

Umgang mit Beschwerden beim öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe

Arbeitshilfe

Ergebnisse des Praxisprojektes

„Qualitätsentwicklung interner Beschwerdeverfahren
bei den Jugendämtern in Westfalen-Lippe“



Impressum

Herausgeber:

Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL)

LWL-Landesjugendamt, Schulen, Koordinationsstelle Sucht

48133 Münster

Internet: www.lwl-landesjugendamt.de

Bestellung: www.lwl-landesjugendamt-shop.de

Verantwortlich: Birgit Westers, Landesrätin

Autorin: Dr. Hildegard Pamme, LWL-Landesjugendamt

Bildnachweis:

Titelbild: Vege, fotolia.com, Titel: „happy“, Datei: #108117075

Bild S. 5, Pamme

Bild S. 12, Robert Kneschke, fotolia.com, Titel „Hände mit Thumps up Zeichen“, Datei: #118816128

Bild S. 18/19 www.tiptopdruck.de / pixelio.de, Titel „Notizzettel Sticker gelb“, Image-ID: 695803

Bild S. 20, K.-P. Adler, fotolia.com, Titel „jugend“, Datei: #97947109

Bild S. 24, Rainer Sturm, pixelio.de, Titel „Ziel setzen“, Image-ID: 347184

Bild S. 32, clipdealer.com, Titel „Basket with smileys“, Media-ID: 413127

Bild S. 35, clipdealer.com, Titel „Durchblick“, Media-ID: 331739

Bild S. 36, jbggrafik, fotolia.com, Titel „Starker Junge mit Muskeln vor Tafel“, Datei #88627914

Bild S. 38, clipdealer.com, Titel „concept of idea and innovation with wool ball“, Media-ID: A:22397193

Bild, S. 41, clipdealer.com, Titel „Gang Of Teenagers Hanging Out“, Media-ID: A:49074326

Bild, S. 46, clipdealer.com, Titel „Little feet baby walking on grass“, Media-ID: A:27838657

Gesamtherstellung: Druckerei Kettler, Bönen

Münster, im Oktober 2016

Umgang mit Beschwerden beim öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe

Arbeitshilfe

Ergebnisse des Praxisprojektes

„Qualitätsentwicklung interner Beschwerdeverfahren
bei den Jugendämtern in Westfalen-Lippe“

Vorwort

Die Sicherung der Rechte von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien in der Kinder- und Jugendhilfe ist in den letzten Jahren zunehmend in den Fokus der fach-öffentlichen Diskussion gerückt. Einen wesentlichen Beitrag dazu haben vor allem die Ergebnisse und Empfehlungen der Runden Tische „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ und „Sexueller Kindesmissbrauch“ geleistet. Die hier erfolgten Aufarbeitungen bezogen sich insbesondere auf die Erkenntnis, dass ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen altersgerechte Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten sein müssen. Aufgenommen wurden diese Forderungen in die Vorgaben des zum 01.01.2012 in Kraft getretenen Bundeskinderschutzgesetzes (z.B. § 45 Abs. 2 S. 3 Ziff. 3 SGB VIII im Kontext der Betriebserlaubnis oder § 79a SGB VIII als Bestandteil der gesetzlich geforderten Qualitätsentwicklung).

Obwohl bisher keine entsprechende rechtliche Verpflichtung besteht, ist die Fachdebatte darüber, wie Beteiligungs- und insbesondere Beschwerdemöglichkeiten auch bei den öffentlichen Trägern etabliert werden können, in Gang gekommen. Sie wurde aktiv und intensiv von Seiten des Landesjugendhilfeausschusses geführt und mündete in dem Auftrag an die Verwaltung, zu diesem Thema ein Praxisprojekt durchzuführen. Das Praxisprojekt ist parallel zur Veröffentlichung eines Schwerpunktthemas der „Jugendhilfe aktuell“ Ende 2014 gestartet.

Und hier schließt sich der Kreis: Mit der vorliegenden Arbeitshilfe liegen die Arbeitsergebnisse dieses Praxisprojektes vor. Am Anfang standen kontrovers diskutierte Ansätze, Beschwerdemöglichkeiten vor Ort zu etablieren. Inzwischen hat die Praxis



gezeigt: Ein internes Beschwerdemanagement im Jugendamt, die Kooperation mit einer externen Ombudschaftsstelle oder die Einrichtung einer Beratungs- und Schlichtungsstelle beim Jugendhilfeausschuss sind keine konkurrierenden Modelle. Sie alle haben mit ihren besonderen Schwerpunkten die Fachdebatte bereichert. Die im Projekt beteiligten Jugendämter haben je nach örtlichen Voraussetzungen eigene Strategien für den adäquaten Umgang mit Beschwerden entwickelt. Mit der systematisierenden Darstellung der vorliegenden Arbeitshilfe stehen die Modelle nun einem weiteren Kreis von Jugendämtern in Westfalen-Lippe wie eine Art „Werkzeugkasten“ zu Verfügung.

Ich danke allen Projektmitgliedern aus Hamm, Herten, Hemer, aus den Kreisen Paderborn, Siegen-Wittgenstein und Steinfurt für ihr engagiertes Mitwirken und ihren stetigen Einsatz vor Ort. Bei den Mitgliedern im Beirat möchte ich mich für die konstruktive Zusammenarbeit und die fachliche Reflexion bedanken. Möge die vorliegende Arbeitshilfe Impulse für die (Weiter-)Entwicklung im Umgang mit Beschwerden beim öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe geben.

Birgit Westers

Landesrätin
LWL-Landesjugendamt, Schulen,
Koordinationsstelle Sucht

Eine Arbeitshilfe aus der Praxis für die Praxis

Für die Mitarbeit an dieser Arbeitshilfe sagen wir allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Praxisprojektes (2014-2016) und den Mitgliedern des Projektbeirates herzlichen Dank.

Projektmitglieder (Foto):

Erik Müller, Stadt Hamm

Sonja Slabon und Martin Pott, Stadt Hemer

Annabell Timmer und Kai Ruppel, Kreis Paderborn

Sabine Pommerin und Enrico Baldassarri, Stadt Herten

Sandra Thiemt und Siegfried Warschus, Kreis Siegen-Wittgenstein

Annette Beulting und Stefan Holtkamp, Kreis Steinfurt



Beiratsmitglieder:

Levent Arslan, Jugendamt Stadt Dortmund

Prof. Dr. Peter Hansbauer, Fachhochschule Münster

Elisabeth Heeke, Servicestelle für Kinder- & Jugendbeteiligung NRW, LWL-Landesjugendamt

Bernd Hemker, Ombudschaften NRW e.V.

Matthias Lehmkuhl, Referat Erzieherische Hilfen, LWL-Landesjugendamt

Dr. Matthias Menzel, Referent Städte- und Gemeindebund NRW

Dolf Mehring, Jugendamtsleiter Bochum

Janine Rust, Careleaver e.V.

Dr. Remi Stork, Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe e.V.

Projektdurchführung:

Dr. Hildegard Pamme, Kathrin List

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Eine Arbeitshilfe aus der Praxis für die Praxis	5
0. Ergebnisse in Kürze	9
1. Beschwerden leicht gemacht – eine Einführung	13
2. Partizipation und Beschwerde vor Ort: Bestandserhebung	17
3. Beschwerden – Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität	21
3.1. Ergebnisqualität: Konzeptionelle Ziele und Beschwerdeverständnis	21
3.2. Prozessqualität: die Bearbeitung einer Beschwerde en détail	28
3.2.1. Beschwerdeführende: Wer darf sich beschweren?	29
3.2.2. Umgang mit Beschwerden – der direkte Prozess	29
3.2.3. Umgang mit Beschwerden – der indirekte Prozess	31
3.3. Strukturqualität: Beschwerden verankern	32
3.3.1. Internes Beschwerdemanagement im Jugendamt	32
3.3.2. Beratungs- und Schlichtungsstelle beim Jugendhilfeausschuss	34
3.3.3. Kooperation mit einer externen Ombudschaft	36
3.4. Eckpunkte und Kombinationsmöglichkeiten: die Projekterfahrungen	39
4. Den Umgang mit Beschwerden gelingend etablieren: Faktoren	41
4.1. Organisationskultur und Haltung der Leitungs- und Fachkräfte	41
4.2. Konzeptentwicklung als Projekt	44
4.3. „Kleine Schritte statt große Würfe“	45
4.4. Verbindlichkeit herstellen	46
5. Literaturverzeichnis	47

0. Ergebnisse in Kürze: Mit Beschwerden passend umgehen – Eckpunkte und Kombinationsmöglichkeiten

Frau Muster ruft bei der Teamleitung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) an. Sie weist darauf hin, dass das Jugendamt wichtige Unterlagen, die beweisen, dass sie nicht alkoholsüchtig ist, „verschlunzt“ hat. Alle bislang mit dem Fall betrauten Mitarbeiter/innen hätten aus ihrer Sicht komplett versagt. Das Jugendamt sei allein daran schuld, dass ihre Söhne (11 und 14 Jahre, stationär untergebracht) keinen Kontakt zu ihr wollten.

Äußerungen wie diese, die auf eine Beschwerde hinweisen, gehen tagtäglich in den verschiedenen Abteilungen des Jugendamtes ein. Mal beschwerten sich Leistungsberechtigte über die Erreichbarkeit von Fachkräften, mal äußern freie Träger Kritik an der Art der Aufgabenerfüllung im Jugendamt. Mal ärgert sich die eine Abteilung im Jugendamt über die Vorgehensweise einer anderen, mal sind Nachbarn vom Lärm eines Spielplatzes in ihrem Wohnquartier gestört. Entscheidend ist, wie es jetzt weiter geht.

Derzeit werden in den einschlägigen Veröffentlichungen und in der Fachdebatte die drei folgenden Alternativen diskutiert, wie mit Beschwerden beim öffentlichen Träger der Jugendhilfe umzugehen sei:

1. über ein organisationsinternes Beschwerdemanagement,
2. eine Beratungs- und Schlichtungsstellen beim Jugendamt oder
3. die Kooperation mit einer externen Ombudschaftsstelle

Die vorliegende Arbeitshilfe zeigt, dass es sich bei den diskutierten Vorschlägen nicht um streng voneinander abgrenzbare Alternativen, sondern um sich gegenseitig er-

gänzende Vorstellungen handelt. Je nach Größe, Organisationsstruktur, nach Erfahrungen mit den Themen Partizipation und Beschwerde, je nach Organisationskultur und der fachlichen Haltung von Fach- und Leitungskräften lassen sich aus diesen „Alternativen“ und aus den im Praxisprojekt gemachten Erfahrungen passende Konzepte für einen gelingenden Umgang mit Beschwerden in den örtlichen Jugendämtern entwickeln. Die drei oben genannten Vorstellungen implizieren in einer zugespitzten Form unterschiedliche organisationale Verankerungen, Verständnisse und konzeptionelle Ziele für den Umgang mit Beschwerden. In dieser idealtypischen Zuspitzung liefern sie einen systematisierten Zugang, der die Entscheidungsfindung vor Ort unterstützt.

Ziel der Arbeitshilfe ist es, vor dem Hintergrund dieses „sortierten“ und idealtypisch zugespitzten Überblicks, den Rahmen für einen konstruktiven Umgang mit Beschwerden beim öffentlichen Träger der Jugendhilfe abzustecken, Eckpunkte zu identifizieren, an denen zentrale Entscheidungen zu treffen sind und darüber hinaus Kriterien für unterschiedliche Kombinationsmöglichkeiten zu liefern. Die folgende Abbildung 1 stellt die Charakteristika die

Abbildung 1: Umgang mit Beschwerden – ein idealtypisch zugespitzter Überblick

Typ	Organisatorische Verankerung	Beschwerdeverständnis	Ergebnisqualität: konzeptionelles Ziel
1	Internes Beschwerdemanagement im Jugendamt	Beschwerden als Äußerungen von Unzufriedenheit – der organisationsinterne Fokus	Das Jugendamt als Dienstleister erfährt, ob die Beschwerdeführenden mit der Dienstleistungserbringung zufrieden sind. Die Rückmeldungen fließen in die Qualitätsentwicklung des Jugendamtes ein.
2	Ombudtschaftliche Beratungs- und Schlichtungsstelle beim Jugendhilfeausschuss	Beschwerden als Unterstützung bei der Rechtsdurchsetzung – der rechtliche Fokus	Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern bzw. andere Personensorgeberechtigte kennen die Rechte in der Kinder- und Jugendhilfe, um ihre Interessen und Bedürfnisse systemkonform zu formulieren und ihre Rechte durchsetzen zu können.
3	Externe Ombudschaftsstelle und Kooperation	Beschwerden als Ausgleich von Machtasymmetrie – der ermächtigende Fokus	Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern bzw. andere Personensorgeberechtigte sind befähigt, ihren Willen und ihre Interessen zu artikulieren und werden dabei unterstützt, ihre Sichtweisen in kinder- und jugendhilfespezifische Entscheidungen einzubringen.

ser zugespitzten Idealtypen – organisatorische Verankerung, Beschwerdeverständnis und konzeptionelle Zielsetzung – stark pointiert zusammen.

Die ausführliche Darstellung der drei Typen bildet den Schwerpunkt dieser Arbeitshilfe (vgl. Kapitel 3). Zusammen mit der notwendigen Bestandserhebung zu Parti-

zipation und Beschwerde (vgl. Kapitel 2) und den Projekterfahrungen (vgl. Kapitel 3.4) ergeben sich Eckpunkte, an denen Entscheidungen zu treffen sind. Diese sind in der Abbildung 2 als Fragen aufgeführt und nach der Logik der Qualitätsentwicklung als Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität gegliedert.

Abbildung 2: Eckpunkte auf dem Weg zu einem gelingenden Umgang mit Beschwerden

Ebene	Fragen zu den Eckpunkten
Bestand erheben (Kapitel 2)	• Welche Projekte zum Themenkreis „Partizipation von Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen“ und „Beschwerden“ sind bisher durchgeführt worden? Welche Spuren haben sie hinterlassen? ◦ Welche Konzepte wurden entwickelt? ◦ Welche Maßnahmen wurden und werden umgesetzt? ◦ Welche Zielgruppen werden beteiligt? Welche nicht? ◦ Was passiert aktuell, wenn sich jemand beschwert? • Welche Erfahrungen wurden mit der Umsetzung der Konzepte und Maßnahmen gemacht? Gibt es Evaluationen? • Wer ist schon für Fragen von Partizipation/Beschwerden zuständig? • Welche personellen und finanziellen Ressourcen gab und gibt es? • Auf wie viel Unterstützung durch Politik und Leitungskräfte kann die (Weiter-)Entwicklung bauen? • Welche fachliche Haltung haben die Fach- und Leitungskräfte dem Thema gegenüber?
Ergebnisse antizipieren (Kapitel 3.1)	• Welche Ergebnisse sollen durch die (Weiter-)Entwicklung eines konstruktiven Umgangs mit Beschwerden erreicht werden? • Inwieweit soll das Thema „Partizipation“ Teil der Konzeption sein? • Welche Art von Äußerungen löst eine Bearbeitung aus? Oder: Was wird unter Beschwerde verstanden? • Welche Prozesse und Strukturen sind sinnvoll und notwendig, um die antizipierte Ergebnisqualität zu erreichen?
Prozesse beschreiben (Kapitel 3.2)	• Wer darf sich beschweren? • Wie wird erreicht, dass der Umgang mit Beschwerden inklusiv im Hinblick auf Alter, Geschlecht, Bildungsstand, kulturellen Hintergrund, Sprachkompetenzen und andere geistige und körperliche Unterschiede ist? • Wie wird erreicht, dass von der Beschwerdemöglichkeit Gebrauch gemacht wird? • Wie werden Beschwerden angenommen, erfasst und bearbeitet? • Wie kann auf eine Beschwerde reagiert werden? • Wie werden Beschwerden für das Jugendamt ausgewertet? • Wie wird kontinuierlich an Handlungsfragen gearbeitet? • Inwiefern sind die Zielsetzungen und Aufgabenstellungen, die erreicht werden sollten, erfüllt worden? Wird evaluiert? • Wie werden die Informationen, die aus den Beschwerden gewonnen wurden, für das Jugendamt als Ganzes genutzt?
Strukturen schaffen (Kapitel 3.3)	• Wie werden die Zielsetzungen und Prozesse organisatorisch im Jugendamt verankert? • Wie wird die Unabhängigkeit der Bearbeitung organisatorisch sicher gestellt? • Welche Zuständigkeiten sind in der Verwaltung des Jugendamtes sinnvoll und notwendig? • Wie können Schnittstellen zum Jugendhilfeausschuss und zu wichtigen Organisationseinheiten gestaltet werden? • Inwiefern sollen externe Ombudschäftsstellen beteiligt werden? • Soll neben Beschwerden auch der Weg für Ideen, Anregungen und Verbesserungsvorschläge genutzt werden? • Wie werden Beschwerden für die jugendamtsinterne Qualitätsentwicklung genutzt?

