

## **Vorlage für die Sitzung des Senats am 7. Oktober 2014**

### **Transfer der Ergebnisse aus dem Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ)“ und Weiterentwicklung des Jugendamtes**

#### **A. Problem**

Die Ausgaben im Bereich der „Hilfen zur Erziehung“ steigen auch mehrere Jahre nach den besonders schweren Fällen von Kindeswohlgefährdungen bundesweit und in Bremen stark und anhaltend. Vor diesem Hintergrund wurde durch Beschluss des Senats im März 2010 das Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ)“ im Stadtteil Walle begonnen. Es hatte den Auftrag zu überprüfen, ob mit einer intensivierten Bearbeitung der Fälle – begleitet und gestützt durch eingehende Qualifizierung und zusätzliches Personal – die Hilfen nicht nur passgenauer, sondern auch unter Umständen weniger eingriffsintensiv gestaltet werden könnten. Im Zusammenwirken mit einer bereichs- und ressortübergreifenden Weiterentwicklung der Arbeit des Casemanagements mit einem sozialraumbezogenen, präventiven Fokus sollte auch ermittelt werden, ob auf diese Weise der drastische Ausgabenanstieg in den Hilfen zur Erziehung gebremst oder gar angehalten werden kann.

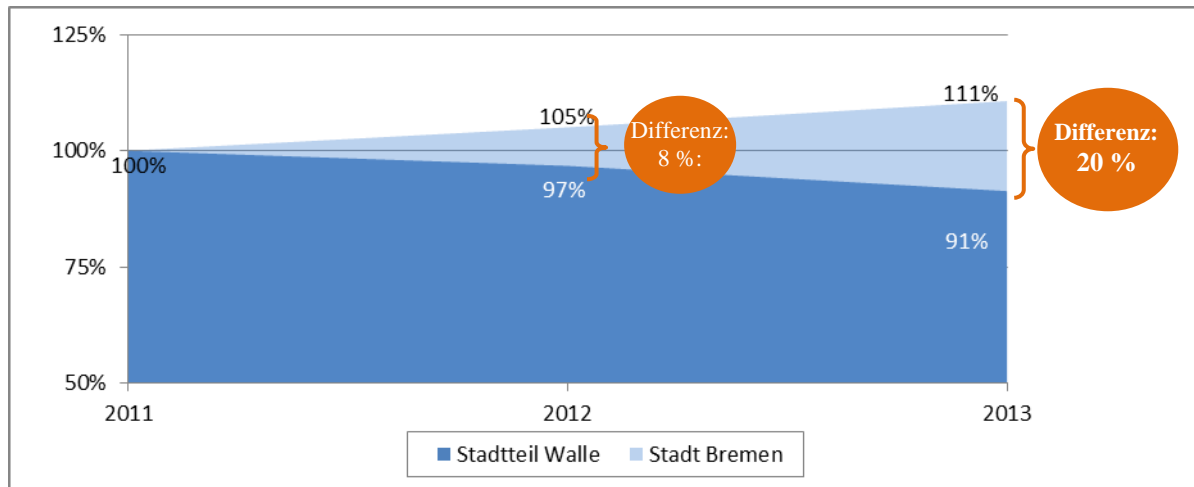
Insbesondere wurde der Ansatz verfolgt, bereits im Vorfeld ansonsten erforderlich werdender Hilfen zur Erziehung durch passgenaue Hilfe- und Selbsthilfekonzepte niedrigschwellig unterstützend und aktivierend auf problematische Lebenslagen der Kinder, Jugendlichen und Familien zu reagieren. Dies erfolgte durch:

- eine intensivierte Beratung und Begleitung sowie Mobilisierung der Ressourcen von Familien, Kindern und Jugendlichen,
- die verstärkte sozialräumliche Erschließung von Hilfpotentialen sowie
- eine systematische Schnittstellenkooperation mit den Regelangeboten wie Kindertagesbetreuung, Schule, Familienbildung, Gesundheit, Agentur für Arbeit und andere.

Das Pilotprojekt war zunächst auf zwei Jahre angelegt, zeigte jedoch vor Ablauf dieser Zeit so positive Ansätze, einschließlich Anzeichen für eine Abschwächung des Ausgabenanstiegs, dass es um weitere zwei Jahre verlängert wurde und nunmehr zum 31. Dezember 2014 ausläuft.

Der Erfolg des Projekts in Walle wird durch die nachfolgende Abbildung veranschaulicht. Aus ihr wird ersichtlich, dass im Gebiet des Modellprojektes die Ausgabenentwicklung deutlich unter der gesamtstädtischen Entwicklung verlaufen ist.

**Abbildung:** Entwicklung der Ausgaben für Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung in Prozent (2011 = 100%) in Walle und Bremen, 2011 bis 2013 (Entnommen aus dem Dreijahresbericht der Universität Halle, S. 49, s. Anm. 1)



Dem Senat wurde regelmäßig über den Projektstand berichtet, zuletzt am 15. Oktober 2013 und am 17. Juni 2014 mit der Vorlage des Dreijahresberichtes (siehe dazu unten), der im Wesentlichen die positiven Ergebnisse der Vorberichte bestätigt.<sup>1</sup>

Die wesentlichen Ergebnisse des Modellprojektes sind:

- Die intensiven teambezogenen Schulungen zum ressourcen-, lösungs- und sozialraumorientierten Casemanagement (CM) haben in Verbindung mit dem höheren Personaleinsatz eine zielgenauere, stärker ressourcenaktivierende und damit auch präventiv wirkende Organisation der Hilfen bewirkt. Die Schulungen hatten insbesondere die Rolle und Haltung des Casemanagements im Beratungsprozess und Hilfeplanverfahren zum Gegenstand.
- Die Arbeits- und Entscheidungsabläufe wurden mit Hilfe von neuen Dokumenten strukturiert und fachliche Standards in der Fallarbeit, insbesondere im Kinderschutz, verbessert und vertieft. Die Rolle der Referatsleitung in der Fachberatung und -aufsicht für das Team wurde durch neu erprobte Regelwerke deutlich ausgebaut.
- Durch die veränderte Arbeitsweise und Haltung im CM hat sich die Eingriffsintensität vermindert und der Wirkungsgrad der Hilfen erhöht. Die Zahl der notwendigen Hilfen zur Erziehung ist insbesondere im ambulanten Bereich bei gleichzeitigem Anstieg der „Beratungsfälle“ gesunken. Im Bereich der Hilfen außerhalb der Herkunftsfamilie (stationäre Maßnahmen) ist inzwischen ebenfalls ein leichter Rückgang zu beobachten.
- Die sozialräumlich-präventive und die Netzwerkarbeit traten zunächst hinter der CM-Qualifizierung zurück und wurden erst anschließend als systematischer Bestandteil der Arbeit entwickelt werden. Dies wird das Zusammenwirken mit den Regelsystemen noch stärker fördern. Die Ressourcen der Familien für Lösungsansätze werden im Sinne einer nachhaltigen Veränderung erschlossen. Die positiven Ergebnisse des Projektes werden hierdurch noch weiter verstärkt.
- Die Absenkung der Fallzahlen und der Rückgang der Interventionsintensität in Folge der veränderten Arbeitsweise bewirken in Walle einen deutlichen Ausgabenrückgang für die Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung im Gegensatz zu einem parallelen Anstieg der entsprechenden Kosten in der Gesamtstadt. Unter Berücksichtigung der Projektkosten und der Wanderungsbewegungen der LeistungsempfängerInnen beträgt der positive finanzi-

<sup>1</sup> <http://www.soziales.bremen.de/sixcms/media.php/13/Modellprojekt+ESPQ.pdf>

elle Effekt im dritten Projektjahr gegenüber dem Ausgabenstand zu Beginn des Projektes rund 726 T€.

Aufgrund der positiven Ergebnisse des Projekts hat der Senat am 15. Oktober 2013 das Ressort Soziales, Kinder, Jugend und Frauen und das AfSD beauftragt, die 2010 entworfene Projektkonzeption fortzuschreiben und die am Modellstandort Walle erprobten Strukturen und Arbeitsweisen des Casemanagements auf das gesamte Jugendamt zu übertragen. Im Einzelnen wurde die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen gebeten, in Zusammenarbeit mit den beteiligten Ressorts und auf Grundlage der Projekterkenntnisse ein Konzept für die strukturelle und fachlich-inhaltliche Weiterentwicklung des Sozialdienstes Junge Menschen auszuarbeiten und dessen Umsetzung im Rahmen der eingesetzten Lenkungsgruppe zu begleiten.

Eine solche Übertragung lässt neben den qualitativen Effekten auch eine Entlastung des Haushaltes im Bereich der Hilfen zur Erziehung erwarten. Aufgrund der Ergebnisse, die in Walle erzielt werden konnten, wird angenommen, dass durch den stadtweiten Transfer der Projektergebnisse die gesamtstädtischen Kosten der Hilfen zur Erziehung in absoluter Höhe zwar nicht absolut sinken, deren Anstieg aber so wirksam gebremst werden kann, dass sich (zumindest) die erforderlichen Ressourcen hierdurch mittelfristig refinanzieren werden (s. hierzu die Ausführungen unter D.).

Die in Walle erreichten positiven Ergebnisse sollen verstetigt werden und die dort entwickelten Arbeitsstrukturen und gewonnenen Erfahrungen sollen eine Referenzfunktion für die anderen Stadtteilteams haben („Leuchtturm Walle“). Daher ist für das Stadtteilteam Walle zweierlei sicherzustellen:

1. die Fortführung der Arbeit unter den neu entwickelten Bedingungen, dies nicht zuletzt zur Verstetigung der fachlichen und auch finanziellen Erfolge;
2. die Unterstützung des Transfers im Sinne der oben erwähnten „Leuchtturm“-Funktion.

Der Transfer der Ergebnisse des Modellprojektes ESPQ auf das Jugendamt Bremen löst einen umfassenden Organisationsentwicklungsprozess aus. Er bedeutet eine wesentliche Aufgabenveränderung für alle Casemanager und Führungskräfte im ambulanten Sozialdienst Junge Menschen und erfordert eine organisatorische Umstrukturierung des gesamten Jugendamtes. So müssen bspw. Aufgabenprofile für Teamleitungen und Sozialzentrumsleitungen neu entwickelt, Gremienstrukturen der veränderten Aufgabenwahrnehmung angepasst und Geschäftsordnungen adaptiert – kurz: Leitungsstrukturen neu justiert werden.

In seiner Sitzung am 05.08.2014 hat der Senat mit der Vorlage „Haushaltsrisiken 2014 – Analyse der Budgetrisiken sowie mögliche Lösungsansätze“ folgenden Beschluss gefasst: „Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen, dem Senat bis zum 30. September 2014 ... e) ein konkretes Konzept (Stufenplan) hinsichtlich der gesamtstädtischen Umsetzung des Ressortprojektes „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung „ESPQ““ einschließlich der finanziellen Auswirkungen zur Beschlussfassung vorzulegen.“

Der Transfer der Projektergebnisse und die daraus resultierende Weiterentwicklung des Jugendamtes sind daher konzeptionell und in ihren finanziellen und zeitlichen Erfordernissen darzustellen.

## **B. Lösung**

Zur Lösung wird – erstens – die Übertragung der in Walle erprobten Projekteinhalte auf das gesamte Stadtgebiet (Transfer) geplant. Dies soll – zweitens – durch einen umfassend angelegten Prozess der Organisationsentwicklung zur Weiterentwicklung des Jugendamtes begleitet werden.

