



Portugal 2005

Jean-Pierre Pellegrin

Thematischer Experte

Programm für soziale Entwicklung in Kommunen

Mobilisierung aller relevanten Akteure und
Förderung der Partizipation von Menschen,
die von sozialer Ausgrenzung betroffen sind

Synthese-Bericht



im Auftrag der



Europäischen Kommission
**GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten
und Chancengleichheit**



Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Das Thema im nationalen Kontext.....	8
2. Europäischer Kontext und Perspektive	10
3. Das Beispiel der bewährten Praxis.....	13
4. Relevanz und Übertragbarkeit auf andere nationale Kontexte	22
5. Schlussfolgerungen und Lektionen	34
Anhang: Themen zur Diskussion.....	39

Zusammenfassung

Der Kontext

Das Peer-Review-Seminar im Bereich der Strategien zur sozialen Eingliederung in den EU-Mitgliedstaaten fand am 12. und 13. September in Lissabon statt. Gastgeber war im Namen der portugiesischen Regierung das Institut für soziale Sicherheit (Instituto da Segurança social). Die teilnehmenden Peer-Länder waren Zypern, Dänemark, Frankreich, Ungarn, Irland, Italien, Malta und Schweden, zusammen mit den Repräsentanten der Interessenvertretungen ATD Vierte Welt, European Anti-Poverty Network (EAPN) und REVES (The European Network of Cities and Regions for the Social Economy).

Ziel des Reviews war, die Leistungen und Erfolge von zwei innovativen Maßnahmen zur Unterstützung sozialer Entwicklung auf lokaler Ebene zu untersuchen, deren Hauptzielsetzungen die Mobilisierung aller relevanten Interessenvertreter und die Förderung der Partizipation von Menschen sind, die unter sozialer Ausgrenzung leiden. Diese Maßnahmen werden seit dem Jahr 2000 im Rahmen des Programms für die soziale Entwicklung von Kommunen durchgeführt, das Teil des Programms für Beschäftigung, Ausbildung und soziale Entwicklung (Operational Programme for Employment, Training and Social Development OPETDS) ist.

Dies war der dritte Peer-Review, in dessen Mittelpunkt die schrittweise Mobilisierung lokaler Akteure und die Einbeziehung der Bevölkerung und potenzieller Nutzer steht, um Probleme der Armut und sozialen Ausgrenzung anzugehen. Das Seminar bot neben der Möglichkeit zu gegenseitigem Lernen auch Anhaltspunkte für den potenziellen Transfer in andere EU-Mitgliedstaaten von politischen Maßnahmen, die regionale (oder lokale) Initiativen oder Projekte im sozialen Bereich unterstützen und von partnerschaftlich arbeitenden öffentlichen und privaten (gemeinnützigen) lokalen Akteuren gefördert werden. Zum besseren Verständnis, was diese Projekte konkret mit sich bringen und wie sie umgesetzt werden, wurden am ersten Seminartag zwei Projekte in der Region Alentejo besucht, die im Rahmen dieser Maßnahmen unterstützt werden.

Die bewährte Praxis

1. Netzwerke für die soziale Entwicklung leisten technische Unterstützung für lokale Akteure sowie Hilfen in den Bereichen Entwicklungsmethodologie, Ausbildung der Humanressourcen, Diagnose, Design und Implementierung von sozialen Aktionsplänen. Ein Netzwerk – eine Vereinigung von Akteuren innerhalb eines lokalen Sozialausschusses – bietet den Handlungsrahmen, indem es Ergebnisse koordiniert mit dem Ziel, die Aktionen effizienter zu machen, und geeignete Aktivitäten für spezifische Populationen auswählt. Die bereitgestellte Unterstützung in dieser Maßnahme zielt auf die Aktivierung und Konsolidierung lokaler Partnerschaft – bezüglich der Finanzierung von Erhebungen, Diagnosen, Informationen, technischer Beratung usw. – und auf die Ausbildung von Fachkräften für die soziale Entwicklung, lokalen Führungskräften und Freiwilligen.

2. Soziale und kommunale Entwicklung zielt auf die Verbesserung der Lebensbedingungen für von sozialer Ausgrenzung bedrohte Menschen durch die Finanzierung lokaler Projekte, einschließlich spezifischer Aktionen, die sich auf ein wichtiges soziales Problem richten, der Förderung der persönlichen und sozialen Kompetenzen und Kapazitäten dienen, die Menschen in ihrer Handlungsfähigkeit stärken (Empowerment) und sie aktiver in die Gemeinschaft einbinden. Darüber hinaus bietet die Maßnahme Ausbildungsmöglichkeiten für diejenigen – Entwicklungsagenten, junge Fachkräfte, Sozialarbeiter, Beamte, Freiwillige usw – die direkt in diese Projekte involviert sind.

Organisationen, die berechtigt sind Projektanträge zu stellen, sind öffentliche (lokale Behörden oder lokale Geschäftsstellen der Sozialverwaltung) und private gemeinnützige soziale Organisationen in Kooperation mit anderen lokalen Akteuren. Die Dauer der Projekte ist auf maximal zwei Jahre begrenzt.

Die bisherigen **Ergebnisse** sind ermutigend: Zwischen 2001 und 2004 wurden in 163 Gemeinden soziale Netzwerke installiert und mehr als 700 Projekte im Rahmen der zweiten Maßnahme entwickelt, in die 157 000 Menschen (fast 60% Frauen) involviert waren. Nutzer sind Einzelpersonen, Kommunen, Fachkräfte und Organisationen. Es ist zu erwarten, dass diese Zahlen in der Periode 2005-2007 noch höher sein werden.

Entsprechend der Evaluation einer Stichprobe von Projekten hatten die Maßnahmen sowohl positive Auswirkungen auf die Nutzer wie auch auf die Kommunen und die jeweils beteiligte Organisation. Für die Nutzer hatten 91 % der Aktionen sichtbare positive Auswirkungen gemäß der folgenden Rangliste:

- persönliche Entwicklung und Verbesserung des Selbstbildes;
- besserer Zugang zu Informationen;
- wachsende Kapazität für die Jobsuche;
- Entwicklung beruflicher Fähigkeiten.

Relevanz für gegenseitiges Lernen und Übertragbarkeit.

Die Teilnehmer waren beeindruckt von dem starken Engagement der lokalen Akteure und der Mitarbeiter – Sozialarbeiter und Entwicklungsagenten – in den besuchten Projekten. Sie stimmten darin überein, dass die Projekte die Integration in der Kommune fördern und die Lebensqualität der Nutzer verbessern können und dass der dezentralisierte Bottom-up-Ansatz viele positive Aspekte zeigt, die wiederum zu verschiedenen Formen des Transfers anregen. Allgemeiner Konsens war, dass lokale Ansätze kein Ersatz für die nationale Sozialpolitik sind, sondern deren Wert steigern, besonders dort, wo nationale Maßnahmen zum Sozialschutz und im Bereich Wohnen ausgeprägt sind. Ihre Effizienz ist dort am größten, wo nationale Verwaltungen und Beamte sowohl auf zentraler als auch auf territorialer Ebene die Bedingungen für die horizontale Koordination und Bottom-up-Ansätze schaffen.

Unterschiedliche Regierungsmodelle und besonders der unterschiedliche Grad der Dezentralisation und Autonomie der dezentralen Behörden in den einzelnen Ländern erschweren natürlich den Transfer. Viele innovative Aspekte der Maßnahmen sind jedoch von großer Relevanz und wurden als Quelle gegenseitigen Lernens gesehen:

- Nationale politische Maßnahmen wie die hier untersuchten bilden den entscheidenden Rahmen für den Bottom-up-Ansatz, ausgerichtet auf soziale Themen, an den Menschen orientiert und unter Einbeziehung lokaler Interessenvertreter. Sie bestätigen die Bedeutung jedes Einzelnen

im Kampf gegen soziale Ausgrenzung, sind ein Instrument zur Modernisierung des Wohlfahrtsstaates und um den Weg zu ebnen für eine „lokale Wohlfahrtsgesellschaft“.

- Die starke Betonung der lokalen sozialen Entwicklung als ein Mittel zur Sicherung extrem diversifizierter Formen der sozialen Inklusion, anstelle eines eingeschränkten Fokus auf wirtschaftliches Wachstum und Jobaktivierung, wurde begrüßt. Gerade die neuen EU-Mitglieder sahen hierin einen Weg zur Verbesserung der Situation jener, die vom Erwerbsleben weit entfernt sind oder keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben.
- Solch ein dezentralisierter Prozess hilft, lokale Gemeinschaften zu regenerieren – durch neue Netzwerke, die Entwicklung von Kapazitäten und den Aufbau einer „grundlegenden lokalen Infrastruktur“, um schwierige Probleme zu angehen.
- Ein lokaler sozialer Entwicklungsansatz bringt wichtige Veränderungen für die Art der Bereitstellung von sozialen Services. In vielen Ländern werden die Formen der Bereitstellung von Dienstleistungen kritisiert oder Sozialarbeiter sogar mit Feindseligkeit betrachtet. Hier jedoch arbeiten sie enger mit und für die Menschen.

Gleichzeitig benannten die Teilnehmer aber auch einige Problembereiche und potenzielle Schwächen, die bei der Untersuchung dieser Maßnahmen deutlich wurden und die den politischen Ansätzen, die dezentralisierte und lokalbasierte Ansätze fördern, weitgehend gemein sind:

- Nachhaltigkeit und Kontinuität von lokalen Projekten und Aktionen werden durch die kurzen zweijährigen Finanzierungsperioden der Projekte behindert. Um das Vertrauen der Menschen für die Partizipation zu gewinnen, ist eine langfristige Basis erforderlich; im Fall Portugal ist die Kontinuität von bestimmten Projekten jedoch durch lokale Behörden, andere Budgets oder Regierungsmittel sichergestellt.
- Das Mainstreaming solcher Initiativen bleibt eine offene Frage. Das Dilemma besteht darin, einerseits die Projekte und Ressourcen auf Prioritäten, benachteiligte Gebiete oder Gruppen auszurichten und andererseits ihre Vervielfältigung anzustreben, mit dem Risiko der Streuung und geringerer Auswirkungen und Erträge.
- Die Koordination der Bottom-up-Initiativen mit nationalen und EU-Strategien und Politiken sowie die Kooperation zwischen verschiedenen Ministerien und Verwaltungen erscheint sehr schwach und müsste verbessert werden.

