

Fachhochschule
Münster University of Applied Sciences

Prof. Dr. Hilrud
v. Spiegel
Fachbereich
Sozialwesen
18.10.2007

Hiltrud v. Spiegel
**Qualitätsentwicklung
in Jugendarbeit und Erziehungshilfe
in Deutschland**

**Ein Evaluationsversuch aus
biografischer Perspektive**

Hilfrudv27
48149 Münster
www.fh-muenster.de

Fachhochschule
Münster University of Applied Sciences

Prof. Dr. Hilrud
v. Spiegel
Fachbereich
Sozialwesen
18.10.2007

**Hinführung zu Thema
und Fragestellung**

15 Jahre Konjunktur meines Lieblingsthemas

**Eigene Ziele:
Weiterentwicklung von Professionalität
und Qualität**

**Reiz dieses Themas:
Zwischenbilanz aus persönlicher Perspektive
Auswahl und Zuspitzung einiger Themen**

**Absicht:
Förderung einer nachdenklichen Diskussion**

Hilfrudv27
48149 Münster
www.fh-muenster.de

Fachhochschule
Münster University of Applied Sciences

Prof. Dr. Hilrud
v. Spiegel
Fachbereich
Sozialwesen
18.10.2007

Meilensteine der Qualitätsdiskussion

1991: Verpflichtung zur
Jugendhilfeplanung (KJHG)

1993/94: Aufbruch der Sozialverwaltungen
Stichwort „Neue Steuerung“

1997: Reform des § 78b ff. KJHG,
Auflage der Qualitätsentwicklung

2005: Initiative: Wirkungsorientierte Steuerung
der Jugendhilfe

Hilfrudv27
48149 Münster
www.fh-muenster.de

Fachhochschule
Münster University of Applied Sciences

Prof. Dr. Hilrud
v. Spiegel
Fachbereich
Sozialwesen
18.10.2007

Persönliche Ansatzpunkte

- **Neue Allianz:**
Politik / Verwaltung fordern,
was Ausbildung / Wissenschaft lange
wünschten: Zielorientierung/ Evaluation/
Effektivität/ Effizienz
- **Persönliche Hoffnung:**
Qualitäts"ruck" für Praxis
- **Abwägung:**
Nutzung der historischen Chance
versus Ökonomisierungsinteresse

Hilfrudv27
48149 Münster
www.fh-muenster.de

Fachhochschule
Münster University of Applied Sciences

Prof. Dr. Hilrud
v. Spiegel
Fachbereich
Sozialwesen
18.10.2007

**Evaluationsversuch I:
Output in Politik und Verwaltung**

Was hat sich in den vergangenen 10 – 15 Jahren getan?

- **Länderebene:** länderspezifische Rahmenrichtlinien
für die Umsetzung des § 78b ff. KJHG
NRW: Qualitätsentwicklungsvereinbarung,
Wirksamkeitsdialog, Ausführungsgesetze: SGB VIII
(Kindertagesstätten, Jugendförderung)
- **Kommunale Ebene:** Einführung von Qualitäts-
entwicklungsvereinbarungen und Qualitätsdialogen
- **Organisationsebene:** Qualitätsmanagement,
Controlling, Zertifizierung, externe Evaluation,
standardisierte Evaluationsverfahren/Benchmarking

Hilfrudv27
48149 Münster
www.fh-muenster.de

Fachhochschule
Münster University of Applied Sciences

Prof. Dr. Hilrud
v. Spiegel
Fachbereich
Sozialwesen
18.10.2007

**Output in Wissenschaft und
Weiterbildung**

- **Wissenschaftsorganisation:** Etablierung von
Evaluations- und Begleitforschung,
Differenzierung der Evaluationsmethoden,
Gründung der DeGEval
- **Wissensproduktion:** Bücher, Aufsätze, Vorträge
Modelle / Handreichungen zu „Qualitätsverbesserung“
und „Wirkungsmessung“.
Wissenserweiterung zu Wirkungszusammenhängen
derzeit: evidence based practice
- **Hochschulen:** Qualitätsmanagement / Evaluation
sind Standardthemen, Master-Studiengänge
- **Fort- und Weiterbildung / Beratungsinstitute:**
Branche boomt, neue Institute (teilweise Wirtschaft)

Hilfrudv27
48149 Münster
www.fh-muenster.de

Output in der Praxis

- **Träger- und Fachkräfteebene:** Produktbeschreibungen, Qualitätshandbücher, elektronisch gestützte Dokumentationssysteme, dezidierte Verfahrensgrundsätze und Formulare, Operationalisierung von Zielen, Ermittlung von Kennzahlen, Einschätzung der Zielerreichung über Ratingskalen
- **Adressatinnen:** Partizipation bzgl. Zielformulierung und Einschätzung der Zielerreichung (manchmal), Ermittlung des subjektiven Nutzens (manchmal)

