

Das Bremer-Modell: Rückgewinnung von Handlungsautonomie und Professionalität?

Ergebnisse des Modellprojekts „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ)“



ASD: HANDLUNGSAUTONOMIE – EIN AUSLAUFMODELL

FACHTAGUNG IN KOOPERATION DER BAG
ASD/KSD MIT DER FACHHOCHSCHULE KIEL
UND DEM DEUTSCHEN BERUFSVERBAND FÜR
SOZIALE ARBEIT AM 11. MAI 2017

TINA WIESNER, M.A.

INSTITUT FÜR PÄDAGOGIK | MARTIN-LUTHER-
UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

Gliederung



1. Die Steuerungsdebatte in der Kinder- und Jugendhilfe
2. Sozialraumorientierung – ein umstrittenes Fachkonzept
3. Das Modellprojekt ESPQ in Bremen:
 1. Ausgangslage, Zielstellungen und Rahmenbedingungen
 2. Wirkungshypothesen der wissenschaftlichen Begleitung zum Modellprojekt ESPQ
 3. Zentrale Effekte nach 4 Jahren Projektlaufzeit (2011-2014)
 4. Mögliche Interpretationen
 5. Fazit
4. Lehren aus dem Modellprojekt für die Steuerungsdebatte in der Kinder- und Jugendhilfe

Die Steuerungsdebatte in den Hilfen zur Erziehung



Steuerungsdebatte in Kürze (1)



- Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (1990)
 - Verwaltungsreform („Neue Steuerung“)
 - Seit Mitte der 1990er Jahre: steigende Fallzahlen im Bereich der Hilfen zur Erziehung
 - 2011: Staatsrätepapier von Pörksen et al.
 - Heute: Reform des SGB VIII!?
- ⇒ Wie kann das System der Kinder- und Jugendhilfe / der Hilfen zur Erziehung gezielt weiterentwickelt bzw. gesteuert werden?
- ⇒ Wer steuert was/wen?
- ⇒ Steuerungsdebatte eng verknüpft mit der Debatte um **Qualität und Professionalität** der Sozialarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe

Steuerungsdebatte in Kürze (2)



- Steuerungsansätze:
 - Einzelfallsteuerung („klassische“ Steuerung)
 - Wirkungsorientierte Steuerung
 - Sozialraumorientierte Steuerungsansätze
 - Steuerung durch Sozialraumbudgets
 - Anspruch sozialraumorientierter Steuerungsansätze:
fachlich fundierte Weiterentwicklung, die organisationale Ebene einbezieht
- ⇒ *Forschungsdesiderat*: Kann das Fachkonzept Sozialraumorientierung dem Anspruch gerecht werden?

Sozialraumorientierung – ein umstrittenes Fachkonzept



DIE Sozialraumorientierung?



● 2 Implikationen von Sozialraumorientierung

1. Individuelle, lebensweltliche Perspektive:

Sozialraum = individuell verschiedene Lebenswelt der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien, auf die sich Soziale Arbeit beziehen muss

2. Verwaltungsräumliche Perspektive:

Sozialraum = räumlich-geografisch begrenzter Zuständigkeitsbereich; Zuteilung der Bereiche entlang der politischen Verwaltungsbezirke → "Steuerungsgröße" für Ressourcenverteilung

→ *Vielfalt von Begriffen / Umsetzungskonzepten von Sozialraumorientierung in Praxis und Politik der Kinder- und Jugendhilfe*

Sozialraumorientierung nach Hinte et al.



- **Ausgangspunkt:**
Kritik an Kolonialisierung der Lebenswelt der Adressat/innen durch das System der Kinder- und Jugendhilfe
- **Vorhaben:**
Bestehende Theorien zu einem fachlich fundierten, praxisorientierten Fachkonzept zusammenfügen
 - z.B. Lebensweltorientierung | Empowerment | Organisationsentwicklung | Neue Steuerung
- **Methodische Prinzipien:**
 1. Wille der Hilfebedürftigen ist Ausgangspunkt jeder Arbeit!
 2. Aktivierende Arbeit hat Vorrang vor betreuender Tätigkeit!
 3. Personale und sozialräumliche Ressourcen spielen bei der Hilfestaltung eine wesentliche Rolle!
 4. Aktivitäten sind immer zielgruppen- und bereichsübergreifend angelegt!
 5. Vernetzung und Integration der verschiedenen sozialen Dienste sind Grundlage für funktionierende Einzelfallhilfen!

