

**Ziele-Indikatoren-Wirkungsorientierung:
Sozialplanungsprozesse erfolgreich gestalten.**
Dokumentation der Fachtagung
am 13. November 2015.



**Ziele-Indikatoren-Wirkungsorientierung:
Sozialplanungsprozesse erfolgreich gestalten.**
Dokumentation der Fachtagung
am 13. November 2015.

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung

Bernhard Pollmeyer, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW 4

Wirkungsorientierte Steuerung – Erfahrungen und Einschätzungen aus Bochum.

Dr. Manfred Busch, Stadtkämmerer Bochum 7

Soziale Dienstleistungen im Kontext von Wertschöpfung und Wirkungsorientierung.

Wolfgang Meyer Sozialwerk St. Georg e. V. 13

Die Koordinierungsstelle für kommunale Prävention der Stadt Gelsenkirchen.

Dagmar Eckart und Silvia Bader, Stadt Gelsenkirchen 21

Begrüßung

Bernhard Pollmeyer

Leiter der Abteilung Soziales im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW

Chronologie der Zusammenarbeit Land und Gemeinden / Kreise.

Mit der heutigen Veranstaltung setzen wir unsere Tradition der guten Zusammenarbeit und konstruktiven Diskussion mit Kommunen und Kreisen fort.

So binden wir seit 2007 ausgewählte Kommunen in unsere Landessozialberichterstattung ein. Auch mit unserem nächsten Sozialbericht 2016, werden wir diese bewährte Tradition fortsetzen.

Diesmal werden neben Bielefeld, Dortmund und Mülheim aber auch noch zwei kreisangehörige Kommunen: Dinslaken und Viersen dabei sein.

Seit 2008 veranstalten wir jährlich eine Fachtagung mit Kommunen und Kreisen, um sie bei der Entwicklung und Erstellung regionaler Sozialberichte zu unterstützen. Mit der heutigen Tagung setzen wir diese Veranstaltungsreihe fort.

Seit 2010 setzen wir uns gemeinsam mit Kommunen/Kreisen, verschiedenen Fachleuten und Vertretern der LAG der Freien Wohlfahrtspflege mit dem Thema „Sozialplanung“ auseinander. Ein Ergebnis dieser Zusammenarbeit ist unter anderem das 2011 veröffentlichte Handbuch „Moderne Sozialplanung“.

Ende 2013 haben wir alle Gemeinden in NRW befragt, wie es um die Sozialplanung bei ihnen bestellt ist. 335 Gemeinden (79 %) von 427 haben geantwortet.

Rund drei Viertel der kreisfreien Städte und der Kreise in Nordrhein-Westfalen, die an der Umfrage teilnahmen, haben eine Sozialplanung; unter den teilnehmenden kreisangehörigen Städten trifft das allerdings nur auf ein Zehntel zu.

Etwa die Hälfte der Befragten wünscht sich Beratung und Unterstützung durch das Land Nordrhein-Westfalen.

Das Spektrum reicht von der Planungsorganisation über Planungsmethoden und das Datenmanagement bis hin zu Qualifizierungsangeboten.

Diese Informationen und Wünsche haben uns bestärkt in der Idee eine Fachstelle zur Unterstützung der Kommunen und Kreise unter anderem für die Implementierung von Sozialplanungsprozessen aufzubauen.

Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung (FSA).

Seit dem 11. Mai 2015 gibt es die Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung (FSA). Finanziert wird sie mit insgesamt rund 800.000 Euro aus Mitteln des ESF und Mitteln unseres Hauses.

Im Mittelpunkt steht die kostenlose Beratung von Kommunen, Kreisen, aber auch Trägern oder anderen interessierten Institutionen bei Fragen zur strategischen Sozialplanung.

Hierzu zählen insbesondere unterstützende Angebote beim Aufbau einer kleinräumigen Sozialberichterstattung, der wirkungsorientierten Steuerung von Sozialleistungen, der engeren Verknüpfung von Sozial- und Finanzplanung, der Weiterentwicklung der Aufbau- und Ablauforganisation mit dem Blick auf integrierte Arbeits- und Planungsansätze sowie Fragen der Quartiersentwicklung.

Aktuell ist die FSA in rund 40 Kreisen und Kommunen tätig. Dabei hat sich herausgestellt, dass die Beratungswünsche sehr unterschiedlich sind. Neben der Unterstützung beim Aufbau einer kleinräumigen Sozialberichterstattung, eines Sozialraum-Monitorings und Fragen der wirkungsorientierten Steuerung von Sozialleistungen beginnen zunehmend mehr Kommunen und Kreise mit der Implementierung einer systematischen, strategischen Sozialplanung.

Zusätzlich traten etliche Kommunen/Kreise an die FSA heran, um sich zu Fragen der Erstellung eines Integrierten Handlungskonzeptes für den Aufruf „Starke Quartiere – starke Menschen“ beraten zu lassen, oder im Hinblick auf die Teilnahme an dem Aufruf unseres Hauses „NRW hält zusammen...für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung“.

Inzwischen wurde die FSA auch personell aufgestockt. Neben dem Leiter Norbert Wörmann, beraten und begleiten jetzt auch Frau Lisa Bartling (ehemals KEKIZ und ISA), Herr Gordon Stelmaszyk (ehemals Jugendhilfeplaner aus Witten) die Kommunen und Kreise.

Des Weiteren wurden und werden Infomaterialien z.B. zu Fördertöpfen oder Integrierten Handlungskonzepten erstellt, Werkstattgespräche und Netzwerktreffen veranstaltet. Des Weiteren wird an den Themen Qualifizierung und Transfer gearbeitet.

Ganz aktuell konnte einem Wunsch der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege entsprochen werden. Ab dem 1.12.2015 wird Herr Lars Schäfer vom Paritätischen im Rahmen einer halben Stelle in der FSA mitarbeiten und den Blick der FW auf Sozialplanung und ihre Umsetzung in Kommunen und Kreisen einbringen.

Ziele – Indikatoren – Wirkungsorientierung.

Ziele – Indikatoren – Wirkungsorientierung ein Dreiklang, der es in sich hat. Bei allen Planungsprozessen, ob in kleinen Projekten, oder in großen Kommunen wird von den handelnden Akteuren in der Regel versucht, mit den vorhandenen Ressourcen die bestmögliche Wirkung zu erzielen. Dazu gehört unter anderem die Setzung von (Wirkungs-)zielen, die Entwicklung von Kennzahlen und Indikatoren, um die Erreichung der Ziele zu prüfen. Es geht um das Verhältnis von Input zu Output, um Outcome (Wirkungen bei Zielgruppen) und Impact (gesellschaftliche Wirkung), es geht um Wirkungsorientierung und Wirkungsanalyse.

Ich will es bei dieser Aufzählung belassen, weil wir für die heutige Veranstaltung Referentinnen und Referenten gefunden haben, die uns durch diese nicht immer einfache „Gemengelage“ führen werden. Mit Beispielen aus ihrer Praxis. Fragen sind ausdrücklich erlaubt.

Ich wünsche uns allen einen interessanten und anregenden Tag.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Wirkungsorientierte Steuerung – Erfahrungen und Einschätzungen aus Bochum.

Dr. Manfred Busch

Stadtkämmerer Bochum

Einleitung

Die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) erfolgte in Bochum im Jahr 2009. Die politische Ebene forderte danach eine weitergehende Verbesserung der Steuerungsfunktion, dies war der Anlass der Entwicklung des „wirkungsorientierten Haushalts“. Der kommunale Ressourceneinsatz soll damit über den Haushalt wirkungsorientiert gesteuert werden. Dazu sind ein Konzept und klare Begrifflichkeiten erforderlich. Ziele, Kennzahlen, Leistungen und Wirkungen festzulegen ist jedoch nicht immer ganz einfach.

Steuerungsdefizite im Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF).

Die Einführung des NKF bestand im Wesentlichen in der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik. In der Kameralistik ist die Liquiditätsebene das Entscheidende. Doppisch heißt hingegen in Aufwänden und Erträgen zu denken, also den kompletten Ressourcenverbrauch einschließlich Gebäudeverbrauch, einschließlich Pensionszuführungen usw. in den Haushalt einzubeziehen.

Es gab nach der Umstellung einige Probleme mit verspäteten Daten der Jahresabschlüsse und der Art der Darstellung, die vollkommen ungewohnt waren. Die Umstellung auf die Doppik im Jahr 2009 fiel außerdem genau in die Phase der Finanzkrise. Aus dieser Situation heraus entwickelte sich die Forderung nach dem wirkungsorientierten Haushalt, um das NKF weiter zu entwickeln. Die Kennzahlen zur Zielerreichung im NKF-Haushalt hatten, aus Mangel an Zeit und auch an Aufmerksamkeit, regelrechte Datenfriedhöfe produziert. In den meisten doppischen Haushalten bis 2012/2013 war dies wahrscheinlich genauso. Dort wurden Daten gespeichert wie zum Beispiel Anteile der gewonnenen Prozesse, Anzahl von Versicherungsschäden und vieles mehr. Auf den ersten Blick denkt man: „Ist interessant zu wissen!“. Allerdings stellt sich dann die Frage der Steuerungsrelevanz: In welche Richtung soll man steuern? Sollen jetzt mehr Prozesse gewonnen werden um den Preis, dass man die gesamte Bürgerschaft verärgert? Sehr deutlich wird dies beispielsweise an der Zielkennzahl Löschwasserverbrauch. Soll die freiwillige Feuerwehr mehr Wasser verbrauchen, damit der Haushalt besser aussieht? Man merkt, es ist gut gemeint aber wenig zielführend. Ähnliches gilt für die Kennzahl „Medienbestand“. Es klingt zuerst vielleicht plausibel: Je mehr Medien im Bestand der Bibliothek sind, desto größer ist die erbrachte Leistung. Aber welche Medien sind das? Geht es nur um klassische Literatur, die qualitativ hochwertig ist, aber vielleicht die Zielgruppe verfehlt? Wo ist genau die Steuerung, die dort stattfinden soll? In dieser Phase war die Beantwortung solcher Fragstellungen vollkommen unterentwickelt.

