

Anlage 1 zu  
Drucksache 2016-025

# Kommunales Bildungs- und Betreuungskonzept

der Gemeinde Friedeburg

-Methodische Vorüberlegungen-

## **Inhaltlicher Aufbau der methodischen Vorüberlegungen**

1. Zur Notwendigkeit eines Bildungs- und Betreuungskonzeptes
  - 1.1. Gesellschaftlicher Wandel
  - 1.2. Anspruch und Ziele des Bildungs- und Betreuungskonzeptes
2. Zur Erstellung des Bildungs- und Betreuungskonzeptes
  - 2.1. Der strategische Prozess
    - 2.1.1. Analyse der Ausgangssituation
    - 2.1.2. Entwicklung strategischer Ziele
    - 2.1.3. Entwicklung von Handlungskonzepten
    - 2.1.4. Überwachung der Zielerreichung
  - 2.2. Festlegung von Handlungskompetenzen und Zuständigkeiten
    - 2.2.1. Analyse der Ausgangssituation
    - 2.2.2. Festlegung strategischer Ziele
    - 2.2.3. Entwicklung von Handlungskonzepten
    - 2.2.4. Controlling
3. Zum Aufbau des Bildungs- und Betreuungskonzeptes

## 1. Zur Notwendigkeit eines Bildungs- und Betreuungskonzeptes

### 1.1 gesellschaftlicher Wandel

In den vergangenen Jahren sind die Anforderungen an kommunale Bildungseinrichtungen aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen und gesetzlicher Vorgaben stark angestiegen. Heute und in Zukunft wird von den Kommunen erwartet, Eltern und Kindern ein pädagogisch profiliertes, verlässliches, flexibles, wohnortnahes und zugleich dienstleistungsorientiertes Betreuungsangebot zu unterbreiten.

Noch vor etwas mehr als zehn Jahren wäre wahrscheinlich ein Bedarf an kommunalem Bildungsmanagement in Frage gestellt worden. Die Ergebnisse der von der OECD durchgeführten ersten Pisa-Studie, die zum Jahreswechsel 2001/2002 die Bundesrepublik Deutschland lediglich auf Rang 22 von 32 getesteten Nationen auswies, sowie die immer spürbarer werdenden Auswirkungen des demografischen und gesellschaftlichen Wandels haben diesbezüglich zu einem Umdenken geführt.

Der Ausbau von Betreuungsplätzen und Ganztagsschulangeboten zielt einerseits auf die Verbesserung **der Vereinbarkeit von Beruf und Familie**, andererseits aber auch auf eine **gezieltere Bildungsförderung** ab. Dabei hat der Ausbau von Bildungs- und Betreuungsangeboten sowohl eine quantitative, als auch eine qualitative Komponente.

Der 14. Kinder- und Jugendhilfebericht, der der Bundesregierung von einer bestellten Sachverständigenkommission Anfang 2013 zugeleitet wurde kommt zu der Einschätzung, dass die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern gegenüber der Vergangenheit zugenommen hat. Zahlreiche Prozesse des Aufwachsens, die früher ausschließlich im privaten unregulierten Nahraum der Familien abliefen, finden nun außerhalb des familiären Nahraums statt. Die stärkere öffentliche Verantwortung in diesem Bereich geht dabei aber nicht mit einem wie auch immer gearteten Bedeutungsverlust der Familie einher.

Ausgangspunkt für Bildungsprozesse ist die kommunale Ebene. Hier entscheidet sich häufig Erfolg und Misserfolg von Bildung, hier werden Grundlagen geschaffen für berufliche Perspektiven, gesellschaftliche Teilhabe und für die Zukunftsfähigkeit einer Region. Die Kommunen stehen dabei vor der Herausforderung, begrenzte finanzielle Ressourcen effizient und zielgerichtet einzusetzen. Dabei müssen veränderte gesellschaftliche Anforderungen, ein sich wandelndes Familienbild, die

Vielzahl unterschiedlicher Lebensentwürfe, das veränderte Erwerbsverhalten von Frauen, sowie der deutliche Geburtenrückgang bei jeder Entscheidung von Bildungspolitischer Relevanz sorgfältig abgewogen werden.

