

Audit Familiengerechte Kommune

Kurzfassung der Evaluationsergebnisse zur Test- und Pilotphase in Nordrhein-Westfalen

In den Jahren 2008 und 2009 haben die Bertelsmann Stiftung, die berufundfamilie gGmbH und das Familienministerium des Landes Nordrhein-Westfalen das Audit „Familiengerechte Kommune“ entwickelt und zusammen mit acht Test- und Pilotkommunen „erprobt“. Nach der Evaluation dieser Phase und den daran anschließenden inhaltlichen Anpassungen und organisatorischen Vorbereitungen wird das Audit voraussichtlich ab Herbst 2011 auch anderen Kommunen (in und über NRW hinaus) zugänglich sein.

1. Zielsetzung und Vorgehensweise der Evaluation

Das Ziel der Evaluation war es, in mehreren Schritten auf wesentliche Essentials und Knackpunkte der bisherigen Auditierung(en) zu kommen und aus den Erfahrungen der Träger, der beteiligten Auditorinnen und insbesondere der beteiligten Akteure in den Test- und Pilotkommunen wichtige Erkenntnisse für die Weiterentwicklung und Fortführung des Audits zu gewinnen.

Daher wurden in allen acht Kommunen Evaluations-Gespräche durchgeführt, jeweils mit der Verwaltungsspitze, der Projektleitung und Politikern, insgesamt also 24 Gespräche, die zwischen dem 01.06.2011 und dem 06.10.2011 geführt wurden. Für die Auswertung wurden die Gespräche anonymisiert und nach den Regeln der qualitativen Forschung transkribiert. Das gesprochene Wort wurde direkt protokolliert, eine Annäherung an die Schriftsprache erfolgte nicht! Folgende Leitfragen haben die Interviews strukturiert:

Leitfragen für die Evaluations-Gespräche in den Test- und Pilot-Kommunen

1. Welchen Stellenwert hat das Thema Familienpolitik in Ihrer Kommune und für Sie persönlich?
2. Mit welchen Erwartungen haben Sie sich am Audit Familiengerechte Kommune beteiligt?
3. Welchen Nutzen haben Sie durch das Audit in Ihrer Kommune erzielen können?
4. Mit Blick auf den Prozess: Was lief gut und was lief weniger gut bzw. in welcher Phase gab es Schwierigkeiten?
5. Wie haben Sie die konkrete Arbeit der Auditorin und der Träger empfunden?

Sowohl die Auftraggeber (Bertelsmann Stiftung, berufundfamilie gGmbH, Familienministerium NRW) als auch der Auftragnehmer der Evaluation (Faktor Familie GmbH) bedanken sich für die konstruktiven Evaluationsgespräche. Vielen herzlichen Dank!

Mittels der Evaluation sollten die Stärken anhand des in den Kommunen erzielten Nutzens und die Schwächen aufgrund der Probleme im Prozess identifiziert und mit den Erwartungen der kommunalen Akteure abgeglichen werden. Beides erfolgte mit dem Ziel „Stärken zu stärken“, „Schwächen zu schwächen“ und Transparenz (für Träger und Kommunen) herzustellen und damit das Produkt insgesamt zu qualifizieren.

Bei der Ableitung von Überarbeitungs- und Anpassungsbedarfen von den Evaluationsergebnissen sind zum einen der Modellcharakter der evaluierten Prozesse (und die damit einhergehenden „üblichen“ Herausforderungen) und zum anderen die Auswirkungen der während des Projektverlaufs stattgefundenen Kommunalwahlen zu berücksichtigen.