Reaktion der Politik.

Die Stadtverwaltung bekam in der Folge den politischen Auftrag einen wirkungsorientierten Haushalt zu erarbeiten. Der Auftrag gliederte sich in zwei Phasen, die Konzeptionierungsphase ab April 2011 und die Umsetzungsphase ab März 2012, in der wir uns seitdem befinden. Es gab zwei einzubeziehende Gruppen, zum einem die Politik bzw. den Rat, und auf der anderen Seite die Verwaltung. Die Stadt Bochum hat mit der Entwicklung des neuen Haushalts zwei Dienstleister beauftragt, die unterschiedliche Profile aufweisen, was sich als sehr sinnvoll herausgestellt hat.

Zunächst ging es um die Abgrenzung der Handlungsfelder, die Erarbeitung der Wirkungszusammenhänge, die Definition von Zielen und Kennzahlen zur Zielerreichung und letztlich um die Abstimmung und Rückkopplung mit der Politik. Die politischen Diskussionen erwiesen sich als schwierig, aber auch zielführend, da dadurch am Ende die Akzeptanz der politischen Ebene für den wirkungsorientierten Haushalt erzielt wurde. In einigen Ausschüssen, in einigen Produktbereichen wird dieser als interessant angesehen, in vielen anderen Bereichen ist das Verständnis dafür noch nicht angekommen. Verwaltungintern musste eine Menge an Vorbereitung geleistet werden, damit die Produkte steuerungsorientiert aufbereitet werden konnten.

Darauf folgte die verwaltungsorientierte Einführung. Diese beinhaltete Anpassungen im Rechnungswesen, Produkt-, Leistungs- und Wirkungsdefinitionen, Budgetierung, interne Leistungsverrechnungen, Eckwerte-Beschlüsse und die Analyse der zentralen Einflussfaktoren. Wenn ein Produkt über den Ressourceneinsatz gesteuert werden soll, dann muss bekannt sein, welche Ressourcen für welches Produkt genau eingesetzt werden, hierfür ist Budgetierung notwendig. Ein Paradebeispiel dafür ist der Brandschutz. Es gibt eine konkrete Schutzzieldefinition und weiterhin Wirkungen, Leistungen und Qualitäten. Die Wirkung soll sein, dass erstens jeder Ort im Stadtgebiet zu jeder Zeit innerhalb von zwölf Minuten von der Feuerwehr erreicht wird. Zweitens sollen innerhalb von zehn Minuten 80 Prozent des Stadtgebietes erreicht werden. Wenn statt zehn Minuten fünf Minuten angestrebt würden, dann würden statt sechs Feuerwehrräusern vielleicht 15 benötigt. Also würde der Ressourceneinsatz entsprechend steigen. Es muss einen politischen Konsens geben, der besagt, welches Sicherheitsniveau akzeptabel ist. Die Leistungen, die dafür erforderlich sind, sind zum einen die Alarmierungen und zum anderen die Brandeinsätze der Feuerwehr. Leistungen sind leicht zu messen, Brandeinsätze sind beispielsweise gut erfassbar, sie sind aber als reine Zahl oft irrelevant. Dass ein Brandeinsatz stattfindet, wenn eine Alarmierung erfolgt, ist klar, aber die Zahl der Brandeinsätze soll dennoch so niedrig wie möglich gehalten werden. Diesen Zusammenhang muss man sich klar machen. Es geht zusätzlich um die Qualität der Leistung. Bestimmte Funktionen müssen vorgehalten werden, damit der Brandeinsatz zum Erfolg wird. Wenn man diesen Gedanken ein wenig abstrahiert, dann ist man beim Grundverständnis des wirkungsorientierten Haushaltes.

Grundverständnis des wirkungsorientierten Haushaltes.

Die Kameralistik erfasst Zahlen nach Unterabschnitten, in denen dann verschiedene Haushaltsstellen gezeigt werden. Diese werden in der Summe im Haushalt dargestellt. Aber einen Zusammenhang zu Produkten, Leistungen, zu dem was die Stadt will, ist nicht erkennbar. Außer in dem Sinne, dass etwas „irgendwie“ für z.B. Sport ist. Die internen Leistungsverrechnungen werden dabei nicht gezeigt. Dieser Input wird jetzt ins Verhältnis zu den Ergebnissen und Wirkungen gesetzt, das heißt wirkungsorientiert.

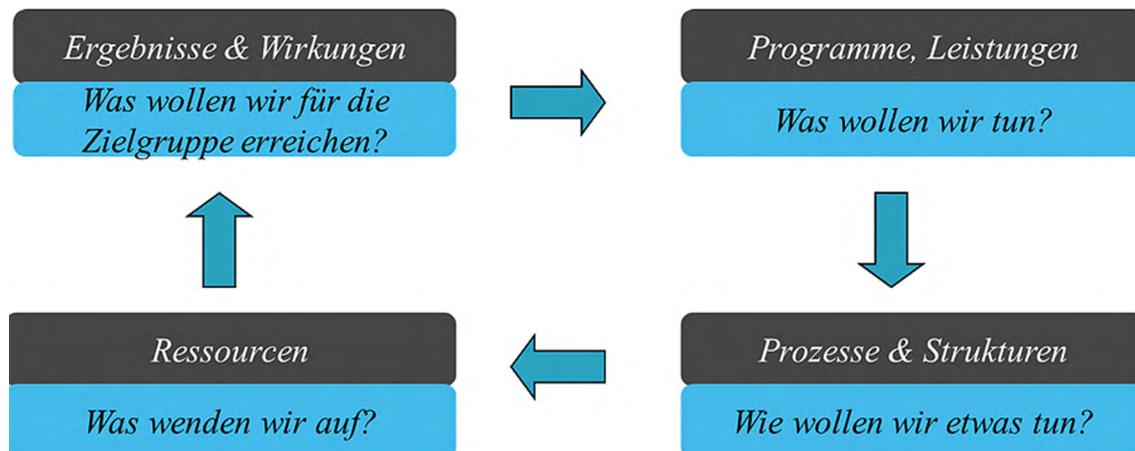


Abbildung 1: Zielsystem WOH nach KGSt.

© Dr. Rainer Heinz S/E/

Beispielsweise werden die Ressourcen für die Feuerwehr in einem bestimmten Ausmaß für die Unterhaltung einer bestimmten Zahl an Feuerwehrhäusern aufgewendet, um eine bestimmte Wirkung (Erreichbarkeit des gesamten Stadtgebietes in zwölf Minuten) zu erzielen. Die Leistungen, die dazu benötigt werden, sind die Brandeinsätze, aber nicht nur diese, sondern auch andere Dinge, die dahinter stehen. Der Prozess und die Strukturen sind spannend, da es um die Frage geht, wie das Ziel erreicht werden kann, wie feingliedrig die Feuerwehrhäuser über das Stadtgebiet verteilt sein müssen, um diese Wirkung tatsächlich zu erreichen. Im Haushaltsplan wird zunächst definiert, welche Produktgruppen beteiligt sind, nämlich Prävention und Intervention. Interventionen sind beispielsweise Brandeinsätze. Einerseits werden die Wirkungskennzahlen dargestellt, die insgesamt für die Beschreibung des Prozesses erforderlich sind. Dann kommen andererseits die Leistungen, das sind die Brandalarmierungen und die tatsächlichen Brandeinsätze, dazu gibt es noch weitere Qualitätskennzahlen.

Beispiel für die Erfassung von Leistungen und Wirkungen.

Die Bereitstellung von KiTa-Plätzen ist eine andere Leistung. Diese lässt sich gut berechnen bzw. zählen, während die Wirkung, die man erreichen will, z.B. die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, natürlich nicht nur von den Kita-Plätzen abhängt, sondern von vielen anderen Dingen. Insofern kann man nicht immer davon ausgehen, dass eine Leistung automatisch eine bestimmte Wirkung erzielt. Die Schwierigkeit ist, Wirkung durch Kennzahlen zu messen. Gerade auf kommunaler Ebene ist die Zuordnung von Wirkungen schwierig, da diese Ebene ja nur für einen kleinen Teil der relevanten Einflussfaktoren zuständig ist.

Ein weiteres Beispiel ist die Erhöhung der Betreuungstage, damit eine nachhaltige Selbstständigkeit erreicht wird. Wie kann man den Ressourceneinsatz so messen, dass dieser am Ende auch berechtigt ist?

Ein letztes Beispiel ist die Toilettensanierung in Schulen. Dass die Toilettensanierung bzw. nicht sanierte Toiletten Einfluss auf den Schulerfolg haben, das mag man irgendwie intuitiv vermuten. Der Nachweis ist jedoch noch nirgendwo geführt worden. Trotzdem wird man nicht deswegen darauf verzichten, die Toiletten zu sanieren. An dieser Stelle wird deutlich, dass man irgendwann an die Grenze eines solchen Konzeptes kommt, da die Verknüpfung zwischen dem Einen und dem Anderen schwierig ist.