Kritik der Sozialraumorientierung



- **Sozialraumorientierung ...**
 - verleihe Abbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme
Auftrieb
→ Verweis auf Ressourcen der Adressat/innen zur Schonung staatlicher Ressourcen
 - trage zur weiteren „Ökonomisierung der Sozialen Arbeit“ bei
 - schließe potenziell die Hilfebedürftigen aus, die nicht in der Lage seien, einen Willen zu äußern / Ziele zu formulieren
 - untergrabe das lt. SGB VIII vorgesehene Wunsch- und Wahlrecht der Adressat/innen sowie die Trägervielfalt
→ dann, wenn *Sozialraumbudget* zur Anwendung kommt

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



AUSGANGSLAGE
ZIELSTELLUNGEN
RAHMENBEDINGUNGEN

Das Modellprojekt ESPQ in Bremen



- Ausgangslage

- Seit 2006: „Kevin-Effekt“ in der Finanz- und Fallzahlentwicklung sowie Personalausstattung in den Hilfen zur Erziehung in Bremen
- Großer Personalumbruch

- Zielstellungen

- Lebenslagen Benachteiligter und Hilfebedürftiger verbessern durch stärkere Fokussierung des Casemanagements auf sozialräumliches Arbeiten
 - Engere Verknüpfung des HzE-Bereichs mit Ressourcen und Netzwerken des Stadtteils
 - Ausbau und Vernetzung von Förder- und Präventionsangeboten für Kinder, Jugendliche und Eltern

(Vgl. Vorlage der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales für die Sitzung des Senats am 16.03.2010, S.1.)

Das Modellprojekt ESPQ in Bremen



- Rahmenbedingungen

- *Auswahl eines Stadtteilteams im Jugendamt der Stadt Bremen*

- *Mehr Personal (+ 6 Beschäftigungsvolumen (BV))*

- ✦ Stadtteilkoordination (1 BV)

- ✦ Casemanagement (5 BV)

- *Erweiterte Handlungsstrategien*

- ✦ Fortbildungen nach dem Fachkonzept Sozialraumorientierung (Wolfgang Hinte) durch das Institut Lüttringhaus:

- Sozialraum- und ressourcenorientierte fallspezifische sowie fallunspezifische Arbeit

