Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“

Abschlussbericht

Dezember 2018

Jörg Fischer, Katrin Bauer, Stefanie Hammer, Christian Kraft
Impressum

Bearbeitung

Prof. Dr. Jörg Fischer (Projektleitung)
Katrin Bauer
Dr. Stefanie Hammer
Christian Kraft

Prof. Dr. Jörg Fischer
Institut für kommunale Planung und Entwicklung
Anger 10
99084 Erfurt

E-Mail: joerg.fischer@ikpe-erfurt.de
Tel.: 0361 6700-539
Fax: 0361 6700-533
http://www.ikpe-erfurt.de

© 2018 – Institut für kommunale Planung und Entwicklung (IKPE)
Alle Rechte vorbehalten.
Inhalt

1. Einleitung ......................................................................................................................... 1
   1.1 Indikatoren für eine erfolgreiche Umsetzung des LSZ ............................................... 2
      1.1.1 Erfahrungen mit integrierter Sozialplanung ....................................................... 2
      1.1.2 Planerstelle ....................................................................................................... 2
      1.1.3 Politischer Wille ............................................................................................... 3
      1.1.4 Externe und ministerielle Prozessbegleitung ..................................................... 3

2. Fachliche Beratung der Modellkommunen .................................................................... 4
   2.1 Kyffhäuserkreis ....................................................................................................... 4
      2.1.1 Ausgangssituation ............................................................................................ 4
      2.1.2 Auftragserteilung ............................................................................................ 4
      2.1.3 Bestandsaufnahme .......................................................................................... 4
      2.1.4 Leitbild- und Zielentwicklung, Maßnahmeplanung ........................................... 5
      2.1.5 Maßnahmenumsetzung ................................................................................... 8
      2.1.6 Controlling und Evaluation ........................................................................... 9
   2.2 Altenburger Land ..................................................................................................... 10
      2.2.1 Ausgangssituation ......................................................................................... 10
      2.2.2 Angebotsanalyse ............................................................................................ 11
      2.2.3 Bedarfsanalyse .............................................................................................. 11
      2.2.4 Strukturaufbau - Von der Idee zur Umsetzung ca. 10 Monate ............................ 12

3. Fazit ............................................................................................................................... 14

Anlagen

Zeitstrahl Modellkommune Altenburger Land
Zeitstrahl Modellkommune Kyffhäuserkreis
1. Einleitung

Mit dem Landesprogramm „Solidarisches Zusammenleben der Generationen“ (LSZ) erfährt die Thüringer Familienpolitik einen tiefgreifenden Wandel mit dem Ziel die Sozial- und Bildungsinfrastruktur für Familien auf kommunaler Ebene nachhaltig und bedarfsgerecht zu entwickeln. Dabei stellen eine integrierte kommunale Sozialplanung mit Auswirkungen auf Steuerungs- und Vernetzungsstrukturen, die Orientierung an den unterschiedlichen Lebenswelten von Familien und die Beteiligung von Familien sowie freien Trägern zentrale Qualitätskriterien dar, an denen sich die Kommunen zukünftig orientieren werden.


Die vorliegende Dokumentation des Vorgehens der Modellkommunen strukturiert sich anhand des Planungskreislaufes für integrierte, kommunale Planung und wird zusätzlich durch einen Zeitstrahl veranschaulicht. So zeigen sich:

1. die Schritte, Diskussionsprozesse und Hürden, die in den vergangenen Monaten überwunden wurden,
2. die Ziele, die sich die Kommunen gesetzt haben sowie zukünftige Herausforderungen
3. die Aneignung des Landesprogramms durch die Kommunen und die Überführung dessen in ihre kommunalen Verwaltungsstrukturen.

