

Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ)“

Zwischenbericht zum Stand und zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung im Stadtteil Walle

Vor dem Hintergrund erheblicher Mehrausgaben in den Hilfen zur Erziehung (nahezu Verdopplung) seit 2006, hat der Senat am 23. März 2010 beschlossen, in einem Stadtteil Bremens das zunächst auf zwei Jahre angelegte Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ)“ einzurichten.

Ziel und Auftrag des Projektes ist die jugendhilfeinterne, aber auch bereichs- und ressortübergreifende Weiterentwicklung der Arbeit der Fallmanager und einer Förderinfrastruktur für Kinder, Jugendliche und deren Eltern sowie der Aufbau einer sozialraumbezogenen Prävention. Darüber hinaus sollen die Mittel der Hilfen zur Erziehung passgenauer und flexibler eingesetzt und so besser gesteuert werden. Erfolgreiche neue Vorgehensweisen sollen schnellstmöglich in andere Sozialzentren und deren Stadtteilteams übertragen werden. Zentrale Strukturelemente des Projektes sind eine (nahezu) verdoppelte Personalstärke im Stadtteilteam sowie ein Programm intensiver Fortbildungen für das gesamte Team. Der Senat hat sich vorbehalten, das Projekt über die zunächst zweijährige erste Phase hinaus zu verlängern, sofern sich signifikante Hinweise auf erfolgreiche Entwicklungen im Sinne der genannten Zielstellung ergeben.

Zur Objektivierung der fachpolitischen Zielsetzungen und zur Evaluation der Auswirkungen des Projektes wurde das Vorhaben mit einer wissenschaftlichen Begleitforschung hinterlegt, die durch die Martin-Luther-Universität Halle (Prof. Olk) wahrgenommen wird.

Eine Unterrichtung des Jugendhilfeausschuss über den Senatsauftrag ist am 13. April 2010 erfolgt. Der städtischen Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration wurde das Projekt durch Bericht der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen am 09. September 2010 vorgestellt (vgl. Lfd. Nr. 230/10).

Ausgangssituation

Die Hilfebedarfe, Leistungen und Ausgaben im Bereich Kinderschutz und Erziehungshilfen sind in den letzten Jahren und auch im Projektzeitraum weiter angestiegen. Wenngleich Bremen z.B. nach dem Ergebnis des interkommunalen Vergleichsringes der Großstadtjugendämter (IKO) und anderen Vergleichsdaten in einigen Hilfearten noch immer besonders hohe Zuwachsraten zu verzeichnen hat, so sind steigende Fallzahlen und Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung weiterhin auch bundesweit festzustellen. Angesichts dieser Entwicklung wird auch in der bundesweiten fachpolitischen Diskussion zunehmend gefordert, Leistungen der Erziehungshilfe stärker präventiv auszurichten und systematischer als bisher insbesondere mit den Regelsystemen der frühkindlichen und schulischen Bildung und Erziehung zu verzahnen. Das Bremer Projekt ESPQ und die Wirkung vergleichbarer Projekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Regelsystemen und Aktivierung familialer und sozialer Netzwerke sowie zur systematischen Inanspruchnahme präventiver Infrastrukturangebote z.B. der Eltern- und Familienbildung wird daher auch von einer breiten Fachöffentlichkeit begleitet.

Vor dem Hintergrund verstärkter quantitativer und qualitativer Anforderungen im Bereich Kinderschutz, entsprechend angestiegener Hilfemaßnahmen sowie hierauf basierender neuer Steuerungserwartungen im Bereich Erziehungshilfe haben sich aktuell auch die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden (AGJF) am 19./20.04.2012 sowie die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) am 31.05./01.06.2012 mit der Frage der Steuerungsmöglichkeit

