

Kreistagsdrucksache Nr. 084/18

AZ. GB2/A20

Tagesordnungspunkt

Umsetzung Pakt für Integration - 2. Bericht -

Bericht

Sozial- und Kulturausschuss (öffentlich) am 19.09.2018

Sozial- und Kulturausschuss (öffentlich) am 17.10.2018

A. Rechtlicher Rahmen und Beginn der Förderung

Kernelement des im Jahr 2017 zwischen dem Land Baden-Württemberg und den Kommunalen Landesverbänden geschlossenen Pakts für Integration ist die flächendeckende Gewährleistung einer sozialen Beratung und Betreuung der Geflüchteten in der Anschlussunterbringung durch Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager. Die Einzelheiten zur Umsetzung des Integrationsmanagements werden in einer Zuwendungsrichtlinie, der sogenannten VwV Integrationsmanagement (VwV IMG) geregelt, die Ende Dezember 2017 veröffentlicht wurde und rückwirkend zum 01. Januar 2017 in Kraft trat. Ziel der Zuwendung ist die Unterstützung der Kommunen bei der Aufgabe der Integration von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive in der Anschlussunterbringung (1.1 VwV IMG). Durch den Einsatz der Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager soll der individuelle Integrationsprozess von Flüchtlingen in der Anschlussunterbringung unterstützt und insbesondere die Stärkung der Selbständigkeit gefördert werden (2.2 VwV IMG).

Für eine passgenaue einzelfallbezogene soziale Beratung und Begleitung der Flüchtlinge sind zunächst im Rahmen eines Sondierungsgesprächs die Bedarfe festzustellen, personenbezogene Daten zu erfassen oder zusammenzuführen sowie konkrete Ziele zu formulieren (4.1.1 VwV IMG). Letztere sind in einem Integrationsplan schriftlich festzuhalten, auszuwerten und fortzuschreiben (4.1.2 VwV IMG).

Zu den Tätigkeiten der Integrationsmanagerin, des Integrationsmanagers können daneben die Heranführung an geeignete Angebote des Ehrenamts sowie ggf. die einzelfallbezogene gezielte Koordination des Einsatzes von Ehrenamtlichen zählen. Weiter die Information und Heranführung der Flüchtlinge an Vereine und zivilgesellschaftliche Strukturen sowie die Netzwerkarbeit u.a. mit lokalen Netzwerken des bürgerschaftlichen Engagements, aber auch mit dem Jobcenter oder der Migrationsberatung für Erwachsene Zuwanderer und den Jugendmigrationsdiensten des Bundes (4.1.2 VwV IMG, 4.1.4 VwV IGM).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Zuwendung gemäß der VwV Integrationsmanagement zum einen der Qualitätsverbesserung der sozialen Beratung und Betreuung der Flüchtlinge dienen soll, zugleich aber auch eine optimierte Vernetzung aller am Integrationsprozess beteiligten Akteure verlangt.

Der Antrag auf Förderung des Integrationsmanagements des Landratsamts Tübingen wurde zum Förderbeginn 01. April 2018 bewilligt.

B. Prozesse seit dem letzten Kreistagsbericht vom 25.11.2017

I. Organisatorische und strukturelle Prozesse

Verlegung der Hauptarbeitsplätze in die Kommunen: Der Landkreis Tübingen verfolgt bei der Umsetzung des Integrationsmanagements eine ganzheitliche sozialräumliche Strategie.

Dieses Arbeitsprinzip sieht seinen zentralen Ansatz in der Unterstützung der Geflüchteten zum aktiven Handeln. Die Geflüchteten sollen in der Lage sein, die vorhandenen lokalen Angebote der Integration und Teilhabe zu kennen und diese selbständig zu nutzen. Dabei kann eine passgenaue individuelle Einzelfallförderung nur dann gelingen, wenn die Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager selbst eine hohe Nähe zum Sozialraum und den zivilgesellschaftlichen Strukturen vor Ort besitzen. Wie in der Kreistagssitzung vom 22.09.2017 berichtet, wurden ab Herbst 2017 – mit Ausnahme der Stadt Tübingen – Gespräche mit allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden geführt, um Büroräumlichkeiten für die Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager vor Ort einzurichten. Nicht in jedem Fall konnten seitens der Städte und Gemeinden rasch geeignete Büroräumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Auch die Ausstattung der Büroräumlichkeiten war zeitintensiver als erwartet. So musste beispielsweise aus datenschutzrechtlichen Gründen jeweils ein gesonderter Internetanschluss bereitgestellt werden ehe die EDV-Technik eingerichtet werden konnte.

