

Eckpunkte des Deutschen Vereins für eine integrierte kooperative Sozialplanung

Die Empfehlungen (DV 18/19) wurden am 16. September 2020 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| 1. Vorbemerkungen | 3 |
| 2. Ziele der Eckpunkte | 4 |
| 3. Sozialplanung integriert und kooperativ | 5 |
| 3.1 Integrierte Perspektive | 5 |
| 3.2 Kooperative und partizipative Perspektive | 6 |
| 3.3 Mehrebenenperspektive | 6 |
| 4. Verbesserung der Problemlösungskompetenz durch integrierte kooperative Sozialplanung | 6 |
| 4.1 Netzwerkorientierung | 7 |
| 4.2 Kommunale Gesamtstrategie | 7 |
| 4.3 Sozialmonitoring | 8 |
| 5. Strukturelle Hemmnisse und Stolpersteine | 9 |
| 6. Rahmenbedingungen für eine Kooperation der Akteure | 9 |
| 7. Position der Sozialplanung zwischen den Ebenen der Exekutive | 10 |
| 7.1 Länder | 11 |
| 7.2 Kreise und kreisangehörige Kommunen | 11 |
| 8. Verknüpfung länderseitiger Förderprogramme mit entsprechenden Planungssettings der Kommunen | 12 |
| 9. Einbeziehung freier Träger in eine integrierte kooperative Sozialplanung | 13 |
| 10. Verstetigung integrierter kooperativer Sozialplanung | 14 |
| 11. Anforderungen an Sozialplaner/innen | 14 |

1. Vorbemerkungen

Die Herausforderungen des demografischen und sozialen Wandels erhöhen den Bedarf an Planung und Koordination in den Kommunen und bei Trägern und Anbietern sozialer Dienstleistungen. Dies erfordert von den Akteuren der (kommunalen) Sozialpolitik¹ ein ämter- und fachübergreifendes Handeln, das sich in der planerischen Zusammenarbeit konkretisiert. Als Instrument kommunaler Steuerung legt Sozialplanung die Grundlagen für kommunalpolitische Entscheidungen.² Sie trägt mit ihren fachplanerischen Elementen dazu bei, fachliche Ziele für verschiedene sozialpolitische Felder zu erarbeiten und bei ihrer Umsetzung die vor Ort gegebenen Bedingungen zu berücksichtigen. Damit schafft sie wesentliche Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte fachliche Steuerung kommunaler Sozialpolitik³ und operationalisiert den kommunalen Versorgungsauftrag.⁴

Bereits 2001 empfahl der Deutsche Verein den Kommunen, im Sinne einer kommunalen Entwicklungsplanung einen ganzheitlichen und umfassenden Planungsprozess zu organisieren, der ökonomische, ökologische und soziale Aspekte zusammenführt.⁵ Zehn Jahre später definierte der Deutsche Verein erste Eckpunkte zur Wahrung einheitlicher Standards in der Sozialplanung, die auf große Zustimmung stießen: „Sozialplanung in den Kommunen ist die politisch legitimierte, zielgerichtete Planung zur Beeinflussung der Lebenslagen von Menschen, der Verbesserung ihrer Teilhabechancen sowie zur Entwicklung adressaten- und sozialraumbezogener Dienste, Einrichtungen und Sozialleistungen in definierten geografischen Räumen (Sozialraumorientierung). Sie geht über die dem Sozialwesen direkt zuzuordnenden Leistungen, Maßnahmen und Projekte hinaus.“⁶

Bisher gibt es in Deutschland noch keine einheitliche Praxis und Standards zur Sozialplanung. Der Mangel einer allgemein anerkannten Definition von Sozialplanung führt zu vielfältiger Begriffsauslegung und erschwert es nicht selten den Akteuren vor Ort, die Steuerungspotenziale von Sozialplanung zu nutzen. In den Kommunen findet Sozialplanung bisher hauptsächlich im Sozial-, Pflege- und Gesundheitswesen sowie in der Jugendhilfe und der Bildungsplanung⁷ ihre Anwendung. Sie ist aber nicht immer als entsprechende Arbeitseinheit in der Verwaltungsstruktur verankert und auch dann nicht immer mit festgelegten Zuständigkeiten in der Verwaltungsstruktur verankert und selbst wenn dies der Fall ist, nicht immer nach außen sichtbar. Fachliche Vorgaben für die Ausgestaltung insbesondere von Fachplanungen erhalten die Kommunen von den jeweiligen Landesebenen, aber auch aus der eigenen kommunalpolitischen Praxis heraus. Im Interesse

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Uwe Hellwig.

1 U. a. Kommunen, Sozialwirtschaft, Träger der Freien Wohlfahrtspflege, Zivilgesellschaft.

2 Neben der Sozialplanung ist das Controlling ein wesentliches kommunales Steuerungsinstrument.

3 Kommunale Sozialpolitik berücksichtigt die Handlungsperspektiven benachteiligter Bevölkerungsgruppen im Rahmen von Fachplanungen.

4 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Kooperative Sozialplanung. Gute Beispiele der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen mit der Freien Wohlfahrtspflege, Düsseldorf 2013.

5 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Sozialverträglichkeit als Bestandteil kommunaler Entwicklungsplanung, NDV 2001, 269 ff.