Diese Form der Dokumentation soll erstmals dabei helfen aus den Erfahrungen der Modellkommunen für die zukünftige Begleitung aller Kommunen in Thüringen lernen zu können. Die Dokumentation soll zweitens die Erwartungen an die Umsetzung des Landesprogramms, von Seiten des zuständigen Ministeriums, aber auch von Seiten der Landkreise und kreisfreien Städte selbst, entsprechend kontextualisieren. Nicht jedem Landkreis wird es möglich sein auf Stufe 3 einzustiegen bzw. innerhalb von 2-3 Monaten einen integrierten Plan zu erarbeiten und so in Stufe 3 aufzusteigen. Vielmehr lassen sich anhand der Erfahrungen aus dem Beratungsprozess der Modellkommunen vier zentrale

---

*Landesprogramm Solidarisches Zusammenleben der Generations, Landesprogramm Familie und LSZ werden im Folgenden synonym verwendet.*
Indikatoren herausstellen, die erfolgreiche Umsetzung des Landesprogramms in den jeweiligen Kommunen und den dafür benötigten Zeitraum wesentlich beeinflussen: (1) bestehende Erfahrungen mit integrierter Sozialplanung; (2) die Planerstelle; (3) der politische Wille und (4) die Prozessbegleitung. Mit Erfolg ist hierbei das Erreichen der im Gesetz zur Familienförderung genannten Ziele gemeint, also demnach die Entwicklung und bedarfsgerechte Gestaltung einer nachhaltigen Sozialinfrastruktur für Familien unter besonderer Berücksichtigung der demografischen Entwicklung sowie der regionalen Unterschiede in den Landkreisen und kreisfreien Städten und die Stärkung der Entwicklungsn- und Steuerungskompetenz der Kommunen.

1.1 Indikatoren für eine erfolgreiche Umsetzung des LSZ

1.1.1 Erfahrungen mit integrierter Sozialplanung


1.1.2 Planerstelle

Zivilgesellschaft, bereits vernetzt? Gibt es weitere Planer/-innen, mit denen eine Zusammenarbeit und ein Erfahrungsaustausch möglich ist?

1.1.3 Politischer Wille

Die Aufgaben der Sozialplanung sind umfangreich. Um dieser Aufgabenvielfalt gerecht werden zu können, bedarf es nicht nur eines hohen Maßes an persönlicher und fachlicher Kompetenzen, sondern auch des Rückhalts durch die politische und verwaltungstechnische Leitungsebene. Sie schaffen durch ihre Entscheidungen die personellen und strukturellen Bedingungen für die Umsetzung des Landesprogrammes in ihrer Kommune.

1.1.4 Externe und ministerielle Prozessbegleitung


Diese vier Indikatoren stellen einen wichtigen Grundpfeiler für die Umsetzung des Landesprogramm in den Kommunen dar. Mittels dieser lässt sich zudem die Heterogenität der Thüringer Kommunen abbilden. Wie nachfolgend anhand der Dokumentation zu den Beratungsprozessen in den beiden Modellkommunen deutlich werden wird, sind die (strukturellen) Ausgangsbedingungen (Indikatoren 1-3) die Basis für die Implementierung oder Modifizierung sozialplanerischer Prozesse. Je nachdem, welche Vorerfahrungen eine Kommune diesbezüglich hat, auf welche Expertise sie zurückgreifen kann und auf welches (persönliche und politische) Engagement derartige Prozesse gestützt werden, gestaltet sich die Aneignung und Umsetzung eines solch komplexen Programms wie das des Landesprogramm Solidarisches Zusammenleben der Generationen.
2. Fachliche Beratung der Modellkommunen

2.1 Kyffhäuserkreis

2.1.1 Ausgangssituation


Im Folgen wird erläutert, wie die einzelnen Phasen zur Neuausrichtung der lokalen Familienpolitik ausgestaltet wurden und wie die Vor erfahrungen mit dem Planungsprozess des LSZ verknüpft wurden.

