

Umsetzung vernetzter und flexibler Erziehungshilfen im Kontext des neuen Steuerungsmodells im Kanton Bern

Eine Analyse orientiert am Konzept des Street-Level Management

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Claudio Domenig**
aus Chur GR
p.A. Hallerstrasse 10, 3012 Bern

Bern, 1. Oktober 2021

Vorwort

Flexible und vernetzte Erziehungshilfen stehen für den Versuch, mit einem spezifisch auf die Bedürfnisse der betroffenen Kinder und Eltern ausgerichteten Angebot und der Aktivierung von Ressourcen aus deren Umfeld integrative Lösungen zu gestalten. Aus meiner beruflichen Tätigkeit im behördlichen Kinderschutz ist mir der Wert derartiger Angebote bewusst. Gerade in Fallsituationen, wo der Unterstützungsbedarf im Grenzbereich zwischen einer ambulanten oder aber einer stationären Massnahme besteht, kann eine flexible Kombinationsmöglichkeit angezeigt sein und die Kooperationsbereitschaft der betroffenen Familien wesentlich erhöhen. Die Vernetzung und Nutzung von Ressourcen im Sozialraum entsprechen sodann den im Kinderschutz wichtigen Grundsätzen der Subsidiarität und der Komplementarität: Erziehungshilfen sollen als staatliche Interventionen nur soweit erfolgen, als die Familien nicht selbst Hilfestellungen nutzbar machen können, und sie sollen die Eltern in ihrer Rolle nicht verdrängen, sondern ergänzen und möglichst stärken. In diesem Sinne leisten die am Fachkonzept Sozialraumorientierung ausgerichteten Organisationen einen wichtigen Beitrag.

Ein quantitativ genügendes und qualitativ hochwertiges sowie möglichst bedarfsgerechtes Angebot an Erziehungshilfen bereitzustellen, ist eine wichtige staatliche Aufgabe. Der Kanton Bern hat sich dieser Aufgabe in den letzten Jahren intensiv konzeptionell und gesetzgeberisch gewidmet, um das System der staatlichen Steuerung der stationären und ambulanten Erziehungshilfen grundlegend zu reformieren. Die neuen, per 01.01.2022 in Kraft tretenden Regulierungen bringen für viele Akteure Veränderungen mit sich. Die sozialraumorientierten Organisationen sehen durch die künftigen Vorgaben gar ihr bisheriges Erfolgsmodell bedroht. Wie gehen sie damit um? Wie wollen und können sie die Qualität ihrer flexiblen und vernetzten Erziehungshilfen erhalten? Diese Fragen erachte ich als bedenkens- und erforschenswert.

Mein grosser Dank geht an Prof. Dr. Fritz Sager für seine Begleitung und richtungsweisende Klärungshilfe bei der Definition der Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit. Dank seiner Unterstützung habe ich einen (für mich neuen und sehr erhellenden) Zugang zur «Welt» der Policy-Analyse gefunden. Ebenfalls möchte ich den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern in dieser Studie bestens danken für ihre Mitwirkung und Offenheit. Ihr engagierter und fachkundiger Einsatz für eine wirksame Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien hat mich sehr beeindruckt. Die Interviews dienen mir auch als Datengrundlage für ein weiteres Forschungsprojekt, das ich an der Berner Fachhochschule im Bereich des integrativen Kinderschutzes führe. In diesem Rahmen haben mich zwei Mitarbeitende auch für die vorliegende Arbeit hilfreich unterstützt: Vielen Dank richte ich an Ilona Korell für die Transkription von Interviews und an Kevin Bitsch für den fachlichen Austausch bei der Analyse der Daten. Und schliesslich danke ich herzlich meiner Familie – meiner Ehepartnerin und meinen Kindern. Sie haben mit viel Geduld und Verständnis ertragen, dass ich durch diesen intensiven Lehrgang oft weniger präsent gewesen bin, als sie es verdient hätten.

Zusammenfassung

Organisationen der Erziehungshilfe, die flexible und vernetzte Unterstützungsleistungen im Sinne des Fachkonzepts Sozialraumorientierung erbringen, sehen sich im Kanton Bern bald substanziellen Veränderungen ihrer rechtlich-politischen Rahmenbedingungen ausgesetzt. Per 01.01.2022 tritt das kantonale Gesetz über die Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf (KFSG) und damit ein neues Steuerungsmodell im Bereich der stationären und ambulanten Erziehungshilfen in Kraft. Für die sozialraumorientierten Organisationen bedeutet das neue Steuerungsmodell einen erheblichen Umbruch, zumal die künftigen gesetzlichen Regelungen ihrer spezifischen Arbeitsweise teils zuwiderlaufen: So stehen die mit dem KFSG normierten Leistungskategorien in einem Spannungsverhältnis zur flexiblen «Massschneiderung» eines individuelle Unterstützungssettings, und die Leistung und Finanzierung von (über den Einzelfall hinausgehender und damit auch präventiv ausgerichteter) Vernetzungsarbeit ist im KFSG nicht vorgesehen.

In dieser Masterarbeit wird untersucht, wie die vier sozialraumorientierten Organisationen im Kanton Bern (SORA, Familien Support Bern West, Familienkooperation Oberland, Schoio AG) mit diesen veränderten Rahmenbedingungen umgehen, welche ihr bisheriges Erfolgsmodell beeinträchtigen. Orientiert an den theoretischen Erklärungsmodellen der *Street-Level Bureaucracy* bzw. des *Street-Level Management* wird analysiert, welche Handlungsspielräume diese Organisationen in der Implementierung des neuen Steuerungsmodells wahrnehmen, an welchen Referenzsystemen (namentlich staatliche Vorgaben, Bedürfnisse der Klientel, professionelle Ansprüche, ökonomischer Druck) sie sich dabei ausrichten, und wie sie sich in den Spannungsfeldern divergierender Anforderungen verhalten. In Form einer qualitativen Studie, durch Interviews mit Führungspersonen der vier betroffenen Organisationen sowie mit dem Kantonalen Jugendamt als Regulator, werden die Sichtweisen der zentralen Akteure erfasst. Durch einen Vergleich der Ergebnisse werden Unterschiede zwischen den Organisationen und ihren Strategien des Umgangs mit dem neuen Steuerungsmodell herausgearbeitet sowie die hierfür relevanten Kontextfaktoren diskutiert.

Die Fallstudien zeigen viele Gemeinsamkeiten der vier sozialraumorientierten Organisationen auf. Die Umsetzungsakteure stimmen darin überein, dass sie durch die neuen rechtlich-politischen Vorgaben erheblich betroffen sind und in ihrer bisher mit Überzeugung gelebten Praxis eingeschränkt werden. Diese fachliche Überzeugung bestärkt sie denn auch darin, nach kreativen Lösungen für die Weiterführung ihrer klientenorientierten Leistungen zu suchen. Damit stützen die Ergebnisse der Untersuchung die aus den theoretischen Erklärungsmodellen abgeleitete Annahme, dass die sozialraumorientierten Organisationen – übereinstimmend mit ihrer ausgeprägten Verpflichtung (*Accountability*) gegenüber ihrem professionellen Ansatz und ihrer Klientel – versuchen, rechtliche Handlungsspielräume für die Beibehaltung ihrer Leistungen extensiv zu nutzen und bei konfligierenden Anforderungen jeweils Lösungs- und Bewältigungsstrategien (*Coping*) zugunsten der Klientel zu wählen. Weiter stützen die empirischen Ergebnisse die Annahme, dass die sozialraumorientierten Organisationen versuchen, ihre klientenorientierte Sichtweise gegenüber dem Regulator einzubringen und ihre Angebote

einzelfallbezogen für die Leistungsbesteller so auszugestalten, dass diese eine Indikation für flexible und vernetzte Erziehungshilfen stellen.

Nebst diesen Gemeinsamkeiten werden in der Studie auch beachtliche Unterschiede bezüglich des von den Organisationen wahrgenommenen Veränderungsbedarfs und des daraus abgeleiteten Vorgehens ersichtlich. Die Ergebnisse der Studie stützen zwar partiell die Annahme, dass die sozialraumorientierten Organisationen aufgrund von rechtlichen bzw. finanziellen Restriktionen gewisse Leistungen nicht oder nur noch eingeschränkt weiterführen können und sich somit von der Klientel und von ihren fachlichen Idealen wegbewegen müssen. In ihrem Umgang mit dieser Herausforderung unterscheiden sich die Organisationen jedoch – in ihrer Haltung gegenüber dem Regulator, in ihrer Kooperation mit den Leistungsbestellern, in ihrer Vernetzungsarbeit im Sozialraum und in ihrem Bestreben, für die Weiterführung ihres Leistungsangebots allenfalls neue «Märkte» zu erschliessen. Diese Unterschiede lassen sich mit strukturellen wie auch kulturellen Kontextfaktoren erklären, namentlich mit dem spezifischen Leistungs- bzw. Angebotsprofil der Organisationen und mit ihrem jeweiligen professionellen wie auch zivilgesellschaftlichen Umfeld, etwa dem Vorhandensein von Netzwerken und von unterstützenden sowie von konkurrierenden Akteuren.

Um die Herausforderungen wie auch die Handlungsmöglichkeiten der sozialraumorientierten Organisationen im neuen Steuerungsmodell klarer erfassen zu können, werden in dieser Masterarbeit zunächst die theoretischen Spannungsfelder zwischen dem KFSG und dem Fachkonzept Sozialraumorientierung herausgearbeitet und sodann auch die diesbezügliche Haltung des Kantonalen Jugendamts als Regulator erfragt. Dabei finden sich zwar einige prinzipielle Unvereinbarkeiten, jedoch durchaus auch Anknüpfungspunkte und Möglichkeiten für die Weiterführung von flexiblen und vernetzten Erziehungshilfen. Im Weiteren steht in der anstehenden praktischen Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen noch ein Klärungs- und Entwicklungsprozess an. Hierfür erscheint ein konstruktiver Dialog zwischen den Akteuren, etwa im Rahmen des Leistungscontrollings, notwendig – auch zur Stärkung des Vertrauens als Basis für eine gelingende Umsetzung. In diesem Sinne und mit dem Ziel der fachlichen Weiterentwicklung regt diese Arbeit eine gegenseitige Annäherung zwischen dem Kantonalen Jugendamt und den sozialraumorientierten Organisationen an.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|------------|
| Vorwort | I |
| Zusammenfassung | II |
| Inhaltsverzeichnis | IV |
| Abbildungs- und Tabellenverzeichnis | VI |
| Abkürzungsverzeichnis | VII |
| 1. Einleitung | 1 |
| 1.1. Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit | 1 |
| 1.2. Relevanz des Themas | 2 |
| 1.3. Forschungsstand | 2 |
| 1.4. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands | 3 |
| 1.5. Aufbau der Arbeit | 3 |
| 2. Ausgangslage und Problemstellung | 4 |
| 2.1. Neues Steuerungsmodell der Erziehungshilfen im Kanton Bern | 4 |
| 2.2. Flexible und vernetzte Erziehungshilfen – Fachkonzept Sozialraumorientierung | 6 |
| 2.3. Spannungs- und Problemfelder | 8 |
| 3. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen | 13 |
| 3.1. Street-Level Bureaucracy | 13 |
| 3.2. Street-Level Management | 18 |
| 3.3. Arbeitshypothesen | 20 |
| 4. Untersuchungsdesign | 22 |
| 4.1. Qualitative Methodik | 22 |
| 4.2. Fallauswahl | 23 |
| 4.3. Datenanalyse | 25 |
| 5. Empirie: Fallstudien der sozialraumorientierten Organisationen | 26 |
| 5.1. Vorgängige Erhebung der Sichtweise und Haltung des KJA | 26 |
| 5.2. SORA | 29 |
| 5.3. Familien Support Bern West | 34 |
| 5.4. Familienkooperation Oberland | 38 |
| 5.5. Schoio AG | 41 |
| 5.6. Ergebnis der Dokumentenanalyse | 45 |

| | |
|--|--------------|
| 6. Vergleichende Analyse und Diskussion der Arbeitshypothesen | 46 |
| 6.1. Extensive Nutzung rechtlicher Handlungsspielräume..... | 47 |
| 6.2. Vorbringen klientenbezogener Bedürfnisse gegenüber dem Regulator | 47 |
| 6.3. Spezifische Leistungsarrangements für Leistungsbesteller..... | 48 |
| 6.4. Aktivierung zusätzlicher Ressourcen von Netzwerken und freiwilligen Akteuren . | 49 |
| 6.5. Reduktion des Leistungsangebots bei ausgeschlossener kantonaler Finanzierung .. | 50 |
| 6.6. Akzeptanz der Vorgaben des Regulators betreffend Leistungscontrolling | 52 |
| 7. Schlussfolgerungen | 53 |
| 7.1. Erkenntnisse | 53 |
| 7.2. Limitationen | 54 |
| 7.3. Chancen und Empfehlungen..... | 54 |
| Literaturverzeichnis | X |
| Anhang 1: Fragenkatalog Interview Kantonales Jugendamt (KJA)..... | XVI |
| Anhang 2: Interviewleitfaden Sozialraumorientierte Organisationen | XVIII |
| Anhang 3: Übersicht der Interviewpartner | XX |
| Selbständigkeitserklärung | XXI |
| Über den Autor | XXII |

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen:

| | |
|--|----|
| Abb. 1: Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe..... | 5 |
| Abb. 2: Vierdimensionales Modell und Spannungsfelder..... | 17 |
| Abb. 3: Annäherung und Weiterentwicklung..... | 54 |

Tabellen:

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Spannungsfelder | 12 |
| Tabelle 2: Referenzsysteme und Formen von Accountability..... | 16 |
| Tabelle 3: Vergleich der sozialraumorientierten Organisationen (Differenzen)..... | 46 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|--|
| a.a.O. | am angeführten Ort |
| Abb. | Abbildung |
| Abs. | Absatz |
| AG | Aktiengesellschaft |
| ALBA | Alters- und Behindertenamt |
| ALKV | Verordnung über die Aufsicht über stationäre Einrichtungen und ambulante Leistungen für Kinder |
| Art. | Artikel |
| Aufl. | Auflage |
| BKD | Bildungs- und Kulturdirektion |
| BSG | Bernische Systematische Gesetzessammlung |
| bzw. | beziehungsweise |
| d.h. | das heisst |
| DIJ | Direktion für Inneres und Justiz |
| ebd. | ebenda |
| et al. | et alii (und andere) |
| f. | folgend(e) |
| GEF | Gesundheits- und Fürsorgedirektion |
| GSI | Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion |
| gem. | gemäss |
| Hrsg. | Herausgeber(schaft) |
| KESB | Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde(n) |
| KFSG | Gesetz über die Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf |
| KFSV | Verordnung über die Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf |
| KJA | Kantonales Jugendamt |
| lit. | littera (Buchstabe) |
| m.w.H. | mit weiteren Hinweisen |
| Rz | Randziffer |
| sog. | sogenannte |
| SR | Systematische Rechtssammlung des Schweizer Bundesrechts |
| vgl. | vergleiche |
| ZGB | Schweizerisches Zivilgesetzbuch |
| Ziff. | Ziffer(n) |

1. Einleitung

1.1. Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit

In dieser Masterarbeit soll untersucht werden, wie Organisationen mit veränderten rechtlich-politischen Rahmenbedingungen umgehen, die ihr bisheriges Erfolgsmodell beeinträchtigen. Konkret soll analysiert werden, wie Organisationen der Erziehungshilfe, die flexible und vernetzte Unterstützungsleistungen im Sinne des Fachkonzepts Sozialraumorientierung erbringen (nachfolgend: «sozialraumorientierte Organisationen»), sich hinsichtlich neuer gesetzlicher Regelungen im Kanton Bern verhalten, die eine solche Arbeitsweise nicht – oder zumindest nicht im Sinne dieser Organisationen – vorsehen:

- Wie stellen sich die sozialraumorientierten Organisationen auf das neue Steuerungsmodell im Kanton Bern ein? Welchen Veränderungsbedarf erkennen sie?
- Wie gestalten diese Organisationen als Umsetzungsakteure ihre Leistungen im Rahmen der veränderten politischen Vorgaben? Wie nehmen sie ihre Handlungsspielräume wahr?
- Wie verhalten sich diese Organisationen in den Spannungsfeldern divergierender Anforderungen? Wie erfolgt ihre Ausrichtung an verschiedenen Referenzsystemen (staatliche Vorgaben, Bedürfnisse der Klientel, professionelle Ansprüche, ökonomischer Druck)?

Die Arbeit erforscht somit einen Aspekt der Implementierung einer neuen Policy, eines neuen rechtlich-politischen Programms, nämlich der ab dem 01.01.2022 im Kanton Bern geltenden Regelungen der Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf. Der Fokus der Untersuchung richtet sich dabei auf die Umsetzungsakteure, die Organisationen der Erziehungshilfe, welche als Erbringer von sozialpädagogischen Dienstleistungen durch die neuen Vorgaben zur Bereitstellung und Finanzierung der Leistungsangebote direkt betroffen sind. Orientiert an den theoretischen Erklärungsmodellen der *Street-Level Bureaucracy* bzw. des *Street-Level Management* soll analysiert werden, welche Handlungsspielräume für diese Organisationen bestehen, welchen Referenzsystemen sie sich in der Implementierung verpflichtet fühlen und wie sie mit den spezifischen Herausforderungen und Dilemmata umgehen, die sich ihnen im Kontext des neuen Steuerungsmodells stellen. Damit will diese Studie einen verwaltungs- bzw. politikwissenschaftlichen Beitrag im Bereich der Implementationsforschung leisten. Zugleich soll die Arbeit im Fachbereich des Kinderschutzes bzw. der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu einem besseren Verständnis der künftigen Möglichkeiten und Grenzen sozialraumorientierter Ansätze im Kanton Bern beitragen.

Die Positionierung einer Organisation gegenüber neuen politischen Vorgaben wird wesentlich durch die Leitungspersonen und deren Haltungen geprägt. In dieser Arbeit sollen deshalb in Form einer qualitativen Studie, durch Interviews mit Führungspersonen der betroffenen Organisationen, die subjektiven Deutungsmuster und Handlungslogiken der zentralen Akteure erkannt werden. Durch einen Vergleich der Ergebnisse können Unterschiede zwischen den vier Organisationen und ihren Strategien des Umgangs mit dem neuen Steuerungsmodell herausgearbeitet sowie die hierfür relevanten Kontextfaktoren diskutiert werden.

1.2. Relevanz des Themas

Das neue Steuerungsmodell der Erziehungshilfen im Kanton Bern ist ein grosses Reformprojekt, das zahlreiche Organisationen betrifft. Die Gesetzesmaterialien gehen von rund 90 stationären Einrichtungen und rund 70 Leistungserbringern im ambulanten Bereich aus, die der neuen Regelung unterworfen sind (Kanton Bern, 2020a, S. 32). Die Umsetzung dieses neuen Modells erfordert von vielen Akteuren – auch seitens der Verwaltung – erhebliche Anpassungsleistungen. Im Fokus dieser Forschungsarbeit steht der Umgang mit den neuen Rahmenbedingungen durch Organisationen, welche sich durch vernetzte und flexible Erziehungshilfen gemäss dem Fachkonzept Sozialraumorientierung charakterisieren. In der Fachwelt des Kinderschutzes wird die Entwicklung hin zu flexibilisierten, sozialräumlich ausgerichteten und bedarfsorientierten Angeboten begrüsst (Rosch & Hauri, 2018, S. 472 f.). In der Schweiz sind seit über 10 Jahren wiederholt fachliche Initiativen zur Etablierung flexibler Erziehungshilfen im Sozialraum erfolgt (Curaviva / BFH, 2010), allerdings bislang mit begrenzter praktischer Resonanz: Während im Kanton Bern immerhin vier Organisationen der Erziehungshilfe explizit am Fachkonzept Sozialraumorientierung ausgerichtet sind, finden sich ausserhalb des Kantons (nach Kenntnisstand des Verfassers) keine entsprechenden Institutionen. Die vier sozialraumorientierten Organisationen im Kanton Bern nehmen demnach schweizweit eine Pionierrolle wahr; im Weiteren sind sie bedeutsame Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in ihrer jeweiligen Region (Bern, östliches Berner Oberland, Oberraargau).

Aufgrund ihrer besonderen fachlichen Ausrichtung interessiert daher, wie (weit) die sozialraumorientierten Organisationen ihre erfolgversprechende Praxis unter den neuen rechtlichen Regelungen fortführen können. Dabei ist anzunehmen, dass das neue Steuerungsmodell für diese Einrichtungen einen massiven Umbruch bedeutet. Somit zeigen sich hier die Spannungsfelder, die mit dem Konzept des *Street-Level Management* untersucht werden können, in besonders ausgeprägter Weise.

1.3. Forschungsstand

Das Konzept der *Street-Level Bureaucracy* ist, ausgehend von der grundlegenden Arbeit von Lipsky (1980 / 2010) und darauf aufbauenden Studien, politikwissenschaftlich bereits breit erforscht worden. Systematisch erfasst und konzeptualisiert sind Studien zu den Referenzlogiken (*Accountability*), welche für die Verwaltungsakteure in der Umsetzung von Politiken handlungsleitend sind (vgl. Sager et al., 2020), und zu den Bewältigungsstrategien (*Coping*), die sie in bestehenden Dilemmata wählen (vgl. Tummers et al., 2015). Das Konzept des *Street-Level Management* (Gassner & Gofen, 2018), welches diese Fragen über die individuellen Vollzugsakteure hinausgehend auf der organisationalen Management-Ebene beleuchtet, bildet demgegenüber einen neuen, noch wenig bearbeiteten Forschungsstrang.

Zum Fachkonzept Sozialraumorientierung finden sich in der deutschen sozialwissenschaftlichen Literatur diverse Abhandlungen (Fürst & Hinte, 2020; Noack, 2015; Hinte & Treess, 2014; Budde & Früchtel, 2006). Das Fachkonzept wird zuweilen kontrovers diskutiert; zum «Sozialraum» und dessen Bedeutung werden auch konzeptionelle Gegenentwürfe vertreten

(vgl. Kessl & Reutlinger, 2019; dazu die Replik durch Hinte, 2020, S. 15 f.; eine eingehende Auseinandersetzung mit der Kritik am Fachkonzept Sozialraumorientierung erfolgt durch Noack, 2015, S. 162 f.). In einer aktuellen Publikation präsentieren drei der vorliegend untersuchten sozialraumorientierten Organisationen ihre Vorgehensweisen, Haltungen und Erfahrungen (Quick & Kormann, 2020; Lienhart & Kobel, 2020; Chavanne, 2020). Bezüglich einer der Organisationen liegt zudem eine aktuelle wissenschaftliche Projektevaluation vor (Haller & Läser, 2021). Auf das neue Steuerungsmodell im Kanton Bern und dessen Auswirkungen wird in diesen Beiträgen jedoch nicht oder erst punktuell (Haller & Läser, 2021, S. 18) Bezug genommen. Die Publikationen zur Sozialraumorientierung widmen sich im Weiteren nicht – jedenfalls nicht spezifisch – den Fragestellungen des *Street-Level Management*. Hier besteht somit eine Forschungslücke, der mit der vorliegenden Untersuchung begegnet werden soll.

1.4. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands

Eine inhaltliche Eingrenzung erfährt die Masterarbeit durch den Fokus auf jene Handlungsbereiche der sozialraumorientierten Organisationen, die primär dem einvernehmlichen und dem behördlichen Kinderschutz zuzuordnen sind. Nicht vertieft untersucht wird der Aspekt der (Sonder-)Beschulung, der ebenfalls Gegenstand des neuen Steuerungsmodells und des Leistungsangebots einiger Organisationen bildet. Im sonderschulischen Bereich sind diverse weitere Akteure involviert (namentlich auf Verwaltungsebene die Bildungs- und Kulturdirektion BKD), und es stellen sich andere Fragen als im Bereich des Kinderschutzes im engeren Sinne. Zudem hat sich die Analyse auf jene Aspekte der Umsetzung zu beschränken, zu welchen die Organisationen bereits vor Inkrafttreten des neuen Rechts konkrete Erfahrungen vorweisen; dies betrifft namentlich ihre Vorbereitungsarbeiten und Verhandlungen mit der zuständigen Verwaltungseinheit im Hinblick auf den Abschluss der Leistungsverträge. Manche Aspekte, namentlich fallbezogene Interaktionen zwischen den Organisationen und den Leistungsbestellern (Sozialdienste, KESB), werden hingegen erst ab dem 01.01.2022 konkret beobachtbar sein und können in dieser Studie prospektiv bloss umrissen werden.

1.5. Aufbau der Arbeit

Nach dem einleitend erfolgten Aufzeigen des Fokus dieser Untersuchung werden im zweiten Kapitel die Ausgangslage und Problemstellung – namentlich die Spannungsfelder zwischen dem neuen Steuerungsmodell und dem Fachkonzept Sozialraumorientierung – erläutert. Im dritten Kapitel werden die Konzepte der *Street-Level Bureaucracy* und des *Street-Level Management* als theoretisch-konzeptionelle Grundlagen der Studie ausgeführt und gestützt darauf Arbeitshypothesen formuliert. Sodann wird im vierten Kapitel das Untersuchungsdesign der qualitativen Studie vorgestellt, bevor im fünften Kapitel die empirischen Ergebnisse in Form von kurzen Fallstudien der untersuchten Organisationen präsentiert werden. Im sechsten Kapitel folgt eine vergleichende Analyse der Ergebnisse sowie die Diskussion der Arbeitshypothesen. Abschliessend werden im siebten Kapitel Schlussfolgerungen gezogen, Limitationen der vorliegenden Untersuchung aufgezeigt und Empfehlungen formuliert.

2. Ausgangslage und Problemstellung

2.1. Neues Steuerungsmodell der Erziehungshilfen im Kanton Bern

Das System der staatlichen Steuerung der stationären und ambulanten Erziehungshilfen wird im Kanton Bern derzeit grundlegend reformiert. Am 03.12.2020 hat der Grosse Rat des Kantons Bern das neue Gesetz über die Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf (KFSG) verabschiedet; dieses tritt per 01.01.2022 in Kraft. Mit dem KFSG wird ein einheitliches Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtssystem etabliert. Damit sollen die bisherige Unübersichtlichkeit und Uneinheitlichkeit der «sozialpädagogischen Landschaft» – mit deren auf mehrere Direktionen und Ämter verteilten Zuständigkeiten – beseitigt werden (Kanton Bern, 2020a, S. 2 f.). Das neue Steuerungsmodell resultiert aus dem mehrjährigen, umfangreichen und unter Einbezug zahlreicher Anspruchsgruppen durchgeführten Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ (Kanton Bern, 2017). Die Gesetzesvorlage stiess im Vernehmlassungsverfahren auf breite Zustimmung (Kanton Bern, 2020a, S. 34) und fand auch grosse Akzeptanz in der parlamentarischen Beratung, wo sie in einer Lesung mit 138 zu 1 Stimmen (ohne Enthaltungen) angenommen wurde. Gestützt auf das KFSG hat der Regierungsrat des Kantons Bern nunmehr zwei Ausführungsverordnungen erlassen, welche die Umsetzung des Gesetzes näher regeln, nämlich die Verordnung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSV) sowie die Verordnung über die Aufsicht über stationäre Einrichtungen und ambulante Leistungen für Kinder (ALKV).

