

RAHMENKONZEPT QUALITÄTSENTWICKLUNG GEM. §§ 79, 79A SGB VIII

1. Ausgangslage

Mit Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes am 01.01.2012 wurden den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe weitere Aufgaben zur Sicherstellung der Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe übertragen. Das Kreisjugendamt Borken als Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist somit zur Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrages verpflichtet.

Die neuen Anforderungen sind unter Berücksichtigung der vorhandenen Planungsstrukturen in ein Gesamtkonzept zur Umsetzung der Qualitätsentwicklung gem. § 79a SGB VIII zu integrieren, um eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Qualität der Jugendhilfeleistungen zu gewährleisten und Verfahren zur Qualitätsentwicklung und -sicherung dauerhaft in die Regelabläufe des Kreisjugendamtes zu implementieren.

Die beiden Landesjugendämter haben zur fachlichen Unterstützung der Jugendämter bei der Realisierung dieses komplexen Auftrages eine Orientierungshilfe zur Umsetzung der Regelungen in §§ 79, 79a SGB VIII herausgegeben. Erstellt wurde diese Orientierungshilfe von Herrn Prof. Joachim Merchel (FH Münster)¹.

Im Rahmen der Fachtagung „Gute Jugendhilfeplanung als Steuerungsinstrument in der kommunalen Kinder- und Jugendpolitik: ein Steuerungsinstrument auch für Qualitätsentwicklung?“ am 15.09.2014 im Borkener Kreishaus, erfolgte eine fachliche Auseinandersetzung mit der Thematik. Als Referent war Herr Professor Merchel verpflichtet worden. Er erläuterte seine fachlichen Positionen zum Verhältnis Jugendhilfeplanung und Qualitätsentwicklung unter Berücksichtigung der Anforderungen der §§ 79, 79a SGB VIII. Anschließend erfolgte unter Einbeziehung der freien Träger und der Politik (JHA-Vorsitzende) eine gemeinsame Reflektion der bestehenden Planungsstrukturen und ihrer Auswirkungen auf die Qualitätsentwicklung.

In dem vorliegenden Kurzkonzept des Kreises Borken zur Umsetzung der Regelungen der §§ 79, 79a SGB VIII werden zum einen wesentliche Aspekte der genannten Orientierungshilfe und zum anderen die Ergebnisse des fachlichen Dialoges im Rahmen der Fachtagung am 15.08.2014 berücksichtigt.

2. Qualitätsentwicklung als gesetzlicher Auftrag

Qualitätsentwicklung war auch vor Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes als Aufgabe im SGB VIII gesetzlich verankert. So haben die Jugendämter im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung zu gewährleisten, dass die Aufgaben des SGB VIII in quantitativer und qualitativer Hinsicht erfüllt werden. (vgl. § 79 SGB VIII Gesamtverantwortung). Der öffentliche Träger hat Sorge für die Vorhaltung der „erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen“ zu tragen. Die Klassifizierung eines Jugendhilfeangebotes (= Ein-

¹ Vgl. LWL Landesjugendamt Westfalen, LVR–Landesjugendamt Rheinland (Hg.): Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe. Münster/Köln: 2013

richtungen, Dienste, Veranstaltungen) als *geeignet* impliziert dabei per se die Auseinandersetzung mit der vorhandenen und der angestrebten Qualität.

Für den Planungsprozesses zur Ermittlung der „geeigneten“ Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen werden bereits Vorgaben bezüglich des Prozessqualität benannt:

Diese beziehen sich insbesondere auf:

- die Gestaltung eines Planungsprozesses unter Berücksichtigung der „... Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und Personensorgeberechtigten“
- die Beteiligung der anerkannten freien Träger der Jugendhilfe sowie
- die Abstimmung mit anderen örtlichen und überörtlichen Planungen.

Weiterhin werden Qualitätskriterien der zu planenden Angebote benannt, die grundlegend – unabhängig vom jeweiligen Leistungsbereich – zu erfüllen sind.