6 Eckpunkte für eine integrierte Sozial- und Finanzplanung in Kommunen, NDV 2011, 254.

7 Bildungsplanung ist im Rahmen der strategischen Vernetzung von Fachplanungen „als Infrastrukturplanung zur Integration von informellen, non-formalen und formalen Bildungsprozessen“ zu verstehen, Quelle: http://www.lokale-bildungslandschaften.de/fileadmin/bildungslandschaften/Fachdiskurs/Fachtagungen/Schubert_Bildungsplanung_und_Qualitaetsentwicklung_in_Bildungslandschaften.pdf, Zugriff: 7. September 2020.

einer nachhaltigen und für die Kommune ganzheitlichen Planung sind qualifizierte Planungsstrukturen in den Verwaltungen notwendig, vorhandene Ansätze sollten weiter entwickelt werden.⁸ Für eine präventive und aktive Gestaltung und Steuerung von Angeboten sozialer Infrastruktur bedarf es einer integrierten kooperativen Sozialplanung, die als Bestandteil einer kommunalen Gesamtplanung in der Lage ist, die einzelnen Fachplanungen problem- und themenbezogen zusammenzuführen, ohne deren jeweiligen Kompetenzen zu verletzen.

2. Ziele der Eckpunkte

Die Eckpunkte richten sich an Fach- und Leitungskräfte der Kommunen, der Freien Träger und weitere Anbieter sozialer Dienste, an Verantwortliche in Politik und Verwaltung sowie an diejenigen, die direkt oder über die überörtlichen Strukturen auf der Landesebene an Planungsprozessen beteiligt sind. Sie beschreiben, wie die Sozialplanung im kommunalen Raum im oben genannten Sinne weiterentwickelt werden kann. Dabei sollen insbesondere die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege sowie die Selbstvertretungsorganisationen von Adressatinnen und Adressaten sozialer Dienste einbezogen werden. Die Eckpunkte sind ein Beitrag zur weiteren Sensibilisierung für die Aufgaben und Leistungen integrierter kooperativer Sozialplanung. Bei aller Unterschiedlichkeit vor Ort, werden Standards zur Umsetzung integrativer kooperativer Sozialplanung benannt und zur Diskussion gestellt.⁹ Die Eckpunkte knüpfen an die einschlägigen Empfehlungen und Eckpunkte des Deutschen Vereins¹⁰, insbesondere an diejenigen aus 2011, an. Sie bekräftigen und konkretisieren den Vorschlag, integrierte Sozialplanung als Bestandteil einer inklusiven, integrierten kommunalen Entwicklungsplanung weiterzuentwickeln. Über die empfohlene Verknüpfung von Sozial- und Finanzplanung hinaus muss Sozialplanung im Sinne einer integrierten Perspektive für die gesamte Kommune in sämtliche kommunale Planungen Eingang finden. Die integrierte Betrachtungsweise eröffnet neue Chancen zur Vernetzung, zum Aufbau regionaler Verbundsysteme und flächendeckender Versorgungsstrukturen. Sie vermittelt zwischen den Lebenswelten unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen und insbesondere sozialen, aber auch z.B. wirtschaftsbezogenen oder weiteren gesellschaftlichen Sub-Systemen. Darüber hinaus mobilisiert sie Ressourcen bei den beteiligten Akteuren und erlaubt die Organisation und Moderation sozialpolitischer Aushandlungsprozesse, in denen sich die Beteiligten über gemeinsame Ziele, Handlungsprogramme, Prioritäten und die Ressourcenverteilung verständigen. Durch integrierte Ansätze können Planungsprozesse effektiver und effizien-

8 Vgl. Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse: Bericht der Facharbeitsgruppe Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft.

9 Die integrierte kooperative Sozialplanung kann mit ihrer fachplanungsübergreifenden Expertise hinsichtlich der Bedarfe von Bevölkerungsgruppen und in Bezug auf soziale Infrastrukturen wertvolle Impulse zur Bewältigung der Pandemie liefern.

10 Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Sozialverträglichkeit als Bestandteil kommunaler Entwicklungsplanung, NDV 2001, 269 ff.; Eckpunkte des Deutschen Vereins zur sozialräumlichen Ausgestaltung kommunalen Handelns, NDV 2008, S377 ff.; Selbstbestimmung und soziale Teilhabe sichern! Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Gestaltung einer wohnortnahen Pflegeinfrastruktur, NDV 2010, 14 ff. (Teil 1), 72 ff. (Teil 2); Eckpunkte für eine integrierte Sozial- und Finanzplanung in Kommunen, NDV 2011, 253 ff. und Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung der Kooperation der Akteure generationengerechten Wohnens, NDV 2016, 251 ff.

ter gestaltet werden. Darüber hinaus ist es empfehlenswert, alle Akteure der kommunalen Sozialpolitik an den Planungsprozessen zu beteiligen.

3. Sozialplanung integriert und kooperativ

Integrierte kooperative Sozialplanung ermöglicht den Kommunen und den Höheren Kommunalverbänden, sowohl die eigenen überregionalen Planungskompetenzen als auch die örtlichen Planungsprozesse in Bezug auf sozialpolitische Themen weiterzuentwickeln. Sie hat zum Ziel, soziale Daseinsvorsorge sozialraumorientiert zu verbessern, Teilhabechancen zu erhöhen und somit zu gleichwertigen Lebensverhältnissen vor Ort beizutragen.¹¹ Die Bedarfe und Angebote für verschiedene Lebenslagen können regional abgeglichen, die Passgenauigkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen können verbessert werden. Synergieeffekte werden genutzt und Doppelangebote vermieden. Dadurch können die Ressourcen der Kommunen gezielt dort eingesetzt werden, wo ein besonderer Bedarf besteht.