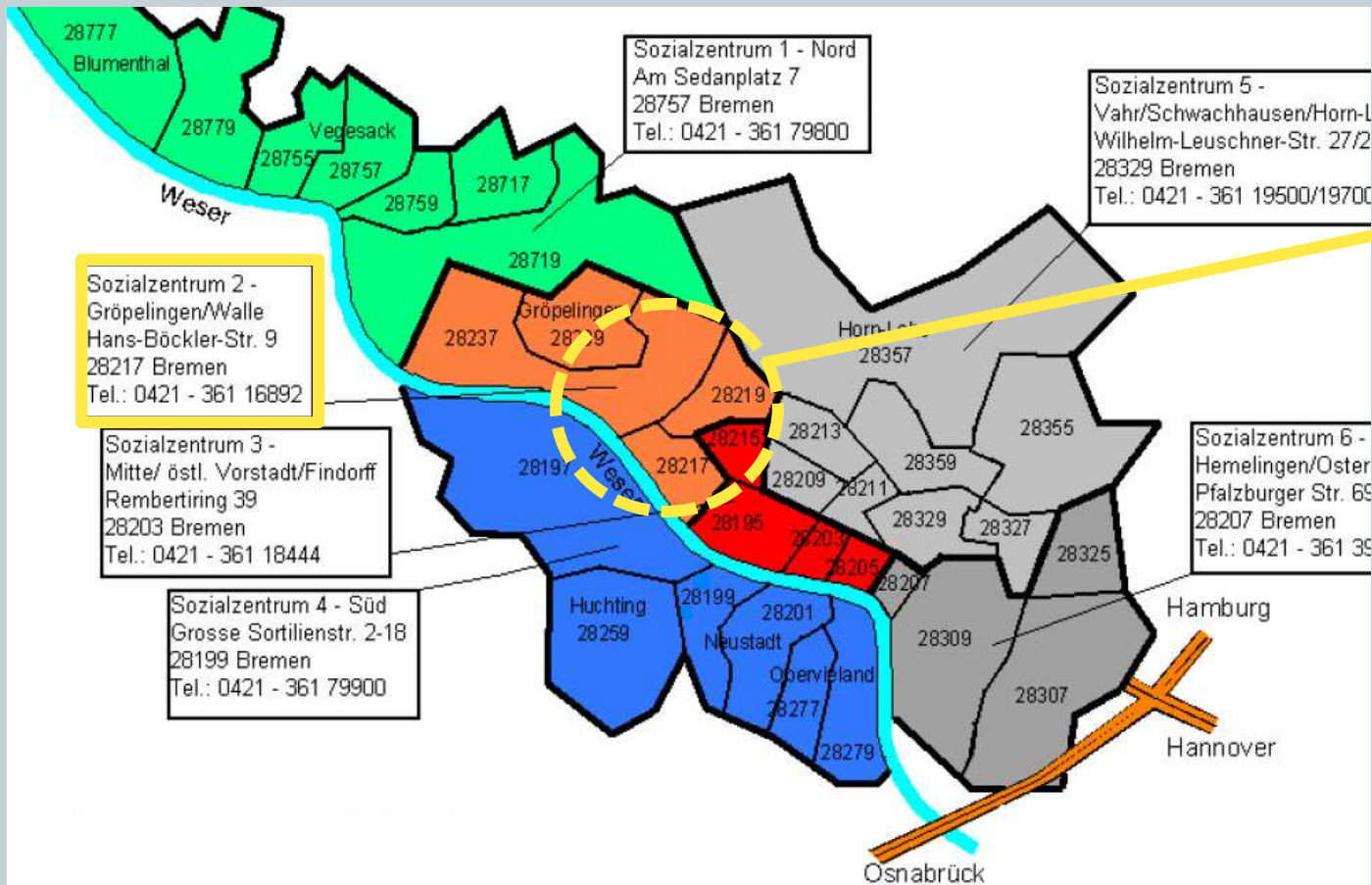
- *Wissenschaftliche Begleitung*

- ✦ Evaluation des Projektverlaufs

Das Modellprojekt ESPQ in Bremen



- Rahmenbedingungen: Die Gliederung des AfSD



Modellstandort:
Stadtteilteam
„Junge Menschen“
in Walle

Forschungsdesign der wissenschaftlichen Begleitung



**WIRKUNGSHYPOTHESEN
WIRKUNGSMODELL**

Forschungsdesign der wissenschaftlichen Begleitung



- Wirkungshypothesen

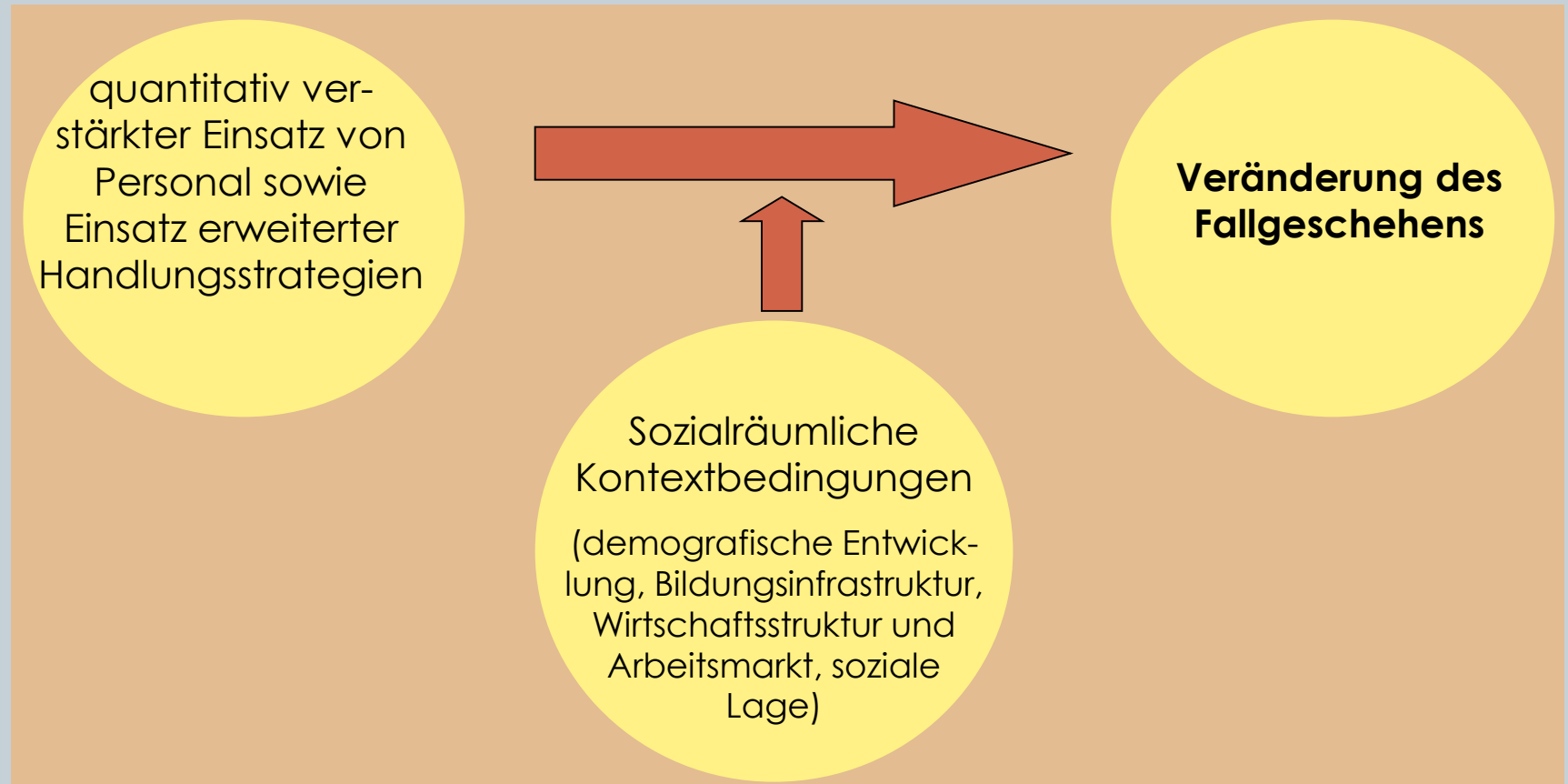
Die quantitative Verstärkung des Personaleinsatzes verbunden mit neuen, sozialraumorientierten und passgenauen Vorgehensweisen führt