Die Suche, Ausstattung und der Umzug in die Büros konnte deshalb erst bis Ende Juli 2018 abgeschlossen werden. Vollzeitkräfte verbringen nun rund 70% ihrer Arbeitszeit vor Ort. Im Landratsamt werden aufgrund der Nähe zu wichtigen Schnittstellen im Haus wie beispielsweise der Asylbewerberleistungsabteilung oder der Ausländerbehörde aber auch zum fachlichen Austausch weiterhin für maximal 30% der Arbeitszeit Poolbüros zur Verfügung gestellt, welche die Mitarbeitenden rollierend nutzen (2-3 Personen je Büro).

Digitale Unterstützung: Aus integrationspolitischer Sicht hat der Landkreis ein besonderes Interesse daran, dass die im Landkreis tätigen Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager ihre Arbeit unter gleichen Bedingungen und unter Nutzung unterstützender Technik ausüben können. Zur digitalen Unterstützung der Arbeit der Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager baut der Landkreis auf vorhandene Erfahrungen mit der Software enaio. Die Software verbindet das Ziel einer einheitlichen elektronischen Aktenführung für alle Geflüchteten mit einer Unterstützung der Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager bei der Klienten-Verwaltung, der Erstellung, Fortschreibung und Auswertung von individuellen Integrationsplänen sowie der Erhebung und Speicherung der Daten, die entsprechend der Vorgabe der VwV Integrationsmanagement zum Berichtswesen auf Landesebene dient (Kennzahlenerfassung). Die Software enaio wird als elektronische Akte seit 2017 auch für den Sozialdienst für Geflüchtete bereitgestellt. Für die digitale Unterstützung des Integrationsmanagements war eine entsprechende Erweiterung und Anpassung der Software notwendig. Hierfür fand ein regelmäßiger Austausch mit dem zuständigen Rechenzentrum statt. Die Implementierung erfolgte schließlich im Mai 2018. Nach nochmaliger ausführlicher Schulung wird die Dokumentation des Integrationsmanagements seit Mitte Juli 2018 einheitlich und verbindlich über enaio vorgenommen.

Fachtag: Im Februar 2018 fand ein interner Fachtag zur Umsetzung des Integrationsmanagements im Landkreis statt. Ziel der Veranstaltung war die Information der künftigen Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager über die organisatorischen Aspekte die sich durch die Verlegung der Arbeitsplätze in die Kommunen ergeben. Weiterhin wurden die Erwartungen an die Umsetzung des Integrationsmanagements formuliert, Unklarheiten benannt und erste Meilensteine im Projekt festgelegt, deren Erreichen zum 31.05.2018 erstmalig überprüft wurde.

Personelle Ressourcen: Das Landratsamt griff bei der Besetzung der Stellen für das Integrationsmanagement auf bereits mehrjährig im Handlungsfeld der Flüchtlingssozialarbeit tätige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zurück. Beinahe alle bislang in der sozialen Beratung und Betreuung in der vorläufigen Unterbringung wie auch in der Anschlussunterbringung tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind mit Beginn der Förderung auch mit der Aufgabe des Integrationsmanagements betraut. Ausgenommen hiervon sind drei Mitarbeitende, die ausschließlich für die vorläufige Unterbringung zuständig sind.

Gleichwohl kam es im Team zu einigen personellen Wechseln, die trotz rascher Nachbesetzung mit qualifizierten Nachfolgern und Nachfolgerinnen dennoch zu ein- bis zweimonatigen Vakanzen führten.

Erfreulich ist, dass der Sozialdienst für Flüchtlinge nun ein multiprofessionelles Team darstellt, in welchem Personen mit und ohne Migrationshintergrund tätig sind und neun Fremdsprachen gesprochen werden.

II. Inhaltliche Prozesse zur Unterstützung der Tätigkeit des Integrationsmanagements

Netzwerkarbeit: Ziel der Netzwerkarbeit im Integrationsmanagement ist der Ausbau der aktiven Kontaktpflege, die Vernetzung, der Informationsaustausch inklusive der Rückmeldung über strukturelle Bedarfe. Dabei gilt es lokal wie überregional die Schnittstellen zu anderen Akteuren optimal auszunutzen. Zur Vermeidung von Doppelstrukturen und zur Herbeiführung von Synergieeffekten wurden auf Landkreisebene unter anderem Runde Tische mit den Migrationsberatungsberatungsstellen, der Fachabteilung Hilfen für Geflüchtete der Stadt Tübingen sowie dem Jobcenter gegründet. Als Produkt dieser intensiven Vernetzung wurde beispielsweise gemeinsam durch das Jobcenter, die Stadt Tübingen und den Landkreis ein Formular zur Weitergabe von arbeitsmarktrelevanten Daten auf freiwilliger Basis durch das Integrationsmanagements an das Jobcenter entwickelt, welches ab August 2018 zum Einsatz kommt.

