

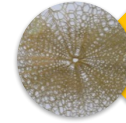
## Perspektiven einer integrierten und kooperativen Sozialplanung im demografischen Wandel

Lokales Fachforum zum Siebten Altenbericht der Bundesregierung am 9. November 2017 in Dietzenbach

## Übersicht



Wandel der kommunalen Sozialplanung



Leitlinien für Sozialplanung im Siebten Altenbericht



Eckpunkte einer integrierten kooperativen Sozialplanung

# 1



## WANDEL DER KOMMUNALEN SOZIALPLANUNG

## Sozialplanung als Element in der Entwicklung des deutschen Sozialstaats

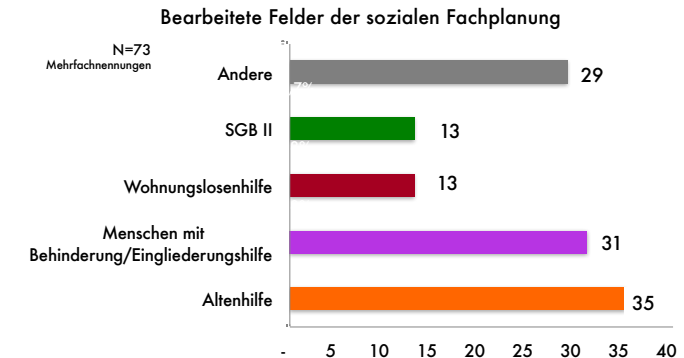
- ⊙ **Ausgangspunkt:** Innovative Sozialreformen im 19. Jahrhundert – zuerst im preußischen Staat und später im deutschen Nationalstaat
- ⊙ **Aufbau einer Sozialverwaltung** als rationale Form der legalen Herrschaft (Max Weber)
- ⊙ **Professionalisierung** des Verwaltungstabs und der Fürsorge / sozialen Arbeit
- ⊙ **Entwicklung:** Zunehmende Rationalisierung sozialer Probleme nach der Logik von neuen Expertenregimes

→ Grundlage für das kontinuierliche Entstehen einer präventiven planerischen Perspektive

## Sozialplanung → präventive Perspektive rationalen Verwaltungshandelns

- ⊗ **Erstes Sozialgesetzbuch:** rechtzeitige und ausreichende Bereitstellung von Diensten und Einrichtungen, die zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit erforderlich sind.
- ⊗ **Ziel von Sozialplanung:** präventive Vermeidung von Krisen.
- ⊗ **Erfolgreiche Institutionalisierung:** Jugendhilfeplanung als **Pflichtaufgabe** im SGB VIII um 1990 – aber zeitgleich Scheitern der Verankerung von Sozialplanung im BSHG (Entwurf § 101a)
- ⊗ **Geringe Bedeutung der Altenhilfeplanung:** Infolge Fehlens gesetzlicher Grundlagen → Status einer **freiwilligen Aufgabe** (Art. 28 GG Abs. 2: Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung).

## Felder der sozialen Fachplanungen in Städten und Landkreisen in NRW im Jahr 2013



Quelle: Schubert, H. (2014). Sozialplanung als Instrument der Kommunalverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Eine Strukturanalyse in den Städten und Kreisen. MAIS NRW, Düsseldorf.

## Prozess und fachliche Felder der Sozialplanung



Quelle: Schubert, H. (2014). Sozialplanung als Instrument der Kommunalverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Eine Strukturanalyse in den Städten und Kreisen. MAIS NRW, Düsseldorf.



**Entwicklungsschritte der Sozialplanung**

Integrierte und kooperative Sozialplanung

Administrative Sozialplanung

Steuerung unterstützende Sozialplanung

Sozial • Raum • Management  
Büro für Forschung und Beratung

s r m

Prof. Dr. Herbert Schubert

9

## Grundlage: veränderte Haltung (Menschenbild)

**Verwaltungslogik → Managementlogik → Governancelogik**

homo ordinatus      homo dictyos

homo oeconomicus

Menschen in der Rangreihe von oben bis unten

Autonomer Marktteilnehmer (isoliertes Individuum)

Interdependenz von Menschen und Institutionen

Sozial • Raum • Management  
Büro für Forschung und Beratung

s r m

Prof. Dr. Herbert Schubert

10

## Aktuelles Verständnis der kommunalen Sozialplanung

Strategische soziale Entwicklungsplanung

Operative Fachplanung

System des Sozialmonitoring

Beteiligung

Altenhilfe, Integration, Inklusion

Arbeitsmarkt, Armut, Wohnen...

Sozialberichterstattung etc.

Bevölkerung, Betroffene, Leistungserbringer

Quelle: Schubert, H. (2014). Sozialplanung als Instrument der Kommunalverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Eine Strukturanalyse in den Städten und Kreisen. MAIS NRW, Düsseldorf.