1. zu einer Mobilisierung der Ressourcen der Adressatinnen und Adressaten der Hilfen zur Erziehung sowie des Sozialraums Walle;
2. diese werden für die Fallarbeit nutzbar gemacht;
3. dadurch verbessert sich die Lebenssituation der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfen zur Erziehung;
4. auf diese Art und Weise wird die Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung gesteigert;
5. mittel- und langfristig können so die Intensität der Intervention sowie die Fallzahlen und die Fallkosten im Bereich der Hilfen zur Erziehung gesenkt werden.

Forschungsdesign der wissenschaftlichen Begleitung



- Wirkungsmodell



Zentrale Effekte nach 4 Jahren Projektlaufzeit (2011-2014)



QUALITATIVE EFFEKTE

- UMSETZUNG SOZIALRAUMORIENTIERTER METHODEN
- ERWEITERUNG DES HANDLUNGSSPIELRAUMS / HILFEREPERTOIRES IM CASEMANAGEMENT
- VERSTÄRKTE ADRESSATENORIENTIERUNG UND BETEILIGUNG DER BETROFFENEN

QUANTITATIVE EFFEKTE

- INTENSIVIERUNG DER FALLBEARBEITUNG
- RÜCKGANG DER FALL- UND MAßNAHMEZAHLEN IM HZEBEREICH
- RÜCKGANG DER AUSGABEN FÜR HZE-MAßNAHMEN

Zentrale Effekte nach 4 Jahren Projektlaufzeit (2011-2014)



QUALITATIVE EFFEKTE

- Umsetzung sozialraumorientierter Methoden
- Erweiterung des Handlungsspielraums / Hilfe-repertoires im Casemanagement
- Verstärkte Adressatenorientierung und Beteiligung der Betroffenen

Zentrale Effekte nach 4 Jahren

Projektlaufzeit – *Qualitative Effekte*



- Umsetzung ressourcen- und sozialraumorientierter Methoden im Arbeitsalltag
 - verstärkter Fokus auf Netzwerkarbeit mit Einrichtungen im Stadtteil
 - ✦ Methoden: Kooperationsvereinbarungen, Institutionenbesuche, institutionenspezifische Ressourcenkartei, Auf- und Ausbau eines Kinderschutznetzwerks
 - Nutzbarmachung der Ressourcen für die alltägliche Arbeit
 - ✦ Methoden: wöchentliche „Tipps-und-Themen“-Runde, Ressourcenkartei, Stadtteilkarte, sozialraumorientierte Fallsteuerung
 - Entwicklung und Umsetzung von präventiven Angeboten und Projekten im Stadtteil
 - ✦ Z.B.: Gruppenangebot für Eltern fremdplatzierter Kinder, Kid-cool-Gruppe, Gruppenangebot für Jugendliche in eigener Wohnung

Zentrale Effekte nach 4 Jahren

Projektlaufzeit – Qualitative Effekte



- Erweiterung des Hilferепertoires im Casemanagement
 - Beratungen durch den/die CM selbst,
 - Orientierung auf die /Unterstützung in der Herkunftsinstitution,
 - Orientieren auf andere Ressourcen im Stadtteil, bspw. aus der Ressourcenkartei,
 - Versorgung mit Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung entsprechend der Paragraphen 27 bis 35 des SGB VIII.