Das neue Steuerungsmodell bringt für die Akteure im Bereich der stationären und ambulanten Erziehungshilfen eine Vielzahl von Neuerungen. Mit Blick auf den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind namentlich (selektiv) die folgenden Aspekte hervorzuheben:

a) Normierter Leistungskatalog

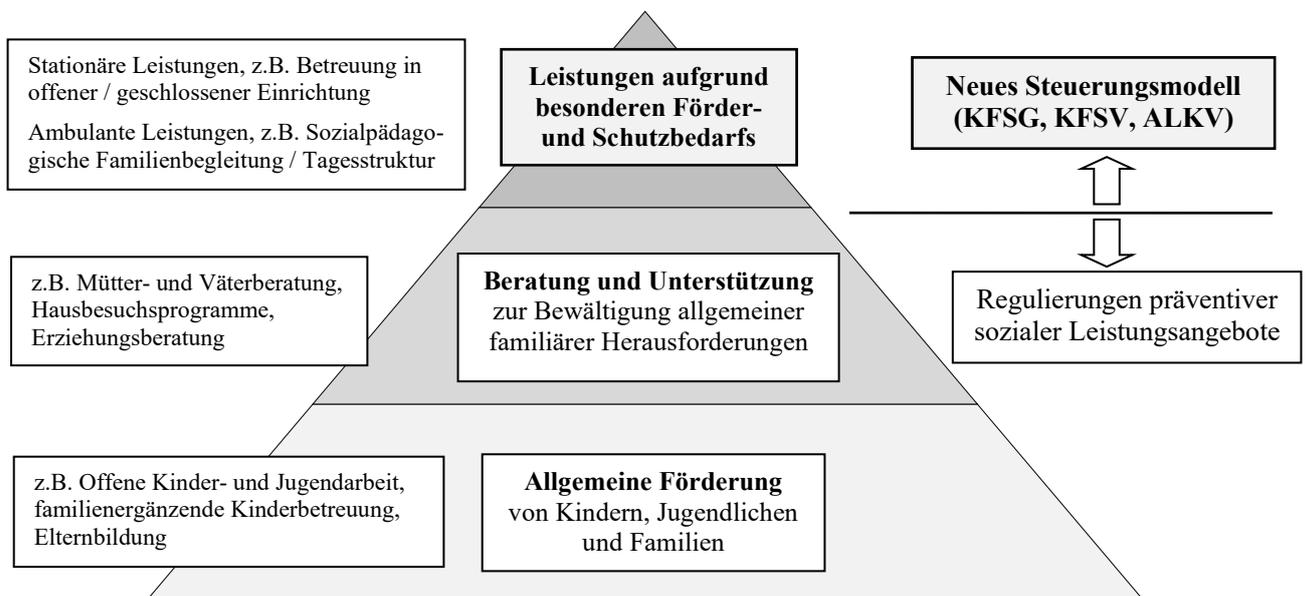
Die Leistungen der Erziehungshilfen werden neu in Angebotskategorien erfasst, in den Grundzügen gesetzlich normiert (Art. 2 und 5 KFSG) und durch den Regierungsrat spezifisch mittels Verordnung festgelegt (Art. 2 und 3 KFSV). So umfasst das Angebot gemäss Art. 2 KFSV acht verschiedene stationäre Leistungen (u.a. längerfristige oder befristete Unterbringung in einem offenen Rahmen, Unterbringung in einem geschlossenen oder halbgeschlossenen Rahmen oder Begleitung in einer Eltern-Kind-Einrichtung); als ambulanten Leistungen werden in Art. 3 KFSV zehn verschiedene Angebote aufgeführt (u.a. Nachbetreuung im Anschluss an eine stationäre Leistung, Betreuung in sozialpädagogischen Tagesstrukturen und sozialpädagogische Familienbegleitung). Mit diesem Katalog werden die Leistungen definiert, welche der Kanton durch den Abschluss von Leistungsverträgen mit den Leistungserbringern für förder- und schutzbedürftige Kinder bereitstellt (vgl. Kanton Bern, 2021, S. 2). Der normierte Leistungskatalog dient somit zusammen mit den Leistungsverträgen, die zudem standardisierte Leistungsbeschreibungen enthalten, als ein zentrales Steuerungsinstrument (vgl. Kanton Bern, 2017, S. 7, 28 f.).

b) *Einheitliche behördliche Zuständigkeit für Steuerung und Aufsicht*

Mit der neuen kantonalen Regulierung wird die Zuständigkeit für die Steuerung und Aufsicht betreffend Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs bei einer Direktion, nämlich der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ), zentralisiert. So wird der DIJ gemäss Art. 6 KFSG die Verantwortung für die Angebotsplanung, den Abschluss von Leistungsverträgen und das Controlling der Leistungserbringung zugewiesen. Dieselbe Direktion ist zuständig für die Aufsicht im Bereich der stationären Einrichtungen und der meldepflichtigen ambulanten Leistungen (Art. 14 KFSG). Das kantonale Jugendamt (KJA) als zuständige Verwaltungseinheit der DIJ ist bereits bis anhin für die Bewilligung und Aufsicht von nicht subventionierten (privaten) Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe zuständig. Demgegenüber sind zahlreiche Institutionen bislang im Rahmen von Leistungsvereinbarungen der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI, vormals Gesundheits- und Fürsorgedirektion, GEF) – und darin, vor der aktuellen Neuorganisation dieser Direktion, dem Alters- und Behindertenamt (ALBA) – zugeordnet. Dies betrifft auch die in dieser Arbeit untersuchten sozialraumorientierten Organisationen, denen somit ein Wechsel der für sie zuständigen Verwaltungsstelle bevorsteht.

Festzuhalten ist, dass sich das neue Steuerungsmodell auf Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs beschränkt und somit keine Vereinheitlichung der Zuständigkeit über sämtliche Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe erfolgt. So bleibt die GSI für die Steuerung präventiver Angebote der sozialen Integration zuständig, etwa von Beratungsstellen für Familien sowie Gemeinwesenarbeit mittels Quartierzentren, Familientreffs und der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. Somit ergibt sich die nachfolgend (Abb. 1) ersichtliche Aufteilung der «Pyramide» von präventiven und besonderen Leistungsangeboten.

Abb. 1: Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kanton Bern (2020a), S. 6

c) Einheitliches Finanzierungsmodell

Mit dem neuen Steuerungsmodell sollen auch die bisher unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen vereinheitlicht werden. Die Abgeltung der Leistungen, in Form einer Pauschale oder eines Stundenansatzes, erfolgt neu subjektbezogen (Art. 20 Abs. 3 KFSG; Kanton Bern, 2020a, S. 20). Bislang erhielten subventionierte Institutionen (gestützt auf eine Leistungsvereinbarung mit dem ALBA) sog. Objektbeiträge nach der Methode Defizitdeckung gemäss der Sozialhilfegesetzgebung (vgl. Kanton Bern, 2017, S. 18). Während für den Bezug der Leistungen dieser Einrichtungen lediglich ein Versorger- bzw. Elternbeitrag von CHF 30.– pro Tag anfiel, mussten die privaten Einrichtungen einen Vollkostentarif von durchschnittlich CHF 320.– pro Tag in Rechnung stellen (a.a.O., S. 19). Mit dem neuen Modell erfolgt die Leistungsabgeltung nicht mehr über eine Defizitdeckung oder einen Betriebsbeitrag, sondern in Form einer Pauschale pro Leistungseinheit, jeweils für eine im Einzelfall fachlich indizierte Leistung (a.a.O., S. 48). Für die hier untersuchten sozialraumorientierten Organisationen, die bislang im Rahmen ihres Leistungsvertrags mit dem ALBA teils die Handlungsspielräume eines Globalbudgets genossen (dazu unten 2.3.c), bedeutet dieses neue Finanzierungsmodell eine grundlegende Veränderung.

2.2. Flexible und vernetzte Erziehungshilfen – Fachkonzept Sozialraumorientierung

Leistungserbringer von Erziehungshilfen präsentieren sich in einer Vielfalt von Angebotsformen und fachlichen Ansätzen. Grundlage der untersuchten Organisationen, die sich spezifisch durch vernetzte und flexible Erziehungshilfen charakterisieren, bildet das Fachkonzept Sozialraumorientierung, welches im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im deutschen Sprachraum seit rund 30 Jahren propagiert, diskutiert und praktiziert wird. Historisch entwickelte sich die Sozialraumorientierung aus der (in den 1950er Jahren aufgekommenen) Theorie und Praxis der Gemeinwesenarbeit (Hinte & Treess, 2014, S. 17 f.; Noack, 2015, S. 57 f.). Als Fachkonzept wurde Sozialraumorientierung ab den 1990er Jahren am Institut für Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierte Arbeit und Beratung (ISSAB) der Universität Duisburg-Essen namentlich durch Wolfgang Hinte erarbeitet (Hinte & Treess, 2014, S. 5 f., 125; Noack, 2015, S. 74). „Sozialraum“ und „Sozialraumorientierung“ sind als Begriffe in der Sozialen Arbeit heute weit verbreitet, wobei sie unterschiedlich verwendet und mitunter kontrovers diskutiert werden (Peters, 2019, S. 456 f.). Diese Diskussion hat an anderer Stelle zu erfolgen (vgl. dazu die Hinweise oben 1.3.). Stattdessen sind nachfolgend die Elemente des Fachkonzepts zu skizzieren, welche aufgrund der entsprechenden Ausrichtung der untersuchten Organisationen für die vorliegende Arbeit besonders relevant sind.

Das Fachkonzept Sozialraumorientierung basiert im Kern auf fünf handlungsleitenden Prinzipien (vgl. Hinte, 2020, S. 12 f.; Noack, 2015, S. 107 f.; Hinte & Treess, 2014, S. 45 f.):

- Orientierung an den Interessen und am Willen der leistungsberechtigten Menschen (im Sinne einer Veränderungsmotivation);
- Unterstützung von Eigeninitiative und Selbsthilfe (Vorrang aktivierender Arbeit vor betreuender Tätigkeit);

- Konzentration auf die Ressourcen der Menschen und des Sozialraums (statt auf die – oft erst anspruchsbegründenden – Defizitdiagnosen);
- Zielgruppen- und bereichsübergreifende Sichtweise und Aktivitäten (Berücksichtigung des sozialräumlichen Kontexts);
- Kooperation und Koordination (Vernetzung und Integration der Fachkräfte als Grundlage für funktionierende Einzelfallhilfe).

Im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe kondensieren und konkretisieren sich die Prinzipien des Fachkonzepts Sozialraumorientierung namentlich in den folgenden Arbeitsweisen und Konsequenzen:

a) Flexible Erziehungshilfen

Im Gegensatz zu standardisierten Angeboten sehen sozialraumorientierte Organisationen ein flexibles Leistungsangebot vor, welches gemäss den Bedürfnissen und Ressourcen der betroffenen Kinder und Eltern sowie ihres Umfelds «massgeschneidert» wird. Das Hilfesystem sollte sich jeweils möglichst passgenau den speziellen individuellen Zielen „anschieben“ und sich so für jede Situation neu justieren (vgl. Hinte, 2020, S. 12). Verwirklicht wird dies namentlich durch eine hohe Flexibilität und Durchlässigkeit innerhalb und zwischen verschiedenen ambulanten und stationären Unterstützungsformen. So kann beispielsweise, im Fall einer Gefährdung eines Kindes aufgrund von psychischen Beeinträchtigungen der Eltern, ein Unterstützungssetting so ausgestaltet werden, dass das Kind ein paar Tage pro Woche oder das Wochenende stationär in einer Einrichtung verbringt, während diese Organisation die Familie zugleich ambulant durch eine sozialpädagogische Familienbegleitung unterstützt. Der Umfang der stationären Erziehungshilfe – die wöchentliche Anzahl der in der Einrichtung verbrachten Tage bzw. Nächte – kann dabei je nach dem Bedarf und dem Gesundheitszustand der Eltern variieren. Die vielfältigen Hilfestellungen sollen dabei möglichst „aus einer Hand“ erfolgen, indem eine Fachkraft für die Familie zuständig ist und so für Kontinuität in der Betreuung sorgt (Budde & Früchtel, 2006, S. 39; Curaviva / BFH, 2010, S. 13).

b) Vernetzung im Sozialraum

Die sozialraumorientierte Ausrichtung von Einrichtungen der Erziehungshilfe erfordert die Bereitstellung lebenswelt- und wohnortnaher Angebote. Die Nähe zwischen Unterbringungs- und Wohnort ermöglicht die Einbindung der Familie in institutionelle Aktivitäten, sodass die Eltern – soweit sie dazu bereit sind und dies im Sinne des Kindes ist – weiterhin eine (Mit-) Verantwortung für die Betreuung ihres Kindes übernehmen können (Curaviva / BFH 2010, S. 15; anschaulich Chavanne, 2020, S. 177 f.). Auch können die Kinder und Jugendlichen dadurch – soweit möglich und sinnvoll – weiterhin in ihrem gewohnten Umfeld zur Schule gehen sowie bestehende familiäre und freundschaftliche Beziehungen pflegen. Sodann kommt der Aktivierung weiterer sozialräumlicher Ressourcen und der Gestaltung von Unterstützungsnetzwerken mittels eines Einbezugs weiterer professioneller und zivilgesellschaftlicher Akteure (etwa Kindertagesstätten, Schulen, Freizeiteinrichtungen, Vereine) eine zentrale Bedeutung zu. Das Fachkonzept sieht daher drei Dimensionen sozialräumlichen Arbeitens vor:

Nebst der fallspezifischen Arbeit mit den betroffenen Familien soll auch fallübergreifende Arbeit, d.h. fallbezogene Ressourcenmobilisierung im Umfeld erfolgen, sowie fallunspezifische Arbeit, bei welcher Fachkräfte sich ohne einzelfallbezogenen Anlass im Sozialraum vernetzen, um mögliche Hilfen für die zukünftige Fallarbeit verfügbar zu machen (Lüttringhaus, 2019, S. 302; Hinte & Treess, 2015, S. 119 f.; Noack, 2015, S. 124 f.). Zur kooperativen Nutzung der Ressourcen des Sozialraums wird somit auf verschiedenen Ebenen in Vernetzungsarbeit investiert.

Institutionell kann die Vernetzung in Form von sog. Sozialraumteams erfolgen, in denen Fachkräfte der Einrichtungen und der zuweisenden Sozialen Dienste in Fallbesprechungen ihr Wissen über sozialräumliche Ressourcen zusammentragen und gemeinsam Lösungen für den Hilfeprozess erarbeiten (vgl. Noack, 2015, S. 14, 121; Lienhart & Kobel, 2020, S. 190 f.).

c) Pauschalisierte statt detaillierte Finanzierungsmodelle

Gemäss dem Fachkonzept Sozialraumorientierung sollen flexible und vernetzte Arbeitsweisen durch geeignete Formen der Finanzierung gefördert werden. So kann die hohe Dynamik und geringe Prognostizierbarkeit flexibler Erziehungshilfen nur schwer durch eine detaillierte Leistungsabrechnung erfasst werden. Stattdessen soll dem nötigen Freiraum für passgenaue Arrangements und unvorhersehbare Entwicklungen durch Pauschalfinanzierungen Rechnung getragen werden (vgl. Hinte, 2020, S. 21). Noch grundsätzlicher wird die Finanzierung von Leistungen im Zusammenhang mit der Vernetzung im Sozialraum angedacht, da diese Arbeit (auch) dazu dient, durch die Stärkung sozialräumlicher Ressourcen „Fälle“ gar nicht erst entstehen zu lassen. Das gängige fallbezogene Finanzierungssystem schafft in diesem Sinne Fehlanreize, indem es die Leistungserbringer dazu anhält, „Fälle“ zu produzieren bzw. zu behalten, um Geldmittel zu sichern (vgl. Curaviva / BFH, 2010, S. 37).

Eine radikale Alternative zur Fallfinanzierung ist das sog. Sozialraumbudget, bei dem einem oder mehreren Leistungserbringern in einem Versorgungsraum der Auftrag erteilt wird, alle anfallenden sozialpädagogischen Leistungen in einem (nicht weiter differenzierten) Kostenrahmen zu erbringen (vgl. Peters, 2019, S. 465 f.; Curaviva / BFH, 2010, S. 37). Das Instrument des Sozialraumbudgets ist allerdings umstritten; kritisiert wird etwa, dass bei einer Beschränkung auf einen Leistungserbringer andere Anbieter ausgeschlossen würden und damit auch kein Wahlrecht mehr bestünde, oder dass dieses als Mittel der Kostenreduzierung zulasten individueller Leistungsansprüche verwendet werden könnte (dazu Noack, 2015, S. 179 f., 182 f.). Es wird allerdings auch betont, dass das Sozialraumbudget zwar die Umsetzung von sozialraumorientierten Arbeitsformen unterstützen kann, jedoch nicht mit dem Fachkonzept Sozialraumorientierung gleichzusetzen ist (Peters, 2019, S. 465; Noack, 2015, S. 149).

2.3. Spannungs- und Problemfelder

In einer Gegenüberstellung der Konzeption des neuen kantonalen Steuerungsmodells und der Prinzipien des Fachkonzepts Sozialraumorientierung lassen sich mehrere Spannungsfelder

identifizieren. Wie weit es sich hierbei um eigentliche Unvereinbarkeiten oder aber um lösba-re Differenzen handelt, soll im Folgenden auf theoretischer Ebene – Bezug nehmend auf die Gesetzesmaterialien – erwogen werden. Damit wird zugleich der Handlungsspielraum umris-sen, der den Umsetzungsakteuren (dem KJA als der zuständigen Verwaltungsstelle und den sozialraumorientierten Organisationen) zukommen könnte. Wie weit dieser auch aus Sicht der Akteure besteht, wird in der empirischen Studie zu untersuchen sein.

Entsprechend den oben (2.1./2.2.) gesetzten Schwerpunkten sind namentlich die folgenden Problembereiche erkennbar:

a) *Normierte vs. flexible Leistungsangebote*

Die im KFSG und differenzierter in der KFSV formulierten Leistungskataloge, mit denen Erziehungshilfen normativ als separate Kategorien erfasst werden, stehen auf den ersten Blick im Widerspruch zum sozialraumorientierten Prinzip der Flexibilisierung und Massschneide-rung. Allerdings wird im kantonalen Fachbericht, der die Grundlage für die weiteren Gesetz-gebungsarbeiten bildete, der Aspekt der Flexibilität im Rahmen der Steuerungsstrategien ex-plicit als Grundsatz formuliert: «Die Leistungen sind vielfältig und flexibel. Sie entsprechen den individuellen und dynamischen Bedarfslagen» (Kanton Bern, 2017, S. 27). Der Lei-stungskatalog soll einer Flexibilisierung nicht entgegenstehen: Den Einrichtungen soll es of-fenstehen, unterschiedliche Leistungen aus dem Leistungskatalog zu erbringen, wobei die einzelnen Leistungen inhaltlich oder zeitlich miteinander verbunden sein können (a.a.O., S. 29). Auch im Vortrag (d.h. der offiziellen Botschaft) zum KFSG wird ausgeführt, dass Kombinationen der Leistungen möglich sind, etwa indem stationäre Unterbringungen auch nur teilzeitlich an einzelnen Wochentagen, beispielsweise in Kombination mit einem grund-sätzlich ambulanten Setting, erfolgen können (Kanton Bern, 2020a, S. 10). Grundsätzlich sol-len im neuen Steuerungsmodell die Leistungserbringer und die Leistungsbesteller über hohe Autonomie und ausreichend Handlungsspielraum verfügen (Kanton Bern, 2017, S. 28).

Dennoch steht die neue Normierung der Leistungsangebote in einem Spannungsverhältnis zur Arbeitsweise der sozialraumorientierten Organisationen. Die Erfassung (und Finanzierung) der Leistungen in vordefinierten Angebotskategorien steht einer konsequenten Bedarfsorien-tierung und individuellen «Massschneidung» des Unterstützungssettings entgegen. Vor al-lem aber können die Einrichtungen nicht selbständig über die Ausgestaltung der Leistungen entscheiden: Für die Leistungsdefinition im Einzelfall sind die Leistungsbesteller zuständig; im Kinderschutz sind dies namentlich die kommunalen (Sozial-)Dienste bei der einvernehm-lichen Vermittlung von Leistungen (Art. 25 f. KFSG) und die Kindes- und Erwachsen-en-schutzbehörden hinsichtlich der angeordneten Leistungen (Art. 30 KFSG). Den Leistungser-bringern ist gesetzlich keine mitgestaltende Rolle in der Leistungsdefinition im Einzelfall an-gedacht. Der kantonale Fachbericht hält denn auch fest, dass eine flexible und durchlässige Gestaltung der Leistungen insbesondere im unteren (d.h. präventiven) Bereich der Pyramide der Kinder- und Jugendhilfe anzustreben ist, während mit zunehmender Intensität und Ver-bindlichkeit (d.h. im Bereich der besonderen Förder- und Schutzleistungen) die fachliche In-dikation durch eine externe professionelle Stelle gewährleistet werden soll (Kanton Bern,

2017, S. 15). Der Handlungsrahmen für flexible Erziehungshilfen wird demnach fallspezifisch im Wesentlichen durch die Leistungsbesteller festgelegt.

b) Segmentierte vs. umfassend sozialraumorientierte Zuständigkeit

Mit dem neuen Steuerungsmodell wird, wie oben (2.1.b) erwähnt, eine Vereinheitlichung der Zuständigkeit betreffend Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs geschaffen, nicht aber betreffend sämtliche Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe. Während für die Steuerung der präventiven, niederschweligen Angebote die GSI verantwortlich bleibt, werden die «höher-schweligen» Erziehungshilfen gesetzlich getrennt von präventiv orientierten Leistungen normiert und finanziert (Art. 1 und 2 KFSG) und einer separaten Direktion, der DIJ, zugewiesen (Art. 6 KFSG). Durch diese Segmentierung wird im neuen Steuerungsmodell weitergeführt (bzw. aus Sicht der bislang der GSI unterstellten Organisationen noch verstärkt), was im Fachkonzept Sozialraumorientierung als «Versäulung» – die funktionale Differenzierung des Hilfesystems in spezialisierte Zuständigkeiten – kritisiert wird (Noack, 2015, S. 34, m.w.H.).

Während das neue Steuerungsmodell auf die Spitze der Pyramide der Kinder- und Jugendhilfe fokussiert, wird im kantonalen Fachbericht der Wert der «Basis» durchaus anerkannt: Es wird betont, dass ein gut ausgebautes und zugängliches Leistungsangebot in den vorgelagerten Bereichen (allgemeine Förderung, Beratung und Unterstützung) wesentlich dazu beiträgt, dass weniger Leistungen der ergänzenden Erziehungshilfen in Anspruch genommen werden (Kanton Bern, 2017, S. 14). Bezüglich der Angebotsentwicklung hält der Fachbericht in einem Unterkapitel «Lebensweltorientierung (Sozialraum)» ausdrücklich fest (a.a.O., S. 43): «Die Orientierung am sozialräumlichen Umfeld der Betroffenen ist ein fachlich anerkanntes Arbeitsprinzip einer zeitgemässen Kinder- und Jugendhilfe. Neben Aspekten wie der konsequenten Ausrichtung am individuellen Bedarf und der Ressourcen- oder Lebensweltorientierung ist die sozialräumliche Angebotsentwicklung eine wichtige Dimension.» Daher soll bei ambulanten Leistungen grundsätzlich das nächstgelegene geeignete Angebot und bei stationären Leistungen soweit indiziert eine Einrichtung im sozialgeografischen Umfeld der Herkunftsfamilie berücksichtigt werden (a.a.O., S. 43).

Diese erklärten Zielsetzungen entsprechen der fachlichen Ausrichtung der sozialraumorientierten Organisationen. In der Umsetzung dieser Zielsetzungen wird ihnen jedoch mit dem neuen Steuerungsmodell keine wesentliche Aufgabe zugewiesen. Soweit das oben zitierte Bekenntnis zu Lebensweltorientierung und Sozialraum die Angebotsplanung betrifft, richtet es sich an die DIJ als hierfür zuständige kantonale Direktion. Diese soll gemäss gesetzlichem Auftrag die hinreichende Versorgung der Regionen – unter besonderer Berücksichtigung der französischsprachigen und der zweisprachigen Kantonsteile – beachten (Art. 7 Abs. 1 lit. b KFSG) und die Angebotsplanung mit den Angeboten der anderen Direktionen koordinieren (Art. 7 Abs. 2 KFSG). Im Einzelfall liegt die Indikationsstellung für ein sozialräumliches Angebot in der Zuständigkeit des Leistungsbestellers. Für die konkrete, allenfalls fallun-spezifische Vernetzungsarbeit im Sozialraum fehlt hingegen ein gesetzlicher Auftrag, auf den sich die sozialraumorientierten Organisationen stützen könnten: Soweit derartige Leistungen dem

präventiven Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zugeordnet werden, sind sie vom Anwendungsbereich des KFSG ausgeschlossen. Deren Bereitstellung bzw. eine entsprechende Auftragserteilung ist Sache der kommunalen Behörden, und deren Steuerung auf kantonaler Ebene liegt in der Zuständigkeit der GSI.

c) Spezifische vs. pauschalisierte Finanzierung

Das neue Steuerungsmodell sieht vor, dass die spezifischen Leistungen der Erziehungshilfe und deren Abgeltung im Rahmen des Leistungsvertrags zwischen dem Kanton und den Leistungserbringern geregelt werden (Art. 20 Abs. 1 KESG). Die Leistungsabgeltung wird für die stationären Leistungen (Art. 13 f. und Anhang 1 KESV) sowie für die ambulanten Leistungen (Art. 22 f. und Anhang 2 KESV) detailliert auf Verordnungsstufe festgelegt. Im stationären Bereich erfolgt die Abgeltung in Form einer monatlichen Leistungspauschale, wobei die Berechnung auf der Basis einer durchschnittlichen prozentualen Auslastung erfolgt. Damit wird den Akteuren – dem KJA und den leistungserbringenden Organisationen – ein gewisser Spielraum in der Definition und Ausgestaltung des finanziellen Rahmens eingeräumt. Die bisher weitgehenden Gestaltungsmöglichkeiten werden den sozialraumorientierten Organisationen jedoch nicht mehr offenstehen.

Ein eigentliches Sozialraumbudget stand den Organisationen – mit Ausnahme der Schoio AG in einer früheren Projektphase (vgl. Chavanne, 2020, S. 184) – zwar auch bisher nicht zur Verfügung. Die Leistungsverträge zwischen den sozialraumorientierten Organisationen und der GSI beinhalteten jedoch zumindest partiell auch eine Finanzierung von fallunspezifischer (Vernetzungs-)Arbeit. Mit den neuen Finanzierungsregeln, namentlich dem Grundsatz der Subjektfinanzierung, besteht für derartige Arbeit im Sozialraum keine Abgeltungsmöglichkeit mehr. Durch die künftige Berechnungsweise der stationären Leistungen können sich die Einrichtungen auch zunehmend veranlasst sehen, aus betriebswirtschaftlich-kalkulatorischen Überlegungen eine hohe Auslastung der vorhandenen Plätze zu erzielen. Damit stehen diese finanziellen Rahmenbedingungen in einem Spannungsverhältnis zu den Grundprinzipien des Fachkonzepts Sozialraumorientierung, sich an dem Willen (der Veränderungsmotivation) der Betroffenen und den Ressourcen der Familien und des Sozialraums auszurichten und die Beteiligten in ihren Möglichkeiten der Selbsthilfe zu unterstützen.

Die bestehenden Spannungsfelder zwischen dem neuen kantonalen Steuerungsmodell und dem Fachkonzept Sozialraumorientierung werden nachfolgend (Tabelle 1) – schematisch und ohne den Anspruch einer vollständigen Darstellung der Differenzen – anhand von vier spezifischen, für die Konzeption des KFSG charakteristischen Regelungsbereichen (Leistungsangebote, Leistungsausgestaltung, Zuständigkeit für Kinder- und Jugendhilfe, Finanzierung) veranschaulicht.

Tabelle 1: Spannungsfelder

| | Neues Steuerungsmodell Kt. Bern | Fachkonzept Sozialraumorientierung |
|---|---|---|
| Leistungsangebote | Wahl aus vordefiniertem Leistungskatalog | Gestaltung gemäss individuellem Bedarf |
| Leistungsausgestaltung | gemäss Indikationsstellung des Leistungsbestellers | Aushandlung unter Akteuren, orientiert an Willen und Ressourcen |
| Zuständigkeit für Kinder- & Jugendhilfe | spezialisiert und segmentiert / differenziert nach Direktionen | einheitliche, umfassende Zuständigkeit (inkl. Prävention) im Sozialraum |
| Finanzierung | Subjektbezogene Leistungsabgeltung (stationär: pauschal mit Quote Auslastung; ambulant: Stundenansätze) | Pauschale unter Mitfinanzierung von fallunspezifischer Arbeit; Globalbudget; Sozialraumbudget |

Quelle: Eigene Darstellung

Zusammenfassend lässt sich als Ausgangslage festhalten, dass sich zwischen dem neuen kantonalen Steuerungsmodell und den flexiblen und vernetzten Erziehungshilfen gemäss dem Fachkonzept Sozialraumorientierung aus theoretischer Sicht zwar einige Spannungsfelder, jedoch nur wenige prinzipielle Unvereinbarkeiten ergeben. Zumindest in den vorbereitenden Gesetzesmaterialien wird konzeptionell auf den Sozialraum Bezug genommen und die Flexibilität der Leistungserbringung befürwortet. Diese begriffliche Übereinstimmung ist allerdings trügerisch bzw. potenziell verwirrend, insofern als diese zentralen Begriffe seitens des Kantons offenbar anders – enger – verwendet werden als seitens der Verfechter des Fachkonzepts Sozialraumorientierung. Wie weit sich daraus effektiv Konflikte ergeben, dürfte namentlich vom subjektiven Verständnis der beteiligten Akteure – den sozialraumorientierten Organisationen als Leistungserbringer und dem KJA als Regulator auf Verwaltungsebene – hinsichtlich der jeweiligen Rolle und ihrer Gestaltungsmöglichkeiten abhängen. Mit dieser Ausgangslage und dem Blick auf die identifizierten Spannungsfelder soll die (vorgesehene) praktische Umsetzung des neuen Steuerungsmodells untersucht werden.

3. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen

Mit dem Fokus auf Fragen der Umsetzung des neuen Steuerungsmodells durch die leistungserbringenden Organisationen situiert sich diese Untersuchung im Bereich der Bottom-Up-Theorien der Implementationsforschung. Mit einem solchen Analysemodell wird der Umgang seitens der Umsetzungsakteure an der «Basis» mit einer (neu formulierten) Politik untersucht, davon ausgehend, dass den operativ tätigen Akteuren ein wesentlicher Einfluss auf die Konkretisierung dieser Politik zukommt (vgl. Sager et al., 2017, S. 123). Zum Verständnis der Politikimplementierung sind dabei namentlich die Ziele, Aktivitäten und Strategien dieser basisnahen Akteure zu analysieren (a.a.O., S. 123, m.w.H.). Hinsichtlich der bestehenden und zu bewältigenden Spannungsfelder in der Umsetzung bieten sich konzeptionell namentlich die Theorie der *Street-Level Bureaucracy* und darauf aufbauende Ansätze an.

