

BESCHREIBUNG DES MODELLS „KOMMUNALE PRÄVENTIONSKETTEN“ ZUR INFORMATION DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE

I. Ausgangslage und Herausforderung

Die Landesregierung hat sich vorgenommen, den Grundsatz, „Vorsorge ist besser als Nachsorge“ zum Leitmotiv ihres Handelns in den Bereichen Bildung, Jugend, Familie, Gesundheit, Sicherheit und Arbeitsförderung etc. zu machen. Dieser Ansatz einer präventiven Politikausrichtung ist eine Querschnittsaufgabe für alle einschlägigen Ressorts und wird in vielfältigen Programmen und Maßnahmen des Landes NRW bereits umgesetzt. Richtigkeit und Effizienz dieses Ansatzes sind mittlerweile in zahlreichen Studien empirisch belegt. Unstreitig ist inzwischen auch, dass auch aus ökonomischer Sicht eine möglichst frühe Förderung trotz der damit zunächst oft verbundenen zusätzlichen Ausgaben sinnvoll und wirtschaftlich ist. Ausgaben sind in diesem Zusammenhang nicht als Kosten zu betrachten, sondern als Investition in das Humanvermögen zu begreifen, die sich – langfristig gesehen – sowohl für den Einzelnen als auch die Gesellschaft auszahlen.

Um diese Effekte systematisch zu aktivieren und langfristig zu sichern ist eine konsequente Orientierung am Lebensweg des jungen Menschen entlang notwendig. Ziel des Modells „Kommunale Präventionsketten“ der Landesregierung ist es daher, die Angebote vor Ort in ein System miteinander verzahnter Module einzubringen, um so auf dem gesamten Lebensweg, beginnend vor der Geburt bis zum Übergang in das Erwerbsleben, das Kind bzw. den Jugendlichen im Blick zu behalten und ihm rechtzeitig die notwendige Unterstützung zuteil werden zu lassen. Die Kette soll modular entlang der einzelnen Lebensphase gegliedert werden und dabei insbesondere den erhöhten Kooperations- und Steuerungsbedarf zwischen den verschiedenen Akteuren und Trägern berücksichtigen.

Modul 1: 0 - 6 Jahre Frühe Hilfen, U 3, Ü 3 usw.

Modul 2: 6 - 10 Jahre Grundschule, Freizeit

Modul 3: 10 - 16 Jahre weiterführende Schulen, Übergang Beruf, Freizeit

Modul 4: 16 - 21 Jahre weiterführende Schulen, Übergang Beruf, Freizeit

Dabei ist in erster Linie die Perspektive des kindlichen Lebensweges und nicht die Sicht von Fachzuständigkeiten oder sonstiger institutionellen Strukturen in den Blick zu nehmen. Die Präventionskette soll sich als lokale Vorbeugungsstrategie unter Berücksichtigung der jeweiligen kommunalen Gegebenheiten entwickeln (kommunalspezifische Präventionskette).

Bisher fehlt es vielerorts auf kommunaler Ebene noch an einer systematischen Abfolge und einer ausreichenden Verzahnung der Bausteine – insbesondere bei den Übergängen. Zu den u. a. auch gesetzlich induzierten Fehlsteuerungen in den Kommunen gehört es zudem, dass oftmals gerade vorbeugende Maßnahmen als freiwillige Maßnahmen eher zur Disposition gestellt werden als die gesetzlich verpflichtigen Maßnahmen im kostenintensiven, intervenierenden Bereich. Vor allem bei prekärer kommunaler Haushaltslage – und damit in der überwiegenden Anzahl der Kommunen – kommt es hierdurch zur nachrangigen Behandlung präventiver, niedrigschwelliger Angebote gegenüber den Pflichtaufgaben in der Kinder- und Jugendhilfe. Bei der Durchführung des Modellvorhabens ist eine Kooperation der Landesregierung Nordrhein-Westfalen mit der Bertelsmann Stiftung beabsichtigt. Diese stellt neben finanziellen Ressourcen auch ihre Erfahrung insbesondere in den Bereichen Evaluation, Kommunikation und Transfer zur Verfügung.