## 1. Transfer auf alle Stadtteilteams des Jugendamtes: Flächendeckende Schulung

Für das gesamte Jugendamt ist vorgesehen, die erfolgreichen Bestandteile des Modellprojektes in mehreren Stufen auf die anderen Stadtteilteams zu übertragen.

Die inhaltliche Übertragung beginnt mit der flächendeckenden Schulung aller MitarbeiterInnen des Sozialdienstes Junge Menschen – inkl. der Jugendhilfe im Strafverfahren und der Referatsleitungen - im ressourcen-, lösungs- und sozialraumorientierten Casemanagement.

Wesentliche inhaltliche Säulen des Transfers der positiven Ergebnisse des Projektes ESPQ und somit des Konzeptes zur „Weiterentwicklung des Jugendamtes“ sind:

- **Personalentwicklung und Stärkung der Steuerungsfunktion des Casemanagements:** intensive Qualifizierungen für das CM und die Referatsleitungen, Auftragsklärung und klare Falleinordnung; hohe und einheitliche Verfahrensstandards im Kinderschutz; eine umfassende Beteiligung der Hilfeadressaten; konsequente Herausarbeitung des Willens und der Ziele der Eltern, Kinder und Jugendlichen; Entwicklung passgenauer Hilfen; Aktivierung der Ressourcen der Eltern, Kinder und Jugendlichen bzw. des familiären und sozialen Umfelds; Qualitätssicherung durch vereinheitlichte Arbeitsinstrumente etc; aufgrund der benannten Aufgaben erforderlicher höherer Personaleinsatz;
- **Sozialraumorientierung:** sozialräumlich orientiertes Fallverstehen, Stärkung der Kooperation und Kooperationsstrukturen mit Regeleinrichtungen und anderen Institutionen, Aufbau und systematische Weiterentwicklung von Netzwerken in den Sozialzentren, Stärkung der präventiven Funktion von u.a. Erziehungsberatungsstellen und Häusern der Familie, systematische Sicherung der Kenntnisse der Stadtteilteams über die sozialräumliche Infrastruktur und ihrer Anwendung in der Fallarbeit; bedarfsgerechter Ausbau der niedrigschwelligen Angebote der Kinder und Jugendhilfe im Sozialraum etc.
- **Strukturelle Weiterentwicklung:** Schärfung von Aufgabenprofilen der Referats- und der Sozialzentrumsleitung; Stärkung der Referatsleitung in der Funktion für Fachsteuerung und Teamleitung; Strukturierung der kollegialen Fallberatung, ihrer Dokumentation und des Fallcontrollings in der Wochenkonferenz.  
Ein Beitrag zur genannten Stärkung der Referatsleitungen in ihrer Führungs- und Teamleitungsfunktion und damit ihrer Entlastung wird eine amtsinterne Reorganisation von Verwaltungsaufgaben sein.

Der gleichzeitige Transfer – und die damit verbundene parallele Schulung der MitarbeiterInnen in allen Stadtteilen – hätte sowohl die Kapazitäten des Fortbildungsinstitutes überschritten als auch eine Überforderung der organisatorischen Möglichkeiten im AfSD zur Folge gehabt. Aus diesem Grund erfolgen die Schulungen in zwei Stufen.

Schulungsphase I ist im April 2014 angelaufen (siehe die Tabelle weiter unten). Da nach Beschluss des Senates vom März 2010 sollten erfolgreiche neue Vorgehensweisen des Modellprojektes schnellstmöglich in andere Sozialzentren und deren Stadtteilteams übertragen werden. Aufgrund der positiven fachlichen und fiskalischen Zwischenergebnisse startete somit eine Übertragung wesentlicher Projektergebnisse Anfang 2014 noch vor dem Ende von ESPQ.

Bei der Bildung der Reihenfolge der Stadtteilteams für die Schulungen waren folgende Kriterien ausschlaggebend:

- sozialräumliche und fallbezogene Gegebenheiten: hohe soziale Belastungsfaktoren im Stadtteil, hohes Fallaufkommen und/oder Fallanstiege insbesondere im ambulanten Bereich führten zu einer zeitnahen Schulung;
- „Stabilität“ der jeweiligen Teams: Stadtteilteams, die sich aufgrund von Personalfluktuati-on oder einem gerade vollzogenen Führungswechsel erst als Team konstituieren mussten, sind für eine Schulung im zweiten Schritt vorgesehen;
- jedes der sechs Sozialzentren sollte mit mindestens einem Team schon in der ersten Stufe beteiligt sein.

Aus den 17 Stadtteilteams wurden 13 Schulungsteams gebildet. Auf Basis der genannten Überlegungen finden die Schulungen in folgender Reihenfolge statt:

- a) In der ersten Stufe werden seit April 2014 folgende Stadtteilteams geschult: Blumenthal (1); Gröpelingen und Oslebshausen (2); Mitte/Östliche Vorstadt und Findorff (3); Woltmershausen (4); Obervieland (5); Schwachhausen, Horn-Lehe, Borgfeld (6), Oberneuland (6); Hemelingen und ein Teil von Osterholz (7).
- b) In der zweiten Stufe folgen ab Anfang 2015 die weiteren Stadtteilteams: Burglesum (8), Vegesack (9), Huchting (10), Neustadt (11), Vahr (12), restliches Osterholz (13).

Die Schulungen der einzelnen Teams werden sich jeweils über einen Zeitraum von zwei Jahren erstrecken, so dass sie stadtweit Mitte 2017 abgeschlossen sein werden. Der gesamte Transferprozess soll Ende 2018 beendet sein.