"Ich hatte gestern gerade ein vorzeitiges Abschlussgespräch von einer Maßnahme, weil eine Gruppe oder ein Projekt dem jungen Mädchen genügt hat als Unterstützung." (CM)

Zentrale Effekte nach 4 Jahren

Projektlaufzeit – *Qualitative Effekte*



- Verstärkte Adressatenorientierung und Beteiligung der Betroffenen

Bewertungen **VOR** ESPQ

„Die handeln zu schnell, wenn die Angst haben. Da gibt es so viel, was man noch machen kann, ohne das Kind wegzunehmen.“ *(Elternteil, stationär)*

„Ich weiß gar nicht, wie ich mit denen reden soll; was ich mir wünschen darf, ob ich das sagen darf oder nicht.“ *(Elternteil, stationär)*

Bewertungen **WÄHREND** ESPQ

„Sie haben eigentlich schon alles getan, was sie konnten.“ *(Elternteil, stationär)*

„Ich konnte aussprechen, wie ich gedacht habe und nach meinem Denken wurde auch gehandelt.“ *(Elternteil, stationär)*

„Ich wurde über jedes Detail informiert und das war schon mal prima, dass nicht über meinen Kopf hinweg entschieden wurde, da ich ja das Sorgerecht hab für die Kinder, ja, da wurde stets jede Einzelheit mit mir besprochen.“ *(Elternteil, stationär)*

(Aus den Ergebnissen der qualitativen Befragung der Hilfeadressat/innen)

Zentrale Effekte nach 4 Jahren Projektlaufzeit (2011-2014)



QUANTITATIVE EFFEKTE

- Rückgang der Fall- und Maßnahmezahlen im HzE-Bereich
- Rückgang der Ausgaben für HzE-Maßnahmen
- Intensivierung der Fallbearbeitung

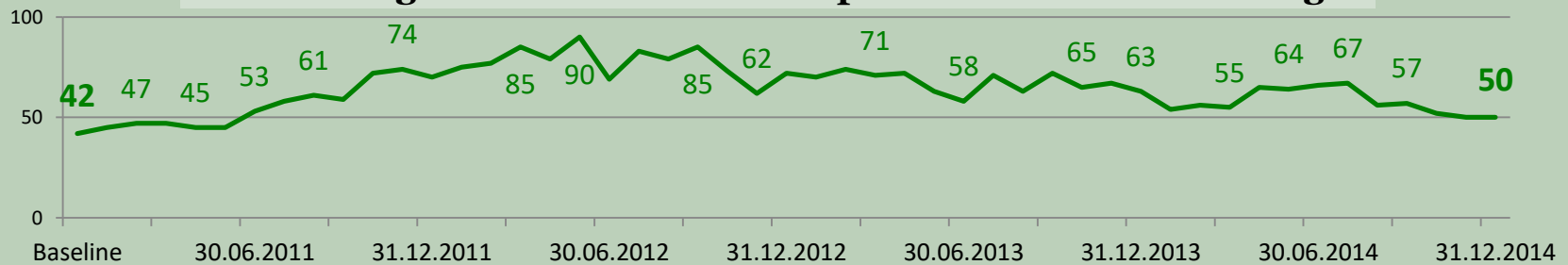
Zentrale Effekte nach 4 Jahren

Projektlaufzeit – *Quantitative Effekte*

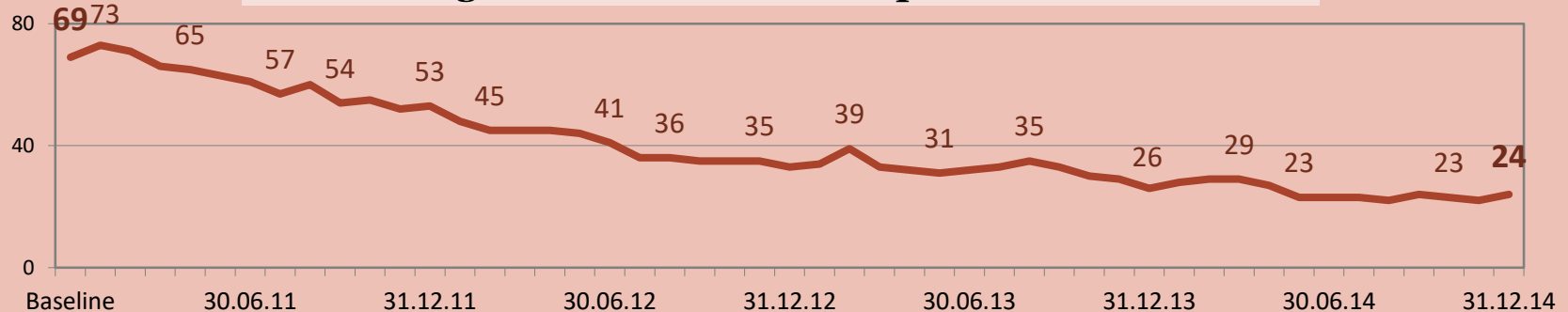


- Intensivierung der Fallbearbeitung ...

