

Governance in der Sozialen Arbeit

Führen in komplexen Regelsystemen

Integras Fortbildungstagung 2017: Zusammenführen und zusammen führen|
15.11.17

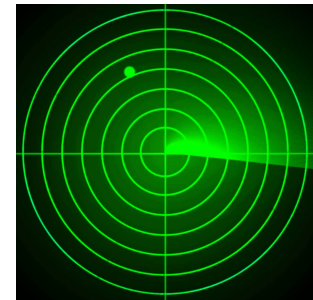
Prof. Dr. Günter Rieger | Studiengangsleiter Soziale Dienste in der Justiz |

Hinführung

- Die Qualität Sozialer Arbeit (hier der Fremdplatzierung) entscheidet sich zweifellos über fachliche Konzeptionen und das Wissen, das Können und die Haltung der am Fall Arbeitenden in der direkten Interaktion zwischen MitarbeiterIn und KlientIn (Koproduktion Sozialer Dienstleistungen)
- **Soziale Hilfe** in modernen, funktional differenzierten Gesellschaften ist aber immer auch **organisierte Hilfe**
- **Governance als Steuerungsmodell** bietet einen Reflexionsrahmen, um die komplexen Herausforderungen organisationaler und politischer Gestaltung zu bewältigen

Einordnung

- Governance als Modell (Modelltheorie nach *Herbert Stachowiak* (1973: S. 131-133))
 - ① Abbildung
 - ② Verkürzung
 - ③ Pragmatismus
- Reflexionsrahmen (Radar) oder Analysekonzept → Reformstrategie



5. Schritte

- ① Fremdplatzierung und Welfare-Mix
- ② Governace: Begriff und Modell
- ③ Lokale Governanceregimes
(Fremdplatzierungsregimes)
- ④ Organisationale Governance und
Hybridisierung
- ⑤ Fazit: Führen in komplexen Regelsystemen

