Jürgen Müller, Jugendamtsleiter Ottweiler

Ganzheitliche, sozialraumorientierte und budgetierte Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen

Zuerst danke ich Ihnen für die Einladung im Rahmen dieser ersten Regionalkonferenz das Modell der „Ganzheitlichen, sozialraumorientierten und budgetierten Jugendhilfe in Neunkirchen“ in sehr komprimierter und doch stark gekürzter Form vorstellen zu dürfen.

Ich trage Ihnen heute 2 Modelle bzw. Projekte vor, die zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten entwickelt wurden und perspektivisch zu einer Einheit zusammengeführt werden , nämlich einmal unser spezielles Jugendhilfemodel und Überlegungen der Kreisstadt Neunkirchen im Rahmen ihrer Teilnahme am Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“.

Lassen Sie mich zunächst uns einmal anhand der nachfolgenden Übersichten vorstellen und beginnen, damit sie uns in „dieser so großen Republik jetzt und später räumlich und inhaltlich zuordnen können.“

„Neunkircher Modell“

1. Entstehungsgeschichte

1996 hatten wir, das KJA und die Gesellschaft für Innovative Sozialarbeit in St. Wendel, die Erkenntnis, uns erstens

- dem großen Veränderungs- und Modernisierungsdruck in der Jugendhilfe, ausgelöst durch steigende Fallzahlen und Kosten (deren Ursachen bundesweit fast identisch waren und sind)stellen zu müssen und zweitens,
- um den Bedürfnissen der Klienten zeitnäher und passgenauer, aber auch effizienter entsprechen zu können, neue Wege zu finden, die bisherige relativ starre Versäulung der Jugendhilfe aufzulösen und einen Umbau der Erziehungshilfen in Richtung flexible und ambulante Hilfen voranzubringen.

In unseren Überlegungen standen eher Modelle wie das „Sozialpädagogische Ambulantorium“ oder „Jugendhilfestationen“ im Vordergrund, die eine trägerinterne Entsäulung der Hilfen ermöglichen.

In den darauf folgenden zahlreichen konzeptionellen Gesprächen wurde immer deutlicher, dass ein Trägerverbund im Sinne eines Ressourcenverbundes den betroffenen Familien gerechter wird als eine Einträgerlösung.

Daraus ergab sich dann eine dritte Zielsetzung, dass nämlich aus einer verstärkten Zusammenarbeit der Jugendhilfeträger auch Gelder frei werden könnten, die dann aber nicht in den Kreishaushalt zurückgeführt werden, sondern zur Früherkennung von Fehlentwicklungen im Sozialraum, im Stadtteil also, und zur Finanzierung präventiver Arbeit dort verbleiben.

Im Sommer 1997 war die Idee einer sozialraumorientierten, budgetierten, ganzheitlichen, trägerübergreifenden Jugendhilfe im Landkreis Neunkirchen soweit entwickelt, dass Sondierungsgespräche mit den in Frage kommenden Trägern geführt werden konnten. Als Träger der ersten Stunde wurden alle Jugendhilfeträger angesprochen, die im Landkreis Neunkirchen ambulante, teilstationäre bzw. stationäre Maßnahmen vorhalten.

Der ursprüngliche Plan, eine gGmbH zu gründen, musste aus rechtlichen Gründen – Probleme mit der Gemeinnützigkeit – vorläufig zurückgestellt werden. Die beteiligten freien Träger der Jugendhilfe haben sich daraufhin zu einem Trägerverbund zusammengeschlossen und in einem Kooperationsvertrag mit dem Landkreis Neunkirchen den Aufbau einer ganzheitlichen, sozialraumorientierten und budgetierten Jugendhilfe im Landkreis festgeschrieben.

Die Beteiligten freien Träger am Neunkircher Modell sind die

- Arbeiterwohlfahrt Landesverband Saar e.V.
- Caritasverband Schaumberg Blies e.V.
- Diakonisches Werk an der Saar
- Familien- und Nachbarschaftszentrum Neunkirchen e.V.
- Pallotti Haus
- Stiftung Hospital St. Wendel

2. Strukturen, Aufgaben und Ziele

2.1 Der Modellbezirk

Gemeinsam mit dem Kreisjugendamt bedient dieser Verbund den Jugendhilfebedarf in zwei Jugendamtsbezirken der Innenstadt als Pilotprojekt.

