

KOMMUNALE PRÄVENTIONSKETTEN – EIN DACH FÜR VERSCHIEDENE KOMMUNALE PRÄVENTIONSANSÄTZE?

EVALUATION DES MODELLPROJEKTS "KOMMUNALE PRÄVENTIONSKETTEN"

29.11.2018 – LERNNETZWERKTREFFEN, WUPPERTAL

RAMBØLL

DIE EVALUATION WAR DAMIT BEAUFTRAGT…

…über den aktuellen Förderzeitraum bis Ende 2018 **hinausweisende Empfehlungen** zu formulieren,

…wie der **Präventionsansatz** mit einem integrierten Ansatz **flächen-deckend** im gesamten Land Nordrhein-Westfalen

… „*losgelöst von staatlichen Sonder-programmen*“ und in Kooperation mit der örtlichen Ebene **Umsetzung finden kann** (MKFFI 2017: 8).

AGENDA

1. **Empirische Befunde zu den Kommunalen Präventionsketten**
2. **Fazit und wohin kann es gehen**

Blick von Außen – die Expertinnen und Experten-Perspektive

PRÄVENTION: EIN NOTWENDIGER PARADIGMENWECHSEL UND BREIT AKZEPTIERT

Motivationen:
- Nicht letztes Land in Armutsstatistik sein
- Kommunale Steuerungshoheit zurück gewinnen
- Struktur- und Qualitätsentwicklung in den Kommunen voran treiben
- In Kommune rechen-schaftsfähig sein

Handlungsfelder:
- Typische Präventionsthemen: Ambulant statt stationär, Vom Kind aus denken, familiären Armutszyklus durchbrechen, gesund aufwachsen

„Kernanliegen: Beförderung des paradigmatischen Wandels weg von der Reparatur kaputter Biografien hin zu vorsorgender, primärer Unterstützung“
Experteninterview

Gestaltungsanspruch:
- Akteure aus der Versäulung holen, und zwar im Land und in den Kommunen
- Unterschiedliche Hilfesysteme mit eigenen Gesetzen, eigenen Institutionslogiken, eigenen Sprachen auf einen Fokus bringen

UNTERSTÜTZUNGSBEDARF DER KOMMUNEN (EXPERTEN-PERSPEKTIVE): INDIVIDUALISIERUNG IST NOTWENDIG

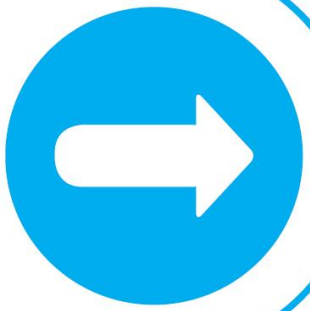
Bestätigung des Förderansatzes, ideelle Entwicklungs-impulse, finanziellen Anreiz und Fachberatung zu verbinden

- Intensive, **individualisierte** Unterstützung, die durch ISA/Lernumgebungen sehr gut bedient und von Kommunen angenommen wird;
- **Entwicklung der Verwaltungen:** es gab Gutachten, aber keine Prozessbegleitung, kommunale Verwaltung muss aufge-schlossen werden, ihre Kernfragen zu erkennen und zu behandeln
- **Externe Beratung** hilfreich: „Prophet im eigenen Land zählt nicht viel. Wenn Berater kommt, der das Gleiche sagt wie interner Experte, hört OB zu".
- **Netzwerkkoordination:** eine der wichtigsten Gelingens-bedingungen: „Wo die gut ist, gelingt wenig umständliche Abstimmung in Kommunen und Einbindung relevanter Akteure"
- Unterstützung der **Regelstrukturen**: „Pädagogische Begleitung und persönliche Ansprechpartner sind in belasteten Stadtteilen dringend notwendig, es fehlen Lehrer, Sozialarbeiter, Koordinatoren an den Schulen und im Gesundheitsbereich"

VERANTWORTUNG UND UNTERSTÜTZUNGSMÖGLICHKEITEN DES LANDES NRW BEIM THEMA PRÄVENTION (EXPERTEN)

*„…mehr Verbindlichkeit in der Präventionsarbeit. Was durch das Programm in den Kommunen entstanden ist, ist noch **zu wackelig**: Prävention muss **aus** der **Ecke der freiwilligen Leistungen herausgeholt** werden (Koordination, Sachmittel, Austausch zwischen den Kommunen/Anregungen von außen). Erfolgreiche Maßnahmen müssen in Regelversorgung übergehen. In den Kommunen werden **zu viele Ressourcen durch Projektanträge**, neues Personal etc. gebunden."*

