

Evaluation der Mindeststandards im Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste: Schlussbericht (gekürzte Fassung)

Egger, Theres; Stutz, Heidi; Guggisberg, Jürg

Veröffentlichungsversion / Published Version

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Egger, T., Stutz, H., & Guggisberg, J. (2007). *Evaluation der Mindeststandards im Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste: Schlussbericht (gekürzte Fassung)*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-427176>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Evaluation der Mindeststandards im Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste

Schlussbericht (gekürzte Fassung)

Im Auftrag des Sozialamts des Kantons Bern

Theres Egger, Heidi Stutz, Jürg Guggisberg

Bern, Oktober 2007

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Zusammenfassung	III
1 Einleitung	1
Teil I: Ausgangslage, Fragestellungen, methodisches Vorgehen	2
2 Ausgangslage	2
2.1 Auftrag und Fragestellungen	2
2.2 Steuerung und Finanzierung der Sozialdienste	4
2.2.1 Leistungs- und Organisationsvorgaben des Kantons	4
2.2.2 Lastenausgleichsberechtigter Aufwand der Gemeinden	5
2.2.3 Das heutige Modell zur Abgeltung der Besoldungs- und Weiterbildungskosten	5
2.3 Überblick über Organisation und Aufgaben der Sozialdienste	7
3 Evaluationsmodell und methodisches Vorgehen	9
3.1 Evaluationsebenen, Wirkungsmodell und Schlüsselfragen	9
3.2 Methodisches Vorgehen	15
3.2.1 Auswertung bestehender statistischer Daten und Untersuchungen	15
3.2.2 Schriftliche Befragung der Sozialdienste und Sozialbehörden	15
3.2.3 Vertiefende Gruppengespräche vor Ort	16
Teil III: Beantwortung der Fragestellungen	17
9 Zugang zum Sozialdienst, zu persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe	17
9.1 Zugang zum Sozialdienst	17
9.2 Zugang zu persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe	18
9.3 Kostenfolgen einer besseren Zugänglichkeit	20
10 Prävention	21
10.1 Präventive Beratung durch die Sozialdienste	22
11 Individualisierung der Hilfe	23
11.1 Abklärung der individuellen Situation	23
11.2 Zielvereinbarungen mit den Klientinnen und Klienten	24
12 Erreichen der Wirkungsziele	24
13 Professionalität	25

13.1	Professionelle Organisation der Sozialdienste	25
13.2	Einsatz von qualifiziertem Fachpersonal	27
13.3	Leitungspersonal	28
13.4	Administratives Personal	29
13.5	Aufsicht und Controlling auf Gemeindeebene	30
13.6	Qualität der Sozialhilfe	35
14	Kostenkontrolle	35
14.1	Kostenneutralität bei den Transferleistungen und Wahrung der Kosteneffizienz	35
14.2	Anreize zur Fallmaximierung	36
14.3	Fallbelastung und Folgen einer (zu) hohen Belastung	37
14.4	Entwicklung der nicht lastenausgleichsberechtigten Kosten	40
	Teil IV: Schlussfolgerungen	42
15	Fazit	42
16	Handlungsbedarf	45
	Anhang	50
17	Literaturverzeichnis	50
18	Anhang zu Kapitel 4 «Auswertung bestehender statistischer Daten»	53
19	Auswahlverfahren für die Gruppengespräche	56
20	Befragungsinstrumente (Fragebogen und Leitfaden)	58

Zusammenfassung

Auftrag und Fragestellungen

Am 13. September 2005 hat der Berner Grosse Rat eine Planungserklärung verabschiedet, deren Ziffer 3 verlangt: «Die im Sozialhilfegesetz vorgeschriebenen Mindeststandards und ihre Wirkungen sind im Bereich Regionalisierung und Finanzierung der Sozialdienste sowie hinsichtlich der neuen Unterstützungsrichtlinien zu evaluieren.»

Die vorliegende Evaluation fokussiert die Mindeststandards und ihre Wirkungen im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste.

Die zu untersuchenden **Mindeststandards und Richtgrössen** sind entweder im Sozialhilfegesetz selber (SHG) oder in der Sozialhilfeverordnung (SHV) statuiert und werden durch die Weisungen weiter präzisiert. Es geht insbesondere um folgende Regelungen: *Sozialdienstpflicht* der Gemeinden (Art. 18 Abs. 1 SHG); *Mindestgrösse* der Sozialdienste von 150 Stellenprozenten Fachpersonal (Art. 3 SHV); *Verpflichtung zur Anstellung von Fachpersonal* (Art. 80 lit. b SHG, Art. 36 SHV); *Mindestens 30 Stellenprozente zugeordnetes Administrativpersonal* pro Fachpersonalstelle (Art. 38 Abs. 5 SHV); *Nach Grösse des Sozialdienstes abgestufter Leitungszug* (Art. 37 Abs. 2 SHV); *Pauschale* für die Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen des Fachpersonals und die Besoldungskosten des zugeordneten Administrativpersonals (Art. 34 SHV); *80 bis 100 Fälle* pro Fachpersonalstelle gelten als *angemessene Fallbelastung*. Bei mehr als 100 Fällen kann eine Aufstockung der lastenausgleichsberechtigten Fachpersonalstellen beantragt werden (Art. 38 Abs. 4); *Controlling auf Gemeindeebene*, d.h. die Gemeinden stellen die individuellen Leistungsangebote bereit (Art. 15 SHG) und überprüfen regelmässig die Wirkung der Leistungsangebote (Art. 45 Abs. 2 SHG). Sie haben im Bereich der individuellen Sozialhilfe ein Controllingsystem einzuführen (Art. 45 Abs. 2 SHV).

Das Sozialamt möchte durch die Evaluation folgende **Fragestellungen** beantwortet haben:

- Darstellung des heutigen Finanzierungssystems
- Entwicklung der Fallzahlen und Besoldungskosten
- Wie effektiv sind die Mindeststandards (erreichen sie inhaltlich das, was beabsichtigt ist)?
- Wie haben sie sich auf die Effizienz der Sozialdienste ausgewirkt (arbeiten diese möglichst kostengünstig)?

- Welche Anreizwirkungen sind damit verbunden (bestehen Fehlanreize)?

- Was sind die Stärken und Schwächen des heutigen Systems?

- Evaluation der Finanzierung der nicht lastenausgleichsberechtigten Overheadkosten

- Gestaltungshinweise / Kriterien für mögliche alternative Abgeltungssysteme

Für die Evaluation wurde eine Begleitgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Berner Konferenz für Sozialhilfe und Vormundschaft BKSV und des Verbandes Bernischer Finanzverwalter VBF eingesetzt.

Aufbau des Evaluationsberichts

Der integrale Bericht ist wie folgt aufgebaut: In **Teil I** werden die *Fragestellungen* und die *Gesamtanlage der Evaluation* mit ihren verschiedenen Untersuchungen vorgestellt. In **Teil II** werden die *Resultate aller Analysen und Erhebungen im Detail dargestellt*. Dieser umfangreiche Teil ist nicht Bestandteil der vorliegenden gekürzten Fassung. In **Teil III** werden die Ergebnisse auf die Themenbereiche und Fragestellungen fokussiert, die den Ausgangspunkt der Evaluation bildeten. Dazu werden die Resultate aus den verschiedenen *Erhebungen und Analysen themenorientiert zusammengezogen*. In **Teil IV** wird ein *Fazit* aus den Ergebnissen gezogen. Daraus lässt sich in einem ersten Schritt der bestehende *Handlungsbedarf* ableiten.

Evaluationsmodell und methodisches Vorgehen

Ausgerichtet auf die Fragestellung der vorliegenden Evaluation wurde ein **Wirkungsmodell des Sozialhilfegesetzes** erarbeitet, das sich aus den Zielen des Sozialhilfegesetzes ableitet. Untersucht wurden sechs Wirkungsbereiche, in denen das Sozialhilfegesetz mit seinen Normen ansetzt: (1) Zugang zum Sozialdienst und zu persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe, (2) Prävention, (3) Individualisierung der Hilfe, (4) Erreichen der Wirkungsziele, (5) Professionalität, (6) Kostenkontrolle.

Um die Wirkungen zu überprüfen, müssen aus den jeweiligen Zielen messbare Indikatoren abgeleitet werden. Die für die sechs Bereiche erarbeiteten **Indikatoren** wurden in **Schlüsselfragen** übersetzt, die in der Evaluation einzeln beantwortet werden.

Als Grundlage für Beantwortung der Evaluationsfragen wurden verschiedene Methoden der Informationsgewinnung eingesetzt (Triangulationsverfahren). Zunächst wurden die Informationen zusammengetragen, die in bestehenden statistischen Daten bereits vorhanden sind. Im

Zusammenfassung

Zentrum standen sodann eine schriftliche Befragung bei den Sozialdiensten und Sozialbehörden - beides Vollerhebungen. Um die Resultate zu vertiefen, folgten anschliessend Gruppengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern ausgewählter Sozialdienste vor Ort.

Mit der **Auswertung bestehender Daten** wurde der Ist-Zustand und die Entwicklung von Merkmalen dargestellt, an die das Abgeltungsmodell direkt oder indirekt anknüpft. Als Basis für die Auswertungen dienen zwei Datenquellen: zum einen die Daten der Sozialhilfeberechnung aus den Jahren 2004 und 2005 und zum anderen die Stellenpläne der Sozialdienste, Vormundschafts- und Jugendämter mit dem Bedarfsnachweis für 2004 bis 2007. Ausgewertet wurden die Daten jeweils auf der Ebene des Kantons sowie nach den fünf Sozialdienst-Kategorien, wie sie für das Kantonale Reporting definiert wurden (städtische, grosse kommunale, grosse regionale, kleine kommunale, kleine regionale Sozialdienste).

Im März 2007 wurde eine **schriftliche Befragung aller Sozialdienste und zuständigen Sozialbehörden** im Kanton Bern durchgeführt. Mehr als 90 Prozent der Sozialdienste und der zuständigen Sozialbehörden haben sich an der Erhebung beteiligt. Die wenigen Ausfälle führten zu keinerlei Verzerrungen. Die Befragung hatte das Ziel, die Erfahrungen, Einschätzungen und Anregungen der Sozialdienste und Sozialbehörden zu den aktuellen Bestimmungen im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste, deren Auswirkungen und zu den Stärken und Schwächen des heutigen Systems abzuholen. Für Sozialdienste und Sozialbehörden wurden zwei separate Fragebogen erarbeitet, wobei einzelne Fragen sowohl durch die Sozialdienste als auch die Sozialbehörden beantwortet wurden.

Anschliessend wurden im Juli und August 2007 **vertiefende Gruppengespräche** mit Vertreterinnen und Vertretern ausgewählter Sozialdienste durchgeführt. In den Gesprächen ging es darum, die Resultate der schriftlichen Befragung zu vertiefen und mit den Verantwortlichen vor Ort über deren konkreten Erfahrungen mit den Vorgaben des neuen Sozialhilfegesetzes zu diskutieren. Realisiert wurden Gruppengespräche mit 21 Vertreterinnen und Vertretern von 9 Sozialdiensten aus dem deutsch- und dem französischsprachigen Kantonsteil, je mindestens eines für jede Sozialdienst-Kategorie. An allen Gesprächen nahmen Vertreterinnen oder Vertreter der Sozialdienst-Leitungen teil, in den meisten Fällen auch Mitglieder der Sozialbehörde sowie Finanzverantwortliche aus den Gemeinden.

Zusammenfassendes Bild und Fazit

Die Resultate der einzelnen Untersuchungen wurden zunächst im Detail dargestellt (Teil II). Anschliessend wurden sie für die Beantwortung der einzelnen Schlüsselfragen zusammengezogen (Teil III). Die gewählte Untersuchungsanlage der Evaluation war geeignet, die definierten Schlüsselfragen umfassend zu beantworten.¹ Basierend auf diesen Grundlagen wurde ein Fazit gezogen, auf das wir an dieser Stelle eingehen. Dabei geht es einerseits um die Frage, ob das Berner Sozialhilfegesetz die Ziele, die es deklariert, überhaupt erreichen kann, was vom Gesetz erwartet werden kann und wo seine Grenzen liegen (Konsistenzprüfung). Andererseits werden Vollzug und Wirkungen für die sechs Wirkungsbereiche zusammenfassend beurteilt.

■ **Konsistenzprüfung.** Die Evaluation hat gezeigt, dass das Sozialhilfegesetz mit seinen Mindeststandards im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste zur Qualitätssicherung beigetragen und die Professionalität der Sozialdienste verbessert hat. Es hat gleichzeitig nicht zu einer Erhöhung der wirtschaftlichen Sozialhilfetransfers geführt. Somit hat die Steuerung über Mindeststandards wichtige Ziele erreicht. Das Gesetz wird denn auch im Grundsatz von einer breiten Mehrheit der Sozialdienste und Sozialbehörden gutgeheissen.

Dennoch ist auch deutlich geworden, dass gewisse Probleme bestehen, die durch ein Nachjustieren der Anreizwirkungen angegangen werden sollten. Nicht alles, was Sozialhilfe nicht zu vollbringen vermag, liegt an der Konstruktion des Sozialhilfegesetzes. Die Evaluation zeigt aber, dass die inputseitige Steuerung der Personalbestände samt der darin vorgesehenen Begrenzung des Administrativpersonals und der Leitung mit gewissen Fehlanreizen und kontraproduktiven Wirkungen verbunden ist. Eine Lösung kann darin bestehen, bei der Kostenkontrolle verstärkt auf die Ebene des Outputs und des Impacts zu fokussieren. Konkret würde dies bedeuten, Beschränkungen bei der Finanzierung des Personals abzubauen und im Gegenzug die Finanzierung stärker von den erbrachten Leistungen abhängig zu machen.