3.1. Street-Level Bureaucracy

Konzeptioneller Ausgangspunkt der Analyse bilden die Theorie der *Street-Level Bureaucracy* von Lipsky (1980 / 2010) und darauf Bezug nehmende weiterentwickelte Modelle. Zentral sind dabei die folgenden Konzepte:

- a) Ermessen (*Discretion*), welches den *Street-Level Bureaucrats* (den Verwaltungsakteuren in direkter Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürgern) in ihrer Arbeit und ihren Entscheidungen weitgehend zukommt und sie damit zu wichtigen Akteuren der Politikgestaltung und -umsetzung macht (Lipsky, 1980 / 2010, S. 13 f.);
- b) Verpflichtung bzw. Rechenschaft (*Accountability*), welche Umsetzungsakteure gegenüber verschiedenen Instanzen bzw. Referenzsystemen erfahren (etwa staatlichen Normen, der Klientel, beruflichen Standards und dem Markt); die diesbezüglichen Dilemmata sind in Weiterentwicklung von Lipskys Theorie in unterschiedlichen Modellen erfasst worden (zur Übersicht vgl. Sager et al., 2020);
- c) Formen der Bewältigung (*Coping*), welche Umsetzungsakteure wählen, um mit den aus den diversen Anforderungen hervorgehenden Dilemmata umzugehen, und die sich in verschiedene Arten bzw. «Familien» kategorisieren lassen (Tummers et al., 2015).

Diese Kernkonzepte werden im Folgenden weiter erläutert. Dabei werden der Exaktheit halber die englischen Fachbegriffe *Accountability* und *Coping* verwendet (wobei der letztere Begriff auch im deutschen Sprachraum verbreitet ist); *Discretion* wird demgegenüber übersetzt als «Ermessen» oder situativ auch als «Handlungsspielräume» bezeichnet.

a) Ermessen

Das zentrale Element der Theorie von Lipsky (1980/2010), dass Verwaltungsakteure an der Basis über erhebliche Handlungsspielräume in der Umsetzung politischer Vorgaben verfügen, erfährt eine unterschiedliche Bewertung. Während Ermessen in Top-down-Ansätzen problematisiert wird, unterstreichen Bottom-up-Ansätze die Notwendigkeit solcher Handlungsspiel-

räume für eine gelingende Politikimplementation (vgl. Tummers & Bekkers, 2014, S. 530; Thomann et al., 2018a, S. 583 f., jeweils m.w.H.). Aus einer Top-down-Perspektive wird Ermessen oft als problematisch erachtet, weil *Street-Level Bureaucrats* dadurch ihre eigenen Ziele verfolgen könnten und die wirksame Umsetzung und demokratische Legitimität einer Policy damit untergraben würde; zur Gewährleistung der Regelbefolgung werden daher häufig Kontrollmechanismen eingeführt (Tummers & Bekkers, 2014, S. 530). Normativ wird dabei an einem Bottom-Up-Ansatz kritisiert, dass in einem demokratischen System die Kontrolle über eine Politikumsetzung durch jene Akteure ausgeübt werden sollte, deren Macht aus ihrer Rechenschaft gegenüber der Wählerschaft (dem Volk) abgeleitet ist, was bei den Umsetzungsakteuren an der Basis nicht der Fall ist (Matland, 1995, S. 149). Flexibilität und Autonomie erscheinen daher nur soweit angemessen, als die Ziele der Politikformulierenden und der Implementierenden übereinstimmen; andernfalls könnte daraus eine beeinträchtigte Umsetzung der offiziellen Ziele resultieren (a.a.O., S. 150). Diese normativen Bedenken gründen auf der Weber'schen Annahme, dass Politikgestaltung Sache des Gesetzgebers ist und die bürokratische Verwaltung die politischen Ziele umzusetzen hat (Brodkin, 2008, S. 318 f.).

Demgegenüber wird Ermessen aus einer Bottom-up-Perspektive als unvermeidlich angesehen, um allgemeine Normen in bestimmten Situationen wirksam anzuwenden, was wiederum die demokratische Unterstützung der entsprechenden Policy verbessern soll (Tummers & Bekkers, 2014, S. 530). Ermessen ist notwendig, um bei der Umsetzung politischer Vorgaben bzw. der Anwendung einer Vorschrift unter den spezifischen Umständen des Einzelfalls sachgerecht entscheiden zu können. Demnach wird *Street-Level Bureaucrats* durch Ermessen ermöglicht, ihre Entscheidungen und Verfahren auf die spezifischen Situationen und Bedürfnisse ihrer Klientel abzustimmen und sie somit für diese sinnvoll zu gestalten (a.a.O., S. 540 f.). Das Einräumen entsprechender Handlungsspielräume ist – nebst weiteren Faktoren, etwa dass eine Regelung für die Gesellschaft bzw. die Klientel als sinnvoll erachtet wird – denn auch eine wichtige Voraussetzung für die Bereitschaft der *Street-Level Bureaucrats*, eine Regelung umzusetzen (Thomann et al., 2018a, S. 598). Wichtig ist dabei vor allem die subjektive Wahrnehmung des vorhandenen Ermessens seitens der *Street-Level Bureaucrats* (a.a.O., S. 584). Deren unterschiedliche Wahrnehmung hängt etwa davon ab, wie weit sie Kenntnisse über Regelungslücken besitzen, wie ihre Organisation eine Policy operationalisiert, wie ihre Beziehung zur vorgesetzten Stelle ist, und wie weit sie persönlich eher regelkonform oder rebellisch sind (Tummers & Bekkers, 2014, S. 530, m.w.H.).

In der vorliegenden Forschungsarbeit wird davon ausgegangen, dass den Umsetzungsakteuren – namentlich den Organisationen der Erziehungshilfe wie auch dem KJA – in der Implementierung des neuen Steuerungsmodells ein gewisses Ermessen offensteht und dieses auch genutzt wird. Objektiv stützt sich diese Annahme namentlich auf den Umstand, dass die Gesetzesmaterialien zum KFSG eine flexible Ausgestaltung von Leistungsangeboten ausdrücklich vorsehen. Im Weiteren interessiert insbesondere die subjektive Wahrnehmung der Akteure bezüglich der ihnen (und den anderen Beteiligten) zustehenden Handlungsspielräume.

b) *Accountability*

Bei der Ausübung ihres Ermessens können sich Umsetzungsakteure an unterschiedlichen Referenzsystemen ausrichten und sich gegenüber verschiedenen Instanzen verpflichtet fühlen. Lipsky (1980/2010, S. 159 f.) identifizierte eine entsprechende *Accountability* des Verwaltungspersonals namentlich in Bezug auf deren jeweilige Klientel und problematisierte dies mit Blick auf den übergeordneten behördlichen Auftrag. Dass *Street-Level Bureaucrats* (mehr oder weniger) an rechtlichen Normen orientiert eine Politik umsetzen, entspricht einer Konzeption von «Staatsvertretern», die jedoch allenfalls nicht dem Selbstverständnis dieser Akteure entspricht: Diese sehen sich bisweilen als «Bürgervertreter», die ausgerichtet auf individuelle Klienten und Umstände handeln (Maynard-Moody & Musheno, 2000, S. 329 f., 348). Sie erleben demnach *Accountability* nicht gegenüber Vorschriften und einer hierarchischen Autorität; ihr Referenzrahmen ist die Begegnung mit und die Beziehung zur Klientel (a.a.O., S. 356).

Nebst dieser vertikalen Dimension der Ausrichtung an übergeordneten Normen oder aber der Klientel kann *Accountability* auch auf einer horizontalen Ebene gegenüber hierarchisch gleichgestellten Instanzen bestehen. Hupe und Hill (2007, S. 285) identifizieren diesbezüglich die Beziehungen zu professionellen Kolleginnen und Kollegen, die inner- oder ausserhalb der eigenen Organisation tätig sind, als relevante, verhaltensbeeinflussende Elemente. Demnach unterscheiden Hupe und Hill (a.a.O., S. 288 f.) in ihrem Modell drei Formen von *Accountability*, nämlich eine öffentlich-administrative (bezogen auf das Recht bzw. die politisch-administrativ Vorgesetzten), eine partizipative (bezogen auf die Klientel bzw. die Gesellschaft) und eine professionelle (bezogen auf Kolleginnen und Kollegen bzw. die Werte, Normen und Haltungen des eigenen Berufsstands).

Im Kontext neuer Steuerungsformen, in denen Private als Umsetzungsakteure beigezogen werden, erweitern Sager et al. (2014) sowie Thomann et al. (2018b) dieses Modell um eine vierte Dimension von *Accountability*, nämlich den Markt bzw. die Orientierung an der Kundenschaft und den Eignern (shareholder), und somit den ökonomischen Anforderungen in einem kompetitiven Umfeld. Während auch private *Street-Level Bureaucrats* an professionellen Werten orientiert arbeiten, können diese doch in einem Spannungsverhältnis zu den Kundeninteressen stehen (Sager et al., 2014, S. 488). Die konfligierenden Verpflichtungen können dazu führen, dass die markt- und profitorientierten Akteure die ökonomischen Leistungsziele höher gewichten als politische Ziele wie Gleichbehandlung und Inklusion (vgl. Thomann et al., 2018b, S. 315). Wenn Organisationen in der Umsetzung einer Politik Marktmechanismen ausgesetzt sind, werden wirtschaftliche Anreize, Wettbewerb, Unternehmertum und Effizienz zu wichtigen Referenzpunkten (a.a.O., S. 300, m.w.H.).

Den unterschiedlichen Referenzsystemen lassen sich demnach – wie nachfolgend dargestellt (Tabelle 2) – spezifische Formen von *Accountability*, Handlungsvorgaben und massgebende Instanzen zuordnen.

Tabelle 2: Referenzsysteme und Formen von *Accountability*

| Referenzsystem: | Staat | Klientel | Profession | Markt |
|----------------------------------|--|--|--|---|
| Form der <i>Accountability</i> : | politisch-administrativ | partizipativ | berufsbezogen | kunden- und eigenerorientiert |
| Handlungsvorgaben: | formelle Regeln (Gesetze, Verordnungen) | (wahrgenommene) Bedürfnisse der Klientel | professionelle Werte, Normen, Haltungen | Kostenminimierung Gewinnmaximierung Kundenzufriedenheit |
| Massgebende Instanzen: | Gesetzgeber Direktion Aufsichtsbehörde | Klientel Bürger Gemeinwesen | Berufskollegen Berufsverband Mitarbeitende | Kunden Eigner Leistungsbesteller |

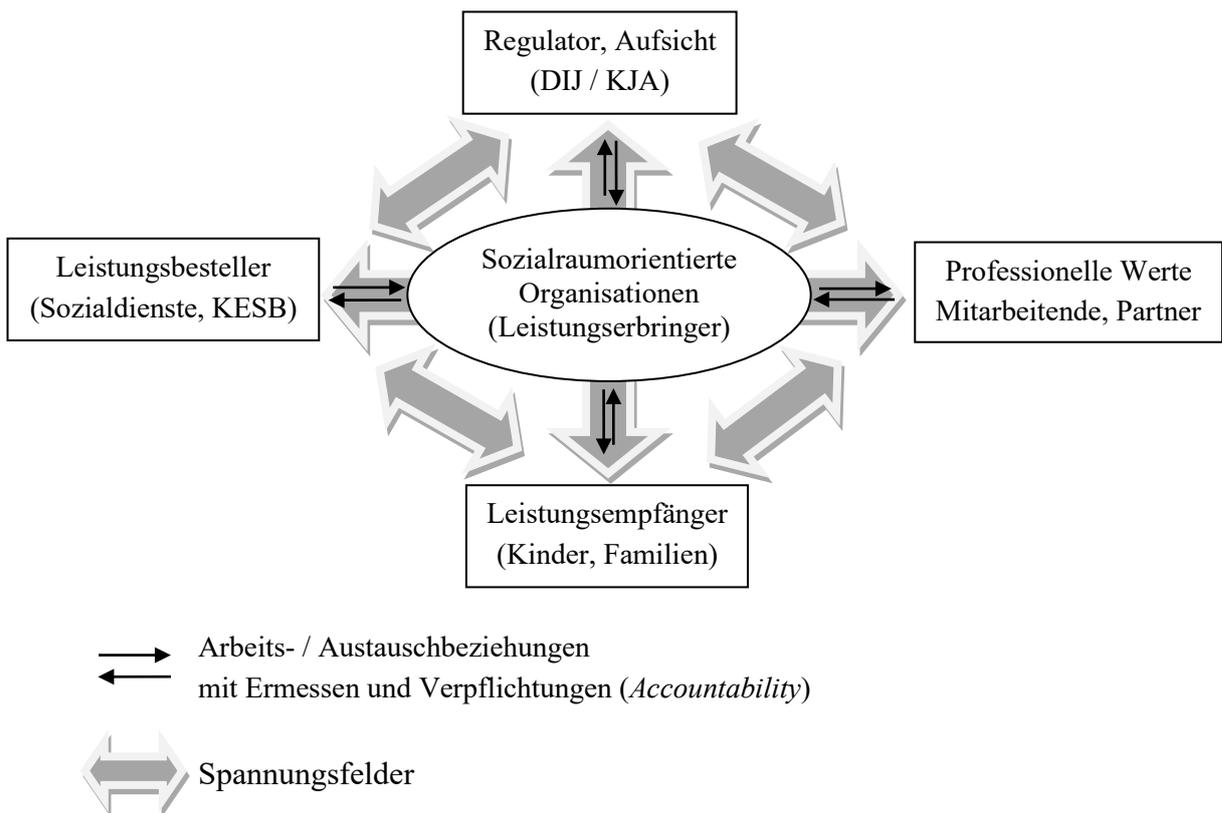
Quelle: eigene Darstellung, orientiert an Hupe und Hill (2007), S. 289, sowie Thomann et al. (2018b), S. 302

Neben oder auch innerhalb dieser Dimensionen von *Accountability* lassen sich noch weitere Elemente von Verpflichtung und Verantwortung identifizieren. Die Fragen, wofür und gegenüber wem die Umsetzungsakteure verantwortlich sein sollen, und die damit zusammenhängenden Spannungsfelder resultieren bereits aus den Zielkonflikten und Mehrdeutigkeiten, die in vielen sozialen Politiken enthalten sind (Brodkin, 2008, S. 322). Seitens der *Street-Level Bureaucrats* können sodann auch persönliche, politische und weltanschauliche Bezugspunkte für *Accountability* bestehen (vgl. Sager et al., 2020, S. 11 f.). Aus heuristischen Gründen hat in der vorliegenden Arbeit jedoch eine Einschränkung der zu erforschenden «Verpflichtungsdimensionen» auf einige zentrale Elemente zu erfolgen. Hierfür erscheint das oben eingeführte «vierdimensionale» Modell mit den Referenzsystemen Staat, Klientel, Profession und Markt geeignet.

Die Elemente Staat und Markt sind zentral, weil es sich bei den untersuchten Institutionen der Erziehungshilfe vorwiegend um privatrechtliche Organisationen handelt, die im Rahmen eines mit der Kantonsverwaltung abgeschlossenen Leistungsvertrags von staatlichen Leistungsbestellern mandatiert werden und dabei in einem staatlich regulierten wie auch marktförmigen Kontext tätig sind. Zwar ist die Markt-Dimension insofern eingeschränkt, als die Organisationen einen öffentlichen Zweck zu verfolgen und somit grundsätzlich nicht gewinnorientiert zu wirtschaften haben (Art. 18 Abs. 1 lit. b KFSG; Kanton Bern, 2020a, S. 18) und die Tarife durch den Regulator definiert bzw. mit diesem ausgehandelt werden. Um in diesem Rahmen ihren Betrieb finanzieren zu können, sind die Leistungserbringer allerdings auf ein hinreichendes Auftragsvolumen seitens der Leistungsbesteller angewiesen; Kundenzufriedenheit und Vorzüge gegenüber konkurrierenden Angeboten werden damit zu relevanten Faktoren. Zugleich charakterisieren sich die untersuchten Organisationen mit ihrem Bekenntnis zum Fachkonzept Sozialraumorientierung durch eine starke Ausrichtung auf die Klientel wie auch eine Verpflichtung gegenüber ihren professionellen Werten.

Die vier identifizierten Dimensionen bestehen nicht bloss nebeneinander, sondern bilden hinsichtlich der damit verbundenen Verpflichtungen auch Spannungsfelder (vgl. Abbildung 2 nachfolgend). Die Umsetzungsakteure befinden sich somit, konfrontiert mit unterschiedlichen Erwartungen und ausgerichtet an verschiedenen Formen von *Accountability*, in mehrfachen Dilemmata (Thomann et al., 2018b, S. 303; Sager et al., 2020, S. 12 f.). In ihrem Handeln und der Ausübung ihres Ermessens stehen die Akteure divergierenden, allenfalls unvereinbaren Anforderungen und Verpflichtungen gegenüber.

Abb. 2: Vierdimensionales Modell und Spannungsfelder



Quelle: eigene Darstellung

c) Coping

Bewältigungsstrategien im Umgang mit den aus den diversen Anforderungen hervorgehenden Dilemmata erfolgen in unterschiedlicher Weise. Verstanden als Versuch, unter schwierigen Bedingungen (namentlich unzureichenden Ressourcen und unklaren Zielen) dennoch gute Arbeit zu leisten und die Lücke zwischen Erwartungen und Ergebnissen zu verringern, identifizierte Lipsky (1980/2010, S. 82 f.) insbesondere die Entwicklung von Routinen und Vereinfachungen sowie die Rationierung von Dienstleistungen als von *Street-Level Bureaucrats* gewählte Strategien. Darüber hinaus bestehen diverse weitere Bewältigungsformen. Basierend auf einer systematischen Literaturübersicht identifizieren Tummers et al. (2015, S. 1103 f., 1108) drei Coping-Kategorien («Familien») mit jeweils verschiedenen Coping-Formen:

- Die Kategorie «Sich zur Klientel hinbewegen» umfasst etwa die Coping-Formen Regelbiegen, Regelbrechen, Priorisierung von Klientel, oder den Einsatz persönlicher Ressourcen zugunsten der Klientel.
- In der Kategorie «Sich von der Klientel wegbewegen» erfolgt demgegenüber ein Routinisieren oder ein Rationieren der Leistungen.
- Die dritte Kategorie, «Sich gegen die Klientel wenden», charakterisiert sich durch rigide Regelbefolgung oder gar Aggression gegenüber der Klientel.

Im Sozialbereich tätige *Street-Level Bureaucrats* neigen häufig zur Bewältigungsstrategie «Sich zur Klientel hinbewegen»; sie sehen sich primär dieser gegenüber verpflichtet und orientieren sich an deren Bedürfnissen, um Hilfe zu leisten (Tummers et al., 2015, S. 1108; Sager et al., 2020, S. 9). Wenn politische Vorgaben nicht mit dem Bedarf der Klientel kompatibel erscheinen, befinden sich die Umsetzungsakteure in einem Rollenkonflikt, welchen sie dadurch bewältigen können, dass sie die Regeln zugunsten der Klientel biegen und anpassen (Tummers et al., 2015, S. 1109). Stehen nicht genügend staatliche Ressourcen zur Verfügung, um dem gesamten Bedarf zu entsprechen, können Umsetzungsakteure geneigt sein, gewisse – etwa kooperative und «erfolgsversprechende» – Klientel zu priorisieren, oder eigene Ressourcen in Form von (Über-) Zeit und Geld zu investieren (a.a.O., S. 1109 f.). Umgekehrt wäre es eine Bewältigungsstrategie zum Nachteil bzw. «weg von der Klientel», wenn *Street-Level Bureaucrats* unter Abstrichen bei der Leistungsqualität ein standardisiertes Vorgehen wählen oder den Leistungszugang einschränken würden (a.a.O., S. 1110).

Das Coping-Verhalten der Umsetzungsakteure ist unter anderem abhängig davon, wie weit diese den Regulierungen und Regulatoren (d.h. den übergeordneten politisch-administrativen Instanzen) vertrauen oder misstrauen. Wenn *Street-Level Bureaucrats* eine Policy als sinnhaft und kongruent mit ihren Werten erachten und ihr Verhältnis zu den Regulatoren auf einer Vertrauensbasis gründet, stärkt dies ihre Motivation und Umsetzungsbereitschaft; Misstrauen geht demgegenüber mit Werte- und Rollenkonflikten sowie einer Distanzierung von den Regulatoren einher (vgl. Davidovitz & Cohen, 2021, S. 4, m.w.H.). Wenn Akteure an der Verwaltungsfrente etwa der Ansicht sind, dass sie zu wenig Schutz erfahren, dass eine Regulierung mit ihren Werten kollidiert oder dass die Regulatoren in keiner Verbindung zu ihrer Arbeitsrealität stehen, führt dies zu Misstrauen (a.a.O., S. 7 f.). Dies kann Umsetzungsakteure namentlich dazu veranlassen, sich über die offiziellen Vorgaben hinwegzusetzen und Vorschriften zu biegen oder zu brechen (a.a.O., S. 11 f.).

3.2. Street-Level Management

In dieser Arbeit interessiert die Politikumsetzung im Lichte der eingeführten Kernkonzepte (Ermessen, *Accountability*, *Coping*) primär auf der Ebene der Organisationen, nicht auf der Ebene der individuellen *Street-Level Bureaucrats*. Auch ein allfälliges Spannungsverhältnis zwischen dem Führungspersonal und den in direktem Klientenkontakt stehenden Mitarbeitenden steht nicht im Fokus dieser Untersuchung. Ein solcher Fokus wäre auf die Frage gerichtet, wie weit sich die Haltungen und Handlungen der individuellen Umsetzungsakteure von jenen

des Managements unterscheiden. Im Sozialbereich werden Leitungspersonen allerdings oftmals aus Fachmitarbeitenden rekrutiert, und sie teilen somit dieselben professionellen Grundhaltungen. Das Management ist im Weiteren nicht als homogene Gruppe zu erfassen; stattdessen ist bezüglich der Hierarchieebenen zu differenzieren, respektive der Tätigkeit im (Macht-) Zentrum oder der Peripherie (Evans, 2011, S. 373, m.w.H.). So kann auf der Ebene des lokalen Managements ein starkes Commitment zu professionellen Werten und eine stärkere Identifikation mit den Berufskolleginnen und -kollegen als mit dem höheren Management bestehen (a.a.O., S. 383). In diesem Sinne interessiert vorliegend das Verhältnis zwischen den Leitungspersonen der Organisationen (als «lokales Management») zu den übergeordneten Verwaltungsbehörden (als «höheres Management»).

Ausgehend von Lipskys Theorie widmet sich ein jüngerer Forschungszweig den Fragestellungen der organisationalen Management-Dimensionen mit dem Konzept des *Street-Level Management* (Gassner & Gofen, 2018). Auf der Ebene des *Street-Level Management* wird die Klientel (die Leistungsempfänger) weniger als Individuen denn eher als Kollektiv erfasst, das sich durch eine bestimmte Mischung von politischen Präferenzen, Bedürfnissen und Anforderungen charakterisiert (a.a.O., S. 552, 558 f.). Die Ausrichtung auf die (kollektive) Klientel manifestiert sich in vier Funktionen des *Street-Level Management* (a.a.O., S. 560 f.):

- Erstens in der Übersetzung der (oft mehrdeutigen und vagen) politischen Vorgaben in spezifische Handlungspläne der Leistungserbringung;
- zweitens in einer Anpassung von Leistungsarrangements, um Umsetzungslücken zu schliessen;
- drittens in einer Mobilisierung von Freiwilligen, welche als «Brücken» zwischen der Organisation und der Klientel dienen können; und
- viertens im Artikulieren der Bedürfnisse der Klientel gegenüber den politisch-administrativen Vorgesetzten.

Nebst dieser Ausrichtung auf die (kollektive) Klientel bestehen im *Street-Level Management* jedoch auch die weiteren Referenzsysteme bzw. Dimensionen von *Accountability*. Allerdings ist die Priorisierung einer Dimension gegenüber einer anderen im *Street-Level Management* komplexer als im Handeln der individuellen *Street-Level Bureaucrats*, da ersteres weniger verborgen und einzelfallbezogen, sondern stärker transparent und somit exponiert erfolgt (Gassner & Gofen, 2018, S. 563). Folglich ist anzunehmen, dass sich auf der Ebene des *Street-Level Management* das Spannungsverhältnis zwischen der Orientierung an gesetzlichen Vorgaben und der Orientierung an der Klientel (wie auch den weiteren Bezugspunkten, Profession und Markt) noch stärker akzentuiert als auf individueller Ebene.

Das Konzept des *Street-Level Management* ist für die vorliegende Arbeit auch interessant, weil sich darin – namentlich in der dritten Funktion, der Mobilisierung von Freiwilligen – gewisse Parallelen zu Handlungsweisen gemäss dem Fachkonzept Sozialraumorientierung finden. Die Gestaltung von Co-Produktion, das Zusammenwirken mit der Klientel und der Gemeinschaft, ist für die Umsetzungsakteure und ihre Leistungserbringung essenziell, und *Street-Level Management* kommt dabei eine wichtige Rolle zu (Gassner & Gofen, 2019, S. 4). Um die Kooperation der Klientel langfristig zu sichern, werden im *Street-Level Management*

Ressourcen zur Co-Produktion investiert, sowohl mit Worten, etwa durch proaktive Kontaktaufnahme mit der Klientel und die Schaffung gegenseitiger Kommunikationskanäle, wie auch mit Taten, etwa mittels gemeinwesenbezogener Initiativen und Projekte (a.a.O., S. 3 f.). Diese Investitionen sind ein integraler Bestandteil des *Street-Level Management*, und sie heben die Bedeutung der «Infrastruktur» hervor, auf welcher die direkte Leistungserbringung der Organisationen beruht (a.a.O., S. 13). Die Aktivierung von Ressourcen im Sozialraum ist in diesem Sinne nicht nur Ausdruck einer klienten- und befähigungsorientierten Haltung, sondern auch ein Gebot einer effizienten und effektiven öffentlichen Aufgabenerfüllung.

3.3. Arbeitshypothesen

Gestützt auf die Konzepte der *Street-Level Bureaucracy* bzw. des *Street-Level Management* lässt sich analysieren, wie die sozialraumorientierten Organisationen im Kanton Bern im Rahmen des neuen Steuerungsmodells ihre Handlungsspielräume wahrnehmen (Ermessen), an welchen Referenzsystemen sie sich orientieren und verpflichtet fühlen (*Accountability*), und wie sie mit den bestehenden Herausforderungen und Dilemmata im Kontext der veränderten Rahmenbedingungen umgehen (*Coping*). Die theoretischen Erklärungsmodelle legen einerseits nahe, dass die Organisationen ihre (mit dem Fachkonzept Sozialraumorientierung auch professionell begründete) Klientenfokussierung aufrechterhalten und nach kreativen Wegen zur Beibehaltung ihrer bisherigen Praxis suchen. Andererseits dürfte die Finanzierungsabhängigkeit dieser Organisationen und somit der ökonomische Druck dazu führen, dass Unterstützungsleistungen kaum über den rechtlichen Rahmen hinaus aufrechterhalten werden können und allenfalls eingeschränkt werden müssen. Welche Wege gestützt auf welche Handlungslogiken gewählt werden, ist im Einzelnen zu ergründen.

Für diese Studie werden die folgenden Arbeitshypothesen formuliert:

- a. Die sozialraumorientierten Organisationen versuchen, rechtliche Handlungsspielräume extensiv zu nutzen und flexible und vernetzte Erziehungshilfen auch ohne explizite gesetzliche Grundlage anzubieten, um ihren bisherigen Leistungsumfang im Rahmen des neuen Steuerungsmodells möglichst beizubehalten.
- b. Die sozialraumorientierten Organisationen versuchen, die Bedürfnisse der Klientel generell im Rahmen der Leistungsverhandlungen mit dem KJA als Regulator einzubringen, um flexible und vernetzte Erziehungshilfen zu legitimieren.
- c. Die sozialraumorientierten Organisationen versuchen, ihre Angebote spezifisch für die Leistungsbesteller so zu arrangieren, dass diese eine Indikation für flexible und vernetzte Erziehungshilfen stellen.
- d. Die sozialraumorientierten Organisationen versuchen, zusätzliche Ressourcen von zivilgesellschaftlichen Netzwerken und «freiwilligen» Akteuren zu aktivieren, um weiterhin auch präventive Leistungen erbringen zu können.

Begründung: Sozialraumorientierte Organisationen sehen sich ideell primär gegenüber der (individuellen und kollektiven) Klientel verpflichtet; diese ideelle Verpflichtung ist zugleich

eine berufliche *Accountability*. Sie wählen daher die Coping-Strategie, sich zur Klientel hin-zubewegen, wobei sie das Regelwerk soweit als möglich in diesem Sinne auszureizen (bzw. zu «biegen») versuchen. Im Sinne der Funktionen des *Street-Level Management*

- vollziehen sie eine Übersetzung der politischen Vorgaben in ihre spezifischen Arrangements der Leistungserbringung, wobei sie diese anpassen, um soweit als möglich (Umsetzungs-)Lücken zu füllen (Hypothesen a. und c.);
 - artikulieren sie die Klientel-Perspektive gegenüber vorgesetzten Stellen (Hypothese b.) respektive den fallbezogenen Auftraggebern (Hypothese c.), wobei im letzteren Fall auch eine marktbezogene *Accountability* hineinwirkt;
 - mobilisieren sie freiwillige bzw. zivilgesellschaftliche Akteure als «Co-Produzenten» und «Brückenbauer» (Hypothese d.), was zugleich ein Handlungsprinzip der Sozialraumorientierung darstellt.
- e. Wenn das KJA als Regulator bestimmte Formen flexibler und vernetzter Erziehungshilfen bzw. deren Finanzierung explizit ausschliesst, werden die sozialraumorientierten Organisationen ihr entsprechendes Leistungsangebot gegenüber der Klientel reduzieren.
- f. Wenn das KJA betreffend das Leistungscontrolling bestimmte Vorgaben definiert, werden die sozialraumorientierten Organisationen sich an diesen ausrichten, selbst wenn sie damit die Qualität der flexiblen und vernetzten Erziehungshilfen unzureichend abbilden können.