Die integrierte kooperative Sozialplanung zeichnet sich aus durch eine offene, ergebnisorientierte Arbeit und intensive Kommunikation. Sie ermöglicht Raum für lösungsorientierte Kreativität und kurze Dienstwege in den Erarbeitungsprozessen, ohne die formalen Instanzen und Dienstwege insbesondere im Rahmen der Entscheidungsfindung zu umgehen. Es sollen weder die Planungen einzelner Ämter zusammengelegt, aufgehoben oder von einer Gesamtplanung abgelöst, noch eine zusätzliche formelle Planungsebene geschaffen werden. In diesem Sinne bildet die integrierte kooperative Sozialplanung eine Klammer zwischen einzelnen Fachplanungen und ist als Scharnier zur übergreifenden kommunalen Planung zu verstehen. Dies lässt sich anhand folgender Perspektiven beschreiben.¹²

3.1 Integrierte Perspektive

Die integrierte kooperative Sozialplanung verknüpft einzelne Planungsperspektiven unterschiedlicher Ämter und Abteilungen. Es handelt sich um eine integrierte (nicht additive) Denk- und Handlungsweise, die die Versäulung kommunaler Fachplanungen nutzt, indem sie deren Ergebnisse strategisch bündelt, koordiniert und damit eine mehrdimensionale und sozialraumorientierte Problemsicht ermöglicht. Gerade bei Planungsfragen, die über den Zuständigkeitsbereich einzelner Fachplanungen hinausragen, sind überdies Akteure außerhalb der Verwaltung einzubeziehen. Verlässliche Fachplanungen, deren koordinierte Abstimmung und Zusammenführung sowie die Beteiligung externer Akteure an diesem Prozess gewährleisten eine ganzheitliche Wahrnehmung der sozialpolitischen Bedarfe bis hin zur Schul- und Bildungsplanung.

11 Vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gezielt planen – gemeinsam handeln. Integrierte Sozialplanung in Nordrhein-Westfalen – ein Sammelband, Düsseldorf 2019.

12 Vgl. Nutz/Schubert (Hrsg.): Integrierte Sozialplanung in Landkreisen und Kommunen, Stuttgart 2020.

3.2 Kooperative und partizipative Perspektive

Die örtlichen Akteure aller Generationen, aus verschiedenen Kulturen und unterschiedlichen Milieus können aktive Gestalter ihrer Lebenswelt sein. Deshalb ist es notwendig, sie aktiv an den Planungsprozessen, die ihr eigenes Lebensumfeld betreffen, zu beteiligen.¹³ Dadurch können lokale Ressourcen erschlossen, genutzt und Angebote vernetzt werden. Neben einer frühzeitigen Beteiligung der Akteure kommunaler Sozialpolitik ist es sinnvoll, auch andere Ämter und Abteilungen an den kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen. Ein regelmäßiger Austausch der einzelnen Ämtern und Abteilungen zu den jeweiligen Planungsvorhaben ermöglicht die Bearbeitung komplexer Querschnittsaufgaben. Diese können weder von einzelnen Ämtern, Abteilungen oder Planungsbereichen noch von den anderen Akteuren alleine bewältigt werden. Ansonsten besteht die Gefahr des Festhaltens an einzelnen Planungen sowie des Verharrens der Ämter und Fachbereiche in tradierten versäulten Strukturen und Budgetgrenzen. Integrierte Sozialplanung liegt in der Gesamtverantwortung verschiedener Akteure der kommunalen Daseinsvorsorge.

3.3 Mehrebenenperspektive

Die integrierte kooperative Sozialplanung ermöglicht den Kommunen größere Gestaltungsspielräume, wenn die Planungsprozesse in ein planerisches Gesamtkonzept und eine Gesamtverantwortlichkeit der kommunalen Gebietskörperschaft eingebunden sind. Mehrebenenplanung bedeutet, die fachliche Expertise der örtlichen Ebene mit der überörtlichen Ebene ebenso zu verbinden, wie jeweils mit den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege und der Zivilgesellschaft sowie den weiteren Akteuren der verschiedenen Bereiche und Ebenen.¹⁴

Die Kreise und die Höheren Kommunalverbände sind im Sozialen weitestgehend eigenverantwortliche Leistungsträger. Sie sollten bei Planungsvorhaben das Vorgehen mit den kreisangehörigen Gemeinden abstimmen und koordinieren. Bei der Abstimmung von Planungsprozessen fördert eine gemeinsame Zielrichtung die sinnvolle Kooperation von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden.

4. Verbesserung der Problemlösungskompetenz durch integrierte kooperative Sozialplanung

Der Deutsche Verein hat mit seinen Eckpunkten für eine integrierte Sozial- und Finanzplanung in Kommunen dargelegt, was die Kommunen zur Verbesserung der Lebenslagen beitragen können.¹⁵ Die integrierte kooperative Sozialplanung ist sowohl ein Instrument als auch ein Prozess kommunaler Steuerungsunterstützung. Sie analysiert die soziale Lage, stellt Bedarfe fest und plant soziale Daseins-

13 Beteiligungsinstrumente sind auf die jeweiligen Zielgruppen abzustimmen (z. B. Begehungen, Bürgerbefragungen, Ideenkonferenzen, Sozialraumkonferenzen)

14 Gesetzliche Ansätze zur integrierten kooperativen Planung sind in einigen einschlägigen Landesgesetzen explizit festgeschrieben, vgl. Art. 84 und Art. 66g sowie Art. 69 BayAGSG; § 2a und § 5 Abs. 1 Satz 1 des Ausführungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes; § 10 Abs. 6 SächsAGSGB; § 5 des hessischen Ausführungsgesetzes zum AG BTHG.

