Prof. Dr. Herbert Schubert
www.sozial-raum-management.de

Gemeinsam steuern in Kommunen – Grundverständnis, Organisation und Voraussetzungen der integrierten Planung

Impuls zum Fachtag „Integrierte Planung … – Synergien von DKBM und integrierter Planung nutzen“ der Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement, Agentur Niedersachsen, am 11. November 2020 in Uelzen

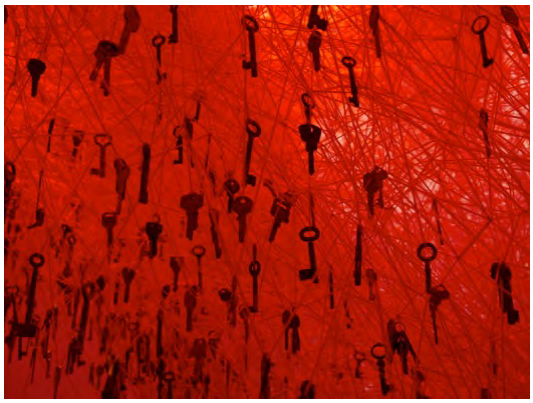
herbert.schubert@sozial-raum-management.de

Übersicht

Was ist „integrierte Planung“?

Welche Akteure kooperieren? Wie wird das organisiert?

Welchen Nutzen bringt die „integrierte Planung“?



1

INTEGRIERTE PLANUNG FÜR DIE SOZIALKULT. DASEINSVORSORGE

Planung des Sozialen: eine Errungenschaft im Zivilisationsprozess

im Rahmen 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 Verwaltungsstabs und von „Fach"-Kräften
- **Entwicklung**: Rationalisierung sozialer Probleme nach der Logik von neuen Expertenregimes

Etablierung neuer „Expertenregimes“ im Rahmen sozialstaatlicher Kollektivierung

Sozialkulturelle Daseinsvorsorge

➔ Lehrerschaft / Schulmonopol: Ausdehnung der öffentlichen Erziehung auf Kindheit und Jugend

➔ Sozialarbeit / Monopol Fürsorge: Ausbau eines Systems sozialer Überwachung, Intervention, Sanktionierung

Gesundheitsbezogene Daseinsvorsorge

➔ Medizinisches Fachpersonal / Monopol Gesundheitswesen: Ausbau eines Systems medizinischer Überwachung und Behandlung

Technische Daseinsvorsorge

➔ Ingenieure / räumliche Planungsmonopole: Standards der technischen Infrastrukturnetze (Trinkwasserversorgung, Entsorgung Abfälle, Verkehr)

Präventive Perspektive der Planung im rationalen Verwaltungshandeln

◎ Präventionsperspektive: rechtzeitige und ausreichende Bereitstellung von Diensten und Einrichtungen, um soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit, soziale Integration und Wissenstransfer zwischen den Generationen zu verwirklichen.

◎ Ziel: Vermeidung von Krisen

◎ Felder der Planung in der sozialkulturellen Daseinsvorsorge:

- ▶ Kinder- und Jugendhilfe
- ▶ Bildung, (Hoch-)Schulentwicklung
- ▶ Altenhilfe und -Pflege
- ▶ Inklusion
- ▶ Arbeitsförderung, Qualifizierung
- ▶ Integration
- ▶ Gesundheit, psychiatrische Versorgung
- ▶ Suchthilfe
- ▶ Wohnungshilfe
- ▶ Quartiersentwicklung

◎ Teilweise geringe Formalisierung: Pflichtaufgabe vs. freiwillige Aufgabe → Vorhandensein vs. Fehlen gesetzlicher Grundlagen

Grundfigur der Planungslogik

Planung als Steuerungsunterstützung

Grundlage zukunftsorientierter Entscheidungen

- ➔ Entscheidungsvorbereitung
- ➔ Entscheidung, Beschluss
- ➔ Ingangsetzung, Implementierung
- ➔ Kontrolle