„(2) Einrichtungen und Dienste sollen so geplant werden, dass insbesondere

1. Kontakte in der Familie und im sozialen Umfeld erhalten und gepflegt werden können,
2. ein möglichst wirksames, vielfältiges und aufeinander abgestimmtes Angebot von Jugendhilfeleistungen gewährleistet ist,
3. junge Menschen und Familien in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen besonders gefördert werden,
4. Mütter und Väter Aufgaben in der Familie und Erwerbstätigkeit besser miteinander vereinbaren können.“ (§ 80 Abs. 2 SGB VIII)

Neben diesen Qualitätskriterien, die sich auf alle Leistungen beziehen, bestehen weitere gesetzliche Verpflichtungen zur Qualitätsentwicklung für bestimmte Leistungsbereiche. Zu nennen sind die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (§ 22 a SGB VIII), die teilstationären und stationären Hilfen zur Erziehung, die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, die sozialpädagogisch begleiteten Wohnformen, die gemeinsamen Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder, die Angebote der Betreuung und Versorgung des Kindes in Notsituationen sowie bei Unterbringungen zur Erfüllung der Schulpflicht. (§§ 78a-g SGB VIII).

3. Gesetzliche Anforderungen an Qualitätsentwicklung nach Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes

Mit Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes (01.01.2012) wurden den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe umfassendere und differenzierter benannte Aufgaben der Qualitätsentwicklung übertragen. Im § 79a sind diese Anforderungen wie folgt ausgewiesen:

„§ 79a Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe

Um die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach § 2 zu erfüllen, haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung für

1. *die Gewährung und Erbringung von Leistungen,*

2. die Erfüllung anderer Aufgaben,
3. den Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a ,
4. die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen. Dazu zählen auch Qualitätsmerkmale für die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihren Schutz vor Gewalt. Die Träger der Jugendhilfe orientieren sich dabei an die fachlichen Empfehlungen der nach § 85 Absatz 2 zuständigen Behörden und an bereits angewandten Grundsätzen und Maßstäben für die Bewertung der Qualität sowie Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung.“

Die gesetzlichen Regelungen der §§ 79, 79a SGB VIII konkretisieren die mit der Qualitätsentwicklung verbundenen Anforderungen dahingehend, dass der öffentliche Träger

⇒ **Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität festzulegen und geeignete Maßnahmen für die Gewährleistung der Weiterentwicklung, Anwendung und regelmäßigen Überprüfung zu ergreifen hat.**

Festzustellen ist, dass diese gesetzlichen Regelungen:

- die Prozesshaftigkeit von Qualitätsentwicklung (⇒ Weiterentwicklung- Anwendung – Überprüfung) vorgeben,
- das Spektrum der Aufgaben/Angebote, die in den Qualitätsentwicklungsprozess aufzunehmen sind, erweitern (⇒ alle Handlungsfelder der Jugendhilfe !)
- den Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII verpflichtend in die Qualitätsentwicklung einbeziehen,
- das „Wie“ der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen in die Bewertung einbeziehen,
- das Thema „Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihren Schutz vor Gewalt“ als verbindliche Aufgabe der Qualitätsentwicklung bestimmen und
- die Orientierung an fachliche Empfehlungen des überörtlichen Trägers der Jugendhilfe vorgeben.

4. Handlungsfelder der Qualitätsentwicklung

Der gesetzliche Auftrag zur Qualitätsentwicklung gem. §§ 79, 79a SGB VIII bezieht sich auf alle Leistungsbereiche und Aufgaben der Jugendhilfe:

- Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz

- Förderung der Erziehung in der Familie: Allgemeine Förderung, Partnerschafts-, Trennungs- und Scheidungsberatung, Beratung bei der Ausübung der Personensorge und des Umgangsrechts, Gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder, Betreuung und Versorgung des Kindes in Notsituationen, Unterstützung bei Unterbringung zur Erfüllung der Schulpflicht
- Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege
- Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfe für junge Volljährige
- Andere Aufgaben – Inobhutnahmen, Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und in Einrichtungen, Erlaubniserteilungen, Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren, Beistandschaften, Pflegschaft und Vormundschaft für Kindern und Jugendliche, Beurkundungen

Darüber hinaus werden folgende Aufgaben benannt, für die Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität zu weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen sind:

- Gestaltung des Prozesses der Gefährdungseinschätzung gem. § 8 a SGB VIII
- Zusammenarbeit mit anderen Institutionen
- Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und Schutz vor Gewalt

5. Zum Status Quo der Qualitätsentwicklung des Kreisjugendamtes Borken

Die Weiterentwicklung der Qualität der Jugendhilfeleistungen wurde auch bislang vom Kreisjugendamt Borken als Aufgabe wahrgenommen worden.