Begründung: Die Befolgung der administrativen Vorgaben ist einerseits Ausdruck der *Accountability* gegenüber dem Staat, andererseits (und vorwiegend) Konsequenz der ökonomischen Zwänge und somit der marktbezogenen *Accountability*. Da die sozialraumorientierten Organisationen nur begrenzt eigene (unbezahlte) Ressourcen in eine klientenbezogene Strategie investieren können, sehen sie sich zur Coping-Strategie gezwungen, sich von der Klientel wegzubewegen, indem sie ihre Leistungen rationieren (Hypothese e.). Das Vertrauen in den Regulator mag durch eine mit der eigenen Praxis und Haltung konfligierende Policy belastet werden. Dennoch müssen sich die sozialraumorientierten Organisationen mit den Vorgaben arrangieren, da sie zu Transparenz verpflichtet sind und gegenüber dem Regulator langfristig in einem administrativen und ökonomischen Abhängigkeitsverhältnis stehen (Hypothese f.).

Im Rahmen einer qualitativen Untersuchung soll empirische Evidenz für oder gegen diese Arbeitshypothesen gefunden werden. Da sich qualitative – im Gegensatz zur quantitativen – Sozialforschung allerdings nicht als Hypothesen prüfendes, sondern als Hypothesen generierendes Verfahren versteht (Lamnek & Krell, 2016, S. 34), wird die Reflexion sowie eine all-fällige Weiterentwicklung der getroffenen Annahmen im Vordergrund stehen. Die Methodik der Untersuchung soll im folgenden Kapitel vertieft dargelegt werden.

4. Untersuchungsdesign

4.1. Qualitative Methodik

Für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand wird eine qualitative Forschungsmethodik als angemessen erachtet. Im Zentrum steht das Verstehen der subjektiven Deutungsmuster und Handlungslogiken der Umsetzungsakteure. Die im Theorieteil eingeführten Kernkonzepte legen einen derartigen Zugang nahe: Wie weit die Beteiligten Handlungs- und Gestaltungsspielräume erkennen, in welcher Form sie Verpflichtungen verspüren, Spannungsverhältnisse wahrnehmen und sich Bewältigungsstrategien zurechtlegen, ist primär subjektiv zu erkunden. Eine Untersuchung aus einer «*Street-Level*»-Perspektive impliziert somit grundsätzlich einen qualitativen Ansatz, der kontextbezogen ist und versucht, die Logik der Umsetzungsakteure zu verstehen und so ihr Handeln zu rekonstruieren (vgl. Brodtkin, 2008, S. 328). Im Sinne der Annahmen einer qualitativ orientierten Sozialwissenschaft sollen demnach mittels einer intensiven Beforschung einzelner Fälle die Situationsdefinitionen der Handelnden erfasst und Bedeutungszuweisungen vorgenommen werden (vgl. Häder, 2015, S. 62 f.).

Ein qualitativer Ansatz passt auch zu dem von den untersuchten Organisationen vertretenen Fachkonzept Sozialraumorientierung mit dessen Fokus auf die Sichtweise sowie das Problem- und Lösungsverständnis der betroffenen Personen. So wird den beteiligten Akteuren in der qualitativen Sozialforschung ein Expertenstatus in Bezug auf ihre Lebenswelten zugeschrieben, und ihr Expertenwissen soll erschlossen werden (Döring & Bortz, 2016, S. 65). Die in der vorliegenden Studie befragten Personen sind einerseits aufgrund ihres Fachwissens, andererseits bezüglich ihres persönlichen Erlebens als Expertinnen und Experten zu betrachten. Die mit ihnen geführten Interviews sind demnach nicht (nur) als Experteninterviews zur Einholung von Fakteninformationen konzipiert, sondern im Sinne von „theoriegenerierenden Experteninterviews“ auf die Erhebung von subjektivem Deutungswissen und dessen Rekonstruktion in der nachfolgenden Auswertung angelegt (vgl. Helfferich, 2011, S. 160).

Ein qualitativer Verstehensansatz erfordert Offenheit gegenüber dem Forschungsgegenstand. Die vorliegenden geführten Interviews bauen allerdings auf dem (im vorangehenden Kapitel dargelegten) theoretischen Vorwissen und der vorgängigen Problemanalyse des Forschenden auf. Die Interviewform erfolgt deshalb angelehnt an das problemzentrierte Interview, welches sich spezifisch für eine theoriegeleitete Forschung eignet, da es keinen rein explorativen Charakter hat, sondern spezifische Aspekte einer bereits vorab analysierten Problemstellung thematisiert (Mayring, 2016, S. 70). Dabei soll der (vermeintliche) Gegensatz zwischen Theoriegeleitetheit und Offenheit durch Erkenntnisgewinn in einem «induktiv-deduktiven Wechselspiel» aufgehoben werden (Witzel, 2000). Induktion und Deduktion werden im problemzentrierten Interview dahingehend kombiniert, dass ein vorbestehendes wissenschaftliches Konzept durch die Ausführungen der Interviewten geprüft und allenfalls modifiziert werden kann (Lamnek & Krell, 2016, S. 345). In dieser Studie bildet das Konzept der *Street-Level Bureaucracy* bzw. des *Street-Level Management* somit den theoretischen Orientierungsrahmen für den Aufbau wie auch die Auswertung der Interviews.

Für die Befragung der Organisationsleitungen wurde das Instrument des teilstandardisierten Leitfadenterviews gewählt. Der erarbeitete Interviewleitfaden (vgl. Anhang 2) diente als Strukturierungshilfe für die Gespräche wie auch als Checkliste für die Vollständigkeit der besprochenen Themenbereiche. Die Konzeption des Leitfadens erfolgte orientiert am Manual für die Durchführung qualitativer Interviews von Helfferich (2011, S. 178 f.). Auf spezifische Mittel wie erzählgenerierenden Einstiegsfragen wurde dabei allerdings verzichtet; stattdessen wurde umgehend der Kern der Thematik – das Verständnis der anstehenden Veränderungen durch das neue Steuerungsmodell und der beabsichtigte Umgang damit seitens der betroffenen Organisationen – erfragt. Ergänzend wurden vertiefende Fragen formuliert, welche spezifisch die Kernkonzepte behandeln (*Ermessen*, *Accountability*, *Coping*), auf Gestaltungselemente des Fachkonzepts Sozialraumorientierung fokussieren (flexible Leistungen, Vernetzungsarbeit) und die beteiligten Akteure thematisieren (KJA als Regulator, Leistungsbesteller, Klientel, Freiwillige, weitere Organisationen). Die Interviews mit den Führungspersonen auf operativer Ebene (Geschäftsleitung) und jenen auf strategischer Ebene (Vorstand, Stiftungsrat etc.) erfolgten gestützt auf denselben Leitfaden, wobei im letzteren Fall darauf verzichtet wurde, primär operativ orientierte Vertiefungsfragen zu stellen.

Vorgängig zu den Interviews mit den sozialraumorientierten Organisationen wurde ein Fachgespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin des KJA geführt, welche als Expertin seitens der Verwaltung intensiv in die Vorbereitungsarbeiten zum neuen Steuerungsmodell involviert war. Der Interviewpartnerin wurde auf entsprechenden Wunsch vorab ein Fragenkatalog zugestellt (vgl. Anhang 1). Ziel dieses Experteninterviews war, nebst einem vertieften Verständnis des künftigen Regelwerks, die Sichtweise und Haltung des Regulators gegenüber dem Fachkonzept Sozialraumorientierung sowie dessen Einschätzung der bestehenden Handlungsspielräume (seitens der Verwaltung wie auch seitens der Organisationen) zu erfahren. Das Experteninterview sollte damit zur Orientierung und Klärung beitragen, um die nachfolgend erhobenen Perspektiven der sozialraumorientierten Organisationen mit den «politisch-administrativen Realitäten» abgleichen bzw. kontrastieren zu können.

Ergänzend zu den Interviews bildete auch eine Dokumentenanalyse einen Bestandteil des geplanten Untersuchungsdesigns. Nebst den Gesetzesmaterialien und den weiteren seitens der Verwaltung erarbeiteten konzeptionellen und normativen Dokumenten (Leistungsbeschreibungen, Richtlinien, Mustervorlagen von Leistungsverträgen) interessierten dabei namentlich die seitens der Organisationen produzierten Materialien, welche über ihre strategischen Ziele und operativen Tätigkeiten im Hinblick auf das neue Steuerungsmodell Auskunft geben könnten (Leitbilder, Jahresberichte, Strategiepapiere, Eingaben an Verwaltungsstellen). Der Zugang zu diesen Materialien sollte einerseits im Rahmen einer Internetrecherche, andererseits über eine entsprechende Anfrage an die Interviewpartner erfolgen.

4.2. Fallauswahl

Bezüglich der untersuchten Institutionen erfolgte eine Vollerhebung: Es konnten sämtliche interessierenden Fälle erforscht werden – die vier Organisationen im Kanton Bern, welche

sich am Fachkonzept Sozialraumorientierung ausrichten (SORA, Familien Support Bern West, Familienkooperation Oberland, Schoio AG), sowie das KJA als Regulator. Anders verhält es sich bezüglich der innerhalb dieser Institutionen befragten (Führungs-) Personen; hier erfolgte eine Teilerhebung, bzw. es wurde eine Stichprobe ausgewählt. Die Stichprobenziehung erfolgte dabei im Sinne des *theoretical sampling* als eine am Erkenntnisinteresse orientierte Auswahl einzelner typischer Fälle (Lamnek & Krell, 2016, S. 365) respektive für die Institutionen repräsentativer Personen.

Für das vorgängige Experteninterview zur Erhebung der Sichtweise des Regulators (der kantonalen Verwaltung) wurde die Stellvertretende Amtsleiterin des KJA angefragt. Ausschlaggebend für diese Wahl waren sowohl ihre fundierten Fachkenntnisse, die sie aufgrund ihrer Federführung in den vorbereitenden Projekten zum neuen Steuerungsmodell aufwies, wie auch ihre hierarchische Stellung, die eine konsistente Umsetzung der vertretenen Position innerhalb des Amtes erwarten lässt. Auf der vorgesetzten Stufe der Amtsleitung erfolgte im Zeitraum des Forschungsprojekts (per 1. August 2021) ein personeller Wechsel, weshalb hier eine Befragung nicht sinnvoll erschien. Angesichts der zentralen Rolle der Stellvertretenden Amtsleiterin kann von einer hinreichenden Repräsentativität für die vorliegende Studie ausgegangen werden.

Für den Hauptteil der empirischen Studie wurden – entsprechend dem Untersuchungsfokus auf die Ebene des *Street-Level Management* – die Leitungspersonen der vier sozialraumorientierten Organisationen befragt. Vorgesehen wurden zwei Interviews pro Organisation, jeweils mit Personen, die auf Führungsebene in den Prozess der Implementierung der neuen Policy involviert sind. Durch die Befragung mehrerer Personen pro untersuchte Organisation sollte anhand der Kombination verschiedener Quellen eine (Daten-) Triangulation und damit eine höhere Validität der Ergebnisse erreicht werden (Döring & Bortz, 2016, S. 600).

Die Interviewanfrage erfolgte jeweils an die operative Leitung, die Geschäftsführerin oder den Geschäftsführer. Im Rahmen der Anfrage wurde diese Person ersucht, einen Kontakt zu einer weiteren Person in ihrer Organisation (bzw. der Trägerschaft) zu vermitteln, welche ebenfalls auf Führungsebene in den Prozess der Ausrichtung auf das neue Steuerungsmodell involviert ist und für ein Interview zur Verfügung stehen würde. Bei der Bestimmung der zweiten Interviewpartner wurde somit den Geschäftsleitenden die Selektion überlassen. Durch dieses sog. Schneeballverfahren kann die Vernetzung der Untersuchungspersonen untereinander zur Rekrutierung genutzt werden; die erhobene Stichprobe kann allerdings keine Repräsentativität beanspruchen (Döring & Bortz, 2016, S. 308). Die Interviewpartner aus der operativen Leitung wählten allesamt eine Person aus der strategischen Leitung, d.h. der Trägerschaft. Diese Gremien (Stiftungsrat, Kommission, Vorstand, Verwaltungsrat) sind jeweils aus mindestens 5 Personen zusammengesetzt, wobei in der Zusammensetzung nicht nur bezüglich der Herkunft, sondern auch bezüglich der Haltungen und Sichtweisen (bewusst) eine gewisse Heterogenität bestehen dürfte. Die Auswahlkriterien seitens der Geschäftsleitenden wurden nicht erfragt. Es ist anzunehmen, dass diese eine Person wählten, die ihrer eigenen Haltung nahesteht und/oder als relevanter und repräsentativer Akteur hinsichtlich der Umsetzung des neuen Steuerungsmodells in der jeweiligen Organisation erachtet wird.

Insgesamt wurden demnach 9 Interviews geführt. Zwar ist mit Blick auf die interviewten Personen aus der strategischen Leitung der Organisationen nicht auszuschliessen, dass weitere Befragungen noch neuen Informationsgehalt für die Theoriebildung generieren würden; der Idealfall einer theoretischen Sättigung konnte somit nicht erreicht werden (vgl. Döring & Bortz, 2016, S. 302). Aus forschungsökonomischen und praktischen Gründen war allerdings eine solche Erweiterung der Stichprobe nicht zu realisieren, was jedoch angesichts der soliden Datenbasis auch nicht notwendig erschien. Dasselbe gilt für die Dokumentenanalyse: Diese Erhebung war auf jene Materialien beschränkt, die öffentlich (im Internet) einsehbar oder von den Interviewpartnern zur Verfügung gestellt wurden. Hier war primär auf Verwaltungsebene eine umfassende Dokumentation bezüglich des neuen Steuerungsmodells verfügbar.

4.3. Datenanalyse

Die Interviews, welche zwischen ca. 50 und 90 Minuten dauerten, wurden digital aufgenommen und nachfolgend für die weitere Untersuchung transkribiert. Die Transkription erfolgte in geglätteter Sprache. Den befragten Personen wurde für den Fall, dass Ausschnitte aus dem Interview zitiert wurden, vorgängig Gelegenheit gegeben, diese Textstellen gegenzulesen und zu autorisieren. Im Weiteren erfolgt in dieser Studie eine zusammenfassende, beschreibende Wiedergabe der gemachten Aussagen. Mit diesem Vorgehen soll den Interviewten eine zumindest partielle Vertraulichkeit gewährleistet werden. Die Transkripte der Interviews werden zur Dokumentation der Studie in einem vertraulichen Anhang eingereicht.

Zur Auswertung des Materials wurde die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse gewählt. Bei diesem Vorgehen wird theoriegeleitet ein Kategoriensystem entwickelt, mit welchem die Aspekte definiert werden, die aus dem Material «herausgefiltert» werden sollen (Mayring, 2016, S. 114). Die Datenanalyse orientierte sich spezifisch an der Methodik der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018, S. 97 f.). Dabei erfolgt zunächst eine deduktive Kategorienbildung gestützt auf eine vorbestehende, von der Fragestellung abgeleitete inhaltliche Systematisierung, gefolgt von einer induktiven Weiterentwicklung der Kategorien im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem Datenmaterial. Ausgangspunkt bildete vorliegend der theoriegeleitet erarbeitete Interviewleitfaden respektive die diesem zugrundeliegenden theoretischen Kernkonzepte (*Ermessen, Accountability, Coping, Street-Level Management*). Das daraus deduktiv entwickelte Kodiersystem erwies sich bereits als relativ gesättigt und bedurfte keiner weiteren Ergänzung. Die induktive Offenheit kam sodann bei der weiteren Bearbeitung der Kategorien bzw. der Analyse des Materials zur Beantwortung der Forschungsfrage zum Tragen. Technisch unterstützt wurde die Datenanalyse durch die Software MAXQDA.

5. Empirie: Fallstudien der sozialraumorientierten Organisationen

Die nach der einleitenden Darlegung der behördlichen Haltung des KJA präsentierten kurzen Fallstudien werden entlang den zentralen Forschungsfragen (oben 1.1.) strukturiert. Nach einem einleitenden Kurzbeschrieb der jeweiligen Organisation wird zunächst die aus Sicht der interviewten Leitungspersonen erforderliche Einstellung auf das neue Steuerungsmodell und der damit einhergehende Veränderungsbedarf dargelegt. Sodann wird aufgezeigt, wie die befragten Personen die flexiblen und vernetzten Leistungen künftig gestalten wollen und welche Handlungsspielräume sie diesbezüglich sehen. Weiter wird aus dem Interviewmaterial herausgearbeitet, wie sich die sozialraumorientierten Organisationen an den verschiedenen Referenzsystemen (Staat, Klientel, Profession und Markt) ausrichten und wie sie mit bestehenden Spannungsfeldern umgehen (*Accountability* und *Coping*). Aufgrund des deutlich gewordenen professionellen Verständnisses, dass im Fachkonzept Sozialraumorientierung der Klientelbezug zentral ist, werden die Referenzsysteme «Klientel» und «Profession» in einer Kategorie zusammengeführt.

5.1. Vorgängige Erhebung der Sichtweise und Haltung des KJA

Das Experteninterview mit der Stellvertretenden Amtsleiterin des KJA wurde vorgängig zu den Interviews mit den sozialraumorientierten Organisationen geführt, um die rechtliche und administrative Ausgangslage noch klarer zu erfassen und die behördliche Haltung sowie – damit zusammenhängend – die aus Sicht des Regulators bestehenden Handlungsspielräume der Akteure zu erfahren. Diese Sichtweisen, die nachfolgend als Positionen des KJA bezeichnet werden, beziehen sich auf generelle, konzeptbezogene wie auch spezifische, umsetzungsbezogene Aspekte.

a) *Flexible und vernetzte Erziehungshilfen und Fachkonzept Sozialraumorientierung*

Das KJA positioniert sich sehr kritisch gegenüber dem Fachkonzept Sozialraumorientierung, das es als «Konzept Hinte» (angelehnt an dessen prominentesten Verfechter) gegenüber anderen Ansätzen abgrenzt, welche den Sozialraum ebenfalls als bedeutsames Element erachten. Dabei verweist das KJA auf den Umstand, dass das Fachkonzept umstritten ist, und orientiert sich an den ablehnenden Fachmeinungen. Problematisiert wird insbesondere die Idee des Sozialraumbudgets (mit dem Hinweis, dass ein solches im neuen Steuerungsmodell ohnehin nicht möglich ist) und der Sozialraumteams. Das KJA warnt vor einer Interessenkollision, wenn die Leistungserbringer selbst darüber entscheiden können, welche Leistungen erfolgen sollen. Eine solche Tendenz wird auch bei Sozialraumteams befürchtet, bei denen aufgrund der konstanten Zusammensetzung und Nähe eine zunehmende Diffusion der Verantwortung erfolgen könnte. Stattdessen erachtet das KJA das Vier-Augen-Prinzip als zentral; dieses soll mit einer klaren Trennung zwischen (indikationsstellendem) Leistungsbesteller und (ausführendem) Leistungserbringer verwirklicht werden. Damit sollen Tendenzen einer «Selbstfinanzierung» (Transkript KJA, Rz 134) der Organisationen unterbunden und die betroffenen Familien, die sonst den Leistungserbringern zu stark ausgeliefert wären, geschützt werden.

Zugleich betont das KJA, flexible Leistungsangebote und Vernetzungsarbeit zu befürworten. Aus behördlicher Sicht handelt es sich dabei allerdings nicht um ein exklusives Merkmal der sozialraumorientierten Organisationen; vielmehr wird dies als fachlicher «State of the Art» (Transkript KJA, Rz 44, 165, 384) erachtet, dessen Realisierung das KJA grundsätzlich von allen Organisationen erwartet. So wird auch darauf hingewiesen, dass das KFSG die Flexibilisierung von Angeboten im stationären und ambulanten Bereich sogar fördert, zumal das neue Gesetz den ambulanten Bereich stärken soll. Zudem betont das KJA die Bedeutung des Sozialraums und erwartet diesbezüglich von den Leistungsbestellern, soweit fachlich angezeigt stationäre oder ambulante Angebote aus dem Nahraum zu berücksichtigen. Sodann soll der Einbezug der Familie, die Elternarbeit, aus Sicht des KJA – etwa in Form von Standortgesprächen – durch alle Institutionen geleistet werden. Auch Vernetzungsarbeit unter Fachpersonen wird als fachlicher Standard einer zeitgemässen Kinder- und Jugendhilfe vorausgesetzt. Vor diesem Hintergrund betont das KJA bezüglich der Umsetzung flexibler und vernetzter Erziehungshilfen im neuen Steuerungsmodell mehrfach, es «sehe das Problem nicht» (Transkript KJA, Rz 21, 172, 408, 419).

b) Veränderungsbedarf seitens der sozialraumorganisierten Organisationen

Im Hinblick auf das neue Steuerungsmodell hat sich das KJA bereits wiederholt (in mehreren Sitzungen) mit den sozialraumorientierten Organisationen austauscht. Generell ist das KJA dabei zur Einschätzung gelangt, dass bei diesen Einrichtungen – mehr oder weniger – ein «Umgewöhnen im Denken» (Transkript KJA, Rz 228) nötig ist. Das KJA wirft die Frage auf, wie fest sich diese Organisationen auf das neue Modell einlassen können, und wie stark sie noch an jenem Fachkonzept festhalten, welches seitens des KJA kritisch beurteilt wird. So müssten die Organisationen die bestehenden kantonalen Strukturen akzeptieren, die ein Sozialraumbudget ausschliessen und separate Finanzierungsströme für besondere Förder- und Schutzleistungen einerseits und präventive Angebote andererseits vorsehen. Im Weiteren verlangt das Finanzierungssystem des neuen Steuerungsmodells, mit dem Wegfall der bisherigen Subventionen und Defizitgarantie, von vielen (und nicht nur den am Fachkonzept Sozialraumorientierung ausgerichteten) Einrichtungen erhebliche Anpassungsleistungen.

Zugleich anerkennt das KJA die von den sozialraumorientierten Organisationen geleistete fundierte Arbeit, die zu einem guten Teil auch weitergeführt werden soll. So hat das KJA im Rahmen des bisherigen Austauschs jeweils versucht, deren Arbeit in das System des neuen Leistungskatalogs einzuordnen. Dabei wird die vorzunehmende Abstraktion zuweilen als anspruchsvoll erlebt, soweit die Organisationen von der (Einzel-)Fallebene ausgehend denken. Schwierigkeiten bereiten namentlich jene Leistungen, die aus Sicht des KJA nicht Gegenstand des KFSG sind und demnach betreffend Finanzierung klar abzutrennen sind, während sie aus Sicht der sozialraumorientierten Organisationen nicht zu separierende Elemente ihrer Arbeit darstellen. Weitere Veränderungen im Sinne einer Einschränkung haben die Einrichtungen insofern zu gewärtigen, als sie ihre Leistungen nicht frei gestalten, sondern gebunden an die entsprechende Indikationsstellung bzw. den erteilten Auftrag der Leistungsbesteller erbringen sollen.

c) Rollenverständnis und Verantwortlichkeiten

Das KJA beansprucht mit dem neuen kantonalen Modell eine klare Steuerungsfunktion in fachlicher wie auch finanzieller Hinsicht. Fachlich will das KJA mittels Leistungsbeschrieben und definierten Zielen Standards für alle Leistungserbringer setzen und die Qualitätsentwicklung vorantreiben. Bezüglich der Finanzierung sollen frühere «Fehlentwicklungen» (Transkript KJA, Rz 98 f.) korrigiert werden, bei denen jährliche Budgets ohne klare inhaltliche Vorstellungen erstellt und Finanzierungen ohne bestehende gesetzliche Grundlage getätigt wurden. Auch den Leistungsbestellern wird eine fachliche und finanzielle Verantwortung zugewiesen. Diese werden aufgrund ihrer Nähe zum Fall fachlich in der Pflicht gesehen, wobei sie auch eine finanzielle Sensibilität aufzeigen sollen.

Von den Leistungserbringern erwartet das KJA fachliche und finanzielle Transparenz: Sie sollen ihre Leistungen transparent ausweisen und diese nicht nach Gutdünken querfinanzieren (Transkript KJA, Rz 208 f.). Die Forderung nach Transparenz wird dabei aus den politischen Vorgaben abgeleitet wie auch fachlich begründet: Mit der Zuordnung in die definierten Angebotskategorien soll für die betroffenen Familien klar ausgewiesen sein, weshalb welche Leistung erfolgt und was sie von dieser erwarten können. Während der Kanton die fachlichen Standards und die Tarife setzt, verortet das KJA bei den Organisationen die methodische sowie die unternehmerische Verantwortung in der Umsetzung. Dabei wird auch den Träger-schaften der Organisationen eine verstärkte strategische Verantwortung zugewiesen.

d) Handlungsspielräume der sozialraumorientierten Organisationen

Grundsätzlich sieht das KJA eine Einschränkung der sozialraumorientierten Organisationen durch das neue Steuerungsmodell, insofern als sie angesichts der Zuweisungsverantwortung der Leistungsbesteller nicht mehr einfach tun können, was sie für richtig halten. Spezifisch hinsichtlich der flexiblen Leistungsangebote sieht das KJA einen Handlungsspielraum der Organisationen in deren Möglichkeit, aus dem normierten Leistungskatalog – vergleichbar mit einem Baukastenprinzip – Module auszuwählen und zu verknüpfen. Diese Leistungen werden im Leistungsvertrag aufgenommen und als Angebot gegenüber den Leistungsbestellern ausgewiesen. In der Umsetzung flexibler Angebote sieht das KJA die Verantwortung einerseits bei den Leistungserbringern, welche die Flexibilität organisatorisch zu gewährleisten haben, und andererseits bei den Leistungsbestellern, welche (gegebenenfalls flexibel reagierend) die Indikation stellen und die Ausgestaltung der Leistungen bestimmen sollen.

Bezüglich der (präventiv orientierten) Vernetzungsarbeit im Sozialraum anerkennt das KJA zwar die zentrale Bedeutung von Prävention – etwa mittels Gemeinwesenarbeit – als Basis der Kinder- und Jugendhilfe; allerdings wird betont, dass dieser vorgelagerte Bereich nicht durch das KFSG verantwortet und finanziert wird. Für fallunspezifische Arbeit wird im KFSG kein Raum gesehen. Den sozialraumorientierten Organisationen rät das KJA, ihre nicht unter das KFSG fallenden Angebote allenfalls durch interessierte Gemeinden oder kantonale Regulierungen präventiver sozialer Leistungsangebote finanzieren zu lassen. Fallbezogene Vernetzungsarbeit erachtet das KJA demgegenüber als «das A und O» (Transkript KJA, Rz

74) und soll demnach von den Organisationen im Rahmen der KFSG-normierten Leistungen erbracht werden.

Bezüglich des Leistungscontrollings räumt das KJA den Organisationen Handlungsspielräume ein. So können die Leistungserbringer hinsichtlich der Leistungsziele selbst Indikatoren setzen und definieren, wie sie die Ziele methodisch erreichen und dies messen wollen. Die jährliche Auswertung erfolgt quantitativ mit einer Tabelle, doch bezüglich deren Anwendung soll den Leistungserbringern eine Bandbreite an Möglichkeiten offenstehen. Die Praktikabilität des Vorgehens will das KJA sodann gemeinsam mit den Organisationen reflektieren.

e) Weitere Entwicklung

Das KJA erachtet es als wünschenswert, dass die gesamte Kinder- und Jugendhilfe einer Direktion zugeordnet wäre und somit «aus einer Hand» erfolgen könnte. Es wird denn auch eingeräumt, dass es für die Leistungserbringer nicht ideal ist, wenn sie mehrere Leistungsverträge mit teils unterschiedlichen Grundlagen abschliessen müssen. Das KJA spricht damit den Bedenken hinsichtlich einer «Versäulung» eine gewisse Berechtigung zu, relativiert jedoch die Problematik, da die beteiligten kantonalen Verwaltungsstellen in einem engen Austausch stehen würden. Dass mit dem neuen Steuerungsmodell zusammengeführt worden ist, was innerhalb der «Pyramide» der Kinder- und Jugendhilfe zusammengehört, wird jedoch als massive Verbesserung bewertet – als «Riesen-Schritt» (Transkript KJA, Rz 567), wenn es auch nicht der letzte sein soll.

Mit dem Steuerungsmodell verbindet das KJA einen längerfristigen, weiterführenden Entwicklungsprozess. Die nun – partizipativ mit den Leistungserbringern – erarbeiteten Leistungsbeschreibungen und Ziele bilden den Startpunkt, werden sich jedoch mutmasslich noch verändern. Das KJA räumt ein, dass mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts per 01.01.2022 noch manches nicht perfekt sein wird und es für den Prozess der Qualitätsentwicklung Zeit braucht. Das KJA will die Organisationen «mit auf den Weg nehmen» (Transkript KJA, Rz 167 f.) und anerkennt dabei die Bedeutung von Vertrauen und fachlicher Glaubwürdigkeit in diesem Veränderungsprozess.