Die Zielsetzungen sollen möglichst „smart“ gesetzt sein, d.h. spezifisch, also ganz konkret mit diesem Produkt verbunden, außerdem messbar, aktiv beeinflussbar und natürlich realistisch sowie terminiert sein, man muss einen Zielerreichungszeitpunkt miteinbeziehen.

Einordnung des Bochumer wirkungsorientierten Haushalts (WOH).

Der Bochumer wirkungsorientierte Haushalt unterscheidet sich an bestimmten Stellen von anderen, beispielsweise dem von Dortmund oder Mannheim. In Bochum wurde von Anfang an darauf verzichtet, ein gesamtstädtisches Leitbild zu erarbeiten und daraus dann Maßnahmen usw. abzuleiten, da dies auf zu hohem Abstraktionsniveau Unterschiede nivelliert und zu viele Prioritäten eine echte Priorisierung eher behindern. Wichtiger als Leitbilder waren in Bochum strategische Ziele, die operationalisierbar sind. Demgegenüber ist in Mannheim z. B. ein sehr aufwändiger Strategieprozess bis hin zu Fragen der Personalführung und der strategischen Fragen der Gesamtverwaltung begonnen worden.

Die Wirkungsorientierung steht im Bochumer Haushaltsplan immer genau an der Stelle des Produktes. Das heißt, die Wirkungsziele, die Leistungen sowie die Ressourcen werden genau einem Produkt zugeordnet. Es gibt auch andere Systematiken, z. B. im Dortmunder Haushalt, nach denen man zu einzelnen Produkten fragt, welche Zielleistungen sie zu den Oberzielen leisten. Beispielsweise fördern Kitas sowohl die Entwicklungen von Kindern, sie erbringen aber auch einen Beitrag zur Arbeitsplatzsteigerung oder Arbeitsplatzsicherung. In den Haushaltsberatungen, in denen es eigentlich um Steuerung geht, kann diese Darstellung jedoch nicht konkret eingesetzt werden. Sie passt nicht zur Gliederung, die im Haushalt gegeben ist. In Bochum wird versucht, auf der kleinsten Ebene den Ressourceneinsatz mit Wirkungen und damit auch Prozessen und Leistungen zu verknüpfen und dadurch auf der Produktebene zu steuern.

Das Beispiel „Hilfen zur Erziehung“.

Am Beispiel „Hilfen zur Erziehung“ (HzE) lässt sich der Prozess konkret beschreiben. Der erste Schritt ist die Darstellung (Strategiekarte) der Indikatoren und Kennzahlen. Dazu werden die Rahmenbedingungen analysiert und bestimmte Fragestellungen erarbeitet. Im Bereich der Wirkungen wird im Beispiel „Hilfen zur Erziehung“ beispielsweise gemessen, in welchem Verhältnis Hilfepläne erfolgreich abgeschlossen werden. Die Leistungsstrukturen werden mit den Fallzahlen nach Leistungstyp erfasst. Die Prozess-/ Strukturqualität für die HzE wird u.a. mit der Abbruchquote der Hilfepläne gemessen. Der benötigte Ressourceneinsatz wird u.a. mit den ordentlichen Aufwändungen erfasst. Das Ganze dient dazu, auf einem Blatt die Kennwerte im Sinne des wirkungsorientierten Haushaltes darzustellen.

Haushaltsplan 2015 Stadt Bochum verantwortlich: Herr Mehring		Produktgruppe 1.36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 1.36.03 Hilfen zur Erziehung		Stadt Bochum
Wirkungskennzahlen	Berechnung		Erläuterung	
Produkt 1.36.03.03 Ambulante Hilfen				
1 Ergebnisse, Wirkungen				
1.1	Inanspruchnahme der Ambulanten Hilfezentren	Fälle in Ambulanten Hilfezentren / Gesamtfallzahl ambulante Hilfen * 100	Ausdruck der Inanspruchnahme der Ambulanten Hilfezentren	
2 Leistungen				
2.1.1	Flexible ambulante Hilfen	Stichtagserhebung zum 31.12.	Alle laufenden Fälle in Ambulanten Hilfezentren gemäß §§ 27 – 31 SGB VIII	
2.2.1	Erziehungsberatung	Stichtagserhebung zum 31.12.	Alle laufenden Hilfefälle gem. § 28 SGB VIII	
2.2.2	Soziale Gruppenarbeit	Stichtagserhebung zum 31.12.	Alle laufenden Hilfefälle gemäß § 29 SGB VIII	
2.2.3	Flexible Hilfen	Stichtagserhebung zum 31.12.	Alle laufenden Hilfefälle gemäß § 27 II SGB VIII	
2.2.4	Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH)	Stichtagserhebung zum 31.12.	Alle laufenden Hilfefälle gemäß § 31 SGB VIII	
2.2.5	Gesamtfallzahlen ambulante Hilfen	Stichtagserhebung zum 31.12.	Alle laufenden Hilfefälle der ambulanten Hilfen	
3 Qualität				
3.1	Abbruchquote (ohne § 33 SGB VIII)	Abgebrochene Fälle / alle beendeten Fälle * 100	Ausdruck des Anteils der abgebrochenen Fälle an allen beendeten Fällen im Bereich der ambulanten Hilfen	
3.2	Maßnahmenqualität ambulante Hilfen	Hilfeplanmäßig beendete Fälle / alle beendete Fälle * 100	Ausdruck des Anteils der hilfeplanmäßig verlaufenen Fälle an allen beendeten Fällen	

Abbildung 2: Beispiel Hilfen zur Erziehung Haushaltsplan 2015 Stadt Bochum.

Weiterhin wurden die „Hilfen zur Erziehung“ in weitere Einzelprodukte differenziert. Eines dieser Produkte sind die „ambulanten Hilfen“. Das heißt, dass die Präferenz für die Gewährung von Hilfen, stadtteilbezogen, im Rahmen der ambulanten Hilfezentren gesetzt wurde. Das Wirkungsziel ist hier, dass die Hilfe möglichst sozialraumbezogen beansprucht wird, weil in der engen Sozialraumbeziehung, im unmittelbaren Kontakt mit Kitas, Schulen, Trägern und z. B. Kirchen, die höchste Wirkung erwartet wird. Dazu wurden Leistungen, mit denen diese Hilfen erfasst werden können und weitere Qualitäten definiert, wie Abbruchquoten und planmäßig beendete Fälle in Verhältnis zu allen Fällen. Das Ziel für 2015 war es, die Hälfte der ambulanten Hilfen in den Hilfezentren zu leisten. Die Abbruchquote, die in der Vergangenheit 16,8 % betrug, sollte auf 16,2 % gesenkt werden. Im letzten Abschnitt der Tabelle werden schließlich die für die Leistungserbringung eingesetzten Ressourcen dargestellt.

Erfolgsbedingungen

Der Bochumer Haushalt ist jetzt seit einiger Zeit im Einsatz, seit einem Jahr vielleicht „richtig“. Welche Erfolge zeichnen sich ab? Aus den Diskussionen in den Fachausschüssen und in den Haushaltsberatungen kann man klar erkennen, dass die Bereiche, in denen ein griffiges Schlüsselprodukt erstellt wurde, z.B. „Hilfen zur Erziehung“ oder „Brandinsatz“, intensiv diskutiert werden. In anderen Bereichen wird zwar viel nachgefragt, aber man hat sich noch nicht auf prägnante Zahlen oder Konzepte verständigen können. Die spannende Frage ist, ob ein Konsens über die Wirkungsziele hergestellt werden kann. Diese Diskussion muss eigentlich am Anfang stehen. In Bochum sind wir nach drei Jahren nicht am Ende eines Prozesses angelangt, sondern stehen eher an dessen Anfang oder in der Mitte. Das Ganze wird von manchen als Komplexitätserhöhung wahrgenommen, denn der Haushalt ist dicker geworden. Es ist hierbei die Aufgabe der Fachpolitiker, sich die für sie relevanten einzelnen Bereiche herauszuziehen und dann mit der Verwaltung in einen Prozess einzutreten, um das Ganze so zu verdichten, dass am Ende eine Komplexitätsreduzierung stattfindet und man nicht zu den alten Datenfriedhöfen zurückkehrt. Der wirkungsorientierte Haushalt kann helfen, die Begründung für die Verteilung von Mitteln zu liefern, wenn deutlich wird, was konkret mit diesem Geld erreicht wurde.

Manchmal ist eine solche Transparenz aber auch nicht gewünscht. Dies wird deutlich beim Thema „Unterrichtsausfall“. Die Regierung hat an diesen Darstellungen im Vergleich zur Opposition ein relativ geringes Interesse. Es ist in der Regel so, dass die Haushalte nur von der Koalitionsmehrheit getragen werden und die Opposition die Angriffspunkte sucht. Das birgt die Gefahr, sich an den Dingen, die im Haushalt als Wirkungsziele genannt wurden, messen lassen zu müssen. Gerade bei dem WOH besteht vielleicht die Gefahr, einen „bargaining“- Prozess zu technokratisieren. Es ist interessant und wichtig und auch für die Steuerung hilfreich, wenn erkannt wird, welche Wirkungen mit was ausgelöst werden. Aber es sollte nicht erwartet werden, dass jetzt kleinteilig „bargaining“- Prozesse über die Wirkungen erzielt werden und damit Mittel umstrukturiert werden können. Die Frage, ob weniger Ausgaben für die „Lebensmittelsicherheit“ für mehr „Hilfen zur Erziehung“ eingesetzt werden sollen, ist keine Frage des wirkungsorientierten Haushalts.