15 Vgl. Eckpunkte für eine integrierte Sozial- und Finanzplanung in Kommunen, NDV 2011, 253 ff.

vorsorge und soziale Infrastrukturen wie z.B. Angebote, Dienstleistungen, Knotenpunkte und Begegnungsorte (Betreuungseinrichtungen und andere soziale Einrichtungen und soziale Dienstleistungen). Sie berücksichtigt alle Hilfen und Hilfpotenziale (beruflich-institutionelle, wie auch die auf der Grundlage bürgerschaftlichen Engagements erbrachten) bzw. einen Mix dieser Hilfen. Die Schnittstellen der einzelnen Fachplanungen müssen berücksichtigt und diese ihre Fachlichkeit für nachhaltige Lösungen einbringen. Die integrierte kooperative Sozialplanung nutzt die daraus resultierenden Synergieeffekte und erarbeitet Vorschläge zur Lösung sozialer Problemlagen.

4.1 Netzwerkorientierung

Die integrierte kooperative Sozialplanung trägt dazu bei, Problemlagen und gesellschaftliche Trends frühzeitig zu erkennen, auf Entwicklungen zu reagieren und die nötigen Veränderungen (mit-) zu gestalten. So kann auf Bedarfslücken oder verändertes Nutzer/-innenverhalten rechtzeitig reagiert werden.¹⁶ Sie stellt Entscheidungsträgern und politischen Gremien eine fachübergreifende datengestützte Entscheidungsgrundlage zum Einsatz von Ressourcen und Diensten zur Verfügung, Ziel ist nicht nur die Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur, sondern auch des bürgerschaftlichen Engagements und des sozialen Miteinanders, um einen inklusiven Sozialraum für alle zu schaffen. So kann die integrierte kooperative Sozialplanung zur Verbesserung der Lebensverhältnisse vor Ort und der Erhöhung der Chancengerechtigkeit beitragen.¹⁷ In der Praxis erfordert dies eine stärkere Netzwerkorientierung der Sozialplanung. Der Aufbau entsprechender Netzwerke benötigt wegen der vielfältigen Kommunikations- und Abstimmungsprozesse von allen Beteiligten entsprechende personelle und materielle Ressourcen. Die Schwerpunkte der Planung verlagern sich hin zu Moderation, Vernetzung und Befähigung. Das Innovative an dieser Planungskultur sind die Überwindung interner Versäulungstendenzen und die breite Beteiligung kommunaler Akteure an der Sozialplanung im Rahmen einer Netzwerkarchitektur mit dem Ziel, eine nachhaltige soziale Daseinsvorsorge durch ressort- und trägerübergreifende Versorgungsangebote mit einem höheren Adressat/-innen-Nutzen zu schaffen. Kreise und Höhere Kommunalverbände sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden steuern und koordinieren die Prozesse bedarfsgerecht mittels integrierter kooperativer Sozialplanung.

4.2 Kommunale Gesamtstrategie

Eine abgestimmte kommunale Gesamtstrategie, die insbesondere auch vorbeugende sozialpolitische Ziele im Blick hat, erfordert Lösungsansätze, die von der politischen Leitung mitgetragen werden, und eine Sozialplanung, die durch die

16 Netzwerkkontakte und Kooperationen mit anderen Akteuren sind wesentlich, um Zugang zu Daten zu erhalten und daraus die Bedarfe der Bevölkerung ableiten zu können. Auf tragfähige Netzwerke kann auch im Zuge der Pandemie zurückgegriffen werden.

17 FSA Infogramm No. 1: Strategische Sozialplanung, 2018. Die Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung (FSA) NRW wurde zum 31. Dezember 2018 aufgelöst. Die Aufgaben (insbesondere Beratung beim Aufbau bzw. der Weiterentwicklung einer integrierten strategischen Sozialplanung), werden seit Januar 2019 von der Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung NRW mbH (G.I.B. NRW) wahrgenommen.

politischen Gremien legitimiert sein muss.¹⁸ Die politische Leitung bestimmt die Prioritäten der Umsetzung, insbesondere soweit verschiedene Optionen existieren. Dadurch können sowohl Planungsunschärfen minimiert als auch Konfliktpotenziale bereits während der Planung entschärft und konsensuale Lösungen ermöglicht werden. Die Gefahr, dass parallel gleiche oder ähnliche Vorhaben geplant werden oder die Planungen nicht zusammenpassen bzw. sogar widersprüchliche Impulse setzen, wird verringert.

Die integrierte kooperative Sozialplanung wirkt über den Sozialbereich hinaus. Sie eröffnet den Kommunen die Chance, durch eine gemeinsame Leitorientierung eine ämter- und fachübergreifende Vernetzung unterschiedlicher Fachbereiche und Planungen (Raumordnung, Bau, Verkehr, Soziales, Gesundheit, Bildung, Erziehung, Sport und Bewegung, Kultur, etc.) zu organisieren. Diese Perspektive ermöglicht es zudem allen an der Planung beteiligten Akteuren, ihr Handeln auf eine gemeinsame kommunale Planung zu beziehen. Bei sozialen Problemlagen, die mehrere fachbezogene Planungsansätze tangieren, ist die integrierte kooperative Perspektive gegenüber fachbezogenen und womöglich isolierten Planungsansätzen effektiver. Die integrierte kooperative Sozialplanung führt die fachplanerischen Foki weiter und bezieht sie auf ein breiteres Spektrum sozialer Problemlagen. Hierfür bedarf es eines regelmäßigen Austauschs zwischen der kreisweiten Planung und den Fachplanungen in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