Für Sozialzentrumsleitungen, die Jugendamtsleitung sowie die Fachabteilung Junge Menschen und Familien der senatorischen Behörde werden Implementationsworkshops durchgeführt. Vor dem Hintergrund, dass die Weiterentwicklung des Jugendamtes Bremen nur in enger Verzahnung zwischen öffentlichem Träger und freien Trägern der Jugendhilfe erfolgreich umgesetzt werden kann, werden die freien Träger der Jugendhilfe am Transferprozess beteiligt. Zielsetzung ist eine Steigerung der Qualität in den Hilfeplanprozessen und eine klarere Definition der unterschiedlichen Rollen.

Schon im Laufe der Schulungen der Stadtteilteams soll in den jeweiligen Teams sukzessive mit der Anwendung der geschulten Verfahren und Bearbeitungsstandards begonnen werden.

Die zeitliche Stufung des Transfers soll die Jahre 2014 bis Ende 2017 erfassen:

	2014	2015	2016	2017	2018 ff.
<b>Schulungsphase I</b>	seit 4/14		bis ca. 4/16		
<b>Schulungsphase II</b>		ab ca. 4/15		bis ca. 4/17	
<b>Umsetzungsphase I, Anwendung der neuen Arbeitsweisen</b>		ab 1/15			
<b>Umsetzungsphase II, Anwendung der neuen Arbeitsweisen</b>			ab ca. 1/16		
<b>Umsetzungsphase III, Anwendung der neuen Arbeitsweise</b>				ab 8/16	

In der ersten Umsetzungsphase werden die Teams der Schulungsphase I mit Einsatz des zusätzlichen Personals die neuen Arbeitsweisen voll anwenden. In der zweiten und dritten Umsetzungsphase werden sich die Teams aus der Schulungsphase II anschließen (siehe Verstärkung des Casemanagements in 2016 s. Tabelle 1).

## 2. Der Transfer als Organisationsentwicklungsprozess: Weiterentwicklung des Jugendamtes

Die Übertragung der in Walle erfolgreich erprobten Arbeitsweisen und Organisationsformen kann nur dann erfolgreich sein, wenn dies eingebettet ist in einen umfassenderen und systematisch zu organisierenden Prozess der Weiterentwicklung des Jugendamtes hin zu einem „starken“ Jugendamt. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll darin bestärkt werden, eine Steuerung der individuellen Hilfeleistungen und eine bedarfsgerechte Gesamtplanung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe sowie der angrenzenden Bereiche wahrnehmen bzw. aktivieren zu können, weil dies für die Wirksamkeit der Hilfesysteme und den effizienten Miteinsatz eine Schlüsselfunktion ist. Damit schließt sich Bremen der bundesweit stattfindenden Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung an, wie sie nicht zuletzt auch von der Ju-

gend- und Familienministerkonferenz der Länder als notwendig angesehen wird (siehe auch den entsprechenden Beschluss der JFMK)<sup>2</sup>.

Da im Zuge der Weiterentwicklung des Jugendamtes auch dessen Aufgabenwahrnehmung weitgehend neu organisiert wird, ist das Projekt als Ressortprojekt in das übergreifende Vorhaben zur „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“ des Senats aufgenommen worden.

Ergänzend zum Transfer des in Walle verfolgten Ansatzes auf das gesamte Stadtgebiet müssen die im dortigen Stadtteilteam umgesetzten Schritte zur neuen Praxis eines ressourcen-, lösungs- und sozialraumorientierten Casemanagements und zu einer dazu erforderlichen Organisationsentwicklung verstetigt werden.

Das Pilotteam Walle soll darüber hinaus weiter mit der Entwicklung von Arbeitsmaterialien, Arbeitsabläufen und Entscheidungswegen für das CM sowie mit der Vertiefung des sozialraum- und ressourcenorientierten Ansatzes und der Netzwerkarbeit mit dem Ziel der Übertragung auf alle Teams beauftragt werden. Das Team Walle nimmt auf Basis seiner in vier Projektjahren gewonnenen Erfahrungen eine Beratungsrolle für die Stadtteilteams im Transfer wahr und bringt sein Expertenwissen entsprechend auch in die Arbeit implementationsbegleitender Gremien ein.

Im Prozess der Weiterentwicklung des Jugendamtes in Bremen steht die Hilfeplanungs- und -steuerungsfunktion des Casemanagements im Vordergrund. Die familienbezogene Beratung und Hilfeplanung durch das Case Management soll zeitlich und fachlich erheblich intensiviert werden. Die geplanten Schulungsphasen I und II sowie die erforderlichen Personalverstärkungen des Casemanagements bis 2017 (siehe Tabelle 1) dienen deshalb in erster Linie der Qualifizierung der Falleingangsphase und Auftragsklärung. Die derzeitige personelle und finanzielle Ausstattung des Jugendamtes bewirkt, dass die Bedarfserhebung im Einzelfall, Hilfeplanung und der Bereich der Prävention noch unzureichend sind. Diagnostik und Fallsteuerung sind dann ggf. unvollständig und lassen Ressourcen und Hilfpotentiale bei den Familien und im Sozialraum unberücksichtigt. Wenn die erzieherischen Hilfsangebote nicht rechtzeitig eingeleitet und nicht passgenau gestaltet werden, wirkt sich dies nicht nur für die betroffenen jungen Menschen und deren Familien, sondern letztlich auch wirtschaftlich ungünstig aus.

