

***Sektoralität als Herausforderung
für leistungsbereichsübergreifende Teilhabeplanung
in inklusiven Gemeinwesen***

**Dokumentation des Fachworkshops am 13. / 14. November 2017
an der Universität Siegen**

Einführung

Seit September 2016 führt das Zentrum für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen das Forschungsprojekt „Koordinationspotenziale kommunaler Teilhabepolitik in der Pflege, Behindertenhilfe und Sozialpsychiatrie“ (KoKoP) durch. Das Projekt wird im Programm „Vorbeugende Sozialpolitik“ des Forschungsinstituts für Gesellschaftliche Weiterentwicklung e. V. finanziell gefördert. Es hat zum Ziel, anhand empirischer Untersuchungen Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob und ggf. welche Möglichkeiten für Kommunen bestehen, Potenziale von Teilhabeleistungen in den Hilfesystemen der Pflege, Behindertenhilfe und Sozialpsychiatrie wirksam auszuschöpfen. Zudem wird danach gefragt, wie professionelle Hilfen mit informellen Ressourcen von Ratsuchenden und Klient*innen im Vor- und Umfeld des Leistungsgeschehens im Alltag verknüpft werden können. Zur Bearbeitung der Fragestellungen werden quantitative und qualitative Untersuchungen im Kreis Siegen-Wittgenstein als einem vergleichsweise typischen nordrheinwestfälischen Flächenkreis durchgeführt. Kontrastiert wird die Vorgehensweise durch eine explorativ angelegte Studie in Köln als Beispiel für einen urbanen Raum. Im Ergebnis der Forschungsarbeiten sollen Empfehlungen für inklusive kommunale Koordinations- und Planungskonzepte entwickelt werden.

Expert*innen aus den Bereichen Sozialplanung, Sozialpolitik, Soziale Arbeit, städtische und ländliche Raumentwicklung, Verwaltung, Pflege, Teilhabe und Psychiatrie kamen nun am Dienstag, 14. November 2017 in den Räumlichkeiten der Universität Siegen zu einem

dialogorientierten Fachworkshop zusammen, um zentrale Fragestellungen und Zwischenergebnisse des Forschungsprojekts zu diskutieren. Im Folgenden werden Verlauf und wichtige Diskussionsergebnisse der Tagung dokumentiert.

Darstellung der KoKoP-Zwischenergebnisse

Prof. Johannes Schädler (ZPE, Universität Siegen), Prof. Christoph Strünck (ZPE, Universität Siegen / Institut für Gerontologie, TU Dortmund) und Dr. Antonio Brettschneider (FGW) eröffneten mit kurzen Grußworten die Veranstaltung. Prof. Schädler leitete anschließend als Moderator durch den Tag und führte zunächst in die Grundlagen und Fragestellungen des Projekts KoKoP ein. Martin Reichstein und Jan-Frederik Wittchen stellten daraufhin aktuelle Zwischenergebnisse des Forschungsprojekts vor. Konkret bezogen sich beide in ihren Thesen auf kürzlich durchgeführte quantitative und qualitative Datenerhebungen. In den Thesen wird davon ausgegangen, dass die drei untersuchten organisationalen Felder Pflege, Behindertenhilfe und Sozialpsychiatrie anhand von vier Kriterien empirisch voneinander abgegrenzt werden können. Dies seien die leistungsrechtlichen Grundlagen der Angebote, deren Zielgruppen sowie beschäftigte Berufsgruppen und praktizierte Routinen, die auf für selbstverständlich gehaltenen Annahmen beruhten, welche im Feld organisationsübergreifend geteilt würden. Die mit den Feldern verbundene Sektoralisierung der Helfelandschaft führe in der Praxis zu Problemen, wenn zusätzliche Bedarfe der typischen Klientel einer Organisation aufträten, die vollständig nur feldübergreifend abgedeckt werden könnten. Hier zeigten sich organisationale Bestrebungen, bei ‚Bestandsklientel‘ auch unter erschwerten Bedingungen bestehende Hilfeeinrichtungen aufrechtzuerhalten, während bei sogenannten ‚Neufällen‘ eher Abgrenzungen und ablehnende Feldroutinen griffen. Feldübergreifende Kooperationen stellten einen möglichen Lösungsansatz dar, würden aber auch aufgrund insbesondere in der Behindertenhilfe ausgeprägter Trägerkonkurrenzen noch wenig praktiziert. Ein Ansatzpunkte für die intensivere kommunale Koordination in den genannten Bereichen könne insbesondere darin gesehen werden, dass befragte Organisationen wirksamen Kooperationsbeziehungen insgesamt eine sehr hohe Bedeutung beimäßen.