Dies bezieht sich sowohl auf die Leistungserbringung der vom Fachbereich Jugend und Familie selbst erbrachten Leistungen (= interne Prozesse) als auch auf Leistungen, die in Kooperation mit freien Trägern der Jugendhilfe und anderen Kooperationspartnern zur Weiterentwicklung der Infrastruktur und der sozialpädagogischen Hilfen erbracht werden. Zu nennen sind folgende Felder der Qualitätsentwicklung :

5.1 Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung

Im Rahmen der Jugendhilfeplanung sind neben den quantitativen Bedarfen an Diensten und Einrichtungen auch die qualitativen Bedarfe zu berücksichtigen. (s. § 80 SGB VIII) So schließt die gesetzliche Vorgabe im Rahmen der Gesamtverantwortung die Ermittlung eines geeigneten und wirksamen Angebotes immer auch die qualitative Dimension mit ein.

Der Kreis Borken als öffentlicher Träger der Jugendhilfe verfügt über gut funktionierende Planungsstrukturen im Bereich der Jugendhilfeplanung. Die freien Träger der Jugendhilfe werden über verbindliche Beteiligungsprozesse und –strukturen in allen Phasen der Planung beteiligt. Der Dialog mit den freien Trägern wird von Politik und Verwaltung als integraler Bestandteil von Planung angesehen und nicht als „unumgängliche“ gesetzliche Verpflichtung.

Im Rahmen der Gesamtsteuerung der Jugendhilfeleistungen, die durch den öffentlichen Träger (= JHA und Verwaltung des Jugendamtes) wahrgenommen wird, erfolgt mit der Verab-

scheidung des jährlichen Maßnahmenprogrammes eine Priorisierung von Aufgaben, für die ein besonderer Planungs- und Handlungsbedarf besteht. Entsprechend der gesetzlichen Grundlagen zur Jugendhilfeplanung erfolgt die Umsetzung der Maßnahmen immer auch unter Berücksichtigung qualitativer Aspekte selbst wenn die Begriffe „Qualität“ oder „Qualitätsentwicklung“ als solche nicht in der Bezeichnung der Maßnahmen auftreten.