Entwicklung der monatlichen Inanspruchnahme von Beratungen



Entwicklung der monatlichen Inanspruchnahme der SPFH



→ ... ermöglicht gezielte Fallsteuerung

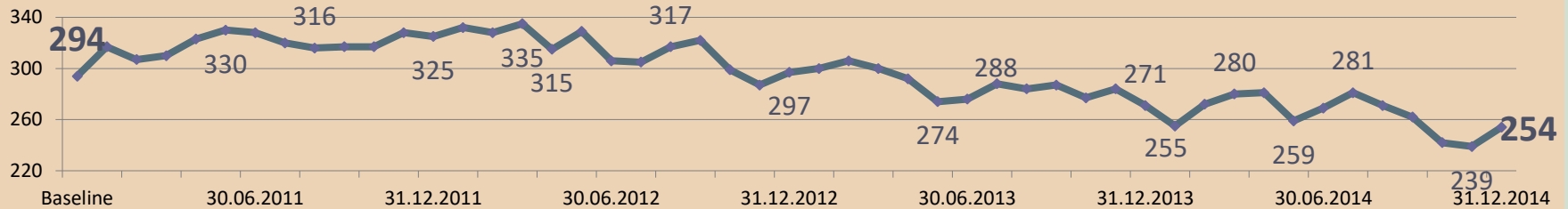
Zentrale Effekte nach 4 Jahren

Projektlaufzeit – *Quantitative Effekte*

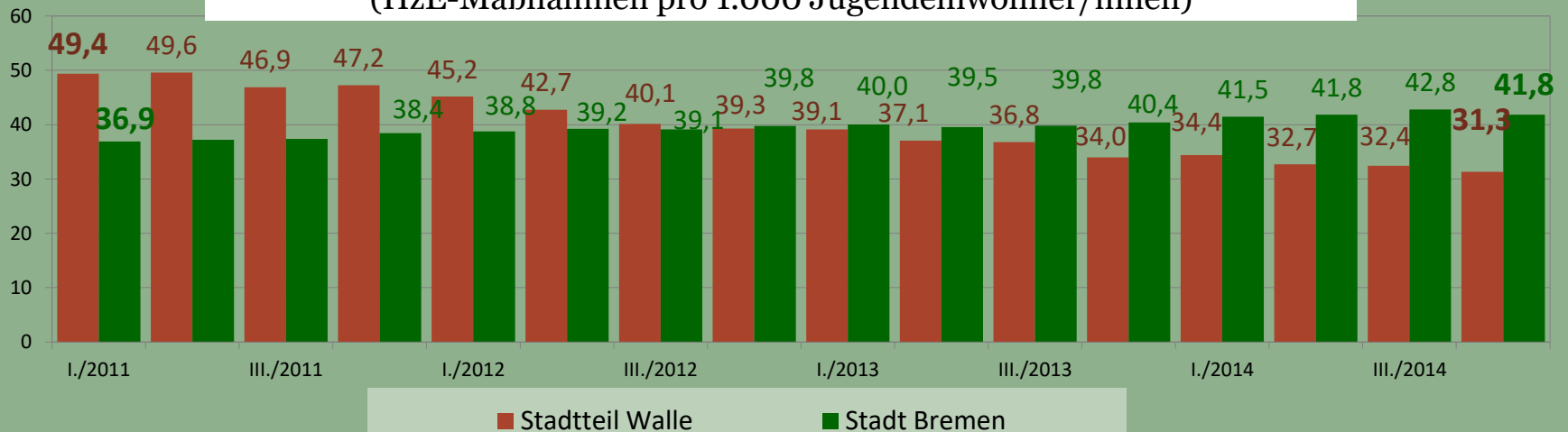


- Rückgang der Fall- und Maßnahmezahlen im HzE-Bereich

Entwicklung der Fallzahlen im Projektverlauf am Modellstandort



Hilfedichte in Walle und Bremen im Vergleich, I/2011 bis IV/2014
(HzE-Maßnahmen pro 1.000 Jugendlicheinwohner/innen)

