



FGW-Impuls

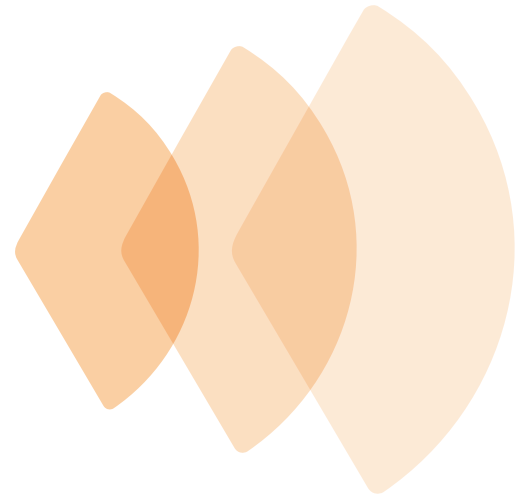
Vorbeugende Sozialpolitik 27

Ute Klammer, Tom Heilmann (Hrsg.)

Monitoring kommunaler Präventionsketten

Teilhabewirkung vor Ort abbilden und bewerten

Sarah Ulrich



Auf einen Blick

- Im LVR-Projekt *Monitoring kommunaler Präventionsketten* implementierten und erprobten drei Kommunen Methoden wirkungsorientierten Monitorings in der präventiven Jugendhilfeplanung.
- Gelingensbedingungen: eine Wirkungslogik zur Orientierung; qualifiziertes Personal; eine sinnvolle Methodenvielfalt.
- Herausforderungen: Präventionskette als komplexer Gegenstand eines Monitorings; geringe Resonanz in den Kommunen; Erreichung der Zielgruppen der Präventionsmaßnahmen.

Über das Projekt

Das Projekt *Monitoring kommunaler Präventionsketten* wurde vom Landesjugendamt des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) im Rahmen des Programms *Teilhabe ermöglichen – Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut* gefördert. Ziel des Projekts war die Entwicklung eines alltagstauglichen und praxisnahen Monitoringinstruments, mit dessen Hilfe Jugendämter in die Lage versetzt werden, Erfolge von Präventionsketten zu erfassen und die Wirkung der präventiven Maßnahmen sichtbar und kommunizierbar zu machen. Präventionsketten verstehen sich als eine Verknüpfung von Maßnahmen und Akteur_innen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, welche in diesem Fall das gemeinsame Ziel verfolgen, die Auswirkungen von Kinderarmut zu mindern.

Bereits 2017 wurde im Rahmen des Projekts vom LVR ein Modell für das kommunale Monitoring entwickelt. Dieses umfasst eine Erhebung und Auswertung von Daten aus insgesamt vier verschiedenen Datenquellen zum Zweck der Darstellung der Wirksamkeit von Präventionsketten.



Die teilnehmenden Kommunen wurden in den Bereichen Wirkungsplanung, qualitative und quantitative Datenerhebung und wirkungsorientierte Kommunikation geschult und konnten optional punktuelle Unterstützung von Expert_innen erhalten. Anschließend sollten sie ein Datenkonzept entwickeln und erproben und ihre Erkenntnisse dann in einen Abschlussbericht überführen.

Der LVR schrieb das Projekt *Monitoring kommunaler Präventionsketten* in allen 39 teilnehmenden Kommunen des Programms *Teilhabe ermöglichen – Netzwerke gegen Kinderarmut* aus und wählte aus den Bewerbern vier Kommunen aus: Bergheim, Essen, Kerpen und Nettetal. Ziel war es, das Monitoring möglichst innerhalb der Anforderungen eines ‚durchschnittlichen Jugendamtes‘ zu erproben. Die Kommune Essen scheidete im Laufe des Projektes aufgrund eines Personalengpasses aus.

Die beteiligten Kommunen

Bergheim (Rhein-Erft-Kreis)

- 65.150 Einwohner_innen¹
- Personen unter 20 Jahre: 34,9 %²
- 9,7 Geburten pro 1.000 Erwachsene jährlich²

Für das Projekt *Monitoring kommunaler Präventionsketten* sind im Jugendamt Bergheim eine Mitarbeiterin des Bereichs Jugendhilfe und Sozialplanung sowie die Netzwerkkoordinatorin Kinderarmut und Frühe Hilfen zuständig. Durch die Kombination dieser beiden Stellen ergaben sich einerseits ein guter Zugang zum Feld sowie andererseits eine direkte Anbindung an den Bereich Planung und Steuerung.