4.3 Sozialmonitoring

Grundsätzlich geht es darum, bedarfsorientierte Planung in den Kommunen zu fördern sowie integrierte Planung und Sozialraumorientierung zusammen zu denken. Dafür müssen die Potenziale und Chancen der unterschiedlichen örtlichen Teilräume einer Kommune genutzt werden. Mit einem integrierten, kleinräumigen und aktuellen sozialen Planungsinformationssystem¹⁹ kann die soziale und demografische Entwicklung räumlich differenziert, individuell und transparent dargestellt werden.²⁰ Stellen der Kreis oder die Höheren Kommunalverbände den kreisangehörigen Kommunen die kontinuierlichen Beobachtungen als Servicedienstleistung zur Verfügung und koordinieren daraus die Ableitung eines integrierten Handlungskonzepts, profitieren alle davon. Die gemeinsame Datengrundlage ermöglicht den Vergleich unterschiedlicher Sozialraumstrukturen samt der dort bestehenden Herausforderungen. Auf dieser Grundlage können geeignete Maßnahmen ergriffen und u.a. den sozialen und gesundheitlichen Bedürfnissen der Bevölkerung auch langfristig entsprochen werden. Dadurch wird der interkommunale Austausch gefördert, indem gelungene Handlungspraktiken erkannt und übernommen werden. Neben den Kommunen und den Höheren Kommunalver-

18 Z. B. durch einen regelmäßig den Gremien vorgelegten Orientierungsrahmen als Grundlage für sozialplanerische Aktivitäten.

19 „Unter dem Begriff des Planungsinformationssystems wird in der Regel ein Softwarewerkzeug verstanden, das in Form eines Geoinformationssystems zur Analyse von raumbezogenen Planungsinformationen, deren Weiterverarbeitung und kartographischen Darstellung eingesetzt wird.“ Quelle: <https://www.spektrum.de/lexikon/geowissenschaften/planungsinformationssystem/12375>, Zugriff: 27. April 2020.

20 Aus den langfristig angelegten Planungsprozessen ergeben sich Hinweise darauf, in welchen Sozialräumen und Bevölkerungsgruppen es mit einer relativ hohen Wahrscheinlichkeit steigende Unterstützungsbedarfe in Zeiten der Corona-Pandemie geben würde.

bänden können auch die anderen Akteure kommunaler Sozialpolitik ihren Anteil an der Daseinsvorsorge nicht nur erhöhen, sondern auch mehr Akzeptanz aus den daraus resultierenden Konsequenzen bei allen Beteiligten erreichen.

Erforderlich ist eine gemeinsame Datenbasis für alle Fachbereiche/Ämter/Dezernate, auf die schnell und eigenständig zurückgegriffen werden kann.

5. Strukturelle Hemmnisse und Stolpersteine

In den Ländern, in den Kommunen und bei den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege wächst die Erkenntnis, dass rein sektoral aufgestellte Planungsprozesse weder zielführend noch wirtschaftlich sind. Sozialplanung wird von den Kommunen in sehr unterschiedlicher Intensität durchgeführt. Dies ist begründet durch unterschiedliche finanzielle und personelle Ressourcen der Kommunen sowie durch unterschiedliche Voraussetzungen der Förderung kommunaler Infrastruktur und sozialer Dienstleistungen durch die Länder.²¹ Die notwendige Sozialberichterstattung auf kleinräumiger Ebene wird durch mangelnde Daten und fehlendes Fachpersonal erschwert. Die Wahrnehmung der Aufgaben muss durch eine Bereitstellung entsprechender Ressourcen gedeckt sein.

Im Gegensatz zur Jugendhilfeplanung ist die Sozialplanung rechtlich und begrifflich in Landesgesetzen nur teilweise verankert. Dennoch besteht die Verpflichtung der Sozialleistungsträger, darauf hinzuwirken, dass die erforderlichen Dienste und Einrichtungen zur Erbringung von Sozialleistungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. Die integrierte kooperative Sozialplanung legt dafür die Grundlage.

In vielen Kommunen wird integrierte kooperative Sozialplanung für eine Steuerungsunterstützung kommunaler Sozialpolitik als notwendig erachtet und bereits erfolgreich umgesetzt. Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, integrierte kooperative Sozialplanung als Qualitätsmerkmal kommunaler Sozialpolitik zu betrachten.

6. Rahmenbedingungen für eine Kooperation der Akteure

Die Kommune ist der Motor der Kooperation. Sie koordiniert und gestaltet Netzwerke und moderiert diese zugleich. Diesem kommunalen Handeln muss ein kommunikatives und lernorientiertes Planungsverständnis zugrunde liegen. Lernprozesse müssen initiiert werden, um ggf. veraltete Handlungsroutrinen zu überwinden und neue Handlungsoptionen zu entwickeln und nachhaltig umsetzen zu können.

Weitere wesentliche Voraussetzung ist die Definition gemeinsamer gemeinwohlorientierter Ziele und Interessen. Erleichtert wird dies vorzugsweise durch gemeinsam erarbeitete, für alle Beteiligten verbindliche Regeln zur Zusammenarbeit. Folgende Aspekte sind insoweit unentbehrlich:²²

21 Vgl. Förderungsvoraussetzungen im Hinblick auf Sozialplanung in Baden-Württemberg, NRW, Thüringen, Sachsen-Anhalt.

22 Vgl. VSOP Kursbuch Sozialplanung/Orientierung für Praxis und Wissenschaft, Wiesbaden 2019.

- Eine präzise Definition des jeweiligen Aufgaben- und Leistungsprofils der Sozialplanung.
- Die Koordination und Abstimmung der fachlichen Ziele der jeweiligen Planungsprozesse.
- Eine klare Rollenverteilung (Planung entwickelt Vorschläge für Lösungen und die Politik entscheidet über die Umsetzung).