- Die Grundlagen der Partnerschaft müssen präziser definiert werden. Es ist in den sozialen Netzwerken nicht klar, wie lokale Partner zusammenarbeiten, eine koordinierende Rolle ausfüllen oder aktiv in die Projekte und die Implementierung der lokalen Sozialpläne einbezogen sind.
- Eine klarere Unterscheidung zwischen verschiedenen Ebenen der Partizipation und die Definition von Wegen, wie die Nutzer einbezogen und in ihrer Handlungsfähigkeit gestärkt werden können, sind notwendig.
- Ein klarer Rahmen, der es möglich macht, dass die Projektarbeit und die daraus gewonnenen Erkenntnisse zurückwirken von dem dezentralisierten Bottom-up-Ansatz auf die Entwicklung von nationalen Maßnahmen und politischen Ansätzen, scheint in der betrachteten Maßnahme zu fehlen.
- Obwohl die Maßnahmen evaluiert wurden, mangelt es an Daten zu messbaren Zielsetzungen, Ergebnissen und Kosten. Öffentliche Agenturen, die große Summen zur Finanzierung von privaten (gemeinnützigen) Einrichtungen bereitstellen, müssen beurteilen, ob die Zielsetzungen erreicht wurden, und die Erfahrungen aus dem Monitoring und der Evaluation für die Verbesserung zukünftiger politischer Maßnahmen nutzen.

Das Programm unterliegt den Zielsetzungen der EU-Strategie zur sozialen Eingliederung, insbesondere mit dem Schwerpunkt der Unterstützung vulnerabler Gruppen und Gebiete – indem es zur Bewusstseinsbildung und einer gesteigerten Wahrnehmung für Probleme auf kommunaler Ebene beiträgt und bedarfsgerechte Maßnahmen fördert durch Partnerschaften zwischen lokalen Behörden und NROs, Bürgern und Nutzern, die innerhalb der EU-Strategie und der NAP zukünftig verstärkt werden sollten.

1. Das Thema im nationalen Kontext

Die portugiesische Gesellschaft birgt interne Widersprüche, die schwierig aufzulösen sind, mit einem Mix aus alten und neuen Mustern von Armut und sozialer Ausgrenzung. Die neuen Muster sind durch unzureichende Qualifikationen und Fertigkeiten charakterisiert und mit einer Reihe von Problemen verknüpft: geringe Fähigkeiten, Analphabetismus, Ausgrenzung von Minderheiten, häusliche Gewalt, schlechte Wohnverhältnisse und Landnutzung sowie alleinerziehende Eltern und untypische Familien. Die Effekte aus diesen Problembereichen kumulieren und machen es schwierig, neue Antworten zu entwickeln. 1998 erhielten 12% der Arbeiter in Portugal weniger als zwei Drittel des durchschnittlichen Einkommens, 21% der Bevölkerung sind dem Risiko der Armut ausgesetzt – 15% lebten in Dauerarmut.

Im letzten Jahrzehnt erfuhr das portugiesischen Wohlfahrtssystem eine Reihe von Verbesserungen. Vor sieben Jahren führte Portugal ein Mindesteinkommen ein, dessen Nutzer meistens junge oder ältere Menschen sind, die keine Möglichkeit zur sozialen Eingliederung durch den Arbeitsmarkt haben. Für arbeitsfähige Bezieher der Unterstützung werden die Zahlungen nur kurzzeitig geleistet und regelmäßig überprüft. Die Gewährung von Unterstützungsleistungen kann zurückgezogen werden, wenn der Bezieher sich weigert an einer Qualifizierungsmaßnahme teilzunehmen oder nicht nachweisen kann, dass er aktiv nach Arbeit sucht. Solch ein Sicherheitsnetz ist ein positiver Schritt vorwärts, aber immer noch unzureichend angesichts einer Situation der wirtschaftlichen Abschwächung, steigender Arbeitslosigkeit und hoher Haushaltsdefizite.

Portugal erlebt gegenwärtig aufgrund seiner ungünstigen ökonomischen Entwicklung und hoher öffentlicher Haushaltsdefizite eine Periode der Ungewissheit im Hinblick auf die Prioritäten im Kampf gegen soziale Ausgrenzung. Der Kampf gegen die Armut ist aber immer noch eine Priorität, auch wenn neue Initiativen nicht immer möglich sind und die zusätzlichen Investitionen in die Sozialpolitik nicht substanziell sind.

Die genannten sozialen Probleme konzentrieren sich in Gebieten, die spezielle Aufmerksamkeit erfordern. Sie sind gekennzeichnet durch schlechte Wohnqualität und einen hohen Anteil an Menschen, die in Armut leben, mit

niedrigem Einkommen und fehlenden Qualifikationen sowie durch besonders gefährdete Gruppen wie Kinder, ältere Menschen und Immigranten. In Portugal hat Armut ein weibliches Gesicht. Frauen machen 60% der Armen aus und sie bringen ihre Kinder mit.

Der nationale Kontext ist extrem diversifiziert und es können unterschiedliche Typen von Territorien identifiziert werden, die von touristischen und nur mäßig eingegliederten Zonen (hauptsächlich an der Süd- und Westküste) bis zu ökonomisch benachteiligten städtischen Regionen mit wachsenden Gemeinschaften ausländischer Migranten und zu verlassenen ländlichen Gebieten mit einer alternden Population reichen. Diese Verteilung bietet nur wenig Veranlassung für Zufriedenheit und bildet einen guten Grund in Programme zu investieren, die sich bestimmten Gruppen oder spezifischen Gebieten verpflichtet sehen, mit einem integrierten Ansatz für lokale Entwicklungsprobleme.

Solch ein Kontext hat die Behörden Portugals dazu veranlasst, Veränderungen in der Regierung und im Management der sozialen Entwicklungspolitik einzuführen und gebietsbezogene Ansätze zu fördern, zentriert auf bedarfsgerechte, an der Basis oder der kommunalen Ebene orientierte Lösungen, die dabei gleichzeitig jedoch zu einer zentralen Strategie beitragen, die auf hoher Ebene koordiniert wird. Dieser Ansatz ist der Kern der Maßnahmen zur sozialen Entwicklung von Kommunen, die Gegenstand dieses Peer-Reviews sind.

2. Europäischer Kontext und Perspektive

Die portugiesischen NAP Social Inclusion für die Jahre 2001 und 2003 stimmen in großem Maße mit den Zielsetzungen des Aktionsprogramms der EU im Kampf gegen soziale Ausgrenzung überein, auch wenn sie bei der genauen Definition der Prioritäten und der Identifizierung von Finanzierungsquellen zu kurz greifen. (Joint report on social Protection and social Inclusion, p. 85).

Die untersuchten Maßnahmen sind Schlüsselmaßnahmen und als solche sozusagen „das Flaggschiff“ der guten Praxis des portugiesischen NAP/Incl. Im Sinne der Zielsetzungen und Subziele der EU-Strategien zur sozialen Eingliederung versuchen sie den Schwächsten der Gesellschaft zu helfen, umfassende Aktionen für Gebiete zu entwickeln, die durch Ausgrenzung gekennzeichnet sind, alle relevanten Akteure zu mobilisieren und die Partizipation von bzw. den Dialog mit Menschen zu fördern, die von Ausgrenzung betroffen sind.

Darüber hinaus ergänzen sie einige andere politische Ansätze der EU wie:

- die Pflege der Entwicklung lokaler Beschäftigung auf der Basis lokaler Partnerschaften und lokaler Aktionspläne im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie;
- die Bildung von Partnerschaften, das Empowerment der Nutzer und die Bekämpfung von Diskriminierung mithilfe von Basisinitiativen, die das zentrale Kriterium der Gemeinschaftsinitiative EQUAL sind;
- die Förderung von Organisationen des „dritten Sektors“ bzw. Non-profit-Organisationen, Sozialbetrieben und ihrer Kooperationsbeziehungen zu öffentlichen Institutionen.

Diese zwei mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanzierten Maßnahmen tragen durch ihre Ausrichtung auf vulnerable Gruppen und spezifische Gebiete, die von Ausgrenzung betroffen sind, sowie durch die Mobilisierung aller relevanten Partner direkt zu den Zielsetzungen von Portugals NAP/Incl bei. Mit der Betonung der Rolle von lokalen öffentlichen und privaten Akteuren, die innerhalb von Netzwerken oder Partnerschaften kooperieren, haben diese Maßnahmen geeignete Koordinationsstrukturen entwickelt und soziale Services adaptiert, um den Bedürfnissen von Menschen, die unter Ausgrenzung und Armut leiden, gerecht zu werden. Sie unterstützen und

implementieren den „Partnerschaftsansatz“, der bereits in den letzten 20 Jahren im Rahmen einiger Gemeinschaftsinitiativen durch die Kommission gefördert wurde. Die Anerkennung dieses Ansatzes reflektiert einen neuen Lösungsansatz für diese Probleme sowie das Verständnis der multidimensionalen Ursachen für Armut und Ausgrenzung und ihrer Konzentration in bestimmten Gebieten oder Gemeinschaften.

Innovativ sind diese Maßnahmen im Hinblick darauf, dass sie bereits 1997 entworfen wurden (für die lokalen Netzwerke) und seit dem Jahr 2000 implementiert werden – bevor die Bemühungen zu mehr Koordination und zur Verbesserung von Kapazitäten lokaler und regionaler Behörden in Kooperation mit den lokalen Interessenvertretern und Partnern, die ihrerseits mobilisiert und zur Partizipation aufgefordert werden sollen, in den Mittelpunkt der Strategien der EU und Mitgliedstaaten zur sozialen Eingliederung gerückt wurden. Die Notwendigkeit nationale und EU-Programme mit regionalen und lokalen Bemühungen zu koordinieren, um eine integrierte und multidimensionale Aktion auf territorialer Ebene für die Bearbeitung von sozialen Problemfeldern sicherzustellen, wurde im NAP Social Inclusion 2003-2005 viel umfassender anerkannt.

Die Sicherstellung der Einbeziehung aller relevanten Akteure ist keine leichte Aufgabe. Dieser Peer-Review zu einem gebietsbezogenen Ansatz, zu Einbeziehung und Empowerment der Nutzer und der Partizipation lokaler Akteure und lokaler Populationen – einschließlich der Freiwilligen – stellt ein Beitrag zu dieser Dimension dar.

Wenig ist bekannt über die Einbeziehung anderer Interessenvertreter wie etwa der Sozialpartner. Und die Ergebnisse der Ermunterung zu sozialer Verantwortung und zum Engagement aller Bürger im Kampf gegen soziale Ausgrenzung sind immer noch fragil und unbeständig. Ob und wie sich solche Ansätze auf die Qualität und die Form der Bereitstellung von sozialen Services und die Handlungsfähigkeit der Menschen auswirken, ist ebenfalls weitgehend unbekannt. Hinzu kommt, dass wenn Evaluationen zu Ergebnissen von jeder dieser dezentralisierten oder Bottom-up-Ansätze und Projekte erhältlich sind, die Auswirkungen von Aktionen und ihre Kosteneffizienz häufig ignoriert werden und der Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten durch das Fehlen einer gemeinsamen Fachsprache, von Indikatoren und Leistungsvergleichen kaum möglich ist.