Kerpen (Rhein-Erft-Kreis)

- 68.141 Einwohner_innen³
- Personen unter 20 Jahren: 33,9 %²
- 10 Geburten je 1.000 Erwachsene jährlich²

Für das Projekt *Monitoring kommunaler Präventionsketten* sind im Jugendamt Kerpen die Netzwerkkoordinatorinnen Kinderarmut und Frühe Hilfen und ein Mitarbeiter des Bereichs Jugendhilfeplanung, Demografie und Sozialplanung durchgängig zuständig.

Nettetal (Landkreis Viersen)

- 42.493 Einwohner_innen⁴
- Personen unter 20 Jahren: 29,8 %²
- 8,1 Geburten pro 1000 Erwachsene jährlich²

Projektzuständig ist der Sachgebietsleiter des Familienbüros, der direkt der Fachbereichsleitung Kinder, Jugend und Familien der Stadt Nettetal zugeordnet ist. Der Sachgebietsleiter verantwortet zudem die Bereiche Kita, Babybesuchsdienst und Frühe Hilfen der Stadt Nettetal.

Vorgehen

Im Rahmen der hier behandelten Untersuchung wurden die nachstehenden Ziele verfolgt:

- Erhebung der Ausgangslage der drei Kommunen, welche das Monitoring implementieren, im Hinblick auf Personalaufwand, Steuerungsstrukturen, Ressourcen, Qualifikation der beteiligten Personen bezüglich der Herausforderungen der Datenerhebung und Datenanalyse.
- Dokumentation der erdachten Lösungsansätze im Sinne der Implementation des Monitorings im Hinblick auf den zeitlichen, logistischen und finanziellen Aufwand, Eignung für die Zielgruppen bzw. Stakeholder_innen, Gelingen und Misslingen, Fachlichkeit des Vorgehens, Potenzial zur Wirkungsanalyse der Präventionsketten als Methode der Verbesserung von Teilhabe und gelingendem Aufwachsen.
- Ableitung von Gelingensfaktoren, Herausforderungen und Empfehlungen für die Implementation eines Wirkungsmonitorings für Präventionsketten in kommunalen Strukturen.

Die zuständigen Mitarbeiter_innen der drei Kommunen wurden zu jeweils zwei Zeitpunkten interviewt, einmal vor der Datenerhebung mit dem Schwerpunkt *Planung der Datenerhebung* und einmal im Anschluss an die Datenauswertung mit dem Schwerpunkt *Fazit*. Zudem nahm die Studienautorin an einer Sozialraumkonferenz in Kerpen Türnich sowie einem Fachgruppentreffen Frühe Hilfen in Bergheim teil. Darüber hinaus wurde eine Dokumentenanalyse vorgenommen (Broschüren, Fragebögen, Berichte).

Zentrale Ergebnisse

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es den drei Kommunen gelungen ist, wirkungsorientiertes Monitoring gelingend in den von ihnen ausgewählten Strukturen zu pilotieren. In der Zusammenbetrachtung der Umsetzungserfolge der Kommunen ist besonders die Chance eines *integrierten Monitorings* zu betonen. Erst durch die verschiedenen Datenquellen und Erhebungsmethoden entstand in den jeweiligen Kommunen ein umfassendes Gesamtbild von der Teilhabewirkung der Präventionsmaßnahmen.

Wirkungslogik zur Orientierung und Eingrenzung

Eine Präventionskette besteht aus mehreren Maßnahmen. Jede Maßnahme wird durch bestimmte Akteur_innen realisiert, etwa Einrichtungen oder Fachkräfte. Bereits der Wirkungsnachweis im Hinblick auf eine einzelne Maßnahme würde optimalerweise ein Monitoring der Gelingensfaktoren (z. B. fachliche Qualifikation der Fachkräfte, Erreichung der Zielgruppen)



sowie eine Überprüfung der Wirkungsziele dieser Maßnahme umfassen. Die Überprüfung der Wirkungsziele wiederum kann auf Ebene der Akteur_innen (also z. B. Fachkräfte) oder auf Ebene der Zielgruppen erfolgen. Hinzu kommt, dass die Erkenntnisse über das Gelingen und die Wirkung innerhalb einer Kommune wiederum stark vom Sozialraum abhängig sind. Der Grund hierfür ist, dass spezifische Maßnahmen in bestimmten Sozialräumen sehr wirksam sein können, in anderen jedoch nicht, ebenfalls abhängig von den vor Ort tätigen Akteur_innen und/oder der Zielgruppenpassung. Es müsste also eine Wirkungsanalyse von jeder Maßnahme innerhalb jedes Sozialraums erfolgen und zu den jeweiligen Gelingensfaktoren in Bezug gesetzt werden, die in den einzelnen Sozialräumen vorherrschen. Erst dann ließe sich eine Aussage über die Wirksamkeit einer einzelnen Maßnahme treffen. Damit ist jedoch noch nicht abgebildet, wie die Maßnahmen einander (im Sinne einer Wirkungskette) ergänzen oder ob sie einzeln bzw. als Kette einen Beitrag zur Prävention von Kinderarmut leisten.

