfang. Dass dieses Vorhaben insbesondere auf der Grundlage einer sozialräumlich ausgerichteten Jugendhilfeplanung - etwa für den Bereich der Entwicklung der Offenen Ganztagsgrundschule - angegangen werden kann, zeigen ebenfalls Beispiele aus Kommunen. Aufgrund der völlig unterschiedlichen Perspektiven und Methoden dieser beiden Planungsinstrumente ist aber eine Integration so nicht denkbar; eine Weiterentwicklung beider Planungsinstrumente hin zu einer kommunalen Bildungsberichterstattung bzw. Bildungsplanung deutet sich an.

Im Folgenden soll gezeigt werden, wie einzelne Bausteine des Wirksamkeitsdialogs für die Entwicklung von Förderplänen genutzt werden können:

Berichtswesen, Sach- und Qualitätsbericht: Berichtswesen bzw. Sach- und Qualitätsberichte müssen auch die Grundlage eines Kinder- und Jugendförderplans sein, wenn dieser auch als Instrument der Qualitätsentwicklung und Steuerung auf kommunaler Ebene verstanden werden soll. Insofern lassen sich die in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit gemachten Erfahrungen mit den Instrumenten und deren Verwendung als Grundlage betrachten, die nun auch auf andere Bereiche ausgeweitet werden können (in denen z. T. auch schon ein Berichtswesen vorhanden ist). Dies erscheint auch deshalb relativ leicht möglich, weil es insbesondere im Bereich der Jugendverbandsarbeit ebenfalls schon auf Landesebene erfolgreiche Ansätze eines Berichtswesens gibt (vgl. Landesjugendring NRW 2004). Außerdem lassen sich die Maßnahmen der Jugendverbandsarbeit z. B. in Form von Gruppen und Fahrten, aber auch die der Jugendsozialarbeit (Projekte, Maßnahmen) und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes relativ leicht in ein kommunales Berichtswesen integrieren.

Kommunale Ebene und Schnittstellen zur Politik: Die im Kinder- und Jugendförderungsgesetz festgeschriebene Zeitdauer des Förderplans für jeweils eine Wahlperiode kommt den Einschätzungen im Rahmen des Wirksamkeitsdialogs der Offenen Kinder- und Jugendarbeit sehr entgegen. Die dort gemachten Erfahrungen im Bereich der Schnittstellen zur Politik und der Einbeziehung der Kommunalpolitik können genutzt werden, weil es hier gelungen ist, kommunale Politik in das Gesamtkonzept und den Dialog zu integrieren, insbesondere auf der Ebene der Formulierung langfristiger Zielsetzungen für den gesamten Bereich der Kinder- und Jugendarbeit. Solche Zielsetzungen müssen jetzt durch die kommunale Politik für alle im Gesetz insgesamt angesprochenen Bereiche der Kinder- und Jugendförderung formuliert werden. Das diese jetzt für einen längeren Zeitraum als ein Jahr gelten sollen ist ausgesprochen konstruktiv. Es ist sehr sinnvoll, globale Zielsetzungen für eine Dauer von fünf Jahren zu formulieren, so dass dann Zeit besteht, die Wirkungen zu evaluieren und entsprechende Rückmeldungen im Bereich der Kommunalpolitik zu verarbeiten.

Rollen und Funktion des öffentlichen Trägers: Die Planungsverpflichtung des öffentlichen Trägers im Rahmen der Jugendhilfeplanung für Kinder- und Jugendförderpläne auf kommunaler Ebene ist eine große Herausforderung für die meisten Jugendämter. Diese Herausforderung ist nur durch eine intensive Beteiligung der unterschiedlichen Felder und der freien Träger zu gewährleisten. Der Wirksamkeitsdialog für die Offene Kinder- und Jugendarbeit liefert dazu wichtige Grundlagen, insbesondere in den zahlreichen Moderations- und Steuerungsgruppen. Das Modell der Steuerungsgruppe mit starker Beteiligung der freien Träger kann auch für Kinder- und Jugendförderpläne genutzt werden.