Dieser Review ergänzt vorangegangene Reviews wie die zu den *Lokalen Entwicklungsvereinbarungen* in Schweden und den *Bürgerschaftlichen sozialen Unterstützungsnetzwerken* in Finnland, die einem ähnlichen Ansatz folgen. Neben der potenziellen Übertragbarkeit auf andere nationale Kontexte (siehe Kapitel 4) bieten diese Reviews einige Themen von allgemeinem Interesse und Relevanz für die zukünftige Entwicklung der EU-Strategie zur sozialen Eingliederung.

Die nächsten Schritte der EU-Agenda werden zum Ende des Jahres 2005 die überarbeiteten Zielsetzungen der Europäischen Kommission für die Mitgliedstaaten sein und im März 2006 eine Entscheidung des Europäischen Rates über gemeinsame Zielsetzungen für die soziale Eingliederung und den Sozialschutz – ein rationalisierter Ansatz. Die nächste Priorität ist, eine neue Generation der NAPs/Incl vorzubereiten. Die Periode 2006 bis 2009 wird entscheidend sein für die Bemühungen, das Lissabon-Ziel einer Reduzierung der Armut bis 2010 zu erreichen.

Die Entwicklung der Sozialfonds sollte ebenfalls die Forderung nach größerer Flexibilität berücksichtigen, um auf Veränderungen innerhalb der Länder reagieren zu können, indem sie sich nicht nur auf Qualifizierungsmaßnahmen konzentrieren, sondern gleichermaßen auf die Unterstützung von anderen Formen der Entwicklung von Kapazitäten. Ein wichtiger Aspekt ist die Fähigkeit aller Interessenvertreter auf EU- wie auch auf nationaler und territorialer Ebene flexibler zu reagieren, einen breiteren Ansatz zu übernehmen, der auf vielen Partnerschaften basiert, und eine gemeinsame multisektorale Dimension zu entwickeln, beispielsweise durch die Koordination und Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren wie den Komitees für Sozialschutz, Erziehung und Gesundheit auf EU Ebene.

3. Das Beispiel der bewährten Praxis

Die untersuchten Maßnahmen entstanden im Rahmen des *Programms zur Sozialen Entwicklung in Kommunen*, als Teil des portugiesischen *Programms für Beschäftigung, Ausbildung und soziale Entwicklung* (OPETDS), das zum Ziel hat, „neue Interventionsmodelle zu entwickeln, um neuen Herausforderungen zu begegnen“. Sie werden auch in den NAP für soziale Eingliederung und Beschäftigung und im *Regionalen Entwicklungsplan* erwähnt.

OPETDS beinhaltet 5 Achsen, die die Bereiche Ausbildung und Übergang in Arbeit, lebenslanges Lernen, Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, Beschäftigungs- und Ausbildungspolitik sowie die Förderung sozialer Entwicklung abdecken. Die fünfte Achse des Programms zielt spezifisch auf die **Förderung sozialer Entwicklung** durch Interventionen, die entworfen wurden, um die Bedürfnisse von benachteiligten Gruppen zu erfüllen. Sie unterstützt die soziale und berufliche Eingliederung von behinderten Menschen und benachteiligten Gruppen und fördert den sozialen Arbeitsmarkt, soziale Kooperativen und die Entwicklung sozialer Einrichtungen.

Achse 5 beinhaltet sechs Elemente. Das **Programm für die soziale Entwicklung in Kommunen** (5.1) wurde geschaffen, um die Menschen aktiver als Bürger einzubeziehen und ihre Lebensbedingungen zu verbessern, um Faktoren der sozialen Ausgrenzung zu eliminieren und das soziale Gefüge zu revitalisieren. (Andere Programme nehmen Bezug auf die Integration von behinderten Personen, die Integration in den zweiten oder sozialen Arbeitsmarkt, die Unterstützung von Kooperativen und die Finanzierung sozialer Einrichtungen). Zweck des Programms ist, integrierte Interventionen zu starten, die den Menschen Zugang zum sozialen Umfeld verschaffen, entweder über den Arbeitsmarkt, die soziale Wirtschaft, Selbständigkeit, Kooperativen oder kommunale Aktivitäten. Für einige Gruppen der Bevölkerung werden die Lebensbedingungen zunehmend schwieriger und das Programm ist daher häufig mit Situationen großer sozialer Fragilität konfrontiert, genauso wie mit erheblichen territorialen Unterschieden. Es muss dynamische Prozesse kreieren, die stark genug sind, mit den Situationen an der Basis umzugehen. Solche Initiativen benötigen finanzielle Unterstützung und Komplementarität im Hinwirken auf die gleichen Zielsetzungen.

Das Programm arbeitet mit einer Reihe von Lösungsansätzen, die als Antwort auf lokale Probleme entwickelt wurden und zur Bildung eines sozialen Netzwerkes führen. Sie sind imstande, eine Diagnose der spezifischen Situation zu bieten und die Partner auf der kommunalen Ebene in Bereichen wie Erziehung, Ausbildung und Entwicklung neuer Fähigkeiten zu aktivieren. Zwei Maßnahmen gehen daraus hervor: das **Soziale Netzwerk für Entwicklung** (5.1.1) und die **Programme zur sozialen Entwicklung von Kommunen** (5.1.2), geplant mit der (bilateralen) Absicht zu gemeinsamem und wechselseitigem Lernen und Handeln. Diese beiden Maßnahmen sind Gegenstand dieses Reviews.

1. Das Soziale Netzwerk für Entwicklung ist ein strategischer Ansatz zur Unterstützung lokaler Akteure und Partnerschaften durch technische Hilfen, die Entwicklung von Methodologien, die Ausbildung von Humanressourcen sowie die Diagnose und Unterstützung bei der Implementierung von lokalen Aktionsplänen. Ein lokales soziales Netzwerk wird beschrieben als ein „Forum, wo Aktionen aller lokalen Akteuren, die am Kampf gegen Armut und Ausgrenzung teilhaben wollen, gesammelt und kombiniert werden“. Solche Netzwerke arbeiten unter dem Namen „Lokaler sozialer Rat“ auf kommunaler Ebene, während sie in den Städten und Bezirken, wo sie häufiger vorkommen, als soziale Kommissionen bezeichnet werden.

Von diesen lokalen sozialen Räten wird erwartet, dass sie den Handlungsrahmen für die Arbeit festlegen und die Ergebnisse koordinieren mit Blick darauf, die Aktionen effizienter zu machen und geeignete Aktionen für spezifische Populationen auszuwählen. Sie leisten einen wichtigen Beitrag hinsichtlich des Designs und der Implementierung lokaler Sozialpläne und der Kooperation lokaler Interessenvertreter, zur Aktivierung lokaler Lösungen und der Zusammenführung und Optimierung externer und interner Ressourcen.

Diese Maßnahme wird vom Institut für Solidarität und soziale Sicherheit im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung mit dem operationellen Programmmanagement implementiert.

Die im Verlauf der Maßnahme bereitgestellten finanziellen Mittel dienen der:

- Aktivierung und Konsolidierung von sozialen Netzwerken – jedes Netzwerk erhält einen Pauschalbetrag von 60 000 Euro – sowie der Finanzierung von Untersuchungen, Diagnosen, Informationen, technischen Beratung usw., die erforderlich sind für die Erstellung der lokalen Pläne;
- Förderung des Bewusstseins und der Information von 3 000 lokalen Leitern und Freiwilligen und der Durchführung von Ausbildungsmodulen für etwa 1 260 Agenten und Mitarbeiter im Bereich soziale Entwicklung.

Implementierung und Ergebnisse: Seit dem Jahr 2000 haben etwa 275 Städte und Kommunen solche Netzwerke erfolgreich installiert. Dies geschah entsprechend den folgenden Schritten:

- Aufbau des Netzwerkes: Information und Schaffung eines Bewusstseins für die Problematik bei allen Akteuren, die in die „Kerngruppe zur Dynamisierung“ einbezogen sind; Entwurf der Richtlinien und internen Konstitution des Netzwerkes; Einrichtung eines Lokalen Sozialen Rates und von Kommissionen stark engagierter Partner;
- Vorbereitung eines lokalen sozialen Aktionsplanes: gemeinsame Diagnose von sozialen Problemen; Sammlung von Informationen und Untersuchungen; Bestimmung von Zielsetzungen und Prioritäten; Vorschlag von vorrangigen Aktionen; skizzieren und diskutieren des Planes vor seiner Bestätigung und Implementierung.

Allerdings gibt es nur wenige Erkenntnisse zu den Ergebnissen hinsichtlich der entworfenen und implementierten lokalen Aktionspläne und Aktionen und zu den Auswirkungen dieser Netzwerke und Kommissionen auf das Angebot sozialer Services, wie auch bezüglich der Kosten und der Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und entscheidungsbildenden Prozessen.

2. Die Soziale Entwicklung in Kommunen zielt auf die Verbesserung der Lebensbedingungen bei von sozialer Ausgrenzung betroffenen Gruppen durch die Finanzierung von lokalen Projekten, einschließlich einiger spezifischer Aktionen, die sich auf ein wichtiges soziales Problem richten oder die Verbesserung und Steigerung persönlicher und sozialer Fähigkeiten und Kapazitäten zum Ziel haben. Sie sollen die Menschen stärken und aktiver in die Kommune einbeziehen, ihnen Ausbildungsmöglichkeiten aufzeigen und die Kapazitäten derjenigen fördern – Entwicklungsagenten, junge Fachkräfte, Sozialarbeiter, Beamte usw. –, die direkt in die kommunale und

soziale Entwicklung involviert sind (siehe Anhang des Diskussionspapiers zu Projekt- und Aktionsbeispielen).

Die Projekte zielen auf benachteiligte Personen, Familien oder Gruppen, die in strukturschwachen Gebieten leben. Geeignete Organisationen für die Durchführung dieser Projekte sind öffentliche (lokale Behörden, lokale Zweigstelle der Sozialverwaltung) und private gemeinnützige Organisationen in Kooperation mit anderen lokalen Akteuren. Die Projekte können eine Dauer von maximal bis zu zwei Jahren erreichen.

Die Projekte werden auf der Grundlage eines Sets von Kriterien ausgewählt und bewertet, die sich beziehen auf:

- die antragstellende Organisation (Einbeziehung in frühere Projekte sowie Managementkapazität und Erfahrung);
- die Projektrelevanz hinsichtlich der Verknüpfung von Zielsetzungen, Ausgangssituation und lokalen Bedürfnissen, von Projektinhalt und vorgeschlagener Methodologie.

Einige andere Kriterien werden erwähnt, wie die Chancengleichheit von Männern und Frauen, die Informationsgesellschaft oder Umweltbewusstsein.

Ergebnisse

Zwischen 2001 und 2004 waren 157 659 Personen im Rahmen einer zunehmenden Zahl von Projekten in das Programm involviert:

- 2001 95 Projekte 886 000 Euro
- 2002 86 Projekte
- 2003 208 Projekte
- 2004 321 Projekte 10.6 Millionen Euro

Priorität haben die vier Regionen Portugals, die Ziel 1 Status haben.

