

# Was machen europäische Kommunen anders?

Neue Impulse für Kommunen in Deutschland



governance  
*international*<sup>®</sup>  
Achieving citizen outcomes

| BertelsmannStiftung



# Inhalt

|  |    |
|--|----|
| Vorwort  | 5  |
| Zeist (NL): Spardialog mit Bürgerinnen und Bürgern   | 6  |
| Utrecht (NL): Bewältigung der Haushaltsprobleme durch eine Verwaltungsmodernisierung                   | 12 |
| Landkreis Surrey (GB): Wirkungsorientierte Ausgabensteuerung und Leistungsbeschaffung mit Jugendlichen | 20 |
| Manchester (GB): Nachhaltige Hilfe bei Verhaltensänderungen durch „Armutsexperten“                     | 28 |





# Vorwort

Viele Kommunen in Deutschland stehen vor großen finanziellen Herausforderungen. Zu nennen ist hier beispielsweise die Bewältigung steigender Sozillasten oder der finanziellen Folgen des demographischen Wandels. Diese Herausforderungen sind jedoch nicht deutschlandspezifisch. Auch im europäischen Ausland stehen viele Kommunen vor ähnlichen Problemen und haben sehr unterschiedliche Konzepte entwickelt, damit umzugehen. Diese aus andersartigen Kontexten und Verwaltungskulturen heraus entstandenen Strategien eröffnen einen ganz neuen Blick auf die eigenen Handlungsoptionen. Um deutschen Kommunen neue Strategien zur Bewältigung wichtiger Herausforderungen zugänglich zu machen, hat die Bertelsmann Stiftung im Herbst 2014 Governance International beauftragt, innovative Beispiele guten kommunalen Finanzmanagements im europäischen Ausland zu recherchieren. Bei der Recherche wurde eine Vielzahl von Experten und Informationsquellen konsultiert, um eine möglichst große Bandbreite von innovativen Ansätzen zu erhalten. Aus den recherchierten „Good practices“ wurden vier Fallbeispiele ausgewählt und vertiefend analysiert, die besonders innovativ und spannend scheinen und in ihren Heimatländern für Furore gesorgt haben.

So gilt beispielsweise die hier abgebildete Fallstudie des Jugendamtes im Landkreis Surrey in Großbritannien mittlerweile als ein nationales Referenzmodell für die konsequente Umsetzung von Wirkungsorientierung und Koproduktion kommunaler Wirkungen mit Bürgerinnen und Bürgern in einem stark regulierten Bereich. Insbesondere gelang es dem Jugendamt binnen fünf Jahren trotz einer 25-prozentigen Budgetkürzung eine drastische Verbesserung der Wirkungsergebnisse zu erzielen.

Mit dieser Broschüre wollen wir die vier internationalen Beispiele guter Praxis in die Breite tragen, um auf diesem Wege das Reservoir möglicher Lösungsansätze für die kommunalen Akteure in Deutschland zu erweitern. Wir wünschen viele neue Erkenntnisse bei der Lektüre!

**Dr. Thorsten Hellmann**

Bertelsmann Stiftung

**Dr. Elke Löffler**

Governance International

# Zeist (NL): Spardialog mit Bürgerinnen und Bürgern



## Zusammenfassung

Diese Fallstudie beschreibt den innovativen sparpolitischen Ansatz des Spardialogs in der niederländischen Stadt Zeist. Ausgehend von der festen Überzeugung, dass Bürgerinnen und Bürger die Kraft, die Expertise und die Kreativität haben, um eine Haushaltslücke von sechs Millionen Euro mit konstruktiven Sparvorschlägen zu schließen, setzte 2012 ein intensiver dialogischer Beteiligungsprozess ein. Innerhalb von drei Monaten haben 200 Experten in acht Verwaltungsbereichen nach den besten Wegen gesucht, das kommunale Budget wieder in die Balance zu bringen. Dies führte im Ergebnis zu einem von breitem Konsens in der Politik und Stadtgesellschaft getragenen Haushaltskonsolidierungsplan, der im Rat von allen politischen Parteien akzeptiert wurde.

## Kontext, Auslöser der Krise und Ziele des Spardialogs

Die Stadt Zeist (60.000 Einwohner) ist eine mittelgroße Stadt mit historischem Zentrum, die in der Provinz Utrecht in der Mitte der Niederlande liegt. Zeist hat eine moderne Infrastruktur und direkte Verkehrsverbindungen zu großen Städten wie Utrecht, Amsterdam, Den Haag und Rotterdam. Aufgrund seiner günstigen Lage ist Zeist besonders prädestiniert als Wirtschaftsstandort im Service- und Gesundheitssektor.

Niederländische Kommunen agieren in einem demokratischen Mehrebenen- und Mehrparteiensystem. Zwischen 2010 und 2014 bestimmte eine Koalition von vier Parteien die Geschichte der Stadt Zeist: Sozialliberale (D66), Liberale (VVD), Sozialdemokraten (PvdA) und Grüne (GroenLinks). Jede Partei

bestimmte einen Beigeordneten, der kein Ratsmitglied war (dualistisches System). Diese Mehrheit repräsentierte etwa Zweidrittel des Rates.

Die Niederlande sind bekannt für ihr zentralisiertes Fiskalsystem. Nur über etwa acht Prozent des lokalen Budgets können die Kommunen autonom entscheiden. In den Niederlanden sind die Kommunen somit sehr stark von Transferzahlungen höherer staatlicher Ebenen abhängig. Sie haben nur wenige Möglichkeiten, ihre lokale Einnahmesituation zu verbessern. Gemeinden müssen einen ausgeglichenen Haushalt haben. Die Haushaltspläne werden von der Provinz überprüft.

Wie überall in den Niederlanden stand auch Zeist im Jahre 2010 vor großen Haushaltsproblemen. Schätzungen gingen davon aus, dass mehr als zehn Prozent des beeinflussbaren Budgets oder 6,2 Millionen Euro eingespart werden mussten, um den Haushaltsausgleich zu erzielen. Sowohl die Unsicherheit der Budgetentwicklung als auch die Größenordnung der Sparanstrengung waren Gegenstand der Koalitionsvereinbarung von 2010. Das Koalitionsprogramm bestimmte dann auch, die Bürgerinnen und Bürger in die Suche nach Lösungen für die Haushaltsprobleme der Stadt einzubeziehen:

*„Die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger stärkt Verbundenheit, partizipative Demokratie und das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft: Die Herausforderungen unserer Zeit sind zu schwierig, um allein von der Verwaltung gelöst werden zu können.“*

(Koalitionsprogramm „Dichterbij“ 2010: 12)

Ursprünglich bestand die Idee darin, „beratende Bürger“ mit Szenarien und Vorschlägen zu befassen, die von der Verwaltung



ausgearbeitet wurden. Der Verwaltungsvorstand entschied sich allerdings für einen anderen Weg, einen ziemlich radikalen. Weil Verwaltungsprobleme letzten Endes immer auch gesellschaftliche Probleme spiegeln, müssen Bürgerinnen und Bürger die Lösung selbst in die Hand nehmen.

## Projektverlauf: Beteiligte, Meilensteine und Prozessschritte

Der Beteiligungsprozess im Jahre 2011 wurde von fünf Prinzipien geleitet:

1. Derjenige, der ein Problem hat, hat in der Regel auch eine Vorstellung von der Lösung.
2. Alle Interessen müssen zusammengebracht werden; niemand wird ausgeschlossen.
3. Es gilt der Grundsatz: Zunächst verstehen, dann verstanden werden.
4. Es gibt eine 360-Grad-Sicht auf die Probleme.
5. Schließlich ist der Verwaltungoutput das Ergebnis unterschiedlicher Rollen und Handlungen.

Dabei können drei wesentliche Rollen unterschieden werden:

- **Experten:** Durch einen öffentlichen Aufruf in der örtlichen Presse und auf der Homepage der Stadt wurden alle, die sich für die Stadt interessieren und engagieren, eingeladen, am Dialog zu partizipieren. Daraufhin meldeten sich 200 „Experten“, sowohl „Professionelle“ als auch Bürgerinnen und Bürger sowie Vertreter gemeinnütziger Organisationen, die sich für bestimmte Themen interessierten. Basierend auf ihren

spezifischen Kenntnissen, Erfahrungen und Interessen wurden die Experten auf acht Kommissionen aufgeteilt, die den zu untersuchenden kommunalen Handlungsfeldern entsprachen (siehe unten). So wurden beispielsweise sowohl Sozialarbeiter als auch arbeitslose, alleinerziehende Mütter als Experten für das Thema „Pflege und Wohlfahrt“ angesehen. Im Ergebnis bestand jede Kommission somit aus „echten Themen-Experten“, die ein weites Spektrum an Erfahrungen und Interessen abdeckten.

- **Politiker:** Obwohl die Ratsmitglieder nicht in den Diskussionsprozess mit den Experten einbezogen wurden, hatten sie am Anfang und am Ende des Prozesses eine wichtige Rolle zu spielen. Im ersten Schritt setzten sie klare Rahmenbedingungen, welche kommunalen Themen angesprochen werden sollten und welche Einsparquoten erwartet wurden. Am Ende hatte der Rat die Aufgabe zu entscheiden, welche Vorschläge angenommen oder abgelehnt werden. Obwohl den Beigeordneten überwiegend eine Vermittlerrolle im Partizipationsprozess zukam, war es ihre Aufgabe, den Strategieplan für jede Kommission zu genehmigen („Grünbuch“). Des Weiteren machten die Beigeordneten zu jedem Vorschlag aus den Expertenkommissionen eine Empfehlung an den Rat.
- **Verwaltungsmitarbeiter:** Anstelle eines Projektteams wurden zwei Mitarbeiter je Expertenkommission verantwortlich gemacht (und entsprechend geschult) für die Steuerung des Prozesses und dafür, dass die Dinge vorangingen: ein „Chef de Dossier“ als führender Akteur und ein Assistent. Sie wurden für diese Rolle ausgewählt, weil sie Begeisterung und Kompetenz mitbrachten, und nicht aufgrund ihrer Stellung in der



Hierarchie. Ihre Rolle war streng auf die Prozesssteuerung ausgerichtet; die Inhalte waren den Experten vorbehalten.

200 Experten diskutierten in der Folgezeit acht strategische kommunale Themen in entsprechenden Kommissionen. Die Themen orientierten sich an Abschnitten des Haushaltsplanes; wie erwähnt, wurde jedem Thema ein Einsparziel zugeordnet.

**Tabelle 1: Acht Expertenkommissionen (und erwartete Einsparsummen)**

| Expertenkommission                         | Sparbeitrag (in 1.000 Euro) |
|--|-----------------------------|
| 1. Öffentliche Dienstleistungen            | 1.632 (25 %)                |
| 2. Grünflächen und öffentlicher Nahverkehr | 291 (6 %)                   |
| 3. Kultur und Tourismus                    | 598 (9 %)                   |
| 4. Bildung                                 | 666 (10 %)                  |
| 5. Sport und Erholung                      | 767 (12 %)                  |
| 6. Raumplanung                             | 840 (13 %)                  |
| 7. Öffentliche Sicherheit                  | 586 (9 %)                   |
| 8. Gesundheit und Wohlfahrt                | 846 (13 %)                  |
| 9. Verwaltung (keine Kommission)           | 156 (3 %)                   |
| <b>Summe</b>                               | <b>6.382 (100 %)</b>        |

Der Prozess begann jeweils mit einer Plenumsitzung, in der der Beteiligungsprozess umrissen wurde. Von da an trafen sich die Kommissionen sechsmal. Drei Meetings fanden bis zur Erstellung des Grünbuches,<sup>1</sup> drei bis zum Weißbuch statt. Alle Zusammenkünfte der Kommissionen fanden in den Abendstunden statt.

Die erste Phase war die „Grünbuch-Phase“, in der die Langzeitperspektive für ein bestimmtes Thema von den Experten ent-

wickelt wurde zusammen mit einer Beschreibung der angemessenen Leistungserbringung durch die Verwaltung für die Bürgerschaft. So enthielt beispielsweise das Grünbuch der Kommission für Sport und Erholung eine Darlegung der spezifischen Besonderheiten und Herausforderungen bei dieser kommunalen Aufgabe (Altersentwicklung der Gesellschaft, gesundheitliche Trends wie Übergewicht, Sparnotwendigkeit), aber auch gemeinsame Vorstellungen von der zukünftigen Aufgabenwahrnehmung im Sinne einer wünschenswerten Verwaltungsleistung.