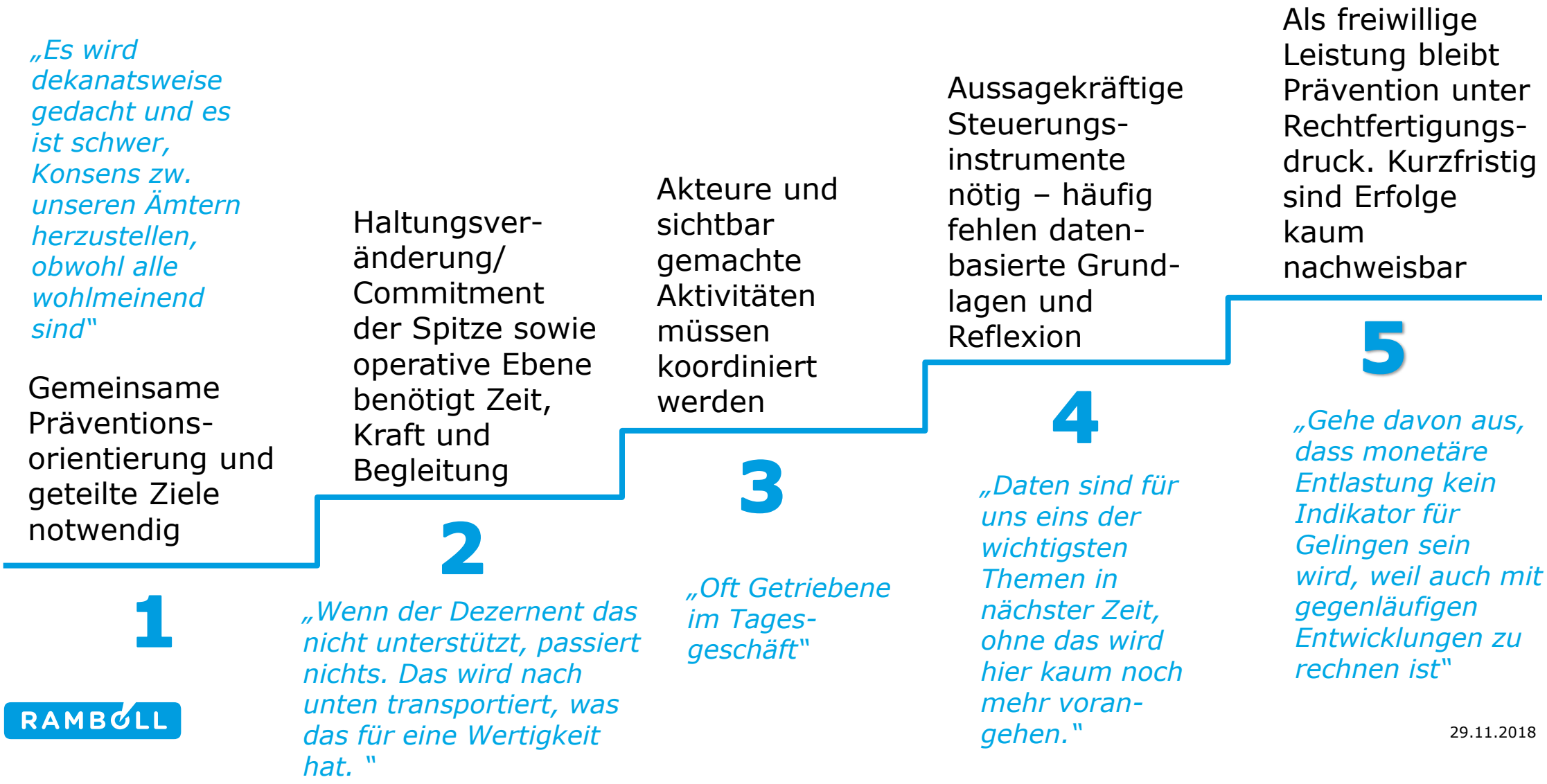
*„…eine **Koordinierungsstelle** in der Kommune, weg von der Projektitis, hin zu **nachhaltiger Strukturförderung**, das ist eine Daueraufgabe, da kommt ja immer wieder was Neues, am besten über ein **Landespräventionsgesetz**".*



Kommunen verlässlich und niedrigschwellig bei Präventions-arbeit unterstützen.

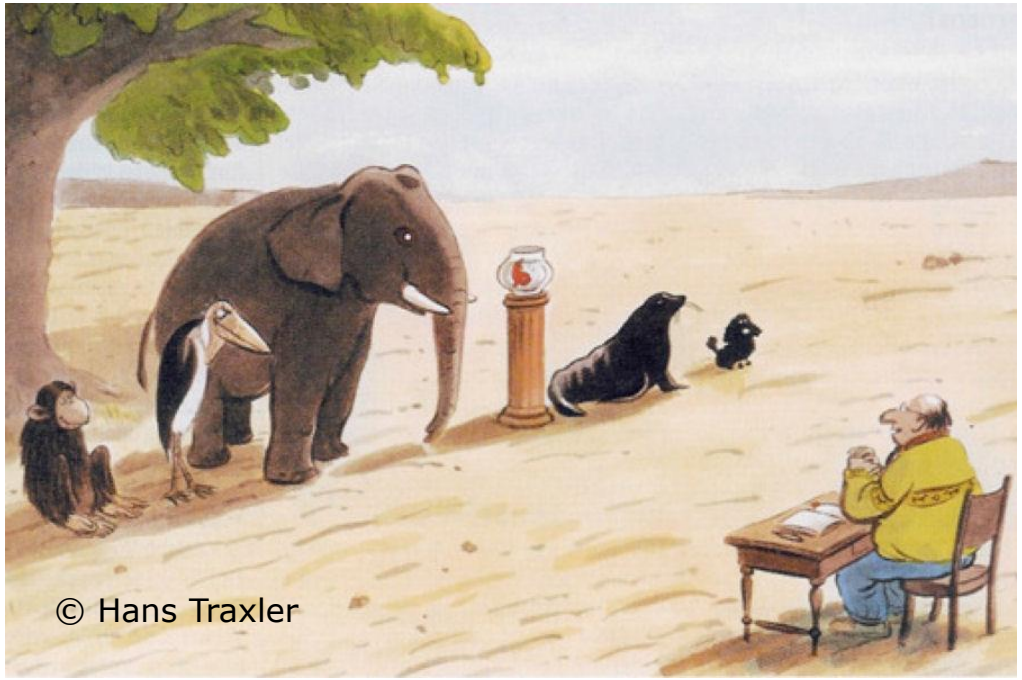
Blick von Innen – die kommunale Perspektive