Fazit I: kaum mehr überschaubarer Output (Papier und Organisation)

- Der Fokus verschob sich mehrfach:**
- von der Input-Steuerung über die outputorientierte Steuerung zur wirkungsorientierten Steuerung
 - von der Strukturverbesserung über die Prozessqualifizierung zur Ergebnisorientierung

- Wir machen alles mit - das fordert uns heraus**
- Wir beherrschen die Rhetorik
 - Wir produzieren Ideen und Instrumente
 - Wir leben davon (Drittmittel, Stellen)

**Stellen wir die Kosten-Nutzen-Frage:
In welchem Verhältnis stehen Aufwand und Erfolg?**

Evaluationsversuch II: Beschreibung des Outcome

Abfrage auf drei Ebenen:

- **Fachkräfte:** Arbeiten sie inzwischen „besser“ und erzielen somit bessere „Erfolge“
- **Adressatinnen:**
subjektiver Outcome: Kommen sie besser mit der Bewältigung ihrer Lebensaufgaben zurecht?
objektiver Outcome: Sinken die Kosten? (HzE) Übernehmen Kinder/ Jugendliche gesellschaftliche Verantwortung?
Sinken Kriminalität/ Drogenbrauch u.a.? (OJA)
- **Evaluationsforschung bzw. Evaluation:** Tragen Ergebnisse zur politischen Entscheidungen bzw. Optimierung der Praxis bei?

ausgesuchte Ergebnisse

a) Fachkräfte

Mini-Datenbasis: Forschungsschwerpunkt „Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit“

Ergebnisse: (Prozess-)Qualifizierung wirkt nicht im gewünschten Maß

Beispiel 1: Qualität der Dokumentation, der Zielformulierung und der Hilfepläne ändert sich trotz Schulung und Begleitung nicht wesentlich (v. Spiegel)

Beispiel 2: Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sind überwiegend das Papier nicht wert, auf dem sie stehen (Merchel)

Ausgesuchte Ergebnisse

b) Adressatinnen

- Hilfebedarf steigt
- Kosten steigen (HzE)

c) Evaluationsforschung

- Entscheidungen werden überwiegend nicht auf der Grundlage von Evaluationsergebnissen getroffen

Fazit der (fokussierten) Kosten-Nutzen-Analyse:

- materialreicher Output bei bescheidenen Ergebnisse
- Gründe hierfür werden nicht konsequent ermittelt
- gesetzt wird ein Zusammenhang zu Qualitätskonzepten

Zuschreibung der Verantwortung für diese „Ergebnisse“ - eine Auswahl

Familien selbst

- Eltern vernachlässigen zunehmend ihre Erziehungsaufgaben
- Eltern ruhen sich auf Hartz IV aus

Fachkräfte und Träger

- **Erziehungshilfe:** kurzfristige, nachhaltige Ergebnisse wären geschäftsschädigend (Halfar, Stuzyna)
- **Offene Jugendarbeit:** Wirkungen nicht sichtbar, Arbeitsfeld ist überflüssig, Fachkräfte sollten sich in der Schule nützlich machen (Pfeiffer)

Zuschreibung der Verantwortung für diese „Ergebnisse“ - eine Auswahl

Profession

- Zusammenhang zwischen *fachlich abgesicherten* Maßnahmen und Erfolg ist nicht nachweisbar
- Fachlichkeit ist ein (zu) teures Artefakt
- es zählt allein, „was hinten heraus kommt“

Wissenschaft

- macht alles zu kompliziert: Evaluationen dauern zu lange und sind zu teuer. „Produzieren Sie keine Datenberge für Wissenschaftler!“ (Halfar)
- Daten für Steuerungszwecke sollen einfach zu ermitteln und überschaubar sein (Macsenaere, Tornow)
- wichtigste Kennzahl: Leben (wieder) in eigener Wohnung (oder in Familie) ohne kommunale Unterstützung (Brille)



Fazit II: ein neues Steuerungsmodell muss her (wirkungorientierte Steuerung)

Zutaten / Bestandteile

- Kostendämpfung: lineare Kürzungen, Budgetierung, Einzelentscheidungen usw. als Sofortmaßnahmen
- Koppelung der Finanzierung an Ergebnisse (Steuerungsvarianten werden derzeit erprobt)
- Einsatz standardisierter Erfassungssysteme für ergebnisorientierte Daten
- Produktion wissenschaftlich „abgesicherter“ Wirkungszusammenhänge (Evaluationsforschung)
- Übernahme von evidence based practice-Konzepten („durchgestylte“ und evaluierte Trainings für Kinder und Jugendliche)



Warum funktioniert das Konzept

„Bessere Wirkung durch
bessere Qualität“
anscheinend nicht?