Was braucht es, damit der Umgang mit Beschwerden beim öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe (weiter-) entwickelt werden kann? Erfolgsfaktoren für die Etablierung eines konstruktiven Umgangs mit Beschwerden sind (vgl. Kapitel 4):



- ein klarer Auftrag durch den Jugendhilfeausschuss und die Leitungskräfte
- eine förderliche Organisationskultur und eine unterstützende Haltung der Leitungs- und Fachkräfte
- die Gestaltung der Konzeptentwicklung als Projekt mit transparenten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten

- eine mittelfristige Perspektive von ersten Projektideen bis zur gelingenden Umsetzung – je nach Ausgangslage also etwa 3-5 Jahre, also Zeit und Kontinuität und ein „kleiner Anfang“.

Westfalen-Lippe im Jahr 2016: Der Themenbereich Partizipation und Umgang mit Beschwerden steht trotz der steigenden Bedeutung in der Fachdebatte aktuell nicht oben auf der Prioritätenliste der Leitungs- und Fachkräfte in den Jugendämtern. Diese Arbeitshilfe will daher auch den Zugang zu dem Thema vereinfachen und trotz der aktuell vielschichtigen Herausforderungen dazu ermuntern, anzufangen.



Dem konstruktiven Umgang mit Beschwerden zum Gelingen verhelfen

1. Beschwerden leicht gemacht – eine Einführung

Jugendämter tun gut daran, für Beschwerden „Antennen“ zu entwickeln – auf persönlicher Ebene der einzelnen Fachkräfte genauso wie auf organisationaler Ebene. Sie tun gut daran, weil die Informationen, Beratungen, Entscheidungen und Unterstützungsformen des Jugendamtes an sensiblen Punkten ansetzen: Sie berühren das Aufwachsen von Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen. Angesichts der vielfältigen und teilweise widersprüchlichen Vorstellungen, die Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern und andere Personensorgeberechtigte, aber auch das Jugendamt, eine Kindertageseinrichtung, ein offener Jugendtreff oder ein Heim von einem „guten“ Aufwachsen oder einem „guten“ Zusammenleben haben, ist es nicht verwunderlich, dass es in diesem Feld zu Konflikten kommt. „Reibung erzeugt Hitze“. Das ist Normalität – und zentraler Teil eines fachlich inspirierten Dienstleistungsgedankens.

Um diese energiegeladene Normalität sinnvoll in die Kinder- und Jugendhilfe zu integrieren, haben öffentliche wie freie Träger zwei entscheidende Ansatzpunkte: Sie können möglichst viele der immer auch widersprüchlichen Vorstellungen zum Teil ihres professionellen Handelns machen, indem sie Klientinnen und Klienten, freie Träger oder andere Beteiligte vor und während ihres Tuns beteiligen. Im Zentrum steht hier, die Interessen, Bedürfnisse und Vorstellungen vorab zur Grundlage der weiteren Zusammenarbeit zu machen. Partizipation schafft Akzeptanz und Wirksamkeit. Und für den Fall, dass dies aus der Sicht der Betroffenen nicht ausreichend gelingt, können öffentliche wie freie Träger während und nach ihrem Tun mit Beschwerden aktiv umgehen. Im

Zentrum steht dann, im Nachhinein eine für alle Parteien tragbare Lösung zu erreichen. Partizipation und Beschwerde sind also zwei Seiten derselben Medaille.

Das LWL-Landesjugendamt hat eine lange Tradition, Impulse für die (Weiter-) Entwicklung von Partizipation und Beschwerde in der Kinder- und Jugendhilfe zu geben. Vor diesem Hintergrund hat der Landesjugendhilfeausschuss das LWL-Landesjugendamt Westfalen im März 2014 beauftragt, ein Praxisprojekt zur Qualitätsentwicklung in Ombuds- und Beschwerdeverfahren bei den Jugendämtern in Westfalen-Lippe auszuschreiben.

Ziel des Praxisprojektes sollte es sein, eine Rahmenkonzeption zu entwickeln, die Qualitätsstandards, Prozess- und Verfahrensabläufe beinhaltet. Die vorliegende Arbeitshilfe ist das Ergebnis dieses ein- einhalbjährigen Prozesses. Von Dezember 2014 bis April 2016 haben sich die Jugendämter der Kreise Paderborn, Siegen-Wittgenstein, Steinfurt, der kreisfreien Stadt Hamm sowie der kreisangehörigen Städte Herten und Hemer mit der Frage auseinandergesetzt, wie sie eine gelingende Bearbeitung von Beschwerden in den Jugendamtsstrukturen vor Ort verankern können. In insgesamt sieben Projekttreffen hat das LWL-Landesjugendamt die Teilnehmenden fachlich beraten und den gemeinsamen Prozess moderiert und organisiert. Die Teilnehmenden haben sich gegenseitig kollegial unterstützt. Als Ort der Reflexion und Diskussion von fachlichen und politischen Aspekten wurde ein Beirat für das Projekt gegründet. Der Beirat hat dreimal in der Projektlaufzeit getagt. Zahlreiche Mitglieder haben die örtliche Entwicklung eines konstruktiven Umgangs mit

Beschwerden durch ihre Expertise auf den Projekttreffen unterstützt. Die vorliegende Arbeitshilfe bereitet konzeptionelle Überlegungen der Fachdebatte und praktische Erfahrungen aus dem Praxisprojekt für die Jugendämter in Westfalen-Lippe auf. Ziel ist es, den Rahmen für einen konstruktiven Umgang mit Beschwerden beim öffentlichen Träger der Jugendhilfe abzustecken, Entscheidungsoptionen aufzuzeigen und Qualitätskriterien zu entwickeln. Die vorliegende Arbeitshilfe soll Jugendämtern einen Überblick darüber geben, wie sie konzeptionell den Umgang mit Beschwerden (weiter-) entwickeln und dauerhaft implementieren können. Für freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe liegt eine solche Empfehlung bereits vor (Urban-Stahl 2011, Urban-Stahl u.a. 2013).

Startpunkt für das Praxisprojekt waren gegensätzliche Positionen: Meinten die Einen, dass das Kinder- und Jugendhilfesystem aufgrund der ihm innewohnenden Machtasymmetrien dringend unabhängige, externe Ombudschaftsstellen bräuchte, um Kinder und Jugendliche zum Gebrauch ihrer demokratischen Rechte zu ermächtigen, argumentierten die Anderen skeptisch: Ombudschaftsstellen führten zu einem erhöhten Bürokratieaufkommen und neben den formalrechtlichen Klage- und Widerspruchsverfahren zu Doppelstrukturen. Zusätzliche Beschwerdemöglichkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe seien vor diesem Hintergrund nicht notwendig. Wieder andere konnten sich ergänzende Wege im Umgang mit Beschwerden durchaus vorstellen, aber eher als ein internes Beschwerdemanagement. Sie versprachen sich einen Imagegewinn und eine höhere Bürgerzufriedenheit.

Das Praxisprojekt ist angetreten, zwischen diesen Positionen eine pragmatische Brücke zu schlagen: Die 91 Jugendämter in Westfalen-Lippe unterscheiden sich z.B. mit Blick auf

- ihre Größe gemessen an der Einwohnerzahl der Kommune bzw. den Vollzeitäquivalenten des Jugendamtes,
- die Art und Weise, wie sich die Aufgabenerfüllung nach dem SGB VIII in der Aufbau- und Ablaufstruktur des Jugendamtes widerspiegelt,
- die Erfahrungen, die bisher mit den Themen Partizipation und Beschwerde sowohl beim öffentlichen als auch in Kooperation mit freien Trägern gemacht wurden, und
- die vorherrschende Organisationskultur und fachliche Haltung, mit der gearbeitet wird.

Diese Unterschiedlichkeit lässt es sinnvoll erscheinen, jenseits der Eckpunkte, die sich in den Idealtypen zeigen, nach einem passenden Umgang mit Beschwerden zu suchen. Im Praxisprojekt hat sich gezeigt, dass diese Suche vor Ort schon stattfindet. Im Folgenden werden daher im Sinne der Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII Kriterien für die Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität skizziert, die einen gelingenden Umgang mit Beschwerden charakterisieren.

Partizipation und Beschwerde sind zwei Seiten derselben Medaille. Trotz dieser schlichten und überzeugenden Logik steht das Thema Ausweitung und Intensivierung von Partizipations- und Beschwerdemöglichkeiten keinesfalls ganz weit oben auf der Prioritätenliste von Leitungs- und Fachkräften im Jugendamt. Es ist ein unbequemes Thema, weil es in den Augen mancher Fachkraft zusätzliche Arbeit bedeutet und darin schnell ein „Angriff auf die fachliche Expertise“ gesehen wird. Die folgenden neun Gründe für Partizipation und Beschwerde zeigen den Nutzen von erweiterten Partizipations- und Beschwerdemöglichkeiten.

Abbildung 3: Nutzen von Partizipations- und Beschwerdemöglichkeiten

1. Partizipation und Beschwerdemöglichkeiten als „Schule der Demokratie“:

Beteiligung und das Recht zur Beschwerde sind Beiträge zur politischen Bildung. Die demokratische Ordnung der Bundesrepublik sichert Teilhabe an politischer Willensbildung und politischen Entscheidungen zu. Kinder, Jugendliche, junge Volljährige und Erwachsene sind in einer Demokratie zwar gleichwertig, aber nicht gleich mächtig. Dies gilt insbesondere angesichts unterschiedlicher Voraussetzungen durch Alter, Geschlecht, Bildung, kulturellen Hintergrund, Sprache und körperliche und geistige Fähigkeiten. Nicht zuletzt die UN-Kinderrechtskonvention und die darin niedergelegten Kinderrechte weisen prominent darauf hin, dass die Organisations- und Konfliktfähigkeit von Kindern zu stärken ist. Kinder, Jugendliche und junge Volljährige können und sollen ihre Belange altersentsprechend in Gesellschaft und Politik, in ihren Familien und natürlich auch in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe und gegenüber dem Jugendamt (§ 8 SGB VIII) einbringen können. (vgl. (BMFSFJ 2013: 14. Kinder- und Jugendbericht, S. 263ff., 378ff.)

**2. Partizipations- und Beschwerdemöglichkeiten ermöglicht Koproduktion:**

Wirksamkeit und Erfolg in der Kinder- und Jugendhilfe braucht Koproduktion. Pädagogische Dienstleistungen sind eine echte Gemeinschaftsproduktion zwischen Fachkräften und Klientinnen und Klienten. Interventionen oder Angebote sind nur dann wirksam, wenn die Klientinnen und Klienten sie sich selbst zu eigen machen. Sie machen sie sich zu eigen, wenn sie den eigenen Interessen und dem eigenen Willen entsprechen.



3. Prävention durch Partizipation und Beschwerde: Partizipations- und Beschwerdemöglichkeiten sind ein effektiver Präventionsmechanismus, Kinder, Jugendliche und junge Volljährige vor sexuellen, gewalttätigen oder demütigenden Übergriffen schützt. Umgekehrt schützen sie die Fachkräfte selbst vor Machtmissbrauch. Die Aufarbeitung vergangener Übergriffe durch die Runden Tische „Heimerziehung in den 1950er und 1960er Jahren“ (2009/10) und „Sexueller Kindesmissbrauch“ (2010/11) und die Veröffentlichung der Ergebnisse hat dies eindrücklich nahe gelegt.

**4. Machtasymmetrie zwischen Fachkräften und Klientinnen und Klienten ausgleichen:**

Fachkräfte verfügen über einen Vorsprung an Informationen und Fachwissen. Ihr Status und ihr Beruf verleihen ihnen Definitionsmacht und Deutungshoheit. Kurz gesagt: Im Zweifel haben Fachkräfte die Chance, ihre Sicht der Dinge gegenüber den Klientinnen und Klienten auch gegen deren Willen durchzusetzen. Diese dem System innewohnende Machtasymmetrie braucht Gegengewichte, braucht einen Ausgleich. Über Partizipation und Beschwerde können Klientinnen und Klienten sich als „Subjekte“ ihrer eigenen Biographie und damit als selbstwirksam erleben.





5. Orientierung in der Unübersichtlichkeit: Die Unterstützungsmöglichkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe sind rechtlich vielfältig und in den einzelnen Jugendamtsbezirken gibt es überaus unterschiedliche Angebote und Maßnahmen. Außenstehenden kann die Kinder- und Jugendhilfe wie ein Labyrinth oder ein Dschungel erscheinen. Zentraler Bestandteil von Beschwerdemanagement sowie von partizipativen Angeboten sind Information, Transparenz, Beratung und Orientierung.

6. Individuelle Rechtsansprüche durchsetzen: Die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe des SGB VIII machen es möglich, fachliches Handeln an aktuelle Entwicklungen anzupassen. Dies ist für die Leistungsberechtigten nicht immer einsichtig. Unterhalb des formellen Rechtsweges dienen Beschwerdemöglichkeiten dazu, Entscheidungen zu individuellen Rechtsansprüchen in einem reflexiven Verfahren neu zu erörtern, für Transparenz zu sorgen, zu überdenken und ggf. zu verändern.

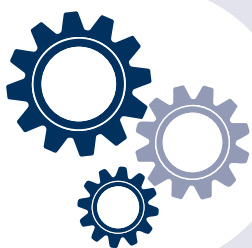


7. Vorbilder schaffen Nachahmer: Die Erkenntnisse der Runden Tische „Heimerziehung in den 1950er und 1960er Jahren“ (2009/10) und „Sexueller Kindesmissbrauch“ (2010/11) hatten für die Träger stationärer Einrichtungen rechtliche Konsequenzen: Ihre Betriebserlaubnis ist auch vom Vorhandensein geeigneter Verfahren der Beteiligung sowie Möglichkeiten der Beschwerde abhängig (§ 45 Abs. 2 S. 3 Ziff. 3 SGB VIII). Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sind als Qualitätsmerkmale in § 79a SGB VIII festgeschrieben. Der öffentliche Träger ist rechtlich nicht in gleicher Weise verpflichtet. Ihm kommt jedoch eine entscheidende Vorbildfunktion zu. Partizipations- und Beschwerdemöglichkeiten in diesem Sinne sind ein deutliches Signal an die Öffentlichkeit und die freien Träger.

8. Konflikte deeskalieren: In allen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere aber im Bereich der Hilfen zur Erziehung können Einzelfälle eskalieren. Noch mehr Sprengkraft haben Fälle, in denen die Frage virulent wird, ob das Kindeswohl gefährdet ist. Viele Jugendämter haben leidvolle Erfahrungen damit gemacht, sich in diesen Fällen Anschuldigungen und Beschimpfungen in den Medien gegenüber zu sehen. Partizipations- und Beschwerdemöglichkeiten können hier helfen, eine Eskalation von Unzufriedenheit zu vermeiden und eine konstruktive Arbeitsatmosphäre im Fall wiederherzustellen. Fachkräfte erhalten einen transparenten Status, der auch ihnen gegenüber für Verfahrenssicherheit und Schutz sorgt. (BAG LJÄ 2015)



9. Organisationale Lernfähigkeit und Qualitätsentwicklung: Um die Vielfalt und Widersprüchlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe angemessen verarbeiten zu können, brauchen Jugendämter organisationale Lernfähigkeit: Jugendämter können ihre Aufgaben nur dann fachlich adäquat erfüllen, wenn sie immer wieder die Art und Weise der eigenen Aufgabenerfüllung evaluieren und reflektieren. Über Partizipations- und Beschwerdemöglichkeiten erhalten Jugendämter wertvolle Rückmeldungen über ihr professionelles Handeln und zum Teil enttäuschte Erwartungen, die als eine Informationsbasis für die Qualitätsentwicklung im Jugendamt dienen können.



2. Partizipation und Beschwerde vor Ort: Bestandserhebung

Jugendämter, die sich auf den Weg machen wollen, Beschwerdemöglichkeiten (weiter-)zu entwickeln, fangen in der Regel nicht bei null an. Häufig gab es in der Vergangenheit bereits Initiativen, Konzeptentwicklungen und Umsetzungsstrategien, die denjenigen, die sich aktuell mit diesen Fragen beschäftigen, nicht in vollem Umfang bekannt sind.

Beteiligung in der Kinder- und Jugendhilfe findet in Kindertageseinrichtungen, in der Schule, in der Kinder- und Jugendarbeit, in den erzieherischen Hilfen und in der Kommune insgesamt statt. Die zugespitzte Logik lautet: Je mehr gelungene Partizipation im Vorfeld von Entscheidungen stattfindet, desto eher kann Empowerment, Koproduktion und Kundenzufriedenheit erreicht werden. Wer Beschwerdemöglichkeiten vor Ort (weiter-)entwickeln möchte, sollte sich daher in beiden Bereichen – Partizipation und Beschwerde – einen Überblick verschaffen. Eine „doppelte“ Bestandsaufnahme ist wegen folgender Überlegungen sinnvoll:

1. Es kann entschieden werden, ob und inwieweit bestehende Konzepte und Praktiken Teil eines neuen Konzeptes werden sollen und an welchen Stellen neue Akzentsetzungen notwendig sind.
2. Die Art und Weise, wie bisher Partizipations- und Beschwerdemöglichkeiten im Jugendamt „gelebt“ wurden, hat wesentlichen Einfluss darauf, mit welcher Haltung die Fachkräfte eine (Weiter-)Entwicklung in diesem Bereich begleiten werden. Die Haltung von Leitungs- und Fachkräften ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Um-

setzung von Partizipations- und Beschwerdemöglichkeiten (vgl. Kapitel 4.1). Auch über die Bestandserhebung selbst wird deutlich, wie Leitungs- und Fachkräfte dem Thema gegenüber eingestellt sind.