Zielsetzung der Evaluation aus Sicht der Träger		
Mit welchen Erwartungen haben Sie sich am Audit Familiengerechte Kommune beteiligt?	Welchen Nutzen haben Sie durch das Audit in Ihrer Kommune erzielen können?	Probleme im Prozess: Was lief im Prozess gut und was lief weniger gut bzw. in welcher Phase gab es Schwierigkeiten?
↓	↓	↓
Abgleich der Erwartungen und Befürchtungen mit den Stärken und Schwächen des Audit	Identifizierung der Stärken des Audit	Identifizierung der Schwächen des Audit-Prozesses
↓	↓	↓
Transparenz herstellen!	Stärken stärken!	Schwächen schwächen!
	Produkt qualifizieren!	

2. Welche Erwartungen (und Befürchtungen) hatten die kommunalen Akteure vor dem Start des Audit?

Die Erwartungen der Kommunen vor Beginn des Auditprozesses waren recht vielfältig und zwischen den Kommunen durchaus unterschiedlich. Die (unterschiedlichen) Erwartungen sind bedingt durch eine Vielzahl von Hintergründen, unter anderem durch den Stellenwert, den das Thema Familie bei den Akteuren in der Kommune hat (Leitfrage 1, die hier nicht weiter behandelt wird). Die Erwartungen und Befürchtungen der kommunalen Akteure lassen sich zu drei Bereichen zusammenfassen.

Zum einen erhofften sich die kommunalen Akteure eine **Stärkung des Themas Familienpolitik** und verbunden damit eine Intensivierung der Aktivitäten in diesem Handlungs- und Politikfeld. Ein besonderer Schwerpunkt dabei liegt auf der strategischen Ausrichtung von Familienpolitik. Darüber hinaus spielt in diesem Zusammenhang – nach dem Motto „Tue Gutes und rede darüber“ – auch der Marketing-Aspekt eine Rolle.

Zum anderen erhofften sich die Kommunen eine **familienpolitische Standortbestimmung**, wobei dies überwiegend mit Blick auf die gesamte Kommune formuliert wird, teilweise aber auch bezogen auf die eigene Person.

Die **Befürchtungen**, die zum Startzeitpunkt der Auditierung bestanden haben, lagen darin, dass durch das Audit Bedarfe geweckt werden, die nicht befriedigt werden können und der Aufwand nicht zu bewältigen ist. Bezogen auf den Aufwand werden die Bedenken seitens der Verwaltungsleitung und mit Abstrichen auch von den Politikern eher abstrakt und mit Blick auf die „Gesamt-Kommune“ formuliert. Die Sichtweise bei den Projektleitungen hingegen ist eher persönlich geprägt und im Wesentlichen der Vielzahl von Projekten geschuldet, die zusätzlich zu der „normalen“ Arbeit bewältigt werden müssen.

3. Welchen Nutzen haben die kommunalen Akteure durch das Audit in Ihrer Kommune erzielen können?

Der Nutzen der Auditierung wird von den Akteuren, wahrscheinlich aufgrund der zeitlichen Nähe zwischen dem durchlaufenen Audit-Prozess und dem Evaluationsgespräch, sehr präzise formuliert. Anknüpfend an die formulierten Erwartungen ist es tatsächlich so, dass die Hoffnungen auf eine familienpolitische Standortbestimmung und eine Stärkung des Themas erfüllt wurden. Das Audit hat zur Klärung beigetragen, wie umfassend Familienpolitik verstanden werden muss, was grundsätzlich (also unabhängig von konkreten Themen) vor Ort überhaupt getan werden kann und es hat eine Diskussion darüber initiiert, wo die Kommune familienpolitisch steht bzw. stehen will. Gestärkt wurde das Thema Familie dadurch, dass das Thema entweder überhaupt erst auf die kommunale Agenda gelangte oder durch das Audit (wieder) einen neuen Impuls erhalten hat, die Einzelaspekte in einen familienpolitischen Gesamtkontext gestellt wurden und durch die erfolgte Vernetzung ein „**familienpolitisches Wir**“ entstehen konnte, unter anderem durch die Einbindung der Leitungsebene in den Diskussionsprozess.