Fremdplatzierung und Welfare-Mix

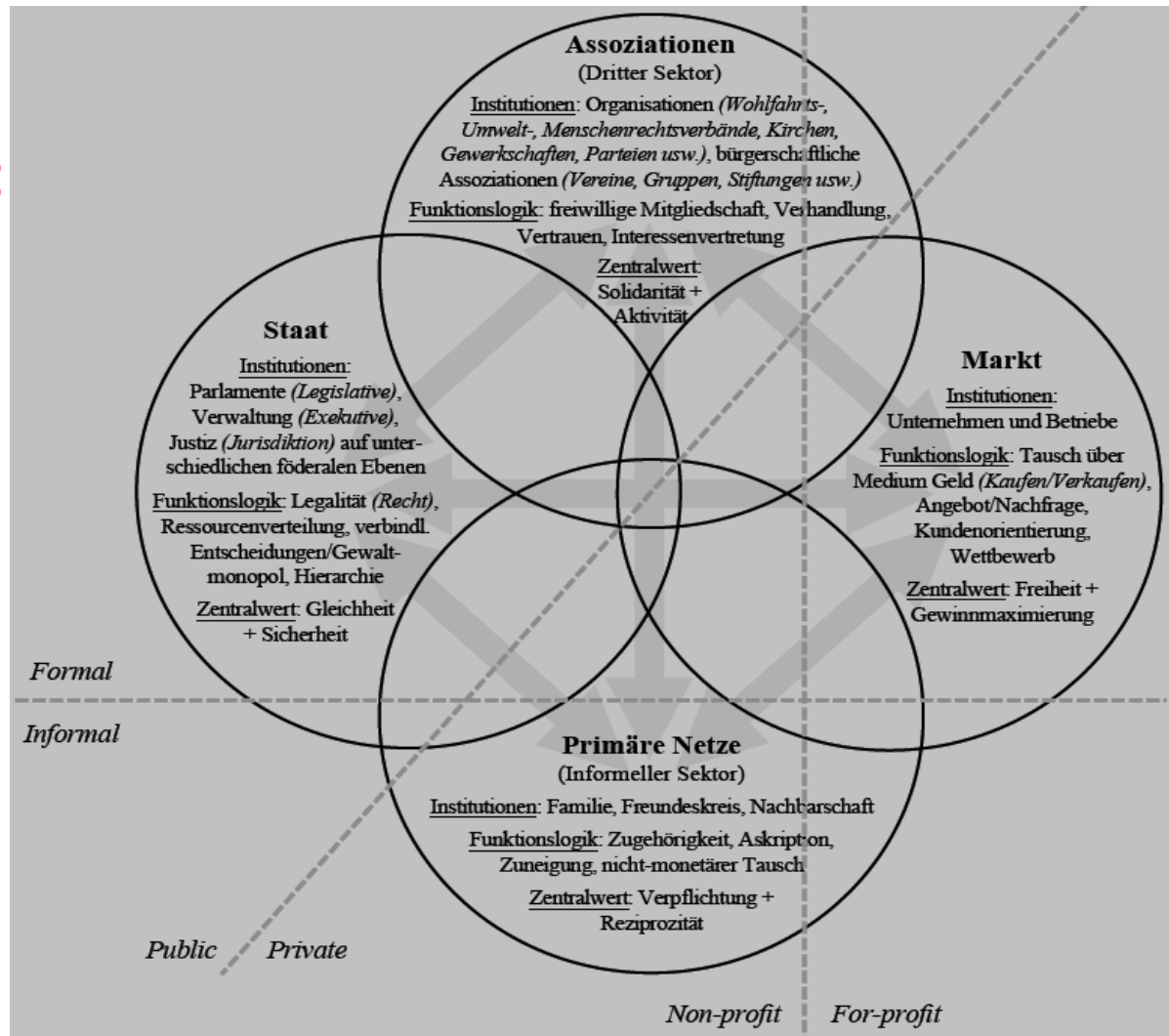
- **Fremdplatzierung ist ein äußerst sensibler und komplexer Hilfe- bzw. Unterstützungsprozess.**
- **Prekäre Familiensituationen:** mangelnde materiellen Ressourcen (Wohnung, Arbeit, Einkommen, Überschuldung etc.); fehlende soziale Netzwerke; Suchtmittelabhängigkeit, psychische Krisen und Störungen, Überforderung und mangelnde Erziehungskompetenz belasten die Kommunikation und Interaktion der Familienangehörigen; die Integration in Kindergarten, Schule oder Ausbildung misslingt; Kinder werden vernachlässigt oder missbraucht; Sie sind in ihrer Entwicklung gefährdet oder weisen bereits massive Verhaltensstörungen bzw. psychische wie gesundheitliche Entwicklungsbeeinträchtigungen auf. Das Kindeswohl ist gefährdet. Aber auch Elternrechte stehen auf dem Spiel.
- **Hilfe in solchen (Multiproblem-)Fällen kann nur im Zusammenwirken unterschiedlichster Akteure erfolgen, bedarf der Berücksichtigung unterschiedlicher gesellschaftlicher Teilsysteme (Justiz, öffentliche Sozialdienste, Schulen, freie Träger, Familien) und der gezielten Einbeziehung vielfältiger, teils konkurrierender Dienstleistungsangebote sowie der Aktivierung von Ressourcen aus unterschiedlichen Lebensbereichen.**

Soziale Arbeit und Welfare-Mix

- Diese - die Soziale Arbeit insgesamt kennzeichnende Komplexität bzw. Mehrdimensionalität von Hilfe- bzw. Unterstützungsleistungen - wird im Rahmen der neueren Wohlfahrtsstaatsforschung als „**Wohlfahrtspluralismus**“ – „**Welfare Mix**“ „**mixed economy of welfare**“ (vgl. *Evers/Olk* 1996) bezeichnet.
- **Wohlfahrt entsteht hier im Zusammenwirken unterschiedlicher gesellschaftlicher Sektoren mit je unterschiedlichen rivalisierenden Ordnungsprinzipien**

Gesellschaftliche Sektoren gemischter Wohlfahrtsproduktion: Das Sektorenmodell

Die Sektoren verfügen zwar über eine „Stammlogik“ sind aber in sich weder homogen noch scharf gegeneinander abzugrenzen



Stärken und Schwächen der Sektoren

Probleme:

- spezifische Leistungsfähigkeiten und systemimmanente Leistungsgrenzen
- wechselseitige Kontextualisierung und Abhängigkeit
- das richtige Mischungsverhältnis
- latente Gefahr von Dominanzverhältnissen

