



Europäische  
Kommission



Peer Review  
zu Sozialschutz  
und sozialer  
Eingliederung  
2015-2016

**KURZBERICHT**

# Sozialteams in Gemeinden im Kampf gegen **Armut**

Niederlande, 19.-20. Januar 2016

**EUROPÄISCHE KOMMISSION**

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration  
Direktion C — Soziales  
Referat C.1. — Sozialinvestitionsstrategie

*Europäische Kommission  
B-1049 Brüssel*

**Peer Reviews im Bereich Sozialschutz  
und soziale Eingliederung**

**Sozialteams in Gemeinden im  
Kampf gegen Armut**

**Niederlande, 19.-20. Januar 2016**

Veröffentlichung erstellt im Auftrag der Europäischen Kommission von



© Umschlagbild: Europäische Union

Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen verantwortlich.

Weitere Informationen zu den Peer Reviews finden Sie unter:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=de>

© Europäische Union, 2016

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

***Europe Direct hilft Ihnen, Antworten auf  
Ihre Fragen über die Europäische Union zu finden.***

**Gebührenfreie Rufnummer(\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

## **IMPRESSUM**

Dieses Dokument wurde im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt, spiegelt jedoch den Standpunkt der Autorinnen und Autoren wider. Die Europäische Kommission ist für die Verwendung der hierin enthaltenen Informationen nicht verantwortlich.

Weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar im Internet (<http://www.europa.eu>).

© Europäische Union, 2016

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Diese Peer Review fand am 19.-20. Januar 2016 in Den Haag im niederländischen Ministerium für Soziales und Arbeit statt. Neben dem Gastgeberland nahmen zehn Peer-Länder teil: Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien und die Tschechische Republik. Ferner waren zwei Interessenvertretungen – das Europäische Sozialnetzwerk (ESN) und das Europäische Netzwerk zur Bekämpfung der Armut – sowie die Europäische Kommission (GD Beschäftigung, Soziales und Integration) beteiligt.

## 1. Vorgestellte Politikmaßnahmen

Im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten bewegen sich Armut und soziale Ausgrenzung in den Niederlanden auf eher niedrigem Niveau, doch steigen die Armutszahlen auch hier. Von den ungefähr 7 Millionen Haushalten sind über 10% armutsgefährdet, außerdem sind mittlerweile immer breitere Bevölkerungssegmente betroffen.

Es ist das erklärte Ziel der niederländischen Regierung, **den Sozialstaat in eine „Teilnahme-Gesellschaft“ zu verwandeln**, in der die BürgerInnen Eigenverantwortung übernehmen und eigene Netze knüpfen müssen. Seit 2013 stellt die Zentralregierung **zusätzliche Mittel (derzeit 100 Mio. € jährlich)** für die Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Überschuldung bereit. Nachdem die **Zuständigkeit für das Sozialversicherungswesen zu einem Großteil auf die Kommunen übertragen wurde**, gehen 90% dieser Gelder an sie. Die Höhe der zugeteilten Sozialmittel richtet sich nach der geschätzten KlientInnenzahl vor Ort. Über diesen Budgetrahmen hinausgehende Aufwendungen sind von der Kommune selbst zu tragen, nicht ausgeschöpfte Restbeträge dürfen für lokale Zwecke verwendet werden.

Mit der Übertragung dieser Verantwortungsbereiche auf die lokale Ebene soll für mehr KlientInnennähe gesorgt werden. Daneben spielen aber auch finanzielle Überlegungen eine Rolle. Unter Vorwegnahme der Effizienzsteigerungen im Zuge des Transfers **wurde das Budget um durchschnittlich 30% gekürzt**.

**Von den Kommunen werden integrierte Sozialdienstleistungskonzepte erwartet, gleichzeitig sollen sie auf den Einzelfall zugeschnittene Lösungen anbieten.** Die Lokalverwaltungen standen somit vor der Herausforderung, ein breites Spektrum an neuen, mit hohem Kostenaufwand verbundenen Aufgabenstellungen zu übernehmen. Im Zuge dessen vergrößerte sich aber auch ihr Gestaltungsfreiraum für die Abstimmung von Sozialdienstleistungen auf örtliche Gegebenheiten.