Carolin Herrmann (Schnittpunkt Alter) schloss den Präsentationsteil mit einem Bericht zu den Ergebnissen einer explorativen Studie für die Stadt Köln. Ein Schwerpunkt ihrer

Ausführungen zu Sektoralisierungsphänomenen in Köln lag auf deren verwaltungsseitiger Bedeutung für die Bearbeitung ‚schwieriger Fälle‘. Auf besonderes Interesse stieß ihre Beobachtung, dass sektoralisiertes Vorgehen die Routinen der Fallbearbeitung auf Sachbearbeitungsebene bestimmt. Erst wenn aus verschiedenen Gründen Irritationen auftraten und die nächsthöhere Führungsebene einbezogen würde, erschienen feldübergreifende, flexible Lösungsstrategien möglich und evtl. erhöhte Kostenfolgen durchsetzbar. Dabei könne die Bedeutung des Kostenarguments durch das Maß an öffentlichem Interesse an einem konkreten Fall relativiert werden. Die Unterschiede zwischen urbanem und eher ländlichem Raum sah Carolin Herrmann u.a. im Grad der Ausdifferenzierung der professionellen Unterstützungsangebote, die vor allem bei spezialisierten Anfragen spezifische Zugangsprobleme auslösten (Problem der Verfügbarkeit der Angebote vs. Problem der richtigen Auswahl).

Es schloss sich eine Arbeitsgruppenphase an, die im Weiteren beschrieben wird.

AG 1 – Herausforderungen netzwerkorientierter kommunaler Sozialplanung

Moderation: Martin F. Reichstein (ZPE)

Kurzvorträge:

- Thomas Pfundstein, Servicestelle für kommunale Pflegestrukturplanung und Sozialraumentwicklung, Rheinland-Pfalz
- Susanne Tyll, Koordination Wohnberatung NRW, Dortmund
- Uwe Hellwig, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin
- Christine Blankenfeld, Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg

Nach der Eröffnung der Arbeitsgruppe durch Martin Reichstein widmete sich die Diskussion einer „sektorübergreifenden Sozialplanung“ anhand von Beispielen leistungsreichsübergreifender Kooperation. Auch die Zielgruppen von Beratung - Menschen als Ratsuchende – sowie die Relevanz von Schlüsselpersonen und informellen Kontaktstellen innerhalb von Quartieren wurden in den Blick genommen. Solche informellen Strukturen im Vor- und Umfeld des Leistungsgeschehens sollten in kooperativen Planungsansätzen systematisch erkundet und in Planungsaktivitäten stärker berücksichtigt werden. Im weiteren Verlauf der Arbeitsgruppensitzung richtete sich die Perspektive auf strukturelle

Ebenen und Chancen zur Neuausrichtung kommunaler Politik. Diskutiert wurden etwa Möglichkeiten einer übergreifenden flexiblen Nutzung der Leistungssysteme durch fallbezogene aber auch kommunal bezogene Gremien, die sektorübergreifende Abstimmungsprozesse erleichtern. Zudem wurden Möglichkeiten der Schaffung wohnortnaher Angebote diskutiert, die mit höherer Orientierung an örtliche Bedarfslagen projektorientiert begonnen werden, aber dauerhaft angelegt sein sollten.

Abschließend wurden Spannungsfelder zwischen spezifischen Fachplanungen und persönlichen Sozialraumplanungen in der Teilhabeplanung für Senior*innen und Menschen mit geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen diskutiert. In diesem Zusammenhang wurde hervorgehoben, dass es auch einer überregionalen Steuerungsfunktion bedürfe, wenn die Eingliederungshilfe kommunalisiert sei. Thematisiert wurde auch der Aspekt des Umgangs mit lokalen Identitäten, die in Planungsprozessen berücksichtigt und produktiv integriert werden könnten.