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE PRÄVENTIONSARBEIT



RAMBØLL

UNTERSTÜTZUNGSBEDARF DER KOMMUNEN (FALLSTUDIEN): UNGLEICHES UNGLEICH FÖRDERN

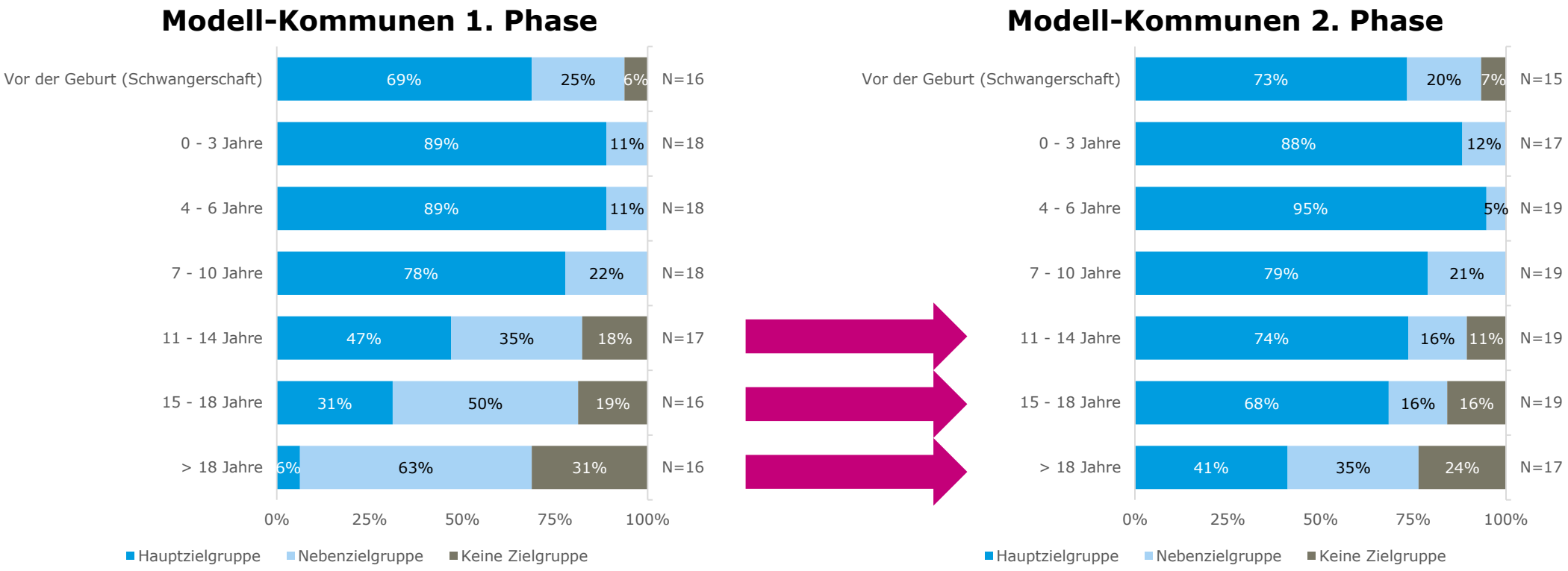


1 *„Die Zufinanzierung für die Koordinierung ist für uns symbolisch und für die Stelle egal. Viel wichtiger sind die Begleitung und der interkommunale Austausch."*

2 *„Bei uns gibt es kein Zurück von der Investition in freiwillige Leistungen, dabei werden auch unkonventionelle Wege gegangen. Jeder Cent ist wertvoll. Aber: es braucht immer wieder Mittel, um direkt in Einrichtungen, Familien oder bei Netzwerkpartnern Aufwandsentschädigungen o.ä. zu bezahlen, dazu werden Fördermittel benötigt."*

Was wir darüber hinaus vorgefunden haben…

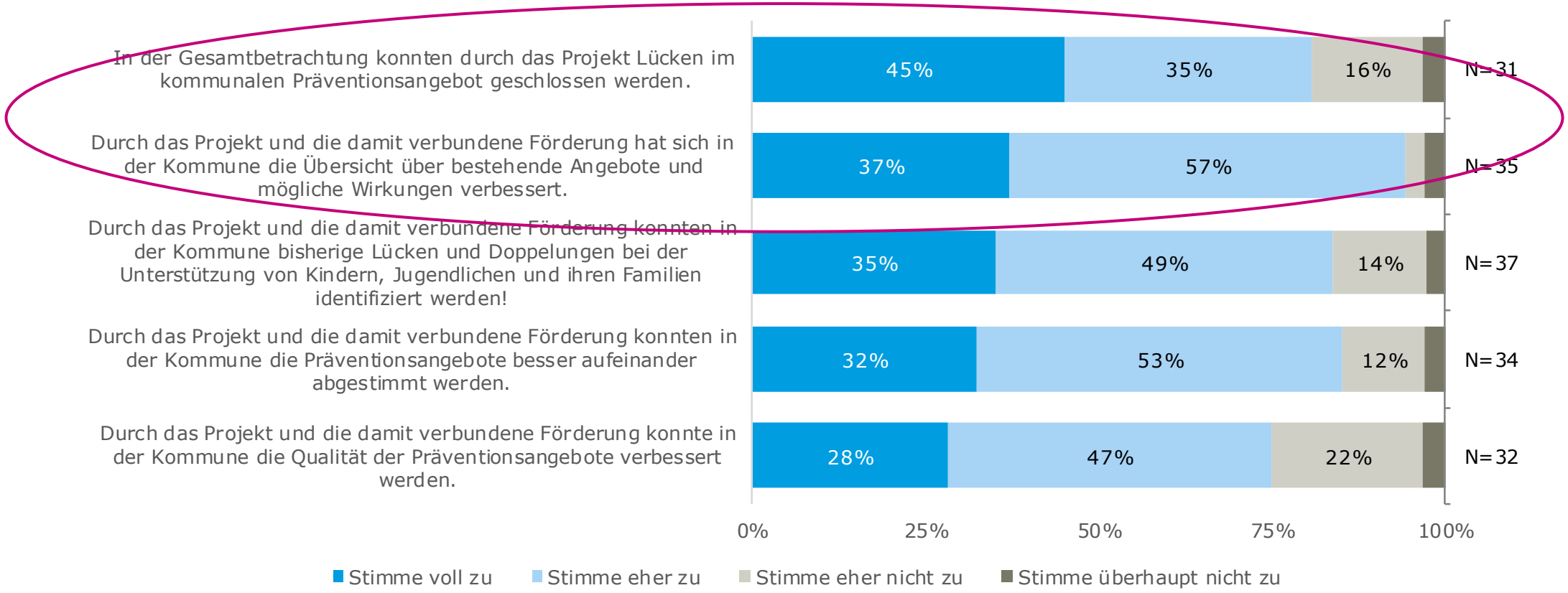
KLARE TENDENZ BEZÜGLICH DER ZIELGRUPPEN: DIE PRÄVENTIONSKETTEN SIND LÄNGER GEWORDEN



Während sich die Kommunen in der ersten Phase vor allem auf die jüngere Altersgruppe von vor der Geburt bis zehn Jahren konzentrieren, rücken für die Modellkommunen der zweiten Phase auch ältere Kinder und Jugendliche in den Fokus.