2.1.2 Auftragserteilung


2.1.3 Bestandsaufnahme

Die Bestandsaufnahme umfasst in der Regel eine Erhebung der Bedarfe und Lebenslagen (Bedarfsanalyse) und die Erhebung der bereits bestehenden Angebotsstrukturen für die Zielgruppe(n) sowie Einschätzungen zu deren Wirksamkeit. Beide Analysen erfolgten im Kyffhäuserkreis nach dem Schema der Lebensphasenorientierung, wie sie bereits durch die
Sozialplanung im Kontext der Armenursprüfung durchgeführt wurde. Das heißt, es wurden mit Bezug zum Landesprogramm Familie familienbildende Maßnahmen bei Kindern und Jugendlichen, bei Erwachsenen im erwerbsfähigem Alter und Senioren und Pflegebedürftigen betrachtet.

Welche Datenzugänge wurden genutzt?

Einerseits konnten Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen der Statistikämter gewonnen werden, z.B. zur Bevölkerungsentwicklung und zu Bevölkerungsprognosen, zur Alters- und Geschlechterstruktur, zu Bevölkerungsquotienten, zu Familienformen und einzelnen Soziallagen (z.B. Entwicklungen der Langzeitarbeitslosigkeit). Diese wurden bereits im Rahmen der Erarbeitung des ersten Familienberichts durch die Planungskoordinatorin für das Audit erhoben. Als problematisch stellte sich jedoch heraus, dass die Daten einerseits nicht kleinräumig (d.h. meist nur auf Ebene des Kreises, nicht aber auf Ebene der Gemeinden) vorhanden waren, so dass eine Sozialraumanalyse und ein daraus resultierender Vergleich kaum möglich waren. Zudem lagen wenig aktuelle Daten vor.

Andererseits konnten Informationen aus verschiedenen Studien, Daten und Übersichten aus den Fachbereichen genutzt werden, die bereits im Vorfeld vorlagen und für das Audit sowie die Bedarfserhebung in der Armutsschutzplanung genutzt wurden. Wichtige Beispiele hierfür sind Ergebnisse aus Befragungen von Familien und Senior/-innen des Kyffhäuserkreises im Rahmen des 2. Thüringer Familienberichts und 1. Seniorenberichts, Bürgermeister/-innenbefragungen zur Einschätzung der Familienfreundlichkeit u.v.w.

Welche Beteiligungsverfahren wurden zur Bestandsaufnahme genutzt?

Um die fehlenden kleinräumigen Daten zu sozialräumlichen Bedarfen zu erheben wurden bereits im Rahmen des Audits drei Regionalkonferenzen in Bad Frankenhausen (Planungsregion Mitte, 02.11.16), Wiehe (Planungsregion Ost, 11.04.17) und Niedertopfstedt (Planungsregion West, 04.05.17) durchgeführt. An diesen Beteiligungsverfahren nahmen über 100 Personen teil, darunter Bürger/-innen, Bürgermeister/-innen, freie Träger der Jugendhilfe und Pflege, ÖPNV-Anbieter, Mitarbeiter/-innen der Gemeinde- und Landkreisverwaltungen und Unternehmen. Aus den Rückmeldungen wurden später Ableitungen für Ziele und Maßnahmen in den Handlungsfeldern erarbeitet. Im Rahmen der Regionalkonferenzen wurde außerdem bereits erfragt, welche Gewichtung bestimmte Angebote für Familien/Senioren einnehmen.

2.1.4 Leitbild- und Zielentwicklung, Maßnahmeplanung

Aufbauend auf einer umfassenden Bestandsaufnahme von Bedarfslagen und Angeboten, wurden im nächsten Schritt des integrierten Planungsprozesses Leitbild und Leitziele
(Zielbildung) sowie Handlungs- und Maßnahmenziele für alle 6 Handlungsfelder (Maßnahmenplanung) erarbeitet. In diesem Schritt spielte die Beteiligungsorientierung eine herausragende Rolle, da im Ergebnis ein abgestimmtes und von vielen Akteuren legitimiertes Konzept vorliegen sollte.