	spezifische Systemstärken	spezifische Systemschwächen
Primäre Netze	+ emotionale Nähe + direkte wechselseitige Unterstützung im Alltag	- Überforderung/mangelnde Verlässlichkeit - Bevormundung/soziale Verstrickungen
Assoziationen	+ Freiwilligkeit von Ein- und Austritt + Abbildung und Bündelung pluraler Interessen/Werte, freie Meinungsbildung + Identifizierung von Handlungsbedarfen, Umsetzung in Aktion + Ermöglichung persönlicher Solidarität	- voraussetzungsreich hinsichtlich Entstehung und Bestand - hohe Heterogenität - eingeschränkte Durchsetzungsmacht - aufwändige Ressourcengewinnung
Staat	+ Durchsetzung verbindlicher Regelungen + Gewährleistung von Sicherheit, Legalität und Rechtsansprüchen + Umverteilung von Ressourcen entsprechend legitimer Prioritätensetzungen	- langsame Reaktion auf Veränderungen bzw. Innovationsanforderungen - Tendenz zu Bürokratie/Abkoppelung - Angewiesenheit auf politische Mehrheiten
Markt	+ Versorgung mit nachgefragten Gütern + Wertschöpfung + Innovationskraft/Anpassungsfähigkeit an veränderte Bedarfe + Produktverbesserung und/oder Kostensenkung durch Wettbewerb	- Abhängigkeit von zahlungskräftiger Nachfrage, Verschwinden wenig nachgefragter Produkte - ungleiche Verteilung von Gütern - Einebnung spezifischer Werten

Abb. 2: Spezifische Systemstärken und -schwächen der Sektoren (Roß 2012: 319)

Die Mikroebene: der persönliche Wohlfahrtsmix

- Personalisierte Unterstützungs- bzw. Hilfemixe (individualisierte/maßgeschneiderte Hilfepläne), die Leistungen aus unterschiedlichen Sektoren (der Betroffenen und ihre primären Netze, der öffentlichen Hand (Politik und Verwaltung), des dritten Sektors (freie Träger/Assoziationen) und des Marktes (z. B. priv. gewerbliche Anbieter) berücksichtigen und integrieren
- Beteiligung relevanter Akteure aus unterschiedlichen Sektoren → Partizipationsstrukturen (Fallkonferenzen; Hilfeplankonferenzen o. ä.)
- Fallführung Case Management

Governance: Begriff und Modell

- **Anglizismus** ohne exakte Übersetzung (***steuern – führen – lenken – regieren***) → jedenfalls aber keine technische bzw. rein hierarchische Steuerungsvorstellung (≠ Government/Regierung)
- **Erste wiss. Verwendung** in den 30er Jahren im Rahmen der ***Institutionenökonomie*** (*Robert Coase*) → „dass neben dem Markt auch die Unternehmensorganisation zur Verwirklichung effizienter Transaktionen in der Wirtschaft beiträgt“ (Benz/Dose 2010: S. 17) → **Grundgedanke: es braucht unterschiedliche Steuerungsmechanismen bzw. –logiken um ein angestrebtes Ergebnis zu erreichen**
- in diesem Sinne wird der Begriff dann seit den 90er Jahren verstärkt auch in der ***Politikwissenschaft*** aufgegriffen

Wo liegt das Problem auf das Governance eine Antwort verspricht?

- **Komplexitätssteigerung**
 - Individualisierung
 - Ausdifferenzierung (gesell. Teilsysteme)
 - Professionalisierung
 - Verrechtlichung
- **Enthierarchisierung**
 - Souveränitätsverlust
 - Wertewandel



→ Governance „als Reaktion auf funktionale Erfordernisse komplexer Gesellschaften“ (Papadopoulos 2010: S. 227)

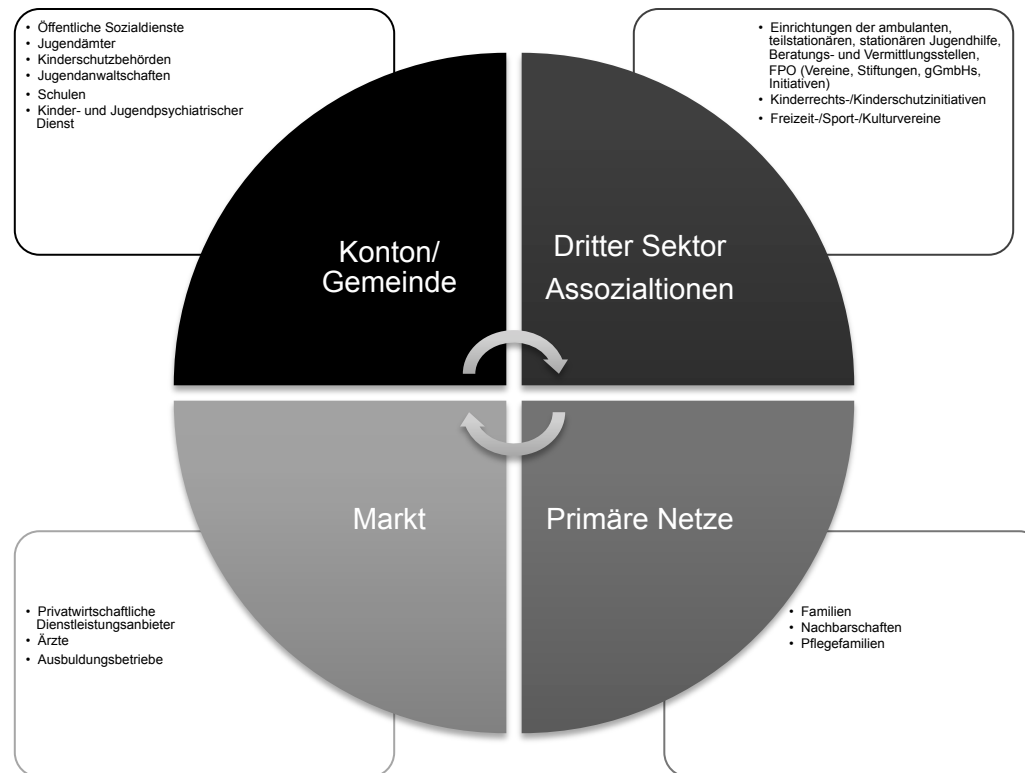
Konsequenz mit Blick auf Steuerung, Lenkung, Führung komplexer Systeme

