

Beatrix Schwarze

## **Von der Leistungsvermittlung zum Familienmanagement**

Sehr geehrte Damen und Herren,

meine Ausführungen zum Thema beziehen sich auf Erfahrungen aus 4 Bereichen:

1. aus eigenen Erfahrungen im ASD
2. aus der Zusammenarbeit mit dem ASD auf der Anbieterseite „Erzieherische Hilfen“
3. aus der Arbeit in einer Kommune im Kontext „Frühe Hilfen“, Familienbüro und Bündnis für Familie
4. aus der Arbeit im Informations- und Qualifizierungszentrum für Kommunen

### **1. Warum Familienmanagement?**

Demografischer Wandel heißt im Kontext Familie: mehr ältere Menschen, mehr Singlehaushalte, kinderlose Partnerschaften, Alleinerziehende, Migrantenfamilien und Patchworkfamilien.

Die Zahl der Eheschließungen hat sich seit 1950 bis 2000 mehr als halbiert. Jede dritte Ehe wird geschieden. Im Jahre 2000 waren 148.000 minderjährige Kinder betroffen und es gab es mehr als 1,4 Millionen allein erziehende Väter und Mütter.

Kinderreichtum ist ein Armutsrisiko. Paare mit zwei und mehr Kindern haben gegenüber Eltern mit einem Kind ein um 13- 17% geringeres Pro-Kopf Einkommen.

Der Bevölkerungsanteil der Kinder und Jugendlichen betrug im Jahr 1999 20%. Ihr Anteil unter den Sozialhilfeempfängern lag dagegen bei 37% (vgl. Frevel; Dietz 2004:107).

Obwohl der ASD in der Regel (NRW) ein Bereich des Jugendamtes ist, übernimmt er auch Aufgaben anderer Bereiche (Gesundheit, Wohnen, Senioren). Seine Arbeit orientiert sich an den Lebenslagen der Bürger und Bürgerinnen, an den Erziehungssituationen der Familien und an den jeweiligen Sozialräumen.

Gesetzliche Veränderungen (SGB II seit 2004 ARGE; freie Schulwahl in der Stadt; künftig Pflegestützpunkte der Krankenkassen) führen im ASD zu Informationsverlusten und verspäteten Anknüpfungspunkten an die Problemlagen der Familien.

Egal ob Gemeinde, Stadt oder Kommune „Nirgendwo ist es so wie im Durchschnitt“. Das betrifft auch die Strukturen und die Erscheinungsformen von Familien und familiären Problemlagen. Binnenmigrationen führen zu erheblichen Unterschieden von Ausländer- und Altenanteilen, aber auch von Kinderzahlen von Stadtteil zu Stadtteil.

Strukturelle Rücksichtslosigkeiten entstehen durch unterschiedliche Arbeits-, Bildungs-, Betreuungs-, oder Wohnsituationen. Das bedeutet Familien erfahren strukturelle Rücksichtslosigkeit als Benachteiligung vor Ort und in ihrem Alltag. Der regionale - lokale Raum, also die Stadt, der Stadtteil, das Quartier hat unmittelbar Einfluss auf die Familien – dort müssen Veränderungen ansetzen, die auf kommunaler Ebene gewollt und strukturell unterstützt werden müssen! Es geht nicht um die zukünftige Familie, die wieder mehr Kinder bekommen soll, sondern in erster Linie um die Familien, die heute Unterstützung bei der Bewältigung ihres Alltags benötigen. Wichtige Ansatzpunkte zur Bewältigung familiärer Problemlagen liegen deshalb in einer Stärkung des lokalen und sozialräumlichen Familienmanagements. Hier kann der ASD eine wichtige Integrations- und Moderationsfunktion übernehmen. Probleme in den für die Familien relevanten Sozialräumen entstehen aber durch veränderte Sozialstrukturen, die sich nicht nur im „ASD - zuständigen Sozialraum“ lösen lassen.

In den Städten sind folgende Dimensionen von Segregation feststellbar: Soziale, demografische und ethnische. Was versteht man darunter?

Segregation kommt aus dem Lateinischen segregatio = Absonderung, Trennung. Während das Merkmal "Segregation"

- eine auf den Raum bezogene ungleichmäßige Verteilung von Bevölkerungsgruppen meint,

beschreibt "Segregation" als Prozess

- den Vorgang und die Stadien der Entmischung von Bevölkerungsgruppen und das Entstehen mehr oder weniger homogener Nachbarschaften.