## **1.2 Anspruch und Ziele des Bildungs- und Betreuungskonzeptes**

Damit diese sich teils widersprechenden Anforderungen in Einklang gebracht werden können, ist die Einführung eines kommunalen Bildungsmanagements erforderlich. Um die notwendigen Veränderungen nachhaltig und wirksam einzuleiten, müssen qualifizierte Planungs- und Umsetzungsprozesse strategisch angelegt und gesteuert werden. Dies erfordert die Entwicklung eines strategischen Handlungskonzeptes.

Auch die Gemeinde Friedeburg hat in den vergangenen Jahren in vielen Bereichen ihr Betreuungsangebot erweitert und aufgewertet. Mit einem Bildungs- und Betreuungskonzept wird eine Bestandsanalyse durchgeführt und die künftige strategische Ausrichtung der kommunalen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen festgelegt.

Ziel des Bildungs- und Betreuungskonzeptes der Gemeinde Friedeburg, welches alle Einrichtungen in der Gemeinde Friedeburg, die mit der Wahrnehmung von Aufgaben der Jugendhilfe beauftragt sind, einschließt, soll es sein, Maßnahmen zu entwickeln und zu ergreifen, die die Kinder auf die vielfältigen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts optimal vorbereiten.

Gleichzeitig soll ein Umfeld geschaffen werden, dass jungen Erwachsenen den Weg zur eigenen Familie erleichtert, beziehungsweise, dass junge Familien von einem Zuzug nach Friedeburg überzeugen kann.

Darüber hinaus sollen Verwaltungsabläufe optimiert werden um die verfügbaren Ressourcen so effektiv wie möglich einzusetzen. Von einem Bedarfsorientierten Fortbildungskonzept profitieren letztlich nicht nur Kinder und Erziehungsberechtigte, sondern auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Verwaltung und Einrichtung.

Zusammengefasst soll das Bildungs- und Betreuungskonzept der Gemeinde Friedeburg damit der demografischen Entwicklung entgegenreten und die Qualität des Bildungsangebotes steigern. Davon profitiert letztlich Friedeburg als Gemeinschaft, weil damit der Grundstein gelegt wird für die Zukunftsfähigkeit der Gemeinde.

Am Ende des Prozesses soll ein strategischer Leitfaden stehen, der Entscheidungs- und Handlungsgrundlage für zukünftige Maßnahmen im Bereich Bildung und Betreuung ist. Auslöser der Entscheidung für ein Kommunales Bildungs- und Betreuungskonzept in der Gemeinde Friedeburg ist unter anderem, Antworten auf sich ändernde gesellschaftliche Herausforderungen zu finden. Insofern ist mit der Erstellung des Bildungs- und Betreuungskonzeptes zeitgleich die Verpflichtung verknüpft, künftige gesellschaftliche Entwicklungen zu erkennen und zu berücksichtigen. Um dauerhaft messbare Erfolge zu erzielen ist nach Fertigstellung des Bildungs- und Betreuungskonzeptes eine regelmäßige Fortschreibung unabdingbar.

## **2. Zur Entwicklung des Bildungs- und Betreuungskonzeptes**

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat in ihrem KGSt-Bericht 4/2014 festgestellt, dass die Gestaltung von Bildungsangeboten eine kommunale Daueraufgabe ist, die zwar Zeit und Ressourcen kostet und bindet, jedoch schon kurz-, vor allem aber mittel- und langfristig eine Investition in die Zukunft darstellt. Um den dauerhaften Prozess und den Einsatz der Beteiligten Stellen, Gremien und Personen gezielt zu kanalisieren, ist eine strategische Steuerung notwendig.

### **2.1. Der strategische Prozess**

Damit die Erstellung eines Bildungs- und Betreuungskonzeptes gelingen kann, ist zunächst die strategische Ausrichtung festzulegen. Es ist zu klären, welche Prozesse, mit welchem Ziel, zu welchem Zeitpunkt vollzogen werden, um letztlich zu messbaren Ergebnissen zu kommen.