Auf Initiative des Landkreises Tübingen finden seit Juli 2018 regelmäßige Arbeitstreffen der Sachgebietsleitungen mit den angrenzenden Landkreisen statt. Ziel ist ein aktueller Informationsaustausch, die Optimierung der eingesetzten Instrumente und Prozesse und die Weiterentwicklung des Integrationsmanagements.

Weiter finden zur optimalen Nutzung der Schnittstellen regelmäßige Schulungen und Fortbildungen durch Netzwerkpartner statt. Exemplarisch genannt sei eine gemeinsame Schulung durch Bundesagentur für Arbeit und Jobcenter zum Thema „Kompetenzerfassung“, der Austausch mit der Schuldnerberatungsstelle zur verbesserten Definition der Schnittstellen sowie mit der Ausländerbehörde zur Beantwortung allgemeiner wie spezifischer ausländerrechtlicher Fragestellungen ebenso wie der Austausch mit der Anerkennungsberatungsstelle für im Ausland erworbene Abschlüsse.

Die enge Zusammenarbeit mit den Verwaltungsstrukturen vor Ort und die gewachsenen Kontakte zu den Schulen, Kindergärten und Ehrenamtskreisen bilden ein gutes Fundament für einen gelingenden Integrationsprozess; allerdings gilt es diese Netzwerkarbeit noch weiter auszubauen beispielsweise mit den lokalen Arbeitgebern oder den Strukturen bürgerschaftlichen Engagements. Sportverbände und Musik(schul-)verbände erhalten Unterstützung bei der Integration von Geflüchteten. Diese ehrenamtliche Arbeit wurde u.a. durch das Programm „Integration durch Sport“ des Deutschen Olympischen Sportbunds und seiner Mitgliedsorganisationen unterstützt.

Darauf aufbauend hat der Landkreis einen Projektantrag im Programm „Qualifiziert.Engagiert“ gestellt. Ziel des Projekts sind Veranstaltungen zur Nachwuchsgewinnung für Vereine und Flüchtlingsunterstützerkreise sowie zur interkulturellen Öffnung und Qualifizierung Ehrenamtlicher. Der Antrag wurde im Juli 2018 bewilligt. Mit der Umsetzung ab Herbst 2018 versprechen wir uns gemeinsam mit den Vereinen im Landkreis den Geflüchteten ein gutes Bild über die vielfältigen Formen bürgerschaftlichen Engagements sowie den Stellenwert bürgerschaftlichen Engagements in unserer Gesellschaft zu vermitteln und hieraus ein größeres Interesse am eigenen Engagement seitens der Geflüchteten zu befördern. Die Konzeptionierung und Umsetzung des einjährigen Projekts soll im Herbst 2018 erfolgen.

Zusammenarbeit mit der Wissenschaft: Der Sozialdienst für Flüchtlinge kooperiert mit dem Ludwig-Uhland-Institut für Empirische Kulturwissenschaft der Universität Tübingen. Gemeinsam mit Prof. Dr. Johler findet im Wintersemester 2018/2019 ein Seminar zur Beschreibung und Analyse des Integrationsmanagements als aktuelle Integrationsmaßnahme einer Verwaltungsbehörde statt. Besonderes Augenmerk soll dabei der Beschreibung und Analyse des Instruments der Integrationszielvereinbarungen im Hinblick auf den Aspekt der Netzwerkarbeit gelegt werden. Als Ausstellung und im Rahmen einer Feedback-Veranstaltung sollen die hieraus gewonnenen Erkenntnisse dann dem Landratsamt zugänglich gemacht und ggf. weitere Handlungsschritte für das Integrationsmanagement abgeleitet werden.