Diese zwei Bezirke liegen in dem vorhin aufgezeigten Programmgebiet des Projektes „Soziale Stadt“.

Aus Sicht der Jugendhilfe ist der Stadtbereich Neunkirchens besonders belastet, denn mit 34,7 der Kreisbevölkerung, also gut einem Drittel der 151.000 Einwohner des Landkreises Neunkirchen, beanspruchte die Kreisstadt Neunkirchen 60 % der vollstationären und mit über 73 % fast sogar 3/4 der teilstationären Hilfen im Landkreis insgesamt.

2.2 Die Aufgabenstellung des Modells

a) Die Aufgaben des Trägerverbundes sind, die notwendigen Hilfen in Form der im KJHG exemplarisch in den § 27 ff aufgeführten Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Möglichkeiten

der beteiligten Träger im vorgegebenen Sozialraum bereitzustellen oder aus dem fallverstehensentwickelte Hilfen neu zu schaffen.

Die Hauptmerkmale des Verbundes sind:

- Einzelfallorientierung
- Sozialraum- und Lebensweltorientierung
- Betonung der familienerhaltenden Maßnahme
- Flexibilisierung der Angebote
- Umsteuerung der Jugendhilfeausgaben von stationär zu ambulant
- Angebot und Durchführung von ambulanten und stationären Maßnahmen aus einer Hand
- Prävention

b) Die Hilfen zur Erziehung werden in eigener Verantwortung und unter Bereitstellung eines Budgets durch den Landkreis Neunkirchen vom Trägerverbund aus einer Hand angeboten. Detaillierte Hilfeplanungen und Umsetzung der Maßnahmen werden von den beteiligten Trägern durchgeführt. Der generelle Hilfebedarf und die Fallverantwortung bleibt beim Jugendamt. Es bleibt damit Rechtspartner der Klienten. Ein Einspruchs- und Klagerecht besteht somit nicht gegenüber dem Trägerverbund sondern gegenüber dem Jugendamt.

c) In weiteren Ausbaustufen sind dann auch präventive Maßnahmen im Vorfeld des § 27 KJHG einzugliedern.

2.3 Struktur und Arbeitsebenen

Trägerverbund	Landkreis
Geschäftsführungen	Landrat

Zur strukturellen Umsetzung der Arbeit bedienen sie sich folgender Gremien:

- **Organisationsentwicklungsteam**
  Einrichtungsleitungen
  Jugendamtsleitung
- **Jugendhilfeberatungsteam**
  Leitung Allgemeiner Sozialer Dienst
  MitarbeiterInnen des Jugendamtes
  Gruppenergänzende Dienste der Einrichtungen
- **Sozialraumteam (seit 01.01.2001)**
  Regionaler ASD
  GemeinwesenarbeiterInnen

2.3.1 Das Organisationsentwicklungsteam

Das Organisationsentwicklungsteam setzt sich unter dem Vorsitz des JA aus leitenden MitarbeiterInnen der beteiligten Träger zusammen und entwickelt unter inhaltlichen Gesichtspunkten prozessbegleitend Beschlussvorlagen für die Trägerversammlung.

Es nimmt somit fallübergreifende Aufgaben wahr. Wesentliche Aufgaben sind ausgerichtet auf:

- Fragen der Budgetgestaltung
- Diskussion des Organisationsaufbaus und -ablaufes zu vernetzender trägerübergreifender Hilfemöglichkeiten,
- die Aufnahme und Weiterverfolgung von Anforderungen aus der Arbeit des Jugendhilfeberatungsteams,

Mit der „Radikalität“ des Ansatzes – Trägerverbund und Budgetierung – betraten die freien Träger und der öffentliche Träger Jugendhilfe strukturelles Neuland, denn für

- Effektivitäts- und Effizienzkontrolle
- Leistungs- und Produktbeschreibung
- Vernetzung
- Personalwesen
- Trägerkompatibilität
- Kooperation der Träger untereinander
- Kooperation Jugendamt – Trägerverbund
- Leistungsberechnung und Verrechnung

mussten entweder bereits vorhandene Formen angepasst werden bzw. sind noch neu zu schaffen.