An der Hilfeplanung sollen darüber hinaus umfassender als bisher Kinder, Jugendliche und Eltern beteiligt werden. Deren Wille und Ziele sollen konsequente Grundlage der Hilfeplanung werden. Die Ziele von Eltern, Kindern und Jugendlichen sollen aus deren Sicht eindeutig, erreichbar, messbar und mit der entsprechenden Priorisierung vereinbart werden. Die Ressourcen der Betroffenen, des persönlichen Umfelds, des Sozialraums und von Regeleinrichtungen (in dieser Reihenfolge) werden zum Ausgangspunkt für die Hilfeplanung mit dem Ziel, die Ressourcen und (Selbst-)Hilfpotentiale zu verstärken. Die Hilfe zur Erziehung soll im individuellen Ressourcensetting der betroffenen Familien eine zusätzliche zentrale Ressource werden, die alle anderen festigt und bündelt. Die Eingriffsintensität der Hilfen soll damit zurückgehen. Hilfen zur Erziehung sollen passgenau und flexibel entwickelt werden, d.h. neben vorhandenen und differenzierten Pauschalierungen werden einzelfallbezogene passgenaue Hilfesettings vereinbart und organisiert. Auch die Dokumentation soll durch die vom Team Walle erarbeiteten Vorlagen und Formulare vereinfacht, vereinheitlicht und verbessert werden. Sie soll zeitnah, übersichtlich und nachvollziehbar gestaltet werden. Es werden klare und nachvollziehbare Aufträge an die freien Träger der Jugendhilfe vergeben. Dabei werden die Träger konstruktiv in den Planungsprozess einbezogen. Das Casemanagement soll langfristig nicht nur einzelfallbezogene Arbeit intensivieren, sondern auch stärker fallübergreifende und fallunabhängige Aufgaben wahrnehmen.

Die Weiterentwicklung des Jugendamtes richtet sich deshalb auch auf den Aufbau und die systematische Weiterentwicklung von Netzwerken in den Sozialzentren sowie die Stärkung der präventiven Funktion in den Sozialräumen von u.a. Erziehungsberatungsstellen und

---

<sup>2</sup> [http://jfmk.de/pub2014/TOP\\_5.3\\_Weiterentwicklung\\_HzE.pdf](http://jfmk.de/pub2014/TOP_5.3_Weiterentwicklung_HzE.pdf) (Beschluss der JFMK vom 22./23. Mai 2014 in Mainz)

Häusern der Familie, die in der weiteren Umsetzung des Projektes konzeptionell eingebunden werden. ESPQ hat gezeigt, dass das Denken über Einzelmaßnahmen hinaus in den sozialpädagogischen Kontexten von heute unbedingt erforderlich ist. Vergleichbare unterstützungsbedürftige Lebenssituationen häufen sich in Stadtteilen: Armut, Sucht, Isolation, Partnerschaftsprobleme, u.a. In vielen Fällen kann man ihnen mit präventiven Gruppenangeboten gut begegnen, auch weil sie den Betroffenen die Möglichkeit bieten, mit- und voneinander zu lernen. Kollektive Lernprozesse können besondere Motivationsdynamik entfalten. Solche Maßnahmen haben integrierenden und nicht ausgrenzenden Charakter.

### **3. Erforderliche Ressourcen**

#### **3.1. Personelle Erfordernisse**

##### **3.1.1. Verstärkung des Casemanagements in den Stadtteilteams**

Um die Ergebnisse des Modellprojektes erfolgreich auf das gesamte Jugendamt zu übertragen, ist wie im Modellprojekt eine personelle Verstärkung der Stadtteilteams erforderlich. Die neuen Arbeitsweisen erfordern einen höheren zeitlichen Einsatz im CM, insbesondere in den für die weitere Hilfeplanung entscheidenden anfänglichen Beratungssituationen mit den Familien sowie für den fallunspezifischen und fallübergreifenden Anteil der Arbeit des CM.

Im Durchschnitt sollen die 17 Stadtteilteams eine zusätzliche Ressource von 2 BV erhalten mit einer Spanne von ca. 0,5 BV bis zu ca. 3,0 BV. Entscheidende Kriterien für die genaue Zuordnung sind die Sozialstruktur im jeweiligen Stadtteil, das Fallaufkommen und die Fallentwicklung sowie die Größe der Teams/der Stadtteile d.h. Stadtteile mit einer negativen Sozialstruktur und hohen Jungeinwohnerzahlen, wie z.B. Gröpelingen, erhalten eine größere Verstärkung, während Stadtteile mit geringeren Jungeinwohnerzahlen und einer vergleichsweise positiven Sozialstruktur nur sehr gering verstärkt werden. Für die Dauer der Schulungen werden die Schulungsteams jeweils mit zusätzlich 0,5 BV entlastet. Diese Entlastung geht nach den Schulungen dann als Anteil in die dauerhafte Verstärkung über.

Um Fehlanreize zu verhindern, wird das interne Referenzsystem zur Verteilung des vorhandenen Personals im Casemanagement auf die einzelnen Teams so verändert, dass die nach Sozialindikatoren gewichteten Jugendeinwohnerzahlen gegenüber den Fallzahlen eine deutlich stärkere Gewichtung erfahren.

Die notwendigen Personalaufstockungen erfolgen sukzessive entsprechend der unten dargestellten Stufung (siehe die Ausführungen unter D).

Die Einstellung der zusätzlichen BV erfolgt zunächst befristet auf drei Jahre. Eine Entfristung ist dann vorzunehmen, wenn die Refinanzierung der jeweiligen Stelle/n durch Einsparungen in den Hilfen zur Erziehung nachgewiesen werden kann.

##### **3.1.2. „Leuchtturm“ Walle**

Für die Verstetigung und Absicherung der in Walle erreichten Erfolge einerseits und andererseits für die Wahrnehmung der „Leuchtturm“-Funktion für die Stadtteilteams im Transferprozess bedarf es weiterhin zusätzlicher Personalressourcen für das Team Walle (3,3 BV), die jedoch unterhalb der bisherigen Projektausstattung (6 BV) liegen werden. Für die Umsetzung seines Auftrags im Rahmen des Transfers wird das Waller Team um 2,8 BV für das Casemanagement verstärkt und die bisherige Funktion der Stadtteilkoordination mit 0,5 BV weitergeführt.