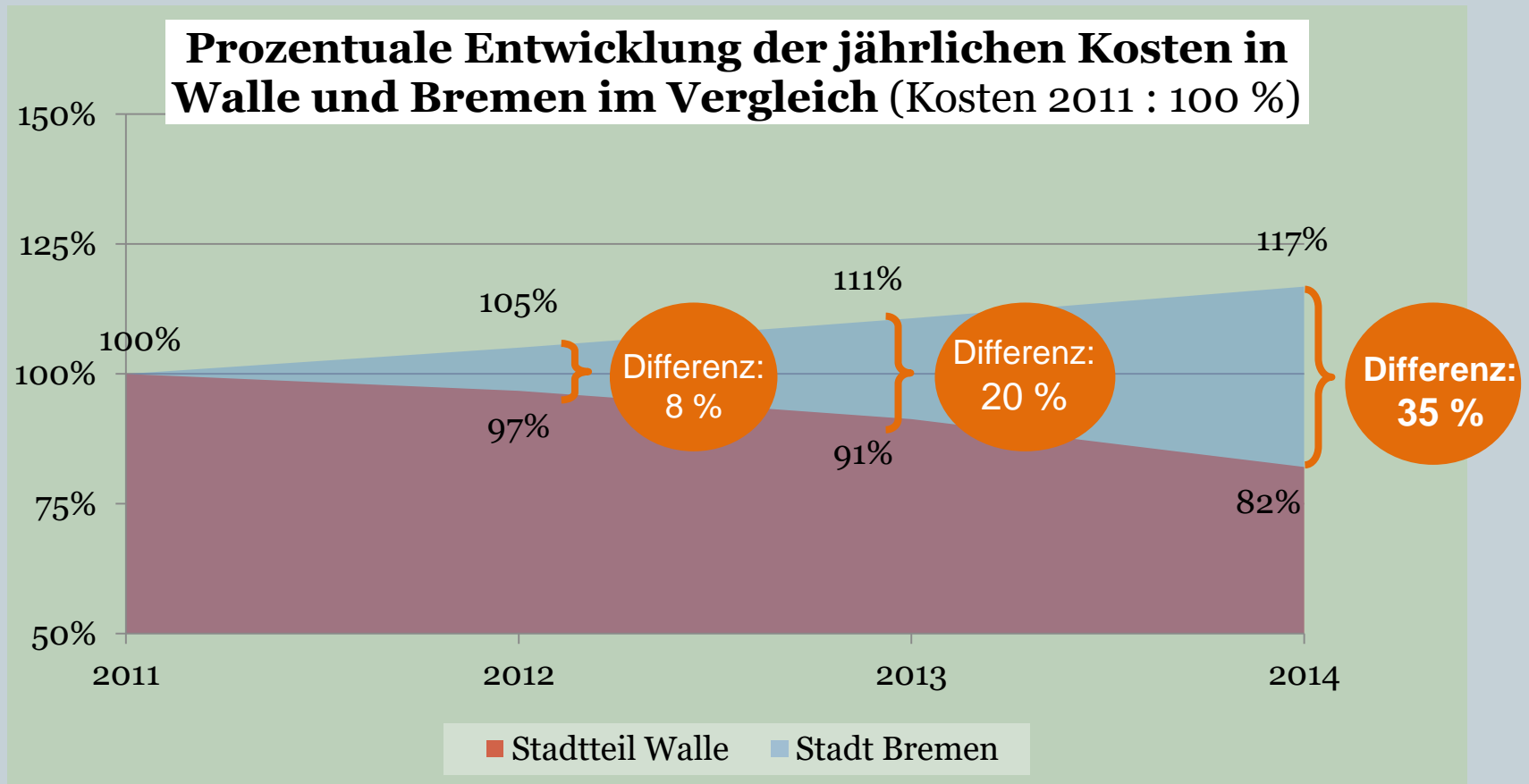


Zentrale Effekte nach 4 Jahren

Projektlaufzeit – *Quantitative Effekte*



- Rückgang der Kosten für HzE-Maßnahmen



Mögliche Interpretationen



- **HYPOTHESE 1: ERWEITERTE, FALLSPEZIFISCHE HERANGEHENSWEISEN GREIFEN**
- **HYPOTHESE 2: ERWEITERTE, SOZIALRÄUMLICHE HANDLUNGSSTRATEGIEN GREIFEN**
- **HYPOTHESE 3: PERSONALAUFSTOCKUNG GREIFT**

Mögliche Interpretationen



- **Hypothese 1**: Erweiterte, *fallspezifische* Handlungsstrategien greifen
 - Dafür spricht:
 - ✦ Besseres Verständnis der gesetzlich festgelegten Rolle in der Fallarbeit
 - ✦ Reflektierterer Zugriff auf Intervention
 - ✦ Stärkere Orientierung am Willen der Hilfeadressat/innen
 - *Herausforderungen*
 - ✦ Reibungen mit angrenzenden Systemen, v.a. Freie Träger
 - ✦ mangelnde **Standardisierung** der Arbeitsabläufe im Jugendamt