Regionalteamkoordinatoren: Dem Wunsch der kreisangehörigen Gemeinden folgend arbeiten die 19 Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager (13 VZÄ) regional ausgerichtet in Regionalteams mit jeweils sechs bis sieben Mitarbeitenden an den drei Standorten Mössingen, Rottenburg und Tübingen und decken dort auch den Integrationsbedarf der jeweils umliegenden Kommunen ab. Diese Struktur stellt sicher, dass die speziellen kommunalen Bedarfe und Gegebenheiten in die Arbeit einfließen und die Strukturen vor Ort in die jeweiligen Integrationsmaßnahmen integriert werden können. Daneben können mit dieser Teamstruktur Urlaubs- und Krankheitsvertretungen besser abgedeckt werden.

Nach einer ersten fünfmonatigen Erprobungsphase führten unsere Erfahrungen zu der Schlussfolgerung, dass die Einrichtung von fachlichen Leitungen in den Regionalteams in Bezug auf die Umsetzung des kommunalen Auftrags förderlich ist. Drei bereits vorhandene Stellen wurden aufgrund der Leitungsaufgaben neu bewertet und öffentlich ausgeschrieben. Davon konnten inzwischen zwei Stellen besetzt werden. Aufgabe der drei Regionalteamkoordinatorinnen und Regionalteamkoordinatoren wird die Beförderung und weitere Optimierung der Umsetzung des Pakts für Integration vor Ort sein, insbesondere der Ausbau der lokalen wie regionalen Netzwerkarbeit, die Unterstützung der Teams bei der Einhaltung der gesteckten Meilensteine im Projekt sowie die allgemeine Verstärkung der regionalen Präsenz.

Regionalkonferenz: Im September 2018 richtet der Landkreis Tübingen in gastgebender Funktion für den Gemeindetag, Städtetag und Landkreistag im Rahmen des Landesprogramms „Integration durch Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft“ gefördert durch das Ministerium für Soziales und Integration eine von drei landesweiten Regionalkonferenzen in 2018/2019 aus. Die Regionalkonferenz trägt den Titel „Ankommen – Bleiben – Leben. Geflüchtete Frauen finden ihren Weg.“ und beleuchtet aus Sicht der Wissenschaft, aus Sicht der Beratungsstellen und aus der Perspektive der geflüchteten Frauen selbst die Besonderheiten des Integrationsprozesses von Frauen. In der Arbeit mit Geflüchteten wurde erkannt, dass Frauen häufig der Schlüssel für eine gelingende Integration sind, nicht nur bezogen auf die gegenwärtige Generation, sondern auch auf nachfolgende. Die Regionalkonferenz dient dem Ziel mehr und bessere Erkenntnisse über die Lebenssituation von geflüchteten Frauen zu erhalten und hieraus Schlussfolgerungen für eine gelingende Integrationsarbeit im Landkreis abzuleiten.

Fachteam Arbeitsmarktintegration: Aufgrund der Komplexität des Themas der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten insbesondere im Hinblick auf die rechtlichen Rahmen- und Zugangsbedingungen, wurde ein Fachteam zum Thema eingerichtet. Nachdem zunächst Hospitationen bei der Bundesagentur für Arbeit und dem Jobcenter stattfanden, befasst sich das Team an der Schnittstelle zu diesen beiden Netzwerkpartnern nunmehr ausschließlich mit Themen zur Heranführung der Geflüchteten an den Arbeitsmarkt. Hierzu zählt beispielsweise die kollegiale Beratung der Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager zum Thema, die Vermittlung in Arbeit und Ausbildung, Praktika und Minijobs, die Akquise von AGH-Stellen sowie die Vermittlung von Hospitationen.

III. Erste Auswertung der Kennzahlen und hieraus getroffene Maßnahmen

Zwischenbilanz: Nachdem sich die Regionalteams im Rahmen des internen Fachtags vom Februar 2018 eigene Meilensteine zur Umsetzung des Integrationsmanagements gesetzt hatten, fand zum 31.06.2018 – drei Monate nach Beginn der finanziellen Förderung – eine erste Auswertung der Kennzahlen statt.

Die Auswertung ergab, dass die Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager teilweise unter den eigenen Zielen zurückbleiben, teilweise jedoch auch deutlich darüber liegen. Bis Juni 2018 wurden insgesamt 501 Clearinggespräche geführt und 130 Integrationszielvereinbarungen abgeschlossen. Damit wurden bis zum Ende des dritten Monats der Förderung rund die Hälfte aller über den Pakt für Integration geförderten 1045 Personen erreicht. Diese Zahl entspricht der Summe der von der Kreisverwaltung gemeldeten Geflüchteten, die zum Stichtag 15.09.2017 in denjenigen Gemeinden gezählt wurden, die das Integrationsmanagement auf den Landkreis Tübingen übertragen haben. Insgesamt werden vom Flüchtlingssozialdienst des Landkreises 2258 Geflüchtete betreut, davon 436 Personen in der Vorläufigen Unterbringung, 1028 Personen in der Anschlussunterbringung und 794 Personen in Privatunterkünften (Stand: 31.07.2018). Die aktuellen Zahlen werden zum Sitzungstermin 19.09.2018 nachgereicht.