Begünstigte sind Einzelpersonen, Gemeinden, Fachkräfte und Organisationen. Von den partizipierenden Einzelpersonen sind 57% Frauen, 40% haben Sekundarschulqualifikation oder eine niedrigere schulische Ausbildung, 23% sind unter 35 Jahre alt.

Die Programmperiode 2005 bis 2007 wird bei einer Investition von 28,5 Millionen Euro und 790 Projekten sogar noch mehr Menschen einbeziehen.

Eine Auswahl an Projekten wurde einer tiefgehenden Evaluation unterzogen (siehe Diskussionspapier), die zeigt, dass:

- die Projekte im allgemeinen die individuellen Fähigkeiten, Zuversicht und Arbeitsfähigkeit der Nutzer verbessern, allerdings weniger Auswirkungen auf das Einkommen und die Mobilität haben.
- die Fachkräfte meist jung, qualifiziert und weiblich sind. Das Programm hilft ihre Fähigkeiten zu aktualisieren und spezialisierte Interventionsmethodologien zu entwickeln als Antwort auf eine Kombination von alten und neuen Problemen auf regionaler und lokaler Ebene. Auf der anderen Seite leiden sie unter relativ niedrigen Gehältern und Arbeitsplatzunsicherheit.
- viele Organisationsstrukturen in Portugal lang-etablierte Hierarchien aufweisen. Die Arbeit wird an Personal delegiert, das keinerlei Entscheidungsbefugnis hat, was die Implementierung verlangsamt. Es ist einfacher, sich zu Zielen zu bekennen, als diese dann mit spezifischen Aktionen zu erreichen. Diese Merkmale finden sich ebenfalls in einigen anderen europäischen Ländern.
- die Resultate in den Kommunen darauf hindeuten, dass der projektbezogene Ansatz aufgrund der kurzfristigen Finanzierungen Unsicherheit hervorrufen kann und damit die Dauer der Intervention nicht den jeweiligen Bedarf deckt. Dies kann die Stigmatisierung von Gruppen zum Effekt haben – wenn Probleme identifiziert, jedoch keine Ergebnisse erzielt werden.

Charakteristika und Spezifität der Maßnahmen zur sozialen Entwicklung von Kommunen

Die Initiative beruht auf vorangegangenen Erfahrungen der sozialen Intervention, die im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTEGRA und durch das National Anti Poverty Programme (NAPP) gewonnen werden konnten. Aktivitäten kleineren Ausmaßes im Bereich Ausbildung und Beschäftigung erzielten positive Ergebnisse und verdienten eine Erweiterung. Allerdings war klar, dass es bei der Finanzierung eine Neuorientierung brauchte, um die am meisten benachteiligten Gruppen und Gebiete erreichen zu können.

Aufgrund der teilweise schwierigen Lebensbedingungen in Portugal müssen Interventionen positive Elemente identifizieren. Projekte müssen auf eine Art und Weise strukturiert sein, dass reale Auswirkungen auf das Familienleben und die individuelle Perspektive erreicht werden, genauso wie sie auch gegenläufige Implikationen aufweisen müssen, die über die einzelnen

Gruppen hinaus gehen. Sie werden mithilfe verschiedener Module mit ihren eigenen Budgets implementiert. Der 'Top-down-Ansatz' wurde in einen 'Bottom-up-Ansatz' umgewandelt.

Die Idee hinter diesem Programm und den untersuchten Maßnahmen ist die Förderung neuer Interventionsmodelle, um neuen Herausforderungen zu begegnen. Die folgenden Prinzipien werden als Referenzen und Grundlagen des Programms erwähnt:

- Integration – ökonomische und soziale Dimensionen, Individuen, Gruppen und die Gesellschaft;
- Artikulation – gemeinsame Ziele;
- Subsidiarität – enge Beziehung zwischen lokaler Bevölkerung und Problemen und lokalen Initiativen als kollektive, lokale, regionale und nationale Verantwortung;
- Innovation – durch multidisziplinäre, interinstitutionelle und entbürokratisierte Ansätze und
- Partizipation – aktive Einbeziehung von allen lokalen Akteuren, vor allem aber den am meisten benachteiligten Gruppen, in die soziale Intervention.

Die Maßnahmen arbeiten mit einer Reihe von Lösungsansätzen, die als Antwort auf lokale Probleme entwickelt werden und zur Bildung von lokalen Partnerschaften führen. Diese sollen dann in der Lage sein, eine Diagnose der spezifischen Situation zu erstellen und Partner auf kommunaler Ebene zu aktivieren in Bereichen wie Erziehung, Ausbildung und Förderung neuer Fähigkeiten. Drei sich ergänzende Aktionsstränge sind zu erkennen:

- Hilfen für lokale Akteure mit einer sozialen oder politischen Rolle zur Maximierung ihrer Interventionskapazitäten, zum Beispiel durch die Koordination von Studien und Diagnosen;
- Übernahme einer Katalysatorenrolle für die Schaffung eines Gemeinschaftsgefühls um die Menschen vor Ort zu Veränderungen zu mobilisieren;
- Verbesserung der Qualifikationen einer Reihe von Gruppen durch kurzfristige berufsvorbereitende Kurse und Maßnahmen zur Entwicklung sozialer und interpersonaler Fähigkeiten. Ein Ausbildungsangebot für jene, die verantwortlich sind für den Umgang mit den Kommunen; Kurse für Mediatoren; Verbesserung der Interventionsfähigkeiten in spezifischen Gebieten oder bei besonderen Problemgruppen oder die Unterstützung

von hochqualifizierten Experten, damit sie Lösungen effizienter umsetzen können.

Traditionelle Formen staatlicher Wohlfahrt sind nicht ausreichend zur Lösung der Probleme sozialer Ausgrenzung. Aus diesem Grund fokussieren die Maßnahmen auf persönliche, soziale und berufliche Erziehung und Ausbildung und umschließen eine Reihe von Aktionen, die auf die individuelle Entwicklung ausgerichtet sind und die Betroffenen nach Möglichkeit befähigen, in den Arbeitsmarkt einzumünden. Projekte, die unter Maßnahme 2 finanziert werden, beschäftigen Menschen nicht nur um der Beschäftigung Willen – sie geben ihnen ein Gefühl für ihren eigenen Wert und bieten reale Möglichkeiten. Ihre ultimative Zielsetzung ist die soziale und berufliche Integration. Sie beruhen auf Reflexion und Analyse, mit dem Ziel, eine Veränderung auszulösen, und haben sich darin bewährt, die Wahrnehmung von Menschen gegenüber ihrer Realität und ihrer Eignung für eine Mitarbeit in Organisationen zu ändern und ihr Potenzial zu maximieren.

Das Programm stärkt ebenfalls die Kapazitäten der involvierten Agenten, indem es Experten möglich macht ihre akademischen Kompetenzen zu erweitern. Dies ist eine zentrale Strategie zur Förderung der Beschäftigungschancen von jungen Fachkräften. Die Verbesserung der Qualifikationen von Agenten hilft, Ressourcen zu maximieren, Haltungen zu ändern und eine bessere Einsicht in die Lebensziele von Personengruppen zu erhalten.

Partnerschaften bieten ein größeres Potenzial für das Empowerment und das Programm versucht dementsprechend, die Kommunen zur Zusammenarbeit bei der Entwicklung ihrer eigenen Interventionen zu ermuntern. Persönliche Entwicklung wird sowohl im persönlichen als auch im sozialen Kontext gesehen und die Stärkung des individuellen Wunsches, etwas zu erreichen, trägt zum Erfolg insgesamt bei.

Arbeit, ob am ersten Arbeitsmarkt, als Selbstständiger oder im Rahmen sozialer Beschäftigung, verändert Individuen und ihre Familien und durchbricht einen Zyklus von sozialer Ausgrenzung. Die kleinste Intervention kann helfen, die Wahrnehmung von Menschen zu ändern, zum Beispiel bezüglich des Wertes den es hat sich Qualifikationen anzueignen.

Die meisten Maßnahmen sind seit vier oder fünf Jahren in Kraft und es ist somit zu früh, um genaue Erkenntnisse über die Wirkungsweise der Maßnahmen in diesen Bereichen zu formulieren und ihre vollständigen Ergebnisse zu beurteilen. Das Programm trägt jedoch zu einem zielgerichteteren Mitteleinsatz bei und wirkt der Tradition in Portugal entgegen, eher kurzfristig zu handeln als strategische Aktionen zu setzen.

Einige Problembereiche:

Nicht jede Intervention ist automatisch positiv und deswegen ist es wesentlich, die Strategie kontinuierlich zu überdenken und ihre Schwachpunkte zu identifizieren. Einige der aufgetretenen Schwierigkeiten haben die mangelnde Eignung von spezifischen Interventionen und Problemen bei der Bildung von Partnerschaften bereits in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt. Folgende Themenschwerpunkte waren Gegenstand der Diskussion:

Nachhaltigkeit der Projekte: Die Projekte werden durch die EU und die nationale Regierung kofinanziert, aber einige der Initiativen werden in das Regelangebot von Maßnahmen übernommen werden. Die Zukunft des im Rahmen des Peer-Reviews besuchten Projekts GAAF ist beispielsweise gesichert, als Ergebnis einer untypischen Vereinbarung mit Services der sozialen Sicherheit. Obwohl das Programm nicht Teil der Standardversorgung ist, hat die hohe Qualität des Serviceangebotes zur Unterstützung durch das lokale Amt für soziale Sicherheit geführt, das die Mittel für die Weiterführung des Projektes nach Maßnahmente bereitstellt – zum Nutzen aller Beteiligten.

Der Eingliederungsprozess und seine Distanz zu Beschäftigung: Die betrachteten Maßnahmen unterstützen Basisprojekte, die ihre Teilnehmer nicht direkt in Beschäftigung, jedoch in andere Aktivitäten wie Ausbildung vermitteln. Ermöglicht wurde diese Initiative durch EU-Mittel und ihre Evaluation wird zur Grundlage der Weiterentwicklung und Verbesserung zukünftiger Maßnahmen.

Das Programm richtet sich an Menschen mit niedrigem Qualifikationsniveau. Einige von ihnen wissen zum Beispiel nicht, wie sie vorgehen müssen, um eine Arbeit zu finden. Es ermöglicht ihnen autonomer zu werden und sich

auf individueller Ebene zu entwickeln. Dabei generiert es nicht immer Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem kommerziellen Arbeitsmarkt, schafft jedoch Zugang zu Jobs im sozialen Sektor oder besser strukturierten Ausbildungsprogrammen.

Zur Partnerschaft: Sehr wenige Anhaltspunkte gibt es dafür, wie lokale soziale Netzwerke oder Partnerschaften arbeiten oder ihre lokalen Aktionspläne erfolgreich implementieren. Es gibt mehr potenzielle als aktive Partnerschaften in Portugal, die sich einer Vielzahl an Herausforderungen stellen, z.B.:

- wie die Verantwortlichkeiten zwischen dem politischen System, Organisationen und Einzelpersonen aufgeteilt werden sollten;
- wie man neue Beschäftigungsmöglichkeiten finden kann;
- wie der interne Dialog in den Organisationen verbessert werden kann, um Veränderungen zu fördern (da Partnerschaften vorrangig im externen Dialog praktiziert werden);
- der Knappheit von komplementären Investitionen und anderer Unterstützung der zentralen Verwaltung.