Mögliche Interpretationen



- **Hypothese 2:** *Erweiterte, sozialräumliche Handlungsstrategien greifen*
 - *Dafür spricht*
 - ✦ Verstärktes Bestreben der Anbindung Hilfebedürftiger an bestehende Angebote im Stadtteil
 - ✦ Verstärkter Rückgriff auf fallübergreifende bzw. fallunspezifische Angebote des Stadtteilteams (ergänzend zur Einzelfallhilfe oder dieses ersetzend)
 - ✦ Habitualisierung innerhalb dieses Handlungsfeldes wesentlich vorangeschritten
 - ✦ Größere Klarheit bzgl. der Bedeutung und Funktion dieses Arbeitsfeldes für das Casemanagement
 - *Einschränkung*
 - ✦ Relativierung der Möglichkeiten, als Stadtteilteam des Jugendamts im Sozialraum aktiv zu werden
 - ✦ Effekt auf Fall- und Maßnahmezahl nicht quantifizierbar

Mögliche Interpretationen



- **Hypothese 3**: Personalaufstockung greift
 - Dafür spricht:
 - ✦ Mehr Zeit für die Einübung erweiterter Handlungsstrategien
 - Herausforderungen
 - ✦ Teamentwicklung
 - ✦ Personalfluktuation

Fazit



Fazit



• Wirkungszusammenhänge

Stadtteilteam Junge Menschen Walle

Mehr Personal
+ Sozialraum-
orientierte
Qualifizierung



Intensivierung &
Systematisierung
der Fallbearbei-
tung +
Erweiterung des
Hilferepertoires



Rückgang
ambulanter und
stationärer Hilfen
zur Erziehung +
verbesserte
Adressatenorien-
tierung

„Umwelt“

Unter Kontrolle der ...

- ✓ Sozialräumlichen Kontextbedingungen in Walle (demografische Entwicklung, Bildungsinfrastruktur, Wirtschaftsstruktur und Arbeitsmarkt, soziale Lage)
- ✓ Referenzgröße (Entwicklungen in den Hilfen zur Erziehung in der Gesamtstadt Bremen)

Fazit



- Aufgezeigte Wirkungszusammenhänge gelten für untersuchtes Stadtteilteam, das spezifische Voraussetzungen mitbringt bzgl.
 - Teamstruktur,
 - Arbeit an den Schnittstellen mit Regeleinrichtungen,
 - Vorverständnis fallbezogener und fallunspezifischer Arbeit
 - USW.
- Unter anderen Voraussetzungen treten voraussichtlich nicht die exakt gleichen Effekte ein
- Dennoch: Ergebnisse zeigen erhebliches **Fallsteuerungspotenzial im Casemanagement**

Lehren aus dem Modellprojekt ESPQ



Lehren aus dem Modellprojekt ESPQ



- **Ausgangsansatz:** Personal aufstocken, um Effekte zu erzielen
 - Projekterkenntnis: Der Ansatz scheint aufzugehen
 - Wie soll damit umgegangen werden?
- **Ausgangsansatz:** Umsetzung sozialräumlicher Methoden (fallunspezifische Arbeit, Nutzung der Ressourcen des Stadtteils)
 - Projekterkenntnis: Habitualisierung benötigt viel Zeit; Effekte treten erst verzögert auf und sind schwer messbar
 - Projekterkenntnis: gezielte Fallsteuerung durch Qualifizierung zeigt schneller Wirkungen

Lehren aus dem Modellprojekt



- **Ausgangsansatz:** *Stufenweise Organisationsentwicklung*

1. Entwicklung amtsintern
2. Einbezug der Freien Träger und anderer angrenzender Einrichtungen

→ Projekterkenntnis: Ohne Einbezug der Freien Träger wird die Umsetzung zu einer großen Herausforderung

→ Wie kann der Einbezug konzipiert werden?

→ Welche Akteure sollten darüber hinaus systematisch einbezogen werden (Bsp.: Bildung, Gesundheit u.ä.)?

→ Auf welchen Ebenen (operative, strategische Ebene) ist welche Form des Einbezugs nötig und möglich?

Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!



**FRAGEN,
ANMERKUNGEN,
DISKUSSION**

KONTAKT: TINA.WIESNER@PAEDAGOGIK.UNI-HALLE.DE

Lehren aus dem Modellprojekt – *Handlungsempfehlungen I*



- Requalifizierung des Casemanagements durch Personal- und Teamentwicklung im Jugendamt vorantreiben
- Konzeptuelle und strukturelle Neujustierung der Zusammenarbeit mit Freien Träger offensiv angehen
- Möglichkeiten und Grenzen sozialräumlichen Arbeitens im Casemanagement klar definieren

Lehren aus dem Modellprojekt – *Handlungsempfehlungen II*



- Bedarfsgerechten Ausbau sowie wechselseitige Verzahnung und Vernetzung der Regelsysteme vor Ort befördern
- Struktur des Systems der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe an veränderte Arbeitsweisen anpassen
- Steuerungskonzept für den Transfer der Projektergebnisse / die Organisationsentwicklung des Jugendamts entwickeln und umsetzen