5.2. SORA

Kurzbeschreibung der Organisation

Die Organisation SORA ist in der Stadt Bern situiert und in enger Kooperation mit mehreren umliegenden Gemeinden in der nördlichen und östlichen Agglomeration tätig. Ab 2012 befasste sich die Organisation mit dem Fachkonzept Sozialraumorientierung; im 2017 startete im Rahmen eines Pilotprojekts der GEF das Projekt «Flexible Jugend- und Familienhilfe im Sozialraum Bern Ost» unter Beteiligung von drei sozialen Diensten sowie des damaligen Bürgerlichen Jugendwohnheims; seit 2018 wird die Organisation unter dem Namen «SORA – flexible Begleitung und Beratung» geführt (Lienhart & Kobel, 2020, S. 186 f.; SORA, 2021a). Die Wohngruppen des Jugendwohnheims wurden in der Folge aufgelöst; nebst den

ausgebauten ambulanten Leistungen besteht nunmehr noch ein vorübergehendes stationäres Angebot in Mietwohnungen (SORA, 2021a). Als Trägerin der SORA fungiert die Burgergemeinde Bern (eine öffentlich-rechtliche Körperschaft), welche eine Kommission für die strategische Ausrichtung bzw. die Weiterentwicklung und Sicherung der Organisation sowie das Controlling der operativen Leitungsfunktionen einsetzt (SORA, 2021b). Der Kommission unterstellt ist die Co-Gesamtleitung, welche die operativen Geschäfte führt (SORA, 2021c). Als ihren Auftrag deklariert die SORA in ihrem Webauftritt, sozialraumorientierte Unterstützungs-, Beratungs- und Betreuungsdienstleistungen zu erbringen; die Arbeitsweise soll nebst massgeschneiderten Arrangements auch die Leistung von fallunspezifischer und fallübergreifender Vernetzungsarbeit in der Lebenswelt der Klientel umfassen (SORA, 2021c; SORA, 2021d; SORA, 2021e).

Interviews mit Leitungspersonen

Die Interviews wurden mit der (Co-) Gesamtleiterin der SORA (als operative Führung) und der Vizepräsidentin der SORA-Kommission (als Vertreterin der Trägerschaft bzw. des strategischen Steuerungsorgans) geführt. Besonders ist im vorliegenden Fall, dass die Vizepräsidentin zugleich Grossrätin im Kanton Bern ist; sie vertritt damit (auch) die politischen Entscheidungsträger und trägt dabei das Verständnis des KJA bezüglich des neuen Steuerungsmodells mit. Dadurch bildet sich im Innenverhältnis der SORA das Spannungsverhältnis ab, in welchem die sozialraumorientierten Organisationen zum Regulator stehen. Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Organisationen werden – wie nachfolgend aufzuzeigen ist – von den beiden Führungspersonen teils unterschiedliche Standpunkte vertreten und Gewichtungen vorgenommen, namentlich hinsichtlich der Frage, wie sich die SORA in den Spannungsfeldern divergierender Anforderungen verhalten soll.

a) Einstellung auf das neue Steuerungsmodell und Veränderungsbedarf

Einig sind sich die Gesamtleiterin und die Vizepräsidentin in ihrer Einschätzung, dass das neue kantonale Steuerungsmodell für die Organisation SORA sehr einschneidende Veränderungen mit sich bringt. Die Gesamtleiterin verweist diesbezüglich auf den Wegfall der subventionierten Leistungen, welche Familien bislang einen niederschweligen Zugang ermöglichten, auf die eingeschränkten Möglichkeiten flexibler, bedarfsorientierter Leistungen, und insbesondere auf die nicht mehr gewährleistete (kantonale) Finanzierung der fallunabhängigen Vernetzungsarbeit. Wenn diese nicht mehr erfolgen kann, wird aus Sicht der Gesamtleiterin «dem Fachkonzept ein Bein amputiert» (Transkript 1a, Rz 473). Die Gesamtleiterin ist jedoch bestrebt, innerhalb der neuen Vorgaben das Konzept der Sozialraumorientierung weiter zu leben.

Die Vizepräsidentin sieht sich bezüglich der Organisation SORA und der anstehenden Veränderungen in einer anderen Rolle: Als Grossrätin, welche die politischen Entscheide bezüglich des neuen Steuerungsmodells im Kanton Bern gut kennt, sei sie vor zwei Jahren in die SORA-Kommission geholt worden, um zu helfen, die Organisation für das neue Gesetz fit bzw. kompatibel zu machen und finanziell so aufzustellen, dass sie auf dem Markt eine Chance hat.

Die Vizepräsidentin kritisiert, dass das vorgängig von der SORA in einem Bottom-up-Vorgehen eingeführte Modell nicht praktikabel sei, da es mit den politischen Rahmenbedingungen im Kanton Bern (namentlich dem Finanz- und Lastenausgleich) nicht kompatibel sei; die nun anstehenden Probleme wären somit zu antizipieren gewesen. Sie versteht ihre Aufgabe darin, «zu retten, was es aus dem Sozialraum-Gedankengut noch zu retten gibt» (Transkript 1b, Rz 48 f.), und «Trauerarbeit» (Transkript 1b, Rz 51) mit der Organisation zu leisten, wo dies nicht mehr möglich ist.

Operativ befürchtet die Geschäftsleiterin durch die Vorgaben des neuen Steuerungsmodells einen enorm hohen bürokratischen Erfassungsaufwand mit Arbeitszeiten und Papieren. Die Mitarbeitenden hätten bereits «Panik, sie müssten mit der Stoppuhr arbeiten» (Transkript 1a, Rz 219 f.). Anpassungen versucht sie nun auf technischer bzw. instrumenteller Ebene vorzunehmen, namentlich mittels der Entwicklung eines Prozesssteuerungs-Tools zur Sicherung der eigenen Fachlichkeit und eines Controlling-Tools zur Erfassung und Auswertung der Daten für das KJA. Demgegenüber sieht die Vizepräsidentin eine wichtige Aufgabe der operativen Führung darin, den Mitarbeitenden die neuen Regelungen betreffend Finanzierung zu vermitteln und deren Umsetzung zu kontrollieren und sicherzustellen. Sie erkennt die Schwierigkeit, dass die entsprechende Denkweise nicht jener des Fachkonzepts Sozialraumorientierung entspricht, und die Gefahr eines Scheiterns in der Umsetzung, wenn die Mitarbeitenden merken, dass die Führung die Vorgaben nicht überzeugt und authentisch vertreten kann.

b) Gestaltung der Leistungen, Handlungsspielräume

Hinsichtlich der Umsetzung flexibler Erziehungshilfen sieht die Gesamtleiterin unter dem neuen Recht sowohl Einschränkungen wie auch Gestaltungsmöglichkeiten. So wird der Wegfall der Finanzierung einer «Standby»-Option bedauert, welche bislang das Freihalten eines stationären Platzes für den Bedarfsfall ermöglicht hat. Demgegenüber zieht sie in Betracht, dass mit den neuen Finanzierungsmodalitäten auch Möglichkeiten für neue Angebote bestehen könnten, etwa im Bereich der intensiven ambulanten Begleitungen. Im Weiteren erscheint noch unklar, wie weit gewisse – bestehende oder angedachte – Leistungen unter eine Kategorie des künftigen normierten Leistungskatalogs subsumiert werden können. Hier sieht die Gesamtleiterin möglichen Spielraum: So könnte sich allenfalls die Sozialpädagogische Familienbegleitung als Gefäss anbieten, in welchem etwa eine mediative Intervention angeboten wird.

Bezüglich der künftigen Gestaltung der Vernetzungsarbeit äussern sich die Gesamtleiterin wie auch die Vizepräsidentin mit Blick auf die unsichere Finanzierung skeptisch. Beide weisen darauf hin, dass die Leistungen der fallunabhängigen Arbeit von den Gemeinden eingekauft werden müssten, um weitergeführt werden zu können. Die Gesamtleiterin äussert Bedenken, wie weit das dafür nötige Verständnis des Werts dieser Arbeit seitens der kommunalen Entscheidungsträger verbreitet ist (Transkript 1a, Rz 464 f.). Sie betont, dass die fallunspezifische Arbeit sich nicht auf die Vernetzung unter Fachpersonen beschränken solle. Welche Handlungsspielräume diesbezüglich künftig bestehen, ist für sie bislang unklar. Die Vizepräsidentin hält es ihrerseits mit Blick auf die Corona-Krise für fraglich, wie weit die Gemeinden be-

reit sein werden, sozialraumorientierte präventive Arbeit zu finanzieren (Transkript 1b, Rz 262 f.). Sie gibt weiter zu bedenken, dass im Feld der Freiwilligenarbeit – etwa im Flüchtlingsbereich – auch bereits andere Akteure tätig sind.

c) Ausrichtung an den verschiedenen Referenzsystemen (Accountability) und Coping

aa) Staat

Dass die SORA die rechtlichen Vorgaben einhalten muss, ist für die Gesamtleiterin wie auch für die Vizepräsidentin klar. Da die Gesamtleiterin diese Vorgaben jedoch teils als fragwürdig erachtet, möchte sie die fachlichen Anliegen der Organisation kontinuierlich gegenüber dem Kanton einbringen. Dabei hegt sie die Hoffnung, dass der Kanton längerfristig im Rahmen von Auswertungen zum Schluss kommt, dass er nicht das Optimum aus den eingesetzten Mitteln macht, und infolgedessen bereit ist, dem Fachkonzept Sozialraumorientierung mehr Beachtung zu geben. Die Vizepräsidentin steht hingegen dafür ein, dass die SORA auf die Einhaltung der finanziellen Vorgaben des Kantons achtet und ihr Budget dementsprechend in den als zu teuer ausgewiesenen Bereichen kürzt. Sie mahnt davor, gegenüber dem Kanton in Verhandlungen immer mit denselben – nicht erfüllbaren – Anliegen aufzutreten; dies könne die Akzeptanz der Organisation beeinträchtigen. Als Coping-Strategie schlägt die Vizepräsidentin demgegenüber vor, dass die SORA «ihr Vokabular ändert» (Transkript 1b, Rz 295 f.), sodass die Organisation mit ihren Anliegen beim Kanton nicht sogleich Widerstand auslöst. Sie räumt jedoch ein, dass diese Umformulierungen schwierig sind, wenn die Organisationsleitung gewisse favorisierte Konzepte, wie etwa das Sozialraumbudget, loslassen muss.

bb) Klientel und Profession

Die Gesamtleiterin richtet sich vorrangig an den Bedürfnissen der Klientel und den aus dem Fachkonzept Sozialraumorientierung abgeleiteten professionellen Ansprüche aus. Sie kritisiert, dass die Sichtweisen und Anliegen der betroffenen Familien bei der Konzeption des neuen Steuerungsmodells nicht hinreichend erhoben wurden, und vermisst ein hinreichendes fachliches Verständnis seitens des Kantons für die Arbeit ihrer Organisation. Diesen Umständen zum Trotz will die Gesamtleiterin der eigenen Fachlichkeit treu bleiben, «sich nicht abschrecken lassen und diese Widersprüche auch aushalten» (Transkript 1a, Rz 189 f.). So verteidigt sie die dezentrale Struktur der SORA – die Ansiedelung von Büros in mehreren Gemeinden – mit der fachlichen Haltung, «je mehr man in einem Sozialraum zuhause ist, desto besser» (Transkript 1a, Rz 505), auch um die Beziehungen zu lokalen Akteuren intensivieren zu können. Weiter streicht die Gesamtleiterin hervor, dass alle Mitarbeitenden im Fachkonzept Sozialraumorientierung geschult worden seien, und dass diese Fachlichkeit laufend aufgefrischt werden müsse. Als einzige der vier sozialraumorientierten Organisationen arbeitet die SORA überdies mit Sozialraumteams, die ebenfalls entsprechend geschult wurden. Schliesslich hält die Gesamtleiterin «das grosse Ideal» (Transkript 1a, Rz 593) der Sozialraumorientierung hoch, dass die Mitarbeitenden möglichst generalistisch tätig sind, auch wenn sie die damit verbunden Limitationen hinsichtlich der anfallenden Kosten wie auch bezüglich der Arbeitsbelastung anerkennt. Auf der einen Seite steht somit der fachliche An-

spruch, dass die SORA-Mitarbeitenden sehr gut ausgebildet sind und praktisch durchgehend qualifiziertes Personal eingesetzt werden kann; der damit anfallende hohe Personalaufwand wird als nötig erachtet, um möglichst flexibel agieren zu können. Auf der anderen Seite erlebt die Gesamtleiterin nun die kostenseitigen Restriktionen «knallhart» (Transkript 1a, Rz 288), wenn seitens des Kantons finanzielle Bandbreiten bzw. Limiten definiert werden, die nicht überschritten werden dürfen.

cc) Markt

Die Vizepräsidentin nimmt den bestehenden ökonomischen Druck zum Anlass, die Strukturen der SORA zu hinterfragen, um die Organisation marktfähig zu erhalten. Sie verortet zu hohe Kosten in den Bereichen Personal und Infrastruktur; so erachtet sie die Büros in mehreren Gemeinden als nicht weiter finanzierbar. Im personellen und fachlichen Bereich rüttelt die Vizepräsidentin an dem «Tabu» (Transkript 1b, Rz 377 f.), dass nicht alle Mitarbeitenden im sozialpädagogischen Bereich ausgebildete Fachpersonen sein müssten. Kritisch bewertet sie auch die Sozialraumteams, respektive die Sitzungen unter zahlreichen Fachpersonen, bei denen sie ein Missverhältnis zwischen den investierten Arbeitsstunden und den behandelten Fällen erkennt. Auch äussert sich die Vizepräsidentin skeptisch gegenüber dem Ausmass an fachlichen Schulungen. Einerseits kritisiert sie, dass die Mitarbeitenden jährlich bezüglich des Fachkonzepts Sozialraumorientierung durch dessen Begründer Wolfgang Hinte «geimpft» würden (Transkript 1b, Rz 320, 328); die Organisation müsste die Fachlichkeit intern gewährleisten können. Andererseits äussert sie hinsichtlich des internen fachlichen Aufwands Bedenken: Wenn die Fachlichkeit durch ein ausgebautes mittleres Kader über eine «tägliche Sozialraum-Impfung» (Transkript 1b, Rz 364) gewährleistet werden soll, führe dies zu nicht tragbaren Overhead-Kosten. Die Vizepräsidentin plädiert mit Blick auf die finanziellen Restriktionen und die voraussichtlich stark zunehmende Konkurrenz für eine klare Priorisierung und Identifikation dessen, was fachlich wesentlich ist und was «heruntergefahren» (Transkript 1b, Rz 67, 444 f.) bzw. worauf verzichtet werden kann.

Unterschiedliche Perspektiven nehmen die Gesamtleiterin und die Vizepräsidentin auch bezüglich der Leistungsbesteller ein. Die Gesamtleiterin orientiert sich dabei primär an den bisherigen Kooperationspartnern, wo sie hofft, auf den positiven Erfahrungen der letzten Jahre aufbauen zu können, auch wenn noch offen erscheint, wie diese mit der – infolge Wegfalls der subventionierten Leistungen – neuen Konkurrenzsituation umgehen werden. Sie ermutigt die Leistungsbesteller weiter, sich als Partner «beim KJA einzubringen» (Transkript 1a, Rz 356 f.), wenn deren Bedarf durch den normierten Leistungskatalog nicht gedeckt wird. Die Vizepräsidentin richtet den Blick hingegen auch auf andere Gemeinden, denen gegenüber sich die SORA auf eine Weise präsentieren und aufstellen sollte, dass diese ihre Leistungen einkaufen. Hierfür soll auf die Begrifflichkeit des Sozialraums verzichtet und eine gemeinsame Sprache gefunden werden. Gemäss der Vizepräsidentin soll sich die SORA daran ausrichten, was die Sozialdienste wollen, und akzeptieren, dass diese als Leistungsbesteller die Entscheidungsmacht für sich beanspruchen – «wer zahlt, der befiehlt» (Transkript 1b, Rz 512). Zudem sollte sich die SORA am Bedarf der KESB ausrichten, namentlich im Sinne eines pragmati-

schen Angebots von Notfall-Unterbringungen, was allerdings entsprechende organisatorische und personelle Flexibilität voraussetzt (Transkript 1b, Rz 493 f.). Mit Blick auf die Angebotslandschaft regt die Vizepräsidentin schliesslich an, dass die SORA längerfristig Kooperationen – «joint ventures» (Transkript 1b, Rz 584) mit anderen Akteuren mit einer ähnlichen Philosophie eingehen sollte, um Kosten zu sparen und weiter auf dem Markt bestehen zu können.

5.3. Familien Support Bern West

Kurzbeschreibung der Organisation

Der heutige Familien Support Bern West (nachfolgend: FSBW) arbeitet bereits seit 2006 – damals noch im Rahmen eines Pilotprojekts der GEF – ausgerichtet am Fachkonzept Sozialraumorientierung (Steiner, 2009, S. 34). Der FSBW ist als gemeinnützige Stiftung nach Art. 80 ff. ZGB mit Sitz in Bern konstituiert. Der Stiftungszweck hält fest, dass sich die Stiftung der Sozialraumorientierung sowie der Anpassung an gesellschaftliche Entwicklungen verpflichtet (Familien Support Bern West, 2021a). Weiter führt das Leitbild des FSBW aus, dass die Unterstützungsangebote ausgehend vom Willen der Klientel bedarfsorientiert, individuell und im Sozialraum verankert aufgegleist und begleitet werden (Familien Support Bern West, 2021c). Das aktuelle Angebot des FSBW umfasst Dienstleistungen im Bereich der stationären Kinder- und Jugendhilfe, Tagesbetreuung sowie der Sonderbeschulung. Organisatorisch ist dem Stiftungsrat die operative Geschäftsleitung unterstellt (Familien Support Bern West, 2021b).

Interviews mit Leitungspersonen

Die Interviews wurden mit der Geschäftsführerin des FSBW (als operative Führung) und mit der für das Ressort Sonder- und Sozialpädagogik zuständigen Stiftungsrätin (als Vertreterin des strategischen Steuerungsorgans) geführt.

a) Einstellung auf das neue Steuerungsmodell und Veränderungsbedarf

Die Geschäftsführerin sieht den FSBW durch das neue Steuerungsmodell mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass die Dienstleistungen nicht mehr in der bisherigen Durchlässigkeit erbracht werden können, da die Leistungen künftig stark voneinander abgegrenzt und eventuell teils nicht mehr miteinander kombinierbar sind. Sie bezweifelt, dass ihre Organisation unter den künftigen Rahmenbedingungen den Anspruch einlösen kann, sich stets neu entsprechend dem situativen Unterstützungsbedarf aufzustellen. Zudem konstatiert die Geschäftsführerin, dass sich der FSBW vermehrt mit Fragen der finanziellen Tragbarkeit, namentlich hinsichtlich der Auslastung des stationären Bereichs, befassen muss. Die künftig mit dem Wegfall der bisherigen Pauschalfinanzierung erforderliche detaillierte Leistungserfassung führt bei den Mitarbeitenden zu Druck und zur Befürchtung, künftig gehe «alles mit der Stoppuhr, wie bei der Spitex» (Transkript 2a, Rz 499). Dennoch äussert die Geschäftsführerin auch eine gewisse Zuversicht, dass mit Kreativität und in Kooperation mit den Leistungsbestellern und dem KJA Lösungen für die anstehenden Herausforderungen gefunden und die bislang bewährten Ar-

beitsweisen weitergeführt werden können. So blickt sie dem neuen Steuerungsmodell «mit einer Mischung aus sorgenvoll und gelassen entgegen» (Transkript 2a, Rz 297 f.).

Die Stiftungsrätin erachtet die neue Rechtslage ebenfalls als Herausforderung für den FSBW, namentlich bezüglich der flexiblen Leistungsgestaltung. Sie nimmt an, dass die Organisation für ihr Konzept kämpfen muss, damit dieses – wenn auch mit Abstrichen – weiterhin umgesetzt werden kann. An den Leitideen soll jedoch festgehalten und versucht werden, «einen Teil der Errungenschaften zu retten» (Transkript 2b, Rz 114). Dabei sieht die Stiftungsrätin den Bedarf, die Sachlage professionell zu durchleuchten und in Zusammenarbeit mit der neu zuständigen Direktion die Finanzierungsmöglichkeiten zu klären. Zugleich bedauert sie, dass aus der – sehr aufwändigen – Personalplanung bereits ersichtlich wird, dass gewisse sozialpädagogische Leistungen voraussichtlich nicht mehr erbracht werden können und damit «ein Abbau von Qualität gegenüber den Familien und den Betroffenen» erfolgt (Transkript 2b, Rz 442 f.) Zuversichtlicher zeigt sich die Stiftungsrätin bezüglich des sonderpädagogischen Bereichs, bei dem – abgesehen von arbeitsintensiven administrativen Umstellungen – inhaltlich weniger Veränderungen anstehen und Bewährtes erhalten werden kann.

b) Gestaltung der Leistungen, Handlungsspielräume

Die Geschäftsführerin wie auch die Stiftungsrätin sind der Ansicht, dass der Spielraum zur Gestaltung flexibler Angebote durch die künftig vorgegebenen Leistungskategorien eingeschränkt wird, aber dass seitens des FSBW anzustreben ist, die bestehenden Angebote in das neue System einzubringen. Dies beinhaltet für die Geschäftsführerin, innerhalb der Rahmenbedingungen gewisse Spielräume zu nutzen und die «fixen Grenzen zwischen den einzelnen Angeboten lockern» zu können (Transkript 2a, Rz 60 f.). Diese Spielräume sollen zusammen mit den Zuweisern wie auch mit dem KJA gefunden werden. Die Geschäftsführerin sieht entsprechende Möglichkeiten der Verständigung, wenn spezifische Angebote fachlich und aus Sicht der Zuweisenden indiziert sind – dann «macht man da eine Extraleistung oder muss man hier noch etwas in anderer Form benennen» (Transkript 2a, Rz 285 f.). Sodann brauche es Kreativität in der Leistungsgestaltung, namentlich hinsichtlich der Nutzung der infrastrukturellen und personellen Ressourcen bei einer niedrigen Belegung im stationären Bereich: Hier wären etwa für bloss teilzeitlich übernachtende Kinder mehrfach genutzte Gästezimmer anzubieten, und Mitarbeitende könnten kurzfristig vom stationären in den ambulanten Bereich transferiert werden.

Bezüglich der sozialräumlichen Vernetzungsarbeit bedauert die Stiftungsrätin, dass mit dem neuen Steuerungsmodell künftig «kein einziger Rappen» (Transkript 2b, Rz 194) an kantonaler Finanzierung von präventiven Leistungen mehr erfolgt. Sie erklärt, die Stiftung prüfe deshalb Möglichkeiten, anderweitig – etwa durch Wohnungsvermietungen – Einnahmen zu generieren, welche in präventive Angebote fliessen würden, die künftig nicht mehr anders finanziert werden könnten. Die Geschäftsführerin nimmt derweil an, «sehr schlicht und pragmatisch gedacht» (Transkript 2a, Rz 387 f.), dass ihre fallunspezifische Arbeit im Sozialraum durch die Tarife der anderen Leistungskategorien mit abgegolten wird. Sie verweist auf den günstigen Umstand, dass im Berner Westen bereits verschiedene Akteure im präventiven Be-

reich tätig sind und Angebote nicht erst aufgebaut werden müssen, sondern genutzt werden können. So könnten etwa über die Quartierarbeit Freiwillige aktiviert werden; es müsste demnach nicht Energie in etwas investiert werden, «was andere bereits machen und sehr gut machen» (Transkript 2a, Rz 432 f.). Die Rolle des FSBW sieht die Geschäftsführerin denn auch primär darin, sich mit Akteuren zu vernetzen, die ihrerseits präventiv tätig sind.

c) Ausrichtung an den verschiedenen Referenzsystemen (Accountability) und Coping

aa) Staat

Während die Geschäftsführerin und die Stiftungsrätin die Verbindlichkeit der neuen Regulierungen nicht infrage stellen, äussern sie doch Skepsis bezüglich ihrer Praktikabilität. Aus ihrer Sicht geht der Regulator stark vom klassischen Heimbetrieb aus, was jedoch nur zu einem geringen Teil die effektiven Realitäten der Organisationen abdeckt. Die Geschäftsführerin weist darauf hin, dass sie bei der Erarbeitung der neuen Regulierungen versucht habe, sich – etwa durch die Teilnahme an kantonalen Veranstaltungen, Arbeitsgruppen und über die Vernehmlassung – einzubringen und so «einen Fuss in der Türe zu halten» (Transkript 2a, Rz 133). Sie sucht auch weiterhin den Kontakt und den fachlichen Austausch mit dem KJA und erlebt die Behörde dabei als gesprächsbereit. Die Geschäftsführerin äussert weiter Verständnis hinsichtlich der Controlling-Aufgaben des KJA und der hierfür erforderlichen Datenerhebung, auch wenn sie selbst hierfür andere Wege wählen würde. Wichtig ist ihr, möglichst mit dem KJA einen Weg zu finden, wo die behördlichen Anforderungen und die fachlichen Anliegen des FSBW zusammengebracht werden können – «dass man sich da irgendwie findet» (Transkript 2a, Rz 106). Auch die Stiftungsrätin befürwortet diesen direkten Kontakt und betont, dass der FSBW dabei auch die Qualität seiner Arbeit aufzeigen und für diese Qualität kämpfen solle. Zugleich geht sie davon aus, dass im Jahr 2022 zunächst noch manches unklar sein wird und allenfalls noch eine mehrjährige Übergangsphase erfolgt, wo Bisheriges und Neues parallel besteht und man noch «nach Wegen sucht, die Strukturen und Vorgaben zu optimieren» (Transkript 2b, Rz 534 f.).

bb) Klientel und Profession

Die befragten Führungspersonen setzen sich, wie bereits erwähnt, stark für die Weiterführung der klientenbezogenen fachlichen Arbeit des FSBW ein. Die Geschäftsführerin weist darauf hin, dass der FSBW gemeinsam mit den drei weiteren sozialraumorientierten Organisationen im Rahmen der kantonal vorgegebenen Leistungsbeschreibungen die Indikatoren und Standards festgelegt hat, um das gemeinsame fachliche Verständnis möglichst weitgehend einzubringen. Zugleich zeigt sich die Geschäftsführerin sensibilisiert bezüglich des Vokabulars: Da der Begriff «Sozialraumorientierung» beim KJA Widerstand auslöst, meidet sie diesen, und sucht stattdessen gemeinsame Anknüpfungspunkte über das Konzept des «Kindeswohls» (Transkript 2a, Rz 170 f.). Die Geschäftsführerin erkennt sodann Grenzen einer ausgebauten Fachlichkeit durch politisch-ökonomische Realitäten bzw. die Sicht der Steuerzahlenden, «dass man nicht alles mit Fachlichkeit begründen kann, was noch mehr kostet» (Transkript 2a, Rz 120 f.). Zugleich räumt sie ein, dass künftig aufgrund finanzieller Restriktionen namentlich

bei nur partiell genutzten stationären Leistungen suboptimale Kompromisslösungen akzeptiert werden müssen. Die Stiftungsrätin bedauert diese Einschränkungen als «grossen Rückschritt» (Transkript 2b, Rz 52). Sie äussert sich auch besorgt, dass künftig erschwerte Finanzierungsmöglichkeiten den fachlichen Ansatz der flexiblen und bedarfsorientierten Leistungsgestaltung bedrohen und den FSBW so in eine «doppelbödige Lage» versetzen (Transkript 2b, Rz 60). So könnte zunehmend Druck dahingehend bestehen, dass stationäre Leistungen aus finanziellen Gründen vollzeitlich und längerfristig erfolgen.

cc) Markt

Das erwähnte Spannungsfeld zwischen fachlichen Ansprüchen und ökonomischen Zwängen ist für die befragten Führungspersonen im Hinblick auf das neue Steuerungsmodell eine zentrale Thematik. Die Stiftungsrätin geht davon aus, dass das Ringen um gesunde Finanzen und Erhalt der Qualität – «wie kommen wir zu schwarzen Zahlen, zu welchem Preis?» (Transkript 2b, Rz 223 f.) – den FSBW über einige Zeit stark beschäftigen wird. Dabei werden auch neuartige, in Form von Wohnungsvermietungen auch marktbezogene, Finanzierungsoptionen für ansonsten nicht mehr tragbare (präventive) Leistungen erwogen. Die Geschäftsführerin erklärt, sie seien nun am Rechnen, welche Leistung sie in welchem Umfang erbringen können und müssen, «damit das finanziell irgendwie aufgeht» (Transkript 2a, Rz 50). Sie benennt auch die von der Stiftungsrätin erwähnte Herausforderung, dass bei stationären Leistungen eine gewisse Auslastungsziffer erreicht sein muss, um diese finanzieren zu können. Zugleich nimmt die Geschäftsführerin die künftig erschwerten finanziellen Rahmenbedingungen als Ansporn in fachlicher Hinsicht, dass sich alle Beteiligten im konkreten Fall für bestmögliche alternative Lösungen einsetzen.