Sozial • Raum • Management  
Büro für Forschung und Beratung

s r m

Prof. Dr. Herbert Schubert

11

## 2 LEITLINIEN FÜR SOZIALPLANUNG IM SIEBTEN ALTENBERICHT

Sozial • Raum • Management  
Büro für Forschung und Beratung

s r m

Prof. Dr. Herbert Schubert

12

## 7. Altenbericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland (2016)

- ⊙ **Leitbild der Public Governance:** (1) Involvierung gesellschaftlicher Akteure in Zielformulierung, Entscheidungsfindung und Problembewältigung & (2) Governance-Kompetenz als Basis einer Innovationskultur auf kommunaler Ebene
- ⊙ **Stärkung und Befähigung** der Menschen in ihrer Eigenständigkeit im Mittelpunkt der Daseinsvorsorge (**Adressatennutzen**)
- ⊙ **ganzheitliche Gestaltung der Rahmenbedingungen** → (1) Analyse der Lebens-, Wohn- und sozialen Bedingungen der älteren Generation → (2) Ableitung **sozialraumorientierter Strategien** der Partizipation und der Unterstützung
- ⊙ **Neujustierung des Verhältnisses:** Staat, Kommune, Bürgerinnen und Bürger, Wohlfahrtsverbände vor Ort → erhöhte Anforderungen an Kommunikation, Zusammenarbeit und Management

## Netzwerkorientierung als Grundprinzip des 7. Altenberichts

**Vernetzungen und Kooperationen** auf drei Ebenen:

- ⊙ Integrierte Abstimmung und Kooperation zwischen den verschiedenen **Ressorts** innerhalb der kommunalen Verwaltung
- ⊙ Koordination der in **Handlungsfeldern der Altenhilfe** engagierten Organisationen
- ⊙ **Austausch** zwischen den Leitungskräften und den operativen Fachkräften und dem informellen Bereich der hilfe- oder pflegebedürftigen älteren Menschen

Integriertes Planungsverständnis: **Sozialplanung für die Generationen in der älter werdenden Gesellschaft**

## Aktuelle Situation der Sozialplanung für die Generationen in der älter werdenden Gesellschaft

- ⊙ **Flickenteppich** von sozialplanerisch engagierten Kommunen und Gebietskörperschaften, die den demografischen Wandel nicht ernst nehmen
- ⊙ **Einflussfaktoren:** kommunale Selbstverwaltung, Haltung der Entscheider/innen vor Ort, Vorrang tagesaktueller Aufgaben
- ⊙ **Einführung der Neuen Steuerung:** Bedeutungsverlust der Altenhilfe- und Altenpflegeplanung durch Marktorientierung und Überlassen der Versorgung im Alter privaten Investoren
- ⊙ **Erkenntnis im Siebten Altenbericht:** Ohne Sozialplanung → kein differenziertes Unterstützungsangebot von vielfältigen Wohnformen und pflegerischen ambulanten Hilfen zur Ermöglichung langer Selbst- und Eigenständigkeit im Alter

## Einfluss neoliberaler Innovationen der Neuen Steuerung

- ⊙ **Ausgangssituation bis 1994:** Verantwortung der Kommunen für Pflegebedürftige, die nicht für Pflegekosten aufkommen konnten → Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG).
- ⊙ **Pflegeversicherung/SGB XI 1995/96:** Öffnung des (Pflege-) Markts für renditeorientierte Anbieter → Reduzierung der kommunalen Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten (Restkostenfinanzierung).
- ⊙ **Defizit der Öffnung des (Pflege-) Markts:** Keine Verzahnung sozialraumorientierter Angebote der Beratung, Teilhabe, Prävention, Rehabilitation und medizinischen Versorgung mit der Pflegeinfrastruktur.



## Öffnung zur Zivilgesellschaft als neue Balance von Sozialstaat und Subsidiarität

- ⊗ **Komplexitätsbewältigung:** Weder die Kommunalverwaltung noch Träger der Altenhilfe können die sozialen Entwicklungsaufgaben allein lösen.
- ⊗ **Public Governance:** (1) Kooperation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, (2) Steuerung durch kontinuierliche Verständigung unter interdependenten Akteuren.
- ⊗ **Netzwerkorientierte Sozialplanung** → weg vom reinen „Plänemachen“ hin zu Beratung, Moderation und Vernetzung
- ⊗ **Innovative Planungskultur:** Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Sozialplanung im Rahmen einer Netzwerkarchitektur
- ⊗ **Vision:** Planung, Moderation und Steuerung präventiver und pflegerischer Versorgungsstrukturen in Netzwerken der Versorgungseinrichtungen, Verbände, Initiativen und Betroffenen.