Der Verwaltungsvorstand diskutierte in der Folge alle Grünbücher aus den Kommissionen. Nachdem diese gebilligt waren, begann in den Kommissionen in drei Sitzungen die Weißbuch-Phase. Entsprechend den in den Grünbüchern formulierten strategischen Zielen bestand für die Experten nun die Herausforderung in der Beantwortung von drei Fragen:

1. Welche konkreten Vorschläge können gemacht werden für eine bessere Leistungserbringung?
2. Wie können die gesetzten Budgetziele erreicht werden?
3. Wie können die Vorschläge entwickelt und verallgemeinert werden?

Außerdem konnte jede Kommission relevante Fragen oder Problembeschreibungen hinzufügen. So warf z. B. die Kommission für Bildung folgende Fragestellungen auf, um die Diskussion einzugrenzen: Wie können wir die Qualität der Bildung verbessern? Was bringt uns weiter und mit wem? Welche Reformbemühungen gibt es? Was sind mögliche Alternativen? Wer hat was zu tun? Am Ende wurden die Antworten selbstverständlich am verfügbaren finanziellen Kontext gespiegelt.

Schließlich formulierte jede Expertenkommission ein Weißbuch, das konkrete Einsparmaßnahmen enthielt, die sich an Folgendem orientierten: a) der strategischen Ausrichtung des Grünbu-

<sup>1</sup> Ein Grünbuch (der Europäischen Union) ist ein Farbbuch, das als Diskussionspapier zu einem bestimmten Thema erstellt wird mit dem Zweck, auf diesem politischen Gebiet eine öffentliche Diskussion herbeizuführen und grundlegende Ziele in Gang zu setzen. Der nächste Schritt ist ein Weißbuch, das offizielle Vorschläge zusammenfasst.





ches und b) dem Budgetrahmen, der am Beginn des Prozesses gesetzt worden war. Die Vorschläge aller Expertenkommissionen wurden in einem gemeinsamen Weißbuch zusammengefasst, das im Verwaltungsvorstand und im Rat diskutiert wurde.

## Rückblick: Schwierigkeiten und Erfolgsfaktoren

Im Rückblick können drei Hauptschwierigkeiten herausgestellt werden: Zunächst war es schwierig, junge Menschen für die Expertenarbeit in den Kommissionen zu gewinnen. Weil man der Überzeugung war, dass sie eine wichtige Rolle für die Nachhaltigkeit der entwickelten Vorschläge spielen, wurden große Anstrengungen unternommen, um Erwachsene und Schüler für den Prozess zu gewinnen. Zweitens entzündete sich Kritik der Experten an dem Zeitdruck, unter dem der Prozess von Februar bis November 2011 durchgeführt wurde. Deshalb konnten manche Ergebnisse nur als „momentan bestes Ergebnis“ angesehen werden. Man kann aber auch der Auffassung sein, dass Zeitdruck notwendig ist, um Diskussionen zu einem Ergebnis zu führen. Drittens haben einige Experten den Eindruck gehabt, dass die offene und ehrliche Haltung, die aus den Vorschlägen sprach, in der politischen Diskussion im Rat einer Veränderung unterlag. Dies passierte durch die „Übersetzung“ konkreter Vorschläge in den administrativen und politischen „Jargon“. Alles in allem aber wurden nahezu alle Vorschläge aus den Kommissionen ohne Korrektur vom Rat akzeptiert. Die zurückgewiesenen Vorschläge bewegten sich entweder nicht im vereinbarten Rahmen (z. B. „Wir kürzen keine sozialen Leistungen“) oder die finanziellen Ergebnisse waren unklar.

Blickt man auf die Erfolgsfaktoren, können zwei Aspekte hervorgehoben werden: Ohne die feste Überzeugung der lokalen Politiker, dass die Bürgerinnen und Bürger die Kraft, das Wis-

sen und die Kreativität haben, lokale Probleme zu lösen, wäre der Prozess zum Scheitern verurteilt gewesen. Oder wie der Bürgermeister sagte:

„Die Kraft der Gesellschaft liegt in den Menschen. Indem man ihnen Vertrauen schenkt und Nähe bietet, steigt die Kraft auf ein ultimatives Niveau.“

(Koois Janssen, Bürgermeister von Zeist)

Entscheidend waren die intrinsische Motivation der Politiker, die Herausforderungen durch die Bürgerinnen und Bürger meistern zu lassen, und die Bereitschaft der Verwaltungsmitarbeiter, auf den „Bürger von der Straße“ zu hören. Das Ausmaß dieses weitreichenden Paradigmenwechsels wird von einem Verwaltungsmitarbeiter in diesem Prozess klar formuliert:

„Und wenn ich den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr vertraue? Dann wird es für mich Zeit, den Job zu wechseln.“

Ein zweiter Erfolgsfaktor lag in der Flexibilität des Ansatzes. Abgesehen von einigen Leitlinien des Rates gab es weder eine Blaupause zur Erreichung der Beteiligungs- und Finanzziele noch eine Vorlage für den „roll-out“ der Idee. Oder wie es die Stadtdirektorin beschreibt:

„Die Welt ist viel zu kompliziert für eine ‚Blaupause‘. Abgesehen davon wollen wir Talente fördern und gebrauchen.“<sup>2</sup>

(Ineke Lissenberg, Stadtdirektorin der Stadt Zeist)

Entscheidend waren auch die Verwaltungsmitarbeiter, in deren Händen die Steuerung der Arbeit der Kommissionen lag. Sie waren aus Interesse an der Sache motiviert und glaubten, dass die Herausforderung gemeistert werden kann.

<sup>2</sup> Strategisches Dokument „Op weg naar verder“.

Der Prozess wurde von ihnen Schritt für Schritt gesteuert und dem Dialogfortschritt entsprechend angepasst. Eine Kommission, die extra für unvorhergesehene Entwicklungen eingesetzt war, musste tatsächlich während des gesamten Prozesses nicht einmal zusammenkommen.

## Ergebnisse und Evidenz

„Die Zeister Bürgerinnen und Bürger hatten eine enorm wichtige Rolle im Haushaltskonsolidierungsprozess ihrer Stadt, und die Gemeinschaft war sehr eng beteiligt.“

Der Spardialog in Zeist hat zwei überragende Ergebnisse erzielt: Zunächst einmal den Erfolg für den kommunalen Haushalt. Neun Monate nach dem Start des Projektes beschloss der Stadtrat über 200 Einsparvorschläge. Zweitens zeigt der Spardialog in Zeist, dass Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, Probleme bei den Kommunal финанzen selbst zu lösen. Die Lokalpolitiker wiederum sind überzeugt, dass es sich lohnt, Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen. Neue Netzwerke sind aus dem Prozess entstanden und das Band zwischen den Bürgern und der Stadt hat sich verstärkt.

Der Partizipationsprozess mit den Experten wurde in einem anspruchsvollen Zeitfenster durchgeführt. 80 Prozent der Experten blieben im gesamten Prozess aber von Anfang bis Ende dabei. Im Ergebnis wurde ein Weißbuch mit 217 Sparmaßnahmen in acht Expertenkommissionen formuliert. Einige dieser Maßnahmen waren weniger komplex, wie die Erhöhung der Schwimmbadgebühren oder die Kürzung der Subventionsbudgets für Kultur und Wohlfahrtsorganisationen. Andere hingegen waren komplexer und liefen auf organisationale Veränderungen hinaus, wie die grundlegende Reform der Bezuschussung der Sportvereine.

## Kosten und Einsparungen

Die vorgeschlagenen Maßnahmen summierten sich auf 7,6 Millionen Euro. Da die Deckungslücke lediglich 6,2 Millionen Euro betrug, wurde so dem Rat Gelegenheit zur eigenen politischen Prioritätensetzung gegeben. In der abschließenden Ratsdiskussion wurden 95 Prozent der Vorschläge akzeptiert; nur 15 Ratsmitglieder stimmten gegen die Sparmaßnahmen.

Die Kosten für den Beteiligungsprozess beliefen sich auf 100.000 Euro. Diese setzten sich aus den Personalkosten für das eingesetzte Verwaltungspersonal (16 Beamte) und den Kosten für die Versammlungsräume in verschiedenen Gebäuden in der Stadt zusammen. Die Experten bekamen keine Bezahlung. Die Kosten für den Spardialog in Zeist beliefen sich somit auf zwei Prozent des strukturellen Einsparbetrages.

## Welche Lehren sind aus dem Spardialog in Zeist zu ziehen?

Aus diesem „Good practice“-Beispiel können folgende Lehren gezogen werden:

1. Der Erfolg des Spardialogs in Zeist zeigt, dass Bürgermitwirkung einen Mehrwert hat, vor allem dann, wenn sie mit einer klaren Grundüberzeugung in die Stärke der Bürgerinnen und Bürger verbunden ist. Obwohl ein Dialog zeitrauend ist und daher nur selektiv eingesetzt werden sollte, zeigt das Beispiel Zeist, dass sich daraus ein akzeptiertes Prinzip entwickeln kann.
2. Indem an die Kraft, die Fähigkeiten und die Kreativität der Bürgerinnen und Bürger geglaubt wird, kann ein Dialog ein gutes Instrument sein, geeignete politische Alternativen zu

entwickeln, die über den Umfang eines Haushaltsproblems hinausgehen.

3. Wenn die kommunalen Verantwortlichen an die Kraft, die Expertise und die Kreativität „ihrer“ Bürgerinnen und Bürger glauben, ist ein Dialog ein gutes Instrument, um die Unterstützung für politische Alternativen zu vergrößern.

## Inwieweit ist der Ansatz auf deutsche Kommunen übertragbar?

Die Erfahrungen mit dem Instrument des sog. Bürgerhaushalts sind in Deutschland überwiegend nicht positiv. Zum einen erweist sich der Begriff als problematisch: Aufseiten der Bürgerinnen und Bürger werden falsche Erwartungen geweckt, dass sie quasi den kommunalen Haushalt bestimmen, während aufseiten der Räte Ängste geschürt werden, dass durch die Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern ihr „Königsrecht“, das Budgetrecht, bedroht wird. Zum anderen zeigen Evaluierungen, dass der vielen deutschen Bürgerhaushalten zugrunde liegende Generalansatz, „alle zu allen möglichen Themen“ zu befragen, nur wenig neue Erkenntnisse für Politik und Verwaltung erbringt<sup>3</sup> und insofern wenig zielführend ist. Hinzu kommt, dass Bürgerhaushaltsprojekte oftmals kaum strategisch ausgerichtet und stark von PR motiviert sind.

Die Erfahrungen der Stadt Zeist zeigen allerdings, dass ein strategisch verankertes Dialogverfahren neue Erkenntnisse für Rat und Verwaltung bringen kann, wenn diejenigen gezielt befragt werden, die zu dem Thema (Alltags-)Expertenwissen und unmittelbare Erfahrung als Nutzer der Dienstleistung einbringen können.

<sup>3</sup> Siehe z.B. Projektbericht „Wissenschaftliche Begleitung des Frankfurter Bürgerhaushalts 2013“, [www.fb03.uni-frankfurt.de/46461594/Buergerhaushalt-Frankfurt-Evaluationsbericht\\_Final.pdf](http://www.fb03.uni-frankfurt.de/46461594/Buergerhaushalt-Frankfurt-Evaluationsbericht_Final.pdf): S. 7.

nen. Aber auch die Verwaltungsmitarbeiter können durch das Wissen der Bürgerinnen und Bürger für ihre Praxis lernen. Sie wiederum können die „Zwänge“ und Verfahrenswege vermitteln, die die Bürgerinnen und Bürger in der Regel nicht kennen und die bedacht werden müssen. Wenn Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Erfahrungswissen einbezogen werden, führt dies zu verbesserten Wirkungen kommunalen Handelns; auch und gerade in Zeiten knapper Kassen.

## Weitergehende Informationen

Schepers, Arno und Leonoor van der Toorn. Lopen onder water. Dialogisch; belangrijke voeding voor verandering. Zeist: The Netherlands 2012 (auf Niederländisch).