Verknüpfung mit Zielen, Maßnahmen und Ressourcen

Reichweite über drei Zeithorizonte (Planungsebenen)

- ➔ normative Grundlagen (Zeithorizont: längerfristig, über 5 Jahre)
- ➔ strategische Planung (Zeithorizont: mittelfristig, 2 – 5 Jahre)
- ➔ operative Planung (Zeithorizont: kurzfristig, 1 Jahr und weniger)

Zum Wandel des Planungsverständnisses

Beteiligungsorientierung

1960/70

Plänemachen
Aufstellung eines Plans

objektive Problembeschreibung
& optimale Problemlösung

1980/90

Moderierte Planung
Verhandlung eines Plans

Partizipation / Mitentscheidung
Bürger/innen & Adressaten

2000/10

Vernetzte Planung als inter-/
transdisziplinärer Prozess

Ressortübergreifende und
ergebnisorientierte
Zusammenarbeit von
Adressaten, Bürgerschaft,
Institutionen, Professionellen,

Prozessorientierung

Modell: 1.Generation
Geschlossen-komprehensiv
→ Vollständige Informationen
→ eindeutige Ziele, zeitstabil
→ Einsatz Planexperten
→ Standardisierter Ablauf

**Orientierungsrahmen:
abstraktes Programm**

Modell: 2.Generation
Offen-inkremental
→ situative Projekte
→ Leitprojekte

**Orientierungsrahmen:
konkretes Projekt**

Modell: 3.Generation
→ Einbezug Erfahrungen, Wissen aus
Organisationen und Zivilgesellsch.
→ Prozess der Umsetzung inklusive
→ Lernen für nächste Planungsschritte

**Orientierungsrahmen:
Kooperation / Koordination**

Hybrider Mix: Modernisierung der Steuerungsstile in der Kommune

Von der Verwaltungslogik zur Managementlogik

Traditionelles Modell der Öffentlichen Verwaltung (vor 1990):

- Fokus: rechtlich-administrative Richtlinien für versäulte Fachperspektiven
- Bürokratische Umklammerung der Bildungs- und Dienstleistungsprozesse
- Geringe interpretative Spielräume und Gelegenheiten zur Partizipation der Adressatinnen und Adressaten
- Vormachtstellung der sozialen Institutionen und Professionellen im Planungsprozess

Neues Steuerungsmodell/Public Management (ab ca.1990)

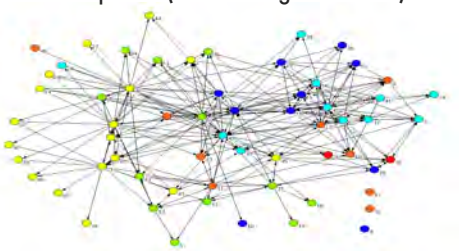
- Fokus: marktorientiertes Wettbewerbsmodell
- Übertragung betriebswirtschaftlicher Instrumente und Management-Techniken aus dem privatwirtschaftlichen Sektor in den Sozial- und Bildungsbereich
- Output-Steuerung der Bildungs- und Dienstleistungen von der Kostenseite her
- Nichtberücksichtigung des pluralistischen Geflechts von Ressourcen in der Kommune