3. Diejenigen, die für die Aufgabe zuständig werden, erhalten über die Bestandsaufnahme eine realistische Einschätzung, wer eine (Weiter-) Entwicklung vorantreibt, kollegial unterstützt, abwartend beobachtet oder sogar aktiv blockiert.

Wie weitreichend und tiefgehend die Bestandsaufnahme sein sollte, richtet sich nach den konkreten Bedingungen und Zielsetzungen (vgl. Kapitel 3.1) vor Ort. Als grobe Orientierung gilt: Eine gründliche Bestandsaufnahme erleichtert die Weiterentwicklung, hat aber keinen Selbstzweck. Es gilt also: So ausführlich wie nötig und so knapp wie möglich.

Wie kann eine solche Bestandsaufnahme durchgeführt werden? Beispielhafte Fragestellungen für eine Bestandserhebung zeigt die Übersicht über Entscheidungsmöglichkeiten (vgl. Abbildung 2) Um sie zu beantworten, eignen sich nahezu alle Möglichkeiten der Datenerhebung von schriftlichen bis mündlichen Befragungen bis zu Dokumentenanalysen (vgl. zur Übersicht: Baur/Blasius 2014). Für die ersten Schritte und für eher kleinere Jugendämter sind schriftliche Fragebögen und Interviews jedoch häufig zu aufwendig. Ein pragmatischer Einstieg ist es sicherlich die Jugendamtsleitung sowie die Leitungsebene unterhalb der Jugendamtsleitung und die Stellen mit übergeordneten Funktionen (z.B. Controllerinnen/Controller, Jugend-

Abbildung 4: Infobox Partizipation – Literaturhinweise

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2007): Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland. Entwicklungsstand und Handlungsansätze. Gütersloh

Betz, Tanja, Gaiser, Wolfgang, Pluto, Liane (Hrsg.) (2010): Partizipation von Kindern und Jugendlichen: Forschungsergebnisse, Bewertungen, Handlungsmöglichkeiten. Schwalbach/Ts.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012): Qualitätsstandards für Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Allgemeine Qualitätsstandards für die Praxisfelder Kindertageseinrichtungen, Schule, Kommune, Kinder- und Jugendarbeit und Erzieherische Hilfen. Online verfügbar.

<https://www.bmfsfj.de/blob/94118/c49d4097174e67464b56a5365bc8602f/kinder-gerechtes-deutschland-broschuere-qualitaetsstandards-data.pdf>

Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V.: Auf Augenhöhe. Multiplikatoren im Dialog mit Fachkräften. Organisationspartizipation junger Flüchtlinge. Hofgeismar 2009. Online verfügbar.

http://www.b-umf.de/images/doku_auf_augenhhe.pdf

Hafeneger, Benno, Mechthild Jansen, Niebling, Torsten (Hrsg.) (2005): Kinder- und Jugendpartizipation im Spannungsfeld von Interessen und Akteuren. Opladen

Liebel, Manfred (2015): Kinderinteressen zwischen Paternalismus und Partizipation. Weinheim

Straußenberger, Gaby/Rieger, Judith (Hrsg.) (2014): Partizipation kompakt: für Studium, Lehre und Praxis sozialer Berufe. Weinheim

hilfeplanerinnen/Jugendhilfeplaner, Qualitätsbeauftragte) mündlich zu befragen. Diese Einstiegsgespräche werden zahlreiche Ansatzpunkte darüber aufzeigen,

- wer in welcher Abteilung des Jugendamtes mit der Thematik beschäftigt ist,
- wie Einsicht in bestehende Konzepte und Praktiken genommen werden kann und
- wie zielführend und pragmatisch ein ergebiger Überblick gewonnen werden kann.

Ziel dieser Arbeitshilfe ist es, konzeptionelle Elemente für einen konstruktiven Um-

gang mit Beschwerden aufzuzeigen und praktische Unterstützung für die Konzeptentwicklung vor Ort zu liefern. Eine parallele Bearbeitung des wichtigen Themas „Partizipation“ würde den gesteckten Rahmen sprengen. In den folgenden Kapiteln steht daher das Thema „Beschwerden“ im Vordergrund. Um gleichzeitig aber der Bedeutung von Partizipation Rechnung zu tragen, verweisen wir an dieser Stelle auf Veröffentlichungen, die Anregungen für Beteiligungsmöglichkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe geben. Dazu haben wir einige wenige Hinweise ausgesucht und dabei den Fokus auf eine aktuelle und praxisnahe Übersicht gelegt.¹

¹ Zusammenstellung: Elisabeth Heeke, LWL-Landesjugendamt, Servicestelle für Kinder- und Jugendbeteiligung in NRW.

Abbildung 5: Infobox Partizipation – interessante Links

Mit der **Servicestelle für Kinder- und Jugendbeteiligung** haben sich die beiden NRW Landesjugendämter, das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport NRW sowie der Kinder- und Jugendrat NRW zum Ziel gesetzt, die Mitbestimmung und Mitentscheidung von Kindern und Jugendlichen in Städten und Gemeinden anzuregen und zu unterstützen.

<http://www.jugendbeteiligung-in-nrw.de>

„jungbewegt“ ist ein Projekt der Bertelsmann Stiftung, das von 2008-2015 durchgeführt wurde und u.a. darauf zielte, die Kinder- und Jugendbeteiligung zu fördern. In diesem Zusammenhang sind zahlreiche Praxisinstrumente entstanden.

<http://www.jungbewegt.de/>

Das Institut für Partizipation und Bildung (IPB) ist ein eingetragener, gemeinnütziger Verein und anerkannter Träger der freien Jugendhilfe. Das IPB entwickelt, erprobt, erforscht, vermittelt und verbreitet geeignete Wege der demokratischen Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

<http://www.partizipation-und-bildung.de/>

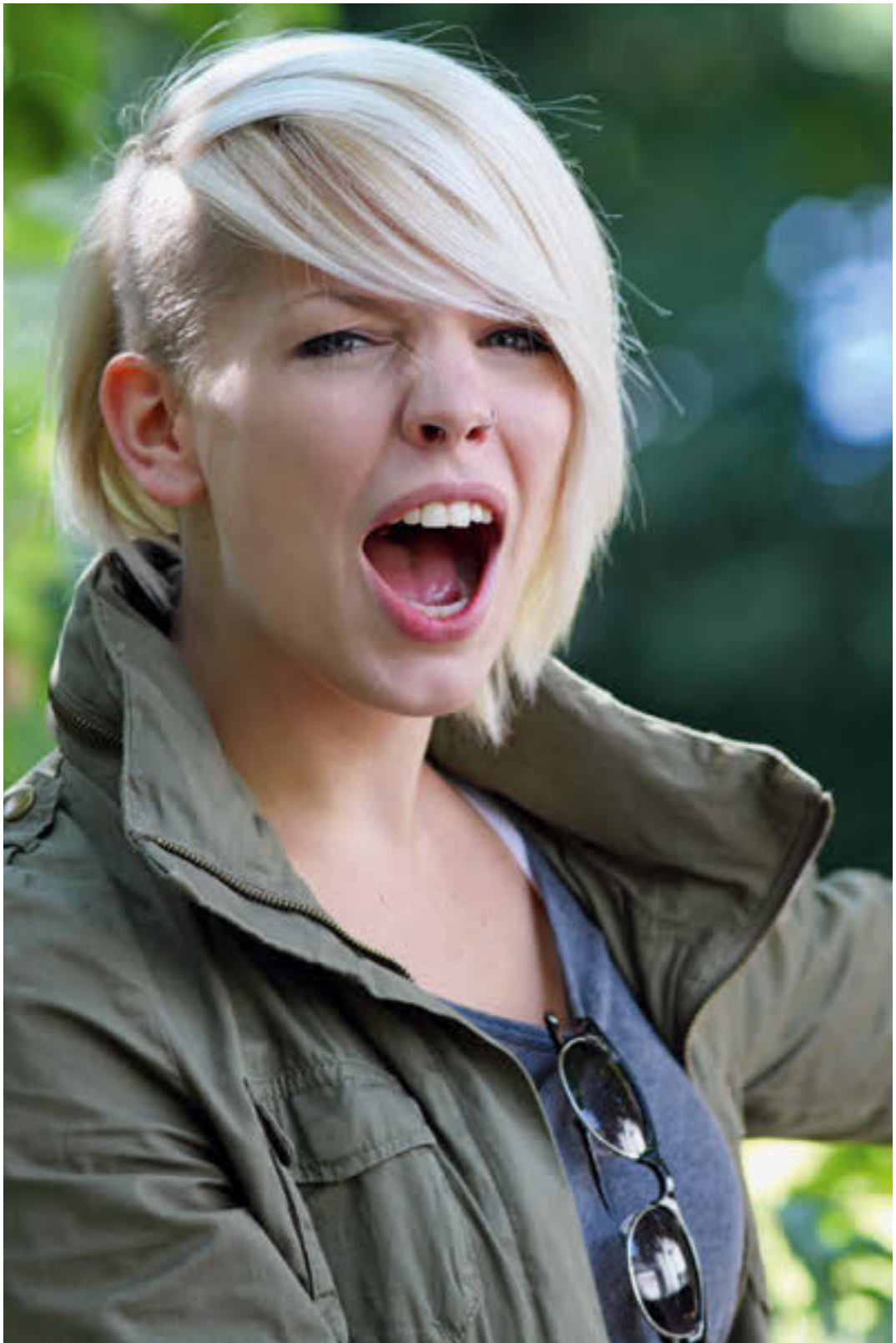
Die Internetseite der **Infostelle des Deutschen Kinderhilfswerkes** beschreibt zahlreiche Methoden der Partizipation und skizziert konkrete Beteiligungsbausteine. Außerdem bietet es Fachkräften aus dem Bereich der Kinder- und Jugendbeteiligung die Möglichkeit, sich bundesweit zu vernetzen.

<http://www.kinderpolitik.de/>

„**Willkommen bei Freunden – Bündnisse für junge Flüchtlinge**“ ist ein gemeinsames Bundesprogramm der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Das Programm hat es sich zur Aufgabe gemacht, Kommunen bei ihrer täglichen Arbeit mit jungen Geflüchteten zu unterstützen. Ziel ist es, vor Ort Bündnisse aus engagierten Menschen der kommunalen Verwaltung, der freien Träger und der Zivilgesellschaft zu stärken bzw. neu zu etablieren und handlungsfähige lokale Netzwerke zu schaffen.

www.willkommen-bei-freunden.de





Den Umgang mit Beschwerden an der Ergebnisqualität ausrichten

3. Beschwerden – Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität

§ 79 a SGB VIII legt fest, dass für alle Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe sog. „Qualitätskriterien“ zu entwickeln sind. Qualitätskriterien sind Merkmale, die sich in Zielsetzungen mit unterschiedlichem Konkretisierungsgrad realisieren können. Im Laufe des Konkretisierungsprozesses werden sie operationalisiert, um sie einer evaluativen Einschätzung zugänglich zu machen. So werden aus abstrakten konzeptionellen Zielen Leit- und Handlungsziele, die schließlich anhand von Indikatoren empirisch überprüft werden können.

Im Qualitätsverständnis der erzieherischen Hilfen im LWL-Landesjugendamt richten sich Qualitätskriterien am Ergebnis, am Prozess oder an der Struktur aus (ursprünglich: Donabedian 1966, BAG LJÄ 2015, S. 40ff., LWL/LVR 2013a, S. 35ff., LWL/LVR 2013b, S. 25, LWL/LJA 2014, S. 10ff., Pamme 2015, S. 150ff.). **Ergebnisqualität** bezieht sich auf die Wirkungsziele, die eine pädagogische Maßnahme im Sinne der Klientinnen und Klienten erreichen soll bzw. erreicht hat. Unter **Prozessqualität** versteht man Qualitätskriterien, die sich auf die Abläufe bei der Erbringung dieser Maßnahme beziehen. Die Prozesse sollen so gestaltet sein, dass sie gelingend auf die Ergebnisqualität einwirken. Unter **Strukturqualität** versteht man Kriterien zu personellen, sachlichen und organisatorischen Ressourcen wie z.B. Personalausstattung und Qualifikation, bauliche und technische Rahmenbedingungen, aber auch die fachliche Ausstattung (Konzepte, Pläne, Dokumentationen).

3.1. Ergebnisqualität: Konzeptionelle Ziele und Beschwerdeverständnis

Im Sinne von Ergebnisqualität kann die Öffnung von Beschwerdemöglichkeiten unterschiedliche konzeptionelle Zielsetzungen verfolgen. Im Folgenden werden drei zentrale konzeptionelle Zielsetzungen benannt.

- **Ziel 1:** Das Jugendamt als Dienstleister erfährt, ob die Beschwerdeführenden mit der Dienstleistungserbringung zufrieden sind. Die Rückmeldungen fließen in die Qualitätsentwicklung des Jugendamtes ein.
- **Ziel 2:** Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern bzw. andere Personensorgeberechtigte kennen die Rechte in der Kinder- und Jugendhilfe, um ihre Interessen und Bedürfnisse systemkonform zu formulieren und ihre Rechte durchsetzen zu können.
- **Ziel 3:** Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern bzw. andere Personensorgeberechtigte sind befähigt, ihren Willen und ihre Interessen zu artikulieren und werden dabei unterstützt, ihre Sichtweisen in kinder- und jugendhilfespezifische Entscheidungen einzubringen.

Mit diesen Zielsetzungen gehen – ganz grob – die folgenden, unterschiedlichen Verständnisse für Beschwerden einher:

Abbildung 6: Konzeptionelle Ziele und Beschwerdeverständnis

Ziel	Verständnis
Ziel 1	Verständnis 1: Beschwerden als Äußerungen von Unzufriedenheit – der organisationsinterne Fokus
Ziel 2	Verständnis 2: Beschwerden als Unterstützung bei der Rechtsdurchsetzung – der rechtliche Fokus
Ziel 3	Verständnis 3: Beschwerden als Ausgleich von Machtasymmetrie – der ermächtigende Fokus

Verständnis 1: Beschwerden als Äußerungen von Unzufriedenheit – der organisationsinterne Fokus

Ein konstruktiver Umgang mit Beschwerden kommt ursprünglich aus der Betriebswirtschaft. Das „Beschwerdemanagement“ (vgl. Kapitel 3.3.1) hat die Funktion, eine aus Sicht der Kundinnen und Kunden bzw. der Lieferantinnen und Lieferanten nicht erfolgreiche Geschäftsbeziehung zu stabilisieren (vgl. ausführlich: Stauss/Seidel 2014). Beschwerden sind demnach „Artikulationen von Unzufriedenheit, die gegenüber Unternehmen oder auch Drittinstitutionen mit dem Zweck geäußert werden, auf ein subjektiv als schädigend empfundenen Verhalten eines Anbieters aufmerksam zu machen, Wiedergutmachung für erlittene Beeinträchtigungen zu erreichen und/oder eine Änderung des kritisierten Verhaltens zu bewirken“ (Stauss/Seidel 2014, S. 28).

Übertragen auf die Kinder- und Jugendhilfe arbeitet dieses organisationsinterne Verständnis folgende Aspekte heraus:

1. Die Beschwerdeführenden äußern Unzufriedenheit. Dabei kommt es nicht darauf an, ob dies verbal oder schriftlich geschieht und ob der Begriff der Beschwerde selbst verwendet wird.

Alle Äußerungen, die zeigen, dass Leistungen des Unternehmens oder Verhaltensweisen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht den Erwartungen der Kundinnen und Kunden bzw. der Lieferantinnen und Lieferanten entsprechen, stellen eine Beschwerde dar.

2. Eine Beschwerde verfolgt einen bestimmten Zweck. Sie wird intentional vorgebracht. Mit der Beschwerde verfolgen Kundinnen und Kunden die Absicht, dass auf Beanstandungen am Produkt oder an der Dienstleistung reagiert wird.

Verständnis 2: Beschwerden als Unterstützung bei der Rechtsdurchsetzung – der rechtliche Fokus

Rechtlich definiert Wiesner eine Beschwerde als einen Behelf gegen Entscheidungen, Beschlüsse und Maßnahmen einer Behörde oder eines Gerichts (Wiesner 2012, S. 16). In diesem Sinne sind Beschwerden von anderen Rechtsbehelfen abzugrenzen (vgl. Wiesner 2012, S. 6f., 17f., 21f.):

- **Nicht gegen alle Entscheidungen des Jugendamtes kann geklagt werden:** Verwaltungsgerichte können zwar überprüfen, inwiefern die Voraussetzung

für die Gewährung einer Hilfe zur Erziehung erfüllt sind oder nicht, sie können aber nicht entscheiden, welche Hilfe im Einzelfall für ein Kind oder Jugendlichen geeignet und notwendig ist. Sie können lediglich das Jugendamt verpflichten, in einen neuen Klärungs- und Entscheidungsprozess einzutreten. Neben Entscheidungen, die gerichtlich überprüft werden können, beteiligt sich das Jugendamt darüber hinaus an Verfahren, die keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Beispiele dafür sind die Beteiligung der Jugendämter an familien- und jugendgerichtlichen Verfahren (§ 50/52 SGB VIII). Auch für den Fall, dass Vormund und Mündel miteinander streiten, sieht das Gesetz unterhalb eines möglichen Klageweges kein besonderes Verfahren der Konfliktlösung vor.