■ **Zugang zum Sozialdienst und zur wirtschaftlichen Sozialhilfe.** Seit das neue Sozialhilfegesetz besteht, hat sich der Zugang zu den Sozialdiensten verbessert. In dieser Einschätzung besteht unter den Sozialdiensten und Sozialbehörden eine sehr grosse Übereinstimmung. Dieses Ziel des neuen Gesetzes ist also weitestge-

¹ Einzig zur Kostenfrage fallen die Aussagen pauschaler aus als anfangs geplant.

Zusammenfassung

hend erreicht worden. Verbleibende Probleme bestehen im systemimmanenten Anreiz, sich bevorzugt mit den einfachsten Fällen zu beschäftigen und insbesondere in Überlastungssituationen komplexe Problemlagen und schwierige Klientinnen und Klienten möglichst abzuwehren, sowie im Zielkonflikt zwischen einfacher Zugänglichkeit und gründlicher Kontrolle, der sich insbesondere in den Aufnahmeverfahren abbildet.

■ **Prävention.** Im Lastenausgleich können im Sinne der Prävention auch Fälle abgerechnet werden, die eine intensive Beratung bedingen, aber keine weiteren Leistungen auslösen. Dies muss so sein, weil sonst der Anreiz bestehen würde, möglichst allen Leistungen zukommen zu lassen. Der Anteil Präventionsfälle ist auf 33 Prozent bzw. in städtisch geprägten Gebieten auf 20 Prozent begrenzt, was zu Diskussionen führte.

Die Evaluation zeigt, dass die Sozialdienste in Zeiten mit hoher Belastung die Priorität beim «Kerngeschäft» der wirtschaftlichen Sozialhilfe setzen und der Anteil Präventivberatungen zurückgeht. Dieser Anteil hat in den letzten Jahren in den meisten Sozialdiensten und auch insgesamt die gesetzte Limite nicht erreicht. Wichtiger als die Limite zu erhöhen erscheint, dass das System der vorgelagerten Beratungsstellen, an welche die Sozialdienste Hilfesuchende weiterweisen können, diese Nachfrage tatsächlich innerhalb nützlicher Frist absorbieren kann, was gemäss den Gruppengesprächen in den letzten Jahren längst nicht überall der Fall war.

■ **Individualisierung der Hilfe.** Die Vorschrift des Sozialhilfegesetzes, mit individuellen Zielvereinbarungen zu arbeiten, scheint grundsätzlich gut akzeptiert und verankert zu sein. Allerdings geben über 80 Prozent der Sozialdienste Tendenzen bei der Überprüfung der Zielerreichung an. Und es ist auch nicht bekannt, was für Ziele mit welchem Erfolg vereinbart werden. Das Potenzial des Instruments wird also derzeit (noch) nicht ausgeschöpft.

■ **Erreichen der Wirkungsziele.** Sozialdienste und Sozialbehörden schätzen im jährlichen Reporting zuhänden des Kantons ab, ob die Kantonalen Wirkungsziele erreicht werden und äussern sich dort überwiegend positiv. Die Wirkungsprüfung war kein Schwerpunkt der vorliegenden Evaluation, es ist aber deutlich geworden, dass mitunter Zielkonflikte bestehen zwischen den Vorgaben des Kantons und der Gemeinden, die bei der Steuerung mitbedacht werden müssten. Ein Beispiel dafür sind kommunale Personalstopps, die dazu führen, dass bei einem Personalausbau im Sozialdienst andernorts Stellen abgebaut werden müssten.

■ **Professionalität.** Die Absicht, über das Sozialhilfegesetz die Professionalität der Sozialdienste zu erhöhen, wurde weitgehend eingelöst. Dieser Prozess kann jedoch weitergetrieben werden, indem nun der Schwerpunkt weniger bei der Qualifikation der einzelnen Fachpersonen gesetzt wird als bei der weiteren Organisationsentwicklung, die insbesondere auch Leitung und Administration umfasst.

■ **Kostenkontrolle.** In diesem Bereich bestanden Kritikpunkte aus Evaluationen im Bereich der Gemeindereformen und des Finanz- und Lastenausgleichs. Dabei standen zwei Themen im Vordergrund: Erstens: Die Gemeinden haben wenig Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln, wenn sie die Kosten via Lastenausgleich auf andere abwälzen können. Und zweitens: Da der Personalbestand über die Fallzahlen gesteuert wird, besteht ein impliziter Anreiz zur Mengenausweitung.

Tatsächlich ergab die Evaluation, dass in den Gemeinden Gelder tendenziell leichter gesprochen werden, wenn über den Lastenausgleich abgerechnet werden kann. Allerdings ist dies ein Stück weit ein beabsichtigter Effekt: Es ist aus anderen Kantonen bekannt, dass ohne Lastenausgleich die Gemeinden in der Regel nicht die Präventionsanstrengungen und die Qualität ihrer Sozialdienste verbessern, um im Sinne eines wirtschaftlichen Handelns Kosten zu sparen, sondern Bedürftige möglichst aus dem Gemeindegebiet abschieben. Gerade Sozialdienste und Sozialbehörden, die in ländlichen Gebieten tätig sind, betonen in den Gruppengesprächen denn auch, dass die Grundabsicherung in ihren Gemeinden ohne Lastenausgleich gefährdet wäre.

Handlungsbedarf und -optionen

Die Resultate der Evaluation zeigen, dass die im Sozialhilfegesetz verankerte Steuerung über Mindeststandards von Sozialdiensten und Sozialbehörden in ihrer ganz grossen Mehrheit grundsätzlich als sinnvoll und gut erachtet wird und allgemein akzeptiert ist. Zugänglichkeit und Professionalität der Sozialdienste haben sich gemäss allgemeiner Einschätzung der Akteure in diesem Feld verbessert. Die Einbindung der Finanzierung der Sozialdienste in den Lastenausgleich wird als wichtiges Element im Gesamtsystem des Lastenausgleichs im Bereich der individuellen Sozialhilfe wahrgenommen, welches die Qualität und Professionalität der Sozialhilfe garantiert.

Es geht also darum zu prüfen, wie das mit den Mindeststandards gesetzte Anreizsystem verbessert werden könnte, ohne das Erreichte zu gefährden. Der Handlungsbedarf in den verschiedenen Wirkungsbereichen wird in Form von 15 Thesen diskutiert.

■ Zugang zum Sozialdienst und zu persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe

1. *Ist sonst genug Arbeit da, besteht eine Tendenz, komplexe Problemlagen abzuwehren und sich mit «schwierigen» Fällen weniger auseinander zu setzen.*

Der Grundanreiz ist im Zählsystem gesetzt: Zählt jeder Fall gleich, wird dadurch eine Präferenz für problemlose und wenig beratungsintensive Zahlfälle unterstützt.

2. *Abwimmlungspraktiken werden verneint, aber die Aufnahmeverfahren werden teilweise bewusst mit Hürden verbunden.*

Hier können sich die Zugänglichkeit der Sozialhilfe für alle und das Anliegen der Kontrolle der Sozialhilfeberechtigung in die Quere kommen, wobei Zweiteres in der politischen Diskussion derzeit stark gewichtet wird.

■ Prävention

3. *Präventivberatungen werden als sehr wirksam bezeichnet, aber selten durchgeführt.*

Geltend gemacht werden für diesen Sachverhalt zeitliche Gründe. In Zeiten hoher Fallzahlen bei der wirtschaftlichen Hilfe hat Prävention zweite Priorität. Die gegenwärtige Anrechnungsregelung mit Limite scheint alles in allem aber als ein gangbarer Weg.

4. *Viele Beratungsstellen, an welche die Sozialdienste Leute weiterweisen sollten, sind so überlastet, dass sie ihre Rolle nicht innerhalb sinnvoller Zeit erfüllen können.*

Insbesondere wird dies moniert im Bereich der Budgetberatung und Schuldensanierung.

■ Individualisierung

5. *Zielvereinbarungen mit Klientinnen und Klienten sind etabliert, aber mit der Überprüfung, ob die Ziele auch erreicht werden, hapert es. Zudem existieren kaum Feedbackmechanismen, die ein Lernen aus erfolgreichen und erfolglosen Strategien beim Einsatz dieses Instruments erlauben würden.*

■ Wirkungsziele

6. *Für Sozialdienste und Sozialbehörden sind die Wirkungsziele, die der Kanton und ihre Gemeinde setzt, manchmal unvereinbar.*

Zielkonflikte bestehen bei den inhaltlichen Zielvorgaben, aber auch im Bereich der Finanzen. So führen etwa kommunale Personalstopps dazu, dass beim durch den Kanton autorisierten Ausbau des Sozialdiensts andernorts Stellen abgebaut werden müssten.

■ Professionalität

7. *Oft erledigt teures Fachpersonal reine Administrativaufgaben.*

Die konstatierte Diskrepanz zwischen Schlüssel (30 Stellenprozente pro Fachpersonalstelle) und Realität kann eine nicht kosteneffiziente Arbeitsteilung zur Folge haben, wo auch immer der «wahre Wert» des Administrativanteils liegt. Es besteht die Gefahr, dass die Organisation des Sozialdienstes nicht inhaltlichen Kriterien folgt, sondern allein von der Kantonsvorgabe ausgeht.

8. *Die Sozialdienstleitungen sind häufig unterdotiert.*

Auch hier kann die konstatierte Diskrepanz zwischen dem Schlüssel (Leistungsabzug) und der Realität eine effektive Steuerung gefährden, wie sie notwendig ist für einen effizienten Betrieb. Wo auch immer der «wahre Wert» eines optimalen Leistungsanteils liegt, besteht im heutigen System die Gefahr, dass die Organisation des Sozialdienstes nicht inhaltlichen Kriterien folgt, sondern allein von der Kantonsvorgabe ausgeht.

9. *Viele Sozialdienste litten in den letzten Jahren an Überlastung.*

Die Vorgabe von 80 bis 100 kumulierten Fällen pro Jahr wird von der grossen Mehrheit der Sozialdienste nicht als Problem empfunden. Wenn die durchschnittliche Fallbelastung im Kanton Bern mit 105 bis 108 Fällen höher war, lag dies oft nicht am Kanton. Die Gemeinden gaben vielmehr mögliche zusätzliche Fachpersonalstellen gar nicht ein oder konnten sie nicht besetzen. Druck aufs Fachpersonal entsteht auch, wenn Leitung und Administration unterdotiert sind.

■ Kostenkontrolle

10. *Für eine verstärkte Missbrauchsbeämpfung fehlen nicht in erster Linie die Kontrollinstrumente (Stichwort Sozialinspektoren), sondern das Personal.*

Längst nicht alle Sozialdienste erfüllen alles, was sie an Kontrollfunktionen, die als effektiv angesehen werden, an sich wahrnehmen könnten. Als Hauptgrund wird Überlastung angegeben.

11. *Die vorgesehene Controllingfunktion der Sozialbehörden ist für viele nicht erfüllbar.*

Viele Sozialbehörden in den Gemeinden fühlen sich von den im Sozialhilfegesetz vorgesehenen Steuerungs- und Controllingaufgaben offenbar überfordert, wobei die regelmässige Dossierkontrolle zur Prüfung auf mögliche Missbräuche ihnen am wenigsten Probleme macht. Trotzdem bestehen vielerorts keine idealen Voraussetzungen für ein effizientes Risikomanagement im Bereich der Kontrolle, aber auch für ein wirksames Controlling, ob die Sozialdienste für ihre Zielerreichung die in einer Kosten-Nutzen-Perspektive effektivsten Massnahmen treffen.

12. *Sozialdienste und Gemeinden haben zu wenig Anreiz, Arbeitszeit für Rückzahlungen*

Zusammenfassung

(von Sozialversicherungen, Sozialhilfebeziehenden, Alimentenpflichtigen etc.) und die Erschliessung zusätzlicher Finanzierungsquellen zu investieren.

Ein Engagement in diesem Bereich muss von den Gemeinden mindestens teilweise selbst bezahlt werden. Zwar profitieren die Gemeinden in gewissen Bereichen von einem Inkassoprivileg, wichtige Bereiche sind indes davon ausgeschlossen. Mit dem Inkasso bei Rückerstattungen nach Fallabschluss, bspw. bei einer Erbschaft, sind die Gemeinden zudem aufgrund der hohen Mobilität der Klientel überfordert.

13. Die Einschränkungen bei der Zulassung von Kosten für Administrativpersonal und Leitung beim Lastenausgleich haben die Wirkung eines Selbstbehalts der Gemeinden. Ein Selbstbehalt kann Sinn machen, aber wenn er auf der Inputseite (Personal) ansetzt, kann er die Effizienz beeinträchtigen statt erhöhen.

Die Idee des Selbstbehalts ist in gesetzlichen Steuerungssystemen durchaus üblich und hat den Sinn, das Eigeninteresse der Umsetzungsbehörden an einer effizienten Aufgabenerledigung trotz Lastenausgleich aufrecht zu erhalten. Im vorliegenden Fall jedoch ist er am falschen Ort angebunden, nämlich auf der Input- statt auf der Outputseite. Statt das Interesse der Gemeinden an möglichst effektiven und effizienten Resultaten der Sozialhilfe aufrechtzuerhalten, besteht ein Fehlanreiz, Personalkosten einzusparen und die Folgekosten eines ineffizienten Resultats bei den wesentlich höheren Sozialhilfe-Transferkosten via Lastenausgleich anderen aufzubürden.