Nutzen des Audit aus der Sicht der Kommune

- Das Audit ermöglicht eine familienpolitische Standortbestimmung!
- Der Stellenwert von Familienpolitik wird gestärkt!
- Familienpolitisch relevante Akteure werden vernetzt und Kooperationen initiiert!
- Die ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung wird gestärkt!
- Das Miteinander von Politik und Verwaltung wird befördert!
- Familienpolitische Beschlüsse entstehen auf einer breiten Basis!
- Familienpolitische Ziele werden verbindlich formuliert!
- Das Zertifikat dokumentiert, dass die Kommune familienpolitisch aktiv ist!

Mit Blick auf den Vernetzungsaspekt berichten die Kommunen-Vertreter, dass durch das Audit relevante Akteure innerhalb der Kommune (also Politik und Verwaltung) und darüber hinaus (im Sinne einer örtlichen Familienpolitik) vernetzt wurden, damit die Grundlage für Kooperationen geschaffen wurde und erste konkrete Kooperationen initiiert werden konnten. Ein essentieller Nutzen des Audits wird insbesondere in der Stärkung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und in der Beförderung der Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung gesehen. Als besonders hilfreich für die nachhaltige Gestaltung von Familienpolitik wird von den kommunalen Akteuren dabei angesehen, dass das Audit dazu führt, die familienpolitischen Aktivitäten vor Ort auf eine breitere Basis zu stellen. Diese breite Basis der familienpolitischen Aktivitäten in den Kommunen befördert die Formulierung verbindlicher Ziele und entsprechender Beschlüsse, wobei hier insbesondere das strategische Element von den kommunalen Akteuren hervorgehoben wird:

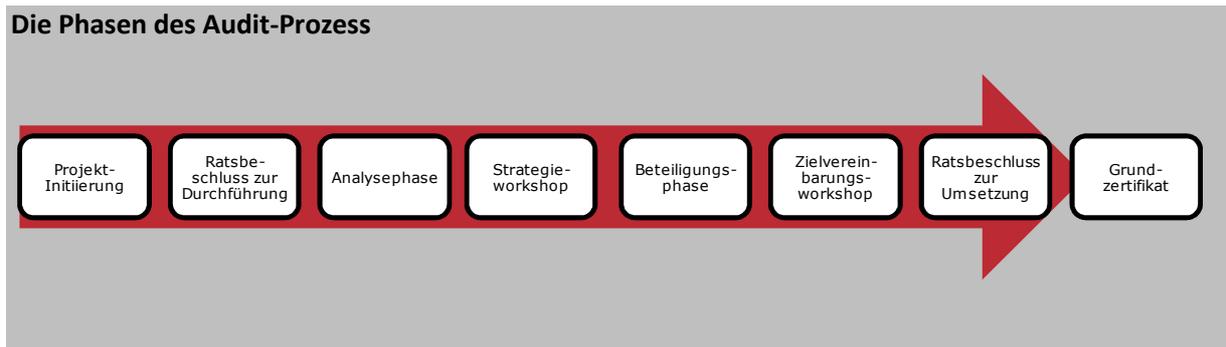
„Also am Audit ist wirklich das Schöne für mich, dass Politik und ... strategische und operative Ebene ... verknüpft sind. Und das sich in ... Kommunen auch wirklich mal bewusst gemacht wird, das es ein strategisches Thema ... sein sollte“.

Neben den inhaltlichen Nutzenaspekten wird von den kommunalen Akteuren zudem die Möglichkeit begrüßt, ihre familienpolitischen Aktivitäten durch ein anerkanntes Zertifikat dokumentieren zu können. Zusammenhängend damit wird selbst die – für politische Akteure nicht selbstverständliche – Selbstverpflichtung auf verbindliche Ziele, die zudem für die Öffentlichkeit überprüfbar sind, positiv bewertet. Im Vergleich zu anderen Projekten ist das Zertifikat „Familiengerechte Kommune“