Das Resultat einer starken Segregation ist die Ausbildung charakteristischer Stadtviertel (zum Bsp. Berlin-Kreuzberg). Segregation wird somit auch

- als eine Trennung von Bevölkerungsgruppen aus religiösen, ethnischen oder sozialen Gründen definiert.

Diese Tendenz können Sie in fast allen Kommunen in Deutschland feststellen. Besonders betroffen sind Großstädte wie Berlin oder das Ruhrgebiet. Aber auch in ländlichen Gebieten haben sich solche Tendenzen entwickelt.

Soziale, demografische und ethnische Dimensionen von Segregation hängen miteinander zusammen. Das führt dazu, dass der Sozialraum selbst benachteiligend auf die Familien wirkt.

Ich möchte dies an den folgenden Daten deutlich machen:

Nimmt man zum Beispiel die Sozialhilfedaten von Kindern unter 18 Jahren in der Stadt Oberhausen, erkennt man eine Konzentration in 4 Stadtteilen (über 24 %). In diesen Stadtteilen liegt die Übergangsquote auf das Gymnasium unter 30 %, während sie in den Stadtteilen mit geringem Sozialhilfebezug zwischen 30% und 50 % liegt. In anderen Kommunen des Ruhrgebietes (z.B. Dortmund) ist dieser Zusammenhang unter Einbezug der ethnischen Dimension noch stärker ausgeprägt. Hier sieht man den Zusammenhang zwischen der Anzahl der Menschen mit Migrationshintergrund und der Übergangsquote von weniger als 30 % ganz deutlich. Noch eine Wirkung zeigt sich: Die Kosten für Hilfen zur Erziehung liegen in diesen Stadtteilen höher. Die Kosten, die vom ASD für Hilfen zur Erziehung eingesetzt werden, ent-

sprechen gesamtstädtisch oft dem Umsatzvolumen eines größeren mittelständischen Unternehmens.

Bei genauerer Betrachtung sind Sozialraumorientierung, Präventivmaßnahmen oder Arbeit nach definierten Qualitätsstandards im ASD häufig nicht ausgeprägt. Dies ist kein Versäumnis der Mitarbeitenden, sondern vor allem auf fehlende Strukturen innerhalb der Verwaltung zurückzuführen. Diese sind insbesondere nicht ausgerichtet auf die notwendige Prozessorientierung in einem Hilfeprozess. ASD-Mitarbeitende müssen reagieren (§8a KJHG) und können auch im weiteren Verlauf der Hilfe nicht immer ausreichend auf die im Dienstleistungsprozess notwendige Mitwirkung von Eltern und Dritten Einfluss nehmen.

Die demografische Entwicklung wird auch gravierende Auswirkungen auf die Arbeit des ASD haben, da vor dem Hintergrund der Überalterung völlig andere Ansätze der Arbeit erforderlich werden. Wie am Beispiel der Stadt Dortmund deutlich wird, werden ganze Stadtteile von Überalterungsprozessen betroffen sein, da schon in einzelnen Stadtteilen 24% der Bürger und Bürgerinnen älter als 65 Jahre sind.

Benachteiligte Sozialräume sind häufig durch Armut, Arbeitslosigkeit, Ausgrenzung, Apathie, Abhängigkeit, gesundheitliche Beeinträchtigungen, gescheiterte Familienverhältnisse, Gewalt und Vernachlässigung geprägt.

### **Sozialräumliche Strukturen wirken sich auf das Handeln der Menschen und besonders auf die Entwicklung von Kindern/ Jugendlichen aus.**

Vor dem Hintergrund der skizzierten benachteiligenden Strukturen entwickeln sich in stärkerem Maße Misstrauen, sozialer Rückzug, geringes Selbstwertgefühl, Gestaltungspessimismus. Solidarität, Empathie, Vertrauensfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit leiden hierunter. Die Demokratiefähigkeit (Wahlbeteiligung), die Identifikation mit dem Sozialraum (Beteiligung) und das Engagement (Ehrenamt) sind geringer ausgeprägt. Solche sozialräumlichen Bedingungen werden von den Bewohnerinnen und Bewohnern dann als Normalität erlebt und gelebt. Damit wirkt der Sozialraum selbst benachteiligend und trägt zur strukturellen Rücksichtslosigkeit bei!

## **2. Warum kommunale Familienpolitik als Ansatzpunkt?**

Die Kommunen müssen deshalb weg von der Leistungsvermittlung im Einzelfall und hin zu einem präventiven Familienmanagement, das das Familienleben in all seinen Bezügen sieht.