14. Dass die Steuerung über die Fachpersonalpauschalen allein an den Fallzahlen angebunden ist, kann zu Fehlanreizen führen.

Diskutiert wird insbesondere, ob der Grundanreiz stimmt: Je mehr Fälle ein Sozialdienst aufweist, desto mehr Stellen werden ihm bewilligt. Das ist von der Arbeitsbelastung her betrachtet an sich nicht zu beanstanden. Es führt dann zu keinerlei Problemen, wenn die Anzahl Fälle weder durch die Gemeinde noch durch den Sozialdienst selber beeinflussbar ist, sondern als unabhängige, gegebene Grösse auf sie zukommt. Wie bereits in den GERE- und FLAG-Evaluationen angetönt, ist diese Bedingung jedoch nicht perfekt gegeben. Gemeinden können sich mehr oder weniger präventiv engagieren. Falls sie im Präventivbereich Kosten auf sich nehmen, zahlt sich das für sie nicht in der Form von tieferen Sozialhilfekosten aus.

Auch die Sozialdienste selber werden verdächtig, Fälle zu horten und zu splitten, um eine möglichst hohe Zahl auszuweisen. Beides erweist sich in der Evaluation nicht als zentrales Problem.

Dem Horten sind Grenzen gesetzt, weil Ablösequote und Falldauer als Indikatoren in die Sozialhilfestatistik eingehen und schlechte Werte dem Sozialdienst dort ein schlechtes Zeugnis ausstellen. Das Splitten früher teilweise gemeinsam geführter Fälle (z.B. bei Jugendlichen in Sozialhilfe beziehenden Familien oder bei Konkubinatspaaren) entspricht den rechtlichen Vorschriften und stellt weitgehend die Übernahme der gesamtschweizerisch gängigen Praxis dar. Es dürfte mit dem Ausbildungsschub im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Gesetzes zu tun haben. Fortan sind keine weiteren Splittingtendenzen mehr zu erwarten.

Dennoch können auch die Sozialdienste selber die Fallzahlen ein Stück weit beeinflussen, indem sie unterschiedlich zielgerichtet arbeiten und verschieden erfolgreich mit anderen Stellen zusammenwirken. Und an sich stellt die gleiche Fallzahl in einer Gemeinde mit hohen Soziallasten eine sehr viel bessere Leistung dar als in einer von wohlhabenden Quartieren dominierten Vorortsgemeinde gleicher Grösse. Die Frage ist allerdings, ob es einen gerechteren Personalkostenschlüssel gibt als die Fallzahlen oder ob sie als Second-Best-Lösung doch nicht zu schlagen sind.

15. Dadurch, dass die Gemeinden die Sozialhilfegelder in den Lastenausgleich geben können, besteht für sie kaum Anreiz zu sparen. Allerdings ist diese Konstruktion gewollt, denn aus anderen Kantonen weiss man, dass andernfalls nicht die Leistungen verbessert, sondern die Sozialhilfebedürftigen abgeschoben werden.

Im Personalbereich werden lastenausgleichberechtigte Ausgaben in den Gemeinden tatsächlich eher bewilligt. Der Mengenausweitungseffekt hat jedoch Grenzen: Die Richtgrösse von 80 bis 100 Fällen pro Fachpersonalstelle wird als wirksame Kostenbarriere wahrgenommen. Ebenfalls definiert und von ihrer Art her begrenzt sind die anrechenbaren Fälle. Dort, wo eine Mengenausweitung am ehesten möglich wäre, bei den Präventivfällen ohne wirtschaftliche Unterstützung, wurde eine Limite festgesetzt.

Für die genannten Problembereiche wurden mögliche Handlungsoptionen mit ihren Vor- und Nachteilen skizziert, die mit dem Kantonalen Sozialamt und der Begleitgruppe diskutiert wurden.

1 Einleitung

Der vorliegende Schlussbericht stellt die umfassenden Forschungsergebnisse dar, die im Rahmen der Evaluation über verschiedene methodische Zugänge zusammengetragen wurden, und reflektiert sie. Die Resultate der einzelnen Untersuchungen werden einander gegenübergestellt und so eine Gesamtschau entwickelt, die erlaubt, ein abschliessendes Fazit zu ziehen und den Handlungsbedarf aufzuzeigen. Der Bericht über die Evaluation der Mindeststandards im Berner Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste ist wie folgt aufgebaut:

In **Teil I** werden die **Fragestellungen** und die **Gesamtanlage** der Evaluation mit ihren verschiedenen Untersuchungen vorgestellt.

In **Teil II** werden die **Resultate aller Analysen und Erhebungen im Detail** dargestellt. Dieser umfangreiche Berichtsteil ist nicht Bestandteil der vorliegenden gekürzten Fassung.

In **Teil III** werden die Ergebnisse auf die Themenbereiche und Fragestellungen fokussiert, die den Ausgangspunkt der Evaluation bildeten. Dazu werden die Resultate aus den verschiedenen **Erhebungen und Analysen themenorientiert zusammengezogen**.

In **Teil IV** wird ein **Fazit** aus den Ergebnissen gezogen. Daraus lässt sich in einem ersten Schritt der bestehende **Handlungsbedarf** ableiten.

Teil I: Ausgangslage, Fragestellungen, methodisches Vorgehen

Kapitel 2 stellt zunächst dar, vor welcher Ausgangslage der Evaluationsauftrag erfolgte und welches die Fragestellungen sind, die untersucht wurden (Abschnitt 2.1). Danach werden die untersuchten gesetzlichen Regelungen und die ihnen zu Grund liegenden Absichten kurz ausgeführt (Abschnitt 2.2) sowie auch die Organisation und Aufgaben der Sozialdienste (Abschnitt 2.3). Kapitel 3 skizziert, wie die Fragestellungen operationalisiert wurden und mit welchem methodischen Vorgehen ihre Beantwortung erfolgte.

2 Ausgangslage

2.1 Auftrag und Fragestellungen

Am 13. September 2005 hat der Berner Grosse Rat eine Planungserklärung verabschiedet, in deren Ziffer 3 steht: „Die im Sozialhilfegesetz vorgeschriebenen Mindeststandards und ihre Wirkungen sind im Bereich Regionalisierung und Finanzierung der Sozialdienste sowie hinsichtlich der neuen Unterstützungsrichtlinien zu evaluieren.“ Das Anliegen geht auf die Schlussevaluation der Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF) zurück, die vom Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern (Ladner et al. 2005) erarbeitet wurde. Die Evaluation hatte festgehalten, dass nach Ansicht der Gemeinden bei der Definition der Mindeststandards noch nicht alle Probleme gelöst seien. In Frage gestellt wurde, ob die Standards des neuen Sozialhilfegesetzes stets Output-Vorgaben seien oder eher verkappte Input-Vorgaben. Ausserdem ging man davon aus, das Sozialhilfegesetz setze mit seinen Mindeststandards falsche Anreize, was zu Ineffizienzen und Fehlverhalten führen könne. Als Beispiel wurde die Generierung möglichst vieler Dossiers durch Aufteilung von früher in einem Dossier geführten Fällen genannt.

Gewisse Aspekte des 2002 in Kraft getretenen neuen Berner Sozialhilfegesetzes und der Anpassung an die seit Januar 2006 geltenden neuen Richtlinien der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) sind bereits evaluiert worden. Dazu liegen die BASS-Berichte „Einfluss des Sozialhilfegesetzes auf die Kostenentwicklung“ sowie „Kurzfristige Evaluation der SKOS-Richtlinien (Eintrittsschwelle)“ vor sowie die an der Berner Fachhochschule erarbeitete Evaluation „Revision der SKOS-Richtlinien 2006: Finanzielle Auswirkungen im Kanton Bern“. Das Sozialamt des Kantons Bern verfügt zudem über genügend Materialien zum Thema der Regionalisierung der Sozialdienste. Deshalb fokussiert die vorliegende Evaluation die Mindeststandards und ihre Wirkungen im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste. Betrachtet wird zudem ausschliesslich die individuelle Sozialhilfe.

Die **zu untersuchenden Mindeststandards und Richtgrössen** sind entweder im Sozialhilfegesetz selber (SHG) oder in der Sozialhilfeverordnung (SHV) statuiert und werden durch die Weisungen weiter präzisiert. Es geht insbesondere um folgende Regelungen:

■ **Sozialdienstpflicht:** Jede Gemeinde muss einen eigenen Sozialdienst führen oder sich einem andern anschliessen (Art.18 Abs. 1 SHG).

■ **Mindestgrösse:** Sozialdienste müssen über mindestens 150 Stellenprozent Fachpersonal verfügen (Art. 3 SHV).

■ **Verpflichtung zur Anstellung von Fachpersonal:** Die Anstellung von Fachpersonal ist vorgeschrieben (Art. 80 lit. b SHG, Art. 36 SHV).

■ **Schlüssel Administrativpersonal pro Facharbeitsstelle:** Pro Fachpersonalstelle ist mindestens ein 30 Prozent-Pensum einer Administrativstelle vorgeschrieben (Art. 38 Abs. 5 SHV).

2 Ausgangslage

■ **Schlüssel für Leitungsabzug:** Obliegt die Leitung dem Fachpersonal, wird ein nach Grösse des Sozialdienstes abgestufter Leitungsabzug vorgenommen (Art. 37 Abs. 2 SHV).

■ **Pauschale pro Fachpersonalstelle:** Pauschale für bewilligte Fachpersonalstelle von Fr. 140'000 (plus Teuerung). Dieser Betrag beinhaltet Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen des Fachpersonals sowie die Besoldungskosten für 30 Prozent zugeordnetes Administrativpersonal (Art. 34 SHV).

■ **Angemessene Fallbelastung:** Es gelten 80 bis 100 Fälle als angemessene Fallbelastung (Art. 38 Abs. 4 SHV). Es wird zwischen Fällen im Bereich Sozialhilfe und Vormundschaft/Kindesschutz unterschieden. Bei mehr als 100 Fällen kann eine Aufstockung der lastenausgleichsberechtigten Fachpersonalstellen beantragt werden. Für das Jahr 2007 wird eine Fallbelastung von mehr als 100 Fällen pro Fachpersonalstelle ausgewiesen (105 Fälle).

■ **Verpflichtung zu Controlling:** Die Gemeinden stellen die individuellen Leistungsangebote bereit (Art. 15 SHG) und überprüfen regelmässig die Wirkung der Leistungsangebote (Art. 45 Abs. 2 SHG). Sie haben im Bereich der individuellen Sozialhilfe ein Controllingssystem einzuführen (Art. 45 Abs. 2 SHV)

Das Sozialamt möchte durch die Evaluation folgende **Fragestellungen** beantwortet haben:

■ Darstellung des heutigen **Finanzierungssystems**

■ Entwicklung der **Fallzahlen und Besoldungskosten**

■ Wie **effektiv** sind die Mindeststandards (erreichen sie inhaltlich das, was beabsichtigt ist)?

■ Wie haben sie sich auf die **Effizienz der Sozialdienste** ausgewirkt (arbeiten diese möglichst kostengünstig)?

■ Welche **Anreizwirkungen** sind damit verbunden (bestehen Fehlanreize)?

■ Was sind die **Stärken und Schwächen des heutigen Systems?**

■ Evaluation der Finanzierung der **nicht lastenausgleichsberechtigten Overheadkosten**

■ Gestaltungshinweise / Kriterien für mögliche **alternative Abgeltungssysteme**

Die Evaluation sollte zudem die Fragestellungen der Motion von Grossrat Daniel Gnägi (M 116/06) in die Untersuchung einbeziehen. Diese verlangt vom Regierungsrat, 1. die Fallzahlbelastung der Sozialdienste zu reduzieren; 2. die Limitierung der anrechenbaren Fälle bei der präventiven Beratung aufzuheben; 3. die Pauschalen pro Stelle neu zu berechnen; 4. die fachliche Beratungswirksamkeit im Hinblick auf die Wirkungsbereiche und Wirkungsziele des Sozialhilfegesetzes und die ökonomischen Wirkungen mit einer empirischen Studie untersuchen zu lassen und ins Verhältnis zu setzen zu den materiellen und immateriellen Folgen ungenügender oder fehlender fachlicher Beratung.² Die einzelnen Punkte der Motion wurden am 6. September 2006 als Postulat überwiesen, einschliesslich der von der Regierung zur Ablehnung empfohlenen Ziffer 3.

Für die Evaluation wurde eine **Begleitgruppe** eingesetzt. Mitglieder dieser Begleitgruppe waren Ursula Schnyder, Markus Pfeuti, Sandro Stettler (Berner Konferenz für Sozialhilfe und Vormundschaft BKS) so-

² Zu Punkt 4: Wir haben uns im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse von Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich (Stutz/Fritschi et al. 2006) intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt und keinen Weg gefunden, diese Wirkungen empirisch zu messen. Im Arbeitslosenbereich wurden zahlreiche solche Studien durchgeführt, die Vergleichsgruppen mit und ohne Beratung gegenüberstellten. Die Resultate sind fast durchwegs ernüchternd, weil sich mit quantitativen Methoden oft keine positive Wirkung der Beratung nachweisen lässt. Es ist zu vermuten, dass unbeobachtete Selektionseffekte zu diesem Resultat führen, also die Tatsache, dass die Vergleichsgruppen trotz allem nicht wirklich vergleichbar sind. Ein anderer Ansatzpunkt könnte sein, Betroffene direkt zu befragen, inwieweit sich bewertbare Faktoren bezüglich ihres Humanvermögens bzw. des ihnen verfügbaren Sozialkapitals verändert haben. Eine solche Befragung wäre jedoch äusserst aufwändig und damit teuer. Und sie stösst überdies auf zahlreiche methodische Schwierigkeiten. Die von uns vorgeschlagene Untersuchungsanlage beantwortet also diese Fragen nicht. Wo möglich, werden Erkenntnisse aus der Literatur angeführt.