„ein... labiles Etikett ...“, weil es ja auch wieder verschwinden kann, wenn man nicht seine Aufgaben macht. Und insofern ist das schon so ... eine Art Dauer-Herausforderung, in diesem Prozess weiter voranzugehen. ... Sondern dass man im Prinzip das Projekt weiterführt und sich das Projekt sich auch weiter entwickeln lässt. Das halte ich für den großen Vorteil.“

4. Prozessbewertung

Das zentrale Kriterium für die abschließende Entwicklung des Audits ist die Passgenauigkeit des Instruments für Kommunen. Daher wurden die kommunalen Akteure im Rahmen der Evaluation gebeten, zu schildern, wie Sie die einzelnen Schritte im Audit-Prozess empfunden haben: Was lief gut und was lief weniger gut bzw. in welcher Phase (der Auditierung) gab es Schwierigkeiten?



Während der hohe Nutzen des Audits – bei unterschiedlichen Schwerpunkten – übergreifend in allen Kommunen relativ einheitlich formuliert wurde, variiert der Blick auf den Prozess zwischen den Kommunen und den jeweils befragten Akteuren in diesen Kommunen zum Teil deutlich. Je nach Kommune (und den entsprechenden Rahmenbedingungen und kommunalen Herausforderungen) sowie den interviewten Akteuren in den jeweiligen Kommunen (Verwaltungsspitze, Projektleitung/Arbeitsebene, Politik) werden rückblickend unterschiedliche Phasen im Audit-Prozess als gelungen bezeichnet oder mit Problemen verbunden bewertet.

Ein Ansatzpunkt für die abschließende Entwicklung des Audits liegt in der Herausforderung, die **Verfahrensklarheit für die Akteure in Politik und Verwaltung** zu erhöhen. Was ist das Ziel des Audits? Wie läuft der Prozess konkret ab? Was unterscheidet das Audit von anderen Instrumenten und wo gibt es Verknüpfungsmöglichkeiten? Die Antworten auf diese Fragen konnten in der Test- und Pilotphase offensichtlich nicht hinreichend klar formuliert werden, was bei den kommunalen Akteuren zu einer Verfahrensunsicherheit (teilweise während des gesamten Prozesses) geführt hat. Da diese Unsicherheit nur teilweise auf den Test- und Pilotcharakter der Prozesse in den acht evaluierten Kommunen zurückzuführen ist, gilt es mit Blick auf den Einsatz des Audits in anderen Kommunen zu prüfen, wie (möglichst früh im Kontakt zwischen Kommune und Träger bzw. Auditor/in) die Transparenz über das Verfahren in Politik und Verwaltung erhöht werden kann.

„Was ist das jetzt neues? Was bringt uns das? Also das ist mir erst so im Laufe des Prozesses klar geworden, dass ... ich versuche gewisse Qualitätsstandard wirklich von außen betrachtet zu erreichen, das war mir nicht von Anfang an klar.“

Ein Bestandteil der Verfahrensklarheit liegt darin, die **Vorteile der externen Begleitung** deutlich(er) zu machen. Welche Rolle hat der Auditor? Was leistet der Auditor und was nicht? Worin bestehen die Potenziale des Projektkontextes bzw. des Trägers? Diese und weitere Aspekte gilt es in der Phase der Projektinitiierung intensiv zu diskutieren.

Umfassend thematisiert wurde in den Interviews das Thema **Analysephase/Fragebogen**. Der Nutzen der Analysephase bzw. des Fragebogens, das haben die Gespräche gezeigt, variiert deutlich zwischen