Um überhaupt in die Lage versetzt zu werden, die im Rahmen des Projektes entwickelten Planungs- und Analyseinstrumente zu erproben, war es den drei Kommunen im Rahmen der zeitlichen Vorgaben nicht möglich, ein Monitoring entlang der gesamten Präventionskette zu entwickeln. Die Kommunen haben für die Umsetzung des Monitorings also eine Auswahl bestimmter Maßnahmen beziehungsweise Sozialräume getroffen.

Vor diesem Hintergrund muss jedoch die zentrale Wichtigkeit einer *Wirkungslogik* als Planungsgrundlage für die Datenerhebung betont werden. Insbesondere, da die Kommunen in der Theorie auf eine Vielzahl von demografischen, statistischen und anderen (z. B. qualitativen) Daten zurückgreifen können, ist eine maßnahmen- und wirkungszielorientierte Eingrenzung absolut sinnvoll und notwendig. Die Klarheit bei der Eingrenzung der Maßnahme (Was? Für wen? In welchem Zeitraum?) und deren Wirkung (Mit welcher Zielsetzung?) wird somit zum Filter für die Datenfülle.

Personalkapazitäten und Qualifizierung

In allen Kommunen wird angestrebt, das Monitoring in einer geeigneten Form auch über das Projektende hinaus fortzusetzen. Eine große Herausforderung hierbei ist das Thema der finanziellen und personellen Ressourcen. So entsteht für das steuerungsverantwortliche Personal durch wirkungsorientierte Planung, Wirkungsmonitoring, Datenaufbereitung und Berichterstattung ein erheblicher Arbeitsmehraufwand – unabhängig davon, wie niedrigschwellig und praxisorientiert ein Wirkungs-

orientierungskonzept gedacht ist. Es muss deshalb nicht nur für die Planung, das Monitoring und die Berichterstattung mehr Arbeitszeit eingeplant werden: Zusätzlich sollte vielmehr damit gerechnet werden, dass das Personal qualifiziert werden muss und dass nötigenfalls auch externe Expert_innen hinzugezogen werden müssen. Diese Posten müssen im Budget eines wirkungsorientierten Projektes Berücksichtigung finden, damit das Personal an dieser Stelle nicht überlastet wird.

Zielgruppenzugang

Der Zugang zur tatsächlichen Zielgruppe – insbesondere unterstützungsbedürftigen Kindern, Jugendlichen, Familien – stellt eine Herausforderung dar: In den untersuchten Kommunen können nämlich keine zusätzlichen Ressourcen für Personal zur Verfügung gestellt werden, welches (1) unabhängig von den Zielgruppen und Maßnahmen, (2) sprach- und kultursensibel und (3) in der Wahrnehmung unabhängig von den Behörden Befragungen durchführen kann.

Zur Herausforderung eines ohnehin langen Weges etwa von dem bzw. der Jugendhilfeplaner_in zu einer maßnahmenempfangenden Familie kommt die Schwierigkeit hinzu, dass schon durch die Hilfeangebote selbst oftmals nicht diejenigen erreicht werden, bei denen man sich die größte Wirkung verspricht.

So sind Sprachbarrieren, die bereits den Zugang zu bestimmten Hilfeangeboten erschweren, ein Hindernis bei der Teilnahme an Befragungen, ganz gleich ob schriftlich oder mündlich. Fachkräfte, welche oftmals bereits einen erheblichen zeitlichen Mehraufwand haben, um Personen zu erreichen, die entweder keine oder nur sehr geringe Kenntnis über Angebote der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben, werden durch die Anforderung, mit den Zielpersonen noch zusätzliche Befragungen im Sinne eines Wirkungsmonitorings durchzuführen, überlastet. Dies ist insbesondere deshalb ein Dilemma, weil gerade die Daten von diesen Personen wichtig sind, um bedarfsgerechtere Angebote planen zu können.

„Mindset“ in der Kommune

Im Bereich der deutschen Kommunalverwaltung erfolgt die Steuerung inputorientiert (Über wie viele Ressourcen verfügt ein Bereich?), im besten Falle noch outputorientiert (Auf wie viele Bürger_innen wirkt sich ein Bereich aus?), keinesfalls jedoch outcomeorientiert (Was bewirkt ein Bereich bei den Bürger_innen?) oder gar impactorientiert (Wie beeinflusst ein Bereich langfristig die Entwicklung in der Kommune?). Die Planung des kommunalen Haushalts erfolgt entsprechend eher



weniger entlang der Bedarfe oder der Maßnahmen, die sich in der Vergangenheit als besonders wirksam erwiesen haben, sondern bedient vielmehr politische Interessen (Wahlversprechen, Zugeständnisse etc.).