2 Ausgangslage

wie Daniel Bichsel (Verband Bernischer Finanzverwalter VBF). Den Vorsitz übernahmen Heidi Oppliger und André Gattlen (Sozialamt des Kantons Bern).

2.2 Steuerung und Finanzierung der Sozialdienste

Mit der Einführung des 2002 in Kraft getretenen Berner Sozialhilfegesetzes wurden im Bereich der individuellen Sozialhilfe verschiedene Ziele verfolgt:

- eine **Professionalisierung** der Sozialdienste zu erreichen, indem Mindestvorgaben für ihre Organisationsstruktur, ihre Arbeitsweise und ihre Leistungen festgelegt wurden;
- einen **Ausgleich der Soziallasten** zwischen den Berner Gemeinden zu erreichen;
- gewisse **Steuerungsaufgaben** dem Kanton zu übertragen und nicht zuletzt dadurch auch
- eine effiziente, also **kostengünstige Erbringung der Leistungen** zu erreichen.

Die verschiedenen Ziele umfassen Spannungsfelder, die immer Inhalt politischer Debatten bleiben werden. In der Evaluation ist das Gesetz primär an seinen eigenen Zielen zu messen, die in dieser Form vom Berner Grossrat festgelegt wurden.

Die Sozialhilfe ist grundsätzlich Sache der Gemeinden. Der Kanton erlässt entsprechend den Grundsätzen der Aufgabenteilung nur die **Minimalstandards**, welche von allen Gemeinden einzuhalten sind. Dieser Minimalstandard wird vom Kanton über den Lastenausgleich grundsätzlich zur Hälfte mitfinanziert. Den Gemeinden ist es freigestellt, auf eigene Kosten über die kantonalen Vorgaben hinausgehende Angebote bereitzustellen oder weitergehende Leistungen zu gewähren.

Die Steuerung erfolgt auf drei Ebenen: Erstens erlässt der Kanton ganz direkte Leistungs- und Organisationsvorgaben, die in Abschnitt 2.2.1 kurz zusammengefasst sind. Zweitens steuert er im Finanzbereich dadurch, dass nicht alle Leistungen gleich zum Lastenausgleich zugelassen werden (vgl. Abschnitt 2.2.2). Und drittens begrenzt er auch die anrechenbaren Besoldungskosten über ein differenziertes Modell, das in Abschnitt 2.2.3 ausgeführt wird.

2.2.1 Leistungs- und Organisationsvorgaben des Kantons

Mit dem Ziel, die Professionalität der Sozialhilfe und die Qualität der Leistungen zu gewährleisten, macht das Sozialhilfegesetz den Gemeinden in zweierlei Hinsicht **Vorgaben**.

■ (1) Es schreibt den Gemeinden im Hinblick auf eine optimale Aufgabenerfüllung und Leistungsausrichtung eine bestimmte Organisation bzw. Organstruktur vor. Insbesondere muss jede Gemeinde über eine **Sozialbehörde** als strategisches Organ (Milizstruktur, in der Regel die für den Sozialbereich zuständigen Gemeinderatsmitglieder) und über einen professionellen **Sozialdienst** als operatives Fachorgan verfügen. Die Gemeinden sind zur Einführung eines Controllingystems verpflichtet und der Kanton macht den Sozialbehörden konkrete Vorgaben für das Controlling. Für den Betrieb des Sozialdienstes wird eine Mindestgrösse verlangt und es wird vorausgesetzt, dass Beratung und Betreuung durch Fachpersonal³ erfolgen.

■ (2) Das Gesetz fordert von den Gemeinden bestimmte **Leistungsangebote bzw. Leistungen** im Sinne eines Grundangebotes. Dazu gehören in der individuellen Sozialhilfe die persönliche und die wirtschaftliche Hilfe. Für deren Ausrichtung, Bemessung und Rückerstattung werden im Gesetz, der Verordnung und

³ Als Fachpersonal gelten Personen, welche über eine abgeschlossene Ausbildung in Sozialarbeit oder Sozialpädagogik an einer Hochschule, Fachhochschule, Höheren Fachschule oder Fachschule verfügen oder eine solche Ausbildung berufsbegleitend absolvieren.

2 Ausgangslage

in den Ausführungsbestimmungen des Regierungsrates entsprechende Regeln aufgestellt. So wird vorgeschrieben, dass mit den Klientinnen und Klienten individuelle Zielvereinbarungen abgeschlossen werden müssen. Für die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe sind im Berner Sozialhilfegesetz die SKOS-Richtlinien als verbindlich erklärt. Die Gemeinden haben gegenüber dem Kanton einen Wirkungsnachweis zu erbringen.

2.2.2 Lastenausgleichsberechtigter Aufwand der Gemeinden

Der Aufwand der individuellen Sozialhilfe wird grundsätzlich je zur Hälfte vom Kanton und von der Gesamtheit der Gemeinden getragen. Konkret sind nach Art. 80 Abs. 1 SHG folgende Aufwendungen der Gemeinden lastenausgleichsberechtigt:

- a. die Leistungen der wirtschaftlichen Hilfe für bedürftige Personen,
- b. die Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen für das Fachpersonal der Sozialdienste im Bereich der individuellen Sozialhilfe und der Aufgaben gemäss besonderer Gesetzgebung sowie für das Fachpersonal der Jugendarbeit,
- c. die Besoldungsaufwendungen für das dem Fachpersonal der Sozialdienste zugeordnete Administrativpersonal,
- d. die Besoldungsaufwendungen für die Praktikantinnen und Praktikanten in den Sozialdiensten,
- e. die Beiträge an die Leistungserbringer im Bereich der institutionellen Sozialhilfe, soweit sie im Rahmen der Ermächtigung oder der Vorgaben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion gewährt worden sind,
- f. die Aufwendungen gemäss besonderer Gesetzgebung.

Das Gesetz ermächtigt den Regierungsrat, für den Einbezug der Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen in den Lastenausgleich Pauschalen festzusetzen – wie dies heute der Fall ist - oder leistungsorientierte Abgeltungsformen vorzusehen (Art. 80 Abs. 3 SHG). Wie die Regelungen im Bereich der Personalkosten im Detail ausgestaltet sind, folgt im nächsten Abschnitt.

2.2.3 Das heutige Modell zur Abgeltung der Besoldungs- und Weiterbildungskosten

Es gibt zwei wichtige Recheneinheiten bei der Abgeltung der Personalkosten in der individuellen Sozialhilfe: Die eine ist die **angemessene Fallbelastung** pro Vollzeit-Fachpersonalstelle. Sie setzt den Rahmen dafür, wie viel Personal ein Sozialdienst über den Lastenausgleich abrechnen darf. Als angemessen gelten 80 bis 100 Fälle. Ist die Fallbelastung höher, kann beim Kanton eine Aufstockung der lastenausgleichsberechtigten Stellen beantragt werden. Bemessungsgrundlage bildet grundsätzlich die Fallstatistik des Vorjahres (bspw. 2003 für 2005). Bei einem starken Fallwachstum können die Daten des Vorjahres herangezogen werden (bspw. 2004 für 2005). Beim Bedarfsnachweis für den Stellenplan gelten folgende Spezifikationen: (1) **Anrechenbar** sind Fälle aus dem Bereich **Sozialhilfe** (wirtschaftliche Hilfe, präventive Beratung) und dem Bereich **Vormundschaft und Kinderschutz** (vormundschaftliche Mandate, Gefährdungsmeldungen, Berichte und Gutachten für Dritte, Pflegekinderfälle, Abklärungen Vaterschaft bzw. gemeinsame elterliche Sorge). (2) **Administrative Fälle** (Alimentenbevorschussung und –inkasso, Zuschüsse nach Dekret, Inventar Kindesvermögen, Nachlassregelungen ohne vormundschaftliche Mandatsführung etc.) sind **nicht anrechenbar**. (3) Der Anteil der zum Bedarfsnachweis zugelassenen **Präventivfälle** ist auf 20 Prozent (städtische Agglomerationen) resp. 33 Prozent (ländliche Gebiete) der Fälle im Bereich Sozialhilfe **limitiert**.

Die zweite Recheneinheit bildet die sogenannten **Besoldungskostenpauschale**. Pro bewilligte Vollzeit-Fachpersonalstelle kann diese Pauschale in den Lastenausgleich eingegeben werden (vgl. **Tabelle 1**). Sie

2 Ausgangslage

wurde 2002 bei 140'000 Franken festgelegt. Dieser Betrag beinhaltet 110'000 Franken Besoldungs- und 2'000 Franken Weiterbildungsaufwand für das Fachpersonal sowie 28'000 Franken Besoldungsaufwand für die mindestens 30 Prozent Administrativpersonal. Zusätzlich zu den Pauschalen sind die effektiv ausgerichteten Kinder- und Betreuungszulagen des Fachpersonals lastenausgleichsberechtigt. Für Fachpersonal in berufsbegleitender Ausbildung wird die Pauschale um 20'000 Franken gekürzt. Die seit 2002 aufgelaufene Teuerung wurde erstmals für das Jahr 2006 ausgeglichen. Die Anpassung erfolgt seitdem jährlich. Für das Jahr 2007 beträgt die Pauschale pro bewilligte Fachstelle 148'700 Franken.

Tabelle 1: Pauschale der Personal- und Weiterbildungskosten

	2002-2005	2006	2007
Pauschale pro Fachpersonalstelle	140'000 Fr.	145'700 Fr.	148'700 Fr.
davon Besoldungsaufwendungen Fachpersonal	110'000 Fr.	114'479 Fr.	116'836 Fr.
davon Weiterbildung/Supervision Fachpersonal	2'000 Fr.	2'081 Fr.	2'124 Fr.
davon Besoldungsaufwendungen Administrativpersonal	28'000 Fr.	29'140 Fr.	29'740 Fr.
Kürzung der Pauschale für Fachpersonal in berufsbegleitender Ausbildung	20'000 Fr.	20'800 Fr.	21'200 Fr.

Quelle: Art. 34 Abs. 2 SHV; BSIG Nr. 8/860.111/1.1; BSIG Nr. 8/860.111/1.2; eigene Berechnungen.

Zwei Regelungen waren in diesem Abgeltungsmodell immer wieder umstritten:

■ Pro 100-Prozent-Fachpersonalstelle müssen die Sozialdienste über mindestens 30 Stellenprozente zugeordnetes **Administrativpersonal** verfügen. Ursprünglich war vorgesehen, diesen Prozentsatz höher anzusetzen, was in der politischen Debatte aber abgelehnt wurde. Der Kanton macht zudem, anders als bei den Fachpersonalstellen, keine Vorgaben, was die Aufgaben und Qualifikationen des Administrativpersonals betreffen.

■ Besoldungs- und Weiterbildungskosten des **Leitungspersonals** sind nicht lastenausgleichsberechtigt. Wenn die Leitung eines Sozialdienstes Fachpersonal obliegt, wird ein nach Grösse des Sozialdienstes abgestufter pauschaler **Leitungsabzug** vorgenommen. Dieser Leitungsabzug bewegt sich zwischen mindestens 10 Stellenprozenten bei total anderthalb bis zweieinhalb Vollzeit-Fachpersonalstellen und maximal 200 Stellenprozenten bei einem Total von über 25 Vollzeit-Fachpersonalstellen. Von einem linearen Abzug wurde aus Gründen der Praktikabilität abgesehen. Wie die **Tabelle 2** zeigt, fällt der Leitungsabzug je nach Grösse des Sozialdienstes unterschiedlich ins Gewicht fällt.

Tabelle 2: Absoluter Leitungsabzug nach Grösse des Sozialdienstes und relativer Anteil des Leitungsabzugs pro Vollzeit-Fachpersonalstelle

Fachstellenprozente			Leitungsabzug pro Fachpersonalstelle	
untere Grenze	obere Grenze	Leitungsabzug	untere Grenze	obere Grenze
150	249	10	6.7%	4.0%
250	449	30	12.0%	6.7%
500	999	60	12.0%	6.0%
1'000	1'499	100	10.0%	6.7%
1'500	2'499	150	10.0%	6.0%
2'500		200	8.0%	

Quelle: BSIG Nr. 8/860.111/1.1; eigene Berechnungen.

2.3 Überblick über Organisation und Aufgaben der Sozialdienste

Der Status Quo entspricht der Vorschrift im Sozialhilfegesetz, dass jede Gemeinde entweder einen eigenen Sozialdienst führen oder zusammen mit anderen Gemeinden einen gemeinsamen Sozialdienst betreiben oder sich dem Sozialdienst einer anderen Gemeinde anschliessen hat (Art. 18, Abs. 1 SHG), wobei eine Mindestgrösse von mindestens 150 Fachpersonal-Stellenprozenten vorgeschrieben ist (Art 3, Abs. 1 SHV). Diese Regelung hat vielfach zu einer **Regionalisierung** der Sozialdienste geführt.