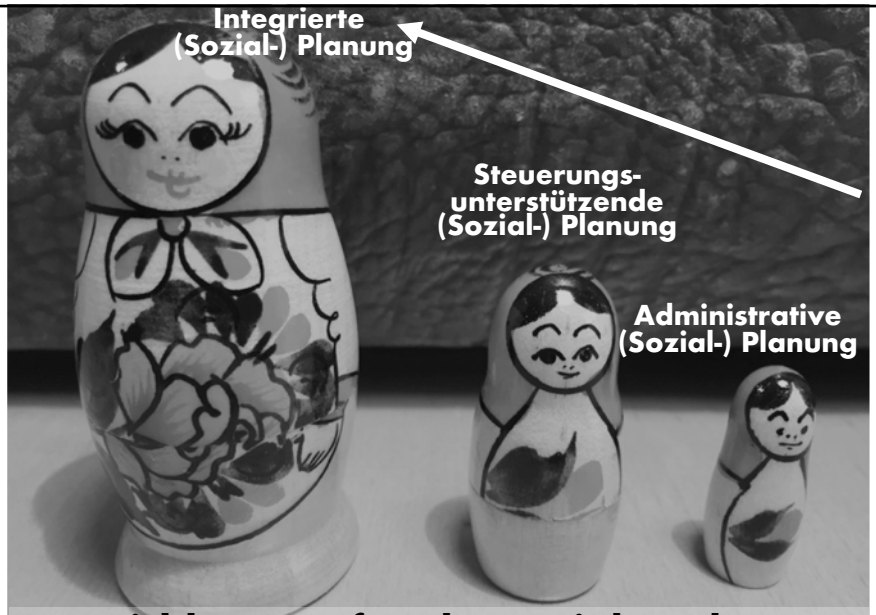
Von der Managementlogik zur Governancelogik

Public Governance (seit 2005/2010):

- Integrierter Blick: Problemkomplexität – lösbar unter Beteiligung der Stakeholder
- Steuerung im pluralistischen Modus von Netzwerken mit öffentlichen, privaten, frei-gemeinnützigen Beteiligten und Adressat*innen
- Aufbau von Vertrauen im dialogischen Austausch in gegenseitiger Abhängigkeit
- Ausbau von lokalen Arenen der Partizipation (z.B. Bildungslandschaft)

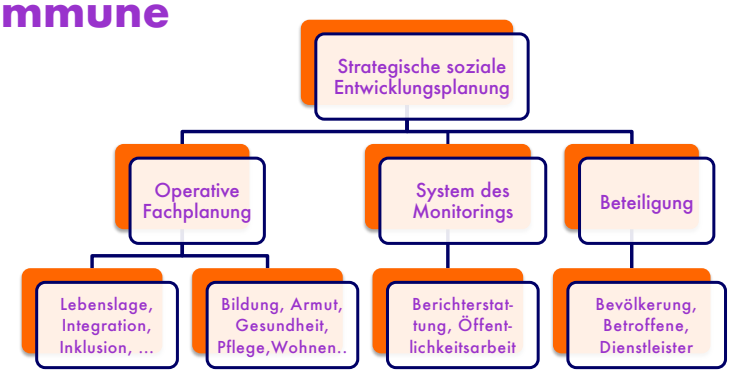
- Interdisziplinäre und -institutionelle Verbindung der Stakeholder mit Einfluss in der Planung u. Produktion gekoppelter (Dienst-) Leistungen
- Einsatz neuer Instrumente zur Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Ressourcen, Energien und Ideen in der Kommune





Entwicklungsstufen der sozialen Planung

System der sozialen Planung in der Kommune



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

sozialkulturelle Infrastrukturplanung mit Bezug zur: kommunalen Sozialpolitik, vorbeugend ansetzenden Daseinsvorsorge in der Kommunalpolitik und aktiven Gesellschaftspolitik

Aufgabenbereiche der integrierten Planung
(nach Handbuch des Deutschen Vereins 1986, S. 35 ff.)

- **sozialkulturelle Infrastrukturplanung**: (flächendeckende) Bereitstellung und Verknüpfung der notwendigen Dienste und Einrichtungen unter fachplanerisch integrierten Perspektiven in den Teilräumen der Kommune
- **kommunale Sozialpolitik**: Beseitigung und Vermeidung der sozialen Benachteiligungen von Bevölkerungsgruppen
- **vorbeugende soziale Kommunalpolitik**: Berücksichtigung von Belangen der gesamten Bevölkerung in der Verknüpfung aller Fragen der Daseinsvorsorge
- **aktive Gesellschaftspolitik**: Umsetzung der Vorgaben der Bundes- und Landesebene zur Stärkung des sozialen Zusammenhaltes und des Lebensraumes und zur Entwicklung der Potenziale