Beteiligte an den Planungsprozessen sind:

- Entscheidungsträger/innen der kommunalen (Fach-)Politik²³,
- Verantwortliche aus Verwaltung,
- Fachkräfte mit ihren praxisfundierten Erkenntnissen und Erfahrungen,
- Bürger/innen, insbesondere auch „Betroffene“ und ihre Organisationen wie z.B. Selbsthilfegruppen oder Zielgruppen, d.h. Nutzer/innen der Planung.

Aus den sich daraus ergebenden unterschiedlichen Positionen und Interessen sind für die Qualität und das Gelingen des Prozesses eine gute Kommunikation und ein offener Austausch der Akteure untereinander erforderlich. Der Moderation des Prozesses kommt hier eine entscheidende Bedeutung zu.

Die strukturelle Anbindung der Sozialplanung hat sowohl Auswirkungen auf deren Arbeitsauftrag als auch auf die Wahrnehmung von Sozialplanung als Steuerungs- und Querschnittsaufgabe zur fachübergreifenden Steuerungsunterstützung.

Der Deutsche Verein regt an, die integrierte kooperative Sozialplanung in das Verwaltungshandeln einzubinden. Je nach Rahmenbedingungen und Geschäftsverteilungen der kommunalen Gebietskörperschaft kann die organisatorische Einordnung integrierter kooperativer Sozialplanung entweder als Stabsstelle an zentraler Stelle oder in einem Fachbereich erfolgen. Eine Stabsstelle bietet den Vorteil integrierter, ämterübergreifender und interdisziplinärer Arbeitsweisen und betont den ressortübergreifenden Aspekt. Die lineare Einordnung hingegen gewichtet die Beteiligung auf Augenhöhe mit anderen Ämtern und die Nähe zu den Handlungsfeldern und Dienstleistungsträgern.²⁴ Bei kleineren Kommunen erscheint die Anbindung der integrierten kooperativen Sozialplanung an zentraler Stelle nicht sinnvoll. Stattdessen bietet sich hier eine Zuordnung der Stabsstelle auf Fachbereichsebene an.

7. Position der Sozialplanung zwischen den Ebenen der Exekutive

Die Aufgabenstellung integrierter kooperativer Sozialplanung unterscheidet sich entsprechend der Verwaltungsgliederung in Deutschland. Sie nimmt eine zentrale Scharnierfunktion zwischen Kommunen und Landesebene sowie zwischen den öffentlichen und freien Trägern ein.²⁵ Sie ermöglicht auch hier Synergieeffekte

²³ Bürgermeister/innen, Dezernent/innen und entsprechende Ausschüsse des Kreistags oder des Stadt- oder Gemeinderats.

²⁴ Vgl. Nutz/Schubert (Hrsg.): Integrierte Sozialplanung in Landkreisen und Kommunen, Stuttgart 2020.

²⁵ Bei der Pflegeplanung sind auch die Kranken- und Pflegekassen zu berücksichtigen.

zwischen den verschiedenen Planungen und bezieht unterschiedliche Hierarchieebenen der Akteure mit ein.

7.1 Länder

Voraussetzung für eine integrierte Bearbeitung der in den Aufgaben der sozialen Daseinsvorsorge beschriebenen Problemlagen ist eine gesicherte und einheitliche Datenbasis, zu der die Kommunen Zugang haben.²⁶ In der Regel fehlt es den kleineren Kommunen an Mitteln, eigene Erhebungen durchzuführen. In kleineren Gemeinden, wie auch in vielen Kreisen, mangelt es an einer Statistikstelle, sodass z.B. Einzelangaben vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder nicht übermittelt werden dürfen.²⁷

Der Deutsche Verein regt an, dass die statistischen Landesämter in Abstimmung mit den Kommunen die für diese relevanten Daten und Erkenntnisse stärker aufbereiten und kommunal-teilräumliche Auswertungen ermöglichen. Im Gegenzug könnten die Kommunen den statistischen Landesämtern differenzierte Erkenntnisse über ihre Bedarfe liefern.²⁸

7.2 Kreise und kreisangehörige Kommunen

Die politisch Verantwortlichen aller Ebenen sollten die Zusammenarbeit aktiv gestalten, damit alle Beteiligten einen Gewinn daraus ziehen können. Zwar sind die Zuständigkeiten in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt, dennoch ist eine sozialraumorientierte Planung ohne Einbeziehung der Kreise, der Städte und Gemeinden nicht möglich. Die kreisangehörigen Kommunen können von einer überregionalen Sozialplanung auf Kreisebene profitieren, wenn Daten aus eigener fachlicher Zuständigkeit durch den Kreis und die Höheren Kommunalverbände – wo es möglich ist (z.B. Schuleingangsuntersuchungen) – auf der Basis der bestehenden kleinräumigen Gliederungsebene zur Verfügung gestellt werden. Die Sozialplanung in den Kreisen, kreisangehörigen Städten und Gemeinden unterscheidet sich bezogen auf Themen, Ziele, Zuständigkeiten, verfügbare Daten sowie in der Reichweite der Maßnahmen und nicht zuletzt in unterschiedlichen räumlichen Bezugsgrößen, aus denen sich abweichende Anforderungen ergeben. Auch ist zu bedenken, dass es themenabhängig zu unterschiedlichen Zuschnitten der Planungsräume kommen kann, die aufgrund anderer Kontexte und Kriterien nur bedingt zu vereinheitlichen sind (z.B. Einzugsbereiche Rettungswesen, kreisweite Pflegeplanung, Zuständigkeit der Jobcenter etc.).