Welche lokalen Steuerungsstrukturen spielten in der Bestandsaufnahme eine Rolle?

a) externe Steuerungsgruppe


Die externe Steuerungsgruppe wurde zu einem späteren Zeitpunkt in einen „Beirat zum Landesprogramm Familie“ überführt, mit dem Ziel die Fortschreibung des fachspezifischen

b) interne Steuerungsgruppe


Wie erfolgte die Koordinierung für das Landesprogramm Familie?

Wie bereits dargestellt wurde, hat nicht das Landesprogramm Familie den Auftakt für die Neuausrichtung der Familienpolitik gebildet, sondern die Teilnahme am Audit „Familiengerechter Landkreis“ sowie die Erarbeitung der ARM-Strategie. Das Landesprogramm Familie bot jedoch die Möglichkeit sämtliche Erkenntnisse aus den Datenanalysen und Beteiligungsverfahren sowie die Ressourcen der Steuerungsgruppen zielgerichtet zu bündeln, um eine abgestimmte Strategie zu erarbeiten. Zudem bot das Landesprogramm Familie eine zentrale finanzielle Quelle für die Vorhaben. Im Wesentlichen wurden die Aktivitäten des Landesprogramm daher zuvor durch die Planungskoordinatorinnen und die Auditbeauftragte koordiniert.

Erst zum 01.10.2018 konnte offiziell ein Planer für das Landesprogramm Familie eingestellt werden. Da der LSZ-Planer zuvor bereits als Jugendhilfeplaner und Ehrenamtskoordinator eng an der Entwicklung des Konzeptes beteiligt war, konnte er direkt in die Erarbeitung einsteigen und die vielen Erkenntnisse zu einem Konzept zusammenfügen. Seine
wesentliche Aufgabe war daher innerhalb kürzester Zeit den fachspezifischen Plan zu schreiben und den Finanzplan zu erarbeiten.

Beschlussphase

Eine wesentliche Grundlage für die Umsetzung eines abgestimmten fachpolitischen Strategiepapiers bildet die enge Verknüpfung zwischen Verwaltung und Politik, damit das Papier auch eine politische Legitimation erhält. Es erschien daher als notwendig Vertreter/-innen der Kommunalpolitik frühzeitig in die Vorhaben einzubinden. Zudem war dies auch notwendig, um den Auftrag für die Teilnahme am LSZ als Modellkommune zu erhalten.


2.1.5 Maßnahmenumsetzung

Das politisch legitimierte Konzept wurde samt Kooperationsvertrag pünktlich zum 15.12.2017 beim TMASGFF eingereicht, um die Fördersumme zu erhalten. Am 01.01.2018 startete offiziell die Modellphase des LSZ im Kyffhäuserkreis, obgleich die Bewilligung durch das TMASGFF erst später erfolgt.

Im vorangegangenen Zwischenbericht des IKPE wurde die Maßnahmenumsetzung im Detail beschrieben und soll daher hier nur kurz zusammengefasst werden: Zum einen wurde zur weiteren fachlichen Begleitung des Landesprogramm Familie das externe Steuerungsgremium in einen Beirat zum Landesprogramm Familie überführt, dessen Aufgabe es ist, auch künftig den Prozess zur Ausgestaltung der Familienförderung im Kyffhäuserkreis zu begleiten und im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten auf die kommunalpolitische Willensbildung einzuwirken. Eine Geschäftsordnung bildet die Grundlage für dessen Zusammensetzung, Aufgaben, Informationsrechte, Befugnisse sowie die Rahmenbedingungen der Sitzungen etc. Der Auftakt fand am 14.06.2018 statt. Zum
anderen mussten viele verwaltungstechnische Aufgaben geklärt werden, wie etwa das Antragswesen und die Mittelvergabe, die im Rahmen der neuen Förderaufgaben erfolgen soll. Hierzu wurde gemeinsam mit der Rechtsabteilung eine Richtlinie erarbeitet. Zudem wurden die Mittel für bereits bewilligte Maßnahmen weitergeleitet, die im Finanzplan des LSZ festgelegt waren.

