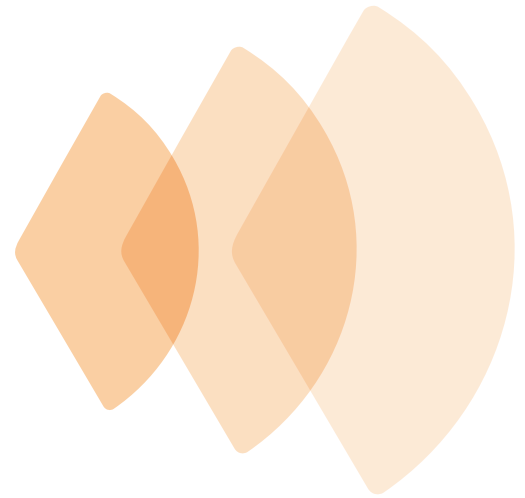




Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Einführung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen



Anna Nutz, Herbert Schubert

Auf einen Blick

- Die integrierte Sozialplanung ist ein Prozess, in dem verschiedene Fachbereiche der Kreis- und Gemeindeverwaltung zusammenarbeiten, um soziale Bedürfnisse aufzudecken und passgenaue Angebote für die Bewohner_innen zu planen.
- In einer Studie wurden zwei Kreise bei der Einführung der integrierten Sozialplanung von der TH Köln wissenschaftlich begleitet. Die Ergebnisse zeigen, wie die unterschiedlichen Interessen in der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen und den beteiligten Organisationen erfolgreich einbezogen werden können.

Die integrierte Sozialplanung als ganzheitlicher Planungsansatz

In der Vergangenheit wurden die kommunalen Fachplanungen getrennt voneinander durchgeführt: Beispielsweise hatten soziale Planungen für Kinder keinen Bezug zu den Planungen für die ältere Generation und auch kaum Berührungspunkte mit der Stadtplanung. In der neuen Planungspraxis werden diese verschiedenen Planungen raumbezogen integriert, d. h. miteinander verbunden, damit die Planungen für alle Generationen in einem Zusammenhang gesehen werden können. In ähnlicher Weise werden auch die Planungen auf der Ebene des

Kreises mit den Planungen in den kreisangehörigen Kommunen in Beziehung gesetzt. Nach diesem neuen Verständnis einer integrierten Sozialplanung arbeiten folglich verschiedene Fachbereiche (z. B. das Sozialamt, das Gesundheitsamt, die Stadtentwicklungsplanung), Akteure der Wohlfahrtsproduktion (z. B. Verbände, Stiftungen, Initiativen) und weitere Interessengruppen (z. B. das Jobcenter, lokale Vereine und die Bürgerschaft) in einem Planungsnetzwerk zusammen und erweitern dadurch die engen spezifischen Sichtweisen der jeweils einzelnen Bereiche. Mit diesem Planungsansatz werden Barrieren der Hierarchie und Aufgabenbereiche aufgelöst und sowohl die sozioökonomische Lage als auch der Handlungsbedarf im Kreis und in den Gebietskörperschaften integriert betrachtet.

Mit der Einführung der integrierten Sozialplanung vollzieht sich ein Wandel der Planungskultur, bei der hierarchische Top-Down-Führungsmuster sowie ein betriebswirtschaftlich ausgerichtetes Sozialmanagement in eine beteiligungsorientierte Steuerung eingebettet werden. Dieser Wandel muss sensibel angegangen werden, damit die netzwerkorientierte und integrierte Gesamtstrategie erfolgreich umgesetzt werden kann und alle Beteiligten den Prozess unterstützen. Die Kreise und Kommunen verfolgen dabei das Ziel, die Lebensverhältnisse der Bewohner_innen vor Ort zu verbessern und deren Chancengerechtigkeit zu erhöhen, indem die vorhandenen finanziellen Mittel passgenau, effizient und effektiv dafür eingesetzt werden, wofür sie tatsächlich benötigt werden.



Um genau erkennen zu können, welcher Bedarf an Dienstleistungen und Angeboten besteht, spielt die Auswertung von statistischen Daten und qualitativen Informationen eine bedeutende Rolle in der integrierten Sozialplanung (Sozialberichterstattung und Sozialmonitoring). Diese Daten werden teilweise von Dritten bereitgestellt (z. B. amtliche Statistiken) oder können im Rahmen von Erhebungen vor Ort (Interviews und Umfragen) gewonnen werden. Durch die Einführung einer umfassenden Datensammlung kann der vorhandene Bedarf präzise und kleinräumig abgebildet und erkannt werden, was zu einer Versachlichung der Bedarfsbestimmung und zum zielgerichteten Einsatz von finanziellen Ressourcen beiträgt. Mit einer zuverlässigen Datenbasis, die alle Felder des lebensweltlichen Alltags abdeckt, bereitet die integrierte Sozialplanung somit politische Entscheidungen vor und unterstützt die kommunale Steuerung der Bereitstellung von notwendigen Einrichtungen und Angeboten der sozialen Daseinsvorsorge vor Ort. Gleichzeitig wirkt die Arbeitsweise im Netzwerk positiv auf die Sozialplanung (Synergieeffekte), weil die Qualität der angebotenen Dienstleistungen durch die Kooperation der verschiedenen kommunalen Fachbereiche, örtlichen Träger, Vereinigungen und Interessengruppen verbessert und das Angebot auf den jeweils unterschiedlichen Bedarf der Bevölkerung im Wohnquartier abgestimmt wird.