Dieses Mindset ist in vielen deutschen Kommunen stark verankert und erschwert es selbst wirkungsenthusiastischen Mitarbeiter_innen, ihre Daten zum Gegenstand der Planung und Steuerung zu machen. Solange dieser Zustand jedoch anhält, wird es schwierig bleiben, den Aufwand für Wirkungsplanung und Wirkungsmonitoring im Rahmen kommunaler Arbeit zu rechtfertigen.

Ob und inwieweit die Wirkungsorientierung sich als Steuerungsmaxime in der kommunalen Verwaltung bzw. im ersten Schritt im Bereich der Planung und Steuerung von Präventionsnetzwerken zur Kinder- und Jugendarmut durchsetzen wird, ist eine offene Frage. Eine Reform der Projektsteuerung hin zu einer Steuerungskultur, die nicht mehr von parteipolitisch beeinflussten Haushaltsplanungen abhängt, sondern über die Leistungs- und Wirkungsbeurteilung von Projekten funktioniert, ist überaus herausfordernd und rührt an sehr basalen Machtstrukturen. Hierfür bräuchte es reformwillige Führungspersonen und mehr Best-Practice-Beispiele von wirkungsorientierter Planung und Steuerung in kommunalen Behörden.

Ausblick

In einem nächsten Schritt könnte es daher ratsam sein, zu untersuchen, ob es außerhalb des Projektes *Monitoring kommunaler Präventionsketten* Kommunen gibt, welche bereits wirkungsorientiert arbeiten und regelmäßig Daten erheben bzw. auf Daten zurückgreifen, um die Qualität und Wirkung ihrer Maßnahmen zu prüfen und zu optimieren. Diesen Kommunen sollte dann – wie den projektteilnehmenden Kommunen Bergheim, Nettetetal und Kerpen – zu mehr Sichtbarkeit verholfen werden. Es könnte eine Austausch- und kollegiale Beratungsplattform entstehen, über die Vertreter_innen wirkungsorientierter Kommunen gemeinsam mit Expert_innen aus Forschung, Praxis und aufgeschlossener Politik das Thema weiterentwickeln und somit eine in Bezug auf fachliche Qualität, praktische Machbarkeit und gesellschaftliche Wirksamkeit stetig besser werdende Praxis wirkungsorientierter Präventionsarbeit für Kinder, Jugend und Familien verbreiten.

Literatur und Anmerkungen

1 - Stadt Bergheim (o. J.): Statistik. Zahlen und Fakten. Einwohnerstatistik, <https://www.bergheim.de/statistik.aspx> (Zugriff: 30. Aug. 2019).

2 - Bertelsmann Stiftung (2017): Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Kommune. Bergheim: <https://www.wegweiser-kommune.de/kommunale-berichte/demographiebericht/bergheim-bm.pdf>; Kerpen: <https://www.wegweiser-kommune.de/kommunale-berichte/demographiebericht/kerpen-bm.pdf>; Nettetetal: <https://www.wegweiser-kommune.de/kommunale-berichte/demographiebericht/nettetal.pdf> (Zugriff jeweils: 30. Aug. 2019)

3 - Stadt Kerpen (o. J.): Entwicklung der Bevölkerungszahlen in Kerpen, <https://www.stadt-kerpen.de/index.phtml?La=1&s-NavID=1708.34&mNavID=166.7&object=tx,1708.854.1&sub=0> (Zugriff: 30. Aug. 2019).

4 - Stadt Nettetetal (o. J.): Daten und Fakten, <https://www.nettetal.de/de/dezernat1/daten-fakten> (Zugriff: 30. Aug. 2019).

Über die Autorin

Sarah Ulrich – Diplom-Psychologin mit den Schwerpunkten Sozialpsychologie und Methodenlehre. Vorstandsvorsitzende der Social Reporting Initiative (e.V.), Referentin für die aqivator gGmbH sowie freiberufliche Beraterin für die Themen Wirkungsorientierung und ‚Impact Partnering‘.

Impressum

Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.i.L.), Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080, E-Mail: info@fgw-nrw.de, www.fgw-nrw.de

Liquidator_innen (vormals geschäftsführender Vorstand):

Prof. Dr. Ute Klammer, Prof. Dr. Dirk Messner

FGW-Themenbereich: Vorbeugende Sozialpolitik

Prof. Dr. Ute Klammer, Themenbereichsleitung (Hrsg.)

Tom Heilmann, wissenschaftlicher Referent (Hrsg.)

Layout: Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung: Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen

Erscheinungsdatum: Düsseldorf, Dezember 2019

ISSN: 2510-4098

Erfahren Sie mehr in der Studie:

FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 27

www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik27.html