### Kontakt

#### Arno Schepers

MitInhaber des Beratungsunternehmens Volutie (ehemaliger Leiter der Abteilung Strategische Steuerung, Stadt Zeist, und Mitglied des Steuerungskomitees im Rahmen des Spardialogs)

E-Mail: [info@volutie.nl](mailto:info@volutie.nl)

Telefon: 00316 2492 2691

#### Leonoor Brok

Referentin, Stadt Zeist und Mitinhaberin der Firma Volutie (Chef de Dossier im Steuerungskomitee im Rahmen des Spardialogs)

E-Mail: [l.brok@zeist.nl](mailto:l.brok@zeist.nl)



# Utrecht (NL): Bewältigung der Haushaltsprobleme durch eine Verwaltungsmodernisierung



**Gemeente Utrecht**

## Zusammenfassung

Diese Fallstudie beschreibt, wie die niederländische Stadt Utrecht ihre Haushaltskrise genutzt hat, um eine umfassende Verwaltungsmodernisierung durchzuführen. Unter Beteiligung von Verwaltungsmitarbeitern und Nutzung von „best practice“ in den Niederlanden wurde eine umfangreiche Überprüfung des städtischen Leistungsangebots durchgeführt, um einerseits ein Haushaltsdefizit von 55 Millionen Euro abzubauen und gleichzeitig die Leistung der Verwaltung zu verbessern. Obwohl der gesamte Prozess ein hohes politisches Gewicht hatte, kamen 32 Reformvorschläge zustande, die insgesamt 66 Millionen Euro Einsparungen für den Haushaltsplan erbrachten.

## Kontext, Auslöser der Krise und Ziele

Utrecht (330.000 Einwohner) ist die Hauptstadt und die bevölkerungsreichste Kommune in der niederländischen Provinz Utrecht. Sie liegt in der östlichen Ecke des Randstad-Ballungsgebietes und ist die viertgrößte Stadt der Niederlande.<sup>1</sup> Utrecht versteht sich selbst als Wissens- und Kulturstadt.

Niederländische Kommunen werden verwaltet durch ein Kabinett, in dem der Bürgermeister den Vorsitz hat und dem die vom Stadtrat gewählten Beigeordneten angehören. Sie sind nicht Mitglieder des Stadtrates (Doppelspitze). Diese Fallstudie beschreibt die Situation zwischen den Jahren 2010 und 2014, in denen eine Koalition aus Grünen (GroenLinks), Sozialdemokraten (PvdA) und Sozialliberalen (D66) regierte; die Koalition um-

fasste fast Zweidrittel der Ratssitze. Jede Koalitionspartei stellte zwei Beigeordnete.

Als die Koalition ihre Arbeit in Utrecht aufnahm, war sie konfrontiert mit zentral auferlegten Sparvorgaben. In dieser Situation entschied die Verwaltungsleitung, innerhalb von acht Jahren zehn Prozent des Budgets, in dem Ermessen besteht, zu kürzen.

„Mit diesem Programm verfolgen wir die Absicht, den Haushalt um 50 Millionen Euro innerhalb von acht Jahren zu kürzen, beginnend ab 2012.“

(Koalitionsprogramm „Green, Open, Social“ 2010: 4)<sup>2</sup>

Weil die Koalition bestrebt war, die Stadt und ihre Leistungen zu verbessern, und die Bürger nicht zusätzlich belastet werden sollten, musste ein anderer Weg zur Finanzierung des Haushalts gefunden werden.

Aufgrund des konjunkturellen Abschwungs in den Niederlanden, wurden auf nationaler Ebene Einsparmaßnahmen beschlossen die sich negativ auf die Kommunen auswirkten. Die anfängliche Kürzung um 50 Millionen Euro innerhalb von acht Jahren wurde in Utrecht daher mehrfach angepasst. Der Stadtrat in Utrecht beschloss eine Haushaltskürzung von 55 Millionen Euro pro Jahr, beginnend 2014.

<sup>1</sup> <http://en.wikipedia.org/wiki/Utrecht>. Die Randstad ist ein Ballungsgebiet im Westen der Niederlande und erstreckt sich über Teile der Provinzen Nordholland, Südholland, Flevoland und Utrecht.

<sup>2</sup> [https://www.utrecht.nl/images/Secretarie/Communicatie/benw/Bijlagenpb2010/Collegeprogramma\\_2010-2014\\_internetversie.pdf](https://www.utrecht.nl/images/Secretarie/Communicatie/benw/Bijlagenpb2010/Collegeprogramma_2010-2014_internetversie.pdf).



## Der Review-Prozess

Der Weg zur Überprüfung der Organisation und der Leistungen der Utrechter Verwaltung war sehr innovativ.<sup>3</sup> Es bestand von vornherein die Übereinkunft, dass der Review-Prozess objektiv und ohne politische Rücksichtnahmen erfolgen soll. Weil harte und einschneidende Entscheidungen zu erwarten waren, wurde eine Anzahl externer Berater rekrutiert, um die von den Beamten gebildeten Teams zu leiten und zu unterstützen. Jedem Team gehörten ca. zehn Beamte der Stadt Utrecht an. Sie brachten ihre Expertise in den Prozess ein (z. B. Finanzfachleute oder Mitarbeiter der Bücherei im „Bücherei-Team“). Aber natürlich behielt sich der Rat das letzte Wort vor.

Zweitens waren Anspruch und Ehrgeiz groß. Von den Leitern der Review-Teams wurde erwartet, die jeweils besten Praktiken im kommunalen Aufgabenfeld zu identifizieren und Utrecht mit den „Klassenbesten“ zu vergleichen.

Drittens bezogen die Review-Teams ihre Expertise und ihre Erfahrung von den Mitarbeitern und den sorgfältig ausgesuchten externen Review-Leitern. Der Umfang möglicher Organisations- und Servicereviews war sehr weit bemessen (zu der Zeit umfasste die Verwaltung 4.500 Vollzeitstellen) und musste unter großem Zeitdruck erarbeitet werden.

Tabelle 1 zeigt einen Überblick über die behandelten Themen bzw. Aufgaben:

Tabelle 1: Themen der Aufgaben-Reviews

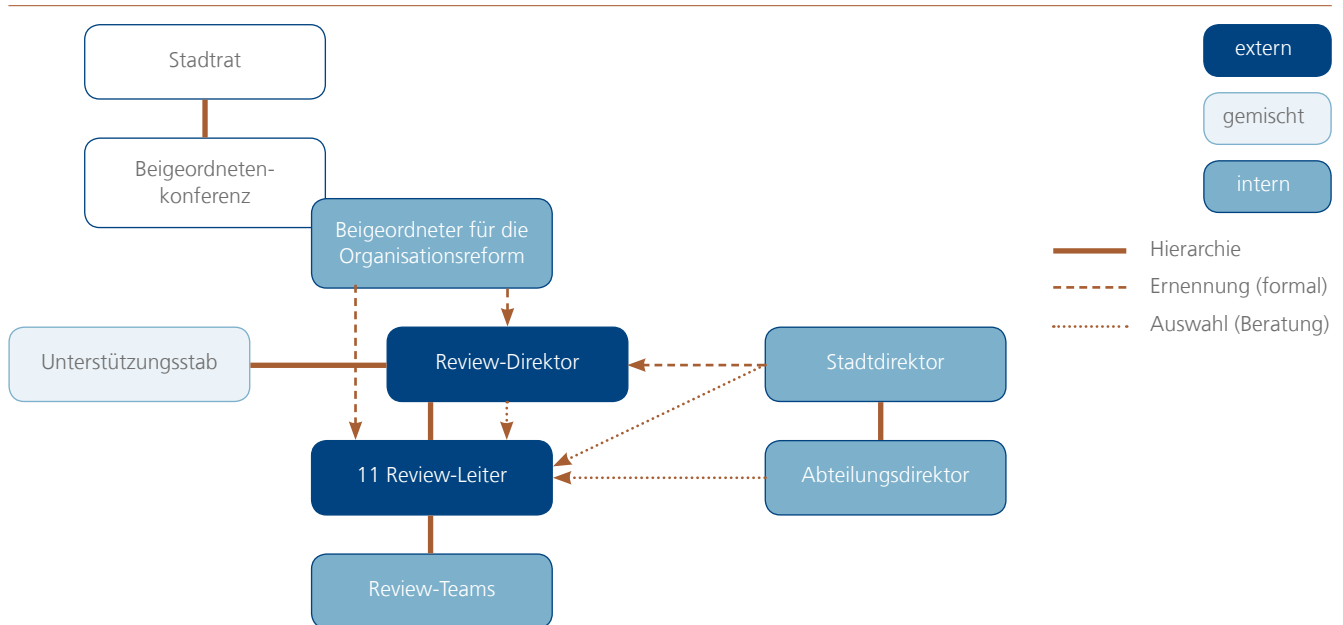
| Cluster A<br>Soziales            | Cluster B<br>Umwelt                 | Cluster C<br>Sonstiges                   |
|----------------------------------|-------------------------------------|--|
| 1. Sozialhilfe                   | 4. Immobilienmanagement             | 8. Querschnittsaufgaben (Personalkosten) |
| 2. Öffentliches Gesundheitswesen | 5. Raumplanung                      | 9. Einkauf                               |
| 3. Bücherei                      | 6. Stadtentwicklung                 | 10. Personal                             |
|                                  | 7. Vergabe öffentlicher Bauaufträge | 11. Bürgerbüro und Steuern               |

Quelle: Hiemstra 2011: 5.

Der erste Schritt des Review-Prozesses bestand darin, einen der externen Berater mit der Rolle des **Review-Direktors** zu betrauen (siehe Abb. 1). Dies geschah durch einen Ausschuss unter dem Vorsitz des für die Reform zuständigen Beigeordneten. Der Review-Direktor war verantwortlich für die unabhängige Durchführung der Reviews, den Kontakt zwischen den einzelnen Teams (um „Silodenken“ zu verhindern) und die Erstellung eines übergeordneten Reformplanes bis zum März 2011. In Utrecht übernahm Dr. Jaring Hiemstra diese Aufgabe. Er wurde unterstützt durch einen kleinen Stab, bestehend aus zwei Beamten der Stadt Utrecht und einem weiteren externen Berater.

<sup>3</sup> Eine vollständige Beschreibung des Überprüfungsprozesses ist in einem Handbuch enthalten, das zu Beginn des Prozesses erstellt wurde.

Abbildung 1: Akteure im Review-Prozess



Quelle: Tom Overmans, Universität Utrecht.

Für jedes Review-Thema und zur Auswahl der elf Review-Leiter lief ein vergleichbarer Prozess ab. Zunächst entwarf der Review-Direktor eine Skizze zu jedem Review-Thema (z. B. Bücherei), in der er die Ziele und Absichten des Prozesses beschrieb. Die Problemskizze war bewusst positiv formuliert. So bezogen sich Leitfragen auf die Veränderung des öffentlichen Bibliothekswesens, auf die sich die Bücherei langfristig auszurichten hat, unter Berücksichtigung von „best practice“ in den Niederlanden. Dieser Problemaufriss wurde maximal fünf Bibliotheksexperten (Beratern) in den Niederlanden mit der Bitte geschickt auf der Grundlage des aufgezeigten Rahmens, einen Vorschlag zur Utrechter Stadtbücherei zu machen. Aus den Rückläufen wurden die beiden besten Vorschläge ausgewählt und die externen Experten wurden zur Präsentation und Diskussion mit dem Review-Direktor,

dem Stadtdirektor und dem Bibliotheksdirektor eingeladen. Auf der Basis dieser Präsentation wurde der **Review-Leiter** ausgewählt. Nur an diesem Punkt hatten die für die Aufgabe verantwortlichen Abteilungsleiter einen Einfluss auf die Entscheidung, um fachliche Objektivität zu gewährleisten.

Den Review-Leitern oblag die Verantwortung für die Erarbeitung unabhängiger Reformvorschläge bezogen auf das jeweilige Aufgabenfeld. Weil sie auf die Mitarbeit der Verwaltungsangestellten in den **Review-Teams** angewiesen waren, haben die meisten Review-Leiter die Teammitglieder in die Ausgestaltung der Untersuchungsmethoden einbezogen (welche vom Review-Direktor genehmigt werden mussten).

Jede Überprüfung musste innerhalb von sechs Wochen abgeschlossen sein. Danach wurde der zuständige Review-Leiter zur Präsentation der Ergebnisse (zum Beispiel für die Stadtbibliothek) vor dem Review-Direktor, dem für die Bücherei verantwortlichen Beigeordneten und dem Stadtdirektor eingeladen. Nachträglich wurde der Bericht auch dem Verwaltungsvorstand unter der Leitung des Stadtdirektors vorgestellt. Nach diesen Diskussionen in den verschiedenen Gremien wurden die Review-Ergebnisse in drei Zusammenfassungen aggregiert und dem Verwaltungsvorstand sowie dem Bürgermeister präsentiert. Bis zu diesem Stadium konnten abweichende Meinungen vorgebracht werden, ohne dass das Ergebnis insgesamt infrage gestellt wurde.