- **Der späte Widerspruch passt nicht immer:** Im Vorverfahren zum verwaltungsgerichtlichen Klageweg hat das Jugendamt die Chance, eigene Entscheidungen vor einer gerichtlichen Überprüfung selbst zu überdenken. Der Vorteil für Bürgerinnen und Bürger: Anders als vor dem Gericht kann auch gegen einen unzweckmäßigen, aber rechtmäßigen Verwaltungsakt vorgegangen werden. Die Entscheidung ist dann aber schon getroffen. Eine Beschwerde kann immer auch im Verfahren geäußert werden. Außerdem können Beschwerden auch in privatrechtlichen Rechtsverhältnissen (Leistungsberechtigte-Leistungserbringende) vermitteln. Eine Möglichkeit, die das Widerspruchsverfahren nicht bietet.
- **Dienstaufsichtsbeschwerde ist nicht niedrigschwellig genug:** Eine Dienstaufsichtsbeschwerde ist ein formloser Rechtsbehelf, mit der das Verhalten einer Amtsperson gerügt werden kann. Bei Verletzung der Dienstpflicht kann gegen Beamtinnen und Beamten ein Disziplinarverfahren angestrengt werden. Angestellte müssen mit arbeits-

rechtlichen Konsequenzen rechnen. Die Sachentscheidung bleibt von einer Dienstaufsichtsbeschwerde unberührt. Fraglich ist allein, ob nach einer rechtlichen Beurteilung des persönlichen Verhaltens eine Dienstpflicht verletzt wurde. Viele Verhaltensweisen, die auf Seiten von Beschwerdeführenden zu Unzufriedenheit führen, sind rein rechtlich aber unproblematisch.

Eine Beschwerde bietet demgegenüber eine umfassende Möglichkeit, „niedrigschwellig“ Unzufriedenheit zu äußern. Neben rechtsrelevanten Aspekten können hier auch pädagogisch-fachliche Fragen und Haltungen Gegenstand der unterschiedlichen Betrachtung sein. Eine konstruktive Umgehensweise mit Beschwerden beim Träger der öffentlichen Jugendhilfe kann die Chance bieten, vor einem aufwendigeren Verfahren und/oder einer Konfliktzuspitzung neue Lösungsversuche in Betracht zu ziehen.

Verständnis 3: Beschwerden als Ausgleich von Machtasymmetrie – der ermächtigende Fokus

Das Verständnis von Beschwerden entscheidet mit darüber, welche Beschwerden als legitim angesehen werden und damit darüber, ob sich der öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe mit der Beschwerde beschäftigt. Urban-Stahl und ihr Forschungsteam, die sich mit Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe beschäftigt haben, stellt ihren Ausführungen für ein Verständnis Beschwerden eine Frage voran: Dürfen alle Anliegen, Probleme, Sorgen, Klagen, Konflikte, Streitigkeiten, Schwierigkeiten und Veränderungswünsche über das Beschwerdeverfahren geäußert werden oder nicht (vgl. Urban-Stahl 2013, S. 10)? Aus ihrer Sicht ist für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe dabei folgendes zu bedenken:



Ziele werden nicht gradlinig erreicht

- Beschwerden sind subjektiv formuliert und haben eine emotionale Dimension.
- Kinder und Jugendliche, die unsicher sind, ob ihre Beschwerde berechtigt ist, nutzen ein Beschwerdeverfahren eher nicht.

Aus dieser Sicht gilt es, Kinder, Jugendliche und junge Volljährige, Eltern und Personensorgeberechtigte darin zu bestärken, sich zu beschweren. Es besteht ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Machtgefälle zwischen Fachkräften und Klientinnen und Klienten – durch Expertenwissen, durch verfügbare finanzielle, personelle und unterstützende Ressourcen, durch die Möglichkeit der Entscheidung. Urban-Stahl resümiert daher für den Umgang mit Beschwerden in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe: „Je breiter das Verständnis von Beschwerden ist, desto eher werden auch ‚Kleinigkeiten‘ als legitime

Beschwerden verstanden. Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder und Jugendliche sich auch bei ‚großen‘ Problemen, beispielsweise Grenzverletzungen mitteilen.“ (Urban-Stahl 2013, S. 10). Diese Logik lässt sich auch auf Träger der öffentlichen Jugendhilfe übertragen.

Vor Ort können diese drei konzeptionellen Zielsetzungen und Verständnisse sowohl als alternative als auch als sich gegenseitig ergänzende Konzepte für die Entwicklung eines konstruktiven Umgangs mit Beschwerden genutzt werden. In dieser Arbeitshilfe wird für eine sich ergänzende Vorgehensweise plädiert. Die beiden Konkretisierungen im Folgenden sollen lediglich exemplarisch verdeutlichen, wie mit der Auswahl des konzeptionellen Ziels und seiner weiteren Konkretisierung im Sinne der Qualitätsentwicklung unterschiedliche Akzente gesetzt werden können.

Abbildung 7: Konkretisierung eines konzeptionellen Ziels – Kombinationsmöglichkeit I

Ebene	Beispiel
Konzeptionelles Ziel (Ergebnisqualität)	Das Jugendamt als Dienstleister erfährt, ob die Beschwerdeführenden mit der Dienstleistungserbringung zufrieden sind. Die Rückmeldungen fließen in die Qualitätsentwicklung des Jugendamtes ein.
Beispiel für zwei Leitziele – es sollten mehrere vereinbart werden	1. Äußern Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern, andere Personensorgeberechtigte und/oder freie Träger Unzufriedenheit bezüglich der Dienstleistungserbringung des Jugendamtes, ist ein aktiver Umgang mit der Beschwerde selbstverständlich. 2. Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern bzw. andere Personensorgeberechtigte kennen die Rechte in der Kinder- und Jugendhilfe, um ihre Interessen und Bedürfnisse systemkonform zu formulieren und ihre Rechte durchsetzen zu können.
Beispiele für Handlungsziele zu Leitziel 1	1. Auf Fallebene setzen sich Leitungskräfte dafür ein, bei Beschwerden eine für die Beteiligten tragfähige Lösung herbei zu führen. 2. Die systematische Auswertung aller Beschwerden eines Jahres wird in der Leitungsrunde diskutiert, um Konsequenzen für die Qualitätsentwicklung zu ziehen. 3. Die Interessen von Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen und von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind im Verfahren berücksichtigt und geschützt. 4. Unterschiede im Bereich Alter, Geschlecht, Bildung, kultureller Hintergrund und Sprache werden angemessen berücksichtigt.
Beispiele für Handlungsziele zu Leitziel 2	1. Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern und andere Personensorgeberechtigte werden umfangreich über die (rechtlichen) Möglichkeiten des Jugendamtes informiert und beraten. 2. Die Leistungsberechtigten werden dabei unterstützt, Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Hilfe zu formulieren, die im weiteren Verlauf Berücksichtigung finden (§ 5 SGB VIII). 3. Bei der Entscheidung über Unterstützungsmöglichkeiten werden die Leistungsberechtigten über unterschiedliche Angebote von Trägern informiert. Sofern dies nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist, soll die Wahl der Leistungsberechtigten Berücksichtigung finden (§ 5 SGB VIII).

Das erste Beispiel macht Folgendes deutlich:

- Konzeptionelle Ziele sind Wirkungsziele. Über die Ergebnisqualität wird die professionell-fachliche Ausrichtung verhandelt. Die Ergebnisqualität ist Ausgangspunkt dafür, welche Abläufe sinnvoll sind (Prozessqualität) und wie viel Ressourcen (Strukturqualität) notwendig sind. Die Frage lautet: Was ist nötig, um fachlich gute Ergebnisse zu erzielen? Alle drei in Abbildung 6 genannten konzeptionellen Ziele für den Umgang mit Beschwerden beim öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe sind Ergebnisziele: Ziel 1 stellt die Zufriedenheit der Beschwerdeführenden mit der Dienstleistungserbringung ins Zentrum, Ziel 2 die Unterstützung bei der Rechtsdurchsetzung und Ziel 3 die Ermächtigung zur Teilhabe.
- Von der Auswahl des konzeptionellen Ziels hängen weitere Prioritätensetzungen ab. Das in Abbildung 7 beispielhaft gewählte konzeptionelle Ziel 1 lässt offen, was mit „Zufriedenheit“ gemeint ist. Auf Ebene der Leitziele könnten Kinder, Jugendliche, junge Volljährige,

Eltern und andere Personenberechtigte auch allein als Kundinnen und Kunden in den Blick genommen werden. „Zufriedenheit“ bezieht sich dann auf Themenbereiche wie Erreichbarkeit, Öffnungszeiten, Freundlichkeit der Fachkräfte und Einhaltung von Fristen und Terminen. Pädagogisch-fachliche Fragen könnten in einem solchen Ansatz stark in den Hintergrund rücken. Daher ist im Beispiel (vgl. Abbildung 7) das ursprünglich konzeptionelle Ziel 2 (Abbildung 6) als Leitziel 2 aufgeführt. Die hier beispielhaft formulierten Handlungsziele machen deutlich, was pädagogisch-fachlich mit „Zufriedenheit“ gemeint ist.

Letztlich sind die Handlungsziele noch weiter zu konkretisieren, so dass sie auch evaluiert werden können. Dazu sind sie spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert (SMART) zu formulieren. Wird ein anderes konzeptionelles Ziel gewählt, ist der Umgang mit Beschwerden anders akzentuiert. Dies zeigt abschließend das folgende Beispiel.

Abbildung 8: Konkretisierung eines konzeptionellen Ziels – Kombinationsmöglichkeit II

Ebene	Beispiel
Konzeptionelles Ziel (Ergebnisqualität)	Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern bzw. andere Personensorgeberechtigte sind befähigt, ihren Willen und ihre Interessen zu artikulieren und werden dabei unterstützt, ihre Sichtweisen in kinder- und jugendhilfespezifische Entscheidungen einzubringen.
Beispiel für zwei Leitziele – es sollten mehrere vereinbart werden	1. Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern, andere Personensorgeberechtigte oder freie Träger werden in allen Organisationseinheiten des Jugendamtes an den Entscheidungen angemessen beteiligt. 2. Kinder, Jugendliche, deren Eltern bzw. andere Personensorgeberechtigten haben Anspruch auf Information, Aufklärung und Beratung sowie Interessenvertretung außerhalb des Jugendamtes. 3. Unterschiede im Bereich Alter, Geschlecht, Bildung, kultureller Hintergrund und Sprache werden angemessen berücksichtigt.
Beispiele für Handlungsziele zu Leitziel 1	1. Im Bereich Kindertageseinrichtungen und Offene Jugendarbeit werden die Partizipationsmöglichkeiten von Kindern, Jugendlichen und deren Eltern bzw. Personensorgeberechtigten ausgeweitet. 2. Die Beteiligung der Kinder, Jugendlichen, jungen Volljährigen, Eltern bzw. Personensorgeberechtigten in der Hilfeplanung wird ausgeweitet. 3. Mit den freien Trägern vor Ort werden Kriterien zur Partizipation und Beschwerde vereinbart, die in Qualitätsvereinbarungen niedergelegt und deren Anwendung und Umsetzung in regelmäßigen Qualitätsdialogen eingeschätzt werden.
Beispiele für Handlungsziele zu Leitziel 2	1. Es ist aktiver Bestandteil der Dienstleistungen im Jugendamt, Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern bzw. Personensorgeberechtigte regelmäßig und umfassend über ihre Rechte aufzuklären und zu informieren und sie in Rechtsfragen zu beraten. 2. Im Jugendamtsbezirk wird eine unabhängige Beschwerdestelle außerhalb des Jugendamtes aufgebaut, die die Interessen, Wünsche und Rechte von Kindern, Jugendlichen und deren Eltern/Personensorgeberechtigten vertritt. 3. Das Jugendamt macht regelmäßige Angebote, um Kinder, Jugendliche, ihre Eltern bzw. Personensorgeberechtigte darin zu stärken, ihre Interessen zu artikulieren und ihren Willen einzubringen.

3.2. Prozessqualität: die Bearbeitung einer Beschwerde en détail

Wie eine Beschwerde ganz konkret bearbeitet wird, ist davon abhängig, welches konzeptionelle Ziel ein Jugendamt verfolgt (vgl. Kapitel 3.1) und welche organisationale Verankerung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe wählt (vgl. ausführlich: Kapitel 3.3). Angesichts dieser Möglichkeiten und den großen Unterschieden der Jugendämter vor Ort kann eine Arbeitshilfe zu konkreten Prozessabläufen und Verfahrensschritten kaum direkte Aussagen machen.

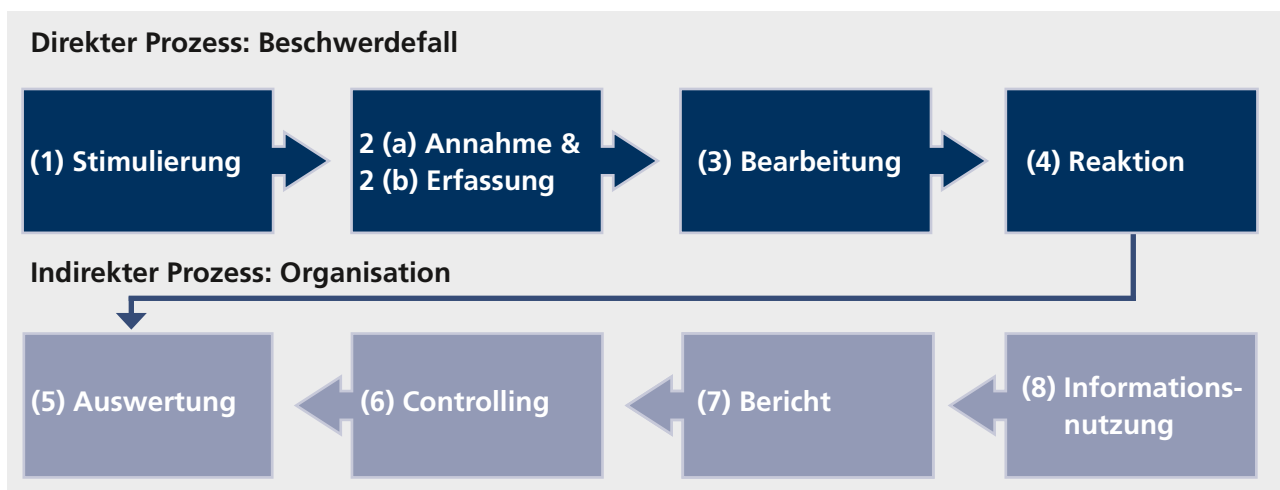
Unter dem Aspekt der Prozessqualität ist aber grundsätzlich zu entscheiden,

- wer sich beschweren können soll (vgl. Kapitel 3.2.1) und

- wie der Weg einer Beschwerde von ihrer Annahme über ihre Bearbeitung bis zu ihrer Nutzung grundsätzlich aussehen soll.

Generell wird bei der Bearbeitung von Beschwerden in der Betriebswirtschaft zwischen einem direkten und einem indirekten Beschwerdeprozess unterschieden (Stauss/Seidel 2014, S. 67ff.). Im direkten Prozess ist die Aufgabenerfüllung mit einem unmittelbaren Kontakt zum Beschwerdeführenden verbunden (Fallebene). Als indirekt werden die Aufgaben bezeichnet, die wichtig für den systematischen Rücklauf der Ergebnisse einzelner Fälle in die Organisation sind. Die folgende Abbildung zeigt die zentralen Phasen des direkten und indirekten Beschwerdeprozesses. Der direkte und indirekte Beschwerdeprozess wird in Kapitel 3.2.2 und 3.2.3 ausführlich beschrieben.

Abbildung 9: Direkte und indirekte Beschwerdeprozesse (nach: Stauss/Seidel 2014, S. 67)



3.2.1. Beschwerdeführende: Wer darf sich beschweren?

Als Beschwerdeführende kommen grundsätzlich folgende Zielgruppen infrage:

- Kinder, Jugendliche, junge Volljährige
- Eltern/Personensorgeberechtigte
- Personen, zu denen das Jugendamt Kontakt im Hinblick auf die Mitwirkung bei einem gerichtlichen Verfahren aufgenommen hat oder andere Verfahrensbeteiligte
- freie Träger der Leistungserbringung
- Pflegepersonen/Vormünder
- die unbeteiligte Öffentlichkeit.