II. Das Modell „Kommunale Präventionsketten“

Gemeinsam mit den Akteuren vor Ort soll in noch auszuwählenden 10-15 Kommunen des Landes eine systematische Kooperation zwischen den Bereichen Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, dem Gesundheitswesen, Schule und Bildungswesen allgemein, Kultur-, Sport- und sonstige Freizeitangeboten, Ausbildungswesen und Arbeitsverwaltung, Polizei und Gerichtsbarkeit aufgebaut werden. Ziel des Modellvorhabens „Kommunale Präventionsketten“ ist, laufende und zukünftige Maßnahmen sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene besser aufeinander abzustimmen, auf ihre vorbeugende Wirkung zu prüfen und ggf. zu optimieren, um den Menschen wirksamer als bisher Unterstützung anbieten zu können und den Ressourceneinsatz zu optimieren.

Sowohl national wie international gibt es zahlreiche Beispiele erfolgreicher präventiver Politikansätze, deren Wirksamkeit bereits evaluiert wurde. Zur Nutzbarmachung dieser Erfahrungen für alle Akteure im Feld der Prävention in Nordrhein-Westfalen

werden aktuelle Studien ausgewertet, gute Beispiele recherchiert und für ihre Umsetzung vor Ort aufbereitet.

Hierauf aufbauend umfasst die Initiative in ihrer Laufzeit vom Jahr 2012 bis 2020 die Handlungsebenen

1. Entwicklung und Aufbau kommunalspezifischer Präventionsketten
2. Wissenstransfer
3. Evaluation
 - a) fachlich
 - b) finanzwirtschaftlich.

1. Entwicklung und Aufbau kommunalspezifischer Präventionsketten

Kommunen spielen beim Thema Prävention eine Schlüsselrolle. Sie übernehmen wesentliche Aufgaben im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe und sie gestalten die Rahmenbedingungen für den Alltag von Familien und Kindern – u.a. durch Wohnsition, Infrastruktur, soziale Leistungen. Das Modell setzt daher auf die Entwicklung kommunalspezifischer Präventionsketten, die während der Entstehung begleitet werden durch Beratung, Vernetzung und Evaluierung. Auf örtlicher Ebene sollen keine neuen Programme oder Maßnahmen aufgelegt werden, sondern vielmehr die bestehenden Kooperations- Förder- und Interventionsstrukturen neu ausgerichtet und optimiert werden. Zentrale Gesichtspunkte sind die Sicherstellung der Kommunikation zwischen allen Projektpartnern, die Zusammenführung und Weiterentwicklung von Ergebnissen aus Arbeitsgruppen, die Bereitstellung von Arbeitshilfen für die Festlegung verbindlicher Kooperationsstrukturen sowie die begleitende Öffentlichkeitsarbeit. Diese Aspekte können erfahrungsgemäß häufig nicht realisiert werden und erfordern eine Koordination oberhalb der jeweiligen Programm-/Maßnahmeebene – sie bilden zugleich jedoch eine wichtige Voraussetzung und sind im Gesamtvorhaben der „Kommunalen Präventionsketten“ der Schlüssel zum Erfolg. Zur Durchführung der Initiative sollen 10-15 Kommunen gewonnen werden. Voraussetzung zur Teilnahme ist die (durch Beschluss des Rates dokumentierte) Bereitschaft, den Prozess zum Aufbau einer verzahnten Präventionskette einzuleiten bzw. diesen systematisch und eingebettet im Modellprojekt fortzusetzen. Weiterhin soll eine teilnehmende Kommune eine eigene Koordinierungsstelle einrichten, die sowohl vor Ort wie auch im Austausch des Gesamtprogramms die Kommunikation aller Akteure miteinander

sicher stellen muss. Mit Blick auf die im Verbund mit Netzwerkaufbau, Evaluation und Transfer deutlich erhöhten Anforderungen soll ein Zuschuss zu den erhöhten Aufwänden gewährt werden.

2. Wissenstransfer

Als integraler Bestandteil kommt dem kontinuierlichen Transfer der Erkenntnisse aus den Modellkommunen eine herausragende Bedeutung zu. Ziel des Modellvorhabens ist es, eine Wirkung über die teilnehmenden Kommunen hinaus zu erzielen und kommunale Präventionsketten in möglichst allen nordrhein-westfälischen Kommunen zu etablieren. Unter Einbeziehung der unterschiedlichen Akteure, Expertinnen und Meinungen sollen die gewonnenen Ergebnisse in die Fläche getragen werden. Wichtige Partner dieses Ergebnistransfers sind die kommunalen Spitzenverbände, Landesschaftsverbände, Wohlfahrtsverbände, Stiftungen sowie sonstige Träger, die bereits im Themenfeld Prävention aktiv sind.