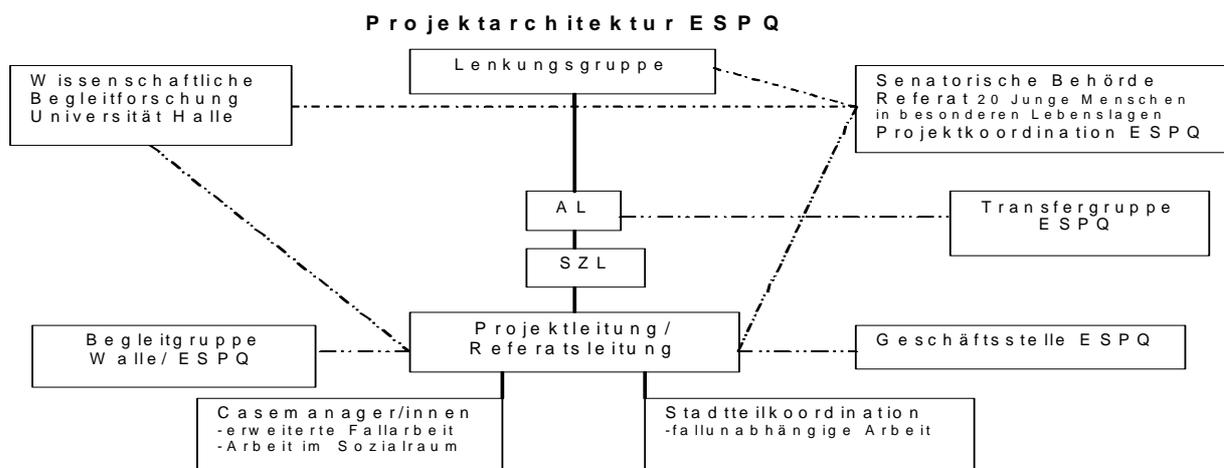
ten der Hilfen zur Erziehung befasst. Dabei ist erneut auf bedarfsnotwendige Absicherung individueller Rechtsansprüche auf Jugendhilfeleistungen hingewiesen worden. Die Wechselwirkung zwischen Armutsrisiken/prekären finanziellen Lebenssituationen, instabilen familialen/sozialen Lebenslagen und Handlungsmöglichkeiten der Regelsysteme einerseits sowie der individuelle Leistungsanspruch auf geeignete Jugendhilfeleistungen andererseits setzt auch zukünftig Rahmenbedingungen für die mögliche Reichweite des Projektes. Insoweit sind die nachfolgenden Zwischenergebnisse des Modellprojektes auch über die Stadtgemeinde Bremen hinaus von besonderem fachpolitischem Interesse. Siehe hierzu auch den Jahresbericht 2011 der Universität Halle zur Verlaufsevaluation (**Anlage**).

1. Implementation

Gemäß Auftrag des Senats vom 23.03.2010 wurde das Projekt nach einem vom Ressort durchgeführten Interessebekundungsverfahren mit den vorgesehenen Personalverstärkungen um 7 BV (davon 5 BV im Bereich Casemangement, 1 BV Stadtteilkoordination sowie 1 BV Geschäftsstelle) im Stadtteil Walle implementiert. Insgesamt umfasst das vergrößerte Stadtteilteam aktuell eine Kapazität von 16,55 BV. Entsprechend den vom Senat vorgesehenen Verfahren ist zu den Zielstellungen und Rahmenbedingungen des Modellprojektes zwischen der Amtsleitung und der Sozialzentrumsleitung ein Kontrakt abgeschlossen worden.

Als Kriterium für die Standortauswahl des Projektes ist zum einen die erhöhte Falldichte entscheidungsrelevant gewesen. Zum anderen sollte aber auch bereits eine Basis für eine grundsätzlich tragfähige Kooperations- und Infrastruktur gegeben sein. Der ausgewählte Projektstandort Walle ist einerseits gekennzeichnet durch ein erhöhtes Fallaufkommen im Bereich der ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung bei erkennbaren Tendenzen einer sozialen und wirtschaftlichen Stabilisierung. Das Stadtteilteam Walle verfügte andererseits bereits über sozialräumliche Arbeitsansätze und fachliche Handlungskonzepte zu einschlägigen Risikozielgruppen im Kinderschutz/den Hilfen zur Erziehung (wie z.B. zu suchtkranken/psychisch kranken Eltern oder Familien mit unklarem Aufenthaltstatus). Die Arbeit des Stadtteilteams basierte zudem auf einer breiten Netzwerk- und Kooperationsstruktur mit freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, mit dem Gesundheitsbereich sowie mit Schulen und anderen Regelsystemen im Stadtteil. Das Stadtteilteam Walle erfüllte somit die geforderten Kriterien und hat den Zuschlag erhalten. Der offizielle Projektstart war im Januar 2011.