Nicht in dieser Berechnung enthalten ist das bisher dem Projektteam zur Verfügung gestellte BV für eine Geschäftsführung. Auch über diese Ressource soll das Team Walle weitere drei Jahre zur Sicherung der Arbeitsergebnisse für den Transfer weiter verfügen. Transferrelevante Arbeitsergebnisse sind dabei weiterentwickelte Arbeitsmaterialien, Abläufe und Entscheidungswege des Casemanagements.



### **3.1.3. Stärkung der Sozialraumkoordination, der Erziehungsberatungsstellen und der Häuser der Familie**

Die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung steht notwendigerweise im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe und dem Ausbau sozialräumlicher und infrastruktureller Angebote für Kinder und Jugendliche. Die in den meisten Kommunen forcierte Entwicklung präventiver und niedrigschwelliger Angebote in Verbindung mit einem Ausbau sozialräumlicher Infrastruktur sowie von Netzwerken erhöht die Wirksamkeit des Gesamtsystems der Kinder- und Jugendhilfe. Dies zeigen auch die präventiven Angebote, die im Rahmen von ESPQ in Zusammenarbeit mit der Schule bzw. für spezifische Zielgruppen im Quartier eingerichtet wurden.

Das „starke“ sozialräumlich orientierte Jugendamt bedarf professioneller Netzwerkarbeit im Stadtteil und Sozialraumkoordination vor Ort. In dieser Funktion sollen die Referatsleitungen stärker als bisher Unterstützung durch die Sozialraumkoordination erfahren. Für das gesamte AfSD stehen (ohne Walle) bisher 3 BV Sozialraumkoordination zur Verfügung. Diese Funktion soll um ein BV ab Juli 2015 und um zwei weitere BV ab Januar 2016 verstärkt werden, so dass jedes Sozialzentrum über 1 BV verfügen könnte.

Für den Ausbau der niedrigschwelligen präventiven Infrastruktur in den Stadtteilen soll perspektivisch (ab 2017) auch die Arbeit in der Erziehungsberatung und den Häusern der Familie um insgesamt 3 BV verstärkt werden. Diese beiden Dienste sind wichtige Ansprechpartner für die Familien und Jugendliche sowie die Referate Junge Menschen, wenn es um unterstützende Angebote im Sozialraum geht.

### **3.1.4. Projektmanagement Weiterentwicklung des Jugendamtes**

Im übergreifenden Projektmanagement des Gesamtprozesses „Weiterentwicklung des Jugendamtes“ soll die Jugendamtsleitung mit 1 BV unterstützt werden. Für den Organisationsentwicklungsprozess werden darüber hinaus Ressortmittel für externe Beratung und Evaluation vorgesehen, die bedarfsweise in Anspruch genommen werden.

## **3.2. Sachmittel**

### **Ausgaben für präventive niedrigschwellige Angebote**

Für die sozialräumliche Entwicklung präventiver Angebote im gesamten Jugendamt sind so wie im Modellprojekt zusätzliche Sachkosten erforderlich. Vorgesehen ist deshalb eine parallel zum Projektverlauf gestufte und ab 2017 refinanzierte Aufstockung der Mittel für präventive Stabilisierungshilfen der Familien im Umfang bis zu 800 TEUR im Jahr 2018 (siehe Tabelle 2, Spalte 3 Sachkosten/Prävention). Die Stadtteilteams hätten somit durchschnittlich einen jährlichen finanziellen Rahmen von ca. 50 TEUR für neue präventive Angebote im Stadtteil zur Verfügung. Mit einem solchen Budget können in Kooperation mit verschiedenen Institutionen vor Ort erfahrungsgemäß 3 bis 4 kleine Stadtteilprojekte in Höhe von 2.000 bis 15.000 Euro realisiert werden.

Im Rahmen von ESPQ wurden in diesem Zusammenhang zahlreiche präventive Angebote realisiert<sup>3</sup>. Die Angebote richten sich an im Projekt als besonders handlungsrelevant identifizierte Zielgruppen (Kinder psychisch kranker Eltern, migrantische Familien) aber auch an allgemeine Zielgruppen der Hilfe zur Erziehung: belastete Eltern mit vielfältigen Problemlagen, die insbesondere durch Behördengänge überfordert sind, ebenso Eltern, die einen Umgang mit der Fremdplatzierung ihrer Kinder finden müssen, oder Jugendliche, die auf ihrem Weg zur Verselbständigung weitere Hilfe benötigen, die sie weder im Elternhaus noch im Job Center bekommen. Aus Sicht des Projektes hat sich besonders das neue flächendeckende Infrastrukturangebot Kid Cool an der Schnittstelle zu den Grundschulen bewährt.

Präventive Angebote überzeugen fachlich. Außerdem sind sie im Vergleich zu Einzelmaßnahmen auch mit niedrigeren Kosten verbunden. An einer familienbildenden lebensfeldstabi-

<sup>3</sup> Siehe Dreijahresbericht ESPQ unter:

<http://www.soziales.bremen.de/sixcms/media.php/13/Modellprojekt+ESPQ.pdf>



lisierenden Maßnahme FIT Walle konnten z.B. 2014 10 migrantische Familien mit insgesamt 30 Kindern teilnehmen. Vergleichbare positive Entwicklungen durch eine Sozialpädagogische Familienhilfe wären um ein Mehrfaches aufwändiger gewesen.