Als letzter Schritt wurde unter Führung des Review-Direktors ein übergreifender Plan erstellt, der die individuellen Reformen und Sparziele mit den breiteren Organisationszielen verknüpfte. Dieser übergreifende Plan wurde von den Beigeordneten akzeptiert und dem Stadtrat im Frühjahr 2011 vorgestellt.

## Rückblick: Schwierigkeiten und Erfolgsfaktoren

Im Rückblick können drei **Hauptschwierigkeiten** herausgestellt werden:

1. Die Vergleichbarkeit der individuellen Reviews: Die elf Reviews unterschieden sich in der Vorgehensweise, Qualität und Validität der Analyse. Diese Differenzen wurden vor allem durch die verfügbare Zeit, die Benchmark-Daten und die Expertise der Review-Teams verursacht. Ungeachtet dessen beschäftigte sich jeder Bericht mit den Kernproblemen und Herausforderungen des jeweiligen Handlungsfeldes und arbeitete das Potenzial für Verbesserungen und die Einsparmöglichkeiten heraus.

2. Zweitens: Der Grad der Ergebnisübereinstimmung mit den Vorstellungen der Abteilungsleiter war geringer als erwartet. Obwohl dies als Risiko von vornherein erkannt wurde und die Abteilungsleiter deshalb bei der Auswahl der Review-Leiter beteiligt waren, traten Spannungen während des Prozesses auf. So versuchte ein Abteilungsleiter Mitglieder des Review-Teams zu beeinflussen und relevante Informationen zurückzuhalten. Während der Präsentationen der individuellen Ergebnisse wurden die Ansprüche immer höher und endeten im lebhaften Bemühen, die Reform- und Sparpotenziale herabzusetzen. Besonders langwierig waren die Debatten im Falle von Reviews mit mangelnder Evidenz.
3. Ein drittes Problem lag in der Auswirkung fehlgeschlagener Analysen der Kerntätigkeiten. Obwohl Analysen gemacht wurden (nicht unter Kontrolle des Review-Direktors), konnten keine spezifischen Sparvorschläge abgeleitet werden. Hierdurch gerieten einzelne Reviews unter zusätzlichen Druck.

Betrachtet man die **Erfolgsfaktoren**, sollten folgende Aspekte herausgestellt werden:

1. Ein wesentlicher Vorteil bestand darin, priorisierte und nachhaltige Einsparvorschläge zu erarbeiten anstatt den „Rasensmäher“ anzusetzen oder auf die „Salami-Taktik“ zu setzen. Entsprechend den Forschungsergebnissen der Universität Utrecht unterscheidet sich die Stadt Utrecht hierin von vielen anderen niederländischen Städten:



„Es gibt zwei Wege, mit Haushaltsnotlagen umzugehen: Der eine ist die Salami-Taktik, wobei man top-down Vorgaben macht und hinterher schaut, ob es geklappt hat. Der andere ist mit strategischem Denken verkoppelt: über Ziel und Zweck des Verwaltungshandelns nachzudenken und ganzheitliche Entscheidungen zu treffen, wie man sparen kann und wo es sich lohnt zu investieren.“

(Tom Overmans, Utrecht University)

2. Ein weiterer Erfolgsfaktor bestand darin, zum Start des Reviews mit der positiven Frage zu beginnen: „Was können wir von ‚best practice‘ lernen“? Dies eröffnete wirklich neue Lösungswege, neue Verbindungen zwischen den Fachbereichen, und „frisches Denken“ und unterschied sich von den eingetretenen Pfaden auf denen die Stadt Utrecht früher wandelte.
3. Schließlich brachte der Review-Prozess einen deutlichen Mehrwert. Weil die Mitarbeiter in den Prozess eingebunden waren, konnten die Ergebnisse zeitgerecht und unter limitierten Kosten erreicht werden.
4. Während und nach den Reviews wurden keine kritischen Bemerkungen von Verwaltungsseite und aus der Politik hinsichtlich der Objektivität und der Unabhängigkeit der Ergebnisse gemacht.

## Ergebnisse

Innerhalb von sechs Monaten konnte ein übergreifender Plan vorgelegt werden mit einer Einsparsumme von mehr als 66 Millionen Euro (siehe Tabelle 2). Da lediglich 55 Millionen Euro ge-

braucht werden, um den Haushalt zu balancieren, eröffnete sich ein Entscheidungsspielraum für den Stadtrat. Der Abschlussbericht des Review-Prozesses definierte darüber hinaus einen groß angelegten Modernisierungsprozess für die Verwaltung der Stadt Utrecht. Er beschrieb die notwendigen Reformen für die Stadt aus einer strategischen Perspektive (zum Beispiel: Wie können die Ergebnisse interpretiert werden? Welche Implementationsstrategie wäre die beste für Utrecht?).

Eine Einsparsumme von 5 Millionen Euro konnte im ersten Jahr (2011) realisiert werden, hauptsächlich durch Reduzierung des Aufwands für externe Dienstleister. In der mittelfristigen Betrachtung wird sich die Wirkung nach Ablauf von vier Jahren zeigen.

Die Maßnahmen in der Sozialhilfe bezogen sich allein auf eine Verbesserung am Benchmark orientierter administrativer (Steuerungs-)Leistungen und Organisationsveränderungen und betrafen z. B. die Bereiche Armutsbekämpfung (2,1 Mio. Euro; hier wurden die vorher getrennt handelnden Organisationseinheiten für Obdachlosenhilfe, Suchthilfe und Schuldnerberatung zusammengeführt), Wiedereingliederung Arbeitsloser in Arbeit (3,4 Mio. Euro; hier bezogen sich Maßnahmen z. B. auf die Fortbildung der leistungsgewährenden Mitarbeiter oder die Verbesserung der Arbeitsprozesse) oder Gewährung von Zuschüssen (2,8 Mio. Euro; Prozessverbesserungen im Antragsverfahren und gezieltere Leistungssteuerung). Dabei wurden ausdrücklich keine Leistungseinschränkungen vorgenommen; ein Sozialabbau fand nicht statt.



Tabelle 2: Geschätzte Einsparungen entsprechend den Reviews

| Review                           | Einsparpotenzial<br>(in 1.000 Euro) |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Gruppe A</b>                  |                                     |
| 1. Sozialhilfe                   | 13.900                              |
| 2. Öffentliches Gesundheitswesen | 1.150                               |
| 3. Bücherei                      | 513                                 |
| <b>Gruppe B</b>                  |                                     |
| 4. Immobilienmanagement          | 5.700                               |
| 5. Raumplanungskosten            | 0                                   |
| 6. Stadtentwicklung              | 2.748                               |
| 7. Öffentliche Bauaufträge       | 14.292                              |
| <b>Gruppe C</b>                  |                                     |
| 8. Querschnittsaufgaben          | 12.600                              |
| 9. Einkauf                       | 8.310                               |
| 10. Personalaufwand              | 2.600                               |
| 11. Bürgerbüro und Steuern       | 4.470                               |
| <b>Total</b>                     | <b>66.553</b>                       |

Quelle: Hiemstra 2011: 5.

Durch die externe Vergabe öffentlicher Bauaufträge konnten erhebliche Effizienzgewinne erzielt werden.

Aus dem Benchmark-Vergleich mit den am besten „aufgestellten“ Städten ergab sich ferner ein unterdurchschnittlicher Standard der Stadt Utrecht beim Vorgesetzten-/Mitarbeiterverhältnis (Führungsspanne). Die „überbesetzte“ Aufbauorganisation auf der mittleren und oberen Führungsebene wird nun im Wege der Fluktuation abgebaut, sodass sich erhebliche Einsparungen ergeben.

## Leistungsindikatoren und Evidenz

Das Organisations- und Aufgabenreview wurde in einem Zeitraum von nur sechs Wochen durchgeführt. Unter zentraler Koordination eines Review-Direktors wurden elf Reviews erstellt. Während des Prozesses waren rund 100 Verwaltungsmitarbeiter einbezogen (rund 90 Experten in den Review-Teams und ein Dutzend Abteilungsleiter). Der Prozess mündete in elf individuellen Review-Berichten (öffentlich zugänglich; im Internet: „doorlichtingsrapport Utrecht“), die Ergebnisse zu Leistungen, Effizienz und Sparpotenzial enthalten.

Die Überprüfung der Bibliothek hatte zum Beispiel zum Ergebnis, dass der Leistungsstandard variiert. Verglichen mit den Spitzenbibliotheken in den Niederlanden weist die Utrechter Einrichtung nur eine begrenzte Anzahl von Nutzern und Besuchern (Effektivität) und höhere Mitarbeiterkosten (Effizienz) auf; aber auch ein größeres Angebot mit mehr Ausleihen pro Nutzer (Effektivität) und geringere Gebäude- und Medienkosten (Effizienz). Abweichend von der eigenen Einschätzung und Notwendigkeit der Modernisierung der Bibliothek wurden drei Reformmaßnahmen mit einem strukturellen Potenzial von 500.000 Euro vom Review-Team erarbeitet:

1. Geschäftsmäßigeres Management, wie proaktives Handeln in Bezug auf Kostenreduzierung und Ertragssteigerung
2. Konzentration der Bibliotheksstandorte; Reduzierung von 14 Standorten mit mäßiger Leistung auf fünf Spitzenstandorte mit besserem Service
3. Privatisierung des Bibliotheksservices in eine Stiftung

Im Ergebnis enthielten die Review-Berichte (jeder etwa 50 Seiten stark) 32 spezifische Maßnahmen, die im Abschlussbericht des Review-Direktors zusammengefasst wurden.

## Kosten und Einsparungen

Die Durchführung der Reviews kostete 800.000 Euro, etwas über ein Prozent der erwarteten Einsparsumme. Das Budget wurde insbesondere eingesetzt für externe Beratung in Form des Review-Direktors und der Review-Leiter.

## Welche Lehren sind aus dem Review-Prozess der Stadt Utrecht zu ziehen?

Aus diesem „Good practice“-Beispiel können folgende Lehren gezogen werden:

1. Der innovative Charakter des kommunalen Sparprogramms der Stadt Utrecht stiftet zusätzlichen Nutzen über eine strategische Herangehensweise an Sparpolitik und verbindet einen Budgetausgleich mit Organisationsverbesserungen.
2. Obwohl die Abteilungsleiter die Ergebnisse der Reviews in unterschiedlichem Maße akzeptierten, wurde die Modernisierungsagenda als dringlich angesehen und motivierte die Abteilungsleiter, ihre Gestaltungsmacht bei der Umsetzung der Reformen zurückzugewinnen.
3. Die Erfahrungen aus Utrecht zeigen, dass eine Kombination aus interner Expertise, Erfahrungen und Können mit externer Perspektive großen Wert hat.

## Inwieweit ist der Ansatz auf deutsche Kommunen übertragbar?

- Die Herangehensweise an Haushaltssanierung in den Niederlanden und in Deutschland (hier NRW) ist unterschiedlich. Während niederländische Kommunen die Haushaltskrise nutzen, um Reformen zu realisieren, zeigen die Untersuchungen in nordrhein-westfälischen Stärkungspaktkommunen, dass nicht selten versucht wird, „die Krise auszusitzen“ (Overmans und Timm-Arnold 2014).<sup>4</sup>
- Benchmarking und Leistungsvergleiche sind mittlerweile ein etablierter Standard in deutschen Kommunalverwaltungen (siehe z. B. die Vergleichsringe der KGSt oder die vergleichende Prüfung durch die GPA NRW). Wie diese Methodik auch für Haushaltskonsolidierungsprozesse nutzbar gemacht werden kann, zeigt die Utrecht-Studie eindrucksvoll.
- Das Beispiel Utrecht zeigt, wie Stakeholder erfolgreich in die Austeritätspolitik einbezogen werden können. Dass die Abteilungsleiter (Fachvorgesetzte) nur punktuell mit einbezogen wurden, hat seinen Grund: Gerhard Banner hat in den 1990er Jahren gezeigt, dass Fachpolitiker, und dazu gehören auch Amts- oder Abteilungsleiter, danach streben, möglichst große Haushaltsmittel an sich zu binden, weil eine ausgeprägte Fachpolitik die Karriere fördert. Daher ist es sinnvoll, den Fachverstand der Mitarbeiter in den Review-Teams zu nutzen, die Vorgesetzten aber weitgehend „außen vor“ zu lassen.