Ein Drittel der lokalen Netzwerke werden von NROs gebildet. Etwa 10% der Initiativen haben Verbindungen zu Partnern aus der Wirtschaft und 46% der Akteure betonen die Wichtigkeit und Notwendigkeit der Einbeziehung des ökonomischen Sektors in die Partnerschaften. Im Gegenzug muss allerdings auch der ökonomische Sektor die Bedeutung des sozialen Sektors realisieren. Das Programm wurde in schwierigen Nachbarschaften gestartet und ist sehr anspruchsvoll. Portugal muss auf das bauen, was bereits bekannt ist, um es auf die Realität an der Basis anzuwenden. So formulierte ein Teilnehmer: „Das Programm ist komplex, weil die soziale Realität komplex ist, und es ist nicht möglich, mit einer uniformen Strategie jeden zu erreichen“.

Zur Beurteilung/Einschätzung des Empowerments: Die genaue Diagnose in einigen kleinen Nachbarschaften hat gezeigt, dass die Teilnehmer unabhängiger werden und besser in der Lage sind, ihre Rechte auszuüben. Diese Beurteilung muss allerdings noch verbessert werden; Fortschritte hat es bereits gegeben bei der Qualifizierung von Personen für die Durchführung von Diagnosen als Voraussetzung für die Erbringung besserer Resultate.

4. Relevanz und Übertragbarkeit auf andere nationale Kontexte.

Um die Relevanz dieser Maßnahmen zu untersuchen – mit Blick auf ähnliche Erfahrungen in anderen Mitgliedstaaten –, wurden einige der in den Stellungnahmen der Peer-Länder und Interessenvertreter benannten Themen (siehe Anhang) in drei Arbeitsgruppen diskutiert:

1) Gebietsbezogene politische Maßnahmen im Rahmen der EU bzw. nationalen Strategie für die soziale Eingliederung

Die eindeutige Bestimmung eines Territoriums, eines Gebietes oder einer lokalen Gemeinschaft bereitet Probleme und die Definitionen variieren von einem Mitgliedstaat zum nächsten. Strategien müssen an regionalen und lokalen Gegebenheiten ausgerichtet sein und können nicht von der EU oder der nationalen Regierung verordnet werden. Eine Erleichterung könnte durch die Dezentralisierung der nationalen und EU-Finanzmittel in Kooperation mit den lokalen Stellen erreicht werden.

Ebenfalls schwierig ist es, „Lebensqualität“ zu definieren und zu messen. Wie kann Menschen, die in unterschiedlichen Regionen leben, die gleiche Lebensqualität garantiert werden? Mit Blick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt besteht eine Differenz in der Wahrnehmung zwischen den nördlichen und südlichen EU-Staaten. Im Norden gibt es klarere Vorstellungen dazu, wer beschäftigt werden kann und wer nicht und wie man vorgehen muss, um Menschen in Arbeit zu bekommen. Südliche Länder tendieren dazu zu fragen, warum Menschen nicht beschäftigt werden können. Verschiedene Länder können voneinander lernen; die wirtschaftliche Entwicklung muss die soziale Dimension mit einbeziehen.

Rechenschaft ist wichtig, wo Finanzmittel zuerkannt werden, wobei sich jedoch die Frage stellt, wie soziale Projekte messbar gemacht werden können. Kompromisse und Flexibilität sind erforderlich zwischen der EU und den verschiedenen Mitgliedstaaten, um herauszufinden, wie die Mittel am besten eingesetzt und politische Ansätze entwickelt werden können, die wirklich die Bedürfnisse der verschiedenen Regionen abdecken.

2) Partizipation und Empowerment: die Bestandteile eines lokalen, kommunalbasierten Ansatzes für soziale Entwicklung

Lokale Partizipation bedeutet die Einbeziehung der Bewohner wie auch der Organisationen. Mit den jeweiligen Organisationen muss zunächst geklärt werden, auf welche Weise sie am besten partizipieren, während dem einzelnen Bürger ein Weg aufgezeigt werden muss, seine Stimme und Meinung zu Gehör zu bringen. Es gab Bedenken, dass lokale freiwillige Organisationen möglicherweise nicht immer wirklich repräsentativ sind für die Service-Nutzer. Dänemark beispielsweise nutzt zur Unterstützung des Empowerments eine Plattform zur Finanzierung nationaler NROs mit lokalen Abteilungen. Die Städte sind verpflichtet 20 Euro pro Einwohner und Jahr zur Finanzierung von Freiwilligenorganisationen beiseite zu legen. In Frankreich richtete ein EQUAL-Programm gegen Diskriminierung eine „Peergruppe“ von „Opfern“ ein, um Projekte zu überwachen. Eine Ausstellung wurde erarbeitet, die in Firmen, Arbeitsagenturen usw. präsentiert wird.

In manchen Fällen treten Probleme auf, die durch Misstrauen der Klienten gegenüber den Sozialarbeitern ausgelöst werden. Die Interessenvertretergruppe ATD Vierte Welt führte letztes Jahr ein erfolgreiches Projekt durch, um ein Ausbildungsmodul zu entwickeln, das die Sensibilisierung der Sozialarbeiter für die Sichtweisen von betroffenen Familien fördert.

Zwei wichtige Barrieren für die Kommunikation und Partizipation wurden identifiziert:

- der Gebrauch der Sprache/Jargon: Alle Akteure und Interessenvertreter müssen eine gemeinsame Sprache finden.
- die Schauplätze für Aktivitäten: Die Klienten müssen sich wohlfühlen und dürfen durch das bestehende Setting nicht eingeschüchtert werden. In Dänemark beispielsweise finden die Treffen zwischen Sozialarbeitern und Nutzern zur Diskussion von geplanten Projekten in der ihnen vertrauten Umgebung der Wohnheime statt.

Lokale Netzwerke und Partnerschaften geraten in Schwierigkeiten, wenn nicht alle Partner aktiv dazu beitragen. So weiß man von Organisationen, die Partnerschaften lediglich eingegangen sind, um ein Auge auf die „rivalisierenden“ Gruppen zu haben. Die Teilnehmer stimmten darin überein,

dass der Aufbau guter Netzwerke Zeit braucht und dass jeder Partner sich gründlich über den Nutzen klar sein muss.

3) Management und Monitoring der kommunalbasierten Maßnahmen und Projekte

Zwei Fragen wurden in Zusammenhang mit dem Management und der Implementierung gebietsbezogener Maßnahmen und Projekte hervorgehoben:

- Wie kann die lokale Partizipation gestärkt werden, um Demokratie und partizipatorische Governance zu verbessern? Und wie können Chancengleichheit zwischen verschiedenen Interessengruppen sichergestellt und die Repräsentation der am stärksten marginalisierten Gruppen garantiert werden?
- Wie kann die nationale Politik beeinflusst werden?

Der erste Schritt für das Projektmanagement liegt in der Steigerung des lokalen und persönlichen Empowerments. Dies sollte als ein langfristiger Prozess angesehen werden. Die Beurteilungskriterien sollten beispielsweise die Verbesserungen in der Lebensqualität durch Zugang zu Bildung berücksichtigen.

Die Frage, "wer partizipieren sollte", sollte auf jeder Stufe des Designs und der Umsetzung des Projektes gestellt werden. In der Festlegung der Rollen der Interessenvertreter gibt es wahrscheinlich einige Überschneidungen, was jedoch auf der lokalen Ebene weniger wichtig ist als auf der nationalen Ebene. Entscheidend ist, das notwendige Kapital für die kommunale Entwicklung zu beschaffen, was allerdings nicht über kurzfristige Finanzierungen geleistet werden kann. Der Input der Sozialpartner ist tendenziell eher schwach, vielleicht weil ihre Aufmerksamkeit mehr auf den ökonomischen Bereich gerichtet ist.

Kommunale Projekte müssen mit den Zielen und Parametern der NAP/Incl. vereinbar sein, die lokalen Gruppen sollten jedoch die Autonomie haben, die Zielsetzungen dann zu präzisieren.

Eine andere Frage ist, wer die Evaluation durchführt. Die Nutzer müssen beteiligt sein, und die Bewertung muss mit im Hinblick auf die Nachhaltigkeit vorgenommen werden.

Die Armutsprüfung ist ein Planungsinstrument, das entworfen wurde, um anzuzeigen, ob alle neuen Politiken das Problem Armut in geeigneter Weise einbeziehen. Zurzeit trifft dies nur auf den nationalen Rahmen zu. Irland praktiziert die Überprüfung der Gleichstellung und bezieht Konsultationen mit ein. So erlaubt das Konsultationsverfahren interessierten Gruppen, bei der Ausarbeitung des nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung (NAP/Empl) potenzielle Risiken der Diskriminierung zu bestimmen.

Zur Übertragbarkeit auf andere nationale Kontexte. Im folgenden werden die Sichtweisen von Repräsentanten und Experten der Peer-Länder dargestellt.

Zypern zog großen Nutzen aus den geschilderten Erfahrungen, da sie die Bedeutung vorbereitender Kapazitäten und Wissensbildung für die Durchführung von ähnlichen Projekten demonstrierten. Es bekräftigte, dass ökonomische und soziale Entwicklungen Hand in Hand gehen sollten. Die Verbesserung sozialer Bedingungen von marginalisierten Menschen ist eine Vorbedingung für die Wiedereinmündung in den Arbeitsmarkt und für strukturschwache Kommunen stellt sie eine Vorbedingung für die ökonomische Entwicklung dar.

Den Teilnehmern wurde deutlich, dass die Einrichtung eines solchen Programms, zusätzlich zu einer allgemeinen auf die Dezentralisierung der Sozialpolitik ausgerichteten Reform, beträchtliche Vorbereitungen und Bedingungen erforderlich macht, wie:

- adäquate Kapazitäten der Städte und Kreise im Sinne von ausgebildetem Personal, finanziellen Ressourcen, der Möglichkeit Projekte zu managen und mit privaten Institutionen zu kooperieren;
- erweiterte Kapazitäten von lokalen NROs, Projekte zu entwerfen, zu managen, zu überwachen und zu beurteilen;
- klar definierte Projekte mit messbaren Zielsetzungen für spezifische Gruppen von Menschen; das Setzen von Prioritäten und messen der Projektergebnisse;
- die Berücksichtigung alternativer Optionen (könnten Gelder auf andere Weise sinnvoller eingesetzt werden?), um die Kosten zu minimieren und die Ergebnisse zu maximieren.