#### **2.1.1. Analyse der Ausgangssituation**

Vor dem Einstieg in die inhaltliche Arbeit ist die Ausgangssituation zu analysieren. Bevor Schritte unternommen werden können, die die Lage für die beteiligten Akteure verbessern ist also festzuhalten von welchem Ausgangspunkt man die Lage überhaupt verbessern möchte. In einem allgemeinen Teil des Bildungs- und Betreuungskonzeptes werden deshalb zunächst die demografischen Strukturen der Gemeinde Friedeburg ermittelt, dargestellt und in Kontext mit der demografischen Struktur der Bundesrepublik Deutschland gesetzt. Aus dem Vergleich mit den allgemeinen Daten des Bundes lassen sich Besonderheiten der Friedeburger Strukturen im Gesamtgesellschaftlichen Kontext ableiten.

In einem zweiten Schritt der Analyse der Ausgangssituation werden die Akteure im Bereich Bildung und Betreuung benannt und in Handlungsfelder unterteilt. Für die Akteure bestehen unterschiedliche Zielgruppen, deren Zusammensetzung sich aus dem vorhergehenden Blick auf die demografische Lage ergibt.

Außerdem soll der Allgemeine Teil einen Überblick auf Veränderungen der einzelnen Handlungsfelder in den vergangenen Jahren und auf die derzeitige Angebotsstruktur geben. Es gilt jedoch, dass der allgemeine Teil vor allem eine grobe Übersicht geben soll. Feinheiten werden in den besonderen Teilen zu den einzelnen Handlungsfeldern ausgearbeitet.

### **2.1.2. Entwicklung strategischer Ziele**

Ausgehend von der analysierten Ausgangssituation lassen sich Ziele definieren, die erreicht werden sollen. Hierfür ist im Allgemeinen erst einmal die Definition wichtiger Begriffe, mit denen durchgängig gearbeitet wird, notwendig.

Danach geht es im Allgemeinen Teil des Bildungs- und Betreuungskonzept darum, Oberziele zu definieren, die für die Gemeinde Friedeburg und ihre Bildungseinrichtungen universell gelten sollen. In den besonderen Teilen zu den Handlungsfeldern werden die abstrakt benannten Ziele präzisiert, priorisiert und mit Kennzahlen hinterlegt, die den Erfolg oder den Misserfolg einzelner Maßnahmen abbilden können. Die Festlegung der Kennzahlen ist schon in diesem Schritt notwendig, um die Überprüfung der Zielerreichung messbar zu machen. Außerdem helfen Kennzahlen im nächsten Schritt bei der Entscheidung für oder gegen ein Handlungskonzept oder bei der Auswahl alternativer Maßnahmen zur Zielerreichung.

### **2.1.3. Entwicklung von Handlungskonzepten**

Ist die Ausgangslage analysiert und dargestellt und sind Ziele festgelegt, nach denen die Ausgangslage verbessert werden soll, ist der nächste Schritt Möglichkeiten zu prüfen und zu entwickeln, diese Ziele zu erreichen. Dabei wird es darum gehen, mit möglichst geringem Aufwand den maximalen Nutzen zu erzielen. Gerade deshalb ist es bedeutsam, schon bei der Bezeichnung von Zielen Kennzahlen zu definieren, die die Zielerreichung messen.

Diese Kennzahlen erleichtern die Auswahl von Handlungskonzepten, weil sie potentiell in der Lage sind, die Wirkung bestimmter Handlungen auf alle gesetzten Ziele zu prognostizieren.

Während der Allgemeine Teil des Bildungs- und Betreuungskonzeptes vorrangig darauf angelegt sein wird, die Erstellung von Handlungskonzepten in den Besonderen Teilen zu den Handlungsfeldern zu klären, werden die Handlungskonzepte im Allgemeinen Teil eher abstrakt ausfallen. Konkrete Handlungskonzepte werden in den Besonderen Teilen des Bildungs- und Betreuungskonzeptes vorbereitet und entwickelt.

Der Ablauf zur Entwicklung von Handlungskonzepten wird im Allgemeinen Teil und in den Besonderen Teilen jedoch ähnlich sein, weil sich die Fragestellungen und die Reihenfolge ihrer Beantwortung gleichen.

Ausgangsfrage bei der Entwicklung der Handlungsziele wird stets sein, was überhaupt bewirkt werden soll. Ausgangspunkt ist demnach immer das vorgegebene Ziel, beziehungsweise die vorgegebenen Ziele. Im Allgemeinen Teil wird die sich anschließende Frage sein, welche Handlungsfelder einen Beitrag zur Zielerreichung leisten können, und ob im Einzelfall für die Zielerreichung neue Strukturen geschaffen werden müssen.