Ein konsistentes Leitbild erwies sich in Bochum als nicht erforderlich. Gerade im Haushalt zeigt sich, dass man mit konsistenten Zielvorstellungen bei einzelnen Personengruppen rechnen kann. Aber in der Summe ergibt sich ein Zusammenspiel partikularer Interessen, deswegen gibt es nicht „das eine“ Zielsystem. Es gibt zudem Entwicklungen, die den grundsätzlichen Strategieprozess durch aktuelle Herausforderungen unterbrechen, das ist aktuell die Flüchtlingsaufnahme. Die Aufmerksamkeit gilt anderen Stellen und berücksichtigt nicht diesen eigentlich sehr wichtigen Prozess. Und schließlich gilt es noch die Dominanz des Finanzziels zu akzeptieren. Der Haushalt muss genehmigt werden, jeder Bereich muss seinen Beitrag dazu leisten. Aber auch hier ist es wichtig, die Wirkungen oder auch die Nichtwirkungen zu kennen und damit argumentieren zu können. Jeder Bereich wird dabei versuchen, seine Arbeit, seine Ressourcen gut zu begründen und das kann er, in dem er die Wirkung darstellt.

Soziale Dienstleistungen im Kontext von Wertschöpfung und Wirkungsorientierung.

Wolfgang Meyer

Vorstandssprecher Sozialwerk St. Georg e. V.

Einleitung

Das Sozialwerk St. Georg versteht sich als soziales Dienstleistungsunternehmen insbesondere für Menschen mit Behinderungen, für Menschen mit Assistenzbedarf in ganz NRW. An über 50 Standorten sind 2.600 Mitarbeiter/innen beschäftigt, dort werden über 4.000 Menschen, insbesondere Menschen mit Behinderungen, betreut. Leitbild ist es, Assistenzleistungen so zu erbringen, dass damit Menschen selbstbestimmt leben können.

Das Volumen des Jahresumsatzes in 2014 betrug knapp 130 Mio. Euro. Die Zahlen sind wichtige Bezugsgrößen für diejenigen, die dieses Volumen refinanzieren. In diesem Vortrag geht es um das Thema soziale Dienstleistung im Kontext von Wertschöpfung und Wirkungsorientierung. Im Jahr 2013 wurden bundesweit insgesamt 315 Mrd. Euro für Gesundheit ausgegeben, das bedeutet einen Anstieg von 12 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2012. Die Sozialausgaben steigen weiter, im Jahr 2014 wurden in Deutschland knappe 26,5 Mrd. Euro netto für Sozialhilfeleistungen ausgegeben, das ist eine Steigerung von 5,9 % gegenüber dem Jahr 2013. Können wir uns das alles leisten? Laut Prognose werden die Bruttoauskommen der Eingliederungshilfe von ca. 16,5 Mrd. Euro in 2012 auf 21,6 Mrd. Euro in 2020 steigen, das ist eine Steigerung von 30 %. Die Fallzahlen werden ebenso steigen, knapp 24 % werden prognostiziert. Daraus ergibt sich die Frage, natürlich auch von Politik und Gesellschaft und den Kammereien, muss das alles so viel kosten? Aber kostet das eigentlich tatsächlich so viel? Sind die sozialen Dienstleistungen nicht eigentlich auch ein Investment? Was überhaupt ist die Wertschöpfung, was ist der Mehrwert, was ist die Wirkung einer sozialen Dienstleistung und wie misst man das?

Wertschöpfung durch soziale Dienstleistungen.

Input und Output, das sind die gängigen und einfach messbaren Größenordnungen. Aber es geht im Grunde genommen um Themen, die eben auch schon angesprochen wurden, um den schwieriger messbaren Bereich von Outcome und Impact, d.h. es geht um die Wirkungsfrage. Wertschöpfung, was ist das eigentlich?

Wir bedienen uns unter monetären Aspekten dem Rechenmodell des so genannten „Social return on investment“, das ist eine Methode um zu ermitteln, in welchem Verhältnis die Wertschöpfung in Bezug zu den eingesetzten Ressourcen steht.

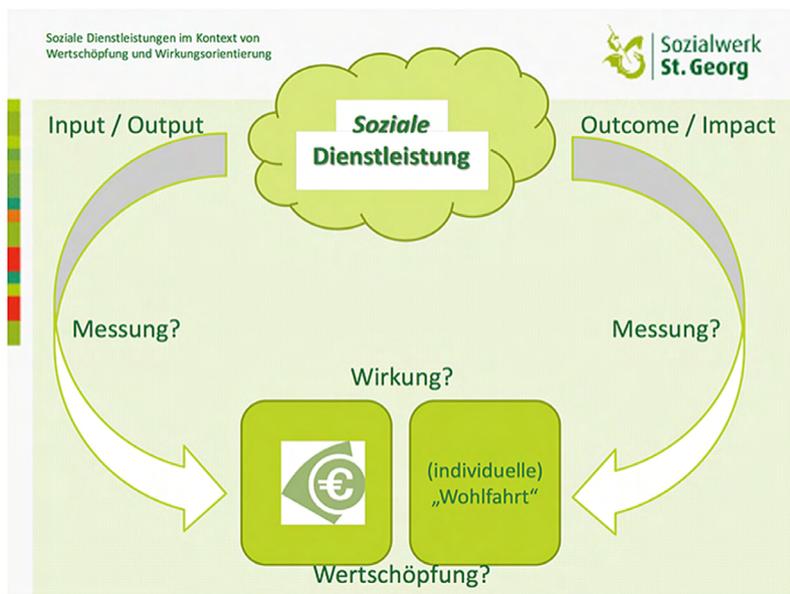


Abbildung 3: Soziale Dienstleistungen im Kontext von Wertschöpfung und Wirkungsorientierung.

Betrachtet man die klassische Industrie, Handel und Dienstleistungen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung, begegnet uns immer wieder die Argumentation, dass es sinnvoll sei, öffentliche Mittel in die Ansiedlung von Produktionsbetrieben, in Verkehrsprojekte oder den Erhalt von Industriestandorten zu investieren. Das geschieht neben der direkten Subvention üblicherweise durch die Erleichterung bei der Gewerbesteuer, die Erschließung von Baugrund oder andere Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung. Denn, so die Hoffnung, dies sind Investitionen in eine künftige Wertschöpfung oder konkret, es sollen Arbeitsplätze vor Ort entstehen. Die regionale Nachfrage wächst, das Einkommen wächst und damit steigen die Einnahmen der öffentlichen Kassen. Wirtschaftsbetriebe haben also eine große Aufmerksamkeit in Politik und Öffentlichkeit, weil sich offensichtlich dort die „Wertschöpfung“ abspielt.

Die Wertschöpfung findet aber nicht nur in den Industriebetrieben oder Dienstleistungsbetrieben wie Banken oder Versicherungen statt, auch soziale Organisationen wie Krankenhäuser, Altenheime, Behinderteneinrichtungen produzieren Mehrwerte. Aber der Gedanke, dass soziale und Gesundheitsausgaben nicht nur staatliche Konsumausgaben darstellen, sondern Investitionen mit messbarer Ergebniswirkung sind, ist häufig fremd, zumindest unüblich.

Dennoch gibt es monetäre Wirkungsaspekte, soziale Unternehmen als Wirtschaftsfaktor schaffen Beschäftigung, schaffen Nachfrage, produzieren Steueraufkommen und Sozialversicherungsabgaben. Klienten als Wirtschaftsobjekte schaffen individuelle Nachfrage und Beschäftigung, sie werden selbst zu eigenem Einkommen befähigt, was wieder zu Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen führt. Es gibt zudem auch indirekte Wirkungsaspekte. Soziale Unternehmen als effiziente Dienstleister minimieren die Kosten im Vergleich zur alternativen Versorgung. Prävention und Rehabilitation sind dabei zentrale Themen. Klienten steigern ihre individuelle Wohlfahrt in verschiedenen Dimensionen der Qualität des Lebens. Und dieselbe gesellschaftliche Wirkung der sozialen Dienstleistung als Wohlfahrtsfaktor zeigt sich im Sozialklima der Lebensqualität, der sozialen Sicherheit und eben im Standortfaktor Deutschland. Um hier für Transparenz sorgen, haben wir den so genannten „social return on investment“ berechnet.

Social return on investment.

Der „social return on investment“ beantwortet die Frage, wie viel Wert in Euro die Gesellschaft für die in das Sozialunternehmen bzw. die soziale Dienstleistung investierten Leistungen zurück erhält.

$$\text{SROI} = \frac{\text{Return €: Langzeiteffekte der einmaligen Maßnahme oder Laufende Effekte}}{\text{Investment €: Einmalige Fördermaßnahmen, Therapie etc. oder Laufende Maßnahmen}}$$

Abbildung 4: Schaubild SROI.

Soziale Dienstleistungen erfolgen als öffentliche Leistungen zumeist in einer Dreieckbeziehung. Derjenige, der eine Dienstleistung bezahlt, ist in der Regel nicht derjenige, dem die Leistung direkt zu Gute kommt. Aber wer bezahlt, möchte natürlich wissen, welche Leistung er dafür erhält. Wer bezahlt wird, der soziale Dienstleister, möchte seine Leistung gewürdigt wissen. Wer die Dienstleistung erhält, die Klientin bzw. Klient, möchte ihre bzw. seine Wohlfahrt verbessert wissen. Es ist wichtig, die Transparenz über die tatsächlichen Kosten und hinsichtlich der Wirkung bei den unterschiedlichen Beteiligten zu erzielen, um die Wertschöpfung an sich und deren Verteilung transparent zu machen.