Die Projektarchitektur zur fachlichen und politischen Steuerung des Projektes stellt sich insgesamt wie folgt dar:



Das Stadtteilteam Walle komplettierte sich im Februar 2011 und besteht fast zur Hälfte aus neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die im Rahmen der veränderten Hilfeplanung erforderliche Fallumverteilung im Team begann schon vor dem Projektstart und setzte sich bis April 2011 fort. Im

Februar 2011 fanden zwei Coachings der wissenschaftlichen Begleitung statt, in denen das im Rahmen des Projektes vorgesehene Konzept der Sozialraumorientierung sowie fachpolitische Impulse und einzelne neue Methoden zur sozialräumlichen Arbeit vorgestellt wurden.

2. Veränderte sozialräumliche Fallbearbeitung und Qualifizierung

Im Projektteam zeichnete sich schon bald ab, dass für den Erfolg des Projektes trotz guter konzeptioneller Voraussetzungen und über die Impulse der Begleitforschung hinaus eine umfangreiche handlungsorientierte Qualifizierung in sozialräumlichen Casemanagement erforderlich war. Diese Aufgabe hat im Mai 2011 – fachlich anknüpfend an die vorausgegangenen Schulungen des ASD zum Kinderschutz durch das Team um Prof. Dr. Wolff – das Institut Lüttringhaus mit einer Einstiegs- und Überblicksfortbildung übernommen. Insgesamt sind acht weitere Fortbildungen geplant, die im Zeitraum eines Jahres durchgeführt werden sollen. In der zweiten Hälfte des ersten Projektjahres wurden zunächst fünf dieser Qualifizierungsmodule absolviert. Mit instrumenteller Unterstützung durch diese Fortbildungen konnten die Projektziele in Walle für das erste Projektjahr präzisiert werden. Im Zentrum des Projektes stand somit zunächst die vertiefte Qualifizierung und methodische Ausarbeitung einer intensivierten ressourcenorientierten sozialräumlichen Fallbearbeitung sowie die Weiterentwicklung konkreter Hilfeplanungsinstrumente nach § 36 SGB VIII. Die verbesserte Personalausstattung erlaubt dabei insbesondere eine zeitlich intensiviert und qualitativ verbesserte Beratungstätigkeit von Neufällen unter systematischer Nutzung verschiedener Angebote im Stadtteil. Bevor Klientinnen und Klienten eine Maßnahme der Hilfen zur Erziehung vorgeschlagen wird, erfolgen nun systematisch sog. partizipativ und aktivierend ausgerichtete Hilfeplanungsgespräche, für die drei fachliche Merkmale von zentraler Bedeutung sind: konsequente Herausarbeitung des Anliegens und Willens des/der Betroffenen, gemeinsame Aushandlung sehr konkreter individueller Richtziele der geplanten Hilfe und die Aktivierung bzw. Neuentwicklung persönlicher Ressourcen des/der Betroffenen bzw. seines/ihrer sozialen Umfeldes für die Zielerreichung.

Entsprechend den vereinbarten Modellbedingungen können Familien und Kinder dabei innerhalb des Projektes flexibel auch mit innovativen Hilfen unterstützt werden (Experimentierklausel). In diesem Zusammenhang erprobt das Team in Kooperation mit dem örtlichen ReBuZ-Team der Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit z.B. eine komplementär ausgerichtete besonders intensive einzelfallbezogene Maßnahme in Schulen, die auf drei Monate befristet ist. Außerdem wurden im Einzelfall flexible Maßnahmen für Jugendliche in der Verselbständigungsphase erprobt, die perspektivisch zu einer engeren Verzahnung von erzieherischen Hilfen mit den Leistungen und Anforderungen des Jobcenters führen können. Siehe hierzu auch die Ausführungen unter Ziffer 3.