AG 2 – Von Daten zu Informationen – Methoden und Akteure in örtlichen Planungsprozessen

Moderation: Prof. Dr. Christoph Strünck (Institut für Gerontologie, Dortmund)

Kurzvorträge:

- Hans Oliva, Forschungsinstitut für Gesundheits- und Sozialforschung (FOGS), Köln
- Reiner Jakobs, Sozialplanung, Kreis Siegen-Wittgenstein
- Frank Luschei, Universität Siegen
- Lena Bertelmann, ZPE, Universität Siegen

In der Diskussion der Arbeitsgruppe wurde nach einer Einführung durch Prof. Christoph Strünck zunächst thematisiert, dass Beteiligte in Planungsprozessen mit verschiedenen Ebenen konfrontiert würden (Kommune/ Stadt, Daten, subjektive Sicht). Das Problem von Planungsprozessen liege weiterhin in dem Erreichen von Zielen mit einem politischen Willen, bei denen vor allem die Umsetzung und Planung an sich, aber auch die Ressourcen eine Herausforderung darstellten. Wenn Politiker Ziele definierten, täten sie dies meist ohne konkrete Ausschreibung dieser Ziele. Demnach würde lediglich festgelegt, was getan werden müsse; ohne eine genaue Umsetzung zu benennen. Die daraus resultierende fehlende Transparenz sei ein Hindernis für Planung(sprozesse). Zur Umsetzung

von Planungen wurde angemahnt, dass es einen Nachholbedarf an der Nutzung von Kooperationen gebe. Diese seien bisher nur formal vorhanden. Im Vorfeld eines Planungsprozesses müssten Fragen zum Zweck, als auch der jeweiligen Zielgruppe geklärt sein. In Hinblick auf die Ebenen von Kommune/Stadt und der subjektiven Sicht bzw. Einstellung wurde die Haltung besonders betont. Hiermit wurden Anforderungen an Personen angesprochen, die an Planungsprozessen partizipieren wollen oder sollen: Sowohl die fokussierte und interessierte Mitwirkung am Planungsprozess werde erwartet, als auch eine respektvolle Haltung gegenüber den einzelnen Beteiligten. Es sei darüber hinaus allgemein schwierig, überhaupt zusätzliche Akteure für Planungsprozesse zu gewinnen.

AG 3 - Profession, Organisation und Hilfe-Mix im Kontext von Sektoralisierung

Moderation: Prof. Dr. Johannes Schädler (ZPE)

Kurzvorträge:

- Prof. Dr. Sabine Schäper, Katholische Fachhochschule Münster
- Prof. Dr. Ulrike Höhmann, Universität Witten-Herdecke
- Wolfgang Kopyczinski, Lebenshilfe Hessen
- Jan-Frederik Wittchen, ZPE, Universität Siegen

Nachdem Prof. Johannes Schädler die anwesenden Teilnehmer*innen begrüßt und kurz in die Thematik der Arbeitsgruppe eingeführt hatte, richtete sich die Diskussion auf die Bedeutung von Kultur und Traditionen in inklusiven Planungsprozessen sowie auf die Bedingungen des organisationalen und institutionellen Wandels. Hier wurde ein Schwerpunkt auf die wertschätzende Kommunikation zwischen Akteuren in Lernprozessen gelegt. Eine entsprechende Öffnungsdynamik von Einrichtungen auf der Grundlage von Praxisreflexion wurde anhand von Beispielen aus Hessen und Nordrhein-Westfalen diskutiert. Im weiteren Verlauf der Debatte zur Praxisreflexion von Professionellen und kooperativen Qualitätsentwicklungsstrategien wurden auch Bezüge der soziologischen Systemtheorie und der organisationssoziologischen Institutionentheorie hergestellt. Der Annahme folgend, dass in modernen Gesellschaften die helfenden Teilsysteme in Programmen strukturiert seien (Niklas Luhmann), wurde auf die Anforderung an Professionelle verwiesen, Widersprüche und Spannungen aushalten zu müssen. Auch die Notwendigkeit von Vernetzung, Kooperation und Selbstreflexion in der Behindertenhilfe wurden hier thematisiert. Gleichzeitig wurde kritisiert, dass diese Aufgaben vom Leistungsrecht nicht

abgedeckt seien und darüber hinaus ein Spannungsverhältnis zwischen dem personenzentrierten Ansatz und der Sozialraumorientierung bestehe. Abschließend wurde die Diskussion auf die strukturellen Bedingungen der Innovation professioneller Handlungspraxis gelenkt und die Abhängigkeit feldeigener Pfade kritisch beleuchtet.