Die Umstellung der bisherigen kommunalen Planungspraxis zu einer integrierten Sozialplanung birgt zahlreiche Herausforderungen, da viele Akteure mit dieser kooperativen Arbeitsform vertraut gemacht werden müssen. Damit dieser grundlegende Kulturwandel – hin zu einer ganzheitlichen Ausrichtung der lokalen vorbeugenden Sozialpolitik – gelingen kann, ist es erforderlich, der Motivation und der Unterstützung aller Anspruchsgruppen (damit sind die an diesem Prozess Mitwirkenden gemeint; auch Stakeholder genannt) im Kreis und in den Kommunen einen hohen Stellenwert einzuräumen. Daher wurden in dem Forschungsprojekt EMISS¹ zahlreiche Beteiligte einer kreisweiten Sozialplanung befragt und aus den Antworten grundlegende Erfolgsfaktoren für eine Sozialplanung im Kreis abgeleitet.

Aufbau der Studie

In der Studie wurden zwei nordrhein-westfälische Kreise bei der Einführung bzw. Implementation einer kreisweiten integrierten Sozialplanung wissenschaftlich begleitet. Im Rahmen einer formativen Evaluation (gemeint ist die gestaltende Bewertung des Prozesses zum Zweck der Verbesserung) wurden einerseits Erkenntnisse aus der Studie direkt an die

Beteiligten vor Ort zurückgemeldet.² Andererseits wurden verallgemeinerbare Ergebnisse abgeleitet, die – praxisnah aufbereitet – weiteren Kommunen und Kreisen zur Verfügung gestellt werden.³ An der qualitativen Studie nahmen 42 Expert_innen aus der StädteRegion Aachen, dem Rheinisch-Bergischen Kreis sowie der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung⁴ teil. In Experteninterviews und Gruppendiskussionen berichteten die interviewten Personen von ihrer Perspektive auf den jeweiligen Sozialplanungsprozess. Aufgrund der vielen verschiedenen Blickwinkel der Beteiligten auf die integrierte Sozialplanung im Kreis konnte ein umfangreicher Eindruck von der Sozialplanung gewonnen werden und daraufhin ein idealtypisches Modell einer kreisweiten Sozialplanung entwickelt sowie wesentliche Erfolgsfaktoren herausgearbeitet werden.

Frühzeitige Beteiligung aller Stakeholder

Bei einer kreisweiten Sozialplanung müssen für den Erfolg des Vorhabens zahlreiche Akteure für die Zusammenarbeit gewonnen werden: allen voran die kreisangehörigen Kommunen, daneben aber auch unterschiedliche Fachämter, verwaltungsexterne Institutionen wie z. B. die Wohlfahrtsverbände, das Jobcenter und darüber hinaus Akteure der Zivilgesellschaft, die im jeweiligen Sozialraum eines Wohnquartiers eine wichtige Rolle spielen.

Alle Anspruchsgruppen (engl. Stakeholder) zur Mitwirkung zu überzeugen, erfordert zu Prozessbeginn einen erhöhten Zeitaufwand, da die jeweiligen Erwartungen, Interessen und Befürchtungen bezüglich einer kreisweiten Sozialplanung ausführlich thematisiert werden müssen. Manche Kommunen fürchten, dass der Kreis mit der integrierten Sozialplanung als Steuerungsinstrument zu weit in die kommunalen Zuständigkeiten hineinregieren könnte, und einige Ämter der Verwaltung scheuen möglicherweise den Arbeitsaufwand der veränderten Datenerfassung, mit der die Umstellung auf ein einheitliches Datenerfassungssystem im gesamten Kreisgebiet verbunden sein könnte.

Es ist daher zu empfehlen, zu Beginn des Prozesses ein gemeinsames Sozialplanungsverständnis zu vereinbaren, aus dem hervorgeht, wie die beteiligten Akteure und die Wohnbevölkerung von einer kreisweiten integrierten Sozialplanung profitieren können. Nur wenn dieser konkrete Nutzen erkennbar ist, wirken alle Akteure an dem aufwändigen Prozess überzeugt mit. Dafür ist es wichtig, dass sie frühzeitig in die Gestaltung der Prozesse eingebunden und ihnen Entscheidungsbefugnisse übertragen werden.