<sup>4</sup> Overmans, Tom und Peter Timm-Arnold 2014: Institutions matter. Comparing municipal austerity plans in The Netherlands and North Rhine-Westphalia, Paper for the 2014 EGPA Annual Conference Speyer, 10.-12. September 2014.

- Die in Deutschland oft vernommene Sorge, der Rat könnte sich in seinem „Königsrecht“, dem Budgetrecht, beschnitten fühlen, wenn er nicht „Herr des Verfahrens“ ist, hat sich in Utrecht nicht bewahrheitet. Hier hat der Rat den Beigeordneten eine klare Weisung über Einsparziele mit auf den Weg gegeben und hat das Ergebnis abgewartet.

## Weitere Informationen

Hiemstra, Jaring. Utrecht staat voor een stevige veranderopgave. Samenvattende notitie externe doorlichting gemeente Utrecht 2011 (auf Niederländisch). (Utrecht vor der Herausforderung Verwaltungsmodernisierung. Abschlussbericht der Haushaltskonsolidierung der Stadt Utrecht.)



## Kontakt

### Dr. Jaring Hiemstra

Miteigentümer Hiemstra & De Vries  
Management Consultants

Rolle in der Fallstudie: Review-Direktor

E-Mail: [jh@hiemstraendevries.nl](mailto:jh@hiemstraendevries.nl)

Telefon: 0031 65 367 5600



### Tom Overmans

Assistenzprofessor Utrecht University  
School of Governance

Rolle in der Fallstudie: Mitglied im  
Unterstützungstab des Review-Direktors

E-Mail: [j.f.a.overmans@uu.nl](mailto:j.f.a.overmans@uu.nl)

Telefon: 0031 30 253 9302



# Landkreis Surrey (GB): Wirkungsorientierte Ausgabensteuerung und Leistungsbeschaffung mit Jugendlichen



## Zusammenfassung

Das Jugendamt des Landkreises Surrey in Großbritannien nahm eine 25-prozentige Ausgabenkürzung bei den freiwilligen Leistungen zum Anlass, den bisherigen Produktkatalog und die Leistungsprozesse wirkungsorientiert neu auszurichten. Dabei wurde gemeinsam mit Jugendlichen ein neues System von Wirkungszielen erarbeitet, wurden Leistungsprozesse durch die verstärkte Zusammenarbeit mit Schulen und Polizei sowie die Vergabe von wirkungsorientierten Leistungsverträgen an freie Träger neu ausgerichtet. Das Jugendamt erhielt eine nationale Auszeichnung für einen wirkungsorientierten Beschaffungsprozess, in dem Jugendliche als „Mit-Auftraggeber“ entscheidend wirkten.

## Ausgangslage, Auslöser und Zielsetzungen des Veränderungsprozesses

Der Landkreis Surrey ist mit 1,3 Millionen Einwohnern ein relativ wohlhabender Landkreis, der an den Londoner Großraum angrenzt. Politisch ist der Landkreis Surrey seit 1973 fest in konservativer Hand.

Der Landkreis war von der Wirtschaftskrise vergleichsweise weniger betroffen und führte mit nur ca. 1.000 Jugendlichen, die zwischen 2003 und 2009 ohne Schulausbildung, Beschäftigung oder Ausbildung waren (NEET = „Not in Education, Employment or Training“), den nationalen Vergleich an.

Dennoch waren diese Kennzahlen für den stellvertretenden Leiter des Jugendamtes unbefriedigend. Dass in einem der „reichsten“ Landkreise in England trotz vieler öffentlicher Fördermaßnahmen jeder zehnte Jugendliche als „NEET“ kategorisiert

wurde, veranlasste ihn, ein neues, konsequent wirkungsorientiertes und auf die Befähigung der Jugendlichen ausgerichtetes Wirkungsmodell zu entwickeln und umzusetzen.

Sein Reformwillen fand im Stadtrat Unterstützung: Der damalige Leader (Vorsitzender der Mehrheitsfraktion) verkündete 2009 öffentlich die Vision, die Zahl der als NEET kategorisierten Jugendlichen in Surrey auf null zu reduzieren. Die Haushaltskrise 2009 brachte für das Jugendamt ein binnen drei Jahren zu erreichendes Einsparziel von 25 Prozent. Diese Herausforderung wurde von der Führungsspitze des Jugendamtes als Chance gesehen ihre Führungskräfte und Mitarbeiter von der Notwendigkeit einer tief greifenden Reform zu überzeugen, um die Kürzung freiwilliger Aufgaben zu verhindern.

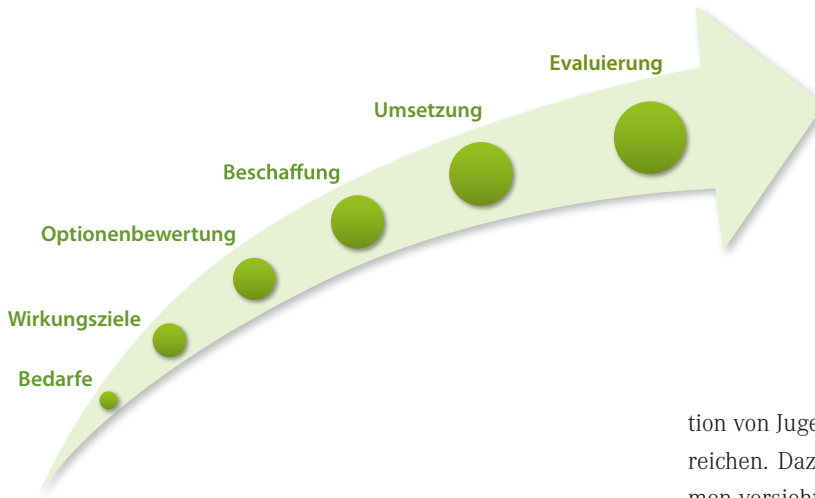
## Zentrale Meilensteile des Change-Management-Prozesses

### a. Strategische Planungsphase (April 2009 bis Dezember 2011)

In einer strategischen Planungsphase wurde das neue Wirkungsmodell mit Führungskräften des Jugendamtes, Gemeinderäten und freien Trägern zwischen April 2009 und Dezember 2011 entworfen. Zur Förderung des Kulturwandels, wurde das Projekt im Dialog mit ca. 8.000 Jugendlichen gestartet, um deren Bedürfnisse zu ermitteln und eine neue ganzheitliche Sichtweise sogenannter benachteiligter Jugendlicher zu vermitteln. Der Bericht „One in Ten“<sup>1</sup> machte deutlich, dass die Mehrheit der 100.000 Jugendlichen im Alter zwischen 13 und 19 Jahren in Surrey sich positiv entwickelt, aber 10.000 Jugendliche,

<sup>1</sup> Landkreis Surrey, 2010.

## Der Wirkungskreislauf des Jugendamtes im Landkreis Surrey



d. h. „Einer von Zehn“, auf ihrem Weg ins Erwachsenenleben durch viele Beschränkungen behindert werden.

Ein Jugendlicher beschreibt sein Dasein im Rahmen der Bedarfsanalyse folgendermaßen:

„NEET zu sein, ist Mist, daran ist nichts lustig. Du hast kein Geld, kein Ziel und nichts zu tun.“<sup>2</sup>

Das größte Bedürfnis der meisten NEET-Jugendlichen ist „so behandelt zu werden wie jeder andere Mensch und nicht, als ob sie weniger wert wären.“<sup>3</sup>

Der Bericht führt weiter an, dass trotz der Einführung zahlreicher Beteiligungsverfahren die Meinungen der Jugendlichen auf die von ihnen immer wieder angeführten Mängel – zum Beispiel ein schlecht ausgebauter, teurer und unzuverlässiger öffentlicher Nahverkehr – kaum Einfluss hatten. Ein weiterer Befund war, dass es nicht an der Bereitstellung von Angeboten für Jugendliche fehlte, sondern viele Angebote nur mangelhaft genutzt wurden.

Insofern sollte das neue Steuerungsmodell nicht mehr Leistungsangebote für junge Menschen bereitstellen, sondern die Wirkungen für zentrale Zielgruppen verbessern. Der resultierende Befähigungs- und Beschäftigungsplan für Jugendliche<sup>4</sup> war in hohem Maß von dem Wirkungsziel geprägt, die volle Partizipa-

tion von Jugendlichen an Bildung, Ausbildung und Arbeit zu erreichen. Dazu wurde ein Katalog erarbeitet, der fünf Maßnahmen vorsieht:

1. Vorbereitung der Jugendlichen auf den Arbeitsmarkt
2. Schaffung neuer Ausbildungsprogramme und begleitender Maßnahmen
3. Bessere Ausrichtung bestehender Angebote an den Bedürfnissen von Jugendlichen
4. Überwindung von Beteiligungsbarrieren sozial benachteiligter Jugendlicher
5. Reduktion von Langzeitarbeitslosigkeit in Familien

### b. Umsetzung des wirkungsorientierten Modells (Januar 2012 bis Dezember 2013)

Angesichts des Einsparziels galt es, effizientere Leistungsprozesse zu identifizieren und verschiedene Optionen der Leistungserbringer zu bewerten. Viele Leistungen, die bisher hausintern erbracht wurden, sind an freie Träger übertragen worden. Mit dieser Verlagerung auf den Dritten Sektor war die Erwartung verbunden, dass Non-Profit-Organisationen die angestrebten Wirkungen günstiger erbringen und innovative Ideen leichter umzusetzen können.

Besonders innovativ war die Arbeit des Landkreises mit Jugendlichen als „Mit-Auftraggeber“ bei der Vergabe von Leistungsverträgen zu Präventionsmaßnahmen (Local Prevention Framework). Die Vergabe wurde dezentral in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Stadträten der elf Bezirke des Landkreises durchgeführt, sodass örtliche Prioritäten gesetzt werden konnten. Das Pilotprojekt gewann 2012 eine nationale Auszeichnung des Chartered Institute of Purchasing and Supply.

<sup>2</sup> Landkreis Surrey 2010: 21.

<sup>3</sup> ibid.

<sup>4</sup> Landkreis Surrey 2012: What's your next move? The young people's employability plan 2012–17.

### Mini-Fallstudie: Jugendliche als „Mit-Auftraggeber“ im Beschaffungswesen im Landkreis Surrey

Der erste Schritt war eine Vorwahlrunde, in der Verwaltungsmitarbeiter anhand einer Checkliste die Bewerber prüften, ob sie die Mindestvoraussetzungen – wie finanzielle Validität – erfüllten. In einem zweiten Schritt sollten die 26 weitergekommenen Bewerber darstellen, wie sie mit den Jugendlichen zusammenarbeiten würden, welche finanziellen und personellen Ressourcen sie dafür benötigten und in welchem Ausmaß das Angebot dazu beitrüge, die beiden angestrebten Wirkungskennzahlen zu erreichen. Eine Wirkungskennzahl lautete, dass 100 Prozent der Zielgruppe (benachteiligte Schülerinnen und Schüler der Klassenstufe 11) nach Verlassen der Schule entweder ein Bildungsprogramm für Jugendliche ab 16 Jahren besuchen oder in einem Beschäftigungsverhältnis mit einer mindestens dreimonatigen Ausbildung innerhalb von zwölf Monaten nach Verlassen der Schule stehen. Die zweite Wirkungskennzahl lautete, dass 100 Prozent der Zielgruppe während der Laufzeit des Leistungsvertrags nicht von der Polizei festgenommen werden oder in sonstige strafrechtliche Verfahren involviert sein dürfen. Die schriftlichen Angebote wurden von den Verwaltungsmitarbeitern einer weiteren Auswahl unterworfen und die daraus resultieren-

den Bewerber eingeladen, ihr Angebot mündlich vor den sog. Youth Task Groups auf Bezirksebene zu präsentieren. In diesen Gremien waren neben Bezirks- und Stadträten vier Jugendliche aus den jeweiligen Bezirken vertreten. Wie ein Verwaltungsmitarbeiter mitteilte, hatten die Jugendlichen in vielen Gremien einen starken Einfluss auf den Inhalt und Verlauf der Bewerbungsgespräche. Beispielsweise wurde die Aussage eines freien Trägers, an einer örtlichen Schule stark präsent zu sein, durch einen Jugendlichen infrage gestellt, der dazu bemerkte, dass er die Organisation an seiner Schule noch nie wahrgenommen habe. Insbesondere wurden die Bewerber angeregt, darzulegen, wie ihre Angebote die Lebensqualität der betroffenen Jugendlichen verändern würden, was einigen Bewerbern recht schwer fiel. Die beteiligten Verwaltungsmitarbeiter unterstützten die Arbeit der Gremien durch eine schriftliche Bewertung, die auf einem Punktesystem basierte. In einigen Fällen konnte jedoch kein geeigneter Anbieter gefunden werden. In einem Fall lehnte ein Bezirksgremium die Empfehlung der Verwaltung ab.