3. Erweiterte fallunspezifische Arbeit im Sozialraum

Um Potenziale des Quartiers intensiver als bisher zu nutzen hat das Projektteam im Rahmen von Exkursionen methodisch die Ressourcen im Stadtteil Walle erkundet und die wichtigsten sozialräumlichen Angebote anhand eines Karteikarten gestützten Rasters auch in einem Stadtplan erfasst. Weitere Planungsinstrumente dienen z.B. als Grundlage für die grafische Dokumentation der Falldichte und Verortung der Hilfen zur Erziehung, um mögliche raumbezogene Problemverdichtungen in Walle zu identifizieren.

Leitfadengestützte Gespräche mit Klientinnen und Klienten erfolgen für den Aufbau einer sog. Ressourcenkartei, in der sowohl Kompetenzen als auch Bedarfe der Betroffenen festgehalten werden. Dieses Instrument läuft seit 2012 bereits in einer neuen praxisnäheren Ausführung.

Fallunspezifische Gespräche zur Erfassung auch bisher nicht systematisch erfasster struktureller Ressourcen des Stadtteils wurden mit allen relevanten Einrichtungen in Walle geführt und fortgesetzt. Diese Gespräche dienen der Kontaktaufnahme und Kontaktpflege mit den Netzwerkpartnern, der Entwicklung von gemeinsamen Handlungsstrategien im Stadtteil und einer engeren fallbezogenen Zusammenarbeit. Sie werden flankiert von einer Informations-/Besuchsmappe zur Arbeit des Jugendamtes. Auf Einladung und anlassbezogen z.B. im Rahmen von Elternabenden an Schulen und Kindergärten wird mit einer dafür entwickelten Präsentation informiert.

Arbeitsgruppen des Teams zu fallübergreifenden Themen und Mikroprojekte wie z.B. „Behördenlotsen“ ergänzen die neue gemeinwesenorientierte Herangehensweise. Die aktuellen Arbeitsthemen ergeben sich jeweils aus den in der Fallarbeit erhobenen Bedarfen: Patenschaften für Kinder zur Begleitung auf dem Weg in den Kindergarten, Youth goes JobCenter, Behördenlotsen, „Jugendamt ein neues Gesicht geben“, Gesprächsgruppen für Eltern fremdplatzierter Kinder, Eltern beraten Eltern und Familien mit Migrationshintergrund.

Mit den erweiterten Personalressourcen konnte das Projekt gezielt auch neue Arbeitshilfen entwickeln, um relevante Stadtteilinformationen systematischer zu sammeln und so Zeit zugunsten der unmittelbaren Fallbearbeitung zu gewinnen (z.B. Rubrik „Tipps und Themen“; Qualitätshandbuch für wiederkehrende Fragen des Arbeitsalltags; MitarbeiterInnen-Laufwerk mit projektrelevanten Fachinformationen zu aktuellem Fallbestand, Fortbildungsinhalten, mit wichtigen Adressen, Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartnern, Informationen zu Institutionenbesuchen, Protokollen der Arbeitsgruppen, Verknüpfungen zu fachlichen Weisungen; Wochenkonferenzmappe zur Vorbereitung von Fachkonferenzen; Hausbesuchmappe mit Personalbogen, Schweigepflichtentbindung, Einschätzungshilfe nach Kindeswohlgefährdungsmeldungen, Antrag auf Hilfen zur Erziehung, Liste wichtiger Telefonnummern für die Arbeit im Außendienst etc.).

4. Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der wissenschaftlichen Projektevaluation

Nach der im Projektverlauf vorgenommenen Präzisierung des Evaluationsdesigns anhand konkreter Projektziele und deren Indikatoren sieht die wissenschaftliche Begleitung durch die Universität Halle aktuell drei verschiedene Forschungsschwerpunkte vor:

1. eine quantitative Analyse sozialstruktureller Rahmenbedingungen im Stadtteil und des Fallgeschehens in Walle im gesamtstädtischen Vergleich,
2. eine qualitative Analyse der veränderten Fallarbeit durch Fallprototyping*, Gruppendiskussion und eine Erhebung der Beratungsfälle sowie
3. eine Projektverlaufs- und Sozialraumanalyse auf der Grundlage von Experteninterviews.