den einzelnen Kommunen und den jeweiligen Akteuren in den Kommunen. Akteure aus kleinen Kommunen und Politiker/innen schätzen den Wert der Analysephase höher ein als Akteure aus großen Kommunen und Verwaltungsmitarbeiter/innen. Die kritischen Einschätzungen zur Analysephase stammen (fast) durchgängig von den Projektleitungen. Der Aufwand für das Ausfüllen des Fragebogens wird als extrem hoch eingeordnet, was in erster Linie mit der aufwändigen Datenbeschaffung zu tun hat und dadurch verstärkt wird, dass der Fragebogen nicht mit anderen (vorhandenen) Wissensbasen kompatibel ist. Dies führt zusammen mit „inhaltlichen Defiziten“, die dem Fragebogen teilweise zugeschrieben werden, dazu, dass der Aufwand für das Ausfüllen des Fragebogens in einem Missverhältnis zum Nutzen steht. Dabei wird der Analysephase durchaus ein hoher Nutzen zugeschrieben – unter anderem mit Blick auf die Verortungs- und Vernetzungsfunktion für die Kommune (vgl. Nutzen für die Kommune). Bedauert wird, dass anhand des Fragebogens kein Vergleich mit anderen Kommunen möglich ist, wobei hier eindeutig auf eine Einordnung und nicht auf ein Benchmarking gezielt wird.

„Auditfragebogen ... sieht nicht vor, dass eine Kommune sich vergleichen kann. Das heißt, ich schreib dann da rein, oder das Ergebnis ist xxx ... oder x hat Prozent von y. Aber man weiß dann nicht und das fragen die immer alle, ja ist das denn jetzt gut oder schlecht? ... Wenn ich nicht weiß was normal ist, kann ich das nicht sagen. Und das weiß man dann eben halt auch nicht.“

Die fehlende Möglichkeit der Einordnung von Ergebnissen der Analysephase wird auch mit Blick auf die Workshops thematisiert. Unabhängig von der fehlenden Verortungsmöglichkeit wird von den kommunalen Akteuren in diesem Zusammenhang allerdings auf ein viel bedeutsameres Problem hingewiesen: Die Analysephase wurde bisher unzureichend mit den Workshops verbunden und der Fragebogen bzw. die Ergebnisse haben in den Workshops eine zu geringe Rolle gespielt.

Ansatzpunkte für die abschließende Entwicklung des Audit

- Verfahrensklarheit für Politik und Verwaltung muss erhöht werden!
- Vorteile der externen Begleitung müssen gestärkt und deutlicher gemacht werden!
- Analysephase/Fragebogen muss überarbeitet werden!
 - Fragebogen ist nicht mit vorhandenen Wissensbasen kompatibel!
 - Datenbeschaffung ist (zu) aufwändig!
 - Fragebogen hat „inhaltliche Defizite“
 - Fragebogen bietet keine Möglichkeit der Einordnung / des Vergleichs mit anderen Kommunen!
- Fragebogen muss im Prozess intensiver mit den Workshops verbunden werden!
- Ablauf und Ziel der Workshops muss (vorher) klar(er) sein!
- Zusammensetzung der Workshops muss überprüft werden!
- Verbindung der beiden Workshops muss verbessert werden!
- „Charakter“/Zielsetzung der Beteiligungsphase klären!
- Beteiligungsphase komplett ohne Beteiligung des Auditors?
- Der Prozess nach der Zertifikatsverleihung muss von außen „begleitet“ werden!

Neben der **Verbindung der Analysephase mit den Workshops** wird auch die **Verbindung der beiden Workshops (Strategie- und Zielvereinbarungsworkshop) untereinander** thematisiert. Auch hier sehen die Gesprächspartner Verbesserungspotenziale, insb. durch die Teilnahme möglichst derselben Teilnehmer/innen bei den beiden Workshops. Unter dem Stichwort „Verfahrensklarheit“ einzuord-

nen ist das „Problem“, dass den Teilnehmer/innen an den Workshops vor den Workshops (und teilweise noch während des Workshops) der Ablauf und das Ziel (der Workshops und des Audit insgesamt) unklar gewesen sind.