In den Besonderen Teilen des Bildungs- und Betreuungskonzeptes werden auf Grundlage der strategischen Ziele des Allgemeinen Teils, Handlungsfeldspezifische Ziele festgelegt. Bei der anschließenden Entwicklung von Handlungskonzepten werden demnach nur noch jene Ziele in die Frage was erreicht werden soll einbezogen, die zuvor als vom Handlungsfeld beeinflussbar identifiziert worden sind.

In beiden Fällen wird die sich daran anschließende Frage sein, welche unterschiedlichen Maßnahmen ergriffen werden können, um diese Ziele auch tatsächlich zu erreichen. Die dritte Frage betrifft die Machbarkeit und Umsetzbarkeit der jeweiligen Maßnahmen. Auch der zu erwartende Zielerreichungsgrad wird hierbei beleuchtet werden müssen, um ein geeignetes Instrument zur Auswahl alternativer Möglichkeiten zu schaffen. Bei dieser Fragestellung wird in den besonderen Teilen des Bildungs- und Betreuungskonzeptes außerdem zu überprüfen sein, inwieweit die Maßnahmen Ziele oder Zielsetzungen (positiv oder negativ) beeinflussen, die zuvor vom Handlungsfeld als nicht oder kaum beeinflussbar eingestuft wurden.

Die abschließende Frage bei der Entwicklung von Handlungskonzepten wird schließlich sein, welche Ressourcen (personelle, finanzielle, etc.) für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen benötigt werden und welche organisatorischen Zuständigkeiten bestehen sollten.

#### **2.1.4. Überwachung der Zielerreichung**

Um die Wirksamkeit beschlossener Handlungskonzepte und einzelner Maßnahmen zu messen, ist die Installation eines geeigneten Controllings erforderlich. In regelmäßigen Abständen ist dabei zu überprüfen, ob die umgesetzten Maßnahmen zu den gewünschten Erfolgen geführt haben, oder ob weiterer Handlungsbedarf besteht. Schon mit der Verabschiedung von Handlungskonzepten ist daher dazulegen, in welchen Intervallen der Erfolg des Handlungskonzepts überprüft wird. Grundlage des Controllings werden die Kennzahlen sein, die bei der Festlegung strategischer Ziele benannt worden sind.

### **2.2 Festlegung von Handlungskompetenzen und Zuständigkeiten**

Für die erfolgreiche Erstellung des Bildungs- und Betreuungskonzeptes ist unbedingt erforderlich, dass von Anfang an alle Akteure der unterschiedlichen Ebenen in die Planungen und in den Prozess eingebunden werden. Letztlich wird das Konzept von der Verwaltung formuliert und den politischen Gremien zur Entscheidung vorgelegt. Bevor ein fertiges Konzept vorgelegt werden kann – auch die Teilkonzepte zu den einzelnen Handlungsfeldern – ist jeweils der strategische Prozess zu durchlaufen. Auch hierbei ergeben sich bereits Kompetenz- und Zuständigkeitsfragen.

Um zeitnah erste Erfolge erzielen zu können und einen möglichst reibungslosen Ablauf zu garantieren, werden zu den einzelnen Schritten des strategischen Prozesses folgende Zuständigkeiten begründet und vorgeschlagen.

#### **2.2.1. Analyse der Ausgangssituation**

Die Analyse der Ausgangssituation obliegt der Gemeindeverwaltung. Sie sammelt relevante Daten und wertet sie aus. Die Ergebnisse werden den politischen Gremien vorgestellt.

#### **2.2.2. Festlegung strategischer Ziele**

Anhand der analysierten Daten und den daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen schlägt die Gemeindeverwaltung strategische Ziele vor, die der politischen Beschlussfassung unterliegen. Gleichzeitig werden Methoden vorgeschlagen, wie die Zielerreichung gemessen werden kann.