5.2 Eingeführte Qualitätsentwicklungsprozesse in ausgesuchten Handlungsfeldern

- Für den Bereich der Tagesbetreuung wird seit Ende 2013 im Rahmen einer münsterlandweiten Kooperation aller Stadt- /Kreisjugendämter (Ausnahme: Stadtjugendamt Münster) an den Qualitätsstandards in der Tagesbetreuung gearbeitet.
- Im Leistungsbereich der Jugendarbeit wird regelmäßig über die Durchführung von Gesprächen zur Wirksamkeit der vorgehaltenen Angebote („Wirksamkeitsdialog“) die Qualität der Angebote weiterentwickelt.
- Zur Qualifizierung des Hilfeplanverfahrens gem. § 36 SGB VIII erfolgt aktuell unter wissenschaftlicher Begleitung eine Analyse der bisherigen Praxis der Durchführung des Hilfeplanverfahrens. Ziel ist die Ermittlung von Qualifizierungsanforderungen und daraus resultierend die Weiterentwicklung der Prozesse.
- Im Zuge der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen gem. §§ 78a-g SGB VIII werden mit den Trägern der Einrichtungen und Dienste der teilstationären und stationären Erziehungshilfen sowie der Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche regelmäßig Vereinbarungen hinsichtlich der Qualität der vorzuhaltenden Angebote getroffen.
- Ebenfalls im Jahr 2015 wurden die Leistungen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) analysiert. Es wurden qualitative Standards entwickelt und mit den freien Träger vereinbart.
- Im Rahmen der Praxisentwicklungsprojektes „Beistandschaft 2020 – Frühe Hilfen Beistandschaft“ wurden im Jahr 2015 die Leistungen, die das Jugendamt gem. §§ 55, 56 SGB VIII vorhält, überprüft und qualitativ weiterentwickelt.
- Seit 2009 werden im Rahmen des Qualitätszirkels OGS in Kooperation mit dem Schulamt für den Kreis Borken für als prioritär ermittelte Handlungsfelder Empfehlungen zur Qualität und zur Weiterentwicklung der Qualität erarbeitet.
- Zur Qualifizierung des Prozesses der Gefährdungseinschätzung gem. § 8a SGB VIII wurden im Jahr 2015 neue, überarbeitete Verträge mit den freien Trägern der Jugendhilfe zur Wahrnehmung des Schutzauftrages abgeschlossen. Ebenso wurde zur Sicherstellung der internen Abläufe zur Wahrnehmung des Schutzauftrages innerhalb des Fachbereichs Jugend und Familie die Verfahrensabläufe weiterentwickelt.
- Die Qualität der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen - auch außerhalb der Jugendhilfe (Gesundheitshilfe, Schulen u.a.) - wird in den verschiedenen Modulen des Netzwerkes Frühe Hilfen /Kinderschutz regelmäßig überprüft und weiterentwickelt.

6. Zur Orientierung an fachliche Empfehlungen des überörtlichen Trägers der Jugendhilfe im Rahmen der Qualitätsentwicklung

Bei den genannten Qualitätsentwicklungsprozessen werden grundsätzlich immer auch vorhandene fachliche Empfehlungen des überörtlichen Trägers (Landesjugendamt) einbezogen. Der Orientierung an diesen Empfehlungen geht ein Abgleich mit den hiesigen sozialräumlichen Gegebenheiten voraus, so dass ggf. eine Anpassung an die spezifischen Besonderheiten der Jugendhilfe im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes Borken vorgenommen werden können.

Das Kreisjugendamt begrüßt die Entwicklung von Empfehlungen, weil sie als Arbeits- und Orientierungshilfe eine wertvolle Unterstützung darstellen und bei arbeitsintensiven Vorhaben eine Entlastung bieten.

Zu konstatieren ist an dieser Stelle auch, dass zwar für zahlreiche aber nicht für alle Aufgaben- und Leistungsbereiche Empfehlungen zur Verfügung stehen.

7. Anforderungen an die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben des § 79, 79a SGB VIII im Fachbereich Jugend und Familie

Qualitätsentwicklung für die Leistungen, die der Kreis Borken als öffentlicher Träger der Jugendhilfe vorhält, findet auch jetzt statt. Gleichwohl entspricht das Vorgehen noch nicht allen Anforderungen des § 79, 79a SGB VIII. So stellt sich die Frage danach, was zu veranlassen ist.

7.1 Leitkriterien für die Qualitätsentwicklung definieren und vereinbaren

Unabhängig von leistungs- und aufgabenspezifischen Qualitätsanforderungen sind generelle Qualitätskriterien zu bestimmen, die auf alle Leistungsbereiche anzuwenden sind. Das heißt: es sind Grundsätze und Maßstäbe, die der Kreis Borken als öffentlicher Träger der Jugendhilfe bei der Bewertung aller Jugendhilfeleistungen zugrunde legt, zu ermitteln. Dies erfolgt unter Berücksichtigung der vorhandenen Grundsätze und Programme des Kreises Borken.

Dieser Arbeitsschritt orientiert sich an der Frage: Welche Grundkriterien sind zu erfüllen, wenn eine Leistung vorgehalten wird? Beispiele: „Erreichbarkeit für die Leistungsempfänger“ „Sicherstellung der Adressatenbeteiligung“ u.a.m.)