Transfer auf die kommunale Bildungsplanung als Teil der integrierten Planung

- → **Infrastrukturplanung**: Abgestimmte Planung von Gelegenheiten, Diensten und Einrichtungen der informellen, non-formalen und formalen Bildung sowie ihrer Vernetzung und Kooperation
- → **Sozialpolitische Bildungspolitik**: Planung für besondere Förderungsbedarfe benachteiligter Bevölkerungsgruppen
- → **Bildungsbezogene Kommunalpolitik**: Berücksichtigung aller Bildungsbelange der Bevölkerung in der Verknüpfung von Fragen der Daseinsvorsorge
- → **Aktive Gesellschaftspolitik**: Integration spezieller aktueller Politikstrategien um den Aspekt der Bildung herum zur Entwicklung des Lebensraums und seiner Potenziale (z.B. Schulentwicklung, Jugendhilfe, Kultur, Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarkt usw.)

2

ORGANISATION INTERDISZIPLINÄRER KOOPERATION UNTER AKTEUREN

Entwicklungslinien der Sozialen Planung

Public Administration	Public Management	Public Governance
Soziale Planung 1.0	**Soziale Planung 2.0**	**Soziale Planung 3.0**
✓ Verwaltungsfokus ✓ Standards für Fach-sozialpläne – sozial-politische Versäulung ✓ Inputorientierte Planung durch Fachkräfte ✓ Grundlegung Sozial-berichterstattung ✓ Flächendeckende Versorgung mit sozialer Infrastruktur	✓ Ökonomiefokus ✓ Unterstützung der Outputsteuerung kommunaler Sozial-politik ✓ Entwicklung von sozial-politischen Zielen und Kennzahlen ✓ Controllingfunktion: Messungen f. rationale Entscheidungen in der Kommunalpolitik	✓ Stakeholderfokus ✓ Weitung der Perspektive auf die Daseinsvorsorge ✓ Umfassender Blick auf Wertschöpfungsketten ✓ Interdisz./-institutionelle Netzwerkkooperation ✓ Enthierarchisierung der Steuerung (heterarch.) ✓ Mobilisierung lokaler, zivilgesellschaftlicher und interprofess. Ressourcen ✓ Impact-Orientierung
Handbuch d. örtlichen Sozialplanung, DV 1986	**Handbuch Moderne Sozial-planung, MAIS NRW 2011**	**Handbuch Integrierte Sozialplanung, 2019**

Leitbild der integrierten Planung

Integrierte Perspektive

- ressortübergreifende Planungskooperation verschiedener Fachbereiche – Soziales, Gesundheit, Bildung, Sport, Kultur, Wohnungsversorgung, Stadtplanung, Verkehr Wirtschaft/Arbeit usf. (Figuration je nach Bedarf)
- Koordinierung von Unterstützungsstrukturen der Daseinsvorsorge
- Konstruktion bedarfs- sowie nachfragegerechter Versorgungsketten bzw. Versorgungsarrangements