Die Geschäftsführerin und die Stiftungsrätin nehmen auch Bezug auf das Marktumfeld und die konkurrierenden Anbieter. Dabei äussert sich die Geschäftsführerin irritiert darüber, dass die Leistungserbringer künftig teils nicht – wie offiziell in Aussicht gestellt – «mit gleich langen Spiessen» (Transkript 2a, Rz 87 f.) arbeiten würden, zumal einige Konkurrenten weiterhin als kantonale Einrichtungen geführt werden. Zweifel an fairen Marktbedingungen äussert sie auch mit Blick auf fixe Infrastrukturpauschalen, welche den unterschiedlichen Preisniveaus in städtischen und sehr ländlichen Gebieten des Kantons nicht Rechnung tragen. Bezüglich des geografischen Versorgungsbereichs erklärt die Stiftungsrätin, dass der FSBW im Hinblick auf die anstehenden Veränderungen noch klarer sein Kerngebiet sowie sein erweitertes Gebiet definiert hat und in Betracht zieht, dieses noch etwas in angrenzende Gemeinden auszuweiten. Zugleich gibt sie zu bedenken, dass der geografischen Expansion Grenzen gesetzt sind, da mit zunehmender Distanz das sozialräumliche Arbeiten kaum mehr umsetzbar ist (Transkript 2b, Rz 259 f.). Die Stiftungsrätin steht einer Zusammenarbeit mit anderen, allenfalls spezialisierten Anbietern offen gegenüber. Sie erwähnt jedoch auch das mögliche Szenario, «dass ein grosser Player plötzlich einen Haufen mehr übernehmen will» und dabei auch Angebote zu «Dumping-Preisen» unterbreiten würde (Transkript 2b, Rz 353 f.).

Mit Blick auf die Abhängigkeit von Zuweisungen wie auch mit dem Ziel einer gelingenden Leistungsgestaltung betonen die Stiftungsrätin und die Geschäftsführerin die Wichtigkeit der

Kooperation mit den Leistungsbestellern. Die Stiftungsrätin regt diesbezüglich an, dass weiterhin und noch vermehrt systematisch Feedback zu geben und einzuholen ist. Die Geschäftsführerin erklärt, sie würden weiterhin versuchen, gemeinsam mit den Sozialdiensten bedarfsorientierte Lösungen zu erarbeiten und dabei «Übersetzungsarbeiten zu leisten» (Transkript 2a, Rz 196), um die Leistungen den jeweiligen Kategorien zuzuordnen. Zusammen mit den zuweisenden Stellen gelte es herauszufinden, was von der bisher gut funktionierenden Praxis im neuen Steuerungsmodell weitergeführt werden kann. Zugleich erhebt die Geschäftsführerin nicht den Anspruch, stets mit den Zuweisenden zusammen die Leistungsausgestaltung zu definieren, namentlich hinsichtlich einer ambulanten Alternative zu einer Unterbringung in der Institution: Wenn die Zuweisenden finden, «jetzt braucht es da ein Bett» (Transkript 2a, Rz 449 f.), spricht sie diesen die Kompetenz zu, dies so zu entscheiden, und bietet die entsprechende Leistung an.

5.4. Familienkooperation Oberland

Kurzbeschreibung der Organisation

Die Familienkooperation Oberland mit Sitz in Frutigen ist als Verein nach Art. 60 ff. ZGB konstituiert. Ziel und Zweck des Vereins ist laut Statuten, bedarfsorientierte, massgeschneiderte sozialpädagogische Dienstleistungen für Kinder, Jugendliche und Familien aus dem Berner Oberland zu leisten mit dem Ziel, eine grösstmögliche Selbstständigkeit zu fördern (Familienkooperation Oberland, 2017, S. 1). Weiter wird statutarisch eine Erreichbarkeit an 365 Tagen und 24 Stunden pro Tag sowie Interventionsmöglichkeiten innerhalb von wenigen Stunden hervorgehoben (a.a.O., S. 1). Nebst ambulanten Prozessbegleitungen bietet die Familienkooperation Oberland ein flexibles Wohnsetting an, wofür unterschiedliche Infrastrukturen zur Verfügung stehen, namentlich ein stationäres Angebot (Wohngruppe, Studio, Wohnung) auf dem «Sunnehusareal» in Frutigen (Familienkooperation Oberland, 2019, S. 8). Dem Vereinsvorstand unterstellt ist die operative Organisations- und Fachleitung. Das Rahmenkonzept der Organisation definiert als fachliche Grundlage die Ausrichtung am Fachkonzept Sozialraumorientierung (a.a.O., S. 6). Im Leitbild wird weiter ausgeführt, dass die Familienkooperation Oberland sich in der Begleitung der Klientel an deren Willen orientiert, massgeschneiderte und flexible Dienstleistungen anbietet und mit den Fachstellen in der Region gut vernetzt ist (Familienkooperation Oberland, o.J.).

Interviews mit Leitungspersonen

Die Interviews wurden mit der Leiterin der Organisation (als operative Führung) und mit dem Vorstandspräsidenten des Vereins (als Vertreter des strategischen Steuerungsorgans) geführt.

a) Einstellung auf das neue Steuerungsmodell und Veränderungsbedarf

Die Leiterin der Familienkooperation Oberland erkennt im neuen Steuerungsmodell und den darin klar definierten Angeboten einen grundsätzlich anderen Ansatz als jenen, den ihre Organisation mit ihrer bedarfsorientierten Ausrichtung verfolgt. Sie vermutet denn auch, dass es schwieriger wird, Familien bedarfsgerecht zu unterstützen, weil neu «jegliche Unterstützung

in ein Kästchen hineinpassen muss» (Transkript 3a, Rz 60 f.) und die Leistungsbeschreibungen allenfalls nicht auf die jeweilige Lebenssituation passen. Dennoch zeigt sich die Leiterin recht zuversichtlich, dass die anstehenden Veränderungen weder für ihre Organisation noch für die Klientel oder die Leistungsbesteller stark spürbar sein müssten – auch wenn sie diese Haltung als «vielleicht naive Idee» (Transkript 3a, Rz 40) bezeichnet. Sie ist jedoch gewillt, die bisherige Arbeit weiterzuführen, da sie überzeugt ist, dass diese gut ist und grundsätzlich auch den Anforderungen des Kantons entspricht. Anpassungen müssten allenfalls in administrativer Hinsicht erfolgen, wo sie «noch eine, zwei Listen ausfüllen müssten» (Transkript 3a, Rz 55).

Der Vorstandspräsident teilt die Haltung der Leiterin. Auch er will, dass die Familienkooperation Oberland die bisherigen Leistungen weiterhin erbringen kann, wobei er es als eine Herausforderung erachtet, dass diese Leistungen auch künftig angemessen entschädigt werden. Veränderungsbedarf sieht der Vorstandspräsident durch das neue Modell primär im administrativen, buchhalterischen Bereich, etwa mit Blick auf die künftigen Vorgaben der Rechnungslegung, wo er in der Organisation den Bedarf für eine «Umstrukturierung» ausmacht (Transkript 3b, Rz 163). Im Weiteren sieht der Vorstandspräsident den Veränderungen mit Optimismus entgegen. Er erkennt – wie auch die Leiterin – eine Chance im Direktionswechsel bzw. darin, dass die Zuständigkeit kantonsintern vom ALBA zum KJA wechselt, da dieses Amt einen stärkeren Bezug zum Kinderschutz aufweist.

b) Gestaltung der Leistungen, Handlungsspielräume

Die Leiterin geht grundsätzlich – trotz noch bestehender Unklarheiten – davon aus, dass es der Organisation gelingen wird, ihre Leistungen in den neu geschaffenen Angebotskategorien zu verorten. Sie sieht bezüglich der flexiblen Leistungsangebote durchaus Handlungsspielräume und nimmt an, dass «mit ein bisschen Fantasie» (Transkript 3a, Rz 162) viele Unterstützungsformen in eine Kategorie passen und ein Wechsel zwischen den Kategorien einfach erfolgen sollte. Dem Controlling bzw. der Aufsicht über dieses Handeln, welches allenfalls nicht ganz den Vorgaben entspricht, sieht die Leiterin zuversichtlich entgegen: Es würde sich bloss um geschätzte 10 Prozent der Fälle handeln, und sie könnte diese überzeugt vertreten, da das Vorgehen für alle Beteiligten – einschliesslich der Klientel und der Leistungsbesteller – sinnvoll wäre und so «schlussendlich niemand etwas dagegen haben kann» (Transkript 3a, Rz 179). Der Vorstandspräsident ist ebenfalls dieser Meinung; er appelliert diesbezüglich auch an das KJA, die von der Familienkooperation Oberland angebotenen flexiblen Erziehungshilfen in passender Weise in den normativen Vorgaben «unterzubringen» (Transkript 3b, Rz 264).

Hinsichtlich der sozialräumlichen Vernetzungsarbeit werden weder von der Leiterin noch vom Vorstandspräsidenten spezifische Bedenken mit Blick auf das neue Steuerungsmodell geäussert. Stattdessen weisen sie diesbezüglich auf organisations- und kontextbezogene Besonderheiten der Familienkooperation Oberland hin. So erklärt die Leiterin, dass Vernetzung in ihrem Verständnis – im Gegensatz zu jenem der anderen drei sozialraumorientierten Organisationen – primär eine Aufgabe der Leitung ist. Auch ist eine fallunspezifische Erforschung des Sozialraums aus ihrer Erfahrung «irgendwie unnatürlich» (Transkript 3a, Rz 222); der

Aufbau von Kontakten sollte eher im konkreten Fall erfolgen. Weiter weist die Leiterin darauf hin, dass eine Vernetzung unter Fachpersonen wie auch mit der Zivilgesellschaft durch die regionale Kleinräumigkeit und die ländliche Kultur vereinfacht wird – «man kennt sich schnell einmal» (Transkript 3a, Rz 241). Das bestehende Potential für Netzwerk- und Freiwilligenarbeit bestätigt auch der Vorstandspräsident: «Ehrenamtliche Arbeit ist hier im Tal grossgeschrieben» (Transkript 3b, Rz 334 f.). Er vertritt zudem die Haltung, dass Vernetzung nicht primär als bezahlte Arbeit, sondern als «Herzensangelegenheit» (Transkript 3b, Rz 293) gelten soll, wobei er bei den Organisationen nutzbare Spielräume verortet, um die nötige Zeit zu investieren.

c) Ausrichtung an den verschiedenen Referenzsystemen (Accountability) und Coping

aa) Staat

Die Leiterin vertritt die Haltung, dass die Familienkooperation Oberland mit ihrer Arbeit grundsätzlich die behördlichen Anforderungen erfüllt. Entsprechend positiv konnotiert sie auch das Verhältnis zum KJA als Regulator; in den bisherigen Kontakten habe sie seitens des KJA Wohlwollen und Anerkennung für die bisherige Arbeit erfahren. Im Weiteren nimmt die Leiterin an, dass mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts anfangs 2022 «niemand genau weiss, wie es dann kommt» (Transkript 3a, Rz 128), dass das KJA für Rückmeldungen offen sein wird und die behördlichen Vorgaben denn auch noch partiell veränderbar sein könnten. Auch der Vorstandspräsident erachtet den bisherigen Kontakt mit dem KJA als positiv und das gegenseitige Verständnis als vorhanden, wenn auch als noch weiter ausbaubar. Er räumt ein, dass das Vertrauen der Politik in die Arbeit der Organisationen teils noch nicht hinreichend besteht und weitreichende Freiheiten in der Leistungsgestaltung daher politisch nicht erwünscht sind. Der Vorstandspräsident sieht diesbezüglich eine Herausforderung – und implizit eine mögliche Vermittlerrolle – des KJA, die flexiblen Leistungsangebote der sozialraumorientierten Organisationen «gegenüber der Politik zu erklären» (Transkript 3b, Rz 198).

bb) Klientel und Profession

Die Leiterin wie auch der Vorstandspräsident betonen ihr Anliegen, mit der Familienkooperation Oberland die Bedürfnisse der betroffenen Familien abzudecken und diese bedarfsgerecht zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund äussert die Leiterin Bedenken hinsichtlich der kantonal normierten Leistungsziele und Vorgaben, die von einem theoretischen Idealfall ausgehen, jedoch für manche Familien aufgrund ihrer speziellen Situationen nicht passen: «Das Leben sieht anders aus als die Leistungen, die beschrieben werden» (Transkript 3a, Rz 63 f.). Dementsprechend halten die Leiterin und der Vorstandspräsident am fachlichen Commitment der Familienkooperation Oberland zu einer flexiblen Leistungserbringung fest. Dennoch sieht die Leiterin auch positive Aspekte in den neuen kantonalen fachlichen Standards: Diese regen die Organisation an, die Leistungsziele zu reflektieren und «zu überlegen, um was es eigentlich geht» (Transkript 3a, Rz 97).

cc) Markt

Die Leiterin erklärt, dass hinsichtlich der Erbringung flexibler Leistungen auch ökonomische Aspekte der Finanzierbarkeit zu beachten sind. Sie zeigt sich jedoch zuversichtlich, dass die Familienkooperation Oberland ihre Flexibilität beibehalten kann, da der finanziell grösste Anteil durch stationäre Leistungen erbracht wird und diesbezüglich ein anhaltend hoher Bedarf besteht: «Diese Kinder, die längerfristig einen Platz brauchen, geben uns die finanzielle Sicherheit» (Transkript 3a, Rz 112 f.). Der Vorstandspräsident verweist diesbezüglich auf ein Spannungsfeld zwischen ökonomischem Druck zu einer hohen Auslastung der Institution und einem flexiblen, sozialraumorientierten Ansatz, wonach Kinder nicht länger als nötig stationär zu betreuen sind. Soweit nur kurzfristige Interventionen und dadurch viele Wechsel erfolgen, stellt sich für die Organisation die Frage der finanziellen Tragbarkeit; die Auslastung ist dann schwieriger zu erreichen, «das Bett im Haus ist dann trotzdem besetzt» (Transkript 3b, Rz 139) und sodann doch rasch wieder leer.

Bezüglich der Konkurrenzsituation auf dem Markt zeigt sich die Leiterin unbesorgt; die Familienkooperation Oberland soll aus ihrer Sicht auch die bestehende Grösse behalten und nicht in neue Bereiche expandieren. Als wichtig erachten die Leiterin wie auch der Vorstandspräsident die gute und enge Zusammenarbeit mit den Leistungsbestellern, namentlich dem ebenfalls in Frutigen situierten Regionalen Sozialdienst und der KESB Oberland West. Die Leiterin beschreibt diese Zusammenarbeit als gegenseitige Unterstützung im Hinblick auf die künftigen kantonalen Anforderungen; gemeinsam wird besprochen, wie sie die anstehenden Herausforderungen zusammen angehen können (Transkript 3a, Rz 49 f.). Hinsichtlich der KESB verweist die Leiterin auf die ausgeprägte und von der Behörde sehr geschätzte Dienstleistungsorientierung der Familienkooperation Oberland, charakterisiert durch eine stete Erreichbarkeit und die Haltung, dass sie «immer Hand bieten, wenn sie etwas brauchen» (Transkript 3a, Rz 150 f.).

5.5. Schoio AG

Kurzbeschreibung der Organisation

Die Schoio AG wurde 2017, nach erfolgtem Beschluss des Stadtparlaments Langenthal zur Ausgliederung der damaligen Schoio-Familienhilfe als Fachbereich des Sozialamts aus der Verwaltung, als gemeinnützige Aktiengesellschaft gegründet (Chavanne, 2020, S. 175; Schoio, 2021a). Die Stadt Langenthal bleibt Besitzerin der Schoio AG und ist im Verwaltungsrat mit einer Person vertreten (Schoio, 2021a). Dem Verwaltungsrat unterstellt ist der Geschäftsführer bzw. die (Co-)Geschäftsleitung (Schoio, o.J.). Gemäss ihrem Auftrag erbringt die Schoio AG sozialpädagogische Dienstleistungen auf der fachlichen Grundlage des auf die regionalen Verhältnisse adaptierten Konzepts Sozialraumorientierung (Schoio, 2021b). Als Leitbild verweist die Organisation auf die im «Werkstattbuch Flexible Jugend- und Familienhilfe im Sozialraum» (Curaviva / BFH, 2010) erarbeiteten Kernelemente sozialräumlicher und flexibler Unterstützungsangebote (Schoio, 2021c).

Interviews mit Leitungspersonen

Die Interviews wurden mit dem Geschäftsleiter der Schoio AG (als operative Führung) und mit einer Verwaltungsrätin (als Vertreterin des strategischen Steuerungsorgans) geführt.

a) Einstellung auf das neue Steuerungsmodell und Veränderungsbedarf

Der Geschäftsleiter weist darauf hin, dass das neue Steuerungsmodell die ganze Branche stark betrifft und das KFSG nur einen Ausschnitt der Veränderungsthematik darstellt; gerade der Bereich der Sozialhilfe sei teils noch viel einschneidender betroffen. Er bedauert den Wegfall der bisherigen kantonalen Subventionierung, welche den Familien eine stärker motivierte Inanspruchnahme sozialpädagogischer Leistungen ermöglichte. Der Geschäftsleiter steht dem neuen Steuerungsmodell kritisch gegenüber, das «strotzt vor technokratischen Zugängen» (Transkript 4a, Rz 280 f.) und sich der Messbarkeit von Wirkungen verschreibt, ohne die Sichtweise der betroffenen Familien angemessen aufzunehmen. Er erachtet die nun geschaffenen Regelungen als eine verpasste Chance, niederschwellige und nachhaltige Ansätze zu verwirklichen, welche präventive Arbeit integrieren würden. Diese Veränderungen wurden gemäss dem Geschäftsleiter jedoch antizipiert, was zum Entscheid führte, die vormals verwaltungsinterne Organisation auszugliedern und der Schoio AG somit Möglichkeiten für Innovation und neue Geschäftsfelder zu eröffnen, wo sie «mit grosser Handlungsfreiheit und einer eigenständigen Strategie agieren» kann (Transkript 4a, Rz 98 f.).

Die Verwaltungsrätin erachtet das neue Steuerungsmodell ebenfalls als Herausforderung für die Schoio AG, zumal sich die sozialraumorientierte Ausrichtung mit deren Fokus auf den individuellen und situativen Bedarf stark von einem Konzept unterscheidet, in dem man «Kategorien füllen muss» (Transkript 4b, Rz 46). Gestützt auf die bisherigen positiven Erfahrungen und die Überzeugung, dass das Fachkonzept Sozialraumorientierung «der ganzen Region dienen würde» (Transkript 4b, Rz 41), solle die Schoio AG dennoch an diesem festhalten. Die Verwaltungsrätin geht auch nicht davon aus, dass das neue Steuerungsmodell dieses Fachkonzept verunmöglichen würde, aber dass es nun der Innovation und Kreativität bedarf, um im Rahmen der Vorgaben den Handlungsspielraum zugunsten des Fachkonzepts zu nutzen. Sodann verbindet die Verwaltungsrätin mit den neuen Regulierungen auch positive Aspekte, etwa die Schaffung einer übersichtlichen «Landkarte im Kanton Bern über die Angebote» (Transkript 4b, Rz 27 f.), eine gewisse Transparenz und (erhoffte) Gleichbehandlung der Anbieter, sowie ein aus fachlicher Sicht begrüsseter Anspruch auf Qualitätssicherung.

b) Gestaltung der Leistungen, Handlungsspielräume

Die Erbringung flexibler Leistung in der bisher realisierten, stark durchlässigen Weise sieht der Geschäftsleiter durch die neuen Vorgaben bedroht. Um diese weiterzuführen, sollen in den mit dem KJA abzuschliessenden Leistungsverträgen möglichst alle Leistungen abgebildet werden. Für eine gelingende Durchlässigkeit müsste man die technischen Instrumente sodann «grosszügig interpretieren» (Transkript 4a, Rz 426). Zugleich soll gemäss dem Geschäftsleiter transparent kommuniziert werden; Abweichungen zu den Leistungsbeschrieben sind nach seiner Absicht «minutiös zu erfassen, zu kommentieren und an das KJA zurückzumelden»

(Transkript 4a, Rz 428 f.). Als Beispiel nennt er das Jugendcoaching als eine Leistung, die zwar nicht als Kategorie vorgesehen ist, für die jedoch ein Bedarf bestehe, weshalb diese weiterhin erbracht werden solle. Die buchhalterisch richtige Abbildung der Leistungen erachtet er als technisch gut lösbar. Die Verwaltungsrätin sieht ihrerseits trotz relativ eng gehaltener gesetzlicher Vorgaben nutzbare Handlungsspielräume und nimmt an, dass «die Praxis noch einiges justieren wird» (Transkript 4b, Rz 61 f.). Bei derartigen Versuchen sollte nicht ausgehend von den Kategorien, sondern ausgehend von den betroffenen Familien gedacht und gehandelt werden.

Hinsichtlich der Vernetzungsleistungen im Sozialraum, deren Finanzierung im neuen Steuerungsmodell nicht vorgesehen ist, plädiert die Verwaltungsrätin dafür, Handlungsspielraum nicht nur im KFSG, sondern auch ausserhalb dieses gesetzlichen Rahmens zu verorten. Geleitet durch die Frage, «wo lässt der Kanton etwas zu, das wir vielleicht anderweitig finanzieren wollen» (Transkript 4b, Rz 73 f.), eröffnen sich neue Möglichkeiten. Die Verwaltungsrätin verweist dabei auf die von der Schoio AG neu angebotene Leistung einer integrativen Schule, mit der zugleich eine weitere Vernetzung möglich wird. Der Geschäftsleiter erklärt dazu, dass so die bisher realisierte, unter dem KFSG jedoch nicht mehr mögliche fallunspezifische Arbeit weitergeführt werden kann, indem unter der Rubrik «Angebote der Schule» ein «Paket Sozialraumorientierung» eingebracht wird (Transkript 4a, Rz 253 f.). Im Weiteren geht der Geschäftsleiter davon aus, dass es für die weitere fallunspezifische Arbeit generell wichtig sein dürfte, auf ein bereits hergestelltes bzw. bestehendes Netzwerk zurückgreifen zu können.

c) Ausrichtung an den verschiedenen Referenzsystemen (Accountability) und Coping

aa) Staat

Für die befragten Führungspersonen ist das KJA nicht nur in der Rolle als Regulator, sondern auch als Verhandlungspartner hinsichtlich des Leistungsvertrags bedeutsam. Bezüglich der Erarbeitung des neuen Steuerungsmodells erwähnt der Geschäftsleiter, die Schoio AG sei zwar in die vorbereitenden Arbeitsgruppen eingebunden worden; dort hätten sie allerdings seitens des Kantons einen hohen Steuerungsanspruch und zugleich ein geringes Interesse an den Erfolgsmodellen der Praxis erlebt. Zudem kritisiert der Geschäftsleiter, dass es zu Verwirrung führt, wenn das KJA das «Wording der Sozialraumorientierung» verwendet (Transkript 4a, Rz 301 f.), während das Steuerungsmodell anders ausgerichtet ist. Auch die Verwaltungsrätin erachtet die Differenz zwischen der von der Schoio AG gelebten Praxis und der Denkweise von Verwaltung und Politik als erheblich. Von der abwehrenden Haltung des KJA bezüglich des Fachkonzepts Sozialraumorientierung will sich die Verwaltungsrätin nicht entmutigen lassen, sondern weiter kommunizieren und erklären; im Weiteren erwartet sie nicht, «dass dieses Konzept kritiklos bleiben soll» (Transkript 4b, Rz 211). Die Verwaltungsrätin sieht die Möglichkeit eines fachlichen Austauschs mit dem KJA; als Vertragspartnerin des Kantons sind der Schoio AG allerdings auch unternehmerische Aspekte wichtig, die man bei unterschiedlichen Vorstellungen «manchmal auch hart verhandeln muss» (Transkript 4b, Rz 181). Mit Blick auf die längerfristige Entwicklung befürwortet die Verwaltungsrätin jedenfalls, mit dem Kanton im Gespräch zu bleiben und die Leistungen und den Bedarf der Praxis

aufzuzeigen. Der Geschäftsleiter hofft diesbezüglich, dass neue Erkenntnisse den Regulator – wenn auch mit mehrjähriger Verzögerung – zu Anpassungen am Steuerungsmodell veranlassen werden, namentlich hinsichtlich der Investitionen im präventiven Bereich.

bb) Klientel und Profession

Der Geschäftsleiter wie auch die Verwaltungsrätin wollen wie erwähnt auch unter erschwerten regulatorischen Bedingungen am Fachkonzept Sozialraumorientierung festhalten. Die Verwaltungsrätin erkennt das Spannungsfeld zwischen fachlichem Anspruch und finanziellen Aspekten strategisch und operativ als grosse Herausforderung und erachtet es als frustrierend, wenn eine aus fachlicher Sicht gute Lösung nicht umgesetzt werden kann, weil sie nicht finanziert wird (Transkript 4b, Rz 233 f.). Der Geschäftsleiter erkennt seinerseits das grösste Spannungsfeld in der unterschiedlichen fachlichen Haltung und dadurch divergierenden Einschätzungen der Schoio AG und des KJA hinsichtlich der Frage, ab wann ein Bedarf vorliegt, der «finanzierungswürdig» ist (Transkript 4a, Rz 529). Die dem kantonalen Modell zugrundeliegende «Pyramide» (vgl. oben 2.1., Abb. 1) und der darauf aufbauende Leistungskatalog des KFSG würden aus Sicht des Geschäftsleiters bedeuten, dass am meisten finanzielle Mittel für den obersten, kleinsten Teil eingesetzt würden und bedarfsorientierte Leistungen erst bei verhärteten Problemsituationen zum Tragen kämen – eine Haltung, die ihm «aus tiefstem Herzen widerspricht» (Transkript 4a, Rz 541). Der Geschäftsleiter ist denn auch nicht bereit, sich diesen Prämissen unterzuordnen. Den langjährigen und erfolgreichen Einsatz für massgeschneiderte und niederschwellige bedarfsorientierte Leistungen will er daher mit weiteren Kooperationspartnern fortführen.

cc) Markt

Der Geschäftsleiter erklärt, dass die Schoio AG marktbezogen eine Wachstumsstrategie verfolgt. Angesichts der Vorgaben des neuen Steuerungsmodells seien die künftigen Tätigkeitsfelder definiert und es sei entschieden worden, «all die Thematiken abdecken zu wollen, die in der Kinder- und Jugendhilfe irgendeine Relevanz haben» (Transkript 4a, Rz 104 f.). Dies erfolgt auch im Hinblick auf die zunehmende Konkurrenz; es sei damit zu rechnen, «dass plötzlich grosse Player auftreten» (Transkript 4a, Rz 106 f.) und es zu Zusammenschlüssen kommt. Die Schoio AG hat sich deshalb breiter aufgestellt und verfügt inzwischen über drei Standbeine: Den Bereich des KFSG, in dem sie mit dem KJA einen Leistungsvertrag abschliesst; die Schulsozialarbeit, für die sie ein eigenständiges Modell entwickelte und diese Leistung nun den interessierten Gemeinden in der Region verkauft; und schliesslich die neu gestartete Ganztageschule, wo sie mit der BKD zusammenarbeitet. Aus Sicht des Geschäftsleiters ist die Schoio AG mit diesen drei Fachbereichen so aufgestellt, dass sie die möglichen Einbussen durch das neue Steuerungsmodell «plus minus wird verkraften können» (Transkript 4a, Rz 411 f.) und finanzielle Mehrwerte generieren kann.

Im Bereich des KFSG erwähnt der Geschäftsleiter die intensiven Kontakte mit den Sozialdiensten, namentlich hinsichtlich der Frage, wie vorzugehen ist, dass weiterhin flexible, durchlässige Leistungen angeboten werden können. Die Sozialdienste sind als Leistungsbe-

steller für die Schoio AG bedeutsamer als die KESB, weil bislang die meisten (ambulanten) Leistungen im Bereich des einvernehmlichen Kindesschutzes realisiert werden konnten. Die Verwaltungsrätin gibt dabei zu bedenken, dass der Gestaltungsspielraum bei den Sozialdiensten auch begrenzt ist und man «in engen Rahmenbedingungen agiert» (Transkript 4b, Rz 274). Weiter weist die Verwaltungsrätin auf ein Spannungsverhältnis zwischen ökonomischen und fachlichen Aspekten im Rahmen der Auftragsklärung hin: Falls die Sozialdienste, statt eine geeignete Leistung mit der Schoio AG auszuhandeln, einfach einen fixen Auftrag gemäss einer vordefinierten Kategorie erteilen würden und dieser nicht passen würde, wäre dies aus fachlicher Sicht der «worst case» (Transkript 4b, Rz 289), aber aus ökonomischer Notwendigkeit dennoch zu akzeptieren. Der Geschäftsleiter verweist denn auch auf die Wichtigkeit einer Weiterführung der Kooperation im Netzwerk, um mit den Sozialdiensten und weiteren Akteuren «eine gemeinsame Sprache, eine gemeinsame Haltung zu entwickeln» (Transkript 4a, Rz 112 f.). In diesem Zusammenhang bedauert der Geschäftsleiter sehr, dass der von den vier Organisationen mit Kooperationspartnern gegründete Verein «SORBE» (Sozialraumorientierung Bern) inzwischen aufgelöst wurde – «weil wir frustriert sind, weil wir genug haben, weil wir x-fach zurückgewiesen wurden» (Transkript 4a, Rz 286 f.). Auch eine engere Kooperation der sozialraumorientierten Organisationen auf der strategischen Ebene der Trägerschaften habe nicht funktioniert; im operativen Bereich bestehe jedoch eine Arbeitsgemeinschaft, in der ein gelingender fachlicher Austausch stattfinde.