2.1.6 Controlling und Evaluation

Das Controlling erfolgt einerseits über Qualitätskriterien, die im Zusammenhang mit der Förderung von Trägern als Indikatoren vorgegeben werden. Zudem muss das LRA Kyffhäuserkreis auch gegenüber dem TMASGFF Rechenschaft über die Verwendung der Mittel ablegen und jährlich den fortgeschriebenen fachspezifischen Plan zum LSZ einreichen.

Darüber hinaus sieht das Audit „Familiengerechter Landkreis“ wie bereits oben geschildert vor, dass das LRA einmal jährlich in einem Familienbericht Stellung zur Entwicklung der Situation im Landkreis (auf Grundlage von Bestandserhebungen) bezieht und umfangreich erläutert, welche Aktivitäten das LRA vorgenommen hat, um die Familiensituation zu verbessern. Erst wenn dieser Schritt erfolgt ist, erhält das LRA erneut das Zertifikat „Familiengerechter Landkreis“. Damit besitzt der Landkreis nun eine interne Möglichkeit zur Evaluation.
2.2 Altenburger Land

2.2.1 Ausgangssituation


Für die Begleitung des Landesprogramms vor Ort wurde im Oktober 2017 eine Sozialplanerin mit einem Stundenumfang von 0,8 VzÄ eingestellt, mit beruflichen Vorerfahrungen im Bereich der strategischen Sozialplanung in Thüringen. Gemeinsam mit einer Planungskoordinatorin für den Bereich der Armutsprävention (erste Jahreshälfte 2017) und einer Jugendhilfeplanerin bilden sie fortan das Team der neu gegründeten Stabstelle Sozialplanung.

Mit Beginn der Modellkommunenphase hatte das Altenburger Land bereits ein Auditierungsverfahren als „Familiengerechter Landkreis“ und die Stadt Altenburg als „Familiengerechte Kommune“ durchlaufen. Der Beschluss zur Auditierung und damit die politische Legitimation für die Teilnahme am Zertifizierungsprozess erfolgte im Oktober 2013 durch den Kreistag; die erarbeiteten Zielvereinbarungen wurden im März 2015 durch den Kreistag bestätigt. Darauf folgte die Umsetzung der vereinbarten Ziele und Maßnahmen entsprechend der personalen und finanziellen Ressourcen.


Mit Gründung der Stabstelle Sozialplanung wurde diese Steuerungsgruppe im Dezember 2017 um die Beteiligung der Stabstelle, der Wirtschaftsförderung und der Stabstelle der Hausleitung erweitert.

Zu diesem Zeitpunkt verfügte der Landkreis über verschiedene Fachplanungen, Konzepte, Gremien und Netzwerke, in denen zentrale Aspekte der Familienpolitik bearbeitet bzw.

2.2.2 Angebotsanalyse

Ab November 2017 führte die Sozialplanerin zeitgleich zu ihrer Einarbeitung eine Vielzahl von Gesprächen, um den Bestand familienpolitischer Maßnahmen im Landkreis erheben zu können. In Experteninterviews (Einzel- und Gruppeninterviews) sowohl innerhalb der Verwaltung als auch mit externen Akteuren (Träger der Wohlfahrtsverbände, Kreisliga, familienpolitische Bündnisse, Bürgermeister, Wirtschaft, Kultur, Sport, Kirchenkreis, Zivilgesellschaft, etc.) wurden Projekte und Maßnahmen zur Unterstützung von Familien erfasst. Ergänzend hierzu erfolgten Dokumentenanalysen und die Auswertung statischer Daten, letzteres im engen Austausch mit der Planungskoordination für die Armutsprävention.