Um den Nutzen sozialer Dienstleistungen transparenter zu machen, hilft die Betrachtung der Wirkungszusammenhänge dieser Wertschöpfung. Die öffentliche Hand finanziert in der Regel die sozialen Angebote, daraus ergeben sich direkte Effekte durch die soziale Organisation selbst, d.h., das Sozialwerk schafft Beschäftigung und Einkommen über die Mitarbeiter/innen, die beschäftigt werden. Es wird eine direkte Nachfrage erzeugt, wenn Bestellungen ausgelöst werden. Direkte fiskalische und parafiskalische Effekte entstehen zudem, wenn Sozialversicherungsabgaben und der Gleichen mehr abgeführt werden. Es gibt durch die soziale Organisation in der umliegenden Wirtschaft in mehreren Stufen indirekte induzierte Effekte auf den gleichen Ebenen, auf denen die direkten Einkommen ausgegeben werden, die in der sozialen Organisation verdient werden. Bei den Mitarbeitern wird weiter Nachfrage geschaffen, wird Beschäftigung, bei wem auch immer, induziert. Und so weiter und sofort. Das Ganze ist das Prinzip der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die Multiplikatoreneffekte führen dazu, dass Einkommen nicht nur eingenommen sondern auch wieder ausgegeben werden. Deren Verwendung führt in nachgelagerten Zweigen zu weiteren Effekten.

Wirkungsorientierung im Brüsseler Kreis.

Im Brüsseler Kreis, das ist ein Zusammenschluss von 13 großen sozialen Dienstleistern in der Bundesrepublik, wurde berechnet, welche Wirkung insgesamt über diese Multiplikatoreffekte hervorgerufen wurde. Der Gesamtumsatz des Brüsseler Kreises lag in 2012 bei 2,1 Mrd. Euro, das entspricht ungefähr dem Budget bzw. dem Volumen der Bundesliga in der Saison 2012/2013. Ausgehend von diesem Gesamtumsatz von 2,1 Mrd. Euro in 2012 ergeben sich unterschiedliche Nachfrage- und Einkommenseffekte. Die sozialen Dienstleister sind Akteure im regionalen Wirtschaftsraum und erzeugen direkte und induzierte Nachfrage durch erbrachte Leistungen. Darüber hinaus erzeugen sie direkte und induzierte Einkommen über die Beschäftigung, und selbstverständlich entstehen aus der Tätigkeit der sozialen Organisation direkte fiskalische und parafiskalische Effekte. Dazu kommen über die Multiplikatoreffekte die gewonnenen Auswirkungen in den nachgelagerten Fällen. Darüber hinaus werden aber auch Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert. Die Unternehmen des Brüsseler Kreises standen bzw. stehen für knapp über 40.000 direkte und 33.000 induzierte Beschäftigungsverhältnisse. Würde es diese direkten Beschäftigungsverhältnisse nicht geben und ein Teil der Mitarbeiter wäre gemäß der durchschnittlichen Arbeitslosenquote längerfristig arbeitslos, würde dies die öffentliche Hand um ca. 20 Mio. Euro belasten. Von dem Gesamtumsatz von 2,1 Mrd. Euro kommen ca. 1,8 Mrd. Euro aus der öffentlichen Hand, knapp 13 % erwirtschaften die Organisationen selbst über Zinsen und Eigenbetriebe und dergleichen mehr. Die meisten dieser Zuflüsse dieser 1,8 Mrd. Euro kommen aus kommunalen Kassen, von örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträgern. In der Regel sind das knapp 60 % der Mittel.

41% dieser eingesetzten Mittel fließen in Form von Sozialversicherungsbeiträgen, diversen Steuern und anderen Beiträgen direkt an die öffentliche Hand zurück. Die tatsächliche Belastung für die öffentliche Hand beträgt also nur 1,06 Mrd. Euro. Nimmt man die induzierten fiskalischen und parafiskalischen Effekte in Höhe von knapp 0,7 Mrd. Euro dazu, steigt die Refinanzierungsquote der öffentlichen Hand je eingesetztem Euro auf knappe 82 %, d.h. von jedem eingesetzten Euro fließen 82 Cent wieder zurück an die öffentliche Hand über Steuern, Sozialversicherungsbeiträge usw. Am Ende der Berechnung sind es knapp 85 % pro Euro, die an die kommunalen Kassen zurück fließen, über die Steuer, die Sozialversicherungswirkung und die Multiplikatoreffekte.

Aus Sicht der öffentlichen Hand stellt sich also eine nahezu vollständige Refinanzierung dieser sozialen Dienstleistung dar und dies auch ohne Berücksichtigung der Kosten, die durch die Dienstleistung überhaupt vermieden werden. Ähnliche Größenordnungen zeigen sich auch, wenn sie einzelne Unternehmen solitär betrachten, beispielsweise unsere Werkstatt in Gelsenkirchen. Auch dort fließen knapp 70 % der eingesetzten Mittel über Steuern und Sozialversicherungsbeiträge etc. an die öffentliche Hand zurück. Sozialausgaben sind damit bei weitem nicht nur Konsum, man sollte sie viel mehr auch als Teil der regionalen Wirtschaftsförderung verstehen, weil sie Personalkosten finanzieren. Personalkosten lösen insbesondere diesen Effekt von rückfließenden Sozialversicherungsbeiträgen etc. aus. Dieselbe Argumentation gilt übrigens auch für die Flüchtlingshilfe, zumindest dann, wenn sie in Geldleistungen gewährt wird. Sollten es nicht nur Geldleistungen sein, verdient möglicherweise nur z. B. der große europäische Speisenversorger mit Sitz im Ausland daran. Und der Multiplikatoreffekt, der eigentlich erzielt werden soll, verpufft, weil keine lokale Nachfrage geschaffen wird.

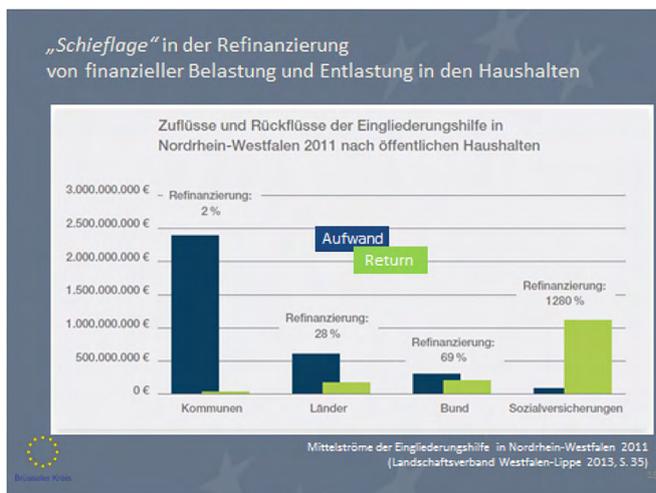


Abbildung 5: „Schieflage“ in der Refinanzierung von finanzieller Belastung und Entlastung in den Haushalten.

Ein Gutachten aus 2013, das der LWL in Auftrag gegeben hat, zeigt für die Eingliederungshilfe außerdem eine gewisse Schieflage des Rückflusses der eingesetzten Mittel. Der Großteil der Gelder, die von der kommunalen Seite zum Bezahlen der sozialen Dienstleistungen eingesetzt werden, fließen über die Steuer- und Sozialversicherungsabgaben nicht direkt in die kommunalen Haushalte, in die Städte, zurück, sondern an den Bund und an die Sozialversicherungsträger. Es ist von einem gewissen Umverteilungsmechanismus zu sprechen. Der Bund profitiert insbesondere davon, dass die Kommunen die sozialen Dienstleistungen verausgaben. Umso erstaunlicher, dass es so lange gedauert hat, sich über die Budgetentlastung der kommunalen Haushalte über das Bundesteilhabegeld bzw. das Teilhabegesetz einig zu werden.

Messung des Outcome: Qualität des Lebens.

Der Auftrag des Sozialwerks St. Georg lautet Eingliederung und Eingliederungshilfe. Wie ist ein Unternehmen, wie beispielsweise das Sozialwerk zu steuern, wenn es darum geht, diese Ziele zu maximieren? Welche Kennzahlen sind hier die relevanten, um beispielsweise Fragestellungen der individuellen Wohlfahrt zu beantworten? Und wie bestimmt sich das Verhältnis insbesondere von Input und Outcome, und in welcher Kombination von Personal und Sacheinsatz wird möglicherweise ein Maximum oder eben auch nicht erreicht? Darum geht es bei der internen Steuerung einer sozialen Dienstleistung.

Das Sozialwerk St. Georg hat dazu ein Instrument im Einsatz, das im internationalen Kontext relativ standardisiert ist: der Ansatz der „Qualität des Lebens“.¹ Dieser Ansatz wird in acht Domänen über eine standardisierte „Personal Outcome Scale“ (POS) erfasst. Es geht um die Bereiche persönliche Entwicklung, Selbstbestimmung, soziale Beziehungen, soziale Inklusion, Recht, emotionales, physisches und materielles Wohlbefinden. Diese acht Domänen werden in jeweils sechs Fragen mit einer Frageausprägung von 1-3 erfasst.

Mit einer Befragung der Menschen über den POS Fragebogen leitet das Sozialwerk St. Georg ab, wo möglicherweise Steuerungsschwerpunkte seien sollten. Die Befragung erfolgt regelmäßig seit vier Jahren, es wurden bisher 1.340 vollständige Klienteninterviews geführt. Erreichbar ist auf der POS Skala ein Score von 48 bis 144 Punkte. Die Ergebnisse entsprechen ungefähr der einer normalen Verteilung. Der Mittelwert in dieser Befragung sind 110 Punkte. Bemerkenswerterweise sind die meisten Menschen in der Lage diese Befragung tatsächlich durchzuführen, obwohl das Sozialwerk relativ schwer behinderte Menschen betreut. In der Bewertung der POS Domänen steht die Selbstbestimmung auf Platz eins und erreicht den höchsten Mittelwert mit 16 von 18 Punkten, währenddessen andere Themen, beispielsweise materielles Wohlergehen deutlich niedriger bewertet werden.