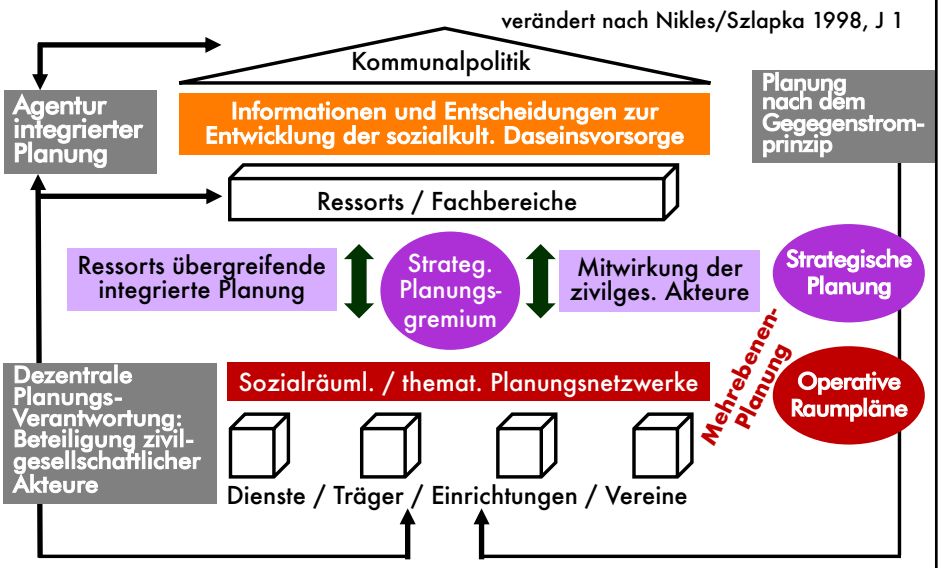
Kooperative Perspektive

- Inklusive Planung in der heterogener (diverser) werdenden Gesellschaft
- Beteiligung der Interessen- und Anspruchsgruppen an der Planung

Eignung für die **Lösung komplexer sozialer Entwicklungsaufgaben** des gesellschaftlichen Wandels in den kommunalen Sozialräumen auf der Ebene des **Austausches unter den beteiligten Akteuren**

Logik der integrierten Planung

verändert nach Nikles/Szlapka 1998, J 1

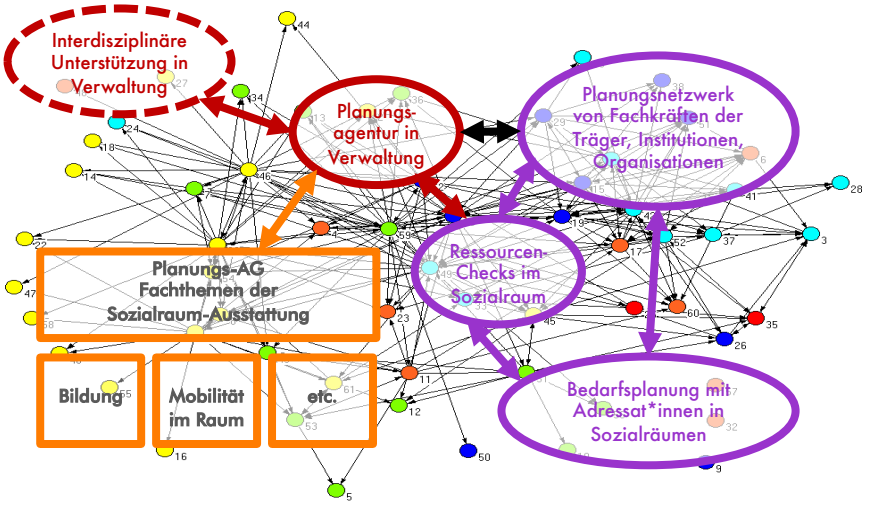


Integration verschiedener fachlicher Perspektiven in einer Planungsagentur

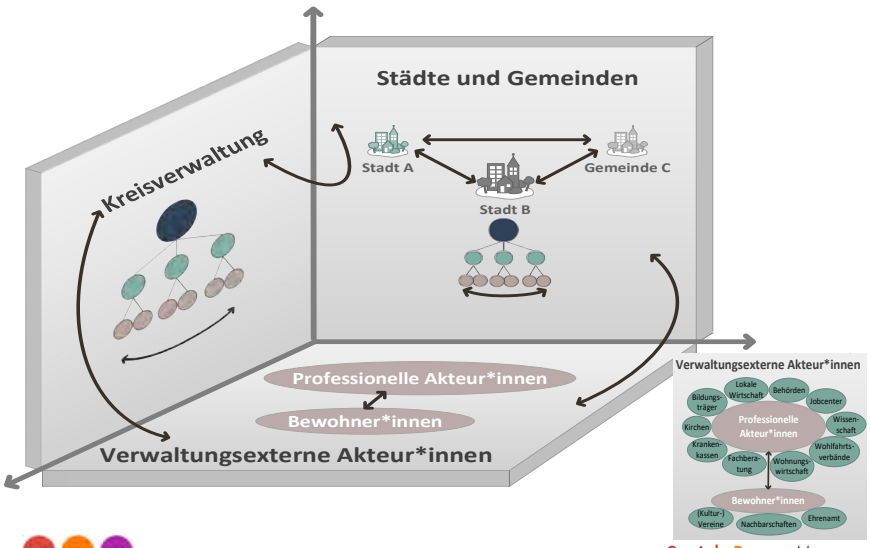
Agentur: Steuerungsnahe Stabsstelle mit:

- Sozialplanung und Sozialberichterstattung
- Jugendhilfeplanung und andere Lebenslageplanungen
- Pflege- und Gesundheitsplanung
- Inklusionsplanung
- Bildungsmanagement und Bildungsmonitoring (inkl. Schulentwicklungsplanung)
- Planungen für die Wohnungsversorgung
- Sozialraumplanung (mit Schnittstellen zur Verkehrs-, Stadtteilentwicklungsplanung bzw. Regionalplanung)

Netzwerkarchitektur: partizipative Arbeitsstruktur für die integrierte Planung



Dreidimensionaler Planungsraum
durch Vernetzung von Kreis- und Gemeindefachkräften sowie verwaltungsexternen Stakeholdern



3

NUTZEN DER INTEGRIERTEN (SOZIAL-) PLANUNG

Transparente Kommunikationsstrukturen

- **Geregelte Kommunikationswege** zwischen Planungsfeldern (ressort-/ebenenübergreifend, informeller/ formalisierter Austausch)
- Ausrichtung der Kommunikationswege sowohl an **Personen** als auch an **Ämtern, Stellen und Funktionen**
- **Steigerung der Akzeptanz von Beteiligten** durch frühen und umfassenden Einbezug
- **Kurze Kontaktwege** bei dringenden Anliegen – z.B. über Telefonate oder zeitnahe bi-/trilaterale Treffen
- **Aufbau von Vertrauensbeziehungen**, Abbau von Antipathien
- Etablierung und Förderung einer **nachhaltigen Beziehungskultur** im Austausch mit Stakeholdern
- **Wirksame Zusammenarbeit –** z.B. zwischen Schulen, Wohlfahrtsverbänden, Sportvereinen, und anderen Institutionen
- Gewinnung von Multiplikator*innen als **Gatekeeper der Bewohner- und Nutzerschaft** in den Sozialräumen

Zusammenarbeit und Klärung von Zuständigkeiten

- **Regelung von Kooperationsstrukturen, Zuständigkeiten und Abgrenzungen** der verschiedenen Ebenen, Fachplanungen und Ämter, Politikfelder sowie der verwaltungsexternen Stakeholder
- **Kernelement → interdisziplinäre Vernetzung der Fachplanungen** im Landkreis, innerhalb der Kommunen sowie zwischen Kommunen und Landkreisen
- **Angemessener Einbezug der Zivilgesellschaft**: Beteiligung von Bürger*innen, Eltern etc. als Expertinnen und Experten in ihrem Sozialraum
- **Methodische Kompetenz** bei der Koordination und Moderation durch Planungsfachkräfte – z.B. Runder Tisch, Zukunftskonferenz, Sozialraumkonferenz, Quartiersspaziergang etc.