Koordination und Kooperation unter Bedingungen von Konkurrenz

Zu Beginn der zweiten Veranstaltungshälfte wurden die Eindrücke und Ergebnisse der drei Arbeitsgruppen im Plenum diskutiert. Martin Frederik Reichstein, Prof. Strünck und Prof. Schädler fassten als Moderatoren der Gruppen hierzu die Diskussionsverläufe zusammen und stellten einzelne Aspekte zur Debatte. So wurden insbesondere das Verhältnis von Spezialisierung und Entspezialisierung, Anlaufstellen und Zugänge zu Hilfesystemen, die Komplexität und Begrifflichkeit des „Sozialraums“ und mögliche Innovationen in Planungsprozessen thematisiert. Nach einer lebhaften Diskussion im Plenum folgten die Vorträge von Christian Dohmen (AWO Kreisverband Siegen-Wittgenstein / Olpe) und Helmut Knepe (Kuratorium Deutsche Altershilfe). Ausgehend von jeweils elf Thesen wurden hier sowohl aus Sicht eines Leistungserbringers im Bereich der Behindertenhilfe Einschätzungen zu den Themen Inklusion, Kooperation und Kooperation vor dem Hintergrund erfolgter und anstehender leistungsrechtlicher Reformen formuliert. Ergänzt wurde der Blick der Anbieterseite durch die Perspektive der Kommune in ihrer Rolle als gestaltender Akteur und örtlichem Repräsentant des öffentlichen Interesses. Hervorgehoben wurde die Notwendigkeit von partnerschaftlichen Strukturen in Planungsprozessen, die gegebene Trägerkonkurrenzen nicht aufheben, aber konstruktiv und zielführend entlang akzeptierter Leitideen rahmen könnten.

Carolin Herrmann (Strategische Projektberatung Schnittpunkt / Alter, Köln) moderierte im Anschluss ein „Fishbowl-Forum“. Ausgehend von der einführenden Fragestellung, welche Bedeutung einer integrierten Planung vor dem Hintergrund unterschiedlicher Planungslogiken der Felder der Pflege, Behindertenhilfe und Sozialpsychiatrie zukomme, wurde eine Vielzahl von Aspekten angesprochen. Planung wurde als öffentliche Aufgabe sowie als partizipativer Lernprozess verstanden, der nach Auffassung einzelner Diskussionssteilnehmer*innen ein Umdenken in den Verwaltungen erfordere. In unterschiedlichen Diskussionsbeiträgen wurde thematisiert, dass Planung zahlreiche Akteure berücksichti-

gen müsse (z. B. Kommunen, Kreise, überörtliche Sozialhilfeträger, Pflegekassen), zwischen diesen Akteuren jedoch vielfältige Spannungsverhältnisse bestünden. In diesem Zusammenhang wurde eine mögliche Koordinationsfunktion der Kreise andiskutiert, für deren Nutzung jedoch seitens der kommunalen Verwaltungen zusätzliche Kompetenzen aufgebaut werden müssten. In einzelnen Diskussionsbeiträgen wurde weiterhin herausgestellt, dass bisherige Partizipationskonzepte die Expertise unmittelbar betroffener Personen im Allgemeinen sowie der Selbsthilfe im Speziellen nicht ausreichend berücksichtigten. Zugleich wurde in diesem Zusammenhang auf die Gefahr hingewiesen, dass eine Standardisierung immer neuer Angebote für immer neue Gruppen zu einer immer stärkeren Fragmentierung des (Leistungs-)Geschehens führe. Integrierte sowie feldspezifische Planungskonzepte wurden im Diskussionsverlauf als sich wechselseitig ergänzende Ansätze nebeneinandergestellt.

Abschließend dankte Prof. Schädler allen Teilnehmer*innen für die spannenden und anspruchsvollen Beiträge während der Tagung und die Bereitschaft, sich auch auf das experimentelle, hochkommunikative Format des Workshops einzulassen.

Unser herzlicher Dank gilt an dieser Stelle allen Referent*innen, Diskussionsteilnehmer*innen und den Moderator*innen der Veranstaltung.

--

Text: Prof. Dr. Johannes Schädler, Jan-Frederik Wittchen, Martin Frederik Reichstein,
Janna Litzenberger, Tanja Serapinas

-/21-12-2107



1: Prof. Dr. Johannes Schädler eröffnet die Veranstaltung und begrüßt die Anwesenden. Bild: ZPE



2: Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen werden im Plenum diskutiert. Bild: ZPE



3: Helmut Knepe betont die Relevanz partnerschaftlicher Strukturen zwischen Kommunen und Leistungsträgern während seines Vortrags. Bild: ZPE