#### **4. Controlling**

Der Transferprozess erfordert – auch aufgrund des zusätzlichen Personaleinsatzes, der vor dem Hintergrund des unterstellten Refinanzierungseffektes ermöglicht wird (siehe D.) - ein detailliertes Controlling. Verfolgt wird das Ziel, Familien soweit in ihren Ressourcen zu stärken, dass der Bedarf an eingriffsintensiven Maßnahmen zurückgeht und Kosten entsprechend reduziert werden können. Gemessen wird dies an der Zahl, der Intensität und den Kosten der Maßnahmen.

Erfolgskriterien und Controlling werden unter Federführung der Jugendamtsleitung und der Haushaltsabteilung der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen entwickelt. Dabei soll das Transfercontrolling auf Ebene einzelner Stadtteilteams Auswertungen über die Fall- und Kostenentwicklung der Hilfen zur Erziehung gewährleisten und dadurch auch Auskunft über die Richtigkeit der Annahmen zum Refinanzierungsansatz geben. Die Controllingergebnisse werden in der Lenkungsgruppe ESPQ-Transfer (SKJF, SK, SF, SWB) bewertet.

Als Vergleichsgröße soll die bundesweite Entwicklung der Kosten im Bereich der Hilfen zur Erziehung herangezogen werden; konkret sollen im Wesentlichen Daten aus dem IKO-Vergleichsring und KOMDAT-Daten verwendet werden. Als Erfolg wird zunächst das Abbremsen des bisher ungebrochenen Kosten- und Fallanstiegs und im Weiteren ein Abweichen nach unten von der bundesweiten Entwicklung definiert.

Die durch das Konzept veränderten Arbeitsweisen und Strukturen im Jugendamt Bremen werden in die bestehenden Steuerungskreisläufe und Zielvereinbarungs-/ Controllinggespräche mit den Sozialzentren integriert. Diese werden hierfür weiterentwickelt.

#### **C. Alternativen**

Werden nicht empfohlen

#### **D. Finanzielle/Personalwirtschaftliche Auswirkungen/Gender-Prüfung**

Zur Verstetigung der in Walle erzielten Erfolge und für die Umsetzung des Transfers und der Weiterentwicklung des Jugendamtes sind bis 2017 stufenweise aufwachsende Personalbedarfe bis zu einem Gesamtumfang von 38 BV erforderlich (siehe Tabelle 1). Davon sind bereits 10,5 BV eingesetzt, 13,5 BV sind im Laufe von 2015, 11,0 BV ab 2016 und 3,0 BV ab 2017 noch einzusetzen. Sachkosten zur Prävention sollen stufenweise bis zum Umfang von 800 TEUR in 2018 aufgestockt werden (siehe Tabelle 12, Spalte 3).

Dieser erhöhte Personal- und Sachkosteneinsatz in Kombination mit der veränderten Arbeitsweise der Fallmanager soll den bisher stetigen Ausgabenzuwachs in den Hilfen zur Erziehung vermindern. Es soll ab 2017 ein aufwachsender positiver Nettoeffekt erzielt werden, so dass die eingesetzten Ressourcen vollständig refinanziert werden können (s. Tabelle 2, Spalte 7).

Mit einem spürbaren positiven Nettoeffekt wird ab 2018 gerechnet. Ab 2020 wird mit einer Reduzierung im Umfang von 6.000 TEUR p.a. und mit einem Nettoeffekt (Gesamtreduzierung abzgl. Personal- und Sachkosten) von ca. 4.500 TEUR p.a. gerechnet.

**Tabelle 1: Personalbedarfe für den Transfer und die Weiterentwicklung des Jugendamtes**

	Mehrbedarf insgesamt in BV	davon		Zusätzlicher Bedarf in BV in Jahren		
		bereits vorhanden in BV	zusätzlicher Bedarf in BV	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7
Casemanagement (Entlastung in Schulungen und Verstärkung zum Transfer)	29,0	8,5 <sup>1</sup>	20,5	11,5 (8 BV ab 1/15 und 3,5 BV ab 4/15)	9 (5 BV ab 1/16 und 4BV ab 4/16)	
Sozialraum- bzw. Stadtteilkoordination	4,0	1,0 <sup>1</sup>	3,0	1,0 (7/15)	2,0	
Geschäftsstelle ESPQ-Transfer <sup>2</sup>	1,0	1,0				
Projektmanagement Weiterentwicklung des Jugendamtes <sup>3</sup>	1,0		1,0	1,0		
Erziehungsberatung /Häuser der Familie	3,0		3,0			3,0
Insgesamt	38,0	10,5	27,5	13,5	11,0	3,0

Anmerkungen zur Tabelle 1:

1. Seit 2014 werden 3,5 BV Entlastung für die Schulungen I und seit 2011 6,0 BV (5 CM und 1 Sozialraumkoordination) für ESPQ eingesetzt. Diese Ressourcen werden verstetigt. Ein Teil der Projektstellen (2,8 BV Casemanagement und 0,5 BV Stadtteilkoordination) verbleibt ab Januar 2015 im Waller Team.
2. Diese ESPQ Ressource ist für das Waller Team bis 2018 vorgesehen.
3. Diese Stelle ist bis 2018 befristet.