Die **Aufgaben** der Sozialdienste werden in Art. 19 SHG festgehalten: Die Sozialdienste vollziehen primär die Sozialhilfe im Einzelfall, die **individuelle Sozialhilfe**. Dazu gehören insbesondere präventive Beratung, die Abklärung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, die Festlegung und Vereinbarung von individuellen Zielen mit den Klientinnen und Klienten, deren Beratung und Betreuung, die Anordnung von Massnahmen sowie die Festsetzung und Gewährung von wirtschaftlichen Leistungen. Die Sozialdienste erfüllen weiter Aufgaben nach **besonderer Gesetzgebung**, diese betreffen namentlich die Bereiche Vormundschaft und Kinderschutz.⁴ Die Sozialdienste können überdies auf Grund eines Leistungsvertrages zwischen der Trägerschaft und der Gesundheits- und Fürsorgedirektion Aufgaben im Bereich der **institutionellen Sozialhilfe** übernehmen.

Einzelne grössere Städte und Gemeinden verfügen über eine arbeitsteilige Organisationsstruktur betreffend Sozialhilfe, Vormundschaft und Kinderschutz. Dies ist der Fall in der Stadt Bern (Sozialamt, Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz, Jugendamt), der Stadt Biel (Sozialdienst, Erwachsenen- und Jugendschutz) sowie in der Gemeinde Ostermundigen (Abteilung Soziales, Abteilung Vormundschaft mit Jugendamt).

Aktuell gibt es im Kanton Bern 67 Sozialdienste und 4 Vormundschafts- und/oder Jugendämter, welche die ihnen übertragenen Aufgaben im Bereich der individuellen Sozialhilfe und der besonderen Gesetzgebung wahrnehmen.⁵ Das Kantonale Reporting der Sozialdienste unterscheidet fünf **Kategorien** von Sozialdiensten, die wir auch in der vorliegenden Evaluation verwenden:

- Kategorie A «Städte» (Sozialdienste der Städte Bern, Biel, Burgdorf und Thun)
- Kategorie B «Grosse kommunale Sozialdienste» (über 300 Fachstellenprozente)
- Kategorie C «Grosse regionale Sozialdienste» (über 300 Fachstellenprozente)
- Kategorie D «Kleine kommunale Sozialdienste» (unter 300 Fachstellenprozente)
- Kategorie E «Kleine regionale Sozialdienste» (unter 300 Fachstellenprozente)

Wie in **Tabelle 3** ersichtlich, ist die grosse Mehrheit der Gemeinden inzwischen einem regionalen Sozialdienst angeschlossen. Insgesamt existieren im Kanton Bern 47 regionale Sozialdienste, davon 30 grosse und 17 kleine mit einem Bestand von weniger als drei Vollzeit-Fachpersonalstellen.

⁴ Die massgebenden rechtlichen Grundlagen hierbei sind: Vormundschaft und Kinderschutz: 307-312 ZGB; Pflegekinderwesen: Art 316 ZGB; Eidg. Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern PAVO (SR 211.222.338); Kantonale Pflegekinderverordnung PVO (BSG 213.223); Adoptionswesen: Art. 264 bis 269c ZGB; Alimentebevorschussung und Inkassohilfe: Art. 131/132 und 290/291/292/293 ZGB, Gesetz (GIB) und Verordnung (VIB) über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (BSG 213.22 bzw. 213.221).

⁵ Wenn wir in diesem Bericht von Sozialdiensten sprechen sind damit - wenn nicht anders erwähnt - auch die Vormundschafts- und/oder Jugendämter gemeint.

Tabelle 3: Zahl der Sozialdienste, Vormundschafts- und/oder Jugendämter
Anteil der Fälle am Total nach Sozialdienst-Kategorien, Jahr 2007

	Anzahl Sozialdienste	Anzahl Jugend-/ Vormundschaftsämter	Anteil der Fälle am Total
A: städtische Sozialdienste	4	3	38%
B: grosse kommunale Sozialdienste	9	1	11%
C: grosse regionale Sozialdienste	30	-	39%
D: kleine kommunale Sozialdienste	7	-	4%
E: kleine regionale Sozialdienste	17	-	8%
Total	67	4	100%

Quelle: GEF. Angaben zu Stellenplänen mit Bedarfsnachweis; eigene Berechnungen;
Bemerkung: Fälle ohne Orpund

Wie aus der Tabelle ebenfalls hervor geht, bearbeiten die grossen regionalen Sozialdienste knapp 40 Prozent der anrechenbaren Fälle. Fast ebenso viele Fälle kommen auf die städtischen Dienststellen, 11 Prozent auf die grossen kommunalen Sozialdienste bzw. Vormundschafts- und/oder Jugendämter.

3 Evaluationsmodell und methodisches Vorgehen

Im Folgenden gehen wir auf das untersuchungsleitende Wirkungsmodell des Sozialhilfegesetzes und auf die Schlüsselfragen ein (Kapitel 3.1) und stellen das konkrete methodische Vorgehen vor (Kapitel 3.2).

3.1 Evaluationsebenen, Wirkungsmodell und Schlüsselfragen

Wie bei Gesetzesevaluationen üblich, werden auch bei der Evaluation der Mindeststandards im Berner Sozialhilfegesetz (SHG) mehrere Ebenen berücksichtigt:

■ **Zielevaluation:** Die **Ziele** stellen die **notwendige Referenz** dar, an welcher die Wirkungen letztlich gemessen werden. Der Zweck des Berner SHG ist in Art. 1 relativ abstrakt umschrieben: «Die Sozialhilfe nach diesem Gesetz sichert die gemeinsame Wohlfahrt der Bevölkerung und ermöglicht jeder Person die Führung eines menschenwürdigen und eigenverantwortlichen Lebens». Entsprechend den Grundsätzen der wirkungsorientierten Gesetzgebung, definiert das SHG Wirkungsbereiche (Art. 2) und Wirkungsziele (Art. 3) des staatlichen Handelns.

Ausgerichtet auf die Fragestellung der vorliegenden Evaluation lässt sich daraus das in Tabelle 4 skizzierte **Wirkungsmodell des Sozialhilfegesetzes** ableiten.

Tabelle 4: Wirkungsmodell des Sozialhilfegesetzes für die Evaluation

Ziele	Instrumente des SHG
Zugang	Explizite Verankerung des Rechts auf Zugang zum Sozialdienst (Art. 23, Abs. 3 SHG) und des Rechts auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe (Art. 23, Abs. 1 SHG) bei Bedürftigkeit
Prävention	Explizite Verankerung des Wirkungsziels der Prävention (Art. 3 lit.a SHG) sowie der präventiven Beratung als Aufgabe der Sozialdienste (Art. 19 Abs. 2, lit.a); Anrechnung von Präventivfällen beim Bedarfsnachweis für den Stellenplan (Weisung an Gemeinden in BSIG Nr. 8/860.111/1.1 und 8/860.111/1.2).
Individualisierung der Hilfe	Verankerung des Individualisierungsgrundsatzes (Art. 25 SHG); Abschluss von individuellen Zielvereinbarungen mit den Klientinnen und Klienten für die Gewährung von persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe (Art. 27 Abs. 1 SHG).
Erreichen der Wirkungsziele	Festschreibung von Wirkungszielen der Massnahmen der Sozialhilfe (Art. 3 SHG); Steuerung des Kantons (Art. 6 SHG, Art. 12 SHG) und verbindliche Festlegung von sieben Kantonalen Wirkungszielen für die Überprüfung der Zielerreichung im Bereich der individuellen Sozialhilfe: Prävention, Existenzsicherung, Ressourcenaktivierung, Zielorientierte Entwicklung, Autonomie, Ablösung, Akzeptanz im Umfeld (BSIG 8/860.1/10.1).
Professionalität	Vorgabe einer Sozialdienstpflicht (Art. 18 Abs. 1 SHG) und einer Mindestgrösse von 150 Stellenprozenten für den Sozialdienst (Art. 18 Abs. 2 SHG, Art. 3 SHV); Steuerung durch den Kanton und Vollzug durch die Gemeinden (Art. 12 SHG, Art. 15 SHG); Controlling der Gemeinden in der individuellen Sozialhilfe und entsprechende Controlling-Vorgaben des Kantons (Art. 14 lit. h SHG, Art. 45 Abs. 2 SHG, BSIG 8/860.1/10.1); Zulassung der Besoldungs- und Weiterbildungskosten des Fachpersonals, der Besoldungskosten des zugeordneten Administrativpersonals und der Praktikanten/Praktikantinnen zum Lastenausgleich (Art. 80 Abs. 1 lit.b, c und d SHG); Vorgabe eines Mindestanteils für zugeordnetes Administrativpersonal pro Fachpersonalstelle (Art. 38 SHV Abs. 5); Verfügung von Besoldungskostenpauschalen (Art. 80 Abs. 3 SHG, Art. 34 ff. SHV, BSIG 8/860.111/1.1 und BSIG 8/860.111/1.2).
Kostenkontrolle	Festschreibung des lastenausgleichsberechtigten Aufwandes (Art. 80 Abs. 1 lit. a-d SHG, Abs. 2); Vorschriften über die Lastenausgleichsberechtigung des Aufwandes, namentlich die Besoldungsregeln (Art. 34 ff SHV, BSIG 8/860.111/1.1 und BSIG 8/860.111/1.2); Nach oben begrenzte Richtgrösse zur Anzahl Fälle pro Fachpersonalstelle (Art. 38 Abs. 4 SHV); Vorschriften zum Controlling (Art. 14 lit. h SHG, Art. 45 Abs. 2 SHG, BSIG 8/860.1/10.1).

Quelle: Ausschreibung der Evaluation

Ein Gesetz, also auch das SHG, lässt sich im Sinn der in der Evaluationsliteratur gebräuchlichen Begrifflichkeit als «Programm» interpretieren. Das Programm besitzt eine **Programmtheorie**. Dies sind Aussagen oder Hypothesen über die beabsichtigten Wirkungen, wie sie im Wirkungsmodell des Sozialhilfegesetzes formuliert sind. Die Evaluation setzt bei der Programmtheorie an. Ein Programm ist gleichzeitig charakteri-

3 Evaluationsmodell und methodisches Vorgehen

siert als **Kooperationssystem**, in dem eine ganze Reihe von Akteuren und Akteurinnen mit teils unterschiedlichen Vorstellungen, Absichten und Interessen mehr oder weniger zusammenarbeiten. Der Programmprozess lässt sich als **Strategie** beschreiben. Seine wichtigsten Bestandteile sind **Interventionen**, die bei einem bestimmten Personenkreis eine Veränderung bewirken sollen. Ob diese Wirkung eintritt, ist das Interventionsergebnis oder der **Outcome**. Davon ist der **Impact** im weiteren Sinn zu unterscheiden, der stärker auch unbeabsichtigte und indirekte Wirkungen aufnimmt.

Um die Interventionen zu fassen und die Wirkungen zu überprüfen, sind aus den Zielen mehr oder minder messbare **Indikatoren** abzuleiten. Wir haben das **Indikatorensystem** in der Form von Schlüsselfragen aufgebaut (vgl. **Tabelle 5**). Diese Schlüsselfragen werden im Teil III dieses Schlussberichts einzeln beantwortet.

Tabelle 5: Das Indikatorensystem im Überblick

1. ZUGANG ZUM SOZIALDIENST UND ZUR PERSÖNLICHEN UND WIRTSCHAFTLICHEN SOZIALHILFE			
Instrumente: Explizite Verankerung des Rechts auf Zugang (Art. 23, Abs. 3 SHG) und des Rechts auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe (Art. 23, Abs. 1 SHG)			
Beabsichtigte Wirkungen	Indikatoren	Untersucht in	
Jede Person findet den Zugang zum Sozialdienst	Bekanntheitsgrad/Information		
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sind die Antragstellenden über die Angebote informiert? ■ Hat sich der Informationsgrad durch das SHG verbessert? ■ Sind die Antragstellenden über die Anspruchsvoraussetzungen informiert? ■ Hat sich der Informationsgrad durch das SHG verbessert? 	<ul style="list-style-type: none"> BS 3, F 19 BS3, F 19 BS 3, F 19 BS 3, F 19 	
Jede bedürftige Person kann ihren Anspruch auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe geltend machen	Aufnahmeverfahren (Intake)		
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie ist das Aufnahmeverfahren des Sozialdienstes organisiert? ■ Auf welchem Weg können die hilfesuchenden Personen an den Sozialdienst gelangen? ■ Welche Voraussetzungen müssen für einen Termin für ein Aufnahmegespräch/Erstgespräch erfüllt sein? ■ Welche Voraussetzungen bestehen für die Auslösung einer Zahlung? ■ Welchen Zugang haben die bedürftigen Personen zu den Leistungen? Wie hat er sich entwickelt? ■ Bestehen Abwimmelungspraktiken? 	<ul style="list-style-type: none"> BS 3, F 12 BS 3, F13 BS 3, F 15 BS 3, F 14 Gruppengespräche BS 3, F 19 BS 3, F 29bS Gruppengespräche 	
	Wartefristen		
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Welche Fristen bzw. Wartezeiten bestehen im Aufnahmeverfahren? ■ Welche Fristen bzw. Wartezeiten gelten für die erste Auszahlung? 	<ul style="list-style-type: none"> BS 3, F 16 a-c BS 3, F 17a/b 	
	Anteil Unterstützte an den abgeklärten Fällen		
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie viele Fälle, für die ein Budget erstellt wird, sind nicht anspruchsberechtigt? Wie hat sich der Anteil entwickelt? ■ Wie viele Fälle, für die ein Fehlbetrag errechnet wird, werden nicht unterstützt? ■ Wie viele Fälle, für die kein Fehlbetrag errechnet wird, werden unterstützt? 	<ul style="list-style-type: none"> Teilevaluation SKOS-Richtlinien; BS 3, F20/a Teilevaluation SKOS-Richtlinien Teilevaluation SKOS-Richtlinien 	
	Mögliche nicht beabsichtigte Wirkungen		
	Allfällige Kostensteigerung durch bessere Zugänglichkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Führt die Ausgestaltung der Eintrittschwelle zu Mehrkosten? ■ Wie ist die Kostenentwicklung bei den Transferleistungen? 	<ul style="list-style-type: none"> (Teil-)Evaluation SKOS-Richtlinien Evaluation Kostenentwicklung

3 Evaluationsmodell und methodisches Vorgehen

2. PRÄVENTION

Instrumente: Explizite Verankerung des Wirkungsziels der Prävention (Art. 3 lit.a SHG) und der präventiven Beratung als Aufgabe der Sozialdienste (Art. 19 Abs. 2, lit.a); Anrechnung von Präventivfällen beim Bedarfsnachweis für den Stellenplan; Limitierung der anrechenbaren Fälle präventiver Beratung (Weisung an Gemeinden in BSIG Nr. 8/860.111/1.2 vom 4.7.2006).