Quelle: Bovaird und Löffler 2014: 22.



Gleichzeitig wurde die Zusammenarbeit mit örtlichen Schulen durch den Austausch von Daten verstärkt, um frühzeitig gefährdete Jugendliche zu identifizieren und das schulische Angebot durch Maßnahmen des Jugendamtes zu ergänzen. Dazu gehört etwa die Finanzierung von Busfahrten zu Personalauswahlgesprächen oder der Kauf von speziellen Ausrüstungsgegenständen für Ausbildungsprogramme (z.B. Werkzeugkoffer) durch individuelle Fördermaßnahmen des Jugendamtes. Durch die Einführung eines neuen Indikators (RONI)<sup>5</sup> konnten Jugendliche mit hoher Gefährdungswahrscheinlichkeit frühzeitig identifiziert und durch entsprechende Maßnahmen, wie oben beschrieben, beim Übergang von der Schule ins Berufsleben unterstützt werden.

### c. Bestandsaufnahme und Anpassung der Wirkungsorientierten Steuerung (Januar 2014 bis 2020)

Eine strategisch angelegte externe Evaluierung durch Birmingham University und Governance International<sup>6</sup> ergänzte die 2013 durchgeführte operative interne Evaluierung des Jugendamtes und zeigte der Steuerungsgruppe Handlungsbedarfe und Entwicklungsoptionen auf. Zentrale Handlungsempfehlungen waren die stärkere Entwicklung von generationenübergreifenden Ansätzen, die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und Gesundheitswesen und die Verstetigung des Kulturwandels einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (wirkungsbezogenes statt produktbezogenes Denken und Handeln). Des Weiteren wurde eine neue Bedarfsanalyse Jugendlicher im Landkreis Surrey durchgeführt.

<sup>5</sup> Die Abkürzung steht für „Young people who have been identified as ‚At Risk‘ of becoming NEET when they leave school.“ Die als gefährdet eingestuften Jugendlichen werden vom Jugendamt aufgrund einer Liste mit sozioökonomischen Daten (z. B. unregelmäßiger Schulbesuch, auffallend antisoziales Verhalten, Pflegekinder) ermittelt.

<sup>6</sup> Bovaird und Löffler 2014.

2014 läutete die Steuerungsgruppe des Jugendamtes eine zweite Reformphase ein, um aufgrund der Evaluierungsergebnisse und der aktuellen kommunalen Sparziele der britischen Regierung eine verbesserte Reformstrategie zu entwickeln und Leistungsverträge in Höhe von 8,115 Millionen Pfund für den Zeitraum zwischen 2015 und 2020 zu vergeben. Dabei wurde in enger Zusammenarbeit mit Jugendlichen das seit April 2014 gültige Wirkungssystem erarbeitet, das die „Verbesserung der Berufschancen Jugendlicher“<sup>7</sup> bewirken sollte (s. Tabelle 1).

Tabelle 1: Das Wirkungssystem des Jugendamtes im Landkreis Surrey

| Hauptziel  | Verbesserung der Berufschancen Jugendlicher |  |
|------------|---|--|
| Unterziele | 1   | Jugendliche haben die richtigen Fähigkeiten für den Arbeitsmarkt |
|            | 2   | Jugendliche sind krisenfest                                      |
|            | 3   | Jugendliche sind sicher  |
|            | 4   | Jugendliche überwinden Barrieren in den Arbeitsmarkt             |
|            | 5   | Jugendliche treffen gut informierte Entscheidungen               |
|            | 6   | Jugendliche sind aktive Mitglieder der Gesellschaft              |

Quelle: Landkreis Surrey 2014.

Beispielsweise beinhaltet das Unterziel „Jugendliche überwinden Barrieren in den Arbeitsmarkt“ die Maßnahme „Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs“. Dazu wurden folgende Kennzahlen definiert:

<sup>7</sup> Das Wirkungsziel wird folgendermaßen definiert: „Employability is the development of health, wellbeing, skills, abilities, and personal attributes that enhance young people’s capability to secure rewarding and satisfying outcomes in their economic, social and community lives“ (Landkreis Surrey 2014 Anhang 2, Seite 155).

- X Prozent von Jugendlichen im Alter zwischen 16 und 19 Jahren, die im Landkreis Surrey als NEET klassifiziert wurden, sehen die Verfügbarkeit von öffentlichem Nahverkehr nicht als Barriere, um Entwicklungschancen wahrzunehmen.
- X Prozent von Jugendlichen im Alter zwischen 16 und 19 Jahren, die im Landkreis Surrey als NEET klassifiziert wurden, sehen die Kosten für die Inanspruchnahme des öffentlichen Nahverkehrs nicht als Barriere, um Entwicklungschancen wahrzunehmen.
- X Prozent von Jugendlichen im Alter zwischen 16 und 19 Jahren, die im Landkreis Surrey als NEET klassifiziert wurden und die Kosten für die Inanspruchnahme des öffentlichen Nahverkehrs als Barriere sehen, die ihre Entwicklungschancen hemmt, werden innerhalb von x Tagen nach Feststellung des Problems in die Lage versetzt eine, vergleichbare Entwicklungsmöglichkeit wahrzunehmen.
- X Prozent von Jugendlichen mit Lernbehinderungen zwischen 16 und 25 Jahren werden in die Lage versetzt, selbstständig zu reisen, um Angebote wahrzunehmen, insoweit das ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten entspricht.
- X Prozent von Jugendlichen, die zwischen 16 und 19 Jahren oder zwischen 11 und 19 Jahren als NEET gefährdet klassifiziert wurden, haben das Selbstvertrauen und die Fähigkeit, jedes Jahr selbstständig zu reisen.

Mit dem Wirkungszielsystem wird auf Prävention mehr Wert gelegt und die Hilfe zur Selbsthilfe mittels Zeitbanken und Patenmodellen stärker gefördert, um die Nachfrage nach kommunalen „Pflichtaufgaben“ zu verringern. Im Rahmen von Zeitban-



ken tun Menschen etwas für andere Menschen (z. B. Betreuung oder Nachbarschaftshilfe) und die Stunden werden auf einem persönlichen Zeitkonto der Teilnehmer des Zeitbank-Netzwerks gutgeschrieben. Dafür kann jeder Teilnehmer Gegenleistungen in Zeitstunden beziehen. Patenmodelle bieten einen Lernansatz, bei dem Menschen mit ähnlichen sozioökonomischen und demographischen Merkmalen und Erfahrung mit spezifischen Problemlagen andere Menschen bei der Bewältigung dieser Probleme begleiten. Beispielsweise können Jugendliche, die erfolgreich ein Ausbildungsprogramm absolviert haben und aus einer sozial benachteiligten Familie stammen, anderen Jugendlichen mit einem ähnlichen Hintergrund wertvolle Hinweise aus erster Hand geben und die Begleitung durch Sozialarbeiter ergänzen. Das Jugendamt in Surrey will mit der Förderung derartiger Präventionsmaßnahmen erreichen, dass gefährdete Jugendliche erst gar nicht in Krisen geraten, wodurch auch in der Kommunalverwaltung bzw. anderen Verwaltungen wie der Polizei Ressourcen gespart werden können.





## Welche Schwierigkeiten sind aufgetreten? Was waren zentrale Erfolgsfaktoren?

Der Veränderungsprozess des Jugendamtes wurde unter enormem Zeitdruck durchgeführt. Dadurch fühlten sich einige Führungskräfte und Mitarbeiter überrollt und nicht hinreichend eingebunden. Die juristische Abteilung sowie einige Führungskräfte des Beschaffungswesens hatten starke rechtliche Bedenken bei den wirkungsorientierten Ausschreibungen, sie konnten jedoch ausgeräumt werden.

Insgesamt können drei zentrale Erfolgsfaktoren identifiziert werden:

1. Entwicklung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung basierend auf einem wirkungsorientierten Ziel- und Kennzahlensystem.
2. Die Führungsspitze in Politik und Verwaltung muss einen solchen tief greifenden Reformprozess offen unterstützen.
3. Der Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen war wichtig, um die Mitarbeiterschaft in den Reformprozess einzubinden.

Der Kulturwandel ist ein Entwicklungsprozess, der auch im Jugendamt Surrey noch nicht abgeschlossen ist. Die bereits erreichten Erfolge motivieren jedoch alle Beteiligten, an dem Entwicklungsprozess weiterzuarbeiten.

## Verbesserung der Berufs- und Entwicklungschancen Jugendlicher in Surrey

Die Erfolgsbilanz des Jugendamtes Surrey nach nur fünf Jahren Reformarbeit ist beeindruckend und macht in ganz Großbritannien Furore:

- 59-prozentiger Rückgang von Jugendlichen, die weder zur Schule gehen noch in einer Ausbildung oder einem Beschäftigungsverhältnis stehen zwischen Januar 2009 und Januar 2014.
- Rückgang von jugendlichen Erststraftälligen um 90 Prozent zwischen 2009 und 2013, womit der Landkreis Surrey die niedrigste Zahl von registrierten Erststraftätern in ganz England hat.
- Unterbringung von 290 obdachlosen Jugendlichen in sicheren Unterkünften seit November 2012.
- Schaffung von 786 Lehrstellen zwischen 2012 und 2014.
- Rückgang von Jugendlichen, die in Sonderschulen außerhalb des Landkreises untergebracht waren, von 126 auf 90 in drei Jahren, was eine Verbesserung der schulischen Leistungen zur Folge hatte und dem Landkreis zwei Millionen Pfund Sterling pro Jahr einsparte.
- Jugendliche, die sich in Jugendzentren engagieren, kommen vor allem aus „schwer erreichbaren Gruppen“, d. h. von insgesamt 7.017 Jugendlichen waren im Haushaltsjahr 2012/13 37 Prozent als SEND (Special Educational Needs and Disabilities) qualifiziert, 20 Prozent als NEET, 17 Prozent waren als NEET-Risikogruppe eingestuft, 16 Prozent stammten aus ein-



kommensschwachen Familien und 200 Jugendliche waren als straffällig registriert.

## Kosten und Einsparungen

Durch die Reformmaßnahmen konnte bei gleichzeitiger Wirkungsverbesserung das Budget für freiwillige Leistungen von 16,1 Millionen Pfund Sterling im Haushaltsjahr 2009/10 auf 11,1 Millionen Pfund Sterling im Jahr 2012/13 reduziert werden. Trotz der Einsparungen konnte der Bestand an Jugend- und Sozialarbeitern 2013 im Vergleich zu 2009 erhöht werden.

Der Einsatz von externen Beratern war auf die konzeptionelle Phase und die Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen beschränkt.

## Was kann man von dem Projekt lernen, was auf andere Themengebiete übertragen?

Eine Budgetkürzung kann positiv als Chance für eine wirkungsorientierte Neuausrichtung kommunaler Leistungen genutzt werden. Die Fallstudie zeigt das Potenzial einer konsequent wirkungsorientierten Ausgabenpolitik für die Haushaltskonsolidierung von Kommunen auf. Durch wirkungsorientierte Formen der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und „Bedarfsträgern“ im Sinne von Koproduktion können Innovationen entstehen bzw. kann durch Verhaltensänderungen kostenintensives Krisenmanagement reduziert werden.

## Inwieweit ist das Beispiel auf deutsche Kommunen übertragbar?

Wirkungsorientierte Steuerung ist auch in deutschen Kommunen möglich – die Stadt Mannheim macht es mit „Change im Quadrat“ vor. Die Veränderungen müssen aber politisch gewollt sein und konsequent umgesetzt werden.