- **Abkehr von eindimensionalen Steuerungsmodellen** – Hierarchie (gesetzliche Vorgaben; staatliche Weisungen o. ä.) oder Markt (Wettbewerb, Konkurrenz, Angebot und Nachfrage)
- **Politische Steuerung erfolgt „zunehmend in einem Mix verschiedener Steuerungsmechanismen**, d. h. in komplexen Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Vertragsregeln, Kompetenzregeln und Kontrollbefugnisse, Mehrheitsregeln, Verhandlungsregeln)“ (Benz/Dose 2010: S. 25). Aushandlungen im Rahmen direkter Interaktionen und kollektives Entscheiden in sektorübergreifenden Politiknetzwerken mit Stakeholdern aus Regierung und Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft.
- **Governance ist der Versuch unterschiedliche Steuerungs- bzw. Handlungslogiken aus je unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilsystemen entsprechend ihrer jeweiligen Stärken und Schwächen zu berücksichtigen und zu Governanceregimes zu integrieren.**

Die Makroebene: Lokale Governanceregime (hier Fremdplatzierungsregime) analysieren und reformieren

- Situierung im Mehrebenensystem (national und international)
- Identifizierung der Akteure (Stakeholder-Prinzip) (mit Hilfe des Sektorenmodells), ihrer Handlungslogiken und Kooperationsmuster

Identifizierung von Akteuren bei Fremdplatzierung im Sektorenmodell



Netzwerkkarten



Leitfragen

- Welche Steuerungslogiken und Regelungsmechanismen finden sich?
- Wer trägt was und wie viel bei (Mischungsverhältnis)?
- Wer bestimmt darüber?

Netzwerke zur Koordination des Mix of Modes

- Governance (als strategisches Reformkonzept) setzt auf **Vernetzung**, um sektorübergreifende Zusammenarbeit zu ermöglichen und zu **koordinieren** („Governance als strategisches Konzept setzt auf die gezielte Bildung und Pflege von sektorübergreifenden Politiknetzwerken als neuen Institutionalisierungsformen politischer Steuerung“ (Grunwald/Roß 2014: S. 30)).
- Regelungsmechanismen sind **Partizipation, Aushandlung, Selbstverpflichtung, Vertrauen**

Erfolgsbedingungen für Vernetzung (Politik-Netzwerke)

➤ Netzwerkgremien

- planen und entwickeln
- koordinieren und evaluieren/kontrollieren
- Vertrauen bilden

➤ Regisseure

➤ Leitbild

Die RessigeurIn

- Besondere Rolle der öffentlichen Hand (des Staates/Kantons/der öffentlichen Verwaltung
- Systemverantwortung, Gewährleistungsfunktion, Motivator
- aber institutionelle Selbstbeschränkung

Das Leitbild (Policy Vision)

- Die angemessene Berücksichtigung unterschiedlicher Steuerungslogiken, transparente und vertrauensvolle Zusammenarbeit benötigen eine gemeinsame Vision ein gemeinsames Leitbild.
- Ein gemeinsames Leitbild verpflichtet und orientiert die Mitglieder des Policy-Netzwerks. „(A) policy vision leads to clear expectations on the role of the various involved actors in the implementation of policies“ (Gilsing 2005: S. 80f.).
- Dabei impliziert die Prozesshaftigkeit des Governanceansatzes, dass das Leitbild gemeinsam gestaltet wurde und kontinuierlich weiterentwickelt wird.