Beabsichtigte Wirkungen	Indikatoren	Untersucht in
Die Sozialdienste führen präventive Beratungen durch.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie hat sich die Zahl der Präventivfälle und der Fälle wirtschaftlicher Hilfe entwickelt? Welcher Einfluss ist dabei der Begrenzung der anrechenbaren Präventivfälle zuzuschreiben? 	BS 2
Durch präventive Beratungen lassen sich Fälle in der wirtschaftlichen Sozialhilfe vermeiden.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Welche Dienstleistungen erbringen die Sozialdienste im Bereich der präventiven Beratung i.e.S. ? An welches Zielpublikum richten sie sich? ■ Wie beurteilen die Sozialdienste die Erreichung des Präventionsziels? 	BS 3, F 18 und 28f SD, F11b SB Kantonales Reporting
Mögliche nicht beabsichtigte Wirkungen		
Allfällige Beeinträchtigung der Zielerreichung durch Limitierung der Präventivfälle	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wird die Quote der anrechenbaren Präventivfälle ausgeschöpft? ■ Führt die Limitierung zu einer Beeinträchtigung der Zielerreichung? 	BS 2 Kantonales Reporting Gruppengespräche

3. INDIVIDUALISIERUNG DER HILFE

Instrumente: Individualisierungsgrundsatz (Art. 25 SHG), Abschluss von individuellen Zielvereinbarungen mit den Klientinnen und Klienten (Art. 27 Abs. 1 SHG)

Beabsichtigte Wirkungen	Indikatoren	Untersucht in
Die individuelle Situation der Klient/innen wird berücksichtigt.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Werden mit den KlientInnen individuelle Ziele festgelegt und vereinbart? 	Kantonales Reporting
Zielvereinbarungen sollen zur Vermeidung, Behebung oder Verminderung der Bedürftigkeit führen und das eigenverantwortliche Handeln fördern.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie beurteilen die Sozialdienste die Erreichung der individuell festgelegten und vereinbarten Ziele? ■ Häufigkeit der Fallbesprechungen und Dauer / Klient/in ■ Wie wird die individuelle Situation abgeklärt? Wie viel Zeit wird dafür pro Fall durchschnittlich eingesetzt? Ist die zur Verfügung stehende Zeit ausreichend? ■ Tragen die Zielvereinbarungen zur Kostenverminderung bei? 	Kantonales Reporting BS 3, F 16 BS 3, F 14, F15, F16 Kantonales Reporting; BS 3, F 28i, Gruppengespräche
Mögliche nicht beabsichtigte Wirkungen		
<i>Ex-ante nicht ersichtlich</i>		

4. ERREICHEN DER WIRKUNGSZIELE (1)

Instrument: Festschreibung von Wirkungszielen der Sozialhilfe (Art. 3 SHG); Steuerung des Kantons (Art. 6 SHG, Art. 12 SHG); Verbindliche Festlegung von sieben Kantonalen Wirkungszielen für die Überprüfung der Zielerreichung im Bereich der individuellen Sozialhilfe: Prävention, Existenzsicherung, Ressourcenaktivierung, Zielorientierte Entwicklung, Autonomie, Ablösung, Akzeptanz im Umfeld, Hauptzielsetzung ist die wirtschaftliche und soziale Integration (BSIG 8/860.1/10.1).

Beabsichtigte Wirkungen	Indikatoren	Untersucht in
Die definierten Wirkungsziele sollen erreicht werden.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Grad der Zielerreichung ■ Hat das SHG die Wirksamkeit der individuelle Sozialhilfe insgesamt verbessert? 	Kantonales Reporting BS 3 F28m SD, F11l SB, Gruppengespräche
Mögliche nicht beabsichtigte Wirkungen		
<i>Ex-ante nicht ersichtlich</i>		

(1) Die Erreichung der Kantonalen Wirkungsziele ist Gegenstand des Kantonalen Reportings der Sozialdienste. Sie wird durch die vorliegende Evaluation nicht bewertet.

3 Evaluationsmodell und methodisches Vorgehen

5. PROFESSIONALITÄT

Instrumente: Sozialdienstpflicht (Art. 18 Abs. 1 SHG); Mindestgrösse von 150 Stellenprozenten (Art. 18 Abs. 2 SHG, Art. 3 SHV); Vollzug durch die Gemeinde / Steuerung durch den Kanton (Art. 12 SHG, Art. 15 SHG); Controlling der Gemeinden in der individuellen Sozialhilfe und Controlling-Vorgaben des Kantons (Art. 14 lit. h SHG, Art. 45 Abs. 2 SHG, BSIG 8/860.1/10.1); Zulassung der Besoldungs- und Weiterbildungskosten des Fachpersonals, der Besoldungskosten des zugeordneten Administrativpersonals und der Praktikant/innen zum Lastenausgleich (Art. 80 Abs. 1 lit.b, c und d), Mindestanteil zugeordnetes Administrativpersonal pro Fachpersonalstelle (Art. 38 SHV Abs. 5); Verfügung von Besoldungskostenpauschalen (Art. 80 Abs. 3 SHG, Art. 34 ff. SHV, BSIG 8/860.111/1.1 und BSIG 8/860.111/1.2).

Beabsichtigte Wirkungen	Indikatoren	Untersucht in
Die Sozialdienste arbeiten professionell und effizient.	<p>Organisation</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Von wem werden welche Aufgaben hauptsächlich erledigt? ■ Gibt es eine Spezialisierung oder Aufgabenteilung bei der fallbezogenen Arbeit? ■ Wird im Sozialdienst eine Segmentierung der Klient/innen vorgenommen? Nach welchen Kriterien erfolgt sie? ■ Gibt es ein Instrument zum Ausgleich der Fallbelastung der einzelnen Sozialarbeitenden? Wie rasch können die Sozialdienste auf Belastungsschwankungen reagieren? Wird bei Fallrückgängen mit Personalabbau reagiert? ■ Könnte die Belastung durch organisatorische Massnahme reduziert werden? ■ Klappt die Nachbetreuung der Klient/innen? <p>Qualität</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Hat das SHG die Dienstleistungsqualität insgesamt verbessert? 	<p>BS 3, F 5, Gruppengespräche</p> <p>BS 3, F 3, F4</p> <p>BS 3, F 23</p> <p>BS 3, F 21, F 28q, Gruppengespräche</p> <p>BS 3, F 28g SD, F11f SB</p> <p>BS 3, F 28b</p>
Die Beratung und Unterstützung im Bereich der individuellen Sozialhilfe erfolgt durch Fachpersonal.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Erfolgt die Beratung und Unterstützung im Bereich der individuellen Sozialhilfe durch Fachpersonal? ■ Wie hoch ist der Anteil der effektiven Weiterbildungskosten (inkl. Supervision) an den Besoldungskosten des Fachpersonals der Sozialdienste? 	<p>BS 3, F 5</p> <p>BS 3, F 9</p>
Eine „Aufblähung der Leitung“ / die Schaffung von neuen Hierarchiestufen soll verhindert werden.	<p>Leitung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Wie hoch ist der Leitungsanteil gemessen am Fachpersonal? ■ Wurde der Leitungsanteil gemessen am Fachpersonal mit der Einführung des SHG erhöht? 	<p>BS 3, F 6 a/b</p> <p>BS 3, F 7</p>
Eine „Aufblähung der des Verwaltungsapparates“ soll verhindert werden.	<p>Administration</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Wie gross ist der Anteil zugeordnetes Administrativpersonal pro Fachpersonalstelle? ■ Ist administrative Fallführung ein Thema? ■ Kann der Sozialdienst auf rückwärtige Dienste zurückgreifen? ■ Reichen die vorgegebenen 30 Stellenprocente Administrativpersonal pro Fachpersonalstelle aus? ■ Wenn nein: Was wäre eine realistische Vorgabe? 	<p>BS 3, F 8a/b</p> <p>Gruppengespräche</p> <p>Gruppengespräche</p> <p>BS 3, F 28 SD, F 11 SB, Gruppengespräche</p> <p>Gruppengespräche</p>
Die Sozialbehörde nimmt ihre Aufsichts- und Controllingfunktion wahr und stellt so eine effiziente Betriebsführung und die Qualität der Leistungserbringung sicher.	<p>Aufsicht und Controlling</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Welche Instrumente zur Überprüfung der Fälle sind geplant und umgesetzt? ■ Wie wird die Wirksamkeit der Instrumente eingeschätzt? Kann damit Missbrauch verhindert werden? ■ Braucht es stärkere Vorgaben des Kantons? Wären Sozialhilfeinspektor/innen eine Option? ■ Wie ist das Controlling in den Bereichen 4 und 5 (Jahresziele, Zielerreichung) ausgestaltet? ■ Wie ist das Controlling im Bereich 7 (Dossierkontrolle) ausgestaltet? ■ Wie werden die Controllingvorgaben des Kantons durch die Sozialbehörden eingeschätzt? Wie wird die eigene Praxis beurteilt? ■ Wie beurteilen die Sozialdienste die Controllingtätigkeit der Sozialbehörden? 	<p>BS 3, F 24</p> <p>BS 3, F 25-26, 28c/l SD, F11g SB, Gruppen- gespräche</p> <p>Gruppengespräche</p> <p>BS 3, F 3-6 SB</p> <p>BS 3, F 7-10 SB, Gruppengespräche</p> <p>BS 3, F 11d/h/j/n SB, Gruppengespräche</p> <p>BS 3, F 28e/l/o, Gruppengespräche</p>

3 Evaluationsmodell und methodisches Vorgehen

	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie beurteilen die Sozialbehörden die vom Kanton zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen? Gäbe es Verbesserungspotenzial? 	Gruppengespräche
Mögliche nicht beabsichtigte Wirkungen		
Unterdotierungen im Leitungsbereich behindern professionelle und effiziente Arbeit der Sozialdienste.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Über wie viele Personal in leitenden Funktionen verfügen die Sozialdienste (Anzahl Stellen, Stellenprozente)? ■ Wurde Leitung auf Kosten der Fallbelastung der Sozialarbeitenden ausgebaut? ■ Reichen die Stellenprozente im Leitungsbereich aus, um die Effektivität und Effizienz der Dienstleistungen im Bereich der Sozialhilfe und der besonderen Gesetzgebung gewährleisten zu können? ■ Müssen die Leitungskosten in den Lastenausgleich aufgenommen werden? Wenn ja: Was wäre eine realistische Vorgabe? 	BS 3, F 6 a/b BS 3, F 29d, Gruppengespräche BS 3, F 29aSD, 11o SB, Gruppengespräche
Das Fachpersonal erledigt selber administrative Aufgaben, die an tiefer bezahltes Personal delegierbar wären.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Werden offensichtlich delegierbaren Aufgaben (z.B. Klientenbuchhaltung, Rückerstattungen) durch Fachpersonal übernommen? Aus welchem Grund? 	Gruppengespräche BS 3, F 5, 29f, Gruppengespräche

6. KOSTENKONTROLLE

Instrumente: Lastenausgleichsregeln (Art. 80 Abs. 1 lit. a-d SHG, Abs. 2); Besoldungsregeln (Art. 34 ff SHV, BSIG 8/860.111/1.1 und BSIG 8/860.111/1.2); Richtgrösse zur Anzahl Fälle pro Fachpersonalstelle (Art. 38 Abs. 4 SHV); Controllingvorschriften (Art. 14 lit. h SHG, Art. 45 Abs. 2 SHG, BSIG 8/860.1/10.1).