Wiesner (2012, 9f.) unterscheidet vier typische, konfliktanfällige Spannungsfelder in der Kinder- und Jugendhilfe:

1. Jugendamt und Leistungsberechtigte
2. Leistungsberechtigte/Kinder und Leistungserbringer
3. Eltern und Kinder/Jugendliche
4. Vormund/Pflegefamilie und Kinder und Jugendliche

Die Identifizierung möglicher Beschwerdeführender ist notwendig, um differenzieren zu können, welche Prozesse zu beschreiben sind und welche Aufbaustruktur organisational verankert werden soll. Wichtig sind außerdem die Schnittstellen zu anderen etablierten Verfahren (Jugendhilfeplanung, Controlling, Qualitätsentwicklung). Die konkrete Auswahl der Beschwerdeführenden hängt mit der konzeptionellen Zielsetzung zusammen. Für den Umgang mit Beschwerden ist es daher unerlässlich, dass sich Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern und andere Personensorgeberechtigte beschweren können.

3.2.2. Umgang mit Beschwerden – der direkte Prozess

Über Maßnahmen der **Stimulierung (1)** (vgl. Abbildung 9) sollen Beschwerdeführende ermuntert werden, von ihnen wahrgenommene Unzufriedenheit, Probleme oder Missstände auch zu artikulieren. Dazu ist im Jugendamt (a) eine Entscheidung zu treffen, auf welche Art und Weise (mündlich, telefonisch, schriftlich und/oder elektronisch) und gegenüber welcher Stelle eine Beschwerde abgegeben werden kann. Damit möglichst viele Beschwerdeführende dazu bewegt werden, ihr Anliegen auch zu äußern, braucht es (b) eine aktive Öffentlichkeitsarbeit zum Umgang mit Beschwerden. Anschauliche Flyer und Plakate, regelmäßige Veröffentlichungen in Print- und Onlinemedien sind dabei nur ein Schritt. Ein weiterer ist, die zugelassenen Beschwerdeführenden (vgl. Kapitel 3.2.1.) regelmäßig über die Möglichkeit der Beschwerde zu informieren. Und vermutlich der wichtigste Teil von Öffentlichkeitsarbeit ist es, auch nach innen, bei den Fachkräften immer wieder für eine konstruktive Bearbeitung zu werben. Fachkräfte haben nachvollziehbarer Weise eine hohe Ambivalenz gegenüber Beschwerden: Zum einen ist es ein Teil von Fachlichkeit, eigene Entscheidungen auch über Beschwerden zu reflektieren. Gleichzeitig fordert diese Infragestellung Fachkräfte zeitlich, professionell und persönlich heraus. Neben einer kontinuierlichen Auseinandersetzung mit Fragen der Organisationskultur und Haltung (vgl. Kapitel 4.1.) ist dieser Aspekt daher auch in die Öffentlichkeitsarbeit mit einzubeziehen. Teil einer erfolgreichen Beschwerdestimulierung – und Öffentlichkeitsarbeit! – ist es darüber hinaus, Transparenz zu schaffen. Aus Sicht der Beschwerdeführenden muss unmissverständlich klar sein, wo sie sich wie beschweren können und welche Bearbeitungsschritte dann folgen. Sprachlich sind die Informationsmaterialien anschaulich, altersgerecht, in verständlicher



Sprache und möglichst mehrsprachig zu gestalten. Schließlich ist im Jugendamt sicherzustellen, dass die annehmenden Stellen zeitlich und räumlich erreichbar sind (c) (vgl. auch: Urban-Stahl 2013, S. 13f.). Auch über den sprachlichen Aspekt hinaus ist zu überlegen, wie Beschwerdeführende z.B. mit anderem kulturellen Hintergrund systematisch ermuntert werden können, ihre Position kund zu tun.

Die **Annahme (2a)** (vgl. Abbildung 9) betrifft vor allen Dingen die Organisation des Beschwerdeeingangs und die Erfassung der Beschwerdeinformation. Können Beschwerden telefonisch und/oder mündlich vorgetragen werden, besteht die Möglichkeit bereits an diesem Punkt über die weitere Bearbeitung der Beschwerde und mögliche Reaktionen zu informieren. Bei einer schriftlichen Beschwerdeannahme sind dem Beschwerdeführenden auch schriftliche Informationen über die Annahme, die weitere Vorgehensweise und schließlich die Beschwerdereaktion mitzuteilen. Der Beschwerdeannahme kommt im gesamten Prozess eine hervorgehobene Stellung zu, weil hier dem Beschwerdeführenden im ersten Kontakt signalisiert wird, mit welcher Selbstverständlichkeit und Wertschätzung der Problemanzeige begegnet wird. An diesem Punkt entscheidet sich maßgeblich, ob die artikulierte Unzufriedenheit abgebaut werden kann oder eher noch gesteigert wird. Im Praxisprojekt (2014-2016) haben erste Erfahrungen gezeigt, dass viel Druck, Enttäuschung, Emotionalität aus den Anliegen genommen werden können, wenn auf die Beschwerde mit einem verlässlichen, zeitnahen und in erster Linie mündlichen bzw. telefonischen „Kümmern“ reagiert wird. Eine offene und gelingende Beschwerdeannahme ist schon als Teil der aktiven Beschwerdebearbeitung zu sehen. Ein entscheidender Faktor kann es daher sein, dass Beschwerden ohne Zuständigkeitsprüfung an allen Stellen des Jugendamts

abgegeben werden können. Das Jugendamt selbst trifft dann Organisationsentscheidungen über den internen Weg, den diese Beschwerden zu zuständigen Stellen gehen müssen.

Die Beschwerdeerfassung (2b) (vgl. Abbildung 9) zielt darauf, die Problemäußerung, Unzufriedenheit und/oder den Missstand vollständig, schnell und strukturiert aufzunehmen. Aufgenommen werden sollten die Kontaktdaten des Beschwerdeführenden, die Beschwerde selbst sowie ggf. Angaben über die Person oder Funktion, die Objekt der Beschwerde ist. Für die weitere Steuerung des direkten Beschwerdeprozesses ist es sinnvoll, wenn im Erfassungsbogen bereits Platzhalter zur Verfügung stehen, in die die weitere Bearbeitung der Beschwerde protokolliert werden kann. Aus dem Protokoll der Annahme, der einzelnen Bearbeitungsschritte, der beteiligten Stellen und den erfolgten Reaktionen entsteht so die Bearbeitungshistorie. Die Erfassung kann über Formblätter oder softwaregestützte Eingabemasken erfolgen. Prinzipiell können Beschwerdeführende auch an der Erfassung beteiligt werden („Bitte legen Sie Ihre Beschwerde doch in diesem Formblatt kurz dar.“ / „Nutzen Sie bitte die Eingabemaske auf unserer Internetseite!“). Da das Jugendamt häufig als Teil einer bürokratischen Organisation wahrgenommen wird, ist allerdings kritisch zu fragen, ob über diese schriftliche Vorgehensweise tatsächlich signalisiert wird, dass Beschwerden erwünscht sind (vgl. Stimulation).

Wie die Beschwerde weiter abgewickelt wird, ist Teil der **Bearbeitungsphase (3)** (vgl. Abbildung 9). Hier können je nach Beschwerdeführendem und Anlass der Beschwerde unterschiedliche Beschwerdebearbeitungsprozesse definiert werden. Wie schnell eine Reaktion auf eine Beschwerde erfolgt und wie verbindlich zugesagte Termine eingehalten werden, spielt eine

große Rolle dabei, inwiefern die Beschwerdeführenden zufriedengestellt werden können. Um die Funktionsfähigkeit der Beschwerdebearbeitung sicher zu stellen, können daher Mahnverfahren installiert werden, bei denen die jeweilige Leitungsebene informiert wird, wenn Fachkräfte nicht fristgerecht eine Beschwerde bearbeiten. Darüber hinaus sind Regelungen über die zu beteiligenden Stellen und die interne Kommunikation zu treffen (vgl. Kapitel 3.3).

Um das Ziel einer Beruhigung der Situation und einer zufriedenstellenden Lösung zu erreichen, sind für die Phase der **Reaktion (4)** (vgl. Abbildung 9) generelle Leitlinien und konkrete Verhaltensregeln zu entwickeln. Anders als in der Privatwirtschaft können Jugendämter kaum Kompensationen über finanzielle Wiedergutmachung (Preisnachlass, Geldrückgabe) leisten. Bedingt möglich sind materielle Kompensationen (z.B. veränderte Öffnungszeiten in der Kindertageseinrichtung oder im Jugendamt; neue Angebote in der Jugendförderung). Diese Wiedergutmachungen können aber kaum Konsequenz einzelner, sondern nur vieler Beschwerden sein. Im Bereich der Hilfen zur Erziehung ist es möglich, die Hilfen stärker an die Wünsche und Bedürfnisse der Kinder, Jugendlichen, jungen Volljährigen, Eltern oder anderer Sorgeberechtigten anzupassen, wenn das neue Hilfearrangement auch den Zielen des Hilfeplanes dient und keine unverhältnismäßigen Mehrkosten verursacht. In der Regel werden zur Beruhigung der Lage aber hauptsächlich immaterielle Kompensationen (eingehende Information über Rechtslage, Rolle und Leistungsangebot des Jugendamtes; (kollegiale) Beratung, Herstellung von Transparenz und ggf. Entschuldigungen bleiben.

3.2.3. Umgang mit Beschwerden – der indirekte Prozess

Neben dem Ziel eines konstruktiven und wertschätzenden Umgangs mit Beschwerden im Einzelfall, besteht ein weiteres Ziel bei der konstruktiven Bearbeitung im Jugendamt darin, die Informationen aus den Einzelfällen für die Organisationsentwicklung nutzen zu können. Der erste Schritt dazu ist die **Auswertung (5)** (vgl. Abbildung 9). Analysiert werden können hier die Anzahl der Beschwerden, ihre Verteilung auf einzelne Organisationseinheiten sowie die von den Beschwerdeführenden wahrgenommenen Probleme genauso wie die vom Jugendamt genutzten Kompensationsmöglichkeiten.

Im Zentrum des **Controllings (6)** (vgl. Abbildung 9) steht der Umgang mit Beschwerden selbst: Inwiefern sind die Zielsetzungen und Aufgabenstellungen, die mit dem eingeführten Beschwerdekonzept erreicht werden sollten, auch erfüllt worden? Voraussetzung für ein Controlling sind Qualitätsmaßstäbe für das Beschwerdemanagement selbst. Nur für einen Teil der Qualitätsmaßstäbe können objektive Indikatoren angelegt werden (vgl. zeitliche Vorgabe für den Abwicklungsprozess nach einer Beschwerdeannahme). Inwiefern Beschwerdeführende mit der Bearbeitung und Reaktion auf ihre Beschwerde zufrieden waren, ist nur über Zufriedenheitsbefragungen herauszufinden. Die Ergebnisse der Auswertung und des Controllings werden in einem **Bericht (7)** (vgl. Abbildung 9) zusammengestellt und mit den zuständigen Leitungs- und Fachkräften diskutiert, reflektiert und bewertet. Über diesen Prozess entscheidet sich schließlich, wie die **Informationen** des Beschwerdemanagements **genutzt (8)** (vgl. Abbildung 9) werden können.

3.3. Strukturqualität: Beschwerden verankern

In der Fachöffentlichkeit kursieren aktuell drei Möglichkeiten, wie der Umgang mit Beschwerden beim öffentlichen Träger der Kinder und Jugendhilfe verankert werden kann:

1. internes Beschwerdemanagement im Jugendamt
2. Beratungs- und Schlichtungsstelle beim Jugendhilfeausschuss
3. externe Ombudschaftsstelle und Kooperation.

Zum Teil sind Beschwerdeverfahren nicht nur für das Jugendamt sondern für ganze Kommunen eingerichtet. Unter Ressourcengesichtspunkten kann es für das Jugendamt sinnvoll sein, sich in solche bestehenden Verfahren „einzuklinken“. Die Integration aller fachlichen Organisationsbereiche der Kommunen (Bauordnungsamt, Einwohnermeldeamt, Kraftfahrzeugzulassungstelle usw.) macht es für solche Verfahren allerdings notwendig, allein auf das Dienstleistungsziel zu fokussieren (Vgl. Kapitel 3.1., Ziel 1). Eine pädagogisch-fachliche Unterstützung bei

der Rechtsdurchsetzung (Ziel 2) oder gar die Ermächtigung zur Teilhabe (Ziel 3) sollten dann ergänzt werden. Vorteilhaft ist aber sicherlich, dass über die Ferne zum Jugendamt ein Maß an Unabhängigkeit und Neutralität organisatorisch hergestellt werden kann.

3.3.1. Internes Beschwerdemanagement im Jugendamt

Skizze: Ein Beschwerdemanagement ist direkt im Jugendamt angesiedelt und lehnt sich an ein organisationsinternes Verständnis von Beschwerden an (vgl. Kapitel 3.1). Im Sinne einer fehlerfreundlichen, lernfähigen Organisation werden Beschwerden vom Jugendamt als wertvolle Rückmeldungen über eigenes Handeln gewertet. Auf der Fallebene wird versucht, Unzufriedenheit zu befrieden. Auf der Organisationsebene werden die Rückmeldungen für einen kontinuierlichen Veränderungsprozess genutzt. Damit wird die Idee, dass Offenheit und Mehrdeutigkeit ein charakteristisches Merkmal in der Kinder- und Jugendhilfe und insbesondere im Bereich Hilfen zur Erziehung ist, als Normalfall anerkannt und ins System selbst integriert. Jugendämter, die diesen Weg gehen, geben ein anspruchsvolles Versprechen ab: Sie öffnen ihr fachliches Handeln für die Möglichkeit, dieses Handeln unterhalb der Schwelle des formellen Rechtsweges auch infrage stellen zu können. Gleichzeitig versprechen sie mit dieser Infragestellung trotz eigener, organisationaler und persönlicher Betroffenheit und dem Zeit- und Handlungsdruck im Alltag konstruktiv und wertschätzend umzugehen.

Idealtypisch kann ein Beschwerdemanagement als zentrale Beschwerdestelle (a) oder als dezentrales Beschwerdeverfahren (b) organisiert werden. Diese beiden Organisationstypen können auch gemischt werden (Hybridmodelle, c).



Beschwerden sind wertvolle Rückmeldungen für die Qualitätsentwicklung im Jugendamt

a) Beschwerdestellen

Skizze: Beschwerdestellen sind zentralisierte Einheiten, in denen eigene personelle Ressourcen für die Bearbeitung von Beschwerden bereitgestellt werden. Die personellen Ressourcen können je nach Größe des Jugendamtes, und konkreter Zielsetzung des Beschwerdemanagements Stellenanteile in unterschiedlich großem Umfang umfassen.

Zentrale Beschwerdestellen können z.B. als Stabstelle beim Jugendamtsleiter oder auf Ebene einzelner Fachabteilungen angesiedelt sein. Stabstellen haben keine Weisungsbefugnis. Um ihre Funktion sinnvoll erfüllen zu können, sollten die zentral Zuständigen für Beschwerdemanagement über ein Akteneinsichtsrecht verfügen und berechtigt sein, mündliche und schriftliche Informationen einzuholen. Ggf. ist eine Schweigepflichtsentbindung vom Beschwerdeführenden einzuholen einzuholen.

Eignung: Jugendamtsinterne Beschwerdestellen eignen sich eher für größere Jugendämter in Kreisen oder kreisfreien Städten. In Jugendämtern, in denen der Stellenanteil zu gering für den Arbeitsplatz einer Person ist, sind Kombinationen mit Funktionen wie z.B. dem Qualitätsmanagement, dem Controlling oder der Jugendhilfeplanung sinnvoll.

b) Beschwerdeverfahren

Skizze: Bei Beschwerdeverfahren ist der direkte Beschwerdeprozess (vgl. Kapitel 3.2.2) bei allen Organisationsmitgliedern angesiedelt. Jede Fachkraft im Jugendamt ist also für die Stimulierung, die Annahme, die Erfassung, Bearbeitung und Reaktion auf eine Beschwerde zuständig. Der indirekte Beschwerdeprozess (vgl. Kapitel 3.2.3) ist auf Leitungsebene angesiedelt.

Eignung: Die Umsetzung eines dezentralen Beschwerdeverfahrens hat aus Sicht der Leitungskräfte den Vorteil, dass keine neuen personellen Ressourcen gebunden werden. Dezentrale Beschwerdeverfahren eignen sich grundsätzlich für Jugendämter aller Größenordnungen.

Bei der dezentralen Variante muss sich der Beschwerdeführende in der Regel an die Fachkraft wenden, über deren Entscheidung oder Verhalten er sich beschweren möchte. Was bei alltäglichen Beschwerden als durchaus sinnvoll erscheint, kann in eskalierten Fällen ein Hindernis für eine Beschwerde sein. Hier sollten dann alternative Beschwerdewege z.B. über die Leitungskraft bestehen. Zu entscheiden ist auch, wann die Fachkraft selbst oder jemand anderes die Bearbeitung der Beschwerde übernimmt.