Für **Dänemark** bestätigt das portugiesische Programm, dass kommunale Arbeit dauerhaft werden muss, es muss jedoch eine Balance hergestellt werden zwischen nationaler Politik und lokalen Gemeinschaften, die genügend Raum erhalten sollten, um ihren eigenen Rahmen zu gestalten.

Die Wichtigkeit von Nachhaltigkeit muss betont werden: Projekte sollten nicht gestartet werden, wenn die Services nicht beibehalten werden können. Vor 20 Jahren waren in Dänemark etwa 2 000 Projekte in Betrieb, die meisten von ihnen verschwanden jedoch innerhalb von zwei Jahren. Gelder könnten nutzbringender in wenigen Projekten mit längerer Dauer eingesetzt werden.

Die Kombination des portugiesischen Programms aus Serviceangeboten für die Kommune und Angeboten der beruflichen Bildung, die zu Beschäftigung führen können, wird sehr positiv bewertet. Allerdings ist offensichtlich, dass viele dieser Projekte Beispiele für eine gute Sozialarbeit sind, aber nicht notwendigerweise für die kommunale Arbeit. Das besuchte Projekt eines schulischen Beratungsdienstes ist beispielsweise etwas, was die Behörden in jedem Fall leisten sollten. Kann alles, was in Kommunen stattfindet, als kommunale Arbeit definiert werden?

Die Möglichkeiten der Verknüpfung eines solchen Programms mit Beschäftigung müssen hinterfragt werden. Die dänische Regierung hat gezielte Maßnahmen, um Menschen in Arbeit zu bringen; aber was kann getan werden, um Arbeitsplätze in Gebieten zu schaffen, wo es nur wenige Möglichkeiten gibt oder aber wenn marginalisierte Menschen zu weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind? Sollten lokale Behörden möglicherweise unter bestimmten Umständen und in bestimmten Fällen Lohnzuschüsse gewähren, um Menschen in Beschäftigung zu halten?

Oberste Priorität muss der Einbeziehung und Partizipation der Nutzer zugestanden werden, so weit wie es zusätzlichen Nutzen bringt und die Nutzer dies als eine Verbesserung ihrer Kapazitäten und Lebensbedingungen erfahren. Die Einbeziehung um ihrer Selbst willen oder nur „weil es demokratisch ist“ sollte vermieden werden. Schließlich zeigt die dänische Erfahrung, dass Empowerment eine Infrastruktur erfordert. Unterstützung für Freiwilligenorganisationen könnten dem portugiesischen Programm nützen.

Frankreich sieht in dem portugiesischem Programm die Hervorhebung und Wichtigkeit der lokalen Entwicklung und des Bottom-up-Ansatzes bekräftigt. Einige Themen, die im Rahmen des Reviews diskutiert wurden, sind für Frankreich relevant, wie:

- die Verknüpfung zwischen europäischen, nationalen und lokalen Politiken;
- die Partizipation der Nutzer, auch wenn Partizipation verschiedene Bedeutungen hat, die zunächst geklärt werden müssen;
- die Evaluation der Ergebnisse.

Frankreich verfügt bereits über Erfahrungen mit der Einbeziehung von Nutzern, insbesondere bei der Beurteilung von politischen Maßnahmen im Hinblick auf die Verbesserung zukünftiger Aktionspläne. Allerdings hat es einen etwas anderen, globalen Ansatz übernommen, um den allgemeinen Zugang zu Rechten als Mittel zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung zu erlangen. Eine nationale Strategie trat 1998 in Kraft und die sozialen Eingliederungsstrategien sind auf der Ebene der Departements dezentralisiert. Einige Departements und Regionen führten Experimente durch, die jedoch eine genaue Evaluation erfordern und deren Resultate verbreitet und umgesetzt werden müssen.

Die folgenden Themen erfordern weitere Erforschung: die Koordination der regionalen und nationalen Strategie; die Verbesserung der Kooperation zwischen den Partnern und bezüglich der Partizipation der Interessenvertreter und NROs.

Für **Ungarn** stellen die portugiesischen Maßnahmen eine gut durchdachte Lösung dar, um die Partizipation der lokalen Akteure im Kampf gegen Armut und Ausgrenzung zu fördern. Die Erfahrungen Portugals sind für Ungarn von speziellem Nutzen, da die portugiesischen Maßnahmen viele gemeinsame Merkmale mit Programmen aufweisen, die kürzlich in Ungarn implementiert wurden. Die innovative Natur des portugiesischen Programms wurde gewürdigt. Eine zentrale Frage war, ob das Programm nach 2007 wieder aufgelegt wird.

Auf EU-Ebene sind Beschäftigungs- und Ausbildungsmaßnahmen nicht ausreichend, um die Bedürfnisse von Menschen, die unter schwerer Armut leiden, zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund sollten die Europäischen

Strukturfonds ihre Unterstützung ausweiten, indem sie auf weitere Problembereiche ausgedehnt werden. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten die intersektorale Planung von Strategien und Finanzen ausbauen und das EU-Komitee für den Bereich Sozialschutz könnte ein gemeinsames Treffen mit den Komitees für Erziehung und öffentliche Gesundheit zur Verstärkung der Kooperation organisieren.

Für **Irland** ist das Problem der sozialen Ausgrenzung enorm und komplex. Das vorgestellte Programm bekräftigt die Bedeutung der kommunalen Entwicklung, insbesondere für ländliche Gebiete. Darüber hinaus zeigt sich der Nutzen von Programmen dieses Typs besonders für die Regenerierung von Gemeinschaften älterer Menschen. Irland ist in diesem Kontext weit voran gekommen und eine Expertengruppe der Regierung berichtete über Wege zur Bildung inklusiverer Arbeitsmärkte.

Frühere Präsentationen behaupten, dass das Programm die lokale Wirtschaft bereits stimuliert hat, inzwischen wurde jedoch eingeräumt, dass es noch zu früh ist, die Ergebnisse zu beurteilen. Dies verweist auf die Schwierigkeit, aussagekräftige Indikatoren einzusetzen. In Irland ist es nun nicht länger ausreichend, Ergebnisse mittels Indikatoren zu messen, wie etwa die Anzahl der Menschen, die einen Ausbildungskurs abgeschlossen haben. Über zusätzliche Daten muss nachgewiesen werden, wie viele davon in sichere Beschäftigung einmünden konnten. Hinsichtlich der Partizipation wurde hervorgehoben, dass diese nur dann sinnvoll und effektiv sein kann, wenn sie die richtigen Menschen einbezieht – die am ehesten in der Lage sind einen Beitrag zu leisten.

Es ist keine Frage, dass die Aktivitäten von der Basis ausgehen müssen (bottom-up), jedoch ist dies leichter gesagt als getan. Menschen in nationalen Einrichtungen müssen sich auch mit der Frage auseinandersetzen, wie nationale Maßnahmen den kommunalen Aspekt einschließen können und auch dies ist nicht einfach. Es gibt auf allen Ebenen eine Menge zu lernen. Irland durchläuft inzwischen einen sehr gut ausgearbeiteten kommunalen Entwicklungsprozess der eine neue und kostspielige eigenständige institutionelle Struktur geschaffen hat.

Italien sieht in dem portugiesischen Programm viele Anregungen. Strategie und Projektdesign von oben und die Einbeziehung armer Kommunen, die

(einige) ihrer eigenen Probleme lösen, sind innovativ. Dennoch bleiben viele Fragen offen, wie nach der tatsächlichen Kapazität von Kommunen, die diesen Ansatz umsetzen. Solch ein Ansatz wirft eine Reihe von Problemen auf, wie das Risiko der Konfrontation anstatt gemeinsamer Lösungen zwischen lokalen Akteuren und Sozialpartnern; die Rolle des dritten Sektors und die Beziehungen zu lokalen Behörden wie die ganze Frage nach deren Kapazitäten, auch in finanzieller Hinsicht.

Im italienischen Kontext sinkender Haushaltsressourcen für die Sozialpolitik auf der zentralstaatlichen Ebene und der Übertragung von Kompetenzen auf Regionen und Städte und Kreise mit begrenzten finanziellen Kapazitäten vermindert sich die Relevanz der Maßnahmen für Italien. Hinzu kommt die Schwierigkeit, Aktivitäten in kleinen Kommunen zu organisieren.

Malta ist der Ansicht, dass eine größere Ausdehnung der Aktivitäten auf alle Gebiete des Landes erreicht werden muss. Der Bottom-up-Ansatz der portugiesischen Maßnahmen ist entscheidend für die kommunale Entwicklung – mit Sozialarbeitern dort, wo auch die Menschen sind, und nicht in einem entlegenen Büro. Einige Projekte, wie das besuchte in Beja, wo Fachkräfte direkt in der Kommune oder den Schulen arbeiten, ließen sich auf Malta übertragen und könnten einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Landes leisten.

Ein anderes relevantes Element für Malta, wo die Ausbildung von Sozialarbeitern unzulänglich ist, ist die Priorität für die Ausbildung von Sozialarbeitern und Entwicklungsagenten, insofern als der Prozess der kommunalen Entwicklung abhängt von ihrer Fähigkeit, Kontakt mit der Bevölkerung herzustellen, den Prozess des Empowerments zu erleichtern und die Partizipation zu fördern. Das Programm stellt eine gemeinsame Strategie und den operationalen Rahmen bereit, innerhalb dessen sehr zersplitterte lokale Gemeinschaften und Sozialarbeiter arbeiten können.

Besorgnis wurde geäußert hinsichtlich der Frage was zu tun ist, wenn Bewohner nicht partizipieren, der Zeit, die erforderlich ist, um die Bedürfnisse und Potenziale der Bewohner zu erkennen, der Möglichkeit Nachhaltigkeit und Kontinuität der Projekte sicherzustellen, der Verpflichtung, die erforderlich ist, um ein Netzwerk in eine Partnerschaft zu verwandeln und der Kriterien für die Auswahl und Finanzierung von Projekten und Maßnahmen für stark benachteiligte Menschen.

Lokale Aktivitäten wie diejenigen, die durch das portugiesische Programm gefördert werden, sind für **Schweden** von großer Relevanz. Die sozialen Netzwerke haben ähnliche Ausgangspunkte wie die, die innerhalb der lokalen Entwicklungsvereinbarungen in Schweden geschaffen wurden – die Bottom-up-Perspektive, Kooperation, sektorübergreifende Aktivitäten usw. –, auch wenn in Schweden meist städtische Gebiete von Benachteiligungen betroffen sind. Allerdings werden die Projekte in Städten nicht mehr länger durch die schwedische Regierung finanziert und der Schwerpunkt liegt inzwischen auf dem Übergang von lokalen Initiativen in Regemaßnahmen.