## 3



## ECKPUNKTE EINER INTEGRIERTEN KOOPERATIVEN SOZIALPLANUNG

## Leitbild der integrierten und kooperativen Sozialplanung

### Integrierte Perspektive

- ⊗ ressortübergreifende Vernetzung der unterschiedlichen Fachbereiche  
– Soziales, Pflege, Gesundheit, Bildung, Sport, Kultur, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Stadtplanung, Verkehr, Wohnungsversorgung
- ⊗ Koordinierung von Unterstützungsstrukturen der Daseinsvorsorge
- ⊗ Konstruktion bedarfs- sowie nachfragegerechter Präventionsketten

### Kooperative Perspektive

- ⊗ Planung für die Generationen in der älter werdenden Gesellschaft
- ⊗ Beteiligung von älter werdenden Menschen und
- ⊗ weiteren Interessen- und Anspruchsgruppen am Planungsprozess

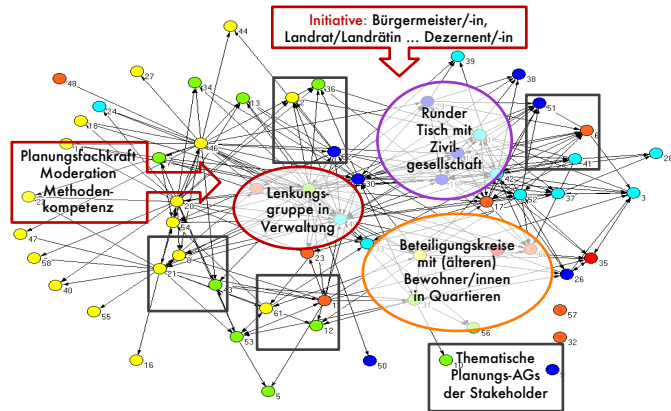
**Lösung von komplexen sozialen Entwicklungsaufgaben** des demografischen Wandels in den kommunalen Sozialräumen auf der Ebene des **Austausches unter den beteiligten Akteuren**

## Kooperative Ausrichtung der Sozialplanung in Städten und Gemeinden

Einbezug eines größeren Kreises von Beteiligten:

- ⊗ engagierte (ältere) Bürgerinnen und Bürgern, Seniorenrat, Selbsthilfeverbände
- ⊗ Fach- und Führungskräfte aus der Kommunalverwaltung: Gesundheit, Soziales, Integration, Inklusion, Jugend, Bildung, Verkehr, Stadtplanung, Umwelt
- ⊗ Träger sozialer Dienste und Infrastrukturen, (Kreis-)Verbände und regionale Liga der Freien Wohlfahrt
- ⊗ privatwirtschaftliche Unternehmen (ambulante Pflegedienste, stationäre Pflegeeinrichtungen, Anbieter anderer Dienstleistungen, Investoren neuer Wohnformen)
- ⊗ Wohnungswirtschaft (öffentlich, privat, genossenschaftlich)
- ⊗ Sozialversicherungsträger – insbesondere Kranken- und Pflegekassen
- ⊗ lokale Dienstleistungs-/Wirtschaftsunternehmen (z.B. Verkehrsunternehmen)
- ⊗ kirchliche und religiöse Einrichtungen, Kirchengemeinden
- ⊗ Beratungsstellen (z.B. Wohnberatung, Pflegestützpunkte)
- ⊗ lokale Kultureinrichtungen und Bildungsträger (z.B. VHS)
- ⊗ orts- und adressatenbezogene Vereine und Initiativen
- ⊗ wichtige Schlüsselpersonen aus dem Quartier – vom Bäcker über Pfarrer und Hausärzte bis zum Einzelhandel und zur Kassiererin im Supermarkt

## Netzwerkarchitektur für die kooperative Ausrichtung der Sozialplanung in Städten und Gemeinden



## Anforderungen an die Organisation einer integrierten und kooperativen Sozialplanung

- ⊗ **Federführende Verantwortung** für den Organisationsaufbau und für die Prozessgestaltung bei der Kommune
- ⊗ **Schaffung verbindlicher Strukturen:** Geschäftsordnung und vertragliche Verpflichtungen für die institutionellen Akteure
- ⊗ **Leitfaden:** Darstellung Handlungsablauf (ressortübergreifende Routinen der Planungs Kooperation)
- ⊗ **Steuerungsgruppe in der Kommunalverwaltung:** Abstimmung unter den Dezernent/-innen und Fachbereichsleitungen
- ⊗ **Moderation:** Planungsfachkraft (aus dem Stab kommunaler Führungskräfte) → Einsatz beteiligungsorientierter Methoden
- ⊗ **Methodenkompetenz:** Befragungen, Zukunftskonferenzen, Sozialraumanalysen, Passantenbefragungen, teilnehmende Beobachtungen, Ermittlung der Mentorinnen sowie Mentoren von zurückgezogen lebenden älteren Menschen etc.