Im ambulant betreuten Wohnen ist mit 114 Punkten, im Vergleich zu den Punkten im stationären Bereich die Gesamtpunktbewertung in der Qualität des Lebens höher.

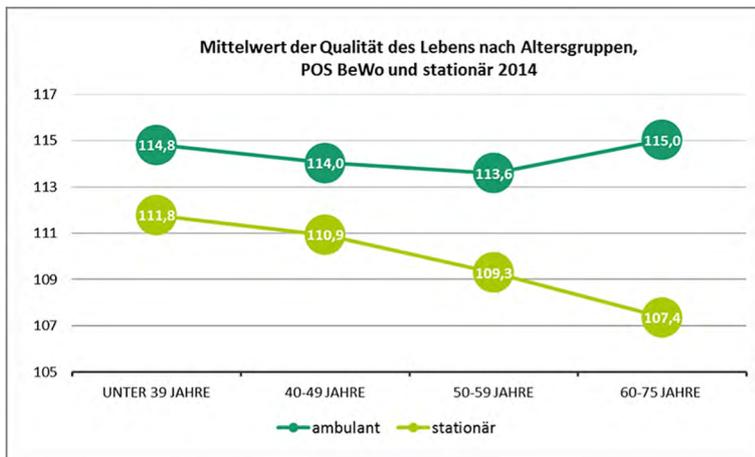


Abbildung 6: Unterschiede zwischen POS ambulant und POS stationär 2014.

¹ Sozialwerk St. Georg e.V. POS. Personal Outcome Scale. 2011

Bei den Frauen ist die Differenz zwischen ambulant und stationär größer (+5,1) als bei den Männern (+3,74). Die Mittelwertunterschiede zwischen ambulanten und stationären Klientinnen und Klienten nehmen mit steigendem Alter zu. Während der POS-Wert im ambulant betreuten Wohnen auf höherem Niveau relativ konstant bleibt, sinkt im stationär betreuten Wohnen die Qualität, die gefühlte Qualität des Lebens, die selbsteingeschätzte Qualität des Lebens deutlich. Es zeigt sich insgesamt eine Differenz der Lebensqualität von Menschen mit Assistenzbedarf und Menschen ohne Assistenzbedarf in einer Größenordnung von 20 Punkten.

Dies nimmt das Sozialwerk St. Georg zum Anlass der Steuerung. Beispielsweise wird ein besonderer Fokus auf das Ambulante gesetzt. Es ist nicht nur möglicherweise billiger, es ist vielmehr nachweislich qualitativ wertiger, einen entsprechenden Output an dieser Stelle zu generieren. Auf Basis dieser Befragung konnte die Qualität und die Wertschöpfung dieser Leistung gemessen und auf der anderen Seite eine Wirkungsanalyse durchgeführt werden.

Die große Frage ist nun der Zusammenhang zwischen dem eingesetzten Euro in Bezug auf die individuelle Wohlfahrt. Es kommt darauf an, wofür Mittel eingesetzt werden, entweder speziell für die Verbesserung des materiellen Wohlbefindens oder möglicherweise der sozialen Inklusion oder möglicherweise des Ausbaus der individuellen Rechte. Es müssen Prioritäten gesetzt werden, um als sozialer Dienstleister eine Wirkungsmaximierung erzielen zu können. Der Ansatz der „Qualität des Lebens“ und der standardisierten statistischen Messung kann wesentliche Fragen im Bezug auf das Thema Wirkung und Wertschöpfungsmessung beantworten. Allerdings kann das Messinstrument nur dann für die Wirkungsmessung verwendet werden, wenn die Einflussfaktoren durch den sozialen Dienstleister, wie das Sozialwerk, beeinflussbar sind. Einen signifikanten eigenständigen Einfluss auf die Lebensqualität - gemessen über den POS-Wert - haben folgende nicht beeinflussbare Merkmale:

- Alter: Je älter, desto geringere POS-Werte,
- Geschlecht: Frauen haben geringere POS-Werte als Männer,
- Unterbringungsdauer in Einrichtung: Je länger, desto geringere POS-Werte,
- Wohnform: Höhere POS-Werte bei Ambulant Betreutem Wohnen als im stationären Wohnen,
- Klienten Gruppe: Bei psychischer Behinderung geringere POS-Werte als bei geistiger Behinderung,
- Geschäftsbereich Höhere POS-Werte bei Westfalen-Nord als im Ruhrgebiet.

Diese Merkmale können über 22 % der Streuung der POS-Werte erklären, d. h., sie sind nicht vom Sozialwerk St. Georg beeinflussbar. Keinen signifikanten Einfluss haben der Familienstand und eine Behinderung (Suchterkrankung, Autismus).

Das Wirkungsorientierte Controlling soll zeigen, ob mit der vorhandenen Entgeltsumme der erwartete Wert der Lebensqualität in einer Einrichtung erreicht wird. Es gibt Einrichtungen, die sehr nah an dem erwarteten POS-Wert, aber auch einige Einrichtungen, die weit weg vom erwarteten POS-Wert liegen. Abweichungen von mehr als +/-3 Punkte wurden bei elf von 25 Einrichtungen gemessen.

Ausblick

Wir sind gerade dabei, die ersten Schritte zu gehen, nämlich auf Grund dieser statistischen Methode tatsächlich einen Soll-Ist Vergleich zu produzieren. Wir können aufgrund des Alters, Geschlechts etc. des Klientels einer Einrichtung, eine statistische Prognose darstellen und schätzen, welcher Wert der Lebensqualität auf der POS-Skala zu erwarten ist. So werden wir in absehbarer Zeit in unseren Planungen Vorgaben für die Steuerungswirkung machen können und den Erfolg unserer Dienstleistung an dem tatsächlichen Ergebnis der Bewertung der Einschätzung der Menschen mit Assistenzbedarf direkt messen können.

Die Koordinierungsstelle für kommunale Prävention der Stadt Gelsenkirchen.

Dagmar Eckart und Silvia Bader

Stadt Gelsenkirchen, Referat Verwaltungskoordination, Koordinierungsstelle
Kommunale Prävention

Einleitung

Sozialplanung in Gelsenkirchen ist in die kommunale Prävention eingebettet. Dazu gehört das Monitoring der Stadt Gelsenkirchen. Es wurde dazu geschaffen, um eine Problemanalyse leisten zu können. Diese ist noch keine Wirkungsdarstellung, aber wichtig, um auch auf diesem Weg weiterzukommen. Das Monitoring ist Basis der sozialräumlichen Strategieentwicklung und der Zielformulierung in den Sozialräumen. Als Anlass für eine stärkere wirkungsorientierte Steuerung diente auch der Rahmen des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen!“ (KeKiz). Strategische Ziele in der Optimierung der Präventionskette sind die frühe Sicherung des Kinderschutzes, der Kindergesundheit und die Entkoppelung des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft. Eltern sollen als unverzichtbare Partner einbezogen werden.

Eine zielgenaue, bedarfsgerechte, effektive Steuerung knapper Ressourcen soll durch die Bestandserhebung aller präventiven Angebote und Netzwerke, eine Leitfragen gestützte Befragung der handelnden Akteure zu konkreten Handlungsbedarfen, ein Sozialmonitoring und eine sozialräumliche Risikoidentifizierung und Priorisierung erreicht werden.

Der Gelsenkirchener Indikatorenkatalog.

Bereits vor dem Projektstart von KeKiz wurde eine ressortübergreifende Zusammenarbeit initiiert, um alle Planenden an einem Tisch zu versammeln. Beteiligt am AK Sozialraum/ Sozialmonitoring in Gelsenkirchen sind derzeit folgende Bereiche innerhalb der Stadtverwaltung:

- Statistikstelle,
- Bildungsplanung,
- Jugendhilfeplanung,
- Seniorenbeauftragter,
- Pflegekoordination,
- Psychatriekoordination / Referat Gesundheit,
- IAG / Jobcenter,
- Stadtplanung / Stadterneuerung,
- Wohnungsmarktbeobachtung,
- Verkehrsplanung,
- Umweltplanung.

Die hierfür notwendige Zusammenarbeit bedeutet Verwaltungs koordinierung und Vernetzung aller Planenden. Der Prozess wird von der Koordinierungsstelle gesteuert. Der erste Schritt war die Entwicklung eines Indikatorenkatalogs, der grundsätzlich sozial-räumlich orientiert ist. In Gelsenkirchen leben 260.000 Einwohner in 40 REGE-Bezirken und 18 Stadtteilen, für die jeweils Daten gesammelt und ausgewertet werden. Der Indikatorenkatalog beschreibt die Bereiche Bevölkerung, Arbeit und Soziales, Gesundheit, Erziehung und Bildung sowie Umwelt und Wohnen und wird, je nach Indikator, in aller Regel jährlich fortgeschrieben.

Insgesamt sind knapp 70 Indikatoren enthalten. Der Zugang zu den einzelnen Indikatoren erfolgt über eine Frage, zum Beispiel, wie gesund die Kinder sind. Dafür werden Daten der Schuleingangsuntersuchung mit der Übergewichtsquote von Vorschulkindern und mit dem Zahnstatus der Fünfjährigen vom zahnmedizinischen Dienst verwendet. Zu jedem Indikator wurde eine erklärende Aussage formuliert, z.B. dass die Übergewichtsquote einen Hinweis auf Ernährung, Bewegung und Gesundheit von Kindern gibt, so dass Interpretationsschwierigkeiten oder Fehlschlüsse vermieden werden. Daraus resultiert ein umfassender Indikatorenkatalog, mit dem sowohl Planer als auch Sozialraumakteure gut arbeiten können. Ein weiteres Ziel ist es jedoch, ein Instrument zu erstellen, in dem zusammenfassend der Sozialraum dargestellt werden kann: Brennt es da oder ist die Welt noch relativ in Ordnung?