2.3.2 Jugendhilfeberatungsteam

Das Jugendhilfeberatungsteam ist das Gremium des Projektes, in dem einzelfallbezogene Entscheidungen getroffen werden. In diesem Jugendhilfeberatungsteam arbeiten Fachleute der beteiligten Träger – auf der Grundlage des § 36 KJHG – mit den BezirkssozialarbeiterInnen des Kreisjugendamtes zusammen.

2.3.3 Sozialraumteam (seit dem 1.1.2001 in der Umsetzung)

Die Arbeit im Sozialraumteam setzt sich grundsätzlich aus gerichteten und ungerichteten Kontakten zusammen:

- Fallkontakt (gerichtet)
- Beratung (gerichtet)
- Sozialraumkontakt (ungerichtet)

Hilfemaßnahmen, die direkt im Sozialraum bearbeitet werden können, werden im Sozialraumteam zusammen mit den regionalen ASD-KollegInnen unter Einbeziehung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe beschieden und es wird in diesem Team die Hilfeplanung übernommen und überwacht. Diese Hilfen werden als flexible ambulante Hilfen beschieden und für kurze Zeiträume geplant. Hier haben im besonderen Maße die Hilfegewährung über Regeleinrichtungen bzw. ehrenamtliche Strukturen und maßgeschneiderte Hilfen den Vorrang. Denn folgt man dem Integrationsmotto – Regeleinrichtungen vor Sondereinrichtungen – so bietet sich im Besonderen an, die Schülerhilfeplätze und die Tagesgruppenplätze, die aus dem Sozialraum genutzt werden, umzubauen

in eine flexible Hilfeform, die es auch ermöglicht, Regelangebote mit einzubeziehen. Das bedeutet Reintegration in Horte u.ä., stützende Angebote an die Regeleinrichtungen im Sinne von Beratung, gezielte Elternarbeit unter aktivierenden Gesichtspunkten, niedrigschwellige kompensatorische Angebote, wie Hausaufgabenhilfe und Mittagstisch, Aufbau von ehrenamtlicher Versorgung, vorübergehende personalisierte Integrationshilfen u.a. Diese konkreten Umbauschritte werden weiterhin flankiert von der Strategie der generellen Optimierung von Hilfen und Hilfeplanung, wie sie im Jugendhilfeberatungsteam vorgenommen wird.

Maßnahmen, die außerhalb des Sozialraumes erbracht werden müssen, TG, vollstationär, MOB o.ä. müssen im Jugendhilfeberatungsteam eingebracht werden und werden dort entschieden. Hier wird notwendig, die Prozesskontrolle im Hilfeplan zu optimieren (Stichwort: Hilfelotse).

3. Finanzierung in Form eines Budgets in 2001 rd. 3,8 Mio. DM

Mit diesem Budget sollen die reinen Kosten der Hilfen zur Erziehung im ambulanten und stationären Bereich abgedeckt werden. In dieses Budget eingeschlossen sind auch die zur Zeit außerhalb untergebrachten Kinder und Jugendlichen. Diese Kinder und Jugendlichen sollen mittelfristig wieder im Landkreis versorgt werden um die Sozialräumlichkeit der Hilfe und die Möglichkeit zur Rückführung in die Familien zu gewährleisten bzw. in ambulante oder teilstationäre Maßnahmen vermittelt werden, sofern dies aus inhaltlichen Gründen als richtig bewertet wird.

Der Verbund hat die Verpflichtung, alle notwendigen Hilfen für den Einzelfall zu gewährleisten.

Werden die Mittel nicht vollständig für die notwendigen Hilfen zur Erziehung eingesetzt, so sollen und können diese für präventive Maßnahmen aufgewendet werden. Hierzu räumte der Landkreis explizit im Kooperationsvertrag den beteiligten Trägern das Entscheidungsrecht darüber ein, wenn gleich die Gesamtverantwortlichkeit über das Budget beim Kreis verbleibt.