Worüber sollten wir nachdenken?



Staatliche Anforderungen an Soziale Arbeit und Erziehung

- **Wirtschaft:** verlangt zunehmend selbst gesteuerte, hoch qualifizierte Arbeitskräfte
- **Staat:** muss Funktionen der Ökonomie garantieren / negative Folgen möglichst abfedern
- **Erziehung und Bildung:** sollen Arbeitskräfte für den globalen Markt qualifizieren
- **Soziale Arbeit:** soll Normalität gewährleisten (Offe)

Anforderungen an Berufsqualifizierung und Gewährleistung von Normalität wandeln sich in schneller Folge und so auch die Arbeitsaufträge an die Soziale Arbeit (Wechsel zwischen Erziehung, Hilfe und Kontrolle)



Fragen bzgl. der Zielvorgaben für Soziale Arbeit und Evaluation

1. **Frage:** Sind die Menschen selbst den gesellschaftlichen Anforderungen gewachsen? (brauchen zunehmend Hilfe bei der Bewältigung ihrer Lebensaufgaben)
2. **Frage:** *Wollen* sie diesen überhaupt gerecht werden? (Anpassung an ökonomische Erfordernisse bei zunehmender Sinnentleerung)
3. **Frage:** Kann die Soziale Arbeit mit *ihren* Mitteln diese Aufgaben erfüllen? (Menschen qualifizieren bzw. „ausrichten“, wenn diese das nicht wollen oder können?)



Grenzen für die Umsetzung staatlich gesetzter Ziele

- Ziele und Wirkungserwartungen resultieren aus wertgeleiteten Entscheidungen.
- Ziele und „Ergebnisse“ werden politisch festgelegt; Weg ist variabel (technische Autonomie der Fachkräfte)
- Ziele und Qualitätskriterien von Politik und Adressatinnen stimmen eher nicht überein
- Fachlichkeit / Erfolg verlangen Aushandlung von Zielen/ Qualitätskriterien *mit* Adressatinnen (Koproduktion)
- Ergebnisse können nicht planmäßig hergestellt werden, auch nicht über wissenschaftlich abgesicherte (evidence based) Konzepte (Technologiedefizit)
- Ergebnisse können somit nicht über einseitige Zielvorgaben beeinflusst werden und auch nicht (allein) durch fachlich-methodisches Handeln



Was können wir tun?

Evaluationsforschung und Evaluation erfordern wertgeleitetes Handeln

- Evaluation ist überwiegend Auftragsforschung
- Evaluation kann prinzipiell alles evaluieren
- Sie muss die Diskussion über die Werte hinter den Zielen führen
- Sie sollte sich bei der Annahme von Aufträgen stärker an einer beruflichen Ethik orientieren, z.B. durch Verstärkung der Nutzerforschung (daran orientierte Bewertungskriterien)
- Sie sollte überwiegend politisch/ ökonomisch motivierte Zumutungen zurückweisen und
- berufsethisch nicht gerechtfertigte und unverantwortliche Aufträge nicht annehmen



Evaluationsforschung und Evaluation erfordern fachlich orientiertes Handeln

Soziale Arbeit *zeigt* Wirkungen, aber die Anforderungen wachsen schneller als die „Erfolge“. Evaluation sollte

- Wirkungszusammenhänge aufdecken, auch zwischen Politik und Sozialer Arbeit (Prozessevaluation)
- Ergebnisse systematisch zusammenführen und als Gegenargument zu vereinfachten Kennzahlensystemen in die Diskussion bringen
- Beiträge der Sozialen Arbeit zur Gewährleistung von Normalität beschreiben und fachlichen Unfug (Dresdner Wirkungszielkatalog) aufzeigen
- Zielerreichung als alleinigen Bezugspunkt für „Erfolg“ relativieren (zu viele unangemessene Ziele)



Evaluationsforschung und Evaluation erfordern politisches Handeln

Evaluationen können Wirkungszusammenhänge auf verschiedenen Ebenen zutage fördern. Sie können

- Auswirkungen von Rahmenbedingungen / strukturellen Gegebenheiten auf Prozesse und Ergebnisse untersuchen
- den Einfluss (un-)motivierter Fachkräfte nachweisen
- Steuerungsmythen entmythologisieren
- (kurzschlüssige) Wirkungsideologien aufdecken
- Prioritätensetzungen infrage stellen
- kommunale Qualitätsdialoge mit know how unterstützen und ermutigen, den Mainstream (wirkungsorientierte Steuerung) zu ignorieren



Weitere Vorschläge
sind willkommen!

Danke für Ihre Aufmerksamkeit