Handlungsfeld Partizipation von Kindern.

Vor dem Hintergrund von KeKiz stellt sich die Frage, wo und in welchen Entwicklungsbereichen Kinder in Gelsenkirchen zurück zu bleiben drohen und welche Dimensionen dafür relevant sind. Die wirtschaftliche Situation spielt eine ganz erhebliche Rolle für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern, aber auch Integrationsbedarfe und deren Dynamik.

Dies betrifft u.a. die Frage, wie hoch die Zuwanderung (z.B. aus Rumänien und Bulgarien) im vergangenen Jahr war. Es gibt außerdem die Dimensionen Gesundheitsbedingung, Bildungsbeteiligung sowie Umweltbedingung und Wohnen, die aus dem Baukastensystem Indikatorenkatalog zusammengestellt wurden.

Die Indikatoren wurden in einem standardisierten Verfahren zu themenspezifischen Teilindizes zusammengefasst, so dass die Indikatoren noch untereinander vergleichbar sind. Am Ende entstand ein übersichtlicher Gesamtindex „Partizipation von Kindern“. Dieser Index zeigt auf den ersten Blick die Gesamtsituation in einem Sozialraum. Gleichzeitig gibt es aber auch die Möglichkeit, mit den weiteren Dimensionen dezidiert zu prüfen, was die eigentlichen Probleme des Stadtteils sind, oder auch, wo es gut läuft.

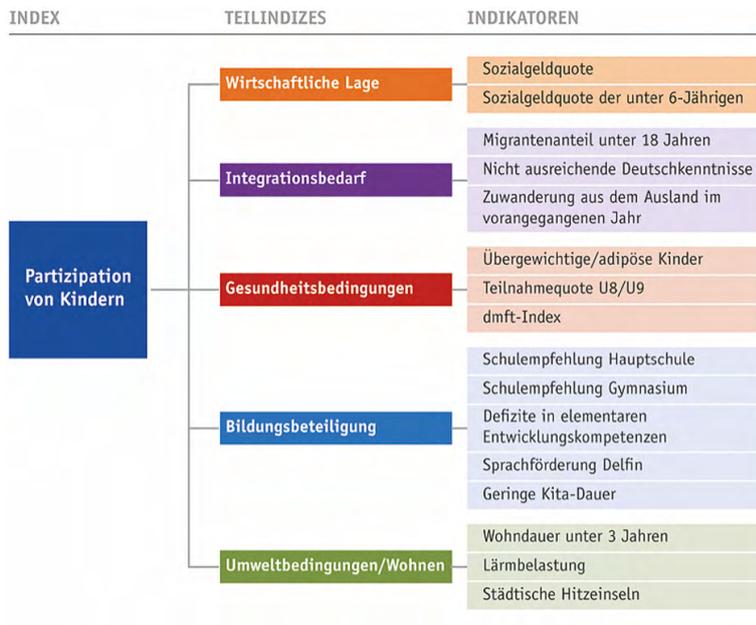


Abbildung 7: Index Partizipation von Kindern Stadt Gelsenkirchen.

Die Indizes werden in einem Ampelsystem kartografisch dargestellt. Auf Ebene des Gesamtpartizipationsindex weichen die Teilhabechancen von Kindern in Schalke-Nord und Altstadt / Neustadt besonders deutlich negativ vom Gelsenkirchener Mittelwert ab. Gelb gekennzeichnet wurden Stadtteile mit durchschnittlichen Teilhabechancen und grün hierfür den innerstädtischen Vergleich guten Teilhabechancen. Der Bezug ist immer der Durchschnitt der Stadt Gelsenkirchen.

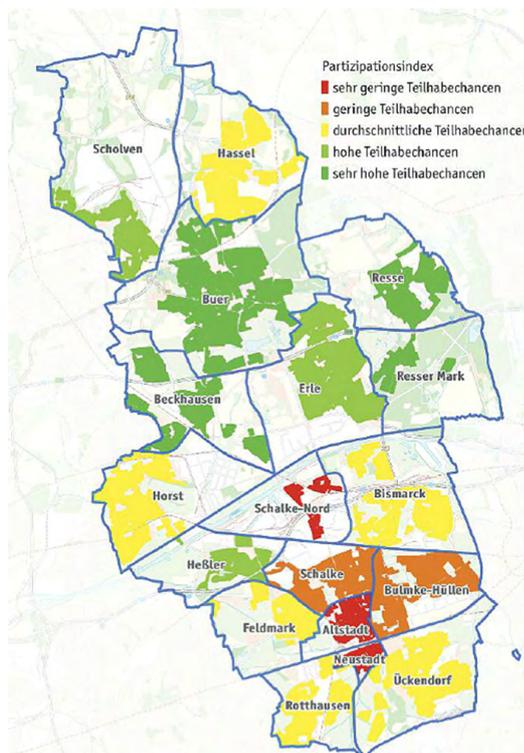


Abbildung 8: Karte Partizipation von Kindern Stadt Gelsenkirchen.

Auch in Stadtteilen, die insgesamt durchschnittliche Teilhabechancen aufweisen, liegen zum Beispiel die Teilhabechancen in den Dimensionen Bildungsbeteiligung und Gesundheitsbedingungen unter dem städtischen Durchschnitt, wie z.B. in Hassel. Um Handlungsbedarf zu erkennen und zu quantifizieren, lohnt es sich also genauer hinzusehen. Dies gilt auch für die quantitative Dimension. Im Stadtteil Schalke wohnen z.B. in einem bestimmten Straßenblock besonders viele Kinder. Auf Ebene der Stadt wird in Relation zur Ausprägung der Indikatoren und Indizes deswegen auch die Gesamtanzahl der Kinder angezeigt.

Der Index eines Sozialraums kann auch als mehrdimensionale Grafik angezeigt werden, die den Vergleich mit der Gesamtstadt in allen Dimensionen anzeigt.

Die Bildungschancen liegen beispielsweise in Schalke in etwa im städtischen Durchschnitt. Dort ist in den letzten Jahren sehr viel im Bereich Bildung unternommen worden, da es sich um einen geförderten Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf handelt. So gibt es in diesem Gebiet beispielsweise einen Bildungsverbund. Dem gegenüber gibt es noch zahlreiche Hitzeinseln, Flächen, die stark versiegelt sind und nachts nicht gut abkühlen. Vor dem Hintergrund der Umweltgerechtigkeit, ist auch dies ein sehr wichtiger Indikator.

Die Ebene der Institutionen.

Neben dem Sozialraum sind auch die Institutionen wichtige Handlungsebenen. Zwischen den Institutionen gibt es sehr große Unterschiede. So kann, wie Beispiele aus der Stadt Mülheim zeigen, z.B. die katholische Kita in einem belasteten Stadtteil trotzdem von Kindern besucht werden, die aus Familien in guten Lebenslagen kommen. Für die Schulen wurde deswegen aus Daten der Schuleingangsuntersuchung ein eigener Index entwickelt, der schwierige Ausgangsbedingungen in elementaren Kompetenzen darstellt, z.B. Körperkoordination, Aufmerksamkeit, Visuomotorik. Schulen, die relativ häufiger von Kindern besucht werden, die schon mit schwierigen Ausgangsbedingungen in der ersten Klasse gestartet sind, haben in der Regel auch niedrigere Quoten der Gymnasialempfehlung, aber man sieht auch erfreuliche Ausnahmen. Es gibt Schulen mit anteilig vielen Kindern, die mit schwierigen Ausgangsvoraussetzungen starten und trotzdem eine sehr hohe Übergangsquote auf das Gymnasium erreichen. Das kann ganz viele verschiedene Ursachen haben. Es lohnt sich an diesen Schulen genau nachzuprüfen, was diese Schule von anderen Schulen unterscheidet.

Das Sozialmonitoring kann natürlich nur ganz entfernt Wirkung messen, es kann aber auf solche Besonderheiten und problematische Entwicklungen hinweisen. Es ist auf jeden Fall eine Informationsgrundlage, die für Planung und Steuerung wichtig ist. Es bietet eine Informationsgrundlage gesamtstädtischer strategischer Planung und Politik, dient der Systematisierung und Objektivierung und als Frühwarnsystem. Es kann zur Unterstützung für den effektiven Einsatz bestehender Ressourcen und als Grundlage für die Identifikation geeigneter Settings, Maßnahmen und einzubeziehender Akteure genutzt werden. Nicht zuletzt dient es als Grundlage der Fortschreibung von Handlungskonzepten und des Berichtswesens.

Sozialräumliche Strategieentwicklung.

Für Fachverwaltungen sind die Zahlen Grundlagen dafür, wie Mittel und Ressourcen besser gesteuert werden können. Die Politik kann mit raumbezogenen Daten sensibilisiert werden, um nicht „die Gießkanne zu nehmen“, sondern ihr Handeln auf bestimmte Stadtteile und Handlungsfelder zu konzentrieren. Sozialräumliche Strategieentwicklung braucht ein integriertes Gesamtkonzept und Akteure, die für die Lebensbedingungen von Kindern zuständig sind, und dies betrifft viele ressortübergreifende Bereiche, die daran mitarbeiten müssen. Akteure auf der Arbeitsebene aber auch Entscheidungsträger, die über Mittel und Ressourcen verfügen.