Allgemeine Bedenken und Probleme wurden formuliert, wie:

- die notwendige Verknüpfung zwischen Projekten oder Aktivitäten auf lokaler Ebene und der nationalen Politik, "da gebietsbezogene Wohlfahrtstätigkeit keine Gewähr bietet für die Verfolgung der übergeordneten allgemeinen Zielsetzung der Förderung sozialer und kommunaler Entwicklung hat" und die Verknüpfung zwischen nationalen und lokalen Zielsetzungen;
- die Abstimmung der verschiedenen Sichtweisen und Vorstellungen der Interessenvertreter über die Aktionen innerhalb des lokalen sozialen Netzwerkes sowie über Form und Zweck der Partizipation und realen Einflussnahme der Einwohner;
- die Wichtigkeit der Übernahme und Implementierung eines langfristigen Ansatzes als Vorbedingung für die erfolgreiche soziale und kommunale Entwicklung;
- die Notwendigkeit zur Verbesserung horizontaler Kooperation zwischen verschiedenen für relevante Maßnahmen verantwortliche Ministerien. Dies gilt auch für die öffentlichen Agenturen und Interessenvertreterorganisationen.

Für **ATD Vierte Welt** hat die Maßnahme viele positive Aspekte und "demonstriert den Wunsch, Menschen, die Armut und Ausgrenzung erfahren, einzubeziehen und zu stärken, ihnen eine aktive Rolle zu geben". Der Ansatz basiert auf dem Prinzip, dass soziale Entwicklung eine Vorbedingung ist für die ökonomische Entwicklung, was „dankenswerterweise in Widerspruch steht zu dem Ansatz, der von vielen EU-Mitgliedstaaten favorisiert wird, die die vor kurzem stattgefundenene Refokussierung der Lissabonstrategie auf

Arbeit und Wachstum zum Nachteil der Zielsetzungen sozialer Ausgrenzung vorgenommen haben“. Als Schwächen des Programms werden erwähnt:

- die maximale Dauer der Projekte von zwei Jahren, was unzureichend ist, wenn Menschen, die in Armut leben, von den angebotenen Projekten profitieren und ihre Kenntnisse in den Prozess einbringen sollen;
- die Notwendigkeit für eine langfristige Verpflichtung, die erforderlich ist für die Partizipation, die Bildung von Vertrauen und der nötigen Kapazitäten für das Empowerment der Menschen;
- die Notwendigkeit, Menschen, die Ausgrenzung erfahren, auf allen Ebenen der Entscheidungen als Partner zu sehen, eine partnerschaftliche Beziehung zu ihnen aufzubauen und das Ungleichgewicht, das zwischen den verschiedenen Interessenvertretern besteht, zu beseitigen;
- die Notwendigkeit, die administrative Last für sich bewerbende Organisationen zu reduzieren und das Programm für kleine Grassroot-Gruppen zu öffnen.

Für **EAPN** (European Anti-Poverty Network) sind die Arbeitsprogramme und die betrachteten Maßnahmen wichtige und wirkungsvolle Instrumente im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, da ihr Fokus auf der Entwicklung von Kapazitäten bei den Akteuren, der Dezentralisierung und Schaffung von lokalen Partnerschaften liegt. Dies dient der Förderung von lokalen Initiativen zur Arbeitsplatzbeschaffung und Qualifikationen.

Vordringlich ist die Sicherung der Kontinuität, insbesondere die der sozialen Netzwerke, die wirkungsvolle Instrumente zur Förderung und Verstärkung der Partizipation von Menschen sind.

Vorgeschlagen wurde:

- die Netzwerke flexibler und weniger abhängig von strukturellen Fonds und Bürokratie zu machen, um den Zugang für NROs zu erleichtern und Raum zu lassen für die notwendige Innovation und Adaption an konkrete Bedürfnisse;
- die Implementierung des Programms zu dezentralisieren;
- die direkte Bereitstellung von Unterstützung durch NROs oder Zusammenschlüssen von verschiedenen Akteuren zu experimentieren
- die Partizipation von zivilen gesellschaftlichen Organisationen zu garantieren.

Aus der Sicht von EAPN könnte das Programm Soziale Netzwerke ein starkes Instrument in Portugal sein, besonders im Hinblick auf die Einbeziehung von Individuen. Die Partizipation von ausgegrenzten Menschen ist entscheidend und muss verstärkt werden. Das Programm ist ein Beispiel der guten Praxis, das Priorität haben sollte in Bezug auf Kontinuität und zukünftige Entwicklung. Wie der Vertreter des EAPN-Netzwerkes feststellte „ist die Demokratie in Portugal sehr jung, aber sie wird sich niemals konsolidieren, solange Armut weiter bestehen kann.“ Dieses Programm ist nötig, um eine mehr kohäsive, verantwortliche und gerechte Gesellschaft zu schaffen, wobei sich möglicherweise mit der Stärkung der Rolle der NROs in den Entwicklungsprojekten und einer flexibleren Finanzierung, angepasst an spezifische Gebiete, bessere Resultate erzielen ließen.

Für **REVES** anerkennen die Maßnahmen die Bedeutung der lokalen Ebene und der „Solidarität durch Nähe“. In diesem Sinne müssen soziales Kapital und soziale Infrastrukturen auf städtischer und kommunaler Ebene geschaffen werden. Aber die zugrunde liegenden Prinzipien wie Integration, Transversalität und multisektoraler Ansatz, Subsidiarität, Partnerschaft oder Partizipation müssen definiert und in die Praxis umgesetzt werden. Zum Beispiel ist wenig bekannt über die Struktur von sozialen Netzwerken, ihre Arbeitsweise, Zusammensetzung, Rechte der Mitglieder, entscheidungsbildende Mechanismen und Rolle der NROs.

Die Wichtigkeit von Ausbildung führt zur Anmerkung, dass institutionalisiertes Training in diesem Bereich nicht immer angemessen ist und dass ein gegenseitiger Austausch im Sinne des Selbstlernens relevanter und effizienter ist.

Der Delegierte von REVES vertrat die Ansicht, dass es wichtig war, daran zu erinnern, dass Situationen sozialer Ausgrenzung unterschiedlich sind und dass die Betroffenen manchmal noch nicht einmal realisieren, dass sie ausgegrenzt werden. Deswegen sind flexible Antworten und lokale Aktivitäten entscheidend. Wir müssen uns auf bereits Bestehendes beziehen und versuchen, dies in andere Gebiete zu transferieren. Verknüpfende Aktionen in Europa, auf nationaler und lokaler Ebene sind wichtig zur Vermeidung eines Top-down-Ansatzes und das Lernen muss sowohl von „oben“ (Top) als auch von „unten“ (Bottom) ausgehen.

Hervorgehoben wurden darüber hinaus die Notwendigkeit, solche Organisationen zu unterstützen, die bereits an der Bereitstellung von Services in unterschiedlichen Regionen Europas arbeiten, sowie die Wichtigkeit vorherrschende institutionelle Kulturen zu verändern, um Hindernisse zu beseitigen.

5. Schlussfolgerungen und Lektionen

Der Review bekräftigte, dass das portugiesische Programm lohnenswert ist, jedoch der Austausch von verschiedenen Sichtweisen eine neue Perspektive eröffnet hat.

Zwei Haltungen innerhalb der Peergroup können unterschieden werden: Nordeuropäische Länder haben größere Erfahrungen und eine weiter entwickelte Beschäftigungspolitik. In den südlichen Ländern entspricht die Situation eher der in Portugal, wo Entwicklungen noch immer in einem frühen Stadium sind. Portugal führt eine strikte Bewertung durch, um den besten Weg zu finden, die lokale Entwicklung in nationale und europäische Politik zu integrieren. Dies erfordert jedoch eine beträchtliche Menge an „Hausaufgaben“. Das Programm richtet sich an Populationen, die nahe der untersten Stufe der Gesellschaft sind und mehr als eine Form der Intervention benötigen. Anzustreben ist eine größere Übereinstimmung zwischen lokalen Interessenvertreterorganisationen und öffentlicher Politik.

Die portugiesischen Behörden sind sich darüber im Klaren, dass eine bessere Auswertung der Ergebnisse notwendig ist, aber das Programm zielt darauf, Menschen zu erreichen, die nicht in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können. Sie sind überzeugt, dass die Kombination von Bewusstseinerweiterung und Kapazitätenförderung der beste Weg zu einer produktiveren Gesellschaft ist.

Der Minister für Arbeit und soziale Sicherheit **Mr José António Vieira da Silva** dankte allen Teilnehmern für ihre Arbeit, indem er das Peer-Review-Programm als eine der erfolgreichsten Initiativen in der europäischen Politik beschrieb. Die Mitgliedstaaten haben maßgebliche Schritte zur Koordination von sozialpolitischen Ansätzen unternommen und der Peer-Review ist ein ausgezeichnetes Modell zur Abstimmung gemeinsamer Ziele mit der Vielfalt politischer Situationen in den verschiedenen Ländern.

Weiterhin verwies er auf die beträchtlichen Herausforderungen, denen die EU gegenübersteht und darauf, dass der Kampf für Kohäsion und gegen Armut bedeutet, dass die besten politischen Instrumente mit Bedacht gewählt werden müssen.

Vieira da Silva formulierte drei fundamentale Prinzipien:

- 1) **Mainstreaming:** der Kampf für soziale Eingliederung muss sich nicht nur in der Kohäsions- und Beschäftigungspolitik widerspiegeln, sondern alle anderen relevanten Bereiche umfassen wie Wirtschaft, Wohnen, Verkehr sowie Gesundheits- und Erziehungspolitik. „In all diesen Gebieten müssen wir Anstrengungen unternehmen, Kohäsion zu bilden und Armut zu bekämpfen und wir haben dies nicht immer getan“.
- 2) **Wirksamkeit von Sozialpolitiken in der Umverteilung von Einkommen:** Das Prinzip der Allgemeingültigkeit von Sozialschutz muss kombiniert werden mit der Notwendigkeit zu Selektivität in der Sozialpolitik. Nächstes Jahr wird Portugal Mittel bereitstellen insbesondere für die Bekämpfung von Armut unter älteren Bürgern, die zu den am meisten durch Ausgrenzung, Isolation und Armut gefährdeten Gruppen zählen. Allgemeingültigkeit und Selektivität lassen sich durch lokale Aktionen kombinieren.
- 3) **Nationale und europäische Politikansätze allein sind nicht ausreichend.** Ressourcen müssen dort konzentriert werden, wo die Probleme am größten sind. Es gibt gute Gründe für lokal integrierte Programme in städtischen und ländlichen Gebieten oder zugunsten von exponierten sozialen Gruppen wie behinderte Menschen, ethnische Gruppen und Immigranten. Kombiniert mit nationalen Politikansätzen erleichtern sie die Problemlösung und Bearbeitung der komplexen Muster von Armut und Ausgrenzung auf der lokalen Ebene, wo Aktionen so dicht wie möglich am Menschen erfolgen müssen.

Es ist keine Frage der Wahl zwischen lokaler oder nationaler Aktion, sagte der Minister. Die Erfahrung hat beispielsweise gezeigt, dass lokale Projekte zusammen mit dem Einsatz eines garantierten Mindesteinkommens zu einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis führen.