Die Rolle der Bürger_innen im Sozialplanungsprozess

In der Verwaltung und Steuerung der kommunalen Belange hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein Wandel vollzogen: In den 1990er Jahren wurde das Augenmerk vor allem auf die Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen gerichtet. Im Laufe der Zeit wurde allerdings deutlich, dass komplexen Bedarfssituationen, die beispielsweise durch die Armutsentwicklung oder durch den demografischen Wandel ausgelöst werden, ökonomische Steuerungsprinzipien nicht gerecht werden können. Besondere Beachtung gewann deshalb die Leitlinie der Public Governance, die als beteiligungsorientierter Steuerungsansatz (zur Steuerung des Gemeinwesens) übersetzt werden kann. Im Mittelpunkt steht eine ergebnisorientierte Beteiligung sowohl der Anspruchsgruppen und Interessenverbände als auch der Bürger_innen selbst. Hierfür muss eine Beteiligungsinfrastruktur bereitgestellt werden, die es der Bevölkerung in ihren Quartieren erlaubt, auf den bestehenden Bedarf aufmerksam zu machen und Prozesse mitzugestalten. Dabei ist es sinnvoll, bereits existierende Strukturen zu nutzen, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Eine Beteiligung der Bürger_innen braucht eine gute Vorbereitung und muss auf der kleinräumigen Ebene über lokale Ankerinstitutionen und zentrale Schlüsselpersonen erfolgen. Die kreisweite Sozialplanung ist dabei auf die kreisangehörigen Kommunen angewiesen. Daher ist es notwendig, enge Abstimmungsprozesse zwischen Kreis, Kommunen und örtlichen Institutionen über die Beteiligungsvorhaben zu initiieren.

Es muss vermieden werden, dass Bürgerbeteiligung zum Selbstzweck und lediglich als Inszenierung von scheinbarer Partizipation durchgeführt wird; daher sind unter einer vereinbarten Zieldefinition Beteiligungsinstrumente einzusetzen, die zu Ergebnissen mit einer hohen Akzeptanz führen. Die ersten konkreten Ergebnisse sollten schon nach relativ kurzer Zeit vorliegen, damit dem Nachlassen der Beteiligungsmotivation entgegengewirkt wird.

Transparente und verbindliche Kommunikationswege und Zuständigkeiten

Sehr wichtige Faktoren sind die Transparenz und die Sicherstellung des Informationsflusses. Das ist nicht einfach, weil einerseits die Anzahl und andererseits die Heterogenität der beteiligten Anspruchsgruppen komplex sind. Nur wenn alle Beteiligten über die wesentlichen Vorgänge Bescheid wissen, können sie sich gewinnbringend in den Prozess einbringen. Dazu zählt auch eine gute Öffentlichkeitsarbeit, sodass auch

die Bürgerschaft in verständlicher Weise über den aktuellen Stand der Sozialplanung informiert ist.

Mit den Interessengruppen muss eine gemeinsame Kommunikationsstruktur vereinbart werden, aus der hervorgeht, in welcher Art und Weise die Akteure beteiligt werden und welches Gremium welche Zuständigkeiten hat. Die schriftliche Fixierung der Kommunikations- und Beteiligungsstruktur schafft Verbindlichkeiten, sorgt für die Orientierung der Beteiligten im komplexen Sozialplanungsprozess und dient einer nachhaltigen Vernetzung.

Notwendigkeit einer zentralen Stelle, die sich kümmert, vernetzt und motiviert

Eine kreisweite Sozialplanung erfordert den Einsatz von finanziellen und vor allem personellen Ressourcen. Denn die integrierte Sozialplanung gelingt nur, wenn es eine Stelle in der Verwaltung gibt, die motiviert, den Prozess am Laufen hält, Treffen organisiert, als Ansprechperson zur Verfügung steht und den Gesamtüberblick über die Teilprozesse behält. Den Fachkräften der Sozialplanung kommt hierbei – in enger Zusammenarbeit mit der Dezernatsleitung – eine tragende Rolle zu. Darüber hinaus ist die Rückendeckung durch die Spitze der Kreisverwaltung notwendig; denn das veranschaulicht den hohen Stellenwert der integrierten Sozialplanung und wirkt sowohl überzeugend als auch motivierend auf die Kommunen, die Interessengruppen und die Bürgerschaft.