Mit dem Mittel der „Budgetierung“, d.h. mit der gemeinsam vereinbarten Geldeinteilung, unterwerfen sich alle dem Zwang, gerade Effektivität von Hilfen und deren Effizienz Rechnung zu tragen und mit dem Geld auskommen zu müssen. Es sei denn – und das bedeutet auch Budgetierung – es gibt unabweisbare, unkalkulierbare und unvorhersehbare Einwirkungen auf die Hilfegewährung in einem Jahreszyklus, die zum Zeitpunkt der Aushandlung des Budgets nicht erkannt werden konnten. Zur finanziellen Absicherung der freien wie auch des öffentlichen Trägers müssen deshalb Schutzmechanismen erarbeitet und Sozialvariablen definiert werden, die die Budgethöhe beeinflussen, um einer Überlastung des festgelegten Budgets entgegensteuern zu können. Daran wird z.Zt. gearbeitet im OE-Team.

4. Laufzeit und Phasen des Modells

Das Neunkircher Modell ist in 3 Phasen angelegt, und darüber wurde auch der Vertrag abgeschlossen.

In der ersten Phase ging und geht es noch darum, Hilfeleistungen , wie ausgeführt, in den bestehenden Strukturen der Jugendhilfe zu optimieren. Wesentliches Medium war hierbei das Jugendhilfeberatungsteam.

Durch die konsequente Vernetzung der regionalen ASD - MitarbeiterInnen und der BeraterInnen der beteiligten freien Träger entstand eine hochqualifizierte Fallberatung, Hilfeplanung und passgenauere Platzierung in den bestehenden Hilfeangeboten.

In der zweiten Phase ging und geht es darum, neue alternative Strukturen und Hilfsangebote, vor allem im präventiven und ambulanten Bereich aufzubauen, um Jugendhilfe als aktive Intervention gestalten zu können und nicht nur intensiv reagieren zu müssen, wenn die Problemlagen bereits hoch eskaliert sind.

Diese Phase wurde über die Installation des Sozialraumteams zu Beginn des Jahres 2001 gestartet, wie vorhin bereits ausgeführt.

In der dritten Phase wird es darum gehen, den bisherigen Altbau und den dann geschaffenen Neubau so miteinander zu verzahnen, dass eine im Sinne der Projektziele ganzheitliche, sozialraumbezogene Jugendhilfearchitektur entsteht.

In der ersten Phase war das Projekt sehr erfolgreich, in dem Sinne, dass Hilfen optimiert wurden, passgenauer gestaltet werden konnten und Hilfeplanungen fachlich aufgerüstet werden konnten.

Dadurch wurde inhaltlich erreicht, dass die Versorgung der Hilfebedarfe umfassend gewährleistet blieb und die Qualität der Hilfen optimiert wurden.

5. Erkenntnisse

Die beiden letzten Praxisjahre haben als Erkenntnisse zu Tage gefördert:

1. Dass die im KJHG genannte „Partnerschaftlichkeit“ in der Praxis funktionieren kann, wenn – wie bei uns – alle gewillt sind, zum Erfolg des Modellversuches beizutragen.
2. Allen Hilfesuchenden wurde Hilfe zuteil – niemand blieb in dieser neuen Form der Zusammenarbeit „auf der Strecke“,

3. Dass die kritische Durchforstung von Angeboten hinsichtlich ihrer Wirkungsorientierung noch nicht abgeschlossen ist,
4. Dass aber insbesondere durch die Arbeit des JHBT auch klar erwiesen ist, dass wirtschaftliches Handeln pädagogischen Interessen nicht diametral entgegensteht.
5. Dass die nicht benötigten Mittel in der Tat der Verbesserung der Präventionsarbeit zugute kommen und damit ein weiteres Modellziel bereits realistisch geworden ist.
   1999: Überschuss 30.000,-- u.a. verwendet für Bachschule
   2000: Überschuss rd. 80.000,-- Nutzung zur Finanzierung des SRT