Vor diesem Hintergrund wurden in vielen Gemeinden sog. **„Sozialteams“** gebildet. Im Allgemeinen gehören ihnen Fachkräfte aus einer ganzen Reihe von Bereichen an. Ihre gemeinsame Aufgabe ist die Erbringung und Koordinierung von Dienstleistungen für Menschen mit aktuellem Unterstützungsbedarf. Sowohl der öffentliche als auch der private Sektor – etwa zivilgesellschaftliche Organisationen – können involviert sein.

Die Sozialteams folgen **keinem einheitlichen Muster**. Es gibt vielfältige Strukturvarianten, die sich im Laufe der Zeit auch weiterentwickeln können. Einige niederländische Kommunen arbeiten sogar mit mehreren Sozialteams, die auf verschiedene lokale Schwerpunktbereiche ausgerichtet sind. Sozialteams sind teilweise unter einem Dach vereint, teilweise aber auch auf mehrere Standorte verteilt (Schulen, Notunterkünfte, Sportclubs, Parks u. ä.), wo die Teammitglieder auf Menschen zugehen können bzw. für sie erreichbar sind. Beispielsweise kann eine zivilgesellschaftliche Organisation, eine Schuldirektion oder eine Polizeidienststelle jemandem den Rat geben, ein Sozialteam aufzusuchen, oder diesem empfehlen, eine bestimmte Person aufzusuchen. In jedem Fall geht es darum, eine Erstanlaufstelle anzubieten, damit BürgerInnen sich nicht erst an verschiedene Einrichtungen wenden müssen.

Aus einer 2015 durchgeführten Befragung unter 234 der insgesamt 394 niederländischen Gemeinden geht hervor, dass sie mittlerweile zu 87% mindestens ein

Sozialteam eingerichtet haben. 60-70% der an die Teams herangetragenen Anliegen sind finanzieller Art. Dem Sozialteam gehören in den meisten Fällen Fachkräfte aus den Bereichen Sozialarbeit, Sozialbetreuung und Behinderungen an. Häufig involviert sind außerdem Distrikts-Gesundheits- und KrankenpflegerInnen, Einrichtungen für geistige Erkrankungen, Jugendbetreuungsstellen sowie Fachleute aus den Bereichen Kinder/Familie, betreutes Wohnen, Schulsozialarbeit und Schuldenberatung. Öffentliche Sozialdienste spielen zwar weiterhin eine wichtige Rolle, ihre Beteiligung an den Sozialteams ist jedoch stark rückläufig. 2014 waren sie noch in 54% der Teams vertreten, 2015 nur mehr in 37%.

## 2. Zentrale Diskussionspunkte des Seminars

Die zentrale Fragestellung des Gastgeberlandes lautete: „Wie können die Sozialteams in Gemeinden besser ausgerüstet werden, um Menschen zum Ausstieg aus der Armut zu befähigen und soziale Eingliederung zu fördern?“ Angesichts der zahlreichen Ausprägungen von Armut und der unterschiedlichen Strukturen in der sozialen Sicherheit in der EU wurde jedoch „nicht erwartet, dass diese Peer Review eine allgemeingültige Lösung freilegt“. Vielmehr galt es, „gemeinsam über vorhandene oder mögliche integrierte armutspolitische Konzepte nachzudenken, um neue Ideen, bewährte Verfahren, hilfreiche Erfahrungen, Werkzeuge und Vorschläge mitzunehmen“.

Ein Anliegen des Gastgeberlandes lautete, dass die Peer Review einen Beitrag zur Verbesserung integrierter armutspolitischer Maßnahmen „auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene“ leisten und „den Austausch und die Umsetzung von Wissen“ weiter anregen sollte. Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und der Austausch bewährter Verfahren zählen zu den Prioritäten der niederländischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2016 (s. u., „*Schlussfolgerungen*“).