5.6. Ergebnis der Dokumentenanalyse

Die Analyse der verfügbaren Dokumente der Organisationen brachte keine über die Angaben in den Interviews hinausgehenden Informationen hervor. Soweit von den Organisationen Leitbilder und Jahresberichte verfügbar sind, findet sich darin die von den Leitungspersonen erklärte fachliche Haltung bestätigt; zur Einstellung auf das neue Steuerungsmodell äussern sich diese Dokumente jedoch nicht spezifisch. Detaillierte Strategiepapiere waren nicht erhältlich. Aus der offiziellen Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens (Kanton Bern, 2020b) gehen die fachlichen Eingaben der sozialraumorientierten Organisationen – konstituiert als Verein SORBE – hervor. Die dort eingebrachten Anliegen decken sich (soweit die Thematik der vorliegenden Untersuchung betreffend) wiederum mit den Angaben der Leitungspersonen in den Interviews; auch wird deutlich, dass der Gesetzgeber den Änderungswünschen mehrheitlich nicht Folge leistet. Die seitens der Verwaltung – namentlich über die Website des KJA – verfügbar gemachte offizielle Dokumentation bezieht sich sodann nicht spezifisch auf die sozialraumorientierten Organisationen; soweit sie das neue Steuerungsmodell allgemein erklärt, wurde sie bei den Ausführungen zur Ausgangslage (oben Kap. 2) eingearbeitet.

6. Vergleichende Analyse und Diskussion der Arbeitshypothesen

Aus den im vorangehenden Kapitel dargestellten Fallstudien werden viele Gemeinsamkeiten der vier sozialraumorientierten Organisationen ersichtlich. Namentlich in ihrer Haltung, das Fachkonzept Sozialraumorientierung unter dem neuen Steuerungsmodell möglichst weiterzuführen, in ihrer Einschätzung bestehender Handlungsspielräume, in ihrer Ausrichtung an den Referenzsystemen Klientel und Profession sowie in der favorisierten Coping-Strategie «hin zur Klientel» finden sich starke Ähnlichkeiten. Daneben sind allerdings auch beachtliche Unterschiede hinsichtlich des wahrgenommenen Veränderungsbedarfs und des daraus abgeleiteten Vorgehens feststellbar. Diese werden in der folgenden Tabelle – der Prägnanz halber in reduzierter, zugespitzter Form – skizziert.

Tabelle 3: Vergleich der sozialraumorientierten Organisationen (Differenzen)

| | SORA | Familien Support Bern West | Familienkooperation Oberland | Schoio AG |
|---|---|--|---|--|
| Betroffenheit, Veränderungs- bedarf | hoch | mittel | eher gering | eher hoch |
| Vorgehen gegenüber Regulator | Anliegen einbringen Vokabular anpassen | gemeinsamen Weg finden Vokabular anpassen | gegenseitiges Ver- ständnis weiter ausbauen | Bedarf darlegen, Lücken aufzeigen Tarife verhandeln |
| Verhältnis zu Leistungs- besteller | gemeinsame Leis- tungsdefinition Sozialraumteams | kooperativ; Leis- tungsdefinition des Zuweisers akzeptiert | dienstleistungs- orientiert, stete Verfügbarkeit | gemeinsame Leis- tungsdefinition und Haltung |
| Vernetzung im Sozialraum | umfassend, auch fallunabhängig institutionalisiert (Sozialraumteams) | primär fallbezogen bestehende präventi- ve Angebote nutzen | primär fallbezogen Leitungsaufgabe Ehrenamtlichkeit | umfassend, auch fallunabhängig institutionalisiert (Angebot Schule) |
| Marktbezogene Strategie zur Weiterführung der Leistungen | Kooperation mit Partner-Gemeinden ev. Reduktion von Leistungen nötig | Moderate Expansion des Einzugsgebiets ev. alternative Finan- zierung Prävention | Status quo beibehalten | Expansion, weitere Standbeine (Angebote Schule, Schulsozialarbeit) |

Quelle: eigene Darstellung

Diese (vereinfacht) herausgearbeiteten Differenzen sind im Folgenden kontextbezogen zu analysieren und zu diskutieren. Zusammen mit den erwähnten Gemeinsamkeiten sowie in Bezug gesetzt zu den Sichtweisen des KJA dienen diese Ergebnisse als Grundlage, um die empirische Evidenz für oder gegen die aus den theoretisch-konzeptionellen Grundlagen formulierten Arbeitshypothesen (oben 3.3.) darzulegen.

6.1. Extensive Nutzung rechtlicher Handlungsspielräume

Die aus den Interviewdaten gewonnene empirische Evidenz stützt die Annahme, dass die sozialraumorientierten Organisationen versuchen, rechtliche Handlungsspielräume extensiv zu nutzen, um ihren bisherigen Leistungsumfang im Rahmen des neuen Steuerungsmodells möglichst beizubehalten. Dies ist namentlich im Bereich der flexiblen Erziehungshilfen erkennbar, wo die Organisationen ihre Leistungen möglichst weitgehend in die kantonal normierten Kategorien integrieren wollen. Entgegen der Funktion des *Street-Level Management*, mehrdeutige politische Vorgaben in spezifische Handlungspläne der Leistungserbringung zu übersetzen, erfolgt hier nicht eine Konkretisierung vager Normen, sondern umgekehrt eine Zuordnung offener Praktiken in ein normativ fixiertes Raster. Die entsprechende Suche nach Gestaltungsmöglichkeiten findet sich bei allen vier Organisationen: Vor dem gemeinsamen Hintergrund ihrer Einschätzung, dass das KFSG zu einer Einschränkung ihres Handlungsspielraums führt, wird für «Kreativität», «Fantasie» und eine «grosszügige Interpretation» plädiert.

Bezüglich der Annahme, die sozialraumorientierten Organisationen würden flexible und vernetzte Erziehungshilfen auch ohne explizite gesetzliche Grundlage anbieten, ist zu differenzieren. Im erwähnten Bereich der flexiblen Erziehungshilfen ist den Organisationen gemeinsam, dass sie nach Handlungsspielräumen innerhalb der gesetzlichen Vorgaben suchen; dies impliziert, dass sie den rechtlichen Rahmen grundsätzlich als verpflichtend wahrnehmen. Teils wird seitens der Organisationen dem KJA als Regulator sogar eine unterstützende Rolle bezüglich des Findens von Spielräumen zugeordnet. Dies findet ein Gegenüber in der seitens des KJA angebotenen Hilfestellung, die Arbeit der sozialraumorientierten Organisationen in das System des neuen Leistungskatalogs einzuordnen. Vernetzungsarbeit wird hingegen – soweit diese fallunabhängig erfolgen soll – aufgrund der durch das KFSG nicht gewährleisteten Finanzierung durch einige Organisationen auf anderweitiger rechtlicher Basis angeboten. Auf diese Anpassungen der Leistungsarrangements und diesbezügliche Unterschiede zwischen den Organisationen ist später (unten 6.4. und 6.5.) weiter einzugehen.

Gestützt wird weiter die Annahme, dass sich die sozialraumorientierten Organisationen allesamt – entsprechend ihrer fachlichen Prämisse der Bedarfsorientierung – primär gegenüber der Klientel verpflichtet sehen, sich also bei der Nutzung rechtlicher Handlungsspielräume vorrangig an den Referenzsystemen Klientel und Profession ausrichten (*Accountability*). Die vier Organisationen verhalten sich in den bestehenden Spannungsfeldern möglichst im Sinne der Coping-Strategie «sich zur Klientel hinbewegen»; in keinem Interview waren Hinweise auf Strategien «gegen die Klientel» ersichtlich. Teils sehen sich die Organisationen allerdings durch das neue Steuerungsmodell gezwungen, ihre Leistungen einzuschränken und sich insofern «weg von der Klientel» zu bewegen; darauf ist unten (6.5.) zurückzukommen.

6.2. Vorbringen klientenbezogener Bedürfnisse gegenüber dem Regulator

Die empirische Evidenz stützt die Annahme, dass die sozialraumorientierten Organisationen versuchen, die Bedürfnisse der Klientel generell im Rahmen der Leistungsverhandlungen mit dem KJA als Regulator einzubringen, um flexible und vernetzte Erziehungshilfen zu legiti-

mieren. Im Sinne der entsprechenden Funktion des *Street-Level Management* sind alle vier sozialraumorientierten Organisationen gewillt, ihre klientel- und bedarfsorientierte Sichtweise dezidiert gegenüber dem KJA als politisch-administrativ vorgesetzter Stelle zu vertreten. Vor dem Hintergrund ihrer an Klientel und Profession ausgerichteten *Accountability* erstaunt dies nicht; es entspricht der jedenfalls von den operativen Leitungspersonen erklärten Bereitschaft, unter dem neuen Steuerungsmodell am Fachkonzept Sozialraumorientierung festzuhalten. Bemerkenswert ist dies allerdings angesichts des Umstands, dass sich das KJA offenkundig sehr kritisch gegenüber diesem Fachkonzept positioniert und von den daran ausgerichteten Organisationen ein «Umgewöhnen im Denken» erwartet.

Unterschiedlich wird von den vier Organisationen die Art und Weise geschildert, wie die Bedürfnisse gegenüber dem KJA eingebracht werden sollen. Während die Gesamtleiterin der SORA die fachlichen Anliegen kontinuierlich vorbringen möchte, mahnt die Vizepräsidentin der SORA-Kommission vor dem Risiko einer dadurch beeinträchtigten Akzeptanz der Organisation und schlägt demgegenüber eine «Änderung des Vokabulars» vor, um beim Kanton nicht sogleich Widerstand auszulösen. Auch die Geschäftsführerin des FSBW meidet deshalb den Begriff «Sozialraumorientierung» gegenüber dem KJA; sie sucht stattdessen gemeinsame Anknüpfungspunkte und Wege, um die behördlichen Anforderungen und die fachlichen Anliegen des FSBW zusammenzubringen. Der Geschäftsleiter der Schoio AG äussert sich seinerseits irritiert, dass das KJA das «Wording» der Sozialraumorientierung verwendet, obwohl das kantonale Steuerungsmodell anderen Prämissen folgt; zudem hat er in bisherigen Austauschgesprächen seitens des Kantons einen hohen Steuerungsanspruch und zugleich ein geringes Interesse an den Erfolgsmodellen der Praxis erlebt. Demgegenüber nimmt die Leiterin der Familienkooperation Oberland – basierend auf einem als positiv wahrgenommenen Verhältnis zum KJA – an, dass der Regulator für künftige Rückmeldungen offen sein wird.

Die geschilderten unterschiedlichen Wahrnehmungen der befragten Leitungspersonen lassen sich mit der ungleichen Betroffenheit ihrer Organisationen durch das neue Steuerungsmodell erklären. Wie nachfolgend noch weiter aufzuzeigen ist, erscheint die Diskrepanz zwischen der (von einem starken fachlichen Commitment getragenen) Praxis und den neuen rechtlichen Vorgaben bei den Organisationen SORA und Schoio AG am grössten, während diese beim FSBW sowie bei der Familienkooperation Oberland – auch aufgrund derer strukturellen Bedingungen (dazu unten 6.4. und 6.5.) – weniger ausgeprägt ist. Trotz dieser unterschiedlichen Ausgangslage und Positionierung gegenüber dem neuen Steuerungsmodell sind sich die vier Organisationen einig, dass es wichtig ist, mit Blick auf die längerfristige Entwicklung mit dem Regulator im fachlichen Austausch zu stehen. Auch darauf wird (unten 6.6.) zurückzukommen sein.

6.3. Spezifische Leistungsarrangements für Leistungsbesteller

Die empirische Evidenz aus den Interviews stützt die Annahme, dass die sozialraumorientierten Organisationen versuchen, ihre Angebote einzelfallbezogen für die Leistungsbesteller so auszugestalten, dass diese eine Indikation für flexible und vernetzte Erziehungshilfen stellen.

Wenn die Organisationen dabei im Sinne des *Street-Level Management* Anpassungen von Leistungsarrangements vornehmen, um Umsetzungslücken zu schliessen, entspricht dies dem Grundverständnis der Sozialraumorientierung, Leistungen bedarfsentsprechend zu gestalten. Alle vier Organisationen suchen die Kooperation mit den Leistungsbestellern und verstehen die Leistungsbestimmung grundsätzlich weiterhin als einen gemeinsamen Prozess. Dieses Vorgehen ist primär Ausdruck ihrer auf die Klientel bezogenen (an deren Bedarf orientierten) *Accountability*, kann jedoch auch marktbezogene (finanzielle) Interessen beinhalten. Damit steht es in einem Spannungsverhältnis zur Konzeption des KFSG bzw. zur Haltung des KJA, eine klare Trennung zwischen (indikationsstellendem) Leistungsbesteller und (ausführendem) Leistungserbringer zu etablieren, um Interessenkollisionen zu verhindern.

Für die vier sozialraumorientierten Organisationen ist eine enge Zusammenarbeit mit den Leistungsbestellern im Hinblick auf die bevorstehenden Änderungen durch das neue Steuerungsmodell essenziell, auch im Sinne einer gegenseitigen Unterstützung, um weiterhin eine gelingende Leistungsausgestaltung zu erreichen. Allerdings finden sich auch Unterschiede zwischen den Organisationen, etwa bezüglich deren Ausrichtung am Bedarf der Leistungsbesteller. Seitens der KESB besteht ein solcher etwa in rasch verfügbaren Notfallplätzen. Eine solche Dienstleistungsorientierung gegenüber den zuweisenden Behörden zeichnet namentlich die Familienkooperation Oberland mit einer steten Erreichbarkeit aus. Ein solches Angebot erachtet auch die Vizepräsidentin der SORA-Kommission als nachahmenswert; zudem plädiert sie dafür, die fallspezifische Entscheidungsmacht der Leistungsbesteller zu akzeptieren. Dies kontrastiert mit der Sichtweise der Verwaltungsrätin der Schoio AG, die Ausführung eines fixen Auftrags eines Leistungsbestellers wäre – wenn dieser nicht passen würde – fachlich ein «worst case» und nur aus ökonomischer Notwendigkeit hinzunehmen. Die Geschäftsführerin des FSBW wiederum erhebt nicht den Anspruch, die Leistungsausgestaltung stets gemeinsam mit den Zuweisenden festzulegen, und attestiert diesen die Kompetenz zu einer adäquaten Indikationsstellung.

Die genannten Differenzen finden wiederum Erklärungen im organisationsspezifischen Kontext. So begünstigt der höhere Anteil an stationären Leistungen bei der Familienkooperation Oberland und beim FSBW – und die daraus resultierende Abhängigkeit von der Auslastung dieser Plätze – einen dienstleistungsorientierten und pragmatischen Umgang mit den diesbezüglichen Anfragen der zuweisenden Behörden. Umgekehrt legt die stärker auf ambulante Leistungen angelegte Struktur bei der SORA und der Schoio AG einen intensiveren Aushandlungsprozess bezüglich deren konkreten Ausgestaltung nahe.

6.4. Aktivierung zusätzlicher Ressourcen von Netzwerken und freiwilligen Akteuren

Die Annahme, dass die sozialraumorientierten Organisationen versuchen, zusätzliche Ressourcen von zivilgesellschaftlichen Netzwerken und «freiwilligen» Akteuren zu aktivieren, um weiterhin auch präventive Leistungen erbringen zu können, wird durch die Empirie partiell gestützt. Wenn Freiwillige im Sinne des *Street-Level Management* als «Brückenbauer» zwischen der Organisation und der Klientel mobilisiert werden sollen, entspricht dies aber nur

teilweise dem Grundgedanken der Sozialraumorientierung: Dort wird die Aktivierung von Ressourcen des Umfelds weniger angestrebt, um den institutionellen Leistungserbringer zu unterstützen, sondern um diesen letztlich (bestenfalls) entbehrlich zu machen. Der Ansatz der «Co-Produktion», etwa mittels gemeinwesenbezogener Initiativen, steht dem Fachkonzept näher. Allerdings sind bei den vier sozialraumorientierten Organisationen Unterschiede in ihrem Verständnis und ihrem Vorgehen betreffend Vernetzungsarbeit ersichtlich.

Ein unterschiedliches Verständnis zeigt sich namentlich zwischen der Familienkooperation Oberland, welche Vernetzung primär als Leitungsaufgabe auffasst, und den weiteren Organisationen, welche diese als sozialraumorientierte Arbeit der Mitarbeitenden sehen; besonders ausgeprägt findet sich dies bei der SORA, welche den Vernetzungsgedanken durch (interorganisationale) Sozialraumteams institutionalisiert hat. Unterschiede zeigen sich sodann auch bezüglich der Verknüpfung der Vernetzungsarbeit mit einer konkreten Fallsituation: Während für die Familienkooperation Oberland und für den FSBW die fallbezogene Arbeit im Vordergrund steht, sehen die Organisationen SORA und Schoio AG auch – künftig ausserhalb des KFSG (vgl. unten 6.5.) – fallunabhängige Arbeit als wichtigen Teil ihres Leistungsspektrums. Beide Ansätze sind insofern mit der Haltung des KJA kompatibel, als dieses fallbezogene Vernetzungsarbeit als zentral erachtet und die Organisationen für präventive fallunabhängige Leistungen an KFSG-externe Finanzierungsquellen verweist. Diskussionsbedarf zwischen den Organisationen und dem KJA besteht allenfalls bezüglich der Frage der angemessenen Entschädigung fallbezogener Vernetzungsarbeit im Rahmen der kantonal normierten Tarife.

Die Differenzen zwischen den vier sozialraumorientierten Organisationen bezüglich der Aktivierung von Ressourcen von Netzwerken und freiwilligen Akteuren lassen sich (zumindest partiell) mit kulturellen und strukturellen Kontextfaktoren begründen. So hat ehrenamtliche Tätigkeit im Einzugsgebiet der Familienkooperation Oberland einen hohen Stellenwert, und die Vernetzung unter Fachpersonen wie auch mit der Zivilgesellschaft wird durch die regionale Kleinräumigkeit und die ländliche Kultur vereinfacht. Der FSBW kann aufgrund der in dessen Kerngebiet im präventiven Bereich bereits tätigen Akteure ebenfalls auf günstigen Bedingungen für eine vereinfachte Vernetzungsarbeit aufbauen. Bei der SORA sowie der Schoio AG steht demgegenüber die Weiterführung der (professionellen, institutionalisierten) Netzwerke im Vordergrund, welche die Organisationen zunächst haben aufbauen müssen.

6.5. Reduktion des Leistungsangebots bei ausgeschlossener kantonaler Finanzierung

Die Annahme, dass die sozialraumorientierten Organisationen ihr Leistungsangebot gegenüber der Klientel reduzieren, wenn das KJA als Regulator spezifische Formen flexibler und vernetzter Erziehungshilfen bzw. deren Finanzierung explizit ausschliesst, wird durch die Empirie nur bedingt gestützt. Wie oben (6.1.) betreffend die Nutzung von Handlungsspielräumen ausgeführt wurde, nehmen die Organisationen die rechtlichen Vorgaben (Kategorien) als verpflichtend wahr; ihre Bedenken, dass gewisse Leistungen künftig nicht mehr erbracht werden können, ist demnach Ausdruck einer normativ-staatlich orientierten wie auch einer ökonomisch-marktbezogenen *Accountability*. Entgegen ihren fachlichen Überzeugungen zie-

hen die sozialraumorientierten Organisationen denn auch eine Einschränkung von Leistungen – als Coping «weg von der Klientel» – in Betracht, wo sie sich durch entsprechende Vorgaben des neuen Steuerungsmodells dazu gezwungen sehen. Allerdings zeigen sich die Organisationen teils stark bestrebt, neue Wege ausserhalb des KFSG bzw. in einem anderen rechtlichen Rahmen zu finden, um eine Weiterführung ihres Leistungsangebots zu gewährleisten.

In ihrem Vorgehen zur Verhinderung eines Leistungsabbaus unterscheiden sich die vier sozialraumorientierten Organisationen erheblich. So verfolgt die Schoio AG eine innovative und expansive Strategie mit einer Neukonzeption von Leistungen und einer Zusammenarbeit mit neuen Vertragspartnern: Das Angebot einer Schule wird eingeführt, fallunabhängige Leistungen werden in diesen Bereich integriert, und Schulsozialarbeit wird als Dienstleistung an Gemeinden «verkauft». Während die Schoio AG sich damit – zusammen mit den ambulanten und stationären Leistungen gemäss KFSG – auf drei «Standbeinen» stabilisieren kann, sieht sich die SORA in der prekären Lage, dass ihr bzw. dem für sie massgeblichen Konzept durch die neuen Finanzierungsvorgaben «ein Bein amputiert» wird: Zwar wird versucht, die bisherige erfolgreiche Kooperation mit zwei Gemeinden weiterzuführen, doch es droht eine aus fachlicher Sicht schmerzhaft Reduktion – spezifisch hinsichtlich der fallunabhängigen Leistungen sowie allgemein aufgrund einer allenfalls nötigen Kostenreduktion in den Bereichen Personal und Infrastruktur, welche sich wiederum auf die Leistungsangebote sowie die fachliche Entwicklung (etwa im Rahmen der Sozialraumteams) auswirken kann. Der FSBW trifft derzeit strategische Überlegungen zu einer (moderaten) räumlichen Expansion sowie zu alternativen Finanzierungsquellen für präventive Leistungen. Demgegenüber ist bei der Familienkooperation Oberland angedacht, den Status quo beizubehalten.

Die unterschiedlichen Vorgehensweisen lassen sich wiederum kontextbezogen erklären. So zwingt der Marktkontext die Organisationen im Raum Mittelland zu mehr Innovation, zumal «grosse Player» als Konkurrenten auftreten können, während im Oberland diesbezüglich kein Grund zur Besorgnis besteht. Der Anpassungsbedarf ist auch abhängig vom bisherigen Angebots- bzw. Leistungsprofil der Organisationen: Wo – wie primär bei der Familienkooperation Oberland – längerfristige stationäre Leistungen einen Grossteil ausmachen, besteht eine höhere finanzielle Sicherheit, jedoch auch ein fachlich problematischer Druck zur Auslastung des Angebots. Anders ist die Ausgangslage bei der SORA und der Schoio AG, welche ihr stationäres Angebot abgebaut haben und stark auf ambulante Leistungen setzen, und für welche die präventive bzw. fallunabhängige Arbeit ein zentraler konzeptioneller Bestandteil bildet. Wo sodann – wie beim FSBW und der Schoio AG – zusätzlich ein (sonder-)schulisches Angebot existiert bzw. geschaffen wurde, bestehen auch anderweitige Anknüpfungspunkte für nicht über das KFSG finanzierbare Leistungsangebote. Fraglich ist schliesslich, welche Bedeutung der Organisationsform bezüglich der unterschiedlichen Vorgehensweisen zukommt. Während allen vier Organisationen durch ihre Implementierung des Fachkonzepts Sozialraumorientierung eine hohe Innovationskraft zu attestieren ist, tritt die Schoio AG in ihrer Angebotsgestaltung und Finanzierung am stärksten unternehmerisch und adaptiert an die «Marktlogik» auf.

6.6. Akzeptanz der Vorgaben des Regulators betreffend Leistungscontrolling

Bezüglich der Annahme, dass sich die sozialraumorientierten Organisationen an den Vorgaben des KJA betreffend Leistungscontrolling ausrichten, selbst wenn sie damit die Qualität der flexiblen und vernetzten Erziehungshilfen unzureichend abbilden können, können gestützt auf die empirischen Daten keine klaren Schlüsse gezogen werden. Zum Zeitpunkt der Untersuchung haben sich die Organisationen teils noch nicht im Detail mit Fragen des Leistungscontrollings befasst. Die hypothetisch benannte Problematik wird dadurch entschärft, dass das KJA zwar von den Leistungserbringern fachliche und finanzielle Transparenz erwartet, ihnen jedoch bezüglich des Leistungscontrollings Handlungsspielräume einräumt, etwa indem die Organisationen hinsichtlich der Leistungsziele selbst Indikatoren setzen sowie definieren können, wie sie die Ziele methodisch erreichen und die Zielerreichung messen wollen. Die sozialraumorientierten Organisationen haben von dieser Möglichkeit mittels einer gemeinsamen Ausarbeitung dieser Elemente Gebrauch gemacht. Seitens der Leitungspersonen wird teils allerdings ein generell hoher bürokratischer Aufwand – eine Leistungserfassung «mit der Stoppuhr» – befürchtet (SORA, FSBW); auch wird ein Bedarf nach Anpassungen im buchhalterischen Bereich (Familienkooperation Oberland) und der Entwicklung von Controlling-Tools zur Erfassung und Auswertung der Daten (SORA) benannt. Welche spezifischen Herausforderungen und Konfliktfelder betreffend Leistungscontrolling bestehen, wird wohl erst in dessen Anwendung nach Inkrafttreten der neuen Regulierung deutlich.

Zweifellos wollen die sozialraumorientierten Organisationen im Rahmen der Leistungscontrollings die Qualität ihrer Arbeit darlegen. Dies deckt sich mit der Zielsetzung, Bedürfnisse der Klientel im Rahmen von Leistungsverhandlungen mit dem Regulator einzubringen, wobei es die vier Organisationen (wie oben 6.2. ausgeführt) als wichtig erachten, mit Blick auf die längerfristige Entwicklung den fachlichen Austausch mit dem KJA zu pflegen. Das KJA und die sozialraumorientierten Organisationen äussern übereinstimmend die Ansicht, dass das Inkrafttreten des neuen Steuerungsmodells anfangs 2022 den Startpunkt eines Wegs markiert und dabei noch einiges unklar und optimierbar ist. Beide Seiten möchten auf den weiterführenden Entwicklungsprozess gestaltend einwirken. Dem Leistungscontrolling als Instrument der Steuerung und der Qualitätsentwicklung kann dabei eine wichtige Funktion zukommen. Das KJA anerkennt die Bedeutung von Vertrauen, wenn es die Organisationen in den zu durchlaufenden Veränderungsprozessen «mit auf den Weg nehmen» will. Dieses Vertrauen in den Regulator ist bei den sozialraumorientierten Organisationen teils beeinträchtigt – durch die mit ihrer eigenen Praxis und Haltung konfligierenden Vorgaben sowie durch den Eindruck, bei deren Erarbeitung von offizieller Seite nicht hinreichend gehört worden zu sein. Die Leistungscontrollings bilden insofern eine Chance: Wenn die Organisationen in diesem Rahmen ihre Anliegen aus der Praxis gegenüber dem KJA einbringen und dabei Gehör finden können, fördert dies den (Wieder-)Aufbau von Vertrauen und eine zielführende Kooperation.

7. Schlussfolgerungen

7.1. Erkenntnisse

Wie gehen Organisationen mit veränderten rechtlich-politischen Rahmenbedingungen um, die ihr bisheriges Erfolgsmodell beeinträchtigen? Bezüglich der vier sozialraumorientierten Organisationen und deren Umgang mit dem neuen Steuerungsmodell im Kanton Bern zeigt sich, dass diese Frage nur unter Beachtung der Spannungsfelder, in denen sie sich bewegen, beantwortet werden kann:

- Sie können sich nicht einfach den neuen Regeln anpassen und sich ein anderes Erfolgsmodell aneignen; dafür sind sie zu stark ihrem professionellen Fachkonzept und – damit einhergehend – ihrer Klientel verpflichtet.
- Sie können auch nicht einfach ihre bisherige Praxis fortführen und die neuen Vorgaben ignorieren; dafür sind sie administrativ und finanziell zu stark vom Regulator und den (ebenfalls dem neuen Steuerungsmodell unterstehenden) Leistungsbestellern abhängig.

Zwischen diesen Polen eröffnet sich jedoch ein Feld mit einer Bandbreite von Anpassungsmöglichkeiten und Handlungsspielräumen. Die vorliegende Untersuchung zeigt auf, wie sich die vier Organisationen in diesem Feld von divergierenden Anliegen und Verpflichtungen positionieren, welche Haltungen sie einnehmen und welche Lösungswege sie beschreiten.

Die sozialraumorientierten Organisationen stimmen darin überein, dass sie durch die neuen rechtlich-politischen Vorgaben erheblich betroffen sind und in ihrer bisher mit Überzeugung gelebten Praxis eingeschränkt werden. Diese fachliche Überzeugung bestärkt sie denn auch darin, nach Handlungsspielräumen für die Weiterführung ihrer klientenorientierten Leistungen zu suchen und das ihnen dabei zukommende Ermessen möglichst weitgehend auszuüben. Die empirische Evidenz dieser Untersuchung stützt somit die aus den theoretischen Erklärungsmodellen der *Street-Level Bureaucracy* bzw. des *Street-Level Management* abgeleitete Annahme, dass die sozialraumorientierten Organisationen, übereinstimmend mit ihrer ausgeprägten Verpflichtung (*Accountability*) gegenüber ihrem professionellen Ansatz und ihrer Klientel, kreative Lösungen zur Beibehaltung ihrer bisherigen Praxis anstreben und die bestehenden Dilemmata möglichst mit einer *Coping*-Strategie «hin zu Klientel» bewältigen wollen.

Zumindest partiell wird durch die Ergebnisse dieser Studie jedoch auch die Annahme gestützt, dass die sozialraumorientierten Organisationen aufgrund der bestehenden Finanzierungsabhängigkeit gewisse Leistungen nicht bzw. nur noch eingeschränkt weiterführen können und sich somit «weg von der Klientel» (und von ihren fachlichen Idealen) bewegen müssen. In ihrem Umgang mit dieser Herausforderung zeigen sich allerdings interessante Unterschiede zwischen den Organisationen: wie sie sich gegenüber dem KJA als Regulator verhalten, mit den Leistungsbestellern kooperieren, allenfalls neue «Märkte» erschliessen wollen. Dies lässt sich wiederum mit verschiedenen Kontextfaktoren erklären, namentlich mit dem Leistungs- bzw. Angebotsprofil der Organisationen (dezentrale Infrastruktur, Sozialraumteams, Verhältnis von stationären und ambulanten Leistungen, Notfallplätze, Schule) sowie mit dem jeweiligen Umfeld bzw. der Angebotslandschaft (bestehende Netzwerke, erwartete Konkurrenz).