Die im Bereich der Offenen Kinder- und Jugendarbeit auftretenden Probleme, insbesondere die Rollendiffusion der Jugendämter, erstrecken sich nicht oder kaum auf die Bereiche Jugendverbandsarbeit, Jugendsozialarbeit und Kinder- und Jugendschutz, sodass eine „Ausweitung“ dialogischer Verfahren auf diese Bereiche aus Sicht des öffentlichen Trägers möglich ist. In diesem Bereich existieren auch schon zahlreiche Erfahrungen mit Vertragsgestaltungen bzw. eines Kontraktmanagements, auf die nun zurückgegriffen werden kann.

Dialogebene, Einbeziehung von Projekten: Die im Rahmen des Wirksamkeitsdialogs für die Offene Kinder- und Jugendarbeit entwickelte Dialogstruktur kann als Grundlage für Kinder- und Jugendförderpläne genutzt werden, wenn diese ebenfalls als dynamisches Modell verstanden werden. Die im Rahmen des Wirksamkeitsdialogs entwickelten Rückmeldungen an Einrichtungen und Träger schaffen für das gesamte Feld Transparenz und geben den Einrichtungen und Projekten eine aktive Rolle, sodass ein Gesamtkreislauf in Gang gebracht werden kann. Die Dialogforen zum Wirksamkeitsdialog auf Landesebene haben diesen Prozess noch einmal verstärkt und sollten als Modell auch für kommunale Kinder- und Jugendförderpläne genutzt werden.

Auch im Verständnis der zu entwickelnden Förderpläne als dynamischen Prozess sind solche „Rückmelderunden“ für die Träger, Projekte und Einrichtungen der Jugendverbandsarbeit und der Jugendsozialarbeit und des Kinder- und Jugendschutzes erforderlich. Dies erscheint möglich, wenn die zur Verfügung stehende Zeit einer Wahlperiode dafür genutzt wird.

Entwicklung eines dynamischen Gesamtprozesses: Die „Kunst“ der Entwicklung kommunaler Förderpläne besteht darin, ein dynamisches Gesamtmodell zu schaffen, das:

- die verschiedenen Bereiche integriert, ohne deren eigenständige Profile zu verwischen;
- die Qualitätsentwicklung von der Einrichtungs- und Projektebene bis auf die politische Ebene voranbringt und die Ebenen miteinander verbindet (Berichtswesen, Konzeptentwicklung, Transparenz);
- sozialräumlich orientierte Bedarfsplanung und sozialräumliche Konzeptentwicklung initiiert und nutzt;
- sowohl steuerungs- und veränderungsorientiert ist als auch das gesamte Feld der Kinder- und Jugendförderung durch mehr Transparenz besser legitimiert;
- Schule und andere Partner auf unterschiedlichen Ebenen konstruktiv einbeziehen kann und auf diese Bereiche einwirkt (etwa durch die Entwicklung integrierter Jugendhilfe- und Schulentwicklungspläne oder die bessere Vertretung der Belange von Kindern und Jugendlichen in Planungsverfahren).

Die dafür vorgesehene Zeit einer kommunalen Legislaturperiode macht es möglich, dieses dynamische Modell zu konstruieren: So können nach der Verabschiedung eines Kinder- und Jugendförderplanes mit seinen Zielsetzungen und Schwerpunkten in einer Kommune oder einem Kreis entsprechende Phasen geplant werden, die sich über ein Berichtswesen als Grundlage der Evaluation der Maßnahmen und über eine sozialräumliche Bedarfsermittlung bis hin zur Formulierung veränderter oder neuer Ziele für den nächsten Förderplan erstrecken. Dabei müssen die einzelnen Bereiche der Kinder- und Jugendförderung mit ihren spezifischen Zielsetzungen, Konzepten, Einrichtungen und Angeboten ebenso in den Blick genommen werden wie das integrierte Gesamtkonzept einer Kinder- und Jugendförderung für die Kommune oder den Kreis. Das, was im Wirksamkeitsdialog für die Offene Kinder- und Jugendarbeit kaum praktikabel erschien – nämlich innerhalb eines Jahres den gesamten Kreislauf zwischen Zielformulierung und Evaluation zu durchlaufen – erscheint im Rahmen der nun längerfristig ausgerichteten Kinder- und Jugendförderpläne eher möglich.

Obwohl hier nur erste Verbindungen angedeutet werden konnten, sind wir der Meinung, dass die Offene Kinder- und Jugendarbeit mit ihrem über fünf Jahre entwickelten Wirksamkeitsdialog eine gute Grundlage für die Gestaltung kommunaler Kinder- und Jugendförderpläne einbringen kann.