**Tabelle 2: Finanzieller Aufwand und Effekt („Rentabilitätsberechnung“ in TEUR)**

Jahr	Pers. Kosten (54 TEUR /BV) <sup>1</sup>	Sachkosten Prävention	Personal-/ Sachkosten gesamt	reduzierter Ausgabenzuwachs <sup>2</sup>	Nettoeffekt Team Waller <sup>3</sup>	Nettoeffekt gesamt (Spalte 4 abzüglich der Spalten 5 und 6)
1	2	3	4	5	6	7
2015	654	0	654		+726	72
2016	1.199	500	1.699	400	+726	-573
2017	1.485	700	2.185	1.500	+726	41
2018	1.485	800	2.285	3.000	+726	1.441
2019	1.431	800	2.231	4.500	+726	2.995
ab 2020	1.431	800	2.231	6.000	+726	4.495

Anmerkungen zur Tabelle 2:

1. Als Rechnungsgrundlage gelten die durchschnittlichen Personalhauptkosten TVL E9 (Basis 2014) in Höhe von 54 TEUR. Zukünftige Tarifierhöhungen sind nicht berücksichtigt worden. Beim Controlling werden die effektiven Kosten zugrunde gelegt.
2. Ein Anhaltspunkt der vorgenommenen Schätzung sind die in Walle erzielten Effekte. Eine lineare Übertragung der Ergebnisse aus Walle auf das gesamte Jugendamt würde nach einer Anlaufphase ab 2020 eine Minderung des Ausgabenzuwachses in Höhe von ca. 9,6 Mio. € p.a. bedeuten (2011 machte Walle im Bereich Hilfen zur Erziehung ca. 7% der Ausgaben des gesamten Jugendamtes aus. Eine Hochrechnung der 726 TEUR auf das restliche Amt, d.h. 93 %, bedeuten 9,6 Mio. €). Es wird davon ausgegangen, dass diese Effekte realistischer Weise in im ganzen Jugendamt nicht in der gleichen Höhe wie in Walle eintreffen werden („Modellprojekteffekt“, besondere Situation in Walle, deutlich geringere Personalverstärkung in den anderen Teams). Die Einsparungen werden als Abweichung gegenüber den aufgrund der bundesweit zu erwartenden Ausgabenentwicklung ermittelt. Basierend auf den Erfahrungen der letzten Jahre wird davon ausgegangen, dass sich die Ausgaben im Bereich Hilfen zur Erziehung bundesweit weiterhin um durchschnittlich ca. 4% p.a. erhöhen werden. Vor diesem Hintergrund wird für Bremen nach der Anlaufphase 2017-2019 ab 2020 eine Minderung des Ausgabenzuwachses in Höhe von ca. 6 Mio. € geschätzt. Als Basis wird das Jahr 2014 zugrunde gelegt.
3. Als Basis wird das Jahr 2014 der im Modellprojekt schon erzielten Einsparungen zugrunde gelegt (siehe Dreijahresbericht ESPQ der Universität Halle).

Die mit der Weiterentwicklung des Jugendamtes angestrebten Maßnahmen richten sich gleichermaßen an Mädchen, Frauen, Jungen und Männer. Aufgrund der großen Zahl alleinerziehender Mütter werden als Eltern und Personensorgeberechtigte weiterhin mehr Frauen als Männer betroffen sein.

#### **E. Beteiligung/Abstimmung**

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei sowie mit der Senatorin für Bildung und Wissenschaft abgestimmt. Die Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen, dem Senator für Kultur, dem Senator für Inneres und Sport, dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, dem Senator für Justiz und Verfassung, dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr sowie dem Senator für Gesundheit ist eingeleitet.

#### **F. Öffentlichkeitsarbeit/Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Einer Veröffentlichung der Senatsvorlage über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

#### **G. Beschluss**

1. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen, den Transferprozess zur Übertragung der positiven Ergebnisse des Modellprojektes „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ)“ auf das gesamte Jugendamt umzusetzen.
2. Der Senat beschließt die Entfristung von 6 Vollkräften zum Einsatz für die Weiterentwicklung des Jugendamtes, die der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen im Rahmen des Modellprojektes ESPQ in 2011 befristet zugewiesen wurden.
3. Der Senat stimmt der befristeten Einstellung von 13,5 Vollkräften in 2015 zur Umsetzung des ESPQ-Transfers auf das Jugendamt bis 2017 zu. Er bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen sowie die Senatorin für Finanzen, für die hierfür erforderlichen Personalmittel in Höhe von 0,654 Mio. € zu Beginn des Jahres 2015

einen Deckungsvorschlag zu entwickeln und diesen dem Haushalts- und Finanzausschuss zur Zustimmung vorzulegen.

4. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen und die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen einen Vorschlag für die Finanzierung des Ausbaus der Maßnahme in den Jahren ab 2016 in die Beratungen über den Haushalt 2016/2017 einzubringen. Die entsprechenden Personalmittel (11,0 Vollkräfte in 2016 sowie zusätzlich 3 Vollkräfte in 2017) dürfen erst dann verwendet werden, wenn der Senat Ende 2015 auf Basis einer Evaluation des bisherigen Transferprozesses entsprechend entschieden hat.
5. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen, zur haushaltsrechtlichen Absicherung der zusätzlichen konsumtiven Mittel eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 0,5 Mio. € in 2016, in 2017 in Höhe von 0,7 Mio. € und in 2018 in Höhe von 0,8 Mio. € zur Abdeckung in Höhe der in Tabelle 2 dargestellten Summen für Sachmittel/Prävention in den jeweiligen Jahren zu beantragen.
6. Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, die in den Beschlüssen 3, 4 und 5 vorgesehenen zusätzlichen Mittel für die Aufstellung der Haushalte 2016/2017 und bei der Fortschreibung der Finanzplanung für die Jahre ab 2018 einzuplanen. Für die - vorbehaltlich der Evaluation des Transferprozesses und des Senatsbeschlusses (vgl. 4.) - ab 2016 einzustellenden Vollkräfte sind die eingeplanten Mittel zunächst zu sperren.
7. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen darum, den Transferprozess und das Controlling über die Lenkungsgruppe zu begleiten und jährlich im Juni – sowie ggf. anlassbezogen – dem Senat zu berichten. Die Weiterentwicklung des Jugendamtes ist zu evaluieren, dem Senat ist regelmäßig über den Stand der Umsetzung zu berichten. Dabei soll insbesondere über die Zusammenarbeit mit den Schulen und der beruflichen Ausbildung Jugendlicher berichtet werden.