7.2 Instrumente und Verfahren zur kontinuierliche Überprüfung und Weiterentwicklung festlegen

In einem nächsten Schritt sind die regelmäßig zu ergreifenden Maßnahmen zur Überprüfung und Weiterentwicklung der Qualität zu erarbeiten. Das heißt, es bedarf einer Verständigung über die Verfahren der Qualitätsentwicklung (vgl. Merchel -Expertise)

Hier geht es ebenfalls darum, Eckpfeiler festzulegen, die einen systematischen und verbindlichen Umgang mit Qualitätsentwicklung sicherstellen. Ausgeschlossen werden soll damit, dass Qualitätsentwicklungsprozesse beendet werden und der einmal definierte Status für einen unbestimmten Zeitraum beibehalten wird. Es gilt u.a. folgende Fragen zu klären:

- Welche dauerhaften, kontinuierlich einzusetzenden Instrumente der Qualitätsüberprüfung und -entwicklung sind erforderlich?

- In welchem zeitlichen Turnus sollen Anpassungs- und Veränderungsbedarfe der vorgehaltenen Qualität regelmäßig überprüft werden? Sind diese Zeiträume für alle Leistungen /Aufgaben gleich bzw. wer legt wann die Dauer bis zur nächsten Überprüfung fest?
- Unter welchen Voraussetzungen erfolgt eine vorzeitige Überprüfung der Qualität der Leistung?

7.3 Erfassung der vorhandenen Qualitäts (entwicklungs)vereinbarungen

Die bereits vorhandenen Vereinbarungen und Grundlagen zur Qualität der vorgehaltenen Leistungen und Aufgaben sind zu erfassen. Die Auflistung erfolgt analog der Planungsstrukturen für die Bereiche:

„Bereichsübergreifende Aufgaben“
„Tagesbetreuung“
„Jugendarbeit /Jugendschutz“
„Hilfen für junge Menschen und Familien...“

7.4 Ermittlung der prioritär zu bearbeitenden Themenfelder

In einem nächsten Schritt sollte ausgehend von der Ist-Analyse ermittelt werden, für welche Leistungsbereiche die Qualitätsentwicklung prioritär angezeigt ist.

7.5 Vereinbarung zur organisatorischen Umsetzung der Qualitätsentwicklung

Zu vereinbaren ist, wie die Aufgabe bezogen auf das gesamte Leistungsspektrum als auch auf die einzelnen Leistungsfelder organisatorisch umzusetzen sind.

8. Qualitätsentwicklung als Auftrag des JHA

Im Rahmen der Gesamtverantwortung des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe ist es Aufgabe des Jugendhilfeausschusses sicherzustellen, dass der gesetzliche Auftrag gem. § 79, 79a SGB VIII wahrgenommen wird.

Merchel weist in seiner Orientierungshilfe zur Qualitätsentwicklung auf die Zuständigkeit des JHA hin:

„Im Jugendhilfeausschuss ist also zu beraten und zu entscheiden,

- mit welchen Verfahrensschritten die Prozesse der Qualitätsentwicklung in den verschiedenen Handlungsfeldern der Jugendhilfe realisiert werden sollen,
- nach welchen Qualitätskriterien die Qualität in den einzelnen Handlungsfeldern bewertet und kontinuierlich weiterentwickelt werden soll.“

9. Umsetzung des Kurzkonzeptes zur Qualitätsentwicklung

Der JHA beauftragt den Fachbereich Jugend und Familie mit der Umsetzung des Kurzkonzeptes. Die unter Pkt. 7 genannten Schritte sind sukzessive zu bearbeiten und anschließend dem JHA zur Kenntnis oder zur Entscheidung vorzulegen.

In einem ersten Schritt sind dazu Leitkriterien für die Qualitätsentwicklung zu definieren und zu vereinbaren sowie Instrumente und Verfahren zur kontinuierlichen Überprüfung festzulegen (vgl. Pkt. 7.1 und 7.2). Die Ergebnisse werden dem JHA zur Entscheidung vorgelegt.

Perspektivisch entscheidet der JHA regelmäßig über die prioritär zu bearbeitenden Leistungen in denen Qualitätsentwicklungsprozesse durchgeführt werden. Dies erfolgt in Verbindung mit dem jährlichen Maßnahmenprogramm.