Bei der Peer Review wurden der niederländische sowie der europäische Politikkontext vorgestellt und Praxisbeispiele für Sozialteams in den Gemeinden Leeuwarden und Zaanstad präsentiert. Die Peer-Länder legten ihre jeweiligen Praktiken und Rahmenbedingungen dar. Schließlich gaben auch die europäischen Interessenvertretungen Stellungnahmen ab. Die Diskussionen offenbarten eine Reihe übereinstimmender Problemstellungen, allen voran die aktuellen finanziellen Beschränkungen, die Akzentverschiebung auf die aktive Integration in den Arbeitsmarkt und in manchen Fällen die Schwierigkeit, eine lokale, individuell abgestimmte Umsetzung mit einem nationalen, systematischen Politikrahmen in Einklang zu bringen. Debattiert wurde ferner, inwieweit Sozialarbeit an sich eine Fachkompetenz darstellt, die in jedem Fall professionell ausgebildete Kräfte erfordert.

## 3. Schlussfolgerungen

- **Die vorgestellten kommunalen „Sozialteams“ sind potentiell ein wirtschaftliches, effektives und nachhaltiges Instrument** im Kampf gegen Armut und damit verknüpfte Probleme. Zu den Vorteilen zählen ihre **Flexibilität, die mögliche Kostenwirksamkeit sowie die Zugänglichkeit an den zentralen Anlaufstellen**. Die flache Hierarchie trägt zu ihrer Flexibilität bei. Es gibt einen einzigen Zugangspunkt. Die Bedarfsermittlung erfolgt sofort, ohne Wartezeit für die Betroffenen. Die Teams sind in Wohngebieten angesiedelt, was die aufsuchende Arbeit begünstigt.
- Lösungen müssen **gemeinsam mit den NutzerInnen erarbeitet** werden und nicht nach dem „Top-down“-Ansatz.
- **Eine gute Einflechtung der Sozialteams in die lokale Gemeinschaft ist wichtig:** Alle relevanten Interessengruppen, insbesondere NROen, ArbeitgeberInnen und Armutsbetroffene, müssen involviert werden.

- Ein **Rechtsrahmen für Sozialteams** in Gemeinden muss einen **einheitlichen Kontext** schaffen, aber auch ausreichend **Spielraum für Anpassungen an lokale Verhältnisse und Bedürfnisse** lassen.
- Eine **konsequente armutspolitische Strategie** muss von einem Armutsbegriff ausgehen, der nicht beim Einkommensaspekt Halt macht. Die systematische Erfassung zuverlässiger Informationen ist ebenfalls ein wichtiges Erfordernis. „Indirekte“ Armutspolitik ist oft wirkungsvoller als ein „direktes“ (zielfokussiertes) Vorgehen. Sozioökonomische Verträglichkeitsprüfungen können dazu beitragen, dass gegenteilige oder sonstige unerwartete Folgen ausbleiben, und die Wirksamkeit von Initiativen verstärken.
- **Integrierte Sozialarbeitsmodelle** sind auf **interdisziplinäre Teams aus hoch motivierten, kompetenten Fachkräften** angewiesen. Generalistische Sozialarbeit mit einer ganzheitlichen Perspektive und juristischer Kompetenz (KlientInnenkontakt) könnte die Koordination und den Ausbau von Netzwerken auf lokaler Ebene fördern. Die fachliche Qualifikation von SozialarbeiterInnen (etwa ihre Kenntnis zweckmäßiger Methoden) ist nach wie vor wesentlich. Es bedarf eines kombinierten Ansatzes für soziale Intervention, der der Vielfalt potentieller NutzerInnen Rechnung trägt.
- Die **Übertragung von Zuständigkeiten auf die lokale Ebene stößt auf zwei erhebliche Herausforderungen**: den **Mangel an Ressourcen** zur Übernahme der abgetretenen Aufgabenbereiche und die Gefahr, dass es aufgrund von **Ungleichheiten zwischen Kommunen zu wohnortspezifischen Ungleichbehandlungen** und damit zu versorgungsbedingter Migration kommt. **Multi-Level-Governance**, die die lokale, mittlere, nationale sowie europäische Ebene umspannt, ist ebenso notwendig wie **horizontale Kooperationen/Partnerschaften** zwischen verschiedenen AkteurInnen (öffentlicher, privat-gewerblicher und NRO-Sektor) und verschiedenen Bereichen (Abteilungen).
- Der Grundsatz der **„aktiven Eingliederung“** ist das beste Modell für aktivierungspolitische Maßnahmen. Er umschließt ausreichende Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und den Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen. Die Empfehlung der Europäischen Kommission [2008/867/EG](#) vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen befasst sich eingehend mit diesem Konzept.
- Wenn SozialleistungsbezieherInnen zu **unbezahlter „Gemeinwohlarbeit“** verpflichtet (oder ermutigt) werden, muss diese der persönlichen Entwicklung der/des Betroffenen förderlich sein. Es muss sich um sinnvolle Arbeit handeln, die von Aus-/Weiterbildung begleitet ist. Es besteht jedoch die Gefahr, dass durch unentgeltliche Tätigkeiten Beschäftigungsmöglichkeiten für Qualifikationsschwache verloren gehen und echte ehrenamtliche Arbeit verdrängt wird.
- Die **Selbstbefähigung** der KlientInnen ist essenziell, doch kann nicht die gesamte Verantwortung der/dem Einzelnen aufgebürdet werden. Selbstbefähigung setzt Sensibilisierung, Ausbildung und den Erwerb neuer Fertigkeiten voraus, aber Ressourcen und die Förderung durch verschiedene Fachkräfte und Netzwerke sind ebenfalls notwendig. Qualitative Instrumente könnten Verbesserungen hinsichtlich der Selbstbefähigung messen.
- Es bedarf einer **kontinuierlichen Koordination der Politik und der Praktiken**. Dies erfordert wiederum eine bedeutende Anstrengung seitens der PolitikerInnen, BeamtenInnen, privaten Akteurinnen/Akteure und der Anspruchsgruppen vor Ort. Zusammenarbeit mit NROen ist ein wichtiger Faktor, da diese wertvolles Fachwissen einbringen können.