„Es geht im Kern um den Aufbau einer umfassenden kommunalen Gesamtstrategie zur Implementierung familienfreundlicher Strukturen, in denen die Kommunalverwaltung vor der Managementaufgabe steht, interne und externe Einflussfaktoren und Bedingungen im Sinne von Familien abzustimmen, umzugestalten und zu optimieren (Hensen 2006:117).

Dies setzt voraus, dass alle am Thema „Familie“ Beteiligten (Stadtrat, Kreistag, Bürgermeister, Verwaltung, Freie Träger und Initiativen und den Familien selber) zusammen arbeiten. Gewohnte Denkmuster und Prozesse müssen hierfür verlassen und ein positives Klima für Familien geschaffen werden. Dabei kommt es darauf an, das eigene Bewusstsein zu verändern und nicht nur die äußere Struktur oder Darstellung.

## **3. Worauf sollte kommunales Familienmanagement achten?**

- Orientierung an der Familienwirklichkeit im Sozialraum
- Kooperation und Vernetzung mit der Sozialplanung
- Bedeutung von sozialen Netzwerken
- Beteiligung von Familien und Kindern um die Identifikation mit dem Sozialraum zu erhöhen
- Kooperation und Vernetzung

## **4. Ansatzmöglichkeiten der Kommune mit Blick auf den ASD**

Wenn Kommunen vor der Managementaufgabe stehen, interne und externe Einflussfaktoren und Bedingungen im Sinne von Familien abzustimmen, umzugestalten und zu optimieren, benötigen sie ein Qualitätsmanagement, das dafür Sorge trägt, dass die Ziele sowohl übergeordnet als auch kleinräumig umgesetzt werden.

Im Einzelnen geht es darum, Strukturen in der Kommune aufzubauen, durch die eine querschnittsorientierte Fach- und Ressourcenverantwortung entsteht. Zum Beispiel ein „Amt für Familie“ oder entsprechende mit Kompetenz ausgestattete verbindliche Koordinationsstrukturen.

Die entsprechende Strukturqualität (Personal, Technik, Qualifizierung, Ausstattung) ist ebenfalls an den Zielen abgeleitet vorzuhalten. Hierzu gehört auch ein Personalmanagement mit übergreifender Personalentwicklung, welches insbesondere neben der kommunalen Führungskräfteentwicklung für die Mitarbeitenden im ASD eine perspektivische Nachfolgeplanung, Einarbeitungskonzepte und Fort- und Weiterbildungen und Supervision beinhalten, die den Einstieg in den ASD erleichtern, die Arbeit unterstützen und die Motivation erhalten. Fakt ist im Moment, dass gerade im ASD – auch durch den TVÖD bedingt – junge und wenig qualifizierte Mitarbeitende in einem für die kommunale Entwicklung wichtigen Arbeitsfeld eingesetzt werden, das häufig Verwaltungsintern nur einen geringen Stellenwert erfährt. Ähnlich wie in Bereichen der Industrie könnte hier auf Dauer ein Fachkräftemangel (Burn-Out, Stellenwechsel, fehlende Motivation) entstehen.

Nicht vergessen werden darf im Prozess der Dienstleistungserbringung der „Faktor Kunde“ für den die Leistung erbracht wird. Hier kommt es entscheidend darauf an, die sozialräumlichen Dimensionen von Familien in den Blick zu nehmen und Familien ernsthaft zu beteiligen. Angebote für spezifische Zielgruppen (z.B. Alleinerziehende, Familien mit vielen Kindern, Migrantinnen) schaffen hier neue unterstützende Netzwerke. Hilfeplangespräche, die Familienbefragung oder zum Beispiel im ASD aktivierende Befragungen im Anschluss an Beratungskontakte können, wenn sie in geeigneter Form stattfinden, Elemente der Beteiligung von Familien sein.

Die Zuschnitte der ASD-Bezirke sollte im Hinblick auf ihre Wiedergabe der Lebens- und Alltagsrealität überprüft werden und mit anderen Faktoren wie der Sozial- und Jugendhilfeplanung vereinheitlicht werden, um aussagefähige Daten zur künftigen Steuerung zu erhalten.

## **5. Herausforderungen an den ASD und seine Mitarbeitenden**

- Kontinuität der Mitarbeitenden im ASD

Bei der Zusammenarbeit mit Familien und Partnern im Sozialraum basieren Hilfeprozesse und Kooperationen auf der Grundlage von Vertrauen, gemeinsamen Erfahrungen und Wissen um Zusammenhänge.