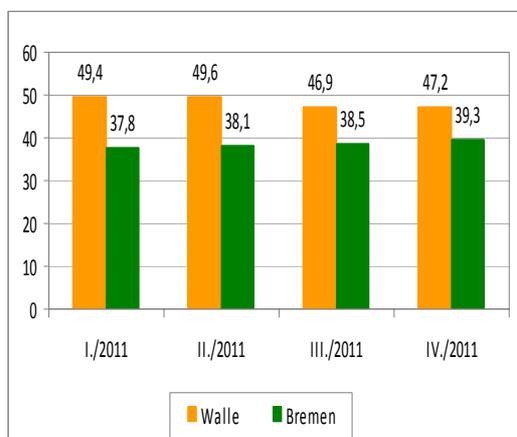


Abb. 1 Entwicklung der Hilfedichte in Walle und Bremen, I. bis IV. Quartal 2011

Abbildungen 1-3 sind der Präsentation der Evaluationsergebnisse der Universität Halle am 11.05.2012 in der Sitzung der Lenkungsgruppe ESPQ entnommen.

Am 30.4.2012 hat die wissenschaftliche Begleitung den ersten ESPQ Jahresbericht 2011 vorgelegt. Zur Darstellung der Gesamteffekte siehe nebenstehende bzw. nachfolgende Grafiken.

Nach Einschätzung der wissenschaftlichen Begleitung ist es auf die Effekte des Projektes zurückzuführen, dass die Hilfedichte in Walle sich bei überdurchschnittlicher Ausgangslage (vgl. Ausführungen zur Standortauswahl) günstiger als im Bremer Gesamtdurchschnitt entwickelt (s. Abb.1). Während die Falldichte in Bremen in 2011 insgesamt weiter angestiegen ist, ist sie in Walle gesunken. Dabei unterliegt die Hilfedichte in Bremen wie in den letzten Jahren weiterhin erheblichen Abweichungen und Schwankungen zwischen den Stadtteilen. Die bisher vorliegenden statistischen Ergebnisse bestätigen jedoch auch die Erwartungen des Ressorts und des Senats, dass durch eine intensiviertere und systematisch sozialräumlich orientierte und präventive Arbeit des Casemanagements Verbesserungen für Kinder und Familien erzielt und Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung begrenzt werden können. Es bleibt jedoch im Verlauf des Projektes zu beobachten, ob sich der in Walle festgestellte Trend mittelfristig und langfristig verfestigt.

* Die Methode prüft, wie sich die sozialraumorientierte Arbeitsweise in den Dokumenten der Hilfeplanung wiederfindet. Dazu wird beispielsweise erhoben, in welchem quantitativen Ausmaß die Dimension des Willens, die Stärken und Ressourcen der KlientInnen und des Sozialraums genannt werden.

Als konkrete Zwischenergebnisse für das erste Projektjahr sind festzuhalten:

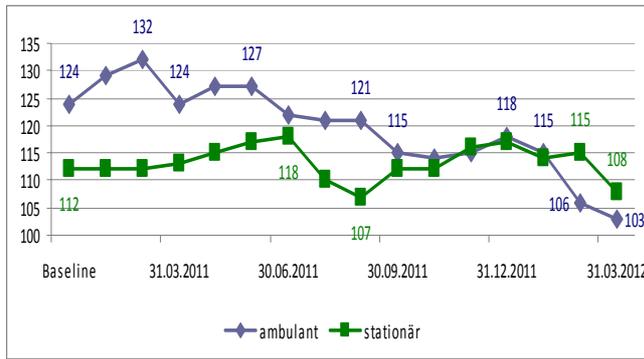


Abb. 2 Entwicklung ambulanter und stationärer Maßnahmen in Walle bis zu, 31.03.2012

- Die Kostenfälle gehen zurück.
- Die Beratungsfälle nehmen planmäßig beträchtlich zu. Der deutliche Zuwachs der Anzahl der Beratungsfälle weist die intensivere Fallbearbeitung/Hilfeplanung aus (s. Abb.3).
- Während die stationären Maßnahmen in etwa auf gleichem Niveau bleiben, sinken die ambulanten Maßnahmen insbesondere durch Rückgang der sozialpädagogischen Familienhilfe (SpFH) (s. Abb.2).