- Die **Bekräftigung und Stärkung sozialer Rechte** ist wesentlich. Sie bilden das juristische Gerüst für eine vollständige gesellschaftliche Teilhabe.
- Sich auf die eigenen Netzwerke der KlientInnen zu stützen, ist keine gangbare Möglichkeit, denn gerade **Menschen in Armut** leiden auch an einem **Mangel an sozialen Netzen**.
- Armutsbetroffene brauchen sowohl **instrumentelle Unterstützung** (Arbeit, Bildung, Wohnen, Einkommen) als auch **expressive Unterstützung** (emotionale Betreuung und Einbindung in neue Netzwerke).
- **Faktengrundlagen müssen mehr Gewicht erhalten**, vor allem im Hinblick auf die Politikgestaltung, Dienstleistungserbringung und Evaluierung. Es gilt, die wirksamsten und effizientesten Konzepte zu orten und auszubauen. Es müssen systematische **Evaluierungen von Sozialteams** durchgeführt und zeitliche Vergleiche angestellt werden: Erreichen die Sozialteams in den Gemeinden ihre Ziele? Wie zufrieden sind die DienstleistungsnutzerInnen? Inwieweit sind die Sozialteams imstande, auf die Bedürfnisse der NutzerInnen einzugehen?
- In der **EU** sind derzeit über 120 Millionen Menschen von Armutsrisiko und Gefahr sozialer Ausgrenzung betroffen. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip muss die Armutsbekämpfung in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleiben. Nichtsdestotrotz ist es erforderlich, die **Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung** zu reformieren und zu stärken. Die Umsetzung relevanter EU-Politikdokumente muss überwacht werden (u. a. die Empfehlung zur aktiven Eingliederung, die Empfehlung zu Investitionen in Kinder und das Sozialinvestitionspaket). Die in der EU derzeit im Aufbau befindliche **Säule sozialer Rechte** muss Vorkehrungen für die Armutsbekämpfung und die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe beinhalten.
- Die **Europäische Kommission** veröffentlicht **Aufrufe für Vorhaben zur Förderung der Politikinnovation in der integrierten Dienstleistungsversorgung**. Sie hat zudem eine **Ausschreibung für eine groß angelegte Studie über mindestens zehn Länder** initiiert, bei der Reformen begutachtet werden sollen, die auf eine Integration des Sozialdienstleistungsangebots für MindesteinkommensbezieherInnen abzielen. Dies leistet einen Beitrag zur Bildung von **Reformpfaden** für Mitgliedstaaten. Die Ergebnisse der Studie sollen bis Ende 2017 vorliegen. Eine von der Kommission vorgeschlagene **Empfehlung zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt** wurde am 7. Dezember 2015 vom Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO), dem die betreffenden MinisterInnen aller EU-Mitgliedstaaten angehören, verabschiedet. Diese Empfehlung spricht sich für integrierte Konzepte und einheitliche Kontaktpunkte für arbeitslose Menschen aus (**„zentrale Anlaufstellen“**).
- Im Zuge der **niederländischen Ratspräsidentschaft** im ersten Halbjahr 2016 werden sich mehrere Gelegenheiten für die Auseinandersetzung mit Armutsfragen bieten. Armutsbekämpfung bildet eines der Schwerpunktanliegen dieses Ratsvorsitzes. Ziel ist es, den **Austausch bewährter Verfahren in der Armutsverringerung** zu fördern und auch in Zukunft die Mitwirkung öffentlicher Organe und zivilgesellschaftlicher Organisationen zu sichern. Die Jahreskonferenz des Europäischen Sozialnetzwerks findet 2016 in den Niederlanden statt. Während des niederländischen Ratsvorsitzes soll auch versucht werden, Schlussfolgerungen des Europäischen Rats über integrierte Vorgehensweisen zu erzielen. Vorbereitet werden diese Schlussfolgerungen im Ausschuss für Sozialschutz, ihre Verabschiedung im Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) ist für Juni 2016 anvisiert.