Beabsichtigte Wirkungen	Indikatoren	Untersucht in
Kostenneutralität in Bezug auf Transferleistungen. Sozialhilfe leistet effektive Armutsverhinderung mit optimaler Kosteneffizienz.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie haben sich die Kosten der Transferleistungen in Abhängigkeit des Umstellungszeitpunkts entwickelt? ■ Sind die Bestimmungen zur Finanzierung insgesamt sinnvoll? 	Evaluation Kostenentwicklung BS 3, 28d SD, F11e SB, Gruppengespräche
Mögliche nicht beabsichtigte Wirkungen		
Fehlanreiz zu Fallmaximierung („Horten“ & „Splitten“)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie hat sich die Zahl der Personen pro Dossier entwickelt? Wie ist dies vor dem Hintergrund der Fallstruktur zu beurteilen (Einpersonen-/Mehrpersonen-Haushalte)? ■ Wie hat sich die Zahl der Personen pro Dossier im Vergleich zu andern Kantonen entwickelt? ■ Wird für alle entsprechenden Fälle ein eigenes Budget erstellt (über 16jährige, Konkubinats)? Hat sich diesbezüglich die Praxis verändert? ■ Wie ist das Ablöseverfahren ("Outtake") organisiert und strukturiert? ■ Entwickeln Sozialarbeitende Strategien, die nicht im Sinne der Wirkungsziele sind, um Belastung zu senken? ■ Wurden Instrumente eingerichtet, die eine ausgeglichene Fallbelastung der SAR gewährleisten? 	Stellenplanstatistik, BS 2 Sozialhilfestatistik BS 3, F 28h Gruppengespräche
Zu knappe Personaldotierung verunmöglicht vertiefte Abklärung und wirksame Kontrolle und führt dadurch zu Mehrkosten.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie hat sich die Fallbelastung der Sozialdienste entwickelt? Ist sie angemessen? ■ Gibt es bei der Fallüberprüfung Pendenzen? In welchen Bereichen (Überprüfung Budget, Überprüfung Zielvereinbarung etc.)? Aus welchen Gründen? ■ Reichen Zeit und Personal für seriöse Überprüfung? ■ Werden die benötigten Stellen von den Gemeinden bewilligt? 	BS 2, BS 3, F 22, Gruppengespräche BS 3, F 24, Gruppengespräche BS 3, F 29e SD, F11k SB, Gruppengespräche BS 3, F 28k SD, F11i SB, Gruppengespräche
Kostensteigerungen im Bereich der nicht lastenausgleichsberechtigten Overheadkosten.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie haben sich die nicht lastenausgleichsberechtigten Overheadkosten entwickelt? ■ Welcher nicht lastenausgleichsberechtigte Personal- und Sachaufwand lässt sich 2005 dem Bereich Sozialhilfe und besondere Gesetzgebung vollumfänglich oder anteilmässig zuordnen? ■ In welcher Art und in welchem Ausmass hat die Umsetzung des Sozialhilfegesetzes nach Einschätzung der Vollzugsträger und Gemeinden die Entwicklung der nicht-lastenausgleichsberechtigten Kosten beeinflusst? 	BS 3, F 10, F29c SD, F11p SB BS 3, F 9a, Gruppengespräche BS 3, F 29c SD, F 11p SB, Gruppengespräche
Präventive Beratungen werden wegen zu hoher Fallbelastung unterlassen.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Besteht ein (statistischer) Zusammenhang zwischen dem Anteil der Präventivfälle und der Fallbelastung? 	BS 2, Gruppengespräche

3 Evaluationsmodell und methodisches Vorgehen

<p>Keine bedarfsgerechte, fachliche Beratung möglich aufgrund zu hoher Fallzahlen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Setzt die Begrenzung der anrechenbaren Präventivfälle Fehlanreize für die Sozialdienste? ■ Ermöglicht die aktuelle Fallbelastung des Sozialdienstes eine bedarfsgerechte fachliche Beratung der verschiedenen Zielgruppen? 	<p>Gruppengespräche BS 3, F 22, Gruppengespräche</p>
<p>Durch eine zu knappe Personaldotierung wird der für Weiterbildung/Supervision vorgesehene Pauschalanteil nicht zweckgebunden eingesetzt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wie wird der optimale Schlüssel "Fälle/SAR" durch die Sozialdienste eingeschätzt? Insgesamt sowie nach Aufgabenbereich der Sozialarbeitenden? ■ Ist die zu hohe Fallbelastung ein Grund für die Nichterreichung von Wirkungszielen? ■ Wie hoch ist der Anteil der Weiterbildungskosten (inkl. Supervision) an den Besoldungskosten des Fachpersonals der Sozialdienste? ■ Führt eine hohe Fallbelastung zur Vernachlässigung der internen und externen Weiterbildung? 	<p>BS 3, F 22, Gruppengespräche BS 3, F 22, Gruppengespräche Gruppengespräche, Kantonales Reporting BS 3, F 9 BS 3, F 29h</p>

7. WEITERENTWICKLUNG

<ul style="list-style-type: none"> ■ Sind die im SHG gesetzten Mindeststandards zur Finanzierung der Sozialdienste mit negativen und kontraproduktiven Wirkungen verbunden, welche korrigiert werden könnten? 	<p>BS 3, F 28-30 SD; F 11-12 SB, Gruppengespräche</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Sehen die Sozialdienste, Behörden, Gemeinden Änderungsbedarf? Verbesserungsvorschläge? 	<p>BS 3, F 30 SD, F12 SB, Gruppengespräche</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Welche alternativen Finanzierungs- und Steuerungsmodelle existieren? 	<p>Synthese</p>

BS = Baustein der Untersuchung, in dem die entsprechende Frage untersucht wird;
F = Frage aus dem schriftlichen Fragebogen, welche nach dem genannten Zusammenhang fragt.

Zur Zielevaluation gehört auch die **Konsistenzprüfung**: Das zu prüfende Gesetz ist dahingehend zu beurteilen, ob es die vorgegebenen Ziele überhaupt erreichen kann bzw., was vom Gesetz erwartet werden kann und wo sein Grenzen liegen. Diese Frage ist im abschliessenden Fazit aufzunehmen.

■ **Vollzugsevaluation**: In einem ersten Schritt geht es darum, das Instrument in seiner quantitativen Dimension (**Output**) sowie hinsichtlich der organisatorischen Abläufe darzustellen. In einem zweiten Schritt wird dann überprüft, ob die vollziehenden Stellen **effektiv** das tun, was das Gesetz vorgibt, und ob sie es **effizient** tun.

Die zu evaluierenden Bestimmungen des SHG werden nicht von einem zentralen Amt vollzogen, sondern dezentral von Sozialdiensten und Sozialbehörden auf Gemeindeebene umgesetzt. Das kantonale Sozialamt macht im Controllingkreislauf Rückmeldungen aufgrund der Controllingdaten (Kantonales Reporting, Sozialhilfestatistik) und steuert über die Festlegung der Zahl der lastenausgleichsberechtigten Pauschalen. Die **Effektivität** ist sinngemäss pro Akteurgruppe einzuschätzen. Die Beurteilung der **Effizienz** stützt sich auf summarische Aussagen der verschiedenen Beteiligten und Betroffenen im Rahmen der schriftlichen Erhebung und der vertiefenden Gespräche.

■ **Wirkungsanalyse**: Nun geht es darum, die beabsichtigten wie unbeabsichtigten Wirkungen konkret zu messen. Im vorliegenden Kontext interessiert insbesondere auch, ob die Steuerung über kantonale Mindeststandards mit Fehlanreizen verbunden ist. Die Annäherung an die sehr komplexen Wirkungszusammenhänge, wie sie für das SHG charakteristisch sind, erfordert die **Kombination verschiedener Untersuchungstechniken** (Triangulationsverfahren). In der Beurteilung der Wirkungen (und der Qualität der Interventionen) sind die Resultate aus verschiedenen Perspektiven zu betrachten: Aus der **Perspektive der wirtschaftlichen Verantwortlichkeit** (Mittel effizient einsetzen, Kosten-Nutzen-Bilanz), der **Per-**

spektive der Beteiligten (stakeholders) sowie der **Perspektive der Expert/innen** (Programmentwickelnde, Projektmanagement).

■ **Auswertung:** Abschliessend ist ein Fazit zu ziehen darüber, in welchem Ausmass die (beabsichtigten und unbeabsichtigten) Wirkungen eingetroffen sind (**Effektivität**) und wie sich Kosten und Nutzen der Massnahme verhalten (**Effizienz**). Es gilt, den Grad der Zielerreichung (**Wirksamkeit**) und den **Impact** (Auswirkungen im weiteren Sinn) einzuschätzen und die **Betroffenenfreundlichkeit** sowie die **Vollzugstauglichkeit** zusammenfassend zu betrachten. Aus diesen Analysen lässt sich der Handlungsbedarf ableiten, und aus diesem folgen Vorschläge für Massnahmen im Hinblick auf eine (noch) wirksamere Umsetzung des Sozialhilfegesetzes.

3.2 Methodisches Vorgehen

Als Grundlage für Beantwortung der Evaluationsfragen wurden verschiedene Methoden der Informationsgewinnung eingesetzt (Triangulationsverfahren). Zunächst wurden die Informationen zusammengetragen, die in bestehenden statistischen Daten bereits vorhanden sind (Abschnitt 3.2.1). Im Zentrum standen sodann eine schriftliche Befragung bei den Sozialdiensten und Sozialbehörden - beides Vollerhebungen (Abschnitt 3.2.2). Um die Resultate zu vertiefen, folgten anschliessend Gruppengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern ausgewählter Sozialdienste vor Ort (Abschnitt 3.2.3).

3.2.1 Auswertung bestehender statistischer Daten und Untersuchungen

Wie in Tabelle 5 ersichtlich, wurde auf bestehende statistische Daten und bereits vorliegende Auswertungen zurückgegriffen, um Struktur und Entwicklung der Sozialhilfefälle und Sozialhilfekosten aufzuarbeiten. Insbesondere interessierte auch der Anteil Präventivfälle an der gesamten Fallentwicklung sowie Strukturveränderungen innerhalb einzelner Fallkategorien, so etwa die Frage, ob sich aus sinkenden Personenzahlen pro Fall wirtschaftlicher Hilfe ein Hinweis auf vermehrtes Fallsplitting ablesen lässt.

Eigene Datenauswertungen wurden aufgrund von zwei Datenquellen durchgeführt:

- Sozialhilferechnung der Jahre 2004 und 2005 sowie
- von den zuständigen Behörden eingereichten Stellenpläne mit dem Bedarfsnachweis für 2004 bis 2007.

Der Ist-Zustand und die Entwicklungen wurden einerseits für den Gesamtkanton, andererseits für die fünf erwähnten Sozialdienst-Kategorien dargestellt. Die Resultate dieser Analysen sind in Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** ausgeführt.

3.2.2 Schriftliche Befragung der Sozialdienste und Sozialbehörden

Im März 2007 wurde bei den Sozialdiensten im Kanton Bern sowie bei den zuständigen Sozialbehörden eine schriftliche Befragung als Vollerhebung durchgeführt. Mehr als 90 Prozent der Sozialdienste und der zuständigen Sozialbehörden haben sich an der Erhebung beteiligt. Die wenigen Ausfälle führten zu keinerlei Verzerrungen. Die Befragung hatte das Ziel, die Erfahrungen, Einschätzungen und Anregungen der Sozialdienste und Sozialbehörden zu den aktuellen Bestimmungen im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste, deren Auswirkungen und zu den Stärken und Schwächen des heutigen Systems abzuholen (siehe auch die Fragebogen im Anhang, Kapitel 20). Für Sozialdienste und Sozialbehörden wurden zwei separate Fragebogen erarbeitet, wobei einzelne Fragen sowohl durch die Sozialdienste als auch die Sozialbehörden beantwortet wurden.

Die Erhebung bei den Sozialdiensten umfasst Fragen zu folgenden Bereichen:

3 Evaluationsmodell und methodisches Vorgehen

- Bekanntheit und Zugang zu Unterstützung
- Aufnahmeverfahren (inkl. mögliche Schwelleneffekte)
- Prävention
- Aufgaben und Organisation des Sozialdienstes (inkl. internes Controlling)
- Personal und Personalressourcen
- Fallbelastung und Fallmanagement
- Einschätzungen zum Sozialhilfegesetz (inkl. Anreizwirkungen)
- Anmerkungen und Anregungen für Verbesserungen

In der Erhebung bei den Sozialbehörden werden folgende Bereiche behandelt:

- Organisation der Sozialbehörde
- Zielvereinbarungen mit dem Sozialdienst und Ressourcenplanung
- Prüfung der Unterstützungsfälle und Controlling allgemein
- Einschätzungen zum Sozialhilfegesetz (inkl. Anreizwirkungen)
- Anmerkungen und Anregungen für Verbesserungen

Die Sicherung der Anonymität der Antwortenden gegenüber dem Kantonalen Sozialamt war gewährleistet. Das Kantonale Sozialamt hatte keinerlei Einblick in die Daten, sondern erhielt vom Büro BASS lediglich den vorliegende Schlussbericht.

Die Resultate der schriftlichen Befragung sind in den Kapiteln **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** bis **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** ausgeführt.

3.2.3 Vertiefende Gruppengespräche vor Ort

Im Juli und August 2007 wurden vertiefende Gruppengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern ausgewählter Sozialdienste durchgeführt. In den Gesprächen ging es darum, die Resultate der schriftlichen Befragung zu vertiefen und mit den Verantwortlichen vor Ort über deren konkreten Erfahrungen mit den Vorgaben des neuen Sozialhilfegesetzes zu diskutieren. Realisiert wurden Gruppengespräche mit 21 Vertreterinnen und Vertretern von 9 Sozialdiensten, je mindestens eines für jede Sozialdienst-Kategorie. An allen Gesprächen nahmen Vertreterinnen oder Vertreter von Sozialdienst-Leitungen teil, in den meisten Fällen auch Mitglieder der Sozialbehörde sowie Finanzverantwortliche aus den Gemeinden.