VERBESSERUNG DER ABSTIMMUNG VON PRÄVENTIONS-ANGEBOTEN UND SCHLIEßEN VON ANGEBOTSLÜCKEN

Abbildung: „Wie schätzen Sie die bisherigen Wirkungen des Landesprojekts in Ihrer Kommune ein?“



HOHE RELEVANZ DER KOOPERATION MIT GESUNDHEITSSYSTEM UND SCHULEN

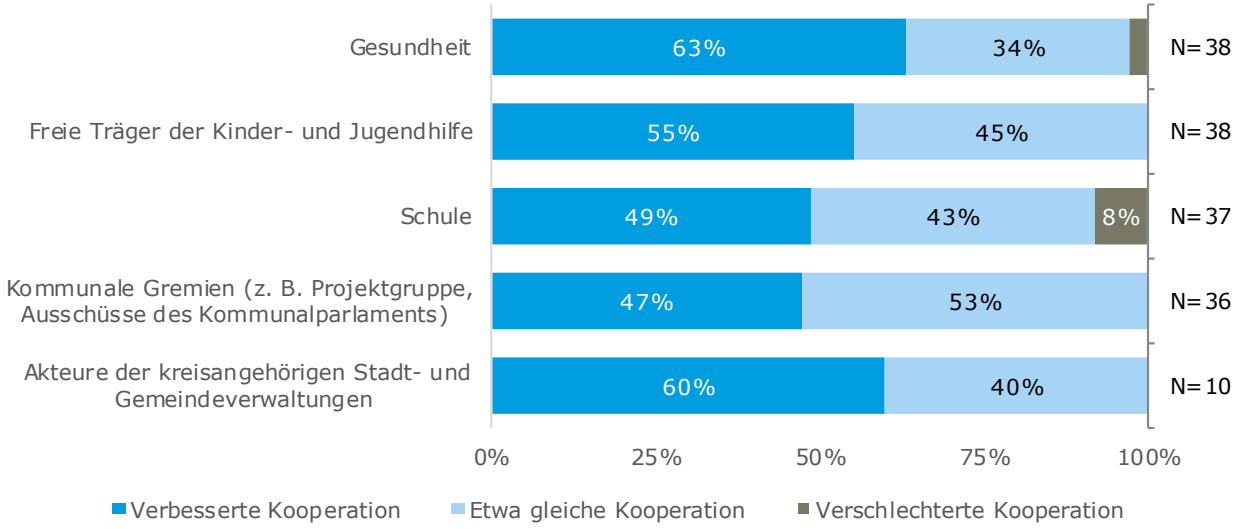


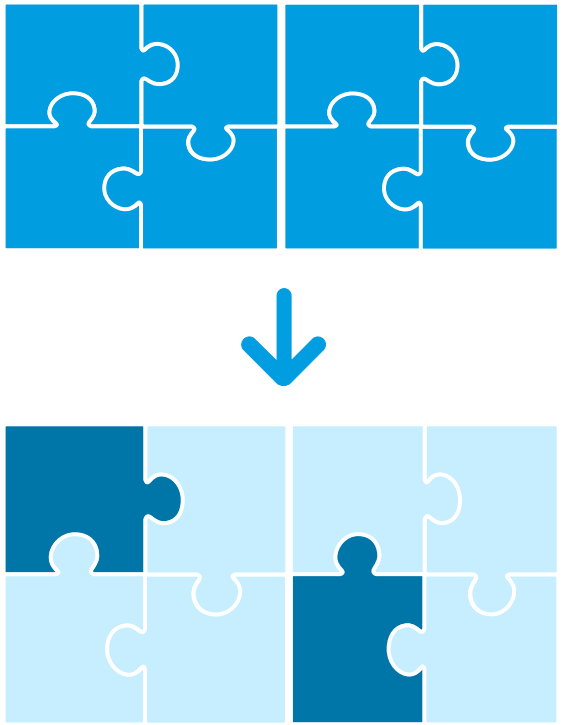
Abbildung: „Wie hat sich im bisherigen Projektverlauf die Kooperation der kommunalen Koordinierungsstelle mit den folgenden Akteuren verändert?“ (TOP 5)

Unterstützungsbedarf: Hohe Relevanz und zugleich **besondere** Herausforderungen, den Gesundheitsbereich und Schulen einzubinden

- **hohe Relevanz** weil über beide Systeme potenziell alle Familien erreicht werden (können).
- **starke Hemmnisse** durch Hierarchien, unterschiedliche Sprachen, unterschiedliche Präventionsansätze, unabgestimmte Förderlinien)

HERAUSFORDERUNGEN FÜR EINE KONSEQUENTE SOZIALRAUMORIENTIERUNG

- Modellkommunen der zweiten Förderphase legen ihren **Fokus eher auf Aktivitäten in den Sozialräumen als auf flächendeckende Aktivitäten**
- Eine deutliche **Sozialraumorientierung findet sich vor allem in großen Kommunen**, allerdings muss eine ganzheitliche Strategie zunächst geklärt sein und es wird entsprechende **Datengrundlage benötigt**
- **Herausforderungen** bestehen bei dieser **sozialräumlichen Aufbereitung von Daten** bzw. dem **Aufbau sozialräumlicher Monitoringsysteme,** die spezifische, nicht in allen Kommunen vorhandene Kompetenzen bedürfen.
- Einzelne sehr gute Beispiele der datengestützten Steuerung bestehen (**nutzbare gute Praxis**).



KOMBINATION AUS TOP DOWN UND BOTTOM UP IST DIE BASIS DES ERFOLGS

Kommunen der ersten Phase kritisieren fehlende Top Down Umsetzung:

„Es gab schon viele Impulse, aber die waren häufig noch nicht verbindlich genug. […] Solche Prozesse sind häufig nicht Bottom-Up, sondern Top-Down, die Stakeholder müssen sich hier engagieren und zustimmen und treiben."

Kommunen der zweiten Phase loben die gute Top Down Umsetzung :

„Neu ist durch die kommunalen Präventionsketten: das Thema wird von der Verwaltungsspitze getragen – durch den Planungsworkshop mit OB und allen Dezernenten und Politik."

Aber auch:

- „Nicht nur Top-Down, sondern auch einen systemischen Beteiligungsansatz, das ist ganz neu für die Kommunen." (Experte)
- „Bei uns ist es eine Mischung aus beidem, vor allem Bottom up und da wo es nötig ist mit Legitimation von oben, im Sinne von Top down." (Kommune)



ORGANISATORISCHE VERORTUNG DER KOORDINIERUNGSSTELLE – STAB UND LINIE

Koordination in Linie

Häufigste Organisationsform

Vorteile:
- Einbindung in reguläre Verwaltungsabläufe
- Nähe zu weiteren Mitarbeitenden (Team) und zu Trägern

Benötigt: Unterstützung bzw. Rückendeckung durch Leitungsebene

Spannende Mischformen:

Koordinationsstelle in Linie mit Projekt-verfügung

Stabstelle beim OB mit fachlicher Verantwortung in der Abteilung Jugend

Koordination als Stabstelle

Vergleichsweise selten, häufigste Ausprägungen:
- Volle Stelle (ausschließlich mit Aufbau der Präventionskette befasst)
- Bei Jugendhilfeplanung mit angesiedelt

Vorteile:
- Nähe zur Leitung
- Erleichtert Fachbereichs-übergreifende Arbeit

Es gibt nicht eine richtige Lösung, aber gute Beispiele dafür, kreativ mit fachlicher Einbindung und gleichzeitiger Verantwortungsübernahme umzugehen.