3. Evaluation

In Deutschland hat bisher nur in sehr begrenztem Umfang Forschung zur Effektivität der sozial / bildungsorientierten Arbeit auf kommunaler Ebene aus Blickrichtung des Kindes stattgefunden. Informationen zur Effektivität des bisherigen Vorgehens stehen lediglich eingeschränkt zur Verfügung und die Evaluation derzeitiger Bemühungen zum Aufbau von Frühwarnsystemen und Frühen Hilfen wird erst in einigen Jahren zur Verfügung stehen. Ein Blick auf die internationale Forschung (bspw. USA/Kanada) zeigt allerdings, dass bedeutsame positive Ergebnisse tatsächlich erzielt werden können. Insbesondere gibt die internationale Forschung Hinweise darauf, dass die Effektivität der Hilfen im Kontext sozialer Arbeit unmittelbar mit dem Zeitpunkt der Intervention korreliert und die frühzeitige Prävention um ein vielfaches effektiver ist als jede andere später ansetzende Hilfeleistung. Bei der fachlichen Evaluation steht die Frage im Mittelpunkt, welche Wirkungen bei den Zielgruppen erzeugt werden konnten und inwieweit die Verzahnung der Module und die Optimierung der Schnittstellen die Effektivität der einzelnen Bausteine verbessern helfen können. Bei der finanzwirtschaftlichen Evaluation geht es um die Frage, welche Kosteneffekte entstehen und welche Aussagen sich in finanzieller Hinsicht daraus ableiten lassen. Dabei sollen möglichst nicht nur die kommunalen Finanzen, sondern

auch die Auswirkungen für Bund und Länder untersucht werden. Beide Evaluationen sollen eng ineinander greifen.

III. Kommunalen Mehrwert

Neben der Unterstützung bei der Anpassung und Fortentwicklung der eigenen örtlichen Struktur profitieren die teilnehmenden Kommunen durch die im Modellrahmen implementierte Evaluation und können so wichtige Rückschlüsse auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ihres Handelns ziehen. Durch die Mitarbeit im Netzwerk der Modellkommunen erhalten sie Zugang zum aktuellen Stand der Wissenschaft und profitieren von den Erfahrungen anderer Kommunen im Umgang mit Förderprogrammen des Landes und des Bundes wie auch nicht-staatlicher Einrichtungen. Der Zielrichtung des Modellrahmens folgend soll der Nachweis der Wirtschaftlichkeit vor sorgender Maßnahmen erbracht werden und solche Handlungsweisen dadurch auch für Kommunen in der Haushaltssicherung ermöglicht werden. Der erweiterte Konsolidierungszeitraum des geänderten § 76 GO NW gibt hierzu erstmals die Möglichkeit, auch solche Strategien zu berücksichtigen, deren Wirtschaftlichkeit sich im bisherigen, engeren Zeitrahmen, nicht darstellen ließ. Insgesamt sollen die Erfahrungen aus den Modellkommunen in einem breiten Transferprozess allen Kommunen in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellt und dadurch eine nachhaltige Veränderung örtlicher Strukturen und Finanzen im Sinne einer effektiven, vorbeugenden Politik ermöglicht werden.

IV. Teilnahmevoraussetzungen

Als Modellkommune kann jede Gemeinde an dem Modellrahmen partizipieren, die bereits über eine kommunalpolitische Gesamtstrategie zum Thema Prävention verfügt oder aber eine solche Gesamtstrategie beschließen und aufbauen möchte. Notwendige Voraussetzung ist die Bereitschaft, eine eigene dezernatsübergreifende Koordinierungsstelle einzurichten und die notwendigen Daten zur Evaluation zu erheben und bereit zu stellen. Erwartet werden darüber hinaus die Bereitschaft, die eigenen Strukturen zu reflektieren und im Sinne einer verzahnten Präventionskette anzupassen. Grundlage der Aufnahme in das „Modell Kommunale Präventionsketten“ ist darüber hinaus eine Selbstverpflichtung der Kommune durch einen entsprechenden Beschluss des Rates.