Schließlich sollten die Projekte selbsttragend und nachhaltig sein, um Effizienz und eine angemessene Qualität zu erzielen. Aber nicht alle Projekte können autonom sein. Insbesondere die in allen Ländern existierenden schwer wiegenden Probleme (wie etwa unter behinderten Menschen und Alten) machen die öffentliche Unterstützung für Interventionen erforderlich. „Wir müssen auf verschiedenen Ebenen öffentliche Unterstützung garantieren, um diese Projekte zu dauerhaften zu machen“, schlussfolgerte er.

Die Teilnehmer teilten weitgehend die Sicht, dass die innerhalb der beschriebenen Maßnahmen entwickelten Projekte die Integration in die Gemeinschaft fördern und die Lebensqualität der Nutzer verbessern. Der dezentralisierte Bottom-up-Ansatz hat viele positive Aspekte, die zu einer Übertragung anregen könnten.

Beide Maßnahmen haben lokale Gebiete mit einer Reihe von verschiedenen und anpassungsfähigen Projekten bereichert, die kleine Wirtschaftsgemeinschaften erfolgreich stimulieren, Synergien bilden, Menschen in gefährdeten städtischen und ländlichen Gebieten unterstützen und in ihrer Entscheidungsfähigkeit stärken.

Die innovative Natur des Programms hat die Entwicklung von Interventionen zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung ermöglicht, die es bis zu diesem Zeitpunkt nicht gab. Soziale Entwicklung wurde zur Schlüsselkomponente der lokalen Entwicklung. Solche gebietsbezogenen, multidimensionalen und an vielen Problemen ansetzende Maßnahmen reflektieren eine Schwerpunktverlagerung in der Sozialpolitik:

- von sozialpolitischen Ansätzen, die auf benachteiligte Einzelpersonen, Familien und Gruppen gerichtet waren, auf strukturschwache Gebiete, insbesondere städtische, wo sich Armut und Ausgrenzung häufig konzentrieren.
- von zentralisierten und sektorbezogenen Sozialpolitiken zu mehr dezentralisierten und gebietsbezogenen Reaktionen auf soziale Probleme – lokale Behörden und private Akteure einbeziehend und häufig durch Verträge, Vereinbarungen oder globale Subventionsvereinbarungen mit zentralen Finanzierungsstellen verknüpft;
- von einem unterstützungsorientierten Ansatz, wo der Klient nur wenig Mitspracherecht hat und wo die Qualität der Services niemals infrage gestellt wird, hin zu einem mehr klientenorientierten Ansatz, in welchem die Nutzer partizipieren und die Services zugänglich, evaluierbar und qualitätsgeprüft sind.
- von einem Ansatz im Sinne traditioneller sozialer Aktion und Sozialarbeit zu sozialer Entwicklung.

Komplexität, Multidimensionalität und wechselseitige Abhängigkeit von sozialen Themen implizieren neue Methoden der Governance, mit denen das Programm experimentiert hat, wie:

- Vertrauen und Kooperation zwischen lokalen Akteuren innerhalb der Netzwerke und Partnerschaften;
- Teilen von Informationen, Diagnose und Vision;
- strategischer Ansatz und Definition der Prioritäten;
- Koordination der verschiedenen Aktionen und Projekte innerhalb eines lokalen Sozialplanes.

Obwohl derartige lokale, gebiets- oder kommunalbasierte Ansätze kein Ersatz sind für die nationale Sozialpolitik, steigern sie ihren Wert, besonders dort, wo sozialer Schutz und nationale Wohnungspolitik stärker sind. Ihre Effizienz steigt, wenn nationale Verwaltungen und ihre Beamten sowohl auf zentraler als auch auf territorialer Ebene Bedingungen für die horizontale Koordination und Bottom-up-Ansätze schaffen; wenn sie die verschiedenen (EU/nationalen/lokalen) Ebenen der Administration, Top-down und Bottom-up-Ansätze erfolgreich integrieren; Prioritäten auf verschiedenen Levels bestimmen und die Politik sich von der Basis inspirieren lässt.

Mit einem solchen Ansatz sind einige Herausforderungen verbunden. Eine dieser Herausforderungen besteht darin, die Verknüpfungen zwischen sozialen und ökonomischen Dimensionen der sozialen Ausgrenzung zu definieren. Dies wirft möglicherweise die Frage nach dem „Huhn und dem Ei“ im Sinne „sozialer versus ökonomischer Entwicklung“ auf, ist aber ein Weg, um Zugang zu der aktuellen Situation der Menschen zu erhalten und die Situation jener zu verbessern, die weit weg von Beschäftigung oder nicht in der Position sind, Zugang zum Arbeitsmarkt zu erlangen. Eine andere Herausforderung ist die Schwierigkeit, die Projekte zu vervielfältigen und eine Vielfalt von Services unterzubringen, dabei jedoch gleichzeitig die Prioritäten in den Fokus zu rücken. Eine mögliche Reaktion hierauf ist, die besten Projekte stärker zu unterstützen, um sie in permanente Regelangebote zu überführen. Die Probleme der Nachhaltigkeit und Kontinuität von Projekten und des Mainstreamings derartiger Politikansätze wurden bereits erwähnt. Die Entwicklung neuer Formen von lokaler und kommunalbasierter Wohlfahrt in Partnerschaften, die die Bürger und Nutzer einbeziehen, und die verstärkte Bildung von Kapazitäten sind weitere Herausforderungen.

Schließlich benötigen solche gebietsbezogenen Programme

- eine klarere Unterscheidung zwischen verschiedenen Ebenen der Partizipation und zur Bestimmung, wie die Nutzer einbezogen und in ihrer Handlungsfähigkeit gestärkt werden; .
- einen klaren Rahmen, der es ermöglicht, dass die Lektionen aus den Projekten und die Erkenntnisse aus dem dezentralisierten Bottom-up-Ansatz rückwirken können auf die Evolution nationaler Maßnahmen und Politik;
- Daten zu messbaren Zielsetzungen, Ergebnissen und Kosten;
- eine Beurteilung durch öffentliche Agenturen, die große Finanzmittel für private (gemeinnützige) Institutionen bereitstellen, darüber, ob die Zielsetzungen erreicht wurden und wie die Erfahrungen aus dem Monitoring und der Evaluation zur Verbesserung zukünftiger Politik genutzt werden können.

Wie **Herr Feltesse** in seinen Schlussfolgerungen erwähnte, richtet sich das untersuchte Programm spezifisch auf zwei der gemeinsamen Zielsetzungen der Strategien zur sozialen Eingliederung der EU: die kommunale Wahrnehmung von sozialen Problemen zu verbessern und lokale Lösungen zu aktivieren sowie den Dialog und die Partizipation durch lokale Partnerschaften und die Einbeziehung der Bürger zu fördern. Das portugiesische Beispiel erweitert die Erkenntnisse aus den schwedischen und finnischen Peer-Reviews und die Teilnehmer erhielten eine Vielzahl an Informationen dazu, wie man alle Akteure auf der lokalen Ebene mobilisieren kann, wie man den Bedarf an verbesserten Kapazitäten decken und einen maßgeschneiderten Ansatz für bestimmte komplexe soziale Probleme entwickeln kann.

Anhang

Themen zur Diskussion:

Die folgenden Themen wurden auf der Grundlage der Stellungnahmen der Peer-Länder und teilnehmenden NROs definiert. Sie wurden unter drei Überschriften zusammengefasst, die in drei Arbeitsgruppen diskutiert wurden.

1. Gebietsbezogene politische Maßnahmen zur sozialen Eingliederung im Rahmen der EU- bzw. nationalen Strategie

- Wie können Gebiete bestimmt werden und welche Bedeutung hat dieser Ansatz für die EU-Politik? In der europäischen Beschäftigungsstrategie beispielsweise spielen lokale Aktionspläne eine wichtige Rolle. Existieren ähnliche Programme in anderen Mitgliedstaaten?
- Worin liegt die Verknüpfung zwischen lokaler Aktion und nationaler Politik - welche Rolle spielt zum Beispiel das Mindesteinkommen? Die EU-Politik definiert Zielsetzungen, aber die lokalen Aktionen sind sehr verschiedenartig. Dies gibt Anlass zu Fragen bezüglich der Dezentralisierung und der Abwägung des Top-down-Ansatzes gegenüber dem Bottom-up-Ansatz.
- Wirtschaftliche versus soziale Entwicklung: Welche Dimension hat Vorrang? Die EU-Strategie betont die Schlüsselrolle von Beschäftigung in der sozialen Eingliederung. Aber hier drängt sich die „Huhn-und-Ei-Frage“ auf. Einige Menschen befinden sich in großer Entfernung zum Arbeitsmarkt und das Wachstum von Beschäftigung löst nicht notwendigerweise die Probleme sozialer Randgruppen.
- In einigen Mitgliedstaaten wird die Entwicklung vom zentralisierten Wohlfahrtsstaat zur lokalen Wohlfahrtsgesellschaft in Zusammenhang mit dem Risiko des völligen Rückzugs der Zentralregierung von der Wohlfahrtsversorgung diskutiert.

2. Der lokale kommunalbasierte Ansatz als Bestandteil der sozialen Entwicklung

- Eine neue Art der Governance im Bereich Entwicklung bildete sich durch die kommunalen Initiativen heraus. Bislang wurde das Konzept der Partnerschaft in einigen Ländern kaum verstanden, insbesondere in Südeuropa, wo tendenziell jegliche Form von Entwicklung in den Händen des Staates liegt.
- Welche Art von Partnerschaft funktioniert am besten? Welche Rolle sollen beispielsweise die NROs übernehmen?
- Sollten Initiativen Management durch Zielvorgaben fordern, wie im EQUAL-Programm der EU?
- Modelle der Partizipation und des Empowerments: Begriffe, die in vielen Sprachen nicht einmal existieren.
- Was ist der Unterschied zwischen Sozialarbeitern und Entwicklungsagenten?
- Wie werden Partnerschaften gebildet? Wer übernimmt die Leitung und wie werden die Kosten geteilt?

3. Management und Monitoring von kommunalbasierten Maßnahmen und lokalen Projekten

- Lokale Projekte erfordern die Übernahme großer Verantwortung für die Verwaltung von öffentlichen Geldern durch private, gemeinnützige Organisationen. Wie kann dies geleistet werden?
- Zentrales Management: Wie wird die Erfüllung politischer Zielsetzungen sichergestellt; Zuweisung von Verantwortung für Evaluation und Kapitalisierung der gewonnenen Erfahrungen; Förderung des Benchmarkings zwischen lokalen Organisationen; Verbesserung des Designs zukünftiger Politik; Organisation von Feed-back in einer Top-down-Struktur.
- Lokales Management: Wie können die Kapazitäten verbessert werden; welche Art von technischer Unterstützung ist erforderlich; welche Rolle sollte die zentrale Regierung bei der Unterstützung engagierter lokaler Akteure einnehmen?