2.2.3 Bedarfsanalyse


Die umfangreichen Beteiligungsformate im Rahmen der Bestands- und Bedarfserhebung führten zu dem Bestreben, die daraus resultierenden Erkenntnisse wieder in den Prozess einspeisen, reflektieren, vertiefen und erweitern zu können. Vor diesem Hintergrund fanden im ersten Quartal 2018 verschiedene Beteiligungs-Workshops statt, u.a. ein Arbeitstreffen mit Bürgermeister/-innen im Altenburger Land oder auch ein Strategie-Workshop zur


2.2.4 Strukturaufbau - Von der Idee zur Umsetzung ca. 10 Monate

3. Fazit

Die vorangegangene Dokumentation des Vorgehens der Modellkommunen im Landesprogramm Familie anhand des Planungskreislaufes dient der Orientierung im Gesamtprozess und der Einordnung wesentlicher Entscheidungen in den selben: An welchem Prozessschritt sind welche Entscheidungen notwendig? Wie lange brauchten die Kommunen für die einzelnen Etappen im Planungskreislauf? Und wo stehen die Kommunen nach einem Jahr LSZ?


Übertragen auf die anderen Thüringer Kommunen, die sich 2019 auf den Weg machen, das LSZ vor Ort in verwaltungs-, beteiligungsorientierte und politische Strukturen zu überführen, lässt sich folgendes schlussfolgern:


3. Unterschiedliche Wege begleiten: Wie Eingangs beschrieben wird, gilt es zu vermeiden, dass das Landesprogramm als Wettbewerb zwischen Kommunen gelebt
wird. Hierfür bedarf es einerseits einer internen Prozessbegleitung durch das Ministerium, die auf Transparenz und Vernetzung ausgelegt ist. Andererseits ist eine externe Prozessbegleitung erforderlich, die die Akteure qualifiziert und bedarfsgerecht bei der Umsetzung begleitet.
achronologische Darstellung der sozialplanerischen Aktivitäten zum LSZ im Kyffhäuserkreis

2018
- Bilanzierungsgerichtsprozess Audit „Familiengerechter Landkreis“ + Übergabe der Bescheide an Gemeinden Bad Frankenhausen und Sondershausen (Maßnahmenumsetzung)
- Öffentlichkeitsarbeit zum LSZ und Gespräche mit Trägern zu möglichen Projekten im Rahmen der LSZ Förderung (Maßnahmenumsetzung)
- Erstellung einer Leitlinie für Projektanträge sowie Klärung verwaltungs-technischer Aufgaben und Abläufe im Kontext des Antragswesens (Maßnahmenumsetzung)
- Auftakt des Familienbeirates und Abstimmung der weiteren Schritte insb. Förderung von Trägern aus dem Maßnahmenplan (Maßnahmenumsetzung)
- Überführung der externen Steuerungsgruppe in den Beirat zum Landesprogramm Familie (Maßnahmenumsetzung)
- Laufzeit des Audits endet – Beschluss Rezertifizierung im JH-Ausschuss und dessen Verknüpfung mit LSZ (Maßnahmenumsetzung)
- Kyffhäuserkreis präsentiert Erfahrungen im Kontext der Erstellung des fachspezifischen auf LSZ-Regionalkonferenzen des TMASGFF
- Bewilligung der Mittel durch das TMASGFF im März

Offizieller Start der Modellphase des LSZ (zum 01.01.18)

2017
- Abgabe fachspezifischer Plan an TMASGFF
- Beschluss und Veröffentlichung des 1.Familienberichts des Kyffhäuserkreises und damit einhergehend dem fachspezifischen Plan des LSZ durch den Jugendhilfeausschuss/Kreisausschuss
- Vernetzungstreffen zwischen externen Steuerungsgruppen LSZ und ARM
- 3.Sitzung externe Steuerungsgruppe (Vereinbarung von Handlungs- und Maßnahmenzielen im fachspezifischen Plan)
- 2.Sitzung externe Steuerungsgruppe (Bedarfe für LSZ Handlungsfelder analysiert auf Grundlage der Erfahrungen der Expert*innen)
- Zusammentragen von Daten aus Statistiken und bestehenden Studien für die Bedarfs- und Angebotsanalyse
- Einstellung des LSZ-Planers Herr Blume und offizieller Start der Erstellung des fachspezifischen Plans

Kooperationsvertrag TMASGFF und LRA zum LSZ steht (September 2017)