Auch die Beteiligung von Jugendlichen ist im Jugendbereich möglich, teilweise sogar gesetzlich vorgeschrieben. Allerdings stößt die Zusammenarbeit mit Jugendlichen auf Augenhöhe oft noch auf eine Expertenkultur in Politik und Verwaltung und ist meist auf Einzelprojekte beschränkt, die aber ohne Wirkungscontrolling durchgeführt werden und insofern leicht Opfer von Einsparungen werden. Die systematische Einbeziehung von sozial benachteiligten Jugendlichen als „Experten mit Erfahrung in Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Exklusion“ in sämtlichen Phasen des Wirkungskreislaufs, wie das im Landkreis Surrey umgesetzt wird, ist in vielen deutschen Kommunen und Wohlfahrtsverbänden noch Neuland.

## Weitere Informationen

- <http://www.surreycc.gov.uk/people-and-community/surrey-youth-support-service> (offizielle kommunale Website des Jugendamtes im Landkreis Surrey).
- <http://www.wearesurge.co.uk/> (Website von Jugendlichen für Jugendliche im Landkreis Surrey).
- Chris Tisdall. The transformation of services for young people in Surrey County Council. Fallstudie für Governance International. Birmingham 2014.
- <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/the-transformation-of-services-for-young-people-in-surrey-county-council/>.
- Bovaird, Tony und Elke Löffler. The new commissioning model of services for young people in Surrey. Birmingham 2014. Evaluierungsbericht von Governance International und der University of Birmingham.
- [http://www.govint.org/fileadmin/user\\_upload/publications/Better\\_outcomes\\_for\\_young\\_people\\_in\\_Surrey.pdf](http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/Better_outcomes_for_young_people_in_Surrey.pdf).
- Landkreis Surrey. Creating opportunities for young people: Recommissioning for 2015–2020. 2014. Bericht des Kreisrates (14. September 2014).
- Landkreis Surrey. What's your next move? The young people's employability plan 2012–17. 2012. [https://www.surreycc.gov.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/395655/Employability-plan-summary-FINAL.pdf](https://www.surreycc.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0006/395655/Employability-plan-summary-FINAL.pdf).
- Landkreis Surrey. One in Ten. A needs assessment of young people aged thirteen to nineteen in Surrey. Woking 2010. <http://www.surreycc.org.uk/NeedsAssesmentOneInTen.pdf>.

## Kontakt

### Garath Symonds

Stellvertretender Leiter des Jugendamtes

E-Mail: [garath.symonds@surreycc.gov.uk](mailto:garath.symonds@surreycc.gov.uk)

### Chris Tisdall

Performance and Analysis Manager

E-Mail: [chris.tisdall@surreycc.gov.uk](mailto:chris.tisdall@surreycc.gov.uk)

Surrey County Council  
Young People Services  
County Hall  
Penryhn Road  
Kingston Upon Thames  
KT1 2DW  
Großbritannien



# Manchester (GB): Nachhaltige Hilfe bei Verhaltensänderungen durch „Armutsexperten“



## Zusammenfassung

Die Fallstudie beschreibt die Umsetzung eines innovativen Patenmodells auf Quartiersebene in Manchester, das auf Prävention und Gesundheitsförderung bei Risikogruppen durch Hilfe zur Selbsthilfe abzielt. Im Gegensatz zu herkömmlichen ehrenamtlichen Patenmodellen werden im Rahmen des britischen Gesundheitslotsenprogramms Menschen aus sozioökonomisch benachteiligten Gruppen zu Gesundheitslotsen qualifiziert und als Voll- oder Teilzeitkräfte im Gesundheitsdienst eingestellt. Damit werden auch Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt integriert und gleichzeitig nachhaltige Wirkungsverbesserungen ermöglicht.

## Kontext, Auslöser des Gesundheitslotsenprogramms und Ziele des Patenmodells

Das nationale Gesundheitslotsenprogramm wurde vom britischen Gesundheitsministerium 2005 initiiert und gemeinsam mit 12 Pilotkommunen umgesetzt. Eine der Pilotkommunen war die Stadt Manchester (ca. 511.000 Einwohner) in Nordengland, die einen hohen Prozentsatz von Menschen in sozial benachteiligten Verhältnissen aufweist.

Das Gesundheitslotsenprogramm verfolgt das Wirkungsziel, sozial bedingte Ungleichheit von Gesundheitschancen zu reduzieren, indem Risikogruppen durch Gesundheitslotsen zur Umsetzung von Verhaltensänderungen befähigt werden. Dabei geht es vor allem darum, bei Menschen in sozial schwierigen Lebenslagen Zugangsbarrieren zu Angeboten der Kommunen, der freien Träger und der Vereine abzubauen, um das bestehende Angebot besser zu nutzen. Des Weiteren verfolgt das Programm auch das

Ziel, die Diversität der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu verbessern und Langzeitarbeitslosen bzw. Menschen mit wenig bzw. keiner Berufserfahrung durch eine Qualifizierung als Gesundheitslotsen den Weg in den Arbeitsmarkt zu öffnen.<sup>1</sup>

In Manchester war auch die Verbesserung der kommunalen Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt, den freien Trägern und Vereinen eine wichtige Zielsetzung, die seit der gesetzlichen Aufgabenübertragung des öffentlichen Gesundheitswesens (Public Health) auf die kommunale Ebene im April 2013 noch an Bedeutung gewonnen hat.

## Wie funktioniert das Gesundheitslotsenmodell in Manchester?

Die erste Herausforderung bestand in der Rekrutierung und Qualifizierung der ersten Kohorte von Gesundheitstrainern in Manchester. Dazu wurde gezielt Öffentlichkeitsarbeit in den entsprechenden Bezirken betrieben, einschließlich Werbung in Bussen und direktem Ansprechen von interessierten Bürgerinnen und Bürgern während öffentlicher Veranstaltungen. Die Resonanz war überwältigend. Mehrere hundert Bewerber wurden zu einem Interview und einem eintägigen Workshop eingeladen, um gegenseitige Erwartungen zu klären und die sozialen Kompetenzen zu beurteilen. Elf Bürgerinnen und sechs Bürger wurden dann im Mai 2006 rekrutiert und durchliefen eine dreimonatige Ausbildung des britischen Gesundheitsdiensts (National Health Service, NHS). Zehn weitere Gesundheitslotsen wurden im Jahre 2007 geschult, weitere acht im Jahre 2010.

<sup>1</sup> Royal Society for Public Health 2013: 7.



Die Ausbildung fokussiert vor allem auf das Erlernen von Empowerment-Methoden und -Techniken,<sup>2</sup> um die Gesundheitslotsen in die Lage zu versetzen, die Fähigkeiten und Fertigkeiten ihrer Klienten zu heben und gemeinsam Lösungen zu erarbeiten. Dabei wird auch der familiäre und soziale Kontext der Klienten berücksichtigt.

Gesundheitslotsen sind verpflichtet, 15 Klienten pro Woche zu kontaktieren und 85 Klienten pro Jahr zu begleiten. Die Gesundheitslotsen in Manchester sprechen eine Vielzahl von Sprachen wie Somali, Urdu, Punjabi, Hindi, Arabisch, Mirpuri, Gujarati, Niederländisch und Griechisch. Die Kontaktaufnahme mit Klienten erfolgt durch Direktansprache und „Überweisungen“ des Hausarztes. Einige Gesundheitslotsen arbeiten mit Unternehmen und Verbänden des sozialen Wohnungsbaus zusammen, um dort präsent zu sein, wo ihre Klienten leben.

Die erste Sitzung beinhaltet eine Bestandsaufnahme, damit sich der Gesundheitslotse ein Bild von der Lebenssituation des Klienten machen kann. In dieser Sitzung werden auch persönliche Wirkungsziele festgelegt und Barrieren von Verhaltensänderungen ermittelt, um auf dieser Basis einen Gesundheitsplan zu erarbeiten. Gesundheitslotsen treffen sich mit ihren Klienten höchstens sechs Mal. Bei jeder Sitzung wird der Fortschritt des Klienten überprüft und Hilfestellung zur Umsetzung von Verhaltensänderungen geleistet. Dabei kann es um die Begleitung eines Klienten mit wenig Selbstvertrauen zu einem Treffen einer Selbsthilfegruppe gehen oder um die Anmeldung zu Kunstkursen, die durch Kreativitätstraining Verhaltensänderungen unterstützen.

<sup>2</sup> Dazu gehören etwa der Lebenslagenansatz, biographische Ansatz und ressourcenorientierte Ansätze.

## Welche Schwierigkeiten sind aufgetreten? Was waren zentrale Erfolgsfaktoren?

Die Einführung dieses Ansatzes in Manchester stieß zunächst bei vielen Ärzten und anderen Fachkräften auf große Skepsis. So spielte anfangs Mundpropaganda eine zentrale Rolle, um änderungswillige Klienten für die Gesundheitslotsen zu gewinnen. Nach sechs Jahren kamen allerdings 50 Prozent der Zuweisungen durch die Vermittlung von Hausärzten zustande.

Gesundheitslotsen bedürfen auch nach Abschluss ihres Ausbildungsprogramms einer fachlichen Begleitung, um mit den komplexen Verwaltungsvorgängen zurechtzukommen. Trotz der hohen Anforderungen an die Gesundheitslotsen, ist die „Abbrecherquote“ in Manchester sehr gering.

Wie andernorts ist es auch in Manchester nach wie vor eine Herausforderung, Männer zur Teilnahme am Programm zu gewinnen. Eine nationale Evaluierung zeigt, dass unter den Klienten aus dem ärmsten Fünftel der Bevölkerung nur ein Drittel Männer sind.<sup>3</sup> Die Studie zeigt aber auch, dass durch die Zusammenarbeit mit der weiblichen Bezugsperson in einem Haushalt häufiger eine Verbesserung der gesundheitlichen Lebensweise der ganzen Familie herbeigeführt wird.

Nach zehn Jahren Umsetzung ist das Gesundheitslotsenprogramm in Großbritannien nicht mehr neu, was aber gerade seine Stärke ausmacht, denn Verhaltensänderungen brauchen Zeit und Geduld.

<sup>3</sup> Royal Society for Public Health 2013: 12.



Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Nachhaltigkeit dieses im Gesundheitswesen nach wie vor innovativen Ansatzes war die Projektbegleitung der Pilotkommunen und Datensammlung zu den Wirkungen des Gesundheitslotsenprogramms durch das nationale Gesundheitsministerium (Department of Health) in der Aufbauphase des Gesundheitslotsenprogramms von 2005 bis 2010. Dadurch ist eine kontinuierliche Wirkungsmessung und ein Benchmarking auf überregionaler Ebene möglich; gleichzeitig kann auf kommunaler Ebene dem örtlichen Kontext Rechnung getragen werden. Die aktuelle nationale Evaluierung der Royal Society for Public Health (2013) beinhaltet etwa regionale Vergleiche der sozioökonomischen Profile der Gesundheitslotsen und untersucht vor allem die Wirksamkeit von deren Tätigkeit in Bezug auf Verhaltensänderungen (z. B. gesunde Ernährung, Alkoholkonsum und subjektives Wohlbefinden) der am stärksten ökonomisch und sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppe. Des Weiteren wird auch die Nachhaltigkeit von Verhaltensänderungen der von Gesundheitslotsen betreuten Personen gemessen. Die verwendeten Daten stammen aus einer überregionalen Datenbank im Bereich Public Health.

Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor ist das dem Ansatz zugrunde liegende Veränderungsmodell, das realistisch davon aus-

geht, dass nicht alle Verhaltensänderungen beim ersten Anlauf zum Ziel führen, jedoch schon die Bemühung der Klienten, sich gesundheitsfördernd zu verhalten, positiv zu bewerten ist.<sup>4</sup>

Im Gegensatz zu vielen anderen ehrenamtlichen Patenmodellen ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor des Präventions- und Gesundheitsförderungsansatzes, dass „Armutsexperten“ durch eine bezahlte Anstellung im britischen Gesundheitssektor (NHS) mit einem Jahresgehalt von ca. 15.000 bis 18.800 Pfund Sterling (ca. 19.000 bis 24.000 Euro) selbst aus der Armut und Erwerbslosigkeit befreit werden und durch die Nutzung ihrer Expertise und persönlichen Erfahrung mit Armut und sozialem Ausschluss Wertschätzung erfahren. Evaluierungen belegen zudem die deutlich positiven Gesundheitseffekte durch den dem Gesundheitslotsenprogramm zugrunde liegenden Koproduktionsansatz.<sup>5</sup>

## Welche Ergebnisse und Wirkungen wurden durch das Gesundheitslotsenprogramm in Manchester erzielt?

In Manchester haben einige der 2006 rekrutierten Gesundheitslotsen mittlerweile Karriere in der öffentlichen Verwaltung gemacht und arbeiten heute für eine Gesundheitsbehörde für psychische Krankheiten in der Stadt Salford – eine ehemalige Mitarbeiterin ist im Entwicklungsdienst in Botswana tätig.