### **2.2.3. Entwicklung von Handlungskonzepten**

Der Entwicklung von Handlungskonzepten liegt immer die Frage zu Grunde, wie ein oder mehrere strategische Ziele erreicht werden können. Aus einer mehr oder weniger theoretischen Zielvorgabe wird in diesem Schritt damit ein praktischer Änderungsprozess. Die Entwicklung von Handlungskonzepten ist damit der Festlegung strategischer Ziele nachgeschaltet. Der Frage, was wollen wir erreichen, folgt die Frage wie wir es erreichen können.

Eine befriedigende Beantwortung dieser Frage ist ohne Beteiligung der praktisch handelnden Akteure nicht möglich. Die Gemeindeverwaltung initiiert daher zur Erarbeitung von Handlungskonzepten einen sogenannten runden Tisch, der alle Akteure des jeweiligen Handlungsfeldes gleichberechtigt zusammenbringt. Für das Beispiel Kindertagesstätten können dies zum Beispiel die jeweiligen Einrichtungsleitungen sowie die aktuellen Elternvertreter sein. Gemeinsam werden dann Möglichkeiten diskutiert, wie die jeweiligen Ziele erreicht werden können. Die praktische Umsetzbarkeit und Machbarkeit kann bei dieser Verfahrensweise unmittelbar von den Beteiligten selbst beurteilt werden.

Ein strategisches Handlungskonzept kann auf unterschiedliche Art und Weise verschriftlicht werden. Bei komplexeren Sachverhalten werden Absichtserklärungen verfasst. Auch Änderungen in Konzeptionen oder Programmen sind denkbar. In einzelnen Fällen werden politische Beschlüsse oder der Erlass von Richtlinien oder Satzungen notwendig sein.

Initiatorin der Entwicklung von Handlungskonzepten auf Grundlage der strategischen Ziele ist daher die Gemeindeverwaltung. Zuständig für die Ausarbeitung der Handlungskonzepte ist ein Handlungsfeldbezogener runder Tisch. Die Zusammenfassung und Verschriftlichung der Ergebnisse obliegt der Gemeindeverwaltung, die wiederum die Handlungskonzepte den politischen Gremien zur Kenntnis und wenn notwendig zur Beschlussfassung vorlegt.

### **2.2.4. Controlling**

Dem Controlling liegen zwei unterschiedliche Ausgangsfragen zu Grunde. Zum einen analysiert es den Stand der Umsetzung von Handlungskonzepten, zum anderen misst es in regelmäßigen Abständen die Auswirkung eines Handlungskonzeptes auf die strategische Zielsetzung. Dem Controlling kommt damit auch die Funktion zu, zu überprüfen, ob eine Maßnahme sinnvoll war, ob zur

Erreichung eines Ziels weiterer Handlungsbedarf besteht, oder ob gegebenenfalls Kurskorrekturen erforderlich sind. Damit werden die vom Controlling erhobenen Daten Ausgangspunkt der Analyse einer sich veränderten Ausgangssituation, so dass das Wechselspiel der vier Handlungsschritte (Analyse der Ausgangssituation, Entwicklung strategischer Ziele, Entwicklung von Handlungskonzepten, Controlling) ein sich ständig wiederholender Kreislauf wird. Auf diese Weise wird die Zielführende und bedarfsorientierte Weiterentwicklung des Bildungs- und Betreuungskonzeptes gewährleistet.

### **3. Zum Aufbau des Bildungs- und Betreuungskonzeptes**

Grundsätzlich wird sowohl im Allgemeinen, als auch in den Besonderen Teilen des Bildungs- und Betreuungskonzeptes nach identischem Aufbaumuster gearbeitet. Zunächst wird die Ausgangssituation analysiert. Gleichzeitig werden die von der Gemeindeverwaltung vorgeschlagenen strategischen Ziele passgerecht für das Bildungs- und Betreuungskonzept verschriftlicht. Diese werden durch die von den politischen Gremien beschlossenen strategischen Ziele ersetzt.

Die verschriftlichten Handlungskonzepte folgen auf die beschlossenen strategischen Ziele. Sobald diese ergänzt wurden, werden die jeweiligen Teile des Bildungs- und Betreuungskonzeptes den politischen Gremien zur Beschlussfassung vorgelegt.

Für die Ergebnisse des Controllings mit seinen Änderungs- und Ergänzungsvorschlägen wird ein eigenständiger Controllingbericht angefertigt, der nicht Bestandteil des Bildungs- und Betreuungskonzeptes ist.