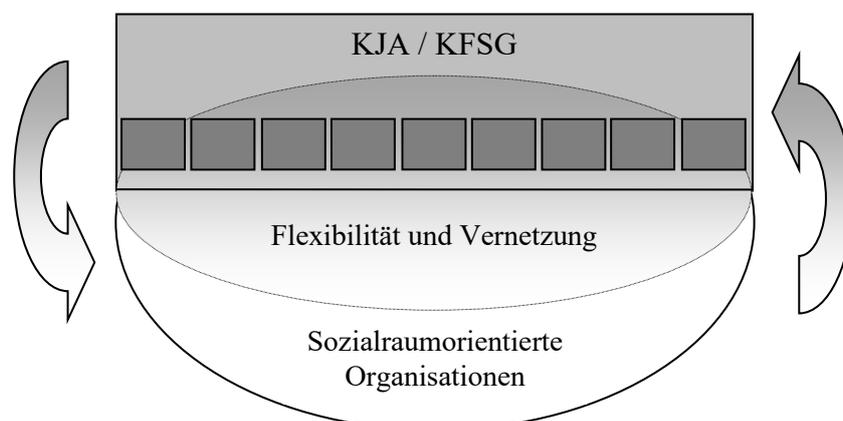
7.2. Limitationen

Die Befunde dieser Untersuchung stehen unter dem Vorbehalt einiger Limitationen. Zunächst können gewisse Verzerrungen bei den Angaben der Interviewpartner nicht ausgeschlossen werden: Mit Blick auf das weitere Verhältnis zum Regulator und auf allfällige Konkurrenz durch andere Leistungserbringer könnten die befragten Leitungspersonen aus guten Gründen ihre Positionen und Interessen im Rahmen dieser Studie nicht vollumfänglich publik gemacht haben. Auch kann die Repräsentativität der organisationsseitig befragten Personen hinterfragt werden; mutmasslich wäre bei einer Befragung von weiteren Führungspersonen auf strategischer Ebene (d.h. seitens der Trägerschaften) noch andere Aspekte hervorgehoben worden. Vor allem aber wird die Erklärungskraft dieser Studie durch ihren prospektiven Charakter limitiert: Das neue Steuerungsmodell ist im Kanton Bern zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht in Kraft getreten; die Sichtweisen der befragten Personen gründen auf den – wenn auch intensiven – Vorbereitungsarbeiten, nicht auf ihren tatsächlichen Erfahrungen in der Umsetzung der neuen Regelungen. Sowohl die sozialraumorientierten Organisationen wie auch das KJA erwarten hinsichtlich der neuen Regelungen zunächst eine Phase der Klärung und sodann der weiteren Entwicklung der Praxis. Damit eröffnet sich zugleich ein ergiebiges Feld für weiterführende Forschung, etwa für eine formative Evaluation der Praxis unter dem neuen Steuerungsmodell.

7.3. Chancen und Empfehlungen

Aus den vorliegenden Studienergebnissen und mit Blick auf die künftige Entwicklung sind abschliessend aus Sicht des Verfassers bestehende Chancen aufzuzeigen und Empfehlungen zu formulieren. Im Wesentlichen geht es darum, angesichts zwei konträrer und an sich unverhandelbarer Referenzpunkte – dem im KFSG normierten neuen Steuerungsmodell einerseits, dem Fachkonzept Sozialraumorientierung andererseits – mit dem Ziel der fachlichen Weiterentwicklung eine Annäherung zwischen dem KJA und den sozialraumorientierten Organisationen anzuregen. Wie dies unter Beachtung der unterschiedlichen Ausgangslagen der Akteure erfolgen kann, ist nachfolgend bildlich (Abb. 3) und argumentativ zu erläutern.

Abb. 3: Annäherung und Weiterentwicklung



Quelle: eigene Darstellung

Zunächst ist festzuhalten, dass das KJA mit dem neuen KFSG einen legitimen, auch fachlich fundierten Steuerungsanspruch ausübt. Das im kantonalen Parlament fast einstimmig angenommene Gesetz verschafft dem Regulator eine hohe demokratische Legitimation; durch die unter Einbezug zahlreicher Anspruchsgruppen erfolgten Vorarbeiten ist das neue Steuerungsmodell auch fachlich solid abgestützt. Die mit dem KFSG verfolgte Zielsetzung, die Unübersichtlichkeit und Uneinheitlichkeit der «sozialpädagogischen Landschaft» zu beseitigen, bedingt gewisse Standardisierungen. Aus der «Top-Down-Perspektive» kann das KJA demnach im gesetzten Rahmen und den darin definierten Kategorien (in Abb. 3 dunkelgrau dargestellt) den sozialraumorientierten Organisationen nur, aber immerhin, soweit Autonomie zugestehen, als die Umsetzungsakteure mit den offiziellen Zielsetzungen übereinstimmen.

Für die sozialraumorientierten Organisationen ist es vor dem Hintergrund ihrer bislang hohen Autonomie anspruchsvoll zu akzeptieren, dass sie durch den Regulator künftig fachlich und finanziell enger geführt werden. Aus ihrer «Bottom-Up-Sichtweise» sind weitere Handlungsspielräume notwendig, um die politischen Vorgaben im Einzelfall klientenorientiert und sinnvoll umzusetzen. Zugleich haben sich die Organisationen in einem neu regulierten Marktumfeld zu behaupten, was sie zu einer stärkeren Gewichtung wirtschaftlicher Aspekte und zu (mehr oder weniger) Anpassungen ihrer Leistungen zwingen kann. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Kontextbedingungen hat eine Formulierung spezifischer Empfehlungen an die Organisationen zurückhaltend zu erfolgen. Aus den vorliegenden Ergebnissen lässt sich jedoch ableiten, dass die anstehenden Herausforderungen am besten zu meistern sind, indem

- den neuen Vorgaben mit einer pragmatischen und lösungsorientierten Haltung begegnet und ein gutes Einvernehmen mit dem Regulator gefunden wird,
- nebst den Bedürfnissen der Klientel auch die Anliegen der Leistungsbesteller (etwa nach Notfallplätzen) berücksichtigt werden, und
- für präventive Angebote neue Kooperations- und Finanzierungspartner ausserhalb des Rahmens des KFSG gefunden werden.

Während eine Annäherung seitens der sozialraumorientierten Organisationen an das KJA im Sinne einer Anpassung an die neuen Vorgaben unabdingbar ist, kann mit Blick auf die fachliche Weiterentwicklung des Systems der Erziehungshilfen auch dem Regulator eine offene Haltung gegenüber diesen Organisationen und ihrer Praxis empfohlen werden. Wie den Gesetzesmaterialien zu entnehmen ist und das KJA bestätigt, soll das KFSG flexiblen Leistungen nicht im Weg stehen; auch wird die Vernetzung unter den Akteuren befürwortet, und die Wichtigkeit von Angeboten im Sozialraum wird betont. Im Bereich der flexiblen und vernetzten Erziehungshilfen dürften die sozialraumorientierten Organisationen als Vorreiter und Impulsgeber mehr Beachtung finden, sodass hier eine zunehmende fachliche «Durchmischung» und Erweiterung der offiziellen Haltung erfolgen kann (in Abb. 3 mit der schattierten Ellipse und den Pfeilen symbolisiert). Die Rückmeldungen und Anliegen aus der Praxis der sozialraumorientierten Organisationen zu hören und aufzunehmen, dient letztlich auch dem KJA in dessen Gesetzesvollzug: Es stärkt das Vertrauen seitens der Umsetzungsakteure – und damit auch ihre Umsetzungsbereitschaft.

Literaturverzeichnis

A. Wissenschaftliche Publikationen

- Budde, W. & Früchtel, F. (2006). Die Felder der Sozialraumorientierung - ein Überblick. In: W. Budde, F. Früchtel & W. Hinte (Hrsg.), *Sozialraumorientierung. Wege zu einer veränderten Praxis* (S. 27-50). Wiesbaden: Springer.
- Brodkin, E.Z. (2008) Accountability in Street-Level Organizations. *International Journal of Public Administration*, 31 (3), 317-336, DOI: 10.1080/01900690701590587.
- Chavanne, A. (2020). Zwischen Abgabemustern und Elternaktivierung: Von der Notwendigkeit Grenzen neu zu denken. In: R. Fürst & W. Hinte (Hrsg.), *Sozialraumorientierung 4.0. Das Fachkonzept: Prinzipien, Prozesse & Perspektiven* (S. 175-184). Wien: Facultas.
- Curaviva Schweiz / Berner Fachhochschule BFH (Hrsg.) (2010). *Werkstattbuch Flexible Jugend- und Familienhilfe im Sozialraum*. URL: <https://www.curaviva.ch/Dienstleistungen/Verlag/PRO3p/?id=F880F249-49CE-45D7-8F62587968C970AC&method=objectdata.detail&p=3&callerid=&c=82345260-0FE7-4B9A-8757AB04C92994D9>, 30.09.2021.
- Davidovitz, M. & Cohen, N. (2021). Alone in the campaign: Distrust in regulators and the coping of front-line workers. *Regulation & Governance*, S. 1-17, <https://doi.org/10.1111/rego.12396>.
- Döring, N. & Bortz, J. (2016). *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften* (5. Aufl.). Heidelberg: Springer.
- Evans, T. (2011). Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work* 41 (2): 368–386.
- Fürst, R. & Hinte, W. (Hrsg.) (2020). *Sozialraumorientierung 4.0. Das Fachkonzept: Prinzipien, Prozesse & Perspektiven*. Wien: Facultas.
- Gassner, D. & Gofen, A. (2018). Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (4), 551-568, <https://doi.org/10.1093/jopart/muy051>.
- Gassner, D. & Gofen, A. (2019). Coproduction investments: Street-level management perspective on coproduction. *Cogent Business & Management*, 6 (1), 1617023, 1-20, 10.1080/23311975.2019.1617023.
- Haller, D. & Läser, J. (2021). *Evaluation des Projekts Flexible Jugend- und Familienhilfe im Sozialraum Bern Ost. Schlussbericht*. Berner Fachhochschule. Typoskript.

- Häder, M. (2015). *Empirische Sozialforschung. Eine Einführung* (3. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Helfferrich, C. (2011). *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews* (4. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Hinte, W. (2020). Original oder Karaoke – was kennzeichnet das Fachkonzept Sozialraumorientierung? In: R. Fürst & W. Hinte (Hrsg.), *Sozialraumorientierung 4.0. Das Fachkonzept: Prinzipien, Prozesse & Perspektiven* (S. 11-26). Wien: Facultas.
- Hinte, W. & Treess, H. (2014). *Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe. Theoretische Grundlagen, Handlungsprinzipien und Praxisbeispiele einer kooperativ-integrativen Pädagogik* (3. Aufl.). Weinheim und München: Juventa.
- Hupe, P. & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration* 85 (2): 85–102.
- Kessl, F. & Reutlinger, C. (Hrsg.) (2019). *Handbuch Sozialraum. Grundlagen für den Bildungs- und Sozialbereich* (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer.
- Kuckartz, U. (2018). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (4. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Lamnek, S., & Krell, C. (2016). *Qualitative Sozialforschung* (6. Aufl.) Weinheim: Beltz.
- Lienhart, M. & Kobel, A. (2020). Passgenaue Massnahmen im Rahmen sozialräumlicher Kooperationen von Sozialdiensten und Leistungserbringern im Kanton Bern. In R. Fürst & W. Hinte (Hrsg.), *Sozialraumorientierung 4.0. Das Fachkonzept: Prinzipien, Prozesse & Perspektiven* (S. 185-198). Wien: Facultas.
- Lipsky, M. (1980 / 2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service. 30th Anniversary Expanded Edition*. New York, NY: Russell Stage Foundation.
- Lüttringhaus, M. (2019). Fachkonzept Sozialraumorientierung: Grundlagen und Methoden der fallunspezifischen und fallübergreifenden Arbeit. In: J. Merchel (Hrsg.), *Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)* (3. Aufl.) (S. 302-312). München: Ernst Reinhardt Verlag.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5 (2): 145-174.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10: 329–358.

- Mayring, P. (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken* (6. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz.
- Noack, M. (2015). *Kompodium Sozialraumorientierung. Geschichte, theoretische Grundlagen, Methoden und kritische Positionen*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Peters, F. (2019). Hilfen zur Erziehung als sozialraumbezogenes Handlungsfeld. In F. Kessl & C. Reutlinger (Hrsg.) (2019). *Handbuch Sozialraum. Grundlagen für den Bildungs- und Sozialbereich* (2. Aufl.) (S. 455-470). Wiesbaden: Springer.
- Quick, C. & Kormann, M. (2020). Professionelle Gestaltung von flexiblen Unterstützungsprozessen am Beispiel Familien Support Bern West. In R. Fürst & W. Hinte (Hrsg.), *Sozialraumorientierung 4.0. Das Fachkonzept: Prinzipien, Prozesse & Perspektiven* (S. 138-152). Wien: Facultas.
- Rosch, D. & Hauri, A. (2018). Kinderschutz. In: Rosch, Daniel, Fountoulakis Christiana & Heck Christoph (Hrsg.), *Handbuch Kindes- und Erwachsenenschutz. Recht und Methodik für Fachleute* (2. Aufl.) (S. 437-483). Bern: Haupt.
- Sager, F.; Thomann, E.; Zollinger, C.; van der Heiden, N. & Mavrot, C. (2014). Street-level bureaucrats and new modes of governance – How conflicting roles affect the implementation of the Swiss ordinance on veterinary medicinal products. *Public Management Review* 16 (4): 481–502.
- Sager, F., Ingold, K. & Balthasar, A. (2017). *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Libro.
- Sager, F.; Thomann, E. & Hupe, P. (2020). Accountability of Public Servants at the Street Level. In H. Sullivan, H. Dickinson & H. Henderson (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Cham: Springer International Publishing, S. 1–17.
- Steiner, Barbara (2009): Erfolgreiches Pilotprojekt zur Sozialraumorientierung in Bern-Brünnen: Profis und Eltern spannen zusammen. In: *Fachzeitschrift Curaviva* 80 (3), S. 34-37.
- Tummers, L. & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review* 16 (4): 527–47.
- Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E. & Musheno M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (4): 1099–1126.
- Thomann, E., van Engen, N. & Tummers, L. (2018a). The necessity of discretion: A behavioral evaluation of bottom-up implementation theory. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (4): 583–601.

Thomann, E., Hupe, P. & Sager, F. (2018b). Serving many masters: Public accountability in private policy implementation. *Governance* 31 (2): 299–319.

Witzel, A. (2000). Das problemzentrierte Interview. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 1(1), <https://doi.org/10.17169/fqs-1.1.1132>.

B. Amtliche Dokumente und Rechtsquellen

Kanton Bern (2017). *Fachbericht Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern*. URL:

https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/kindes_erwachsenenschutz/kinder_jugendhilfe/sonderer-foerder--und-oder-schutzbedarf.html, 30.09.2021.

Kanton Bern (2020a). *Vortrag des Regierungsrats zum Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSG)*. URL:

<https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-ddab485b91be4c1fa6fc62f86fb14757.html>, 30.09.2021.

Kanton Bern (2020b). *Auswertung Vernehmlassungsverfahren zum Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSG)*. URL:

https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/kindes_erwachsenenschutz/kinder_jugendhilfe/sonderer-foerder--und-oder-schutzbedarf/aktuell.html, 30.09.2021.

Kanton Bern (2021). *Vortrag zur Verordnung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSV)*. URL:

https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/kindes_erwachsenenschutz/kinder_jugendhilfe/sonderer-foerder--und-oder-schutzbedarf/aktuell.html, 30.09.2021.

KFSG Gesetz über die Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf vom 3. Dezember 2020 (BSG 213.319)

KFSV Verordnung über die Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf vom 30. Juni 2021 (BSG 213.319.1)

ZGB Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)

C. Weitere Materialien (Internetquellen der sozialraumorientierten Organisationen)

Familienkooperation Oberland (2017). *Vereinsstatuten* [pdf]. URL:
https://www.familienkooperation.ch/fileadmin/webmaster/Dokumente/A.3.5_Vereinsstatuten.pdf, 30.09.2021.

Familienkooperation Oberland (2019). *Rahmenkonzept* [pdf]. URL:
https://www.familienkooperation.ch/fileadmin/webmaster/Dokumente/Rahmenkonzept_Familienkooperation_Oberland_01.pdf, 30.09.2021.

Familienkooperation Oberland (o.J.). *Leitbild* [pdf]. URL:
https://www.familienkooperation.ch/fileadmin/webmaster/Dokumente/Leitbild_Familienkooperation_Oberland.pdf, 30.09.2021.

Familien Support Bern West. (2021a). *Stiftung* [Website]. URL:
<https://www.familien-support.ch/de/ueber-uns/stiftung/>, 30.09.2021

Familien Support Bern West. (2021b). *Organisation* [Website]. URL:
<https://www.familien-support.ch/de/ueber-uns/organisation/>, 30.09.2021.

Familien Support Bern West (2021c). *Leitbild* [pdf]. URL:
<https://www.familien-support.ch/de/ueber-uns/kurzportrait/>, 30.09.2021.

Schoio (2021a). *Trägerschaft* [Website]. URL:
<https://www.schoio.ch/de/ueber-uns/ueber-uns.html>, 30.09.2021.

Schoio (2021b). *Auftrag* [Website]. URL:
<https://www.schoio.ch/de/ueber-uns/ueber-uns.html>, 30.09.2021.

Schoio (2021c). *Leitbild* [Website]. URL:
<https://www.schoio.ch/de/ueber-uns/ueber-uns.html>, 30.09.2021.

Schoio (o.J.). *Organigramm* [pdf]. URL:
https://www.schoio.ch/fileadmin/documents/bei_uns/Organigramm_Schoio_AG.pdf, 30.09.2021.

SORA. (2021a). *Geschichte* [Website]. URL:
<https://www.sora-bern.ch/ueber-uns/geschichte>, 30.09.2021.

SORA. (2021b). *Trägerschaft* [Website]. URL:
<https://www.sora-bern.ch/ueber-uns/traegerschaft>, 30.09.2021.

SORA. (2021c). *Organisation* [Website]. URL:

<https://www.sora-bern.ch/ueber-uns/organisation>, 30.09.2021.

SORA. (2021d). *Arbeitsweise* [Website]. URL:

<https://www.sora-bern.ch/arbeitsweise>, 30.09.2021.

SORA. (2021e). *Grundprinzipien* [Website]. URL:

<https://www.sora-bern.ch/arbeitsweise/grundprinzipien>, 30.09.2021.

Anhang 1: Fragenkatalog Interview Kantonales Jugendamt (KJA)

Flexible und vernetzte Erziehungshilfen und ihre Umsetzung im neuen Steuerungsmodell: Generelle Einschätzung

In meiner Forschungsarbeit untersuche ich, wie Organisationen mit veränderten rechtlich-politischen Rahmenbedingungen (vorliegend das neue Steuerungsmodell im Kanton Bern / KFSG und Verordnungen) umgehen. Dabei fokussiere ich auf Organisationen, welche flexible und vernetzte Erziehungshilfen anbieten (namentlich vier Institutionen, die nach sozialraum-orientierten Konzepten arbeiten).

- Wie beurteilen Sie solche *Konzepte* grundsätzlich aus Ihrer fachlichen Sicht?
- Welche Chancen und Schwierigkeiten sehen Sie generell in der *Umsetzung* dieser Konzepte?
- Wie haben Sie die Organisationen, welche flexible und vernetzte Erziehungshilfen anbieten (wollen), im *bisherigen Prozess* auf dem Weg zum neuen Steuerungsmodell erlebt?
- Diese Organisationen stehen durch das neue Steuerungsmodell vor Veränderungen und allenfalls *Spannungsfeldern*. Was denken Sie, wie gehen diese Organisationen damit um?

Spezifisch zu flexiblen Erziehungshilfen

Sozialraumorientierte Organisationen sehen ein durchlässiges Leistungsangebot vor (ambulant, teilstationär, stationär), welches gemäss den Bedürfnissen und Ressourcen der betroffenen Kinder und Eltern sowie ihres Umfelds «massgeschneidert» wird. Welche Möglichkeiten und Grenzen bestehen im neuen Steuerungsmodell (KFSG und Verordnungen) für diese Angebote?

- Welche *Handlungsspielräume* sehen Sie aus Sicht des KJA als Regulator?
- Welches *Vorgehen* ist aus Ihrer Sicht den Institutionen zu empfehlen, welche flexible Erziehungshilfen anbieten (und dies auch künftig tun möchten)?
- Welche diesbezüglichen Inhalte sind aus Ihrer Sicht in die *Leistungsvereinbarungen* aufzunehmen?
- Wie sind die flexiblen Erziehungshilfen aus Ihrer Sicht im Rahmen des künftigen *Leistungscontrollings* abzubilden?

Spezifisch zur Vernetzungsarbeit

Sozialraumorientierte Institutionen investieren jeweils auch fallunabhängig in Vernetzungsarbeit (z.B. im Umfeld, im Quartier), um im Bedarfsfall für die Familien anschlussfähige Lösungen zu finden. Wie kann diese Arbeit im neuen Steuerungsmodell finanziert werden?

- Welche *Handlungsspielräume* sehen Sie aus Sicht des KJA als Regulator?
- Welches *Vorgehen* ist aus Ihrer Sicht den Institutionen zu empfehlen, welche in solche Vernetzungsarbeit investieren (und dies auch künftig tun möchten)?
- Welche diesbezüglichen Inhalte sind aus Ihrer Sicht in die *Leistungsvereinbarungen* aufzunehmen?
- Wie ist solche Vernetzungsarbeit aus Ihrer Sicht im Rahmen des künftigen *Leistungscontrollings* abzubilden?

Weitere spezifische Fragen und Ausblick / Zukunftsbild

- Welche Möglichkeiten sehen Sie, dass flexible und vernetzte Erziehungshilfen in Ihre künftige *Angebotsplanung* einfließen?
- Welche Möglichkeiten sehen Sie, die weitere Entwicklung und Implementierung flexibler und vernetzter Erziehungshilfen mit *Projektbeiträgen* (Art. 22 KFSG) zu unterstützen?
- Welche Rolle sehen Sie bei den *Trägerschaften* (als Leistungsanbieter) bei der Bereitstellung flexibler und vernetzter Erziehungshilfen?
- Welche Möglichkeiten sehen Sie für die *Institutionalisierung von Netzwerken* für einen umfassenden Kinderschutz? Welche Rollen sollen dabei welchen Akteuren zukommen?
- Wie sieht Ihr *Zukunftsbild* einer optimalen Gestaltung der Erziehungshilfen im Kanton Bern aus und welchen Platz sehen Sie darin für flexible und vernetzte Angebote?

Anhang 2: Interviewleitfaden Sozialraumorientierte Organisationen

Einleitung

- Vorstellung der eigenen Person und des Forschungsprojekts (Kontext, Gegenstand)
- Umgang mit Interviewdaten, Einverständnis (Aufnahme, Transkription, Verwendung)
- Vorstellung InterviewpartnerIn (Beruf, Funktion in Organisation)

| Frage / Nachfrage | Bemerkungen |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Welche Veränderungen stehen Ihrer Organisation durch das neue Steuerungsmodell (KFSG, Verordnungen) bevor? - Wie gehen Sie diese Veränderungen an? <ul style="list-style-type: none"> - Wie bereiten Sie sich und Ihre Organisation vor? - Wie gestalten Sie Ihre künftigen Leistungen im Rahmen dieser veränderten Vorgaben? | Generell: Umgang mit den anstehenden Veränderungen |
| <ul style="list-style-type: none"> - Welche Spannungsfelder sehen Sie mit den anstehenden Veränderungen für Ihre Organisation? - Wie gehen Sie mit diesen Spannungsfeldern um? <ul style="list-style-type: none"> - Als Organisation stehen Sie verschiedenen, allenfalls widersprüchlichen Anforderungen und Verpflichtungen gegenüber (etwa staatlichen Normen, der Klientel, beruflichen Standards und dem Markt). Welche dieser Verpflichtungen beeinflussen Ihre Entscheidungen vor allem, und in welcher Weise? | Generell, Spannungsfelder, Accountability, Coping |
| <ul style="list-style-type: none"> - Wie bringen Sie sich als Organisation gegenüber dem Kantonalen Jugendamt (KJA) ein? <ul style="list-style-type: none"> - Wie haben Sie sich im bisherigen Prozess auf dem Weg zum neuen Steuerungsmodell eingebracht? - Wie wurden aus Ihrer Sicht Ihre Anliegen seitens des KJA aufgenommen? - Wie wollen Sie künftig Ihre Interessen und die Interessen Ihrer Klientel gegenüber dem KJA einbringen? | Vertiefung: Coping, Verhalten gegenüber Regulator |
| <ul style="list-style-type: none"> - Wie beabsichtigen Sie sich als Organisation im neuen Steuerungsmodell gegenüber den Leistungsbestellern (insb. Sozialdienste und KESB) zu verhalten? <ul style="list-style-type: none"> - Wie gehen Sie vor, um eine Indikation für flexible und vernetzte Erziehungshilfen darzulegen? - Welche Formen der Zusammenarbeit erachten Sie als besonders zielführend? | Vertiefung: Coping, Verhalten gegenüber Leistungsbesteller |

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Welche Handlungsspielräume sehen Sie im neuen Steuerungsmodell für flexible Erziehungshilfen? - Welche Handlungsspielräume sehen bzw. erwarten Sie diesbezüglich seitens des KJA als Regulator? - Wie gehen Sie vor, um weiterhin flexible Erziehungshilfen anbieten zu können? - Welche diesbezüglichen Inhalte können Sie in die Leistungsvereinbarung mit dem KJA einbringen? - Wie beabsichtigen Sie die flexiblen Erziehungshilfen im Rahmen des künftigen Leistungscontrollings abzubilden? | <p>Vertiefung (spezifisch): Handlungsspielräume bei flexiblen Erziehungshilfen; Leistungsvereinbarung / Leistungscontrolling</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - Welche Möglichkeiten sehen Sie, Ihre Vernetzungsarbeit (fallübergreifend bzw. fallunspezifisch, z.B. im Umfeld, im Quartier) künftig zu finanzieren? - Welche Handlungsspielräume sehen bzw. erwarten Sie diesbezüglich seitens des KJA als Regulator? - Wie gehen Sie vor, um weiterhin solche Vernetzungsarbeit leisten zu können? - Welche diesbezüglichen Inhalte können Sie in die Leistungsvereinbarung mit dem KJA einbringen? - Wie beabsichtigen Sie die Vernetzungsarbeit im Rahmen des künftigen Leistungscontrollings abzubilden? | <p>Vertiefung (spezifisch): Handlungsspielräume bei Vernetzungsarbeit; Leistungsvereinbarung / Leistungscontrolling</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - Wie beurteilen Sie die Möglichkeit, zusätzliche Ressourcen von «freiwilligen» Akteuren bzw. zivilgesellschaftlichen Netzwerken zu aktivieren? - Wie weit könnten solche Netzwerke institutionalisiert werden (zur Reduktion der Abhängigkeit von Einzelpersonen?) | <p>Vertiefung (spezifisch): Freiwillige, Netzwerke</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - Was unterscheidet Sie, Ihre Ausgangslage und Ihr Vorgehen von den weiteren sozialraumorientierten Organisationen im Kanton Bern? - Welche Rolle spielt aus Ihrer Sicht die Organisationsform Ihrer Institution (AG, Verein)? - Welche weiteren Kontextfaktoren sind für Sie relevant? | <p>Vergleich mit weiteren SRO</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - Wie sieht Ihr Zukunftsbild einer optimalen Gestaltung der Erziehungshilfen im Kanton Bern aus und welchen Platz sehen Sie darin für flexible und vernetzte Angebote? - Was möchten Sie zu diesem Thema noch ergänzen? | <p>Schlussfragen</p> |

Anhang 3: Übersicht der Interviewpartner

Kantonales Jugendamt

Jacqueline Sidler, Stellvertretende Amtsleiterin

Familien Support Bern West

Christa Quick, Co-Geschäftsführerin

Brigitte Gross Rigoli, Stiftungsrätin

SORA

Margrit Lienhart, Co-Gesamtleiterin

Barbara Mühlheim, Vizepräsidentin SORA-Kommission, Grossrätin

Familienkooperation Oberland

Karin Rauber, Organisationsleiterin

Stephan Stoller, Vorstandspräsident

Schoio AG

André Chavanne, Geschäftsleiter

Regula Widmer, Verwaltungsrätin

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“



Bern, 1. Oktober 2021

Claudio Domenig

Über den Autor



Claudio Domenig, Dr. iur., Mediator SDM, Jg. 1976

Claudio Domenig arbeitet als Dozent und Studienleiter für Kindes- und Erwachsenenschutz an der Berner Fachhochschule im Departement Soziale Arbeit. Per Januar 2022 führt er dort in Co-Leitung die Abteilung Soziale Intervention.

Claudio Domenig studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten Bern und Granada. Sodann arbeitete er als Assistent und Oberassistent am Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern, wo er mit einer Dissertation zu Restorative Justice promovierte. Es folgte eine Mediationsausbildung an der Berner Fachhochschule. Von 2008 bis Ende 2012 arbeitete er als Jurist und Untersuchungsbeauftragter bei der Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft. Danach war Claudio Domenig von 2013 bis 2020 bei einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Kanton Bern tätig, zunächst als Leiter des Sozialjuristischen Dienstes, dann als Behördenmitglied und ab 2018 als deren Vizepräsident.