KOMMUNEN, GROßSTÄDTE UND LANDKREISE BERICHTEN ÜBER UNTERSCHIEDLICHE HERAUSFORDERUNGEN

- In Großstädten erschwert die dynamische Entwicklung der Bevölkerungsstruktur und der Zielgruppen die Bedarfsanalyse und die Entwicklung bedarfsorientierter Angebote.
- Die Anzahl der zu vernetzenden Akteure und somit der Koordinierungsaufwand steigt mit der Größe der Stadt.
- In Landkreisen erschweren beispielsweise Entfernungen die Zusammenfassung besonderer Förderzielgruppen oder die Ämterkooperation.

„Viele Akteure kennen sich kaum. Die weiten Wege der Kommunikation sprechen für sich." (Landkreis)

IN DEN KOMMUNEN WIRD DIE NACHHALTIGKEIT DER PROJEKTWIRKUNGEN POSITIV EINGESCHÄTZT

Nachhaltigkeit kann gewährleistet werden…

… wenn es eine **kommunale Koordinierungsstelle** gibt.

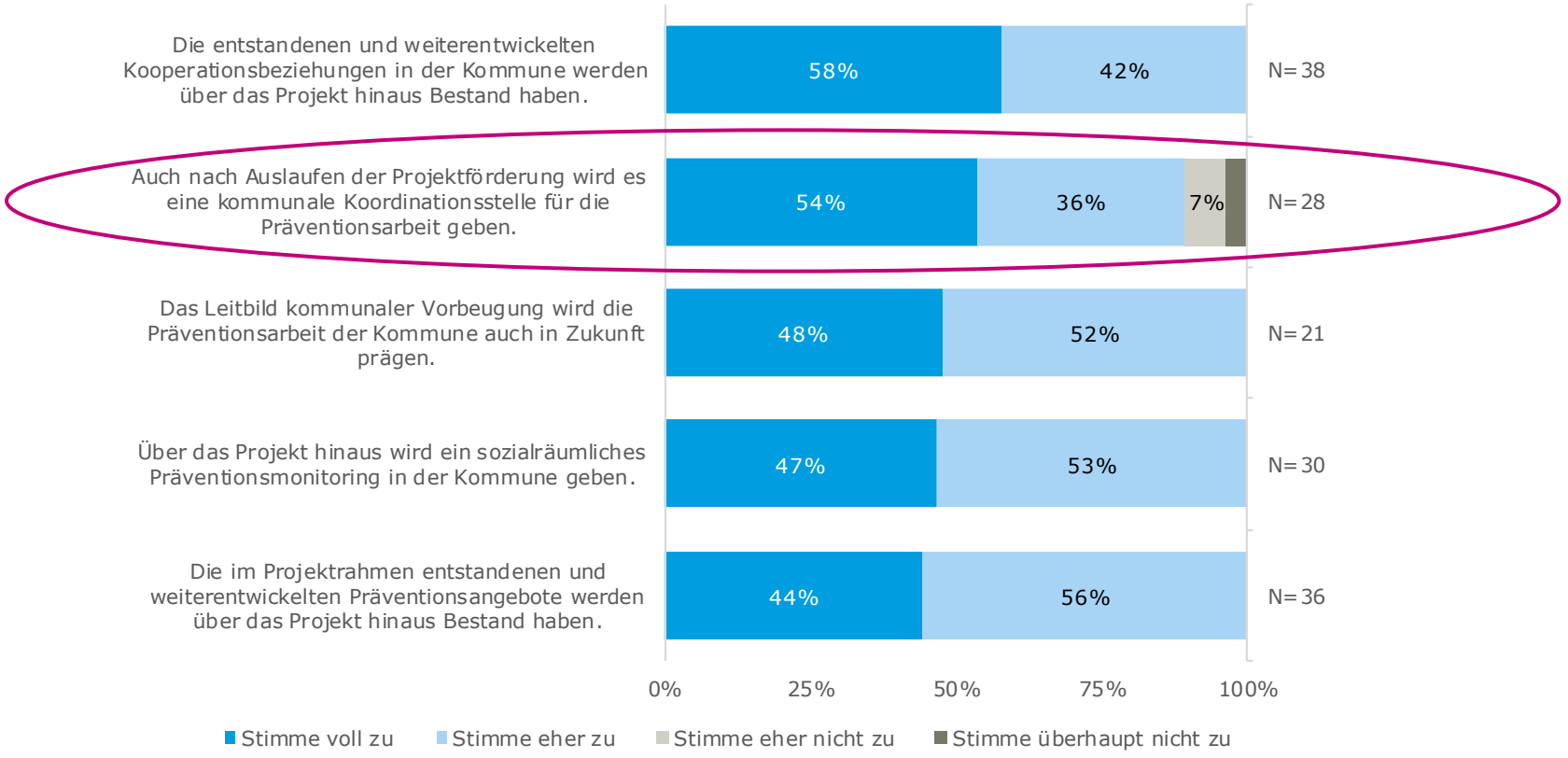
… wenn **strukturelle Ansätze** wie Kommunikations- und Kooperationsstrukturen innerhalb der kommunalen Verwaltung und über Bereiche/Ämter/Dezernate etc. hinweg institutionalisiert werden – z.B. durch Kooperationsvereinbarungen

… wenn **konkrete Projekt-Ideen/Maßnahmen,** die sich aus den kommunalen Präventionsketten entwickelt haben, langfristig angeboten/ verstetigt werden (z. B. weil für sie eine langfristige Finanzierung und Verankerung gesichert wird)

… wenn eine **starke Marke** (wie zuvor) KeKiZ dabei hilft, Aufmerksamkeit zu generieren und Unterstützung zu mobilisieren.