Beim Erreichen der intern gesetzten Ziele waren technische Anlaufschwierigkeiten im Bereich der digitalen Unterstützung zu bewältigen. Hierdurch kam es zu Unsicherheiten und Anwendungsproblemen bei der Fallerfassung und –dokumentation. Auch die teilweise verzögerte Fertigstellung von Außenbüros beeinflusste die geplante Zielerreichung in den ersten Monaten.

Gleichzeitig zeigt sich ein vielschichtiger Prozess des Übergangs von der bislang geleisteten Alltagsbegleitung und Beratung der Flüchtlinge hin zu einem standardisierten und planvollen Vorgehen mittels der Vereinbarung von Zielen im Integrationsprozess. Zu beobachten sind individuell unterschiedlich lange Anpassungsprozesse des eingesetzten Personals.

Aktuelle Bewertung: Insgesamt zeigt sich, dass die Integrationsprozesse langwieriger, komplexer und für alle Beteiligten herausfordernder sind, als zu Beginn unserer Überlegungen angenommen. Diese Erfahrung machen mit uns viele Landkreise. Anlässlich einer Sozialamtsleitertagung im Regierungsbezirk Tübingen am 07.06.2018 zeigt sich durchgängig, dass die zeitlichen Planungen überall angepasst werden müssen. Der Landkreistag empfiehlt den Landkreisen diese Erfahrungen offen zu legen und hat in den Finanzverhandlungen mit dem Land eine Verlängerung des Pakts für Integration um mindestens 2 Jahre erreicht.

Intern reagieren wir auf die Verzögerungen mit einem noch stärkeren Fokus auf dem Erreichen konstanter Kennzahlen durch alle Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager. Hierfür werden die Aufgaben der Integrationsmanagerinnen und Integrationsmanager sowie die Methodik zur Zielerreichung nochmals vertieft thematisiert. Dabei wird auf einen Mix aus Ressourcen aus dem Team, externe Fachkräfte sowie auf Supervisoren zurückgegriffen.

Mit dem Einsatz der Regionalteamkoordinatorinnen und Regionalteamkoordinatoren sollen die praktischen Hürden bei der Umsetzung des Integrationsmanagements fortlaufend im Regionalteam benannt und stetig bearbeitet werden.

Für eine erste Zwischenbilanz werden bis Ende September 2018 Gespräche mit allen übertragenden Kommunen geführt. Im Dialog mit den Städten und Gemeinden sollen Erfahrungen abgefragt, Rückmeldungen gegeben und ggf. Vereinbarungen für die weitere Zusammenarbeit und Umsetzung des Integrationsmanagements getroffen werden. Dies ermöglicht uns eine Weiterentwicklung unserer Arbeit im Dialog mit den beauftragenden Städten und Gemeinden. (Anm.: Bis zum 18.09.2018 werden voraussichtlich mit allen Kommunen Gespräche stattgefunden haben, wir reichen diese Ergebnisse dann in der Sitzung vom 19.09.2018 nach).

C. Finanzielle Auswirkungen

Auf der Grundlage der Zuwendungsrichtlinie (VwV Integrationsmanagement) hat der Landkreis Tübingen im März 2018 einen Antrag auf Förderung von Integrationsmanagerinnen bzw. Integrationsmanagern gestellt, der zum 01.04.2018 bewilligt wurde. Für die zwei Jahre (bis 31.03.2020) erhält der Landkreis eine Zuwendung von insgesamt 1.664 T€. Davon entfallen 624 T€ auf das Kalenderjahr 2018. Siehe auch Haushaltsplan PG 3180-1, Nr. 2, Seite 115; Kreistagsdrucksache Nr. 059/18, AZ. 11/902.31-2017, Finanzzwischenbericht, Anlage 2.

Gemäß Beschluss des Kreistags sind die neu geschaffenen Stellen für die Flüchtlingssozialarbeit und das Integrationsmanagement im Haushalts- und Stellenplan 2016 auf 5 Jahre befristet.