Eine gelingende Umsetzung eines dezentralen Beschwerdeverfahrens setzt voraus, dass eine große Mehrheit der Fachkräfte davon überzeugt ist, diese zusätzliche Aufgabe zu übernehmen. Das wiederum setzt Fachkräfte voraus, in deren professioneller Haltung Aspekte wie Partizipation, Koproduktion und ein konstruktiver Umgang mit eigenem, individuellen Fehlverhalten eine herausgehobene und praxiswirksame Bedeutung spielen (vgl. ausführlich: Kapitel 4.1). Dezentrale Konzepte von Beschwerdemanagement bergen die Gefahr, dass die Verantwortung aller dazu führt, dass sich niemand zuständig fühlt. Im Zeit- und Handlungsdruck des Alltags wird ein konstruktiver Umgang mit Beschwerden als „lästige“ Zusatzaufgabe wahrgenommen, die im Vergleich zu anderen Aufgaben als nachrangig betrachtet wird. Für solche Verfahren ist darüber hinaus eine eindeutige Abgrenzung zu Dienstaufsichtsbeschwerden nötig (vgl. Kapitel 3.1.).



c) Hybridmodelle

Skizze: In Hybridmodellen werden zentrale und dezentrale Aspekte eines internen Beschwerdemanagements kombiniert. Zentrale Zuständigkeiten sind z.B. für folgende Aufgaben sinnvoll:

- den indirekten Beschwerdeprozess (vgl. Kapitel 3.2.3),
- herausragende Beschwerden (z.B. eskalierte Fälle, Eingang über Verwaltungschef/-in, Dezernent/-in und/oder Jugendamtsleitung),
- die Information, Beratung und Schulung der Fachkräfte in Sachen „Beschwerde“ und
- die gesamte Koordination und Weiterentwicklung des Beschwerdemanagements.

Daneben kann es ein dezentrales Bearbeitungsverfahren geben. Dahinter steht die Logik, dass es zahlreiche Beschwerden gibt, die einfach, unbürokratisch und niedrigschwellig bearbeitet werden können. Zusätzliche Erklärungen, ein Entgegenkommen bei der Terminvergabe, ein freundliches Zuhören für eine besondere Problematik sind nur drei Beispiele aus einem umfassenden Repertoire für „niedrigschwellige“ Wiedergutmachungen. Hier kann das Prinzip der Mündlichkeit gelten, um umfassenden Schriftverkehr zu vermeiden. Die Bearbeitungsergebnisse werden an die zentrale Beschwerdestelle weiter geleitet.



Eignung: Auch ein Hybridmodell eignet sich eher für größere Jugendämter. Es reduziert zusätzliche Personalkosten. Gleichzeitig gibt es einen zentralen „Kümmerer“, der eine gelingende Umsetzung des Beschwerdemanagements kontinuierlich vorantreibt. Dadurch, dass alle Fachkräfte mit in die Beschwerdebearbeitung involviert sind und regelmäßig dazu fortgebildet werden, kann sich im Jugendamt

nach und nach eine förderliche Haltung gegenüber Beschwerden etablieren. Mit einem solchen Hybridmodell arbeitet z.B. die Stadt Bochum. Der Kreis Steinfurt befindet sich in der Umsetzungsphase.

3.3.2. Beratungs- und Schlichtungsstelle beim Jugendhilfeausschuss

Skizze: Dieses Grundmodell geht zurück auf ein rechtsdogmatisches Gutachten, das der Berliner Rechtshilfefonds e.V. bei Reinhard Wiesner in Auftrag gegeben hat (Wiesner 2012). Ziel war es herauszuarbeiten, wie eine unabhängige Beschwerdestelle in die rechtliche Logik des SGB VIII passen könnte. Auch der 14. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung spricht sich für die Einrichtung solcher Beratungs- und Schlichtungsstellen aus (BMFSFJ 2013: 14. Kinder- und Jugendbericht, S. 16, 380).

Eine ombudtschaftliche Beratungs- und Schlichtungsstelle beim Jugendhilfeausschuss (JHA) wird als Hilfsorgan des JHA organisational verankert und von der Kommune finanziert. Kernidee dieser Konstruktion ist es, die Beratungs- und Schlichtungsstelle rechtlich „außerhalb“ der Verwaltung des Jugendamtes anzusiedeln, um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten. Gleichzeitig bleibt sie räumlich und faktisch „innerhalb“ der örtlichen Jugendhilfe und kann so eine „kommunikative“ Nähe zu den entscheidenden Verfahren der Verwaltung des Jugendamtes herstellen.

Wiesner benennt folgende konkrete Aufgaben für die Beratungs- und Schlichtungsstelle:

- Information über die Rechtsgrundlagen der Kinder- und Jugendhilfe im allgemeinen und im konkreten Einzelfall

- Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Auffassungen der am Rechtsverhältnis beteiligten Parteien, um die Machtasymmetrie zwischen öffentlichen, ggf. freien Trägern und Kindern, Jugendlichen, jungen Volljährigen, Eltern oder anderen Personensorgeberechtigten auszugleichen und eine einvernehmliche Lösung zu erreichen.
- Schlichtung in Streitfragen
- Unterstützung der Leistungsberechtigten im Verwaltungs- oder gerichtlichen Verfahren, nicht im Sinne einer rechtlichen Vertretung, aber als antwaltliche Interessenvertretung der Leistungsberechtigten, um Positionen zu verdeutlichen. Mit Blick auf die Verwaltung ist entscheidend, dass es nicht um die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung in einem förmlichen Verfahren geht, sondern um die Artikulation von Rechten mit dem Ziel der Vermittlung und Schlichtung.

Den Vorsitz der Beratungs- und Schlichtungsstelle übernimmt eine Person, die vertiefte Kenntnisse in Fach- und Rechtsfragen der Kinder- und Jugendhilfe mitbringt. Vorsitz und Stellvertretung werden vom JHA für die Zeit von vier Jahren gewählt. Weiteres Personal soll entsprechend der örtlichen Arbeitsbelastung zugewiesen werden. Um seine unabhängige und kompensatorische Rolle wahrnehmen zu können, soll der gewählte Vorsitzende in den letzten fünf Jahren weder beim Träger der öffentlichen Jugendhilfe noch bei einem Leistungserbringer oder dessen Dachverband beschäftigt gewesen sein.

In der Funktion kann die Beratungs- und Schlichtungsstelle jederzeit vom JA schriftliche und mündliche Auskünfte einholen, Akten einsehen und hat das Recht, im Verwaltungsverfahren angehört und beteiligt zu werden. Die Vorschriften über den Schutz von Sozialdaten gelten. Jährlich fertigt die Beratungs- und Schlichtungs-



Kinder, Jugendliche, junge Volljährige und Eltern brauchen Unterstützung, um ihre Rechte durchzusetzen

stelle einen Bericht an den JHA und hat gleichzeitig die Möglichkeit, jederzeit Einzelberichte vorzulegen.

Eignung: Grundsätzlich ist das Modell für alle Größenordnungen von Jugendämtern geeignet. Wiesner lässt offen, ob der Vorsitz und die Stellvertretung der Stelle eine ehrenamtliche oder eine bezahlte Tätigkeit sein sollen. Für kleine Jugendämter könnte es daher eine Option sein, die Beratungs- und Schlichtungsstelle ehrenamtlich und ohne weiteres Personal einzurichten. Größere Jugendämter mit einem vermuteten erhöhten Aufkommen an Beschwerden sind vermutlich gehalten, eigene Stellen für die Beratungs- und Schlichtungsstelle zu schaffen. Kleinen Jugendämtern steht noch eine andere Alternative offen: Sie können sich untereinander oder mit dem Kreisjugendamt zusammenschließen und eine ombudschaftliche Beratungs- und Schlichtungsstelle im Verbund anbieten.

Bislang ist uns keine Kommune bekannt, die eine ombudschaftliche Beratungs- und





Kinder, Jugendliche, junge Volljährige und Eltern brauchen Ermächtigung, um mit Professionellen auf Augenhöhe zu kommunizieren

Schlichtungsstelle eingerichtet hat. Nach Rückfrage bei Reinhard Wiesner liegt die fehlende Umsetzung des Modells wohl auch daran, dass ein JHA kaum eigene Sekretariate hat. Verwaltungsaufgaben des JHA liegen häufig beim Jugendamt – womit faktisch die Frage der Unabhängigkeit wieder neu gestellt ist.

In der Praxis wird das Modell darüber hinaus kritisch infrage gestellt, weil die Nähe zu den politischen Entscheidungslogiken im Jugendhilfeausschuss auch dafür sorgen kann, dass die anvisierte Unabhängigkeit des Modells Opfer von parteipolitischen Profilierungen werden könnte. Zwar sind die Jugendhilfeausschüsse unterschiedlich politisch-strategisch aufgestellt, gerade in großen Städten, in denen die Parteien im Ausschuss aktiv aus der Position eines politischen Führungsanspruchs agieren, könnte es zu unerwünschten Interessenskonflikten kommen.

3.3.3. Kooperation mit einer externen Ombudschaft

In diesem Grundmodell ist die Beschwerdestelle nicht jugendamtsintern, sondern außerhalb des Jugendamtes angesiedelt². In einem solchen Konstrukt ist die Forderung nach einer anwaltlichen Beschwerdestelle, die die Machtasymmetrie zwischen Fachkräften der Jugendhilfe und den Klientinnen und Klienten ausgleichen soll, mit Blick auf die Aufbauorganisation konsequent verwirklicht (vgl. Schruth 2015a, 2015b).

Jugendämter, die diesen Weg beschreiten, erklären sich bereit, die jugendamtsexterne Beratungsstruktur einer Ombudschaft zu nutzen. Sie erkennen damit an, dass es notwendig ist, Betroffene unabhängig vom Jugendamt rechtlich, informatorisch und emotional zu stärken, wenn diese mit Entscheidungen nicht einverstanden sind. Die Ombudsstelle setzt sich dann als anwaltliche Interessenvertretung für Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern und andere Sorgeberechtigte ein, damit ihrer Beanstandung abgeholfen wird. Im jugendhilferechtlichen Leistungs-dreieck wird so eine vierte Kraft verankert (Schruth 2015a, S. 109).

In NRW hat der Verein Ombudschaft Jugendhilfe NRW zum 01. 02. 2013 seine praktische Arbeit mit einer unabhängigen, zentralen Beratungs- und Beschwerdestelle in Wuppertal aufgenommen (Ombudschaft NRW 2013; 2014; 2015, Fachhochschule Münster 2015). Eine bundesweite Übersicht über Ombudsstellen bietet Urban-Stahl (2011). Idee dieser externen Organisation eines konstruktiven Umgangs mit Beschwerden ist es, einerseits landes-

² Die Landkreise Nordrhein-Westfalens sehen gemäß Beschlusslage des Sozial- und Jugendausschusses des Landkreistages NRW vom 05.11.2013 auch vor dem Hintergrund der fachpolitischen Diskussion der vergangenen Jahre keine Notwendigkeit, regelhaft für die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe gemäß SGB VIII gesonderte Ombudsstellen oder sonstige Beschwerde- oder Vermittlungsstellen einzurichten.

weit zentral als öffentlichkeitswirksamer Ansprechpartner für Beratung und Beschwerden im Einzelfall zur Verfügung zu stehen, für die Bearbeitung von Beschwerden ein dezentrales Netz von örtlichen Ombudspersonen aufzubauen und für die Zusammenarbeit zwischen Ombudschaft Jugendhilfe NRW und örtlichen Jugendämtern zu werben.

Zentrale Ebene: Die Mitglieder des Trägers Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. sind die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW. Der Verein wurde von Aktion Mensch bis zum 31.1. 2016 finanziell gefördert. Die landesweite Beschwerdestelle ist mit 2 Vollzeitäquivalenten ausgestattet (1,5 Fachkräfte, 0,5 Sachbearbeitung), die derzeit von drei Mitarbeiterinnen besetzt werden. Um sich bei Kindern, Jugendlichen, jungen Volljährigen, Eltern bzw. anderen Sorgeberechtigten bekannt zu machen und die zum Teil erheblichen Vorbehalte der Jugendämter gegen eine jugendamtsexterne Beschwerdestelle Stück für Stück abzubauen, hat Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. sich seit seiner Gründung um Kooperationsverträge mit Jugendämtern bemüht. In den fünf Kooperationsvereinbarungen, die in NRW bislang abgeschlossen wurden, erklären sich die Jugendämter bereit, auf das landesweite Unterstützungskonzept von Ombudschaft Jugendhilfe NRW zurückzugreifen (Stand: 12/2015). Kooperationsverträge haben die Städte Duisburg, Bochum, Oelde, Dormagen und Gronau geschlossen (Ombudschaft NRW 2015, S. 7).

Dezentrale Ebene: Nachdem sich Kinder, Jugendliche, junge Volljährige oder deren Personensorgeberechtigte in einem ersten Kontakt an die Beschwerdestelle in Wuppertal gewendet haben, wird die Beschwerde im Wuppertaler Team beraten und bei längerem Beratungs- und Unterstützungsbedarf an ehrenamtliche, örtliche Ombudspersonen weitergeleitet. Örtliche

Ombudspersonen können berufserfahrene Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe werden, die außerhalb ihres Arbeitsortes ehrenamtlich tätig sind. Der Verein hatte sich ursprünglich zum Ziel gesetzt, dass jeder Jugendamtsbezirk in NRW über zwei ehrenamtliche Ombudspersonen verfügt. Nach dem Stand des vereinseigenen Jahresberichtes 2015 bewegte sich die Zahl der örtlichen Ombudspersonen in NRW aufgrund von Fluktuationen in den letzten drei Jahren zwischen 20-25 Personen (Ombudschaft NRW 2015, S. 6).

Soweit zum Konzept. Die Jahresberichte des Vereins sowie die Evaluation einer studentischen Projektgruppe der Fachhochschule Münster haben die Praxis der landesweiten Ombudsstelle ausgewertet (Ombudschaft NRW 2013; 2014; 2015 Fachhochschule Münster 2015). Insgesamt zeigt sich, dass sich mit Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. eine unabhängige Beschwerdestelle etabliert hat. Von 02/2013 bis 12/2015 haben sich insgesamt 467mal Menschen an die Beschwerdestelle gewendet. Zentrale Rechtsnormen der Anliegen sind die §§ 33, 34, 35a und 41 SGB VIII. Insgesamt erfreut sich Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. bei allen, die von ihr beraten wurden, einer hohen Akzeptanz. Es herrscht eine hohe Zufriedenheit der Beschwerdeführenden mit den erfolgten Beratungsprozessen und den dadurch erreichten Ergebnissen (Fachhochschule Münster 2015, S. 23 ff., 39, 73).

Fachstelle Ombudschaft Jugendhilfe NRW: Auf der Grundlage des fortgeschriebenen Konzeptes wird für den Zeitraum 02/2016 – 12/2017 das Projekt „Fachstelle zur Förderung örtlicher Beschwerdestellen in der Jugendhilfe“ aus dem Kinder- und Jugendförderplan des Landes unterstützt (Ombudschaft NRW 2015, S. 9). Neben der landesweit tätigen Beratung von Beschwerdeführenden wird durch die Fachstelle die direkte Kooperation mit den

Jugendämtern in diesem Zeitraum weiter verstärkt: Die Fachstelle in Wuppertal bietet Jugendämtern in NRW an, sie kostenfrei dabei zu beraten, wie sie eigenverantwortlich einen konstruktiven Umgang mit Beschwerden durch unabhängige örtliche oder regionale Beschwerdestellen aufbauen können. Das Projekt wurde entwickelt, um den Besonderheiten des Flächenlandes NRW mit seinen 186 Jugendämtern gerecht zu werden. Junge Menschen brauchen bei beratungsintensiveren Beschwerden möglichst ortsnahe eine Ombudsperson. So sollen sich örtliche bzw. regional verantwortete Beschwerdestellen und die überörtliche Beratung durch die Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. gegenseitig unterstützen. Zudem werden Jugendämter durch die Fachstelle angeregt, sich konzeptionell und praktisch mit Partizipations- sowie Beschwerdestrukturen und Verfahren auseinander zu setzen.

Kooperationsformen mit Jugendämtern: Der Verein Ombudschaft Jugendhilfe NRW arbeitet derzeit auf vier Ebenen mit Jugendämtern zusammen: a) Fallberatung mit eigenen Ombudspersonen ohne fallübergreifende Kooperationsvereinbarung mit dem zuständigen Jugendamt, b) Fallberatung mit eigenen Ombudspersonen für Jugendämter im Rahmen eines Koope-

rationsvertrages, der u.a. Strukturen und Verfahren festlegt, c) Beratung beim Aufbau eigener, ortsnahe ombudschaftlicher Strukturen und Verfahren in Eigenregie der Jugendämter und der örtlichen Träger der freien Jugendhilfe sowie d) anlassbezogene Kooperation mit Jugendämtern.

Eignung: Die Kooperation mit der externen Ombudschaftsstelle ist prinzipiell für Jugendämter aller Größenordnungen geeignet. Gleichzeitig ist das Modell offen für kreisweite oder regionale Verbundlösungen. Die Kooperation mit Ombudschaft Jugendhilfe NRW setzt voraus, dass die Leitungs- und Fachkräfte im Jugendamt bereit und in der Lage sind, eigene Entscheidungen von organisationsexternen Personen, die anwaltlich im Interesse der Beschwerdeführenden agieren, infrage stellen zu lassen. Die Evaluation der Fachhochschule Münster entzieht allzu starken Befürchtungen in dieser Hinsicht den Boden: Die Fachkräfte in den Jugendämtern bewerten insgesamt die Zusammenarbeit positiv, auch wenn es kritische Töne gibt (Fachhochschule Münster 2015, S. 70 ff.). Die Begleitung durch die jugendamtsexterne Ombudschaft scheint insbesondere in eskalierten Fällen aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung eine entscheidende und unverzichtbare Funktion zu haben. Fraglich ist allerdings, ob sie alle für eine Organisationsentwicklung nützlichen Beschwerden des Jugendamtes stimulieren kann.