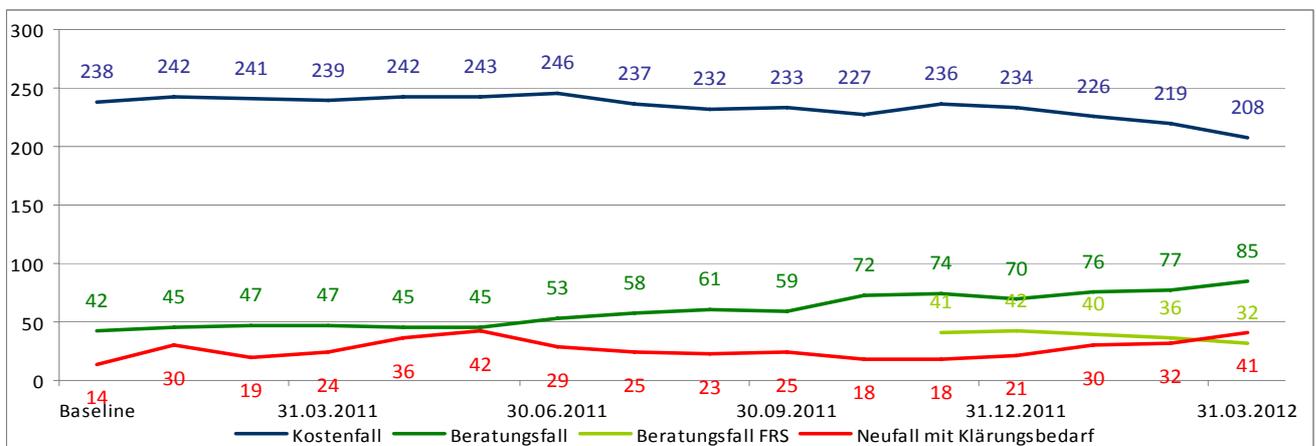


Abb. 3 Entwicklung der Fallarten (Kosten-, Beratungs- und Neufälle, inkl. Beratungsfälle mit Familienrechtssache (FRS)) ab dem 30.11.2011) 01.01. bis 31.03.2012

Nähere Darstellungen und Auswertungsergebnisse sind dem beigefügten Jahresbericht der Begleitforschung zu entnehmen.

5. Gesamtbewertung und Handlungsperspektiven

Nachhaltige fachliche und finanzielle Effekte des Modellprojektes können nur auf Basis einer mehrjährigen Verlaufsentwicklung bzw. Datengrundlage sowie einer hierauf basierenden längerfristigen Kosten-Nutzen-Perspektive bewertet werden. Erste valide statistische Ergebnisse zu finanziellen Effekten werden mit Abschlussbericht zur Pilotphase (31.12.2012) voraussichtlich im 1. Quartal 2013 vorliegen. Mit dem Abschlussbericht zur Pilotphase wird die wissenschaftliche Projektbegleitung nach Auswertung der Fragen zur vorgesehenen qualitativen Forschung auch eine erste differenzierte Analyse zur veränderten Fallarbeit leisten.

Die durch Personalverstärkung und instrumentenbasierte Weiterqualifizierung veränderten Arbeitsroutinen in den Bereichen Diagnostik, Ressourcennutzung, Vernetzung, Hilfeplanung und Leistungssteuerung zeigen auch aus Sicht der vom Senat eingesetzten Lenkungsgruppe erste signifikante Effekte in Richtung der fachlichen und fiskalischen Zielstellungen. Das neue professionelle Selbstverständnis des Casemanagements in Walle ist mittlerweile auch über die unmittelbare Arbeit mit Klientinnen und Klienten hinaus im Quartier deutlich erkennbar. Die Zusammenarbeit mit den Regelsystemen Kindertagesbetreuung und Schule wurde besonders intensiviert. Arbeitsgruppen aus dem Team vertiefen verschiedene fallübergreifende Themen zu zielgruppenspezifischen Handlungsbedarfen.

