



# 1 Einleitung

Das vorliegende Buch ist in einem beinahe fünfjährigen Arbeitsprozess der drei Autoren entstanden. Der Arbeitstitel des ersten Entwurfs lautete «Versorgungssysteme und Netzwerke im Sozialwesen». Weil uns das zu eng formuliert war, wurde zusätzlich der Untertitel «Gestaltungsmöglichkeiten in komplexen Strukturen» beigefügt. Auch wenn sich der Titel – als Ausdruck unseres Entwicklungsprozesses – mehrfach änderte, war die Zielsetzung des Buchs klar: Wir wollten ein praxisnahes und zugleich theoretisch fundiertes Werk vorlegen, das auf der Grundlage des «Luzerner Managementmodells» (siehe Bürgisser/Buerkli/StremLOW/Kessler/Benz 2012) den *Handlungsbereich der sozialpolitischen Steuerung von Versorgungssystemen* ins Zentrum rückt – und nicht das Management einzelner sozialer Organisationen. Unter einem Versorgungssystem verstehen wir das Zur-Verfügung-Stellen verschiedener sozialer Angebote oder Dienstleistungen in einem bestimmten Themenfeld und Raum wie zum Beispiel der kommunalen Altenhilfe oder der Kinder- und Jugendhilfe.

Die Sozialwirtschaft ist in den letzten dreissig Jahren stark gewachsen, neue soziale Problemstellungen wurden aktuell und mit der Professionalisierung der Sozialen Arbeit erfolgte zudem eine Ausdifferenzierung und Spezialisierung ihrer Funktionen und Tätigkeiten. In der Folge sind neue Dienstleistungsangebote entstanden, die oft wenig auf die bestehenden Angebote abgestimmt waren und sind. Der «Markt des Sozialen» hat sich oft ungesteuert ausgebreitet, neue Formen von Trägerschaften zwischen Non-Profit- und Profitorientierung wurden gebildet, der Staat hat mit der Auslagerung von sozialen Dienstleistungen an private oder öffentlich-rechtliche Trägerschaften neue Wege beschritten, der politische Ruf nach Transparenz und Legitimation ist lauter geworden und der fachliche nach Qualitätsanforderungen ebenso. Doch wer soll dies alles planen, ordnen, steuern, weiterentwickeln? Wie soll diese neue Unübersichtlichkeit in einen geplanten Entwicklungsprozess münden? Und wie soll das geschehen in einem Land wie der Schweiz, in dem das Wort ‘Sozialplanung’ noch kaum bekannt ist oder auf Skepsis stösst? Durch die Veränderungen der sozialpolitischen Rahmenbedingungen, sei es durch Zuständigkeitsverschiebungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden oder durch die knapper werdenden finanziellen Mittel, hat sich nicht nur der Druck auf die Leistungserbringenden, sondern vor allem auch auf die Leistungsfinanzierenden, -bestellenden und -planenden verstärkt. Im Bereich der Arbeitsintegration wird beispielsweise immer deutlicher, wie wichtig für den Erfolg einer Massnahme die richtige Zuweisung in den passenden Integrationsprozess ist.

Demzufolge sind fachliche Analysen, kriteriengestützte Entscheidungen und Modelle gefragt, um Entwicklungen bei einer Vielfalt von Angeboten zu lenken und zu gestalten.

Wir Autoren, alle Dozierende und Projektleitende der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, haben diese Entwicklungen insbesondere in der gesteigerten Nachfrage von Kantonen und Gemeinden nach Beratung und Unterstützung im Bereich der Sozialplanung wahrgenommen. Die Verantwortlichen von Verwaltungsabteilungen und Stabsmitarbeitende hatten oft noch wenige Instrumente zur Steuerung von Versorgungssystemen zur Verfügung; allenfalls Erfahrungen mit dem New Public Management (NPM), das oft auch problematische Seiten aufweist, weil es zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand geführt hat. Ausgehend von den Fragestellungen der Praxis haben wir Konzepte für die Analyse von Versorgungsstrukturen sowie Instrumente für die Angebotsplanung, Umsetzung und Weiterentwicklung erarbeitet. Es war uns ein grosses Anliegen, diese Konzepte und Instrumente in Zusammenarbeit mit der Praxis zu entwickeln.