Um eine unabhängige regionale Beschwerdestelle im Kreis Steinfurt aufzubauen, haben der Kreis Steinfurt, die Städte Emsdetten, Greven, Ibbenbüren und Rheine als (dem Kreis Steinfurt angehörige) Städte mit eigenem Jugendamt und diverse freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe im Kreis Steinfurt eine Kooperationsvereinbarung mit der Fachstelle der Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. geschlossen.



Ideen und Beschwerden – gemeinsam bearbeiten



3.4. Eckpunkte und Kombinationsmöglichkeiten: die Projekterfahrungen

Jenseits der bislang in der Fachöffentlichkeit diskutierten Vorstellungen wurde im Praxisprojekt (2014-2016) weiter mit konzeptionellen Zielsetzungen, konkreten Bearbeitungsprozessen und organisatorischen Verankerungen experimentiert. Die hier entwickelten Konzeptelemente, mit denen im Rahmen der zweijährigen Projektlaufzeit vor Ort gute Erfahrungen gemacht wurden, werden im Folgenden kurz skizziert.

Ideen und Beschwerde: Der Koppelung von „Ideen“ und „Beschwerden“ liegt die Logik zugrunde, dass über Rückmeldungen und einer Auseinandersetzung damit auch gute Ideen gewonnen werden können. Während der Begriff „Idee“ mit Fortschritt, Aufbruch, Kreativität und Neubeginn konnotiert ist, ist der Begriff „Beschwerde“ eher mit einem negativen Beigeschmack behaftet. Die Koppelung beider Strategien hat ansonsten aber viele Gemeinsamkeiten: Ein aktiver und konstruktiver Umgang mit Ideen und Beschwerden liefert wertvolle Rückmeldungen für die Qualitätsentwicklung, erzeugt ein Klima des Vertrauens, der Transparenz und der Verlässlichkeit. Schließlich kann es die Zufriedenheit aller Beteiligten erhöhen. Ein jugendamtsinternes Beschwerdemanagement richtet sich eher an Dritte außerhalb der Organisation, während ein Ideenmanagement auch Rückmeldungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern integrieren kann.

Einen ersten Zugang aus betriebswirtschaftlicher Sicht bieten z.B. Söffing 2011 oder Neckel 2008. Erfahrungen mit einem Ideen- und Beschwerdemanagement auf kommunaler Ebene sind z.B. beim „Arbeitskreis Ideen- und Beschwerdemanagement“ (2007) und beim Bayerischen Land-

kreistag (2002) niedergelegt. Im Projekt haben sich damit die Kreise Steinfurt und Paderborn beschäftigt.

Die Konzeptentwicklung als Prozess:

Eine weitere Möglichkeit ist es, ein Konzept zu entwickeln, das einen dezentralen, partizipativen Prozess im Jugendamt anstößt. Ein Konzept also, das nicht fertige Ziele, Prozesse und Wege anbietet, sondern vielmehr einen Weg aufzeigt, wie diese erarbeitet werden (vgl. auch: Kapitel 4.2). Ein solches Konzept kann sich an die Leitungsebene der einzelnen Handlungsfelder der Jugendhilfe (z.B. Kindertageseinrichtungen, Offene Kinder- und Jugendarbeit, Hilfe zur Erziehung) richten. Die Leitungskräfte werden aufgefordert, in ihrem Bereich Partizipations- und Beschwerdemöglichkeiten unter Beteiligung der Fachkräfte (weiter-) zu entwickeln. Dieser Gedanke überzeugt durch seine beteiligungsorientierte Vorgehensweise und die Möglichkeit, die eingesetzten Partizipations- und Beschwerdemöglichkeiten eng an der Logik der jeweiligen Handlungsfelder auszurichten. Eine solche Vorgehensweise ist allerdings zu koordinieren und zu begleiten und wenn möglich auch zu terminieren. Die Verantwortungsverlagerung auf die mittlere Leitungsebene bringt mit sich, dass Erfolg und Misserfolg stark mit den Ressourcen der zuständigen Personen verknüpft werden. Im Projekt hat sich damit der Kreis Siegen-Wittgenstein beschäftigt.

Eine andere Möglichkeit ist es, dass ein bis zwei Verantwortliche vor Ort einen Prozess für das gesamte Jugendamt gestalten, in dessen Rahmen ein Beschwerdemanagement Schritt für Schritt entwickelt wird. Das erfordert ein höheres zeitliches Engagement aller, bringt es aber mit sich, dass parallel zur Konzeptentwicklung auch an Handlungsfragen gearbeitet werden kann (vgl. Kapitel 4.1). Im Projekt hat sich damit der Kreis Paderborn beschäftigt.

Partizipation und Beschwerde als Teil des Qualitätsmanagements

Jugendämter, die bereits Prozesse und Strukturen von Qualitätsmanagement etabliert haben, können ein internes Beschwerdemanagement nahtlos in die vorhandenen Abläufe einbinden. Qualitätsmanagementsysteme, die ursprünglich aus der Betriebswirtschaft kommen, wie z.B. DIN EN ISO 9000ff., EFQM, Total Quality Management aber auch Ansätze aus der Sozialen Arbeit (vgl. Merchel 2013, S. 70 ff.) bieten häufig selbst Ansätze von Beschwerdemanagement oder kontinuierlichen Verbesserungsprozessen an, die leicht um weitere Zielsetzungen ergänzt werden können. Beachtenswert ist dabei, dass auch im Rahmen von Qualitätsentwicklung ein aktiver und konstruktiver Umgang mit Beschwerden häufig nicht in vollem Umfang umgesetzt wird. Es scheint, als ob auf ein funktionierendes Beschwerdemanagement im Rahmen von Qualitätsentwicklung ein besonderes Augenmerk zu setzen ist: Widerstände, Haltungsfragen, Irritationen sind hier genauso üblich, wie bei anderen konzeptionellen Vorgehensweisen. Auch hier ist eine kontinuierliche und aktive Steuerung notwendig. Die dezentrale Logik vieler QM-Systeme – jede Fachkraft ist für die Annahme und Bearbeitung von Beschwerden zuständig – kann zu Verantwortungsdiffusion neigen (vgl. ausführlich Kapitel 3.3.1). Gleichzeitig sind QM-Systeme offen für weitere Konzeptelemente aus dem Bereich Partizipation. Projekterfahrungen hat hier die Stadt Hamm und über das Projekt hinaus auch die Stadt Bochum gemacht.

Beschwerden im „Zwei-Säulen-Modell“

Erste praktische Erfahrungen gibt es auch damit, sowohl ein internes Beschwerde-

management einzurichten als auch mit einer externen Ombudschaft zu kooperieren (vgl. Kapitel 3.3.1/3.3.3). Ein solches „Zwei-Säulen-Modell“ ist vor allen Dingen interessant, um einerseits eine unabhängige Anlaufstelle für z.B. eskalierte Fälle zu haben und gleichzeitig einen niedrigschwelligen Zugang für Beschwerden mit weniger Konfliktpotenzial. Die Stadt Bochum arbeitet danach. Im Projekt hat sich der Kreis Steinfurt mit einem „Zwei-Säulen-Modell“ beschäftigt. Das Kreisjugendamt strebt in Kooperation mit den Stadtjugendämtern Emsdetten, Greven, Ibbenbüren und Rheine und diversen freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe im Kreis Steinfurt den Aufbau einer unabhängigen regionalen Beschwerdestelle an. Die Entwicklung des Konzeptes für die regionale Beschwerdestelle liegt in örtlicher Verantwortung und wird von der Fachstelle Ombudschaft NRW e.V. beratend begleitet. (vgl. Kapitel 3.3.3., S. 36)

Und die kleinen und kleinsten Jugendämter?

Ein konstruktiver Umgang mit Beschwerden ist für kleine Jugendämter (etwa unter 60.000 Einwohner) und kleinste Jugendämter (etwa unter 30.000 Einwohner) eine besondere Herausforderung. Hier bieten sich Verbundlösungen an wie z.B. gemeinsame Kooperationen mit externen Ombudschaften (vgl. Kapitel 3.3.2/3.3.3), Verbundlösungen kreisangehöriger Gemeinden mit dem Kreisjugendamt – ggf. auch in Kombination mit externen Ombudschaften. Schließlich können kleine und kleinste Jugendämter auch stark projektbezogen arbeiten, in dem sie nur einzelne Handlungsfelder des Jugendamtes in ihre Handlungsansätze aufnehmen. Erfahrungen im Projekt haben hier die Jugendämter Herten und Hemer gesammelt.

4. Den Umgang mit Beschwerden gelingend etablieren: Faktoren

4.1. Organisationskultur und Haltung der Leitungs- und Fachkräfte

Inwiefern es gelingt, beim Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe einen konstruktiven Weg zu finden, mit Beschwerden umzugehen, ist wesentlich von der Organisationskultur und der Haltung der Fach- und Leitungskräfte abhängig (vgl. auch: Urban-Stahl 2013, S. 7). Ist von „Organisationskultur“ die Rede, geht es immer um das, was eben keine Dienstweisung und kein Verfahrensstandard regeln kann, um „das verborgene Skript der Organisation“ (vgl. zur Übersicht: Baitsch/Nagel 2014): ein gemeinsam geteiltes, grundlegendes Verständnis darüber, wie Dinge im Jugendamt zu erledigen sind. Auf unterschiedlichen Ebenen geht es um allgemein akzeptierte Verhaltensweisen, Rituale, Sprachmuster und identitätsstiftende Erzählungen in Organisationen (Ebene 1), um teils offensichtliche und teils unausgesprochene gemeinsame Normen, Werte sowie Ge- und Verbote (Ebene 2) und um verborgene Basisannahmen zur Wahrheit,

Zeit, zur Natur des Menschen und zu sozialen Beziehungen (Ebene 3). So können unterschiedliche Glaubenssätze zum Thema „Fehler“ in Organisationen z.B. lauten

- „Fehler macht jeder. Du darfst Dich nur nicht erwischen lassen“.
- „Ein Fehler ist normal. Ein zweites Mal darf der gleiche Fehler nicht passieren.“
- „Wo gehobelt wird, da fallen Späne.“ Widersprüchliche Einschätzungen gehören zum Entscheiden in der Kinder- und Jugendhilfe dazu.
- „Fehler sind ein Hinweis darauf, dass Andere andere Lösungsperspektiven sehen.“

Die Beispiele machen augenscheinlich, wie sich unterschiedlichen Glaubenssätze auf die den Umgang mit Beschwerden auswirken. Die Organisationskultur bildet sich über längere Entwicklungsprozesse heraus und ist kurzfristig gar nicht, mittel- und langfristig kaum intentional steuerbar. Und doch hat das konkrete Verhalten von Leitung einen hohen Einfluss darauf, welche Grundeinstellungen, eben welche „Haltungen“ Fachkräfte als legitim und angemessen bewerten und in der Konsequenz dann auch zeigen. „Haltung“ ist – unter diesen Vorzeichen – analog zu definieren – nur eben nicht für die Organisation, sondern für das Individuum. Auch im Begriff „Haltung“ werden über einen längeren Zeitraum entstandene Wahrnehmungs-, Bewertungs- und Handlungsweisen zusammengefasst. Mit Blick auf den Umgang mit Beschwerden lassen sich förderliche und hinderliche Haltungen zu verschiedenen Aspekten beispielhaft identifizieren:



Konstruktive Wege möglich machen

Abbildung 10: Beispiele für förderliche und hinderliche Haltungen

Haltung...	förderlich	hinderlich
...zur eigenen Rolle in der Sozialen Arbeit	„Als Sozialpädagogin vertraue ich in die Kraft der Menschen, ihr Leben zu gestalten. Dieser Gestaltungsprozess braucht manchmal Vermittlung und Unterstützung.“	„Als Sozialpädagogin weiß ich am besten, wie meinen Klientinnen und Klienten zu helfen ist.“ („naive Helferrolle“)
...zu Klientinnen und Klienten in der Kinder- und Jugendhilfe	„Erziehungskonflikte und Überforderungen sind normal.“	„Erziehungskonflikte sind ein Zeichen von Überforderung und Schwäche.“
...zu Beschwerden	„Wer sich beschwert, nimmt anders wahr und gibt wichtige Rückmeldung, wie mein Entscheiden und Verhalten wirkt.“	„Wer sich beschwert, meckert. Wer sich beschwert, stört. Häufig stecken Querulanten dahinter.“

Diese plakativ aufgeführten Werte, Normen und Glaubenssätze machen insgesamt deutlich, dass auf organisationaler wie individueller Ebene hinderliche Haltungen auch ein fachlich beeindruckendes Konzept zum Themenbereich Beschwerde zum Scheitern bringen können.

Umgekehrt sind förderliche Grundeinstellungen auf beiden Ebenen ein wesentlicher Motor für eine gelingende Umsetzung.

Förderliche Grundeinstellungen im Umgang mit Beschwerden auf organisationaler wie individueller Ebene brauchen gedeihliche Rahmenbedingungen. Zu solchen Rahmenbedingungen gehört an entscheidender Stelle eine ausreichende Ausstattung insbesondere mit personellen Ressourcen.

Die Organisationskultur ist genauso wie individuelle Haltungen beeinflussbar und veränderbar. Aber nicht gradlinig, nicht schnell und nicht ein für alle Mal. Haltungen bilden sich in der kontinuierlichen Auseinandersetzung des Individuums mit

seiner Umwelt heraus. Für die Veränderung der Organisationskultur und der Haltung braucht es Kontinuität und Zeit. Ansatzpunkte für veränderte Haltungen sind z.B.

- Reflexionsangebote wie Supervision und kollegiale Beratungen
- Fort- und Weiterbildungen z.B. im systemischen Denken
- partizipative Organisationsentwicklungsprozesse oder Projekte (vgl. Kapitel 4.2)
- erfolgreich bewältigte Beschwerdeprozesse mit Kindern, Jugendlichen, jungen Volljährigen, Eltern bzw. anderen Sorgeberechtigten
- Kooperation mit anderen, die im Bereich Beschwerde aktiv sind, z.B. im Rahmen eines interkommunalen Praxisprojektes oder der Kooperation mit Ombudschaft NRW e.V. oder
- der wiederkehrende Tagesordnungspunkt „Beschwerden“ in Dienstbesprechungen – im Projekt hat die Stadt Hamm damit gute Erfahrungen gemacht.

Die Partizipation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im „Vor-Ort-Projekt“ nimmt dabei eine hervorgehobene Bedeutung ein. Im Praxisprojekt haben wir zwei konkrete Ansatzpunkte entwickelt, auch im Rahmen der Projektsteuerung über Beteiligung Einfluss auf Organisationskultur und Haltung zu nehmen:

1. Beschwerde – Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses vor Ort

Das Thema „Beschwerde“ hat etwas von einem „Scheinriesen“: Je näher man dem Thema kommt, desto weniger bedrohlicher ist es. Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, Fachkräfte im Jugendamt danach zu fragen, welchen konkreten Beschwerdefall im Jugendamt sie vor Augen haben, wenn sie sich mit dem Thema „Beschwerden“ beschäftigen.

Diese Beschwerdegeschichten können im Weiteren gesammelt und geordnet werden. Die Vorgehensweise hat folgende Vorteile:

- Über die Beschwerdegeschichten kann sich ein Verständnis von Beschwerden im Jugendamt herausbilden.
- In der aktiven Auseinandersetzung über konkrete Beschwerdefälle rücken berechnete Interessen der Fachkräfte in den Blick. Befürchtungen und Schutzbedürfnisse können konzeptionell verarbeitet werden.
- Die Beschäftigung mit Beschwerdegeschichten macht deutlich, wie der Umgang mit Beschwerden aussehen kann und wo auch andere etablierte Prozesse (Qualitätsmanagement, Rechtsberatung, Jugendhilfeplanung, Controlling) betroffen sind.

2. Beschwerde und Haltungen – eine Reflexion

Auch hier wird der Zugang über Erfahrungen gefunden: Wo haben die Fachkräfte sich schon einmal über etwas beschwert? Auf welche Haltungen sind sie dabei getroffen – bei sich selbst, aber auch bei denjenigen, über die bzw. bei denen sie sich beschwert haben? Ausgehend von diesem Warming-up können Haltungen gesammelt werden: sozialpädagogische Grundhaltungen, Haltungen zu Rechten, Interessen von Klientinnen und Klienten, zu den Aufgaben, der Rolle und zur Macht des Jugendamtes, zu Konflikten u.a. Dabei ist es gar nicht so leicht, über innere Grundeinstellungen zu reden – schneller kommt man auf Rahmenbedingungen und neuere Entwicklungen zu sprechen. Hilfreich kann die Frage sein: Welche inneren Werte sind für mich handlungsleitend? Schließlich können die Haltungen sortiert werden – grün (förderlich), gelb (neutral), rot (hinderlich).