Die vom Stadtteilteam Walle erprobten neuen Arbeitsinstrumente wurden unmittelbar für die Nutzung in anderen Stadtteilteams zur Verfügung gestellt.

Die mit einem Personalverstärkungskonzept mögliche Einschätzung, eine erhöhte Personalausstattung des Casemanagements werde im Sinne von Sogeffekten zu vermehrten Fallzahlen führen, hat sich dagegen nicht bestätigt.

Die Veränderungen in den Arbeitsmethoden wurden – wie dargestellt – mit hohem methodenspezifischen Schulungsaufwand erzielt. Das Ressort hat daher in Hinblick auf Transferoptionen bereits ein Prüfverfahren eingeleitet, ob und in welcher Form die vom Projektteam als sehr unterstützend bewerteten Schulungen bereits während der Modelllaufzeit auch in anderen Teams oder sogar flächendeckend für das Casemanagement Junge Menschen im Amt für Soziale Dienste angeboten und geschult werden sollten. Dabei wird in Hinblick auf eine notwendige Fortsetzung dieser Art der Klientenarbeit eine regelmäßige Einbeziehung und Beteiligung der freien Träger und – zur Sicherstellung einer nachhaltigen Qualifikation auch von Nachwuchskräften – eine Zusammenarbeit mit der Hochschule Bremen angestrebt.

Die Befunde vergleichbarer sozialräumlicher Projekte der Erziehungshilfe anderer Kommunen legen andererseits die fachpolitische Einschätzung nahe, dass die verstärkte Einführung fallunspezifischer (Netzwerk-) Arbeit im Sozialraum allein nicht automatisch zu nachhaltig positiven fachlichen und fiskalischen Effekten im Bereich der Hilfen zur Erziehung führt. Damit sozialräumliche Aktivitäten den Bedarf an formellen Hilfen begrenzen, muss zeitgleich auch für Familien und junge Menschen aus belasteten Lebenslagen im Rahmen der Regelsysteme und der jugendhilfespezifischen Infrastruktur eine tragfähige Auffangstruktur entstehen. Solche Arbeitskooperationen entwickeln sich erfahrungsgemäß erst über längere Zeiträume und weisen damit auch erst langfristig messbare Erfolge auf. Deshalb erachtet das Ressort eine Verlängerung von ESPQ in Bremen für unerlässlich. Erfolgversprechend sind an dieser Stelle kontinuierliche Prozesse, die zu bereichsübergreifendem Umdenken und Umstrukturieren führen. Diese zu stärken, niedrighschwelliger einzusetzen und zu nutzen, bevor sich Hilfebedarfe individuell verfestigen, bleibt eine ressortübergreifende Herausforderung.

Angesichts der fachlichen Zielstellungen des Projektes und der Notwendigkeit, das Hilfeaufkommen im Bereich der Erziehungshilfen zu stabilisieren, ist ein nachhaltig präventiv ausgerichteter sozialräumlicher Arbeitsansatz fachpolitisch alternativlos. Auch nach Erfahrungen in anderen Ländern/Kommunen (z. B. das von der Universität Koblenz begleitete Projekt EPSO in Essen) ist dazu jedoch eine längere Entwicklungszeit erforderlich. Der angestoßene vielversprechende Prozess im Stadtteil Walle sollte daher nicht mit Ende der Pilotphase abgebrochen werden. Das Ressort schlägt daher im Einvernehmen mit der vom Senat eingesetzten Lenkungsgruppe die in der Projektkonzeption des Senats bereits optionierte Projektverlängerung vor.

Die vorgesehene Befassung des Senats erfolgt daher konkret mit dem Ziel, das Projekt über die zunächst freigegebene zweijährige Pilotphase hinaus um eine zweijährige weitere Projektphase zu verlängern.