NACHHALTIGE WIRKUNGEN WERDEN ERWARTET … TROTZ HÄUFIG NOCH NICHT GEKLÄRTER WEITERFINANZIERUNG

Abbildung: „Wie schätzen Sie die Nachhaltigkeit der Ergebnisse des Landesprojekts in Ihrer Kommune ein?“



ERFOLGREICHE WEITERENTWICKLUNG DES FÖRDERANSATZES ZWISCHEN ERSTER UND ZWEITER PHASE:

Geforderte Einbindung der politischen Ebene in 2. Förderphase hat Erfolg und Nachhaltigkeit des Landesprojekts positiv beeinflusst → **Prävention wird zum verbindlichen Schwerpunkt**

Fokus der Modellkommunen: Aufbau bzw. die Weiterentwicklung von Netzwerken

Kritik an der Top Down Umsetzung:

„Es gab schon viele Impulse, aber die waren häufig noch nicht verbindlich genug. […] Solche Prozesse sind häufig nicht Bottom-Up, sondern Top-Down, die Stakeholder müssen sich hier engagieren und zustimmen und treiben."

Fokus der 2017 hinzugekommenen Kommunen: Strategische Ziele und Leitbildentwicklung

Lob für die Top Down Umsetzung:

„Nach dem Planungsworkshop war es sehr einfach Leute für die Steuerungsgruppe zu gewinnen."

„Es wird jetzt nicht mehr von unten nach oben getragen, sondern der Auftrag kommt von oben und wir unten erarbeiten die notwendigen Maßnahmen und Kooperationen und Netzwerke."

HANDLUNGSWISSEN DER LANDESKOORDINIERUNGSSTELLE MACHT DAS „MODELL“ DER KOMMUNALEN PRÄVENTIONSKETTEN IN ZUKUNFT NUTZBAR

1. Phase

Pilotphase mit der Möglichkeit von Versuch und Irrtum. Kontinuierliche Aufbereitung von Handlungswissen sowie Bilanzierung von Entwicklungen und Nachsteuerungsbedarfen.

2. Phase

„Modell“ der kommunalen Präventionsketten wird in handlungsleitendem Qualitätsrahmen aufbereitet und erweist sich als wertvolle Unterstützung in zweiter Förderphase.

Zukunft

Die erstellten Materialien stehen für den breiten Transfer der Erfahrungen bereit.

ENTWICKLUNGSFELD: SPIEGELUNG DER LEISTUNGSFÄHIGEN KOOPERATIONSSTRUKTUREN AUF LANDESEBENE



- Die leistungsfähigen Kooperationsstrukturen, die auf kommunaler Ebene entwickelt wurden, benötigen eine Spiegelung auf Landesebene
- Analoge Strukturen sind auf allen Ebenen nötig, um passende Rahmenbedingungen mit besserer Praxis koppeln zu können.

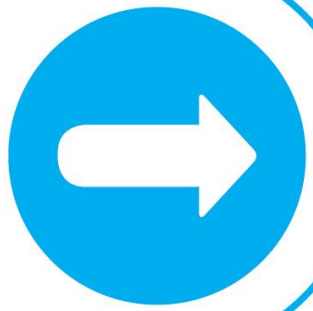
„Exzellente Politik in den Kommunen täuscht darüber hinweg, dass auf der Landesebene zu wenig koordiniert wurde.“ (Experteninterview)

Präventions-ketten als Dach?

FÖRDERLANDSCHAFT FÜR KOMMUNALE PRÄVENTIONS-ARBEIT IST VIELFÄLTIG UND BISHER ZU UNABGESTIMMT

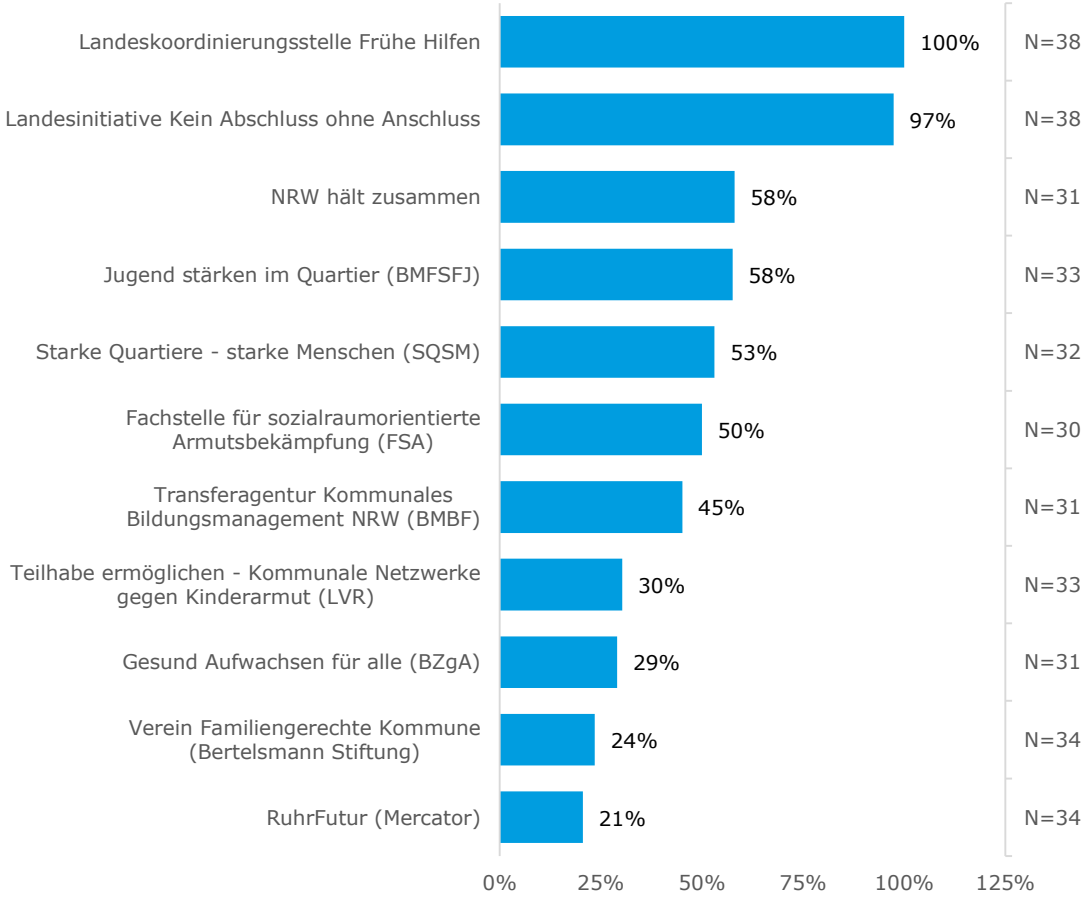
Kommune: *„…Die einzelnen Ministerien, jeder für sich, legen Förderprojekte auf, die auch in Konkurrenz stehen. Man weiß von den anderen Ministerien nicht, was es genau gibt. Beispiel vom Kind aus gedacht: Die Rückstellung vom Schulbesuch ist ja wieder möglich. Das hat das eine Ministerium gerade entschieden; die anderen wissen davon noch nichts. Das Kind sitzt so mit 6 vielleicht auf der Straße, wenn es schlecht läuft. Außer der Kita-Bereich fühlt sich wieder verantwortlich, weil die sich denken so kann es ja nicht sein.“*