Die Mesoebene: Organisationale Governace und die Hybridisierung sozialer Organisationen

Ist die je eigene Organisation/Einrichtung gut aufgestellt zur

- Gestaltung maßgeschneiderter Hilfemixes (also zur Nutzung Ressourcen unterschiedlicher Sektoren)
- Interaktion mit anderen Organisationen mit je spezifischer Funktionslogik und damit zur Mitgestaltung in den komplexen Regelsystemen lokaler Governance

→ von der pädagogischen Insel zum vernetzten Dienstleistungsanbieter

Organisationale Governance

Heißt erneut: Verschränkung verschiedener Steuerungs- bzw. Handlungslogiken

- Hierarchische Steuerung (Qualitätskontrolle, Dienstaufsicht etc.)
- Steuerung durch Partizipation (Gremienarbeit, Mitgliederversammlung, Beschwerdemanagement, etc.)
- Steuerung durch Wettbewerb (Anreizsysteme, Konkurrenz, etc.)

Hybridisierungscheck

	Ressourcen	Zielvorgaben	Einfluss- bzw. Entscheidungsstrukturen	Identitäten
Politik und Verwaltung				
Markt				
Dritter Sektor				
Primäre Netze				

Ressourcen

- Staatlich/Kantonale (öffentliche) Finanzierungslogik (Zuschüsse, Leistungsentgelte (!), andere geldwerte Vergünstigungen)
- Soziales Kapital (Spenden, Sponsoring (!), freiwilliges Engagement)
- Ökonomische Ressourcen (Erlöse etc.)
- Vernetzung, informelle Kontakte und Vertrauen im lokalen Raum (vgl. Grunwald/Ross 2014: S. 48)

Zielvorgaben

Zielbündel/Amalgam von Zielen

- Staatliche/kantonale Zielvorgaben (allgemeine Zugänglichkeit zu Leistungen, Qualitätsstandards etc.)
- Wirtschaftliche Zielvorgaben (Existenzsicherung der Einrichtung wie der MitarbeiterInnen), Liquidität, erw. von Überschüssen zur Erhaltung von Dispositionsfreiheit etc.)
- Zivilgesellschaftliche Ziele (Förderung von Solidarität, gegenseitiger Hilfe, demokratischer Selbstbestimmung)
- Ziele der Betroffenen (Verbesserung der Lebenslage; Anerkennung, Respekt, Würde, Beteiligung)

Einfluss- bzw. Entscheidungsstrukturen

- Hierarchie (Gesetze, Förderrichtlinien, Qualitätsstandards etc.)
- Wettbewerb (Angebot-Nachfrage-Verhältnis, Anreizsysteme (Incentives), Rentabilität, consumer involvement)
- Mitbestimmung/Partizipation (Versammlung, Gremienentscheidung, Nutzermitbestimmung etc.)
- Lebensgemeinschaft (zusammen leben)

Identitäten

- als staatlich lizensierter Dienstleister
- als Wettbewerber auf dem Markt sozialer Dienstleistungen
- als (religiös, weltanschaulich, humanistisch motivierter) Verein oder Fach- bzw. Themenorganisation
- als Anwalt/Fürsprecher der KlientInnen (ebd., S. 49)

Fazit: Führen in komplexen Regelsystemen

- Das **Governancemodell** – wie es hier vorgestellt wurde – bietet Führungskräften in der Sozialen Arbeit **keinen Masterplan oder Generalschlüssel für die Lösung** aller Steuerungs- und Koordinationsprobleme moderner Wohlfahrtsproduktion.
- Aber es stellt einen **Analyse- und Reflexionsrahmen** zur Verfügung, der dabei helfen kann, in der Gestaltung der eigenen Organisation, die richtigen Fragen zu stellen, unterkomplexe Lösungen zu vermeiden und durch die Berücksichtigung unterschiedlicher Handlungslogiken flexible Anpassungen und Weiterentwicklungen zu ermöglichen.
- Extraorganisational trägt das Governancemodell zum wechselseitigen Verständnis der unterschiedlichen am Hilfeprozess und in der Infrastrukturgestaltung beteiligten Akteure bei und bietet Instrumentarien die zu einer besseren Koordination beitragen, Transparenz fördern und Vertrauen bilden.
- **Führungskräfte als Grenzgänger zwischen ihren Organisationen und den sektoralen Umwelten leisten hier wichtige Übersetzungsarbeit.**

**Danke für die
Aufmerksamkeit**

Literatur

- im Vortragstext