Insgesamt zeigen die Ausführungen zum Thema „Haltung“, dass ein konstruktiver Umgang mit Beschwerden beim öffentlichen Träger der Jugendhilfe vor allen Dingen eines braucht: Zeit und Kontinuität (vgl. auch: Urban-Stahl 2013, S. 23f.). Wenn förderliche Haltungen der Motor für die Entwicklung und Umsetzung eines konstruktiven Umgangs mit Beschwerden sind, dann sind Vertrauen, Transparenz und Verlässlichkeit die „Schmiermittel“, die es braucht, damit der Motor in Schwung bleibt. Dies gilt sowohl mit Blick auf Beschwerdeführende, die ihre Anliegen gut begleitet wissen wollen, als auch auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Mittelpunkt einer Beschwerde stehen, und ein vitales Interesse daran haben, in ihrer Arbeit gewürdigt und geschützt zu werden. Gerade dann, wenn jemand sich über ihr Entscheiden oder Verhalten beschwert. Vertrauen, Transparenz und

Verlässlichkeit sind Güter, die schnell benannt, aber aufwendig und nur mittelfristig „herzustellen“ sind. Sie zu erhalten, braucht Kontinuität und damit wiederkehrende Aktivitäten, die den Themenbereich immer wieder aufgreifen, so dass er im Jugendamt am „Köcheln“ gehalten wird.

4.2. Konzeptentwicklung als Projekt

Die Ausführungen zum Thema „Haltung“ haben es gezeigt: Ein Konzept für einen konstruktiven Umgang mit Beschwerden ist nicht allein am Schreibtisch zu entwickeln. Ein solches Konzept läuft Gefahr, niemals umgesetzt zu werden. Die (Weiter-)Entwicklung eines Konzeptes im Themenfeld „Beschwerde“ ist als konkretes Projekt im Jugendamt zu verankern.

Ein Projekt ist ein besonderes Vorhaben, das neben den alltäglichen Arbeitsaufgaben zeitlich befristet durchgeführt wird. Da Konzeptentwicklungen häufig auf neue, besondere Anforderungen reagieren – wie hier den Umgang mit Beschwerden – braucht es zielführende Kooperations- und Entscheidungsstrukturen, um effektiv zu arbeiten. Es braucht Projektmanagement. Es gibt zahlreiche Leitfäden zum Projektmanagement, die leicht an individuelle Bedürfnisse angepasst werden können. Zentral ist: Es ist gut zu wissen, dass auch ein Projekt eine Reihenfolge hat und es sinnvoll ist, sich an einzelnen Phasen zu orientieren. Und genau so sinnvoll ist es, dass auch eine „Portion“ „Versuch und Irrtum“ ins Projekt einziehen darf – im Sinne eines fehlerfreundlichen Lernprozesses, der insbesondere bei der (Weiter-)Entwicklung von Konzepten im Umgang mit Beschwerden Vorbildfunktion hat.

Phase 1: Projektauftrag und -definition:

Am Anfang des Projektes steht der Auftrag – am besten ein Auftrag der politischen Ebene, also des JHA. Dies geht nicht ohne Aufträge der jeweils zuständigen Leitungsebenen. Projektauftrag und -definition sind auf der Arbeitsebene, die auf einen politischen Beschluss zielen, ein vorbereitendes Projekt, in dem die Projektziele möglichst genau gefasst werden und ein organisatorischer Rahmen für die Projektumsetzung geschaffen wird. Die Projektziele selbst können erst angemessen formuliert werden, wenn eine Bestandsaufnahme der Aktivitäten, die im Umgang mit Beschwerden – oder eben auch Partizipation – bereits vorliegen. (vgl. Kapitel 2).

Phase 2: Projektplanung:

Die Projektplanung beginnt mit einem konkret zu formulierenden Projektziel (vgl. Kapitel 3.1). Zu planen ist weiterhin, was sinnvolle Teilziele, Aufgaben und Arbeitspakete sind, um das Projektziel zu erreichen. Zu planen ist auch, in welcher Reihenfolge die Teilziele und Arbeitspakete am besten erledigt werden sollen, wer am Projekt wie zu beteiligen ist und welche Projektorganisation (Rollendefinition, Befugnisse, Zuordnung von Verantwortlichkeiten) und Kommunikationsorte es braucht. Darüber hinaus ist die Dauer des Projektes festzulegen und ein Terminplan mit Zwischentappen (Stichwort: Meilensteine) aufzustellen. Abschließend sind weitere Ressourcen (Kosten, Personal, Zeit, Räume) zu planen.

Phase 3: Projektsteuerung:

Zur Normalität von Projekten gehört es, dass Projektpläne nicht eins zu eins umzusetzen sind. Daher braucht es einen „Kümmerer“, der sich hauptverantwort-

lich damit beschäftigt, das, was anders läuft als im Plan vorweggenommen, wieder mit Blick auf das Projektziel zu sortieren, zu koordinieren, neu zu planen – der sich eben kümmert (vgl. auch: Urban-Stahl 2013, S. 27 f.). Dies gilt insbesondere mit Blick auf das Projektziel, die Umsetzung der Arbeitspakete und die Termine und Kosten.

Phase 4: Projektende:

Projekte sollten auch aktiv beendet werden. Dazu gehört, zu reflektieren, ob und inwieweit das Projektziel und/oder andere Ergebnisse erreicht wurden, und wie mit den Ergebnissen nach dem Projektende umgegangen werden soll. Schließlich ist die Projektorganisation aufzulösen.

Die Phasen des Projektmanagements, die Ausführungen zur „Haltung“, genauso wie die Diskussionen im Praxisprojekt und die Erfahrungen von Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (Urban-Stahl 2013, S. 25f.) zeigen: Für die (Weiter-)Entwicklung eines Konzeptes zum Umgang mit Beschwerden ist es entscheidend, die Leitungskräfte systematisch mit einzubeziehen. Ein anfängliches Interesse und Engagement von Fachkräften, braucht möglichst schnell einen konkreten Leitungsauftrag. Ein Erfolgsfaktor ist eine klare Positionierung von Leitungskräften für einen konstruktiven Umgang mit Beschwerden, eine förderliche Haltung zum Thema sowie vor, während und nach dem Projekt die Unterstützung des Projektkoordinators und der Beteiligten und schließlich ein klarer und immer wieder zu klärender Projektauftrag.

Die Ausführungen zeigen auch: Diese Arbeitshilfe ist so angelegt, dass sie bei einzelnen Projektentscheidungen Orientierungen anbietet: Von der Bestandserhebung (vgl. Kapitel 2) bis zur Ergebnis-

Prozess- und Strukturqualität (vgl. Kapitel 3) werden Alternativen aufgezeigt, zwischen denen sich die Leitungskräfte und Projektbeteiligten entscheiden können. Es kann sinnvoll sein, sich in solchen Prozessen beraten zu lassen. Dazu stehen sowohl die Fachberaterinnen und Fachberater im LWL-Landesjugendamt als auch der Verein Ombudschaft NRW e.V. (vgl. Kapitel 3.3.3) zur Verfügung.

4.3. „Kleine Schritte statt große Würfe“

Aller Anfang ist schwer. Und: Das Thema „BeSCHWEREN“ macht dieses Phänomen nicht gerade leichter. Wer ist automatisch begeistert, wenn es darum geht, sich damit zu beschäftigen, wie im Jugendamt mit eigenen Unzulänglichkeiten, vermeintlichen Fehlentscheidungen und wahrgenommenen Unfreundlichkeiten umzugehen ist? Die Diskussion um gelingende Lösungen in eskalierten Fällen, Organisationsentwicklung und Fehlerfreundlichkeit wird auf Leitungs- und Fachebene häufig als ein notwendiges Pflichtprojekt gesehen, seltener als Quelle für fachliche Inspiration. Es braucht daher Strategien, das schwere Thema leichter zu machen. Die folgende Auswahl an Strategien setzt darauf, nicht erst mit einem ausgewogenen fertigen Konzept, einem „großen Wurf“ anzufangen, sondern vielmehr viele kleine Schritte zu machen. Mögliche Strategien sind dann:

- Langfristig soll in allen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe ein aktiver Umgang mit Beschwerden etabliert sein. Während der Entwicklung bzw. Einführung eines Konzeptes kann es allerdings sinnvoll sein, in einzelnen Handlungsfeldern (z.B. Kindertageseinrichtungen, Offene Kinder- und Jugendarbeit, Hilfen zur Erziehung) mit Pilotprojekten zu starten.



„Kleine Schritte statt große Würfe“

- Die Suche nach anderen sprachlichen Bezeichnungen, um die große Bedeutung herauszustellen, die ein konstruktiver Umgang mit jeglichen Formen der kritischen Rückmeldungen von Betroffenen hat. Beispiele sind: Konfliktbearbeitung, konstruktive Kritik, Kundendialog, Ideenmanagement (vgl. Kapitel 3.4), Eingabe, Einwendung, Feedback, Vorschlag.
- Das Projekt „Umgang mit Beschwerden“ muss nicht automatisch eine Gesamtkonzeption fürs Jugendamt sein (vgl. Kapitel 4.2). Das Projekt kann in einem ersten Schritt auch kleiner definiert werden: Bestandsaufnahme der Aktivitäten im Bereich Partizipation und Beschwerde, Weiterentwicklung der Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder- und Jugendliche am Hilfeplan, Beschwerdemanagement in Kindertageseinrichtungen, Ideenwerkstätten in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit u.v.m.

Doch wie wählt man aus, wo man anfängt? Hilfreich ist es hier, Bereiche zu identifizieren, von denen man sich eine er-

folgreiche Umsetzung erwartet. Nichts ist so überzeugend, wie der Erfolg. Zu Beginn braucht es Ansatzpunkte, in denen die Dringlichkeit hoch ist – wo also mit wenig Aufwand ein hoher Effekt erzielt werden kann. Es braucht Organisationseinheiten im Jugendamt, die dem Thema in der Summe unterstützend gegenüberstehen – wo also leichter eine kritische Masse der aktiven Unterstützung erreicht werden kann. Oder es braucht öffentlichkeitswirksame Auftritte, die eine positive Identifikation mit dem Jugendamt ermöglichen.

4. 4. Verbindlichkeit herstellen

Wurde bislang eher der Weg dargestellt, den es braucht, um einen gelingenden Umgang mit Beschwerden (weiter) zu entwickeln, ist am Ende natürlich entscheidend, was dabei raus kommt. Die konzeptionellen Entscheidungen sind abschließend zu verschriftlichen. Diese Verschriftlichung dient dazu bei Leitungskräften aller Ebenen genauso wie bei den Fachkräften Verbindlichkeit herzustellen. Sie ist in einer Form zu wählen, die vor Ort eine hohe Akzeptanz auf rechtlicher und/oder organisatorischer Ebene entfaltet. Das kann z.B. ein Beschluss des Jugendhilfeausschusses sein, eine Dienstanweisung oder ein schriftlich niedergelegtes Konzept. Neben den jeweiligen formalen Anforderungen sollten in der Verschriftlichung Antworten zu allen in Abbildung 2 formulierten Fragen auf Ebene der Ergebnis-, Prozess- und Strukturebene gefunden worden sein. Oder anders formuliert: Es müssen Entscheidungen zur konzeptionellen Zielsetzung, Vorgehensweise und organisatorischen Verankerung, zu notwendigen Zuständigkeiten und Kommunikationswegen getroffen und verschriftlicht werden. Schließlich sollte auch überlegt werden, wie das Konzept zum Umgang mit Beschwerden regelmäßig reflektiert und/oder evaluiert wird.

5. Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis Ideen- und Beschwerdemanagement (Hrsg.): (2007): Ideen- und Beschwerdemanagement. Ein Leitfaden für Kommunen in Schleswig-Holstein. Kiel
- Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.) (2014): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden
- Bayerischer Landkreistag (Hrsg.) (2002): Konzept zur praktischen Erprobung eines aktiven Ideen- und Beschwerdemanagement in den Landratsämtern. München, online verfügbar
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAG LJÄ) (Hrsg.) (2015): Qualitätsmaßstäbe und Gelingensfaktoren für die Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII. Mainz, online verfügbar unter http://www.bagljae.de/downloads/123_hilfeplanung-gem.-36-sgb-viii_2015.pdf
- Fachhochschule Münster (Hrsg.) (2015): Evaluation Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. Projektgruppe „Evaluation Ombudschaft Jugendhilfe NRW“ der Fachhochschule Münster. Verantwortlich Hansbauer, Peter; Schone, Reinhold. Münster, online verfügbar unter <http://ombudschaft-nrw.de/pdf/Evaluationsbericht%20Ombudschaft.pdf>
- Landschaftsverband Rheinland/Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.) (2014): Grundsätze und Maßstäbe zur Bewertung der Qualität einer insoweit erfahrenen Fachkraft. Eine Orientierungshilfe für Jugendämter. Köln, Münster, in Kürze online verfügbar
- Landschaftsverband Rheinland/Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.) (2013a): Aushandlung ambulanter Erziehungshilfen mit den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe – Eine Arbeitshilfe, Köln/Münster, online verfügbar unter <http://www.lwl.org/lja-download/pdf/130513-Aushandlung-ambulanter-Erziehungshilfen-GESAMT-WEB.pdf>
- Landschaftsverband Rheinland/Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.) (2013b): Qualitätsentwicklung in der örtlichen Jugendhilfe. Orientierungshilfe zur Umsetzung der Regelungen in §§ 79, 79a SGB VIII. Köln, Münster, online verfügbar unter http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/jugend_mter_1/jugend-hilfeplanung/130425_Umsetzung_79_und_79a_SGB_VIII.pdf
- LWL-Landesjugendamt Westfalen (Hrsg.): "Mal so richtig Dampf ablassen...?" – Ombudschaften und Partizipation. Schwerpunktthema in der Jugendhilfe aktuell 3/2014
- Merchel, Joachim (2013): Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. 4. Auflage. Weinheim und Basel
- Neckel, Hartmut (2008): Modelle des Ideenmanagements: Intuition und Kreativität unternehmerisch nutzen. Stuttgart
- Pamme, Hildegard (2015): Qualitätsentwicklung in der Mädchenarbeit als Teil der lokalen Kinder- und Jugendhilfe. In: Betrifft Mädchen, Nr. 4, S. 148-153

Ombudschaften NRW (2016): Jahresbericht der Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. 2015. Wuppertal, online verfügbar unter: <http://ombudschaft-nrw.de/pdf/Jahresbericht%202015.pdf>

Ombudschaften NRW (2015): Jahresbericht der Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. 2014. Wuppertal, online verfügbar unter: <http://ombudschaft-nrw.de/pdf/Jahresbericht%202014.pdf>

Ombudschaften NRW (2014): Jahresbericht der Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. 2013. Wuppertal, online verfügbar unter: <http://ombudschaft-nrw.de/pdf/Jahresbericht%202013.pdf>

Baitsch, Christof; Nagel, Erik: Organisationskultur – Das verborgene Skript der Organisation. Wimmer, Rudolf/Meissner, Jens O. (Hrsg.) Praktische Organisationswissenschaft. Heidelberg 2014, S. 267-288

Schruth, Peter (2015a): Was fordert uns auf, was fordert uns heraus? Das Berliner Modellprojekt einer unabhängigen Beratungs- und Ombudsstelle. Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe, 3/2015, S. 109-110

Schruth, Peter (2015b): Sich bewegen im Machtkorsett: Unabhängige ombudsschaftliche Beratung in der Jugendhilfe. Forum Erziehungshilfen, Nr. 5, S. 265-271

Söffing, Renate (2011): Kiss your Ideas. Ideen erfolgreich managen. Offenbach

Stauss, Bernd/Seidel, Wolfgang (2014): Beschwerdemanagement. Unzufriedene Kunden als profitable Zielgruppe. 5. Vollständig überarbeitete Auflage. München

Urban-Stahl, Ulrike (2011): Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung des möglichen Beitrags zum „Lernen aus Fehlern im Kinderschutz“. Expertise. Nationales Zentrum Frühe Hilfen. Beiträge zur Qualitätssicherung im Kinderschutz. Köln, online verfügbar unter http://www.fruehehilfen.de/fileadmin/user_upload/fruehehilfen.de/pdf/Expertise_Ombudsstelle_low2.pdf

Urban-Stahl, Ulrike; Jann, Nina; Bochert, Susan; Grapentin, Henriette (2013): Beschwerden erlaubt! 10 Empfehlungen zur Implementierung von Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (BIBEK), Berlin; online verfügbar unter: <http://www.ewi-psy.fu-berlin.de/einrichtungen/arbeitsbereiche/sozial-paedagogik/dokumente/BIKBEK-Handreichung.pdf>

Wiesner, Reinhard (2012): Implementierung von ombudsschaftlichen Ansätzen der Jugendhilfe im SGB VIII. Rechtsgutachten für die „Netzwerkstelle Ombudschaft in der Jugendhilfe“ des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. Berlin, online verfügbar unter: http://ombudschaft-nrw.de/pdf/Rechtsgutachten_2012_02.pdf

SELBSTBEWUSST GROß WERDEN



DAS JUGENDAMT.
Unterstützung, die ankommt.