Zur Interpretation der Datenanalyse müssen die Details quasi mit der Lupe betrachtet werden. Die Akteure vor Ort blicken auf die Daten und gleichen sie mit den Praxiserfahrungen ab. Wenn eine Institution gute Bildungserfolge hat, gibt es meist eine gute Erklärung dafür. Es muss in der Konsequenz darum gehen, mit den Akteuren vor Ort Ziele zu vereinbaren, die auch messbar sind. In einem solchen sozialräumlichen Strategieworkshop waren um „Kein Kind zurückzulassen“ in Schalke 48 Menschen der unterschiedlichsten Organisationen vertreten, die zu einzelnen Handlungsfeldern der Arbeit getagt haben. Mit Kommunalverwaltung, freien Trägern und Elternvertretern zusammen wurden Handlungsmöglichkeiten entwickelt.

Ein konsensuales strategisches Ziel ist die Erhöhung der Bildungschancen und Entkoppelung von der sozialen Herkunft. Alle Bildungseinrichtungen im Sozialraum sollen – entlang der Bildungsbiografie der Kinder - ein gemeinsames Bildungsverständnis haben. Der Übergang von der Kita in die Grundschule und die weiterführende Schule soll möglichst einheitlich und kindzentriert geregelt werden.

Optimierung der Präventionskette in Schalke.

Die Gelsenkirchener Präventionskette fängt bei den Familienhebammen an, also während der Schwangerschaft, und endet beim Übergang Schule / Beruf. Diese Präventionskette existiert in allen Sozialräumen, aber offensichtlich erreichen die Maßnahmen nicht alle Kinder gleich gut. In Schalke wurde das Monitoring als Grundlage genommen, um mit den Akteuren vor Ort unterschiedliche strukturelle und angebotsbezogene Maßnahmen zu entwickeln. Einige Maßnahmen sind strukturell angelegt. So z.B im Bildungsverbund Schalke, wo im Rahmen von Stadtentwicklung mittlerweile 42 Bildungseinrichtungen engagiert sind. Was gut wirkt und Eltern erreicht, wie Studien zeigen, sind die Familienzentren in Kitas. Die Frage ist, warum diese in der Grundschule nicht fortgeführt werden. Deshalb wurde die Idee pilothaft weiter entwickelt und ein Familienzentrum in einer Schalker Grundschule eingerichtet. Das Familienzentrum soll die Eltern aktiv miteinbeziehen und ihnen mehr partizipativen Raum in der Schule geben. Außerdem wurde im Bildungsverbund ein standardisiertes Übergangsportfolio von der Kita in die Grundschule entwickelt.

Darüber hinaus wurden die pädagogischen Angebote für Kinder und Eltern sozialräumlich erweitert. Integrierte Handlungskonzepte der Stadtentwicklung sollten auch die Präventionskette in anderen Stadtteilen einbeziehen. Es gab in Gelsenkirchen bereits eine Menge non-formeller Bildungsangebote, die Bildungsaktionen unterstützt haben, z.B. Angebote des Musiktheaters im Revier. Die meisten Kinder aus Schalke werden das Bueraner Museum voraussichtlich nicht so schnell besuchen, also muss das Museum nach Schalke kommen. Aus dieser Idee hat sich das „Museum aus dem Koffer“ entwickelt.

Damit sich die Übergangsempfehlung verbessern, hat die Stadt Gelsenkirchen in allen drei Grundschulen, die in diesem Stadtteil sind, eine Potentialförderung eingerichtet. Die Zahngesundheit von Kindern ist ebenfalls wichtig und kumuliert deutlich mit benachteiligten Lebenslagen. In der Zahngesundheitswoche werden regelmäßig gezielt Kinder aus besonders benachteiligten Stadtteilen angesprochen. Außerdem wurden sportliche Angebote entwickelt, die die Teilhabechancen von Kindern erweitern, so dass z.B. in den Ferien Kindern der 4. Klasse die Möglichkeit eröffnet wird, Schwimmen oder Fahrrad fahren zu lernen. In den drei Grundschulen wurden wöchentliche interkulturelle Elterncafés „Brücke“ installiert, sie werden von Eltern für Eltern angeboten. Daneben gibt es auch Vätergruppen und Vater-Sohn-Angebote.

Die Indikation für diese Maßnahmen sind in der Regel indikatorengestützt. Von der Schuleingangsuntersuchung bis zum tatsächlichen Schulbeginn vergeht viel Zeit. Diese Zeit zu nutzen, um mit den Kindern zu arbeiten und ihnen Kompetenzen mitzugeben, damit sie einen besseren Schulstart haben, ist Ziel des Projekts „Mia und Max kommen zur Schule“, das der Sozialdienst Schule anbietet.

Steuerung und Wirkungsorientierung auf Maßnahmenebene am Beispiel: Früherkennung in Kindertageseinrichtungen - F.i.T.

Wir haben gerade den ganzen Sozialplanungsprozess von der Problemanalyse bis hin zu den Maßnahmen durchgespielt und sind jetzt bei der einzelnen Maßnahme angekommen, wissen aber nicht, ob diese Maßnahme wirkt. Das Vorgehen bei der Wirkungsmessung soll am Beispiel der Früherkennung in Kindertageseinrichtungen - F.i.T. gezeigt werden.

Eine Ärztin, die bei der Gelsenkirchener Kindertagesbetreuung angestellt ist, untersucht in 15 ausgewählten Einrichtungen alle Kinder, die neu in den Kindergarten kommen. Für diese eher kostenintensive Präventionsmaßnahme wurde eine interdisziplinäre Projektgruppe gebildet, die versucht, die Wirkungen zu bewerten. Die Kitas wurden indikatorengestützt ausgewählt. Anhand der Wirkungstreppe wurden genaue Ziele formuliert. Zum einen Outputziele, also was die Maßnahme genau ‚produziert‘. Ein festgelegtes Ziel auf der Outputebene ist es beispielsweise, dass alle Kinder aus den F.i.T.-Einrichtungen auch tatsächlich untersucht werden. Als Zielwert geben wir an, mindestens 90% der Kinder erreichen zu wollen. Diese Outputebene wird ganz oft als Wirkungsindikator benannt, aber tatsächlich entsteht Wirkung erst bei messbaren Veränderungen bei der Zielgruppe. Wirkung bedeutet hier, dass sich Fähigkeiten, Verhalten und Lebenslage der Zielgruppe ändern. Weitergehende Impactziele, also gesellschaftliche Veränderungen, wurden aufgrund der komplexen und auf Maßnahmenebene kaum zu beeinflussenden Zusammenhänge erstmal ausgeklammert.

Auf der Wirkungsebene sollen Auffälligkeiten in schulrelevanten Bereichen, gemessen an der Schuleingangsuntersuchung, zurückgehen. Ziel ist es, dass Kinder einer hohen Risikogruppe anteilig in gleichem Ausmaß auffällig sind, wie Kinder einer niedrigen Risikogruppe. Den Impfschutz zu verbessern ist ein weiteres Ziel.

Wo stehen wir – Zusammenfassung.

Das Monitoring wurde in Gelsenkirchen als Grundlage für Steuerung, zur Objektivierung und Systematisierung eingerichtet. Die darüber ermöglichte integrierte Planung und Zusammenarbeit ist probat, vor allem auch für sozialräumliche Handlungskonzepte. Die Wirkungsorientierung auf der Maßnahmenebene zur Steuerungsoptimierung ist ein weiteres Ziel. Hier bleibt noch vieles zu tun. Wirkungsziele können nicht top-down festgelegt werden, die Leute vor Ort müssen einbezogen werden. Es gibt viel Gutes, das im Elfenbeinturm von Wissenschaft erarbeitet wird, aber der Kontakt zu Praktikern vor Ort sollte dabei immer gesucht werden.

Eine weitere Herausforderung für Gelsenkirchen, aber auch für viele andere Kommunen, ist das Thema Zuwanderung. Die Präventionskette muss natürlich für alle Kinder gedacht werden. Von 5.900 Zugewanderten aus Rumänien und Bulgarien sind 40% Kinder und Jugendliche. Diese Kinder und Jugendlichen müssen wir integrieren und das ist eine erhebliche Herausforderung. Wir möchten keine Einzelprojekte mehr, sondern verlässliche Regelstrukturen und bedarfsgerechte flexible Lösungen.

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Zielsystem WOH nach KGSt	9
Abbildung 2: Beispiel Hilfen zur Erziehung Haushaltplan 2015 Stadt Bochum	11
Abbildung 3: Soziale Dienstleistungen im Kontext von Wertschöpfung und Wirkungsorientierung	14
Abbildung 4: Schaubild SROI	15
Abbildung 5: „Schieflage“ in der Refinanzierung von finanzieller Belastung und Entlastung in den Haushalten	17
Abbildung 6: Unterschiede zwischen POS ambulant und POS stationär 2014	18
Abbildung 7: Index Partizipation von Kindern Stadt Gelsenkirchen	23
Abbildung 8: Karte Partizipation von Kindern Stadt Gelsenkirchen	23

Herausgeber

Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf
Fax 0211 855-3211
info@mais.nrw.de

Diese Publikation kann bestellt oder
heruntergeladen werden unter:

www.mais.nrw

Gestaltung

Stella Chitzos, Erkrath

Titel

Shutterstock.com/Spectral-Design

Druck

Hausdruck

© MAIS, März 2016

Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Fürstenwall 25, 40219 Düsseldorf
Fax 0211 855-3211
info@mais.nrw.de

www.mais.nrw