<sup>4</sup> Royal Society for Public Health 2013: 7.

<sup>5</sup> Koproduktion bezeichnet nach der Definition von Governance International „wirkungsorientierte Formen der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Rat und Bürgerschaft, die darauf angelegt sind, die Fähigkeiten, Ressourcen und Stärken aller Beteiligten besser zu nutzen, um gemeinsam gewünschte Wirkungen oder Effizienzgewinne zu erzielen“.

Eine Wirkungsevaluierung der Gesundheitslotsen in Manchester von 2006 bis 2008 zeigt:<sup>6</sup>

- 93 Prozent der Klienten berichten, wenigstens teilweise ihren Gesundheitsplan erfüllt zu haben.
- 80 Prozent der Klienten sind mit verschiedenen Aspekten des Gesundheitslotsenprogramms zufrieden.
- 91 Prozent würden das Angebot anderen empfehlen.

## Kennzahlen der nationalen Evaluierung

Eine nationale Evaluierung belegt positive und nachhaltige Veränderungen des Lebensstils der Zielgruppen, was die Verbesserung der Ernährung, Gewichtsabnahme, Blutdruck, Alkoholkonsum und Bewegung anbelangt.<sup>7</sup> Insbesondere zeigt die Evaluierung aus dem Jahre 2013, dass von insgesamt 4.209 Klienten aus der am stärksten ökonomisch und sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppe 2.558 ihre Verhaltensänderung beibehalten haben, was einer Erfolgsquote von 61 Prozent in dieser Gruppe entspricht. Im Falle der am zweitstärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppe entspricht die Erfolgsquote 51 Prozent.<sup>8</sup>

Des Weiteren zeigen die Daten, dass es gelungen ist, Gesundheitslotsen aus sog. „schwer erreichbaren Gruppen“ zu rekrutieren. Von den aktuell 980 Gesundheitslotsen in England stammen

- 34 Prozent aus der ökonomisch und sozial am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppe
- 22 Prozent aus der „zweitärmsten“ Bevölkerungsgruppe.<sup>9</sup>

In der nationalen Evaluierung aus dem Jahre 2013 wird erstmals auch die Veränderung des Selbstvertrauens von Klienten infolge der Begleitung durch die Gesundheitslotsen gemessen. Die Wirkungsmessung zeigt einen Anstieg des Selbstvertrauens in den Einschätzungen der Klienten nach der Begleitung durch Gesundheitslotsen:

- In der am zweitstärksten benachteiligten Gruppe ist ein Anstieg des Selbstvertrauens um 41 Prozent festgestellt worden.
- In der am stärksten benachteiligten Gruppe beträgt der Anstieg des Selbstvertrauens 25 Prozent.<sup>10</sup>

Die Einschätzung der sog. Selbstwirksamkeit von Klienten vor und nach der Begleitung durch Gesundheitslotsen ist ebenfalls aufschlussreich. Das Konzept Selbstwirksamkeit bezieht sich auf den individuell unterschiedlich ausgeprägten Glauben an die eigenen Fähigkeiten, künftige Ziele und Herausforderungen zu meistern. Die Daten zur Einschätzung der Selbstwirksamkeit zeigen

- eine Verbesserung um 13 Prozent in der am stärksten benachteiligten Gruppe

<sup>6</sup> Die Evaluierung bezieht sich auf den Zeitraum Oktober 2006 bis März 2008. Quelle: Manchester Public Health Development Service. Manchester Health Trainers – Monitoring and Evaluation. Manchester 2009.

<sup>7</sup> Royal Society for Public Health 2013: 13–14.

<sup>8</sup> *ibid.*: 18.

<sup>9</sup> *ibid.*: 9.

<sup>10</sup> Diese Ergebnisse sind aufgrund der geringen Grundgesamtheit von 363 befragten Klienten mit Vorsicht zu bewerten. Quelle: Royal Society for Public Health 2013: 15.

- eine Verbesserung um 18 Prozent in der am zweitstärksten benachteiligten Gruppe.<sup>11</sup>

Aus Korrelationsanalysen geht hervor, dass „Selbstbewusstsein und die Beurteilung der Selbstwirksamkeit“ wichtige Kennzahlen sind, um die kurz- und langfristigen Wirkungsziele des Gesundheitslotsenprogramms zu erreichen.“<sup>12</sup>

## Kosten und Einsparungen

Um die Kosten und Einsparungen des Gesundheitslotsenprogramms beurteilen und vergleichen zu können, werden die damit verbundenen Maßnahmen einer betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen, die deren Auswirkungen auf Länge und Qualität des Lebens der Klienten überprüfen soll. In diesem Zusammenhang wird die Kennzahl QALY<sup>13</sup> (Quality-Adjusted Life Year/Qualitätskorrigiertes Lebensjahr) eingesetzt. Ein QALY ist rechnerisch ein zusätzliches Lebensjahr in optimaler Gesundheit. Eine im Haushaltsjahr 2011/12 durchgeführte Kosten-Nutzen-Analyse von 509 Klienten des Gesundheitslotsenprogramms in Manchester zeigt 4.784 Pfund Sterling (6.117 Euro) Nettokosten pro dazugewonnenem Lebensjahr in optimaler Ge-

sundheit (QALY).<sup>14</sup> Dagegen stehen die statistisch errechneten Behandlungskosten von geschätzten 20.000 bis 30.000 Pfund Sterling (ca. 26.000 bis 38.000 Euro) pro Lebensjahr in optimaler Gesundheit (QALY) bei Personen, die nicht von Gesundheitslotsen gecoacht werden. Es ergibt sich also eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz des Gesundheitslotsenprogramms. Mit anderen Worten: Die Investitionen in Vorsorge sind geringer als spätere Behandlungskosten.

## Was kann man von dem Gesundheitslotsenprojekt auf andere Themengebiete übertragen?

Der Grundsatz der „aufsuchenden“ Verwaltung, die dahin geht, „wo ihre Kunden sind“, lässt sich auf alle Verwaltungsbereiche mit Bürgerkontakt übertragen.

Durch den Anreiz eines bezahlten und flexibel gestalteten Arbeitsplatzes können Kommunen Menschen mit „Armutserfahrung“ gewinnen, die nicht nur kostenintensive „Härtefälle“ zur Eigenverantwortung befähigen, sondern mit ihrer Expertise auch Vorschläge zur Verbesserung von öffentlichen Leistungen machen können.

Insbesondere zeigt das Gesundheitslotsenprogramm, dass Prävention und Gesundheitsförderung nicht nur ein Thema für das Gesundheitsamt, sondern kommunale Aufgaben mit positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und andere kommunale Aufgabenfelder sind.

<sup>11</sup> *ibid.*: 14–15.

<sup>12</sup> *ibid.*: 15.

<sup>13</sup> Die Berechnung ist relativ einfach: Die Zeit, die eine Person aller Wahrscheinlichkeit nach in einem bestimmten Gesundheitszustand verbringt, wird mit einem Korrekturfaktor aus Standardwertungen gewichtet. Bei diesem Wertungssystem steht „1“ für perfekte Gesundheit und „0“ für Tod. Da bestimmte körperliche Zustände, die von schwerer Behinderung und Schmerzen geprägt sind, als schlimmer als der Tod angesehen werden, wird ihnen ein negativer Wert zugewiesen. Wenn eine Intervention perfekte Gesundheit für ein zusätzliches Jahr gebracht hat, würde dies 1 QALY ergeben. In gleicher Weise würde eine Intervention, die zwei zusätzliche Lebensjahre bei einem mit 0,5 bewerteten Gesundheitsstatus bringt, ebenfalls 1 QALY ergeben. Dieses Ergebnis wird dann ins Verhältnis zu den Kosten gesetzt, d. h. es werden die Kosten pro QALY ermittelt. Quelle: <http://www.eufic.org/article/de/artid/Bewertung-Krankheitslast-Kennzahlen-QALY-DALY/>.

<sup>14</sup> Delana Lawson. Manchester Community Health Trainer Programme – Fact Sheet. 2013. (Stand April 2013).





## Inwieweit ist das Beispiel auf deutsche Kommunen übertragbar?

Patenmodelle werden auch in deutschen Kommunen immer verbreiteter – so werden in Leipzig in dem Projekt „Free Your Mind“ durch Schülermultiplikatoren die Lebenskompetenzen Jugendlicher gefördert. Jüngst wurde von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen das Pilotprogramm „Integrationslotsen“ aufgelegt.

Allerdings handelt es sich bei vielen Präventionsansätzen um kurzzeitige Projektstrukturen mit zeitlich begrenzter Förderung, sodass nachhaltige Ergebnisse oft ausbleiben. Insofern sind kommunale Investitionen in Prävention und Personalstellen für „Kümmerer“ an der Schnittstelle von Kommunen und Zivilgesellschaft meist bescheiden.

Eine weitere Barriere für die dauerhafte Institutionalisierung und Finanzierung derartiger niederschwelliger Präventionsmodelle ist die Trägerfixierung von Gesundheits-, Sozial- und Jugendämtern. Viele Wohlfahrtsverbände sehen „Bürgerexperten“, die andere Bürgerinnen und Bürger bzw. Kommunen begleiten und beraten, noch als unwillkommene Konkurrenz zum eigenen Personal.

Jedoch ist seitens einiger Kommunalaufsichten ein Umdenken zu konstatieren: So wurden im Rahmen von GPA-Prüfungen in NRW, insbesondere im Jugendbereich, Präventionsmaßnahmen bei Haushaltsgenehmigungen von den Aufsichten akzeptiert (sogar Stellenmehrungen in diesem Bereich!), wenn die Kommunen der Aufsicht die positive monetäre Wirkung dieser Maßnahmen nach einer angemessenen Zeit nachweisen können. Auch das Stärkungspaktgesetz lässt in NRW Haushaltssanierungs-

maßnahmen ausdrücklich zu, die auf Prävention ausgerichtet sind in der Annahme, kostenintensive „Fälle“ von vornherein vermeiden zu können.

## Weitere Informationen

Website des Manchester Gesundheitslotsenprogramms: <http://www.mphds.org/mphds/health-trainers/health-trainers.html>.

Royal Society for Public Health. Health Trainers Half Year Review, 1st April – 30th September 2013.

Manchester Public Health Development Service. Manchester Health Trainers – Monitoring and Evaluation, Manchester 2009.

Delana Lawson. Manchester Community Health Trainer Programme – Fact Sheet. 2013. (Stand April 2013).

## Kontakt

### Delana Lawson

Leiterin des Gesundheitslotsenprogramms in Manchester

Public Health Development Service

Telefon: 0044 161 882 2583

E-Mail: [delana.lawson@mhsc.nhs.uk](mailto:delana.lawson@mhsc.nhs.uk)



## Impressum

### © 2015

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
www.bertelsmann-stiftung.de

### Verantwortlich

Dr. Thorsten Hellmann

### Autoren

Dr. Elke Löffler  
Dr. Peter Timm-Arnold  
Tom Overmans

### Lektorat

Rüdiger Kern, Berlin

### Gestaltung

Nicole Meyerholz, Bielefeld

### Bildnachweis

Titelbild, Seite 3 © arturbo/iStockphoto.com  
Seite 6, 7, 8 und 9 © Stadt Zeist  
Seite 12 © Gemeinde Utrecht  
Seite 13 © kruwt/iStockphoto.com  
Seite 16 © bbsferrari/iStockphoto.com  
Seite 19 © Nivellen77/iStockphoto.com  
Seite 20, 21, 23, 24, 25 und 27 © Surrey County Council 2015  
Seite 28, 29, 30 und 33 © Manchester Mental Health and Social  
Care NHS Trust.

### Produktion

Hans Kock, Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld



## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

Dr. Thorsten Hellmann  
Programm LebensWerte Kommune  
+49 5241 81-81236  
thorsten.hellmann@bertelsmann-stiftung.de

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)



**governance**  
*international*<sup>®</sup>  
Achieving citizen outcomes

| BertelsmannStiftung