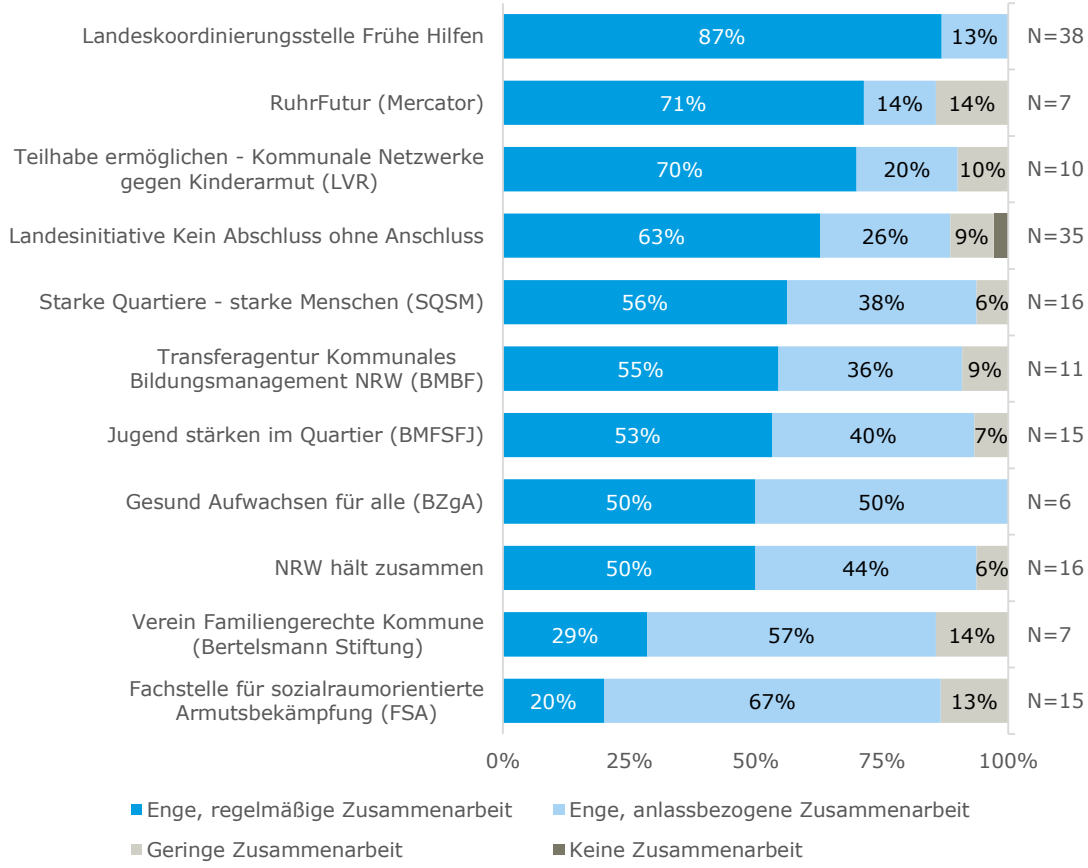
Experte: *„Manchmal will man fragen, wann denn endlich eine Koordinierungsstelle kommt, die die ganzen Koordinierungsstellen koordiniert …“*



- **Komplexe Förder-landschaft mit Überschneidungen und ungenutzten Chancen**
- **Alle Modell-kommunen sind an anderen Projekten/ Programmen beteiligt**

FAST ALLE KOMMUNEN SIND AN FRÜHEN HILFEN UND DER INITIATIVE KEIN ABSCHLUSS OHNE ANSCHLUSS BETEILIGT





An welchen der folgenden, ausgewählten Programme, Angebote und Strukturen ist Ihre Kommune beteiligt?

Wie war die Beteiligung an den jeweiligen Förderprogrammen, Unterstützungsangeboten und Umsetzungsstrukturen gestaltet?

EINFLUSS BZW. VERZAHNUNG MIT ANDEREN PROGRAMMEN

Programme mit Relevanz für die Präventionsketten:

- Bei den Frühen Hilfen und der Initiative „Kein Abschluss ohne Anschluss“ bieten sich systematische Verknüpfungen an.
- Es gibt weitere Programme/Projekte, mit denen organisierter Wissenstransfer (auch) auf Landesebene sinnvoll wäre (in beteiligten Kommunen erfolgt er).

Bundesinitiative Frühe Hilfen

Kommune: *„Man wollte von Anfang an auf Bestehendes aufbauen und Gutes bewahren. Daher hat man die bereits bestehenden und gut organisierten Frühen Hilfen dann auch in der neu gebildeten Arbeitsgruppe zusammengeführt und in die Präventionskette integriert.“*

Kein Abschluss ohne Anschluss

Kommune: *„KAoA“ konkurriert mit der kommunalen Präventionskette. Die Grundsatz ist gut, aber es wäre besser, wenn das Programm und der Schulbereich generell an den kommunalen Präventionsketten angebunden wäre. Für Kinder und Jugendliche wäre es sinnvoll die Programme würden zusammen laufen“.*

RuhrFutur

Experte: *”KeKiz/KPK war eher da als RuhrFutur. Kooperation zwischen beiden wäre gut: Stärke von KPK ist die Einbindung der Frühen Hilfen, RuhrFutur ist stark in Schulkooperation.“*

BILDEN DIE KOMMUNALEN PRÄVENTIONSKETTEN DAS DACH, UNTER DEM SICH WEITERE PROGRAMME EINORDNEN KÖNNEN?



Kommune

„Mit den Partnern gucken, ob es noch Lücken gibt, es gibt viele Angebote, viele Dienste, viel Unterstützung an verschiedenen Stellen, aber wo hakt es? Das genau sehen wir als Auftrag dieses Programms. Die Teilnahme an anderen Programmen hindert nicht, weil dieses hier ist übergeordnet.“

RAMBØLL

AGENDA

1. Empirische Befunde zu den Kommunalen Präventionsketten
2. **Fazit und wohin kann es gehen**

KOMMUNALE PRÄVENTIONSKETTEN – GEEIGNETER ANSATZ!