## Beteiligung der Freien Wohlfahrtspflege an der Sozialplanung

### Verantwortung für die Beteiligung im Gemeinwesen:

- ⊗ **Vermittler und Türöffner** → Zugänge zu älteren Menschen und ihren Angehörigen als lebensweltliche Expertinnen und Experten
- ⊗ **Transporteur von Informationen** → von und zu den älteren Menschen sowie anderen Generationen in den Quartieren
- ⊗ **Generator von Partizipation im Gemeinwesen** → durch Nähe zu Bürgerinnen und Bürgern
- ⊗ **Aktivierung von lokalen Schlüsselpersonen und Ehrenamtlichen aus dem Quartier** → Mitwirkung im Planungsprozess als Multiplikatoren und Mentoren von älteren Menschen (Beispiele v. Schlüsselpersonen des alltäglichen Kontakts: Hausarzt/in, Apotheker/in, Personen aus dem Einzelhandel ...)

## Beitrag der Träger der Wohlfahrtspflege in der Sozialplanung

### Sozialwirtschaftliche Weiterentwicklung fachlicher Produkte

- ⊗ **Partner der Wohnungswirtschaft** → Entwicklung neuer Wohnformen (Sicherstellung langer Selbständigkeit und Verbleib im vertrauten Wohnumfeld des Quartiers)
- ⊗ **Entwickler quartiersbezogener Dienstleistungen** → Überwindung der Trennung „ambulant vs. stationär“, Schaffung neuer Anlaufpunkte im Sozialraum schaffen, Brückenbau zur privaten Sorge
- ⊗ **Verbindungsglieder in örtlicher Präventionskette** → Verknüpfung von Leistungen und Angeboten komplementärer Dienste und Anbieter zum Nutzen der älteren Menschen

## Beteiligung der Stakeholder des Gesundheitswesens an der Sozialplanung

- ⊙ Beteiligung von Organisationen des Gesundheitswesens → zur **Überwindung der Versäulung** zwischen dem Ressort des Sozialen und dem Gesundheitsbereich (Krankenkassen, Pflegekassen, Kassenärztliche Vereinigung, Krankenhäuser)
- ⊙ **Kranken- und Pflegekassen** → Finanzierungswege für innovative Modellkonzepte – wie z.B. die Verquickung von SGB V und SGB XI in neuartigen Versorgungsverträgen
- ⊙ **Sozialplanung als Medium für die Verzahnung wohnortnaher Beratungsstrukturen** → engere Verknüpfung der Pflegeberatung der Kassen mit den Beratungsangeboten der Kommunen

## Beteiligung der Wohnungswirtschaft und der Stadtplanung → Planungs-dreieck für eine inklusive Siedlungsentwicklung

**Neues Planungs-dreieck**  
in enger Zusammenarbeit zwischen Sozialplanung, Wohnungswirtschaft und Stadt-/Verkehrsplanung

**Kommunales Flächenmanagement und Stadtplanung:** Bereitstellung von Grundstücken mit Auflagen (dingliche Verpflichtung durch Konzeptvergabe, geringere Baulandpreise)

**Wohnungswirtschaft:** Schaffung neuer bedarfsgerechter Wohnformen – unter einer frühzeitigen Beteiligung der späteren Bewohnerinnen und Bewohner → barrierefreie, bezahlbare Wohnungen und wohnungsnaher Begegnungsräume der sozialen Teilhabe

**Träger der Wohlfahrtspflege:** Management der Einrichtungen als Betreiber und Einbringen qualifizierter Fachkräfte und Konzepte

## Zusammenfassung: Perspektiven einer integrierten und kooperativen Sozialplanung im demografischen Wandel

### Die Sozialplanung ...

- ⊙ ist das Ergebnis eines **präventiven und rationalen Umgangs** mit Aspekten der sozialen Entwicklung.
- ⊙ **für die Generationen im demografischen Wandel** wird vernachlässigt.
- ⊙ orientiert sich im Rahmen der Modernisierung kommunaler Steuerungsstile am Konzept der **Public Governance**.
- ⊙ erfordert das Governance-Leitbild einer **Integration der Ressorts** der Kommunalverwaltung und der **Kooperation unter den Stakeholdern**.
- ⊙ benötigt eine **Netzwerkarchitektur zur Beteiligung** der Bürger/-innen, der Träger der Wohlfahrtspflege und des Gesundheitswesens.
- ⊙ verfolgt das Ziel, **ressort- und trägerübergreifend Präventionsketten** zu schaffen (in der Verknüpfung vielfältiger Wohnformen und ambulanter Hilfen), die eine lange Selbst- und Eigenständigkeit im Alter ermöglichen.