#### 4. Beitrag der Peer Review zu Europa 2020 und zum Sozialinvestitionspaket

Im Rahmen der Strategie Europa 2020 gab die Union Ziele für **nachhaltiges und integratives Wachstum** vor. Ein Ziel lautete, **mindestens 20 Millionen Menschen aus der Armut herauszuführen** und **die Beschäftigungsquote in der erwerbsfähigen Bevölkerung auf 75% zu steigern**. Kommissionsmitglieder informierten die Peer Review darüber, dass sich Europa zur Hälfte der Umsetzungsperiode **tatsächlich von diesen Zielen entfernt**. Seit Anlaufen der Strategie hat sich die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen in der EU um 4 Millionen erhöht. Besonders verschärft hat sich die Lage bei der Kinderarmut und bei erheblicher materieller Deprivation.

**Aktive Eingliederung** ist ein wichtiges Mittel, um eine Trendumkehr herbeizuführen. Im **Sozialinvestitionspaket** und bei anderen Initiativen der Kommission in den letzten Jahren wurde unaufhörlich betont, dass vom Arbeitsmarkt und der Gesellschaft ausgegrenzte Menschen aktiv eingebunden werden müssen. Die drei Säulen der aktiven Eingliederung sind: **aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, angemessenes Mindesteinkommen** und **Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen**. Das vorgestellte niederländische Politikinstrumentarium berücksichtigt diese drei sich gegenseitig verstärkenden Säulen. Die „Sozialteams in Gemeinden“ sind insbesondere ein gutes Praxisbeispiel im Zusammenhang mit dem Zugang zu hochwertigen Sozialdienstleistungen. Alles deutet darauf hin, dass ein **integriertes** Angebot der Effizienz und Kostenwirksamkeit der Dienstleistungen zugutekommt. Es handelt sich um eine sinnvolle langfristige Investition in soziales Wohlergehen, Wachstum und Beschäftigung.

Die Peer Review hat gezeigt, dass eine partnerschaftliche Dienstleistungsversorgung von Menschen mit unterschiedlichen Bedürfnissen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnen, Pflege, Finanzen und Beschäftigung individuell abgestimmte Lösungsansätze bei höherer Ergebnisqualität erlaubt.