Eine strukturierte gemeinsame Datenbasis innerhalb der Kreise ermöglicht es, integrierte kooperative Sozialplanung als kreisweites Instrument der

26 Wenn landesweit erhobene Daten auf Kreis-, Stadt- bzw. Quartiersebene heruntergebrochen und deren Entwicklung für die Zukunft hochgerechnet wird, erhöht sich die Fehlerquote. In den Kreisen müssen die Daten aus unterschiedlichen institutionellen Kontexten zusammengetragen werden. Sie sind häufig uneinheitlich erfasst und weisen oft nicht die notwendige Kleinräumigkeit auf.

27 Die Übermittlung von Einzeldaten darf nur an Stellen erfolgen, die für die Durchführung statistischer Aufgaben zuständig sind und von der übrigen Verwaltung, strikt getrennt sind. Gemeinden bzw. Gemeindeverbände ohne eigene abgeschottete Statistikstelle haben keinen gesetzlich begründeten Anspruch auf die Übermittlung von Zensusinformationen auf Einzeldatenbasis (§16 Abs. 5 BstatG).

28 Vgl. Fischer, J./ Michelfeit, C.: Sozialplanung als Teil strategischer Entwicklung von Kommunen in: Strunk, A. (Hrsg.): Öffentliche Sozialplanung und die Freie Wohlfahrtspflege, Baden-Baden, 2016.

Steuerungsunterstützung zu etablieren. Idealerweise sollten die übergreifenden Planungsthemen der Gemeinden von der Planung des Kreises und der Höheren Kommunalverbände aufgegriffen werden. Der Deutsche Verein regt an, die unterschiedlichen Planungsräume möglichst anschlussfähig zu gestalten. Eine interkommunale Zusammenarbeit ist anzustreben.

8. Verknüpfung länderseitiger Förderprogramme mit entsprechenden Planungssettings der Kommunen

Einerseits richtet sich die integrierte kooperative Sozialplanung in einem zu organisierenden systematischen Dialog an die Kommunen und die freien Träger. Andererseits stellen die Ergebnisse der Bedarfsermittlungen, Evaluationen und des Dialogs eine Beratungsgrundlage für politische Entscheidungsprozesse der Landesregierungen dar. Dabei gehen einzelne Planungsziele über die unmittelbaren Geschäftsbereiche der Länderministerien hinaus:

- die Stärkung der Demokratie,
- die Sicherung des sozialen Friedens,
- die Entwicklung und Förderung eines inklusiven Gemeinwesens,
- die effektive und transparente Allokation sozialer und gesundheitlicher Versorgungseinrichtungen und Dienstleistungen.

Die Länder können eine integrierte kooperative Sozialplanung in den Kommunen unterstützen durch:

- Förderungen, Zuschüsse und Zuwendungen für zielgruppenorientierte Maßnahmen in Abhängigkeit von Maßstäben integrierten sozialplanerischen Handelns,
- die Einrichtung einer Beratungsstelle für Sozialplanung auf Landesebene mit Angeboten sowohl für die Kommunen als auch für die freien Träger,
- die Kofinanzierung von kommunalen Aufgaben in der Sozialplanung, z.B. aus Förderprogrammen zur Quartiersentwicklung,
- die Durchführung von Fachtagen und Netzwerktreffen für Fachkräfte der Sozialplanung,
- die Bereitstellung einer Plattform im Internet zur Verbreitung der Informationen rund um die örtlichen Sozialplanungen,
- die Förderung von Qualifizierungen zur Befähigung der Akteure zur Mitwirkung am integrierten kooperativen Sozialplanungsprozess.

Der Deutsche Verein regt an, dass die Länder die Kommunen dabei unterstützen, eine integrierte kooperative Sozialplanung aufzubauen. Die Förderung kommunaler Infrastruktur und kommunaler sozialer Dienstleistungen durch die Länder sollte von einer nachhaltigen Sozialplanung der Kommunen abhängig gemacht werden.

9. Einbeziehung freier Träger in eine integrierte kooperative Sozialplanung

Die integrierte kooperative Sozialplanung wird zwar durch die öffentlichen Träger verantwortet, ist aber mit der Beteiligung der Träger der Freien Wohlfahrtspflege, der Sozialwirtschaft und der Zivilgesellschaft effektiver zu leisten. Die Kommunen können ihrer Verantwortung für die Daseinsvorsorge umso nachhaltiger gerecht werden, je frühzeitiger sie die genannten Akteure in die Sozialplanung einbeziehen.