- „Die kommunalen Präventionsketten stellen sich als geeigneter Ansatz heraus, um eine integrierte Planung und Umsetzung in Kommunen zu gestalten: ‚Es gibt die Pflicht, an Ketten zu arbeiten, und trotzdem wird es Familien geben, die nicht oder nicht rechtzeitig erreicht werden' (Kommune).
- „Durch die Landeskoordinierungsstelle und die Begleitforschung wurden programmbegleitend Materialien entwickelt, die dazu relevantes Handlungswissen sowie Gelingensbedingungen bündeln. Sie beschreiben somit das Modell und besitzen das Potenzial zum Transfer."

(Ramboll: Evaluation des Modellprojekts Kommunale Präventionsketten. Abschlussbericht. Berlin 2018, S. 79)

FÖRDERIMPULS IST WIRTSCHAFTLICH UND WIRKSAM - OPTIMIERUNG DER STEUERUNG VON ARMUTSPRÄVENTION

Bereits bestehende Strukturen wurden **mit „neuem Leben" gefüllt**

„Das Programm hat geholfen, die **Netzwerkstrukturen** in den Stadtbezirksteams zu **erneuern**."

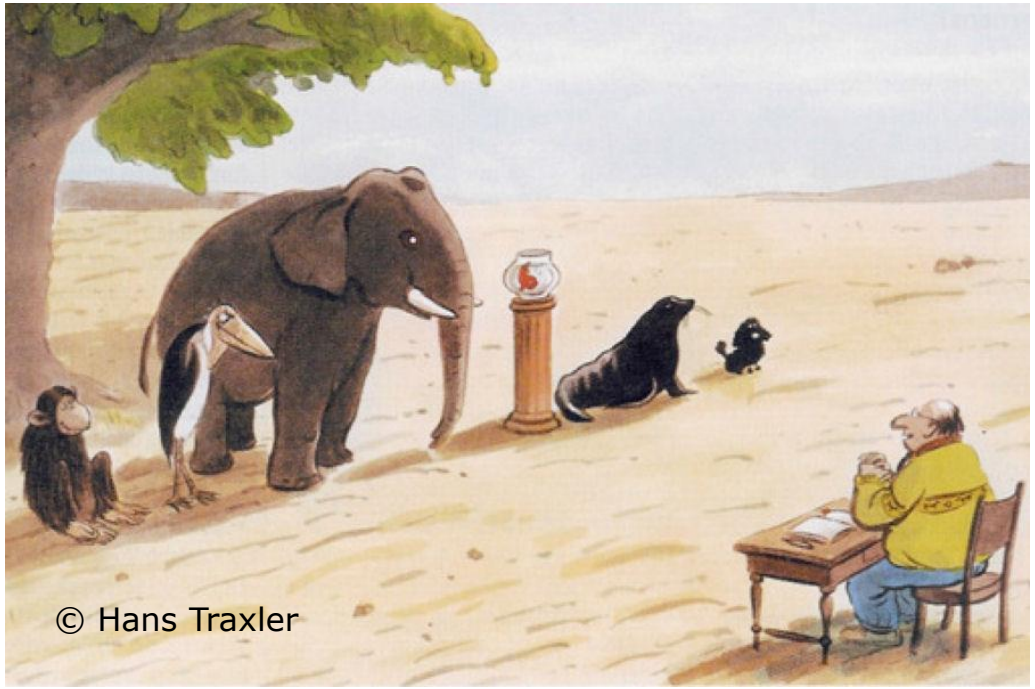
Besser abgestimmte Bedarfsanalyse und schrittweiser **Lückenschluss**. Präventionsketten im Sozialraum dienen als **Experimentierfeld** für neue, teilweise innovative Maßnahmen.

„Hier **testen wir im Kleinen**, was wie funktioniert. Danach weiten wir das Angebot aus."

Ressortübergreifende Zusammenarbeit wurde **intensiviert** und neue Akteure wurden eingebunden (Schule, Gesundheit + weitere)

„Ohne Kekiz hätte ich mich nicht getraut Schule einzubinden."

UNGLEICHES UNGLEICH BEHANDELN - AUF ZWEI EBENEN GÜLTIG



1 Grundintention im Kommunalen Handeln

2 Geeignet als Förderlogik des Landes:
Großstädte – Landkreise - Kommunen

UNTERSCHIEDLICHER ANSATZ, UNTERSCHIEDLICHE WIRKUNGEN - 1., 2. PHASE UND ROLLOUT

1. Phase

- Pilotphase
- Möglichkeit von Versuch und Irrtum hat das gemeinsame „Lernen" unterstützt
- Mischung aus Kommunen mit und ohne Präventions-konzepten
- Umfassende Werbung und Öffentlichkeit
- Viel Austausch und individuelle Unter-stützung durch LKS

2. Phase

- Formalisierte Standards durch den Qualitätsrahmen
- Höhere politische Einbindung und Akzeptanz durch Leitbildprozess/ Planungsworkshop
- Kommunen/Kreise mit Präventionskonzepten
- weniger Flexibilität bei besonderen Ausgangsbedingungen
- Individuelles Coaching durch die LKS

Rollout

- Qualitätsrahmen sollte weiterhin genutzt werden
- Individuelles "Lernen" weiterhin ermöglichen
- Berücksichtigung der kommunalen Bedingungen vor Ort
- Markenbildung wieder aufnehmen
- Kombination aus Coaching und interkommunalem Mentoring

FLÄCHENDECKENDE PRÄVENTION: EMPFEHLUNG EINES INTEGRIERTEN PRÄVENTIONSANSATZES

- ✓ **Stärkung der Regelstrukturen**
- ✓ **Flächendeckendes Unterstützungsprogramm**
- ✓ **Optimierung der Kooperation von Landesministerien**
- ✓ **Landespräventionsgesetz**

(Ramboll: Evaluation des Modellprojekts Kommunale Präventionsketten. Abschlussbericht. Berlin 2018, S. 81)

VIELEN DANK AN SIE ALLE FÜR IHRE MITARBEIT

KONTAKT

Dr. Anja Durdel
Business Managerin

Ramboll Management Consulting GmbH
Saarbrücker Straße 20/21

T 030 30 20 20 - 208
M 0151 580 15 - 208
anja.durdel@ramboll.com