6. Literatur

Böhnisch, Lothar/Münchmeier, Richard:

Pädagogik des Jugendraums Zur Begründung und Praxis einer sozialräumlichen Jugendpädagogik, Weinheim und München 1990

Deinet, Ulrich: Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Handbuch für die Praxis, Opladen 2001

Deinet, Ulrich/Krisch, Richard:

Der sozialräumliche Blick der Jugendarbeit. Methoden und Bausteine zur Konzeptentwicklung und Qualifizierung, Opladen 2002

Deinet, Ulrich/Reutlinger, Christian: "Aneignung" als Bildungskonzept der Sozialpädagogik. Beiträge zur Pädagogik des Kindes- und Jugendalters in Zeiten entgrenzter Lernorte, Wiesbaden 2004

Deinet Ulrich (Hrsg.): Sozialräumliche Jugendarbeit. Grundlagen, Methoden, Praxiskonzepte, völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2005

Deinet, Ulrich/Icking, Maria:

Bildungsprozesse im Kontext der Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Expertise im Auftrag des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder NRW, Düsseldorf 2005

Gilles, Christoph / Buberl-Mensing, Heide:

Qualität in der Jugendarbeit gestalten. Konzeptentwicklung, Evaluation und Fachcontrolling. Landschaftsverband Rheinland, Köln 2000

Krisch, Richard: Über die pädagogische Aufschließung des Stadtraumes: Sozialräumliche Perspektiven von Jugendarbeit, in: Liegle Ludwig/Thiersch Hans/Treptow Rainer (Hrsg.) Zur Neubestimmung des Bildungsbegriffs in der Pädagogik der frühen Kindheit und in der Sozialpädagogik. Lambertus Verlag; Freiburg im Breisgau 2002

Landesjugendring NRW: 1. Bericht Wirksamkeitsdialog Landesjugendring NRW e.V., Neuss 2004

Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen: Offene Kinder- und Jugendarbeit. Der Wirksamkeitsdialog, Düsseldorf, 2002

Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen: Strukturdaten der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in Nordrhein-Westfalen 2001. Befunde der ersten NRW-Strukturdatenerhebung im Rahmen des landesweiten Berichtswesens zur Offenen Kinder- und Jugendarbeit, Düsseldorf 2003

Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen: Die Offene Kinder- und Jugendarbeit in Nordrhein-Westfalen. Befunde der zweiten Strukturdatenerhebung zum Berichtsjahr 2002, Düsseldorf 2004

Projektgruppe WANJA (Hrsg.):

Handbuch zum Wirksamkeitsdialog in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. Qualität sichern,

entwickeln und verhandeln. Münster 2000

von Spiegel, Hiltrud (Hrsg.):

Jugendarbeit mit Erfolg. Arbeitshilfen und Erfahrungen zur Qualitätsentwicklung und Selbstevaluation. Münster 2000

Thiersch, Hans:

Lebensweltorientierte soziale Arbeit und Forschung, in: Thomas Rauschenbach, Werner Thole (Hrsg.) Sozialpädagogische Forschung, Weinheim und München 1998, Seite 81 ff.

Deinet, Ulrich, Dr. rer. soc., Dipl.-Pädagoge, Vertretungsprofessur für Didaktik/Methodik der Sozialpädagogik an der Fachhochschule Düsseldorf, davor 11 Jahre Referent für Jugendarbeit beim Landesjugendamt Westfalen-Lippe in Münster, langjährige Praxis in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, Veröffentlichungen u. a. zu den Themen: Kooperation von Jugendhilfe und Schule, Sozialräumliche Jugendarbeit, Sozialraumorientierung, Konzept- und Qualitätsentwicklung.

Icking, Maria, Dr. phil., Dipl.-Pädagogin, Referentin bei der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung NRW mit dem Aufgabenbereich Projekt- und Programmcontrolling der Arbeitspolitik des Landes NRW. Weitere Schwerpunkte sind Evaluation, betriebliche und berufliche Weiterbildung, Kompetenzentwicklung und Beschäftigungsfähigkeit.

M

G

F

F

I

www.mgffi.nrw.de



Ministerium für Generationen,
Familie, Frauen und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen

NRW.