In der Kinder- und Jugendhilfe und der Sozialhilfe ist die Zusammenarbeit von kommunalen Trägern und Freier Wohlfahrtspflege in den Sozialgesetzbüchern formal geregelt. Für eine Zusammenarbeit in der integrierten kooperativen Sozialplanung gibt es keine konkreten und ausformulierten Vorgaben. Sowohl für die öffentlichen als auch für die freien Träger müssen im Prozess der strategischen Steuerung und Planung die Rollen und Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Funktionen vereinbart werden. Dies gelingt – aufgrund von unterschiedlichen, teils sogar gegensätzlichen Interessen – nicht immer reibungslos, ist jedoch unerlässlich für das gemeinsame Ziel, wirkungsvolle soziale Dienstleistungen für die Menschen zu erbringen.²⁹ Die Verantwortungsgemeinschaft der öffentlichen und freien Träger für die Daseinsvorsorge sollte von beiden Seiten geprägt sein durch eine hohe Kooperationsbereitschaft sowie den festen Willen, die jeweils andere Seite als Partner auf Augenhöhe zu respektieren, ohne die jeweiligen Eigenständigkeiten aufheben zu wollen. Als Betreiberin von eigenen Diensten und Einrichtungen, die die soziale und gesundheitliche Infrastruktur ausmachen und die im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis ihre Leistungen erbringen, muss die Freie Wohlfahrtspflege auch an der Planung der sozialen und gesundheitlichen Infrastruktur mit ihrer Expertise frühzeitig und umfänglich im Sinn einer integrierten kooperativen Sozialplanung beteiligt werden. Denn die Freie Wohlfahrtspflege kann eine relevante Expertise der Bedürfnisse vor Ort liefern, die schon in die Entwicklung kommunaler sozialpolitischer Leitbilder und die daraus abgeleiteten Ziele als Grundlage für Planungsprozesse eingebracht werden können.

Zudem kann die Freie Wohlfahrtspflege auch als Verbindungsglied zu den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern mit Diensten und Leistungen, Praxisnähe und Erfahrungswissen wertvolle Beiträge im Rahmen einer kooperativen integrierten Zusammenarbeit zur Etablierung einer entsprechenden Sozialplanung leisten. Diese Rolle der Freien Wohlfahrtspflege als „Brückenbauer“ (zwischen den Lebenswelten der Bürger/innen und der Kommune als Verwaltungseinheit) ist ein wichtiger fachbezogener Qualitätszuwachs für den Planungsprozess.³⁰ Die Betroffenen selbst sind im Rahmen partizipativer Planungsschritte und -prozesse einzu beziehen.

Die Freie Wohlfahrtspflege kann sich in den Prozess der integrierten kooperativen Sozialplanung einbringen und helfen, das Angebot an sozialer Infrastruktur und sozialen Dienstleistungen beständig an den gesellschaftlichen Bedarfen und Her-

29 FSA Infogramm 09: Die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege bei der strategischen Sozialplanung, 1. Auflage 2016.

30 Schubert, H.: Kooperative Sozialplanung. Gute Beispiele der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen mit der Freien Wohlfahrtspflege. Dokumentation der Fachtagung des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen am 16. November 2012 in Düsseldorf, Düsseldorf 2013.

ausforderungen zu orientieren, an diese anzupassen und weiter zu entwickeln.³¹ Die zu den definierten Zielen passenden Indikatoren müssen identifiziert werden sowie passende quantitative und qualitative Daten generiert und verfügbar gemacht werden. Optimal für eine teilräumliche Planung wäre darüber hinaus das flächendeckende Wissen um bestehende Angebote, um ggf. deren Nutzung zu verbessern. Gemeinsam gilt es, Überkapazitäten und Unterversorgungen zu verringern sowie gemeinsame Standards zu entwickeln und damit nachhaltig ein soziales Miteinander und eine Versorgung im Interesse aller Beteiligten zu sichern. Dies erfordert auch bei freien Trägern Veränderungsprozesse – auch in der Zusammenarbeit innerhalb der Liga.

Der Deutsche Verein regt an, dass die Träger der Freien Wohlfahrtspflege und auch privat-gewerbliche Anbieter als Leistungserbringer ihre eigenen für eine integrierte kooperative Sozialplanung relevanten Kompetenzen ausbauen. Beide könnten bestehendes Datenmaterial für eigene Vorhaben nutzen. Daher sind sie im Rahmen einer Kooperation auch gefordert, ihre im Zuge der integrierten kooperativen Sozialplanung erhobenen fachlichen Daten zur Sozialstruktur den Kommunen zur Verfügung zu stellen.

10. Verstetigung integrierter kooperativer Sozialplanung

Eine erfolgreiche integrierte kooperative Sozialplanung braucht ein gemeinsames ganzheitliches Steuerungsverständnis der jeweiligen politischen und administrativen Leitungsebene. Führungskräfte sollten die Sozialpolitik als Gestaltungsaufgabe im öffentlichen Raum verstehen. Sie müssen die Vorteile einer integrierten kooperativen Sozialplanung als wesentliches und langfristiges Steuerungsinstrument erkennen und bereit sein, dieses auch anzuwenden.

11. Anforderungen an Sozialplaner/innen

Es besteht ein Mangel an anerkannten Standards für die berufliche Qualifikation und das Aufgabenprofil der Sozialplaner/innen. Das breite Aufgabenspektrum verlangt von Sozialplaner/innen fachlich-methodische Kompetenzen (Methoden- und Statistikkenntnisse, Verständnis für die Arbeit der Ressorts und Trägerschaften in der Kommune) sowie sozial-kommunikative Kompetenzen. Angesichts der Komplexität der Aufgaben und der Anforderungen in Planungsprozessen müssen Sozialplaner/innen wissenschaftliche Erkenntnisse und Fakten verstehen, anwenden und in konkrete Vorschläge für Planungsziele und -vorhaben umsetzen. Einige Hochschulen bieten entsprechende Masterstudiengänge mit diesen Schwerpunkten an.³²

31 FSA Infogramm 09: Die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege bei der strategischen Sozialplanung, 1. Auflage 2016.

32 U. a. Duale Hochschule Baden-Württemberg, Hochschule Koblenz, Hochschule Osnabrück.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de