Die zwischen den beiden Workshops liegende **Beteiligungsphase** wird positiv bewertet. Konkretisierungsbedarf sehen die kommunalen Akteure allerdings bezüglich des Charakters bzw. bezüglich der Zielsetzung der Beteiligungsphase (vgl. Verfahrensklarheit). Darüber hinaus wird von einigen Gesprächspartnern darauf verwiesen, dass sowohl mit Blick auf die konkrete Gestaltung als auch um eine „Prozess-Lücke“ zu vermeiden (die Beteiligungsphase dauert bis zu 3 Monate) eine (stärkere) Unterstützung durch die Auditor/innen (oder durch den Träger) in dieser Phase sinnvoll sein kann. In eine ähnliche Richtung weist die Anregung der kommunalen Akteure, dass der Prozess in den Kommunen auch nach einer erfolgreichen Grundzertifizierung von „außen“, also durch den Träger bzw. die Auditor/innen, gezielt begleitet werden sollte.

5. Fazit

Der Nutzen des Audits wird durchweg hoch eingeschätzt. Das Audit ist „das richtige Instrument zur richtigen Zeit“. Mit Hilfe des Audits können die Kommunen ihre familienpolitischen Aktivitäten (neu) strukturieren, unabhängiger von Personen machen und verbindlicher gestalten.

„Ich würde immer wieder (.) jeder Kommune empfehlen das zu tun. Ja weil aus der Sicht des Fachdezernenten muss es eigentlich ein „Muss“ sein. Da wird also das [Thema] aus der Dezernatsecke und aus der Ecke hier Bündnis für Familie oder dort Jugendamt herausgeholt. Und auf eine breitere Ebene gestellt.“

Der Ablauf des Audits wird in seinen Grundzügen von den kommunalen Akteuren positiv bewertet. Dies gilt für die Verwaltungsspitze, die Projektleitungen und die Akteure aus der Politik. Trotzdem zeigen die Ergebnisse der Evaluationsgespräche, dass es für die abschließende Entwicklung des Standardinstruments Ansatzpunkte für Verbesserungen gibt. Im Konkreten ergeben sich diese Ansatzpunkte aus den vorab skizzierten „Schwächen“ im Prozessablauf. Abgeleitet aus diesen konkreten Ansatzpunkten lassen sich auf einer „Meta“-Ebene aber auch „Grundsätze“ formulieren, die für das Gelingen des Audits von entscheidender Bedeutung sind. Ein wichtiger Grundsatz ist der „Respekt vor der Einzigartigkeit der Kommunen“ und ein Einlassen darauf:

„Wenn man landesweit oder regionsweit viel unterwegs ist, das man einen Teil der Anfangsphase drauf schon legt, dass man die Bedingungen vor Ort beim Start besser kennt. Und auch selber die Beteiligten da abholt, sagen wir mal, wo sie stehen. Und dann mit ihnen in so einem Auditierungsprozess weiter zu arbeiten.“

Der Respekt vor der Einzigartigkeit der Kommune sollte sich dabei aus mindestens zwei Überlegungen ergeben: Zum einen gilt es im Prozess zu berücksichtigen, dass eine Kommune anders „funktioniert“ als ein Unternehmen und u.a. „Prozesse in einer Kommune länger dauern (können) als in einem Unternehmen“. Zum anderen ist jede Kommune anders, was es auch beim Einsatz eines standardisierten Instruments wie dem Audit zu berücksichtigen gilt:

„Aber irgendwo hat das mit ein bisschen mit Individualität zu tun. Und wenn Sie eine große Kommune und eine kleine Kommune haben, dann haben die eine eigene Kultur in ihrem Haus. Und die wollen die sicherlich auch in einem Verfahren Stückchen mitnehmen dürfen.“

Entsprechend dieser „Grundsätze“ gilt es die Verfahrensschritte, die Methodik und Arbeitsweisen auf die jeweiligen Kommunen abzustimmen. Das Plädoyer der Kommunen lautet, dass sich die Standardisierung des Instruments an den individuellen Strukturen in den Kommunen orientieren muss.