Wir haben unser in Entstehung begriffenes Modell bei verschiedenen Veranstaltungen und Kongressen Fachkolleginnen und -kollegen vorgestellt. Und da wir auch gemeinsam das Modul «Sozialpolitische Steuerung von Versorgungssystemen» im Masterstudium der Sozialen Arbeit der vier Hochschulen für Soziale Arbeit in Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich unterrichten, nutzten wir den Diskurs mit den Studierenden, um Verständlichkeit, Handhabbarkeit und Kongruenz des Modells zu prüfen. Nebst Zustimmung wurden insbesondere zwei Aspekte kritisiert: Der eine könnte als Wissenschaftskritik verstanden werden, der andere als Technikkritik. Aus der Sicht der Wissenschaft stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Steuerbarkeit komplexer Systeme. Von Seiten der Praxis wurde moniert, dass das Modell zu technizistisch und zu planungsgläubig sei, denn in der Wirklichkeit würden die dargestellten Prozesse nicht nach Plan oder Lehrbuch verlaufen. Beide kritischen Hinweise haben ihre Berechtigung, denn sie zeigen auf, wie komplex Planungsprozesse tatsächlich sind. Gerade die Hinweise auf die Technikgläubigkeit haben dazu geführt, dass wir uns entschieden haben, nicht von «Sozialplanung» und «Steuerung» zu sprechen, sondern von «Gestaltung». «Gestaltung» ist zum einen ein Begriff mit weicheren Konturen als «Planung». Er bringt zum Ausdruck, dass Faktoren wie Partizipation und Prozessgestaltung in unserem Verständnis von zentraler Bedeutung sind. Zum anderen ist «Gestaltung» auch ein künstlerischer Begriff; angewandt auf unser Thema heisst dies, dass das Gestalten immer im Spannungsfeld unterschiedlicher Erwartungen und Rahmenbedingungen geschieht und dass es darum geht, professionelles Handeln in diesem Spannungsfeld zu konzipieren. Es könnte auch vom Umgang mit Dilemmata gesprochen werden. In diesem Sinn orientiert sich unser Gestaltungsbegriff an einem systemtheoretischen Verständnis und sieht von einer linearen Vorstellung des

Handelns ab, wie dies mit den Begriffen «Planen» oder «Steuern» verstanden werden könnte. Dass bestimmte Richtungen der Systemtheorie davon ausgehen, komplexe Systeme seien ausschliesslich selbstreferenziell und damit auch nicht gestaltbar, ist uns bewusst – wir sind dennoch der Überzeugung, dass in der Praxis durch Interventionen und Irritationen Veränderungsprozesse ausgelöst werden können.

Das Buch richtet sich an Fachpersonen, die an staatlichen Stellen in Kommunen, Städten, Kantonen, dem Bund oder in grösseren privaten Organisationen mit planerischen Aufgaben betraut werden. Weiter wendet es sich an die Studierenden der Sozialen Arbeit, die sich in Master- oder Vertiefungsstudiengängen mit theoretischen Konzepten und praktischen Modellen der Gestaltung in Versorgungssystemen auseinandersetzen möchten. Und schliesslich soll es in der Fachcommunity einen Beitrag zum Theoriediskurs im Bereich der Sozialplanung und des Sozialmanagements leisten.

Zu Beginn des Buchs wird der theoretische Bezugsrahmen vorgestellt (*Kapitel 2*). Im Zentrum des nächsten Kapitels (*Kapitel 3*) stehen relevante Rahmenbedingungen und Handlungskonzepte sowie das Handlungsverständnis einer Gestaltung von Versorgungssystemen. Das *vierte Kapitel* widmet sich dann den konkreten Gestaltungsaufgaben, die entlang eines Handlungskreislaufs näher beschrieben und mit Beispielen illustriert werden. Den Abschluss (*Kapitel 5*) bilden Praxisbeispiele aus Forschungs- und Entwicklungsprojekten, die Mitarbeitende der Hochschule Luzern durchgeführt haben, sowie ein kurzer Ausblick.

Wie eingangs erwähnt, hat die Erarbeitung und Fertigstellung des Buchs fast fünf Jahre gedauert, weil sich der Praxisbezug in Forschungs- und Entwicklungsprojekten und die theoretische Konzeptarbeit gegenseitig bedingt haben, wie auch die Vermittlung in der Lehre des Masterstudiums. In gewissem Sinn entsprach der Arbeitsprozess auch einem Gestaltungsprozess in einem Versorgungssystem: Geleitet von Grundkonzepten musste die Ausgestaltung immer wieder reflektiert, überprüft, konkretisiert und angepasst werden – ohne jedoch das Ziel aus den Augen zu verlieren.

Luzern, im Frühling 2018

Jürgen StremLOW, Werner Riedweg, Herbert Bürgisser

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