- Einarbeitung und Qualifizierung der ASD-Mitarbeiter

Die Anforderungen und der Druck auf die Mitarbeitenden in den ASD an Eigenständigkeit und Dienstleistungsorientierung und integrierter Fach- und Ressourcenverantwortung und Kindeswohlgefährdungen nehmen zu. Sowohl in der eigenen Familie als auch im Studium haben junge Kolleginnen und Kollegen nicht mehr ausreichende alltagspraktische Erfahrungen und grundlegendes Wissen über die Entwicklung von Säuglingen, Kindern und Jugendlichen. Ebenso fehlen administrative Kenntnisse, Wissen über vorhandene Netzwerk und Hilfestrukturen. Wiederbesetzungssperren, Krankenstände und Aufgabenverlagerungen führen dazu, dass die Personaldecke immer dünner wird. Häufig werden die neuen Kolleginnen und Kollegen, weil es so wieso schon „brennt“, in das kalte Wasser geworfen und finden sich deshalb inhaltlich und zeitlich auf Grund der vielen Anforderungen nur schwer in eine sozialräumlich orientierte Arbeit ein, mit der Folge, dass eine Sozialraumperspektive verbunden mit der Vernetzung von Familien, Initiierung von Angeboten und dem Aufbau von Kooperationen in den Hintergrund tritt. Fachkräfte brennen aus oder wandern ab. Auf den Sozialraum und die Mitarbeitenden ausgerichtete ressortübergreifende Teams und deren Qualifizierungen sind erforderlich um die Leistungsfähigkeit der ASD zu erhalten und dem Bürger einen ganzheitlichen Hilfeprozess zu bieten.

- Standardisierte Hilfeprozesse

Für die gezielte Arbeit mit der Familie im Sozialraum fehlen im Alltagsgeschäft ebenfalls häufig der Raum und die strukturellen Möglichkeiten. Die Zeit für Fachgespräche und Hilfeplangespräche sowie weitere unterstützende Kontakte mit den Familien ist knapp bemessen. Der Pflege einer qualifizierten, fachlich begleiteten Teamarbeit, die Motivation befördert, den Erfahrungsaustausch und die Netzwerkfähigkeiten der Mitarbeitenden stärkt, kommt daher eine wichtige Bedeutung zu. Eine ganzheitliche Fallbearbeitung erhält hierdurch einen breiteren Blickwinkel.

- Kontakt- und Kontraktmanagement

Interne und externe Dienstleistungs- bzw. Kundenorientierung der Mitarbeitenden ist ein Vorbild für lernende Quartiere und die ich ihnen wohnenden Familien. Es handelt sich hier nach wie vor um einen Paradigmenwechsel der Verwaltung, der gerade auch im Bereich der Hilfen zur Erziehung im Einzelfall (Wer ist Kunde) nicht unproblematisch beizubehalten sein kann. Wichtig ist es für den ASD-Mitarbeitenden sich immer wieder mit seinen verschiedenen Funktionen und den unterschiedlichen Erwartungen, die innerhalb und außerhalb der Verwaltung an ihn gerichtet werden, kritisch auseinanderzusetzen, transparent zu sein und sich ggf. auch abzugrenzen. Es fehlen Strukturen und Zeiträume für die Mitarbeitenden, Sozialraumaktivitäten als Aufgabenbestandteil wahrzunehmen und Kreativität zur Entwicklung bzw. Etablierung neuer Hilfskonzepte.

- Informations-, Wissensmanagement

In der Kommune hat längst noch nicht in allen Bereichen das IT-Zeitalter begonnen. Daten im ASD werden noch per Hand ausgezählt und sind häufig nicht mit anderen Datenzuschnitten kompatibel. Es fehlt also eine Vernetzung der Daten von allen relevanten Bereichen. Eine gute Kooperation von ASD und Jugendhilfeplanung trägt dazu bei, Datengrundlagen kleinräumig zu kennen und gemeinsam zu verstehen und zu bewerten, um Prozesse an den Veränderungen – auch mit Bezug auf vorhandene Ressourcen – orientieren zu können. Daten aus dem Sozialraum zu Lebenslagen der Bewohner wie z.B. über

- Den Sozialraum (Demografie, Familien, Zu-, Wegzüge, Zuwanderungshintergründe, Bebauung, Freizeitmöglichkeiten, ...)
- die Lebenslagen (Arbeit, Bildung, Beschäftigung, Familienstrukturen, Transferbezug, Verschuldung, Sucht, HZE, ...)
- oder Potenziale (Träger, Initiativen, Netzwerke, Nachbarschaft, ....)

helfen Gefährdungen, Risiken, Möglichkeiten und Chancen zu erkennen und präventive Angebote ganzheitlich anzubieten, in denen sich die Menschen im Sozialraum wieder finden.