Integriertes Monitoring

- **Gemeinsames Leitbild** in der Konzeptentwicklung
- Bestimmung **gemeinsamer Sozialraumabgrenzungen** und Standards der Datensammlung
- **kleinräumige Bestandsaufnahme und Bedarfserhebung** für die einzelnen Sozialräume als valide Planungsgrundlage
- **Integriertes Monitoring** und integrierte Berichterstattung als Legitimationsgrundlage (wg. tiefenscharfer Abbildung des Ist-Standes und integrierte Prognose des Handlungsbedarfs für die Sozialräume)
- Servicefunktion für die Kommunen: **integrierte Sozialraum-steckbriefe und Vergleichswerte**
- **gemeinsame Interpretation** der Ergebnisse vor Verbreitung der Berichterstattung
- Berücksichtigung von **qualitativen Daten**, die in Sozialraum-konferenzen oder Bürgerbefragungen erhoben werden

Gemeinsame Veröffentlichung der Ergebnisse

- **Praxisorientierte Verarbeitung** der Datensätze aus verschiedenen Perspektiven
- **Adressierung** des integrierten Bildungs- und Sozialberichts mit den Empfehlungen für Sozialräume an **kommunale Ausschüsse** zur Verabschiedung im Rat
- **Information der Bürgerschaft** durch Veröffentlichung des integrierten Bildungs- und Sozialberichts
- Nachfolgend **Beteiligung** von Bürgerinnen und Bürgern sowie Professionellen an Konferenzen und Arbeitskreisen zu den identifizierten Handlungsbedarfen

Qualitätsstandards und Prozessevaluation

- Einführung **gemeinsamer** (kreisweiter) **Qualitätsstandards**
- Durchführung einer **Prozessevaluation** für eine nachhaltige Implementierung der integrierten Planung
- Regelmäßige **interdisziplinäre Reflexion** in Qualitätszirkeln

Finanzierung

- Bereitstellung **finanzieller Ressourcen für die integrierte Planung als Ganzes** statt Fragmentierung einzelner Fachplanungen
- Einrichtung von Planungsstellen in einer **ressort-übergreifend zusammengesetzten Agentur** (in Stabsfunktion bei Landrat / Landrätin oder bei einem integrierenden Dezernat)
- Ressourcenbündel für **Beteiligungsprozesse** und für die **integrierte Maßnahmenplanung**
- Integrierte Planung als **Solidarkonzept** – z.B. im Landkreis: Beteiligung der Kommunen über die Kreisumlage an der Finanzierung

Adressat*innennutzen

- **Ressortübergreifende bedarfs- und nachfragegerechte Versorgungsketten als Outcome** in der integrierten Perspektive der beteiligten Felder Soziales, Integration, Inklusion, Jugend, Pflege, Gesundheit, Bildung, Sport, Kultur, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Stadtplanung, Wohnungsversorgung, Mobilität etc.
- **Verbindung von Akteuren in örtlichen Versorgungsketten**, in der bestehende Angebote und Hilfen so zusammengeführt werden, dass aus dem Nebeneinander nicht abgestimmter Leistungen und Angebote ein untereinander abgestimmtes Arrangement der beteiligten lokalen Einrichtungen und Organisationen entsteht.
- **Moderation der Vernetzung** von Akteurinnen und Akteure, damit sie im Lernprozess der integrierten Planung Kooperationen für die Erstellung von integrierten Maßnahmenbündeln ableiten können
- Einbezug derjenigen **Fachperspektiven aus dem Möglichkeits-raum** der Ressorts, deren Zusammenwirken das angestrebte integrierte Planungsergebnis verspricht.

Literatur

Nutz, A. & Schubert, H. (Hrsg.) (2019). Integrierte Sozialplanung in Landkreisen und Kommunen. Handbuch. Stuttgart: Kohlhammer.

Schubert, H. (Hrsg.) (2018a). Integrierte Sozialplanung für die Versorgung im Alter. Grundlagen, Bausteine, Praxisbeispiele. Wiesbaden: Springer VS.

Schubert, H. (2018b). Netzwerkorientierung in Kommune und Sozialwirtschaft. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.

Schubert, H. (2018c). Netzwerkmanagement in Kommune und Sozialwirtschaft. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.

Schubert, H. (2018d). Zur Rolle der Freien Wohlfahrtspflege in der integrativen kooperativen Sozialplanung. Expertise für die Liga der Freien Wohlfahrtspflege Baden-Württemberg, Stuttgart.