Weichenstellung für die integrierte Sozialplanung

Der Weg zu einer integrierten Sozialplanung wird häufig als langwierig und herausfordernd wahrgenommen – insbesondere in den Kreisen, aus deren Sicht sich die Sozialplanung komplexer darstellt als aus dem Blickwinkel der kreisangehörigen Kommunen, die näher ‚dran sind‘. Mithilfe verschiedener Förderprogramme wurde daher bereits versucht, Anreize zur Einführung einer integrierten Sozialplanung zu schaffen. Die Unterstützung, die – im Rahmen von Förderlinien und der Beratungsinfrastruktur – in Form der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung vom Land Nordrhein-Westfalen bereitgestellt wurde, wurde von den befragten Fachkräften als sehr hilfreich empfunden.

Dennoch war die Umsetzung einer kreisweiten integrierten Sozialplanung in beiden Untersuchungsregionen mit zahlreichen Herausforderungen verbunden. Sehr häufig wurden diesbezüglich Schwierigkeiten bei der Gewinnung, Verarbeitung und Analyse von kleinräumigen Daten für die Sozialbe-



richterstattung zur Sprache gebracht. Um die Qualität der sozialplanerischen Aktivitäten zu gewährleisten, ist es wünschenswert, unkompliziert auf eine Vielzahl von Daten zugreifen zu können, die an die jeweiligen sozialräumlichen Einheiten angepasst werden können. In diesem Kontext wurde in den Interviews mehrfach auf Hürden beim Bezug von Daten der Bundesagentur für Arbeit hingewiesen. Eine verbesserte Zugänglichkeit für die Akteure der Sozialplanung zu arbeitsmarktspezifischen Daten, die derzeit von der Bundesagentur für Arbeit monopolartig verwaltet werden, würde daher den Prozess erleichtern.

Darüber hinaus wird die gesetzliche Verankerung einer integrierten Sozialplanung als Pflichtaufgabe in der Bundesgesetzgebung als notwendig erachtet. Während die Jugendhilfe bereits 1990 gesetzlich detailliert als Pflichtaufgabe festgeschrieben wurde, fehlt bislang ein gesetzlich normierter Standard für die integrierte Sozialplanung. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Sozialplanung hätte arbeitserleichternde Auswirkungen für die beteiligten Akteure. Laut mehreren befragten Personen müsste dann weniger Überzeugungsarbeit geleistet werden, bis alle relevanten Interessengruppen bereit sind, im Verfahren der integrierten Sozialplanung mitzuwirken und die erforderlichen Ressourcen dafür bereitzustellen.

Literatur und Anmerkungen

- 1 - Das Projekt EMISS (Evaluation des Modells der integrierten, strategischen Sozialplanung) wurde von Nov. 2016 bis März 2019 an der Technischen Hochschule Köln durchgeführt und vom Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) NRW gefördert.
- 2 - Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse findet sich in: Nutz, A.; Schubert, H.; Spieckermann, H.; Winterhoff, N.; Zinn, J. (2019): Sozialplanung in Kreisen. Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen. FGW-Studie VSP 21, Düsseldorf.
- 3 - In der zweiten Jahreshälfte 2019 wird ein praxisorientiertes Handbuch erscheinen, das Kreisen und Kommunen zahlreiche Instrumente einer integrierten Sozialplanung an die Hand gibt, um eine integrierte Sozialplanung erfolgreich ein- und durchführen zu können: Nutz, A.; Schubert, H. (Hg.): Integrierte Sozialplanung in Landkreisen und Kommunen. Handbuch. Stuttgart: Kohlhammer (im Erscheinen).
- 4 - Die vom Land geschaffene Fachstelle wurde zum 31.12.2018 aufgelöst. Aufgaben, die bis dahin die Fachstelle

für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung wahrgenommen hat (insbes. Beratung beim Aufbau bzw. der Weiterentwicklung einer integrierten Sozialplanung) werden seit 2019 von der Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung NRW mbH (G.I.B. NRW) übernommen.

Über die Autor_innen

Prof. Dr. Dr. Herbert Schubert - Professor für Soziologie und Sozialmanagement an der Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften der Technischen Hochschule Köln.

Anna Nutz - Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Technischen Hochschule Köln.

Impressum

Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.),
Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080,
E-Mail: info@fgw-nrw.de, www.fgw-nrw.de

Geschäftsführender Vorstand: Prof. Dr. Dirk Messner,
Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

FGW-Themenbereich: Vorbeugende Sozialpolitik
Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied (Hrsg.)

Ralitsa Petrova-Stoyanov, wissenschaftliche Referentin (Hrsg.)

Layout: Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung: Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes
Nordrhein-Westfalen

Erscheinungsdatum: Düsseldorf, Mai 2019

ISSN: 2510-4098

Erfahren Sie mehr in der Studie:

FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 21
www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik21.html