Ressourcenorientierte Daten über besonders aktive und engagierte Menschen, Institutionen im Quartier, über Kooperationsbereitschaften und Nachbarschaftshilfe fehlen häufig. Sie werden aber benötigt, um die Stadtteilentwicklung voranzubringen.

Hierin liegt eine Chance, über Leitfiguren im Schneeballsystem weitere Personen zum Mitmachen zu motivieren und zu qualifizieren. Wenn man weiß wofür man sich einsetzt und positive Erfolge sichtbar werden, sind viele zum Engagement bereit. Dabei können Zugänge ins Intranet und Internet ebenso wie spezifische Software für Hilfeverläufe oder Controllingfunktionen nützlich sein, wenn sie denn von allen Beteiligten als sinnvoll erkannt und gepflegt werden.

Die Arbeit im ASD ist häufig noch von segmentierenden Rahmenbedingungen gekennzeichnet. Zu sehr bestimmen normative und tradierte rigide Strukturen die Abläufe. Ziel muss es sein, im kommunalen Rahmen alle Möglichkeiten zu Gunsten der Beratung und Hilfe der Betroffenen auszuschöpfen und dabei die einzelnen Sozialleistungsbereiche (Familie, Gesundheit, Wohnen, Schule, ARGE) ganzheitlich zu koordinieren und zu vernetzen.

Es sollten gezielt langfristig Strukturen in den Sozialräumen angelegt werden. Bei Modellprojekten bzw. Fördermitteln wird oft übersehen, dass die Anträge, Abrechnungen, Berichte und notwendigen überörtlichen Kooperationen nicht unerhebliche Personalressourcen verschlingen, die der Arbeit im Sozialraum nicht zur Verfügung stehen. Auch die immer neuen Personal- oder Projektbedingungen (Profilierung einzelner, fehlende Projektbündelung und -steuerung) wirken sich negativ auf Kontinuität und damit auf die Effektivität im Sozialraum aus. Steuerung braucht Strukturen. Sich kennen, sich vertrauen, positive gemeinsame Erfahrungen und Erfolge sind hier die wichtigen Stichworte, ebenso wie eine Anerkennung der flexiblen und ständig vor neuen Herausforderungen stehenden Mitarbeitenden in den ASD- Bezirken.

Nur wenn Strukturqualität und Prozessqualität auf der Grundlage eines normativen (Leitbild) und strategischen Managements miteinander in Verbindung gebracht werden, kann operativ eine nachhaltige Ergebnisqualität erreicht werden.

## **6. Ein Ansatz zur Unterstützung kommunaler Familienpolitik in NRW**

**Ich möchte Sie zum Schluss noch auf eine Möglichkeit der Unterstützung hinweisen, die auch für die Mitarbeitenden im ASD hilfreich sein kann.**

Das IQZ und das Portal „familie-in-nrw.de“ bieten Kommunen in Nordrhein-Westfalen und darüber hinaus die Möglichkeit sich zu informieren, zu vernetzen, sich zu qualifizieren und gezielte Serviceinformationen zu erhalten. Es wird ein Angebot zur Verfügung gestellt, das Grundlagenwissen, Handlungsfelder und Instrumente eines kommunalen Familienmanagements beschreibt und fördert.

Schauen Sie doch mal herein!

## Literatur

Bassarak , Herbert 2001: Die Modernisierung der Jugendhilfe: vom Einzelfall zum sozialraumorientierten Management. In: Boeßenecker, K.H / Trube, A. / Wohlfahrt, N. (Hg.). Verwaltungsreform von unten. Münster: Votumverlag, S.108-125

Guggenmoos, Peter 2004: Demographischer Wandel und seine Auswirkungen auf die Infrastruktur in Kommunen. In: Frevel, B.( Hg.), Herausforderung demographischer Wandel. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 257-274

Frevel, Bernhard / Dietz, Berthold 2004: Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

Hensen, Gregor 2006: Kommunales Management für Familien (KommaFF) – ein Modellprojekt in NRW., In: Schmidt, N. (Hg.), Handbuch Kommunale Familienpolitik. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, S. 117-123

Schütz, Giso 2002: Qualität und Qualitätsmanagement in der Verwaltung. FESAnalyse Verwaltungspolitik. MS , Friederich-Ebert-Stiftung

Strohmeier, Peter 2007: Familien in der Stadt – Herausforderungen der städtischen Sozialpolitik. In: Baum, D. (Hg.), Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 246-261