In den Gruppengespräche wurden folgende Aspekte abgedeckt (vgl. Gesprächsleitfaden im Anhang, Kapitel 20):

- Fallbelastung der Sozialdienste
- Überprüfung der Unterstützungsfälle
- Personalsituation (Administrativpersonal, Sozialdienstleitung)
- Finanzielle Belastung der Gemeinden
- Controlling auf Gemeindeebene und Sozialbehörde
- Generelle Beurteilung der Mindeststandards im Bereich der Finanzierung und Änderungsbedarf

Die Teilnehmenden hatten auch Gelegenheit, Anliegen zuhanden des kantonalen Sozialamtes zu deponieren. Die Anonymität der an den Gruppengesprächen gewahrt, was in allen Fällen eine sehr offene Diskussion ermöglichte.

Die Resultate der Gruppengespräche sind im Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** ausgeführt.

Teil III: Beantwortung der Fragestellungen

In den folgenden Kapiteln 9 bis 14 werden die Untersuchungsergebnisse auf die Themenbereiche und Fragestellungen fokussiert, die den Ausgangspunkt der Evaluation bilden. Dazu werden die Resultate aus den verschiedenen Erhebungen und Analysen themenorientiert zusammengezogen.

9 Zugang zum Sozialdienst, zu persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe

Das Berner Sozialhilfegesetz verankert explizit, dass alle Personen ein Recht auf Zugang zum Sozialdienst haben (Art. 23, Abs. 3 SHG) sowie einen Anspruch auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe im Falle ihrer Bedürftigkeit (Art. 23, Abs. 1 SHG). Finden alle Personen Zugang zum Sozialdienst? Können die bedürftigen Personen ihren Anspruch auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe geltend machen? Führt eine verbesserte Zugänglichkeit allenfalls zu steigenden Kosten? Diesen Fragen gehen wir im Folgenden nach.

Ob bedürftige Personen den Weg zum Sozialdienst finden und Leistungen der Sozialdienste in Anspruch nehmen oder nicht, hängt von verschiedenen sozialdienst-externen und sozialdienst-internen Faktoren ab. Im Bereich der **sozialdienst-externen Faktoren** spielen kundenbezogene Merkmale (bspw. Einstellungen gegenüber staatlicher Unterstützung, Sprachkenntnisse, Einbettung in ein soziales Netz), das gesellschaftliche Umfeld (Stigmatisierung des Sozialhilfebezugs etc.), das wirtschaftliche Umfeld (Arbeitsmarktsituation etc.) und das institutionelle Umfeld (Angebot zuweisender Stellen etc.) eine Rolle. Bei den **sozialdienst-internen Faktoren** beeinflussen betriebliche Faktoren (Organisation und Ausgestaltung des Aufnahmeverfahrens und des Beratungsprozesses, Öffnungszeiten, Personalressourcen etc.) und personalbezogene Faktoren (Einstellungen gegenüber bestimmten Klientinnen und Klienten, Arbeitsbelastung etc.) die Inanspruchnahme von persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe.

Bei den internen und externen Faktoren gibt es wiederum solche, die von den Sozialdiensten beeinflusst werden können und solche, die nicht beeinflusst werden können. Seitens der Sozialdienste **nicht beeinflussbar** ist bspw. die wirtschaftliche Lage. Mehr oder weniger **beeinflussbar** sind insbesondere die sozialdienst-internen Faktoren, aber auch sozialdienst-externe Faktoren. So können die Sozialdienste bspw. den Informationsstand bei den Adressatinnen und Adressaten oder dem institutionellen Umfeld verbessern. Im Hinblick auf die Beurteilung der Ziele, des Vollzugs und der Wirkungen des Sozialhilfegesetzes stehen in erster Linie die beeinflussbaren Faktoren im Zentrum.

9.1 Zugang zum Sozialdienst

Der Zugang zu den Sozialdiensten und zu deren Angeboten hängt u.a. davon ab, ob die Dienstleistungen und die Anspruchsvoraussetzungen überhaupt bekannt sind.

Sind die Antragstellenden über die Dienstleistungen informiert und hat sich der Informationsgrad verbessert?

Rund ein Drittel der Sozialdienste äussern in der schriftlichen Befragung die Ansicht, dass viele Personen mit Unterstützungsbedarf das Unterstützungsangebot des Sozialdienstes nur schlecht kennen. Mit andern Worten: Rund zwei Drittel beurteilen den Informationsgrad der Adressatinnen und Adressaten als gut. 87 Prozent sind der Meinung, dass sich die Bekanntheit in den letzten Jahren verbessert hat.

Sind die Antragstellenden über die Anspruchsvoraussetzungen informiert und hat sich der Informationsgrad verbessert?

Weit schlechter beurteilt wird in der schriftlichen Befragung der Kenntnisstand der Antragstellenden über die Anspruchsvoraussetzungen. Zwei Drittel der Sozialdienste stellen fest, dass viele Personen, die sich auf dem Sozialdienst melden, nur schlecht über die Anspruchsvoraussetzungen informiert sind. Auch hier ist aber ein grosser Teil (82 Prozent) der Meinung, dass sich der Informationsgrad in den letzten Jahren verbessert hat.

9.2 Zugang zu persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe

Die Inanspruchnahme von persönlicher und finanzieller Unterstützung wird u.a. durch das Aufnahmeverfahren in den Sozialdiensten beeinflusst (vgl. Nett, Ruder & Schatzmann 2005). Im Folgenden wird danach gefragt, wie das Aufnahmeverfahren in den Sozialdiensten ausgestaltet ist, welche Voraussetzungen und Fristen für den Leistungsbezug bestehen und wie sich die Anspruchsberechtigung gemessen an den Anträgen auf wirtschaftliche Hilfe entwickelt hat.

Auf welchem Weg können hilfeschende Personen an den Sozialdienst gelangen?

Nahezu alle Sozialdienste (97 Prozent) sind für hilfeschende Personen direkt zugänglich, d.h. diese können sich persönlich am Empfang melden. Personen, die persönliche oder wirtschaftliche Hilfe nachsuchen, können ausserdem telefonisch (94 Prozent) oder per Brief (89 Prozent) mit ihrem Anliegen an den Sozialdienst gelangen. Bei 79 Prozent der Sozialdienste besteht die Möglichkeit, den Sozialdienst via Mail zu kontaktieren, wie die schriftliche Befragung zeigt.

Der vom Gesetz geforderte **Zugang** zum Sozialdienst ist also grundsätzlich gegeben. Die Zugangswege sagen indes nicht direkt etwas aus über die **Zugänglichkeit** (Öffnungszeiten, telefonische Erreichbarkeit, Reaktionsdauer). Diesbezüglich lassen sich grosse Unterschiede zwischen den Sozialdiensten feststellen, welche im Rahmen der Untersuchung nicht systematisch betrachtet wurden. Aus kleineren Sozialdiensten wurde in den Gesprächen vor Ort berichtet, dass in der Administration zu wenig Kapazitäten zur Verfügung stünden, um die angestrebte telefonische Erreichbarkeit gewährleisten zu können.

Wie ist das Aufnahmeverfahren in den Sozialdiensten organisiert?

Bei einigen städtischen und regionalen Sozialdiensten bildet die Aufnahme, das «Intake», eine eigene Organisationseinheit. In den übrigen Sozialdiensten (rund 90 Prozent) erfolgt die Aufnahme über ein standardisiertes Aufnahmeverfahren innerhalb des für die Beratung und Betreuung zuständigen Teams.

In zwei Drittel der schriftlich befragten Sozialdienste erfolgen Aufnahme und anschliessende Beratung/Begleitung durch ein und dieselbe Person. In einem Drittel der Stellen wird das Dossier nach der Abklärung an eine andere Person übergeben.

Welche Voraussetzungen müssen für ein Abklärungsgespräch erfüllt sein? Welche Wartezeiten und Vorgaben dazu bestehen?

In den meisten Sozialdiensten müssen bestimmte **Voraussetzungen** zwingend erfüllt sein, damit mit den Antragstellenden ein Termin für ein Abklärungsgespräch vereinbart wird. Verlangt werden eine persönliche Vorsprache beim Sozialdienst (60 Prozent), vollständig vorliegende Dokumente für das Erstgespräch gemäss Checkliste (59 Prozent), ein vollständig ausgefülltes Anmeldeformular (39 Prozent) und/oder ein vollständig ausgefülltes Sozialhilfesuch (35 Prozent). 23 Prozent der Sozialdienste geben in der schriftlichen Befragung an, dass keine der genannten Voraussetzung *zwingend* erfüllt sein müssten.

Die durchschnittliche **Wartezeit** vom Zeitpunkt der Anmeldung bis zum Erstgespräch beträgt 6.2 Arbeitstage (auch Schätzungen). In kleinen regionalen Sozialdiensten können die Antragstellenden innerhalb von Wochenfrist zum Erstgespräch aufgeboten werden, in städtischen Sozialdiensten beträgt die Wartezeit rund zwei Arbeitswochen. In weniger als der Hälfte der Sozialdienste (45 Prozent), darunter vor allem in städtischen und grossen Sozialdiensten, gibt es **Vorgaben zur maximalen Wartezeit**. Diese bewegen sich zwischen 5 Arbeitstagen (kleine regionale Sozialdienste) und 8 Arbeitstagen (städtische Sozialdienste).

Welche Voraussetzungen bestehen für die Auslösung einer Zahlung? Welche Wartezeiten bestehen?

In praktisch allen Sozialdiensten wird wirtschaftliche Hilfe (einmalige Zahlung und reguläre Unterstützung, ohne Nothilfe) nur geleistet, wenn ein persönliches Abklärungsgespräch mit einer Sozialarbeiterin oder einem Sozialarbeiter stattgefunden hat. 2 der 62 schriftlich befragten Sozialdienste halten fest, dass es bestimmte Fälle geben kann, bei denen ein Gespräch nicht als zwingend vorausgesetzt wird. Wie die Sozialdienste in den Gesprächen berichten, wird die systematische **Kontrolle der Zahlungen** durch die elektronischen Fallführungssysteme stark erleichtert. Zahlungen werden bspw. automatisch blockiert, wenn die Zielvereinbarungen mit den Bezügerinnen und Bezüglern nicht innerhalb der vorgegebenen Zeit (maximal 12 Monate) überprüft werden und bei der vorgesetzten Stelle ein neuer Finanzplan beantragt wird. Die Verbreitung und die Parameter der automatisierten Fallkontrolle konnten in der Evaluation nicht flächendeckend untersucht werden.

Ab Feststellen der Anspruchsberechtigung beträgt die **Wartezeit** für eine Auszahlung bei einmaligen Zahlungen im Schnitt 4.5 Tage, bei regulärer Hilfe im Schnitt 6.3 Tage (auch Schätzungen). Längere Wartezeiten bestehen tendenziell in kleineren Sozialdiensten.

Wie hat sich der Zugang der bedürftigen Personen zu den Leistungen entwickelt? Gibt es Abwimmelungspraktiken?

Die verschiedenen Untersuchungen legen nahe, dass Bedürftige den im Sozialhilfegesetz verankerten Anspruch auf persönliche und wirtschaftliche Unterstützung besser durchsetzen können als früher. 77 Prozent der schriftlich befragten Sozialdienste teilen die Einschätzung, dass Personen mit Unterstützungsbedarf heute leichter **Zugang** zu *wirtschaftlicher Hilfe* finden, als noch vor einigen Jahren. Ein kleinerer Prozentsatz (69 Prozent) ist der Ansicht, dass sich gegenüber früher der Zugang zu *persönlicher Hilfe* verbessert hat. Dass die Sozialdienste betreffend den Zugang zu persönlicher Hilfe zurückhaltender sind, deckt sich mit der in der Befragung und in den Gesprächen zum Ausdruck gebrachten Einschätzung, dass präventive Beratung in den Sozialdiensten aufgrund der hohen Fallbelastung oft zu kurz komme.

Wenn die Fallbelastung der Sozialdienste und der Handlungsdruck hoch ist, besteht die Gefahr, dass in den Sozialdiensten «**Abwimmelungspraktiken**» etabliert werden, die den Zielen des Sozialhilfegesetzes widersprechen. 29 Prozent der Sozialdienste teilen in der schriftlichen Befragung die Einschätzung, dass es in einzelnen Sozialdiensten entsprechende Abwimmelungspraktiken gibt, eine Mehrheit von 63 Prozent teilt die Einschätzung nicht. Um welche Praktiken es sich bei den vermuteten Einzelfällen handelt, konnten die Untersuchungen nicht weiter klären. Unterschieden werden muss in diesem Zusammenhang grundsätzlich zwischen nicht rechtskonformen und nicht zielkonformen Praktiken. Es dürfte bei den Beteiligten umstritten sein, inwieweit es zielkonform ist, das Aufnahmeverfahren, als «Hürdenlauf» auszugestalten, wie in einem Gespräch angesprochen. Das man allenfalls tatsächlich dazu neige, präventive Fälle «abzuwimmeln», insbesondere wenn diese komplex und aufwändig seien, wurde von einzelnen Gesprächsteilnehmenden nicht ausgeschlossen.

Wie hoch ist der Anteil der anspruchsberechtigten an den abgeklärten Fällen?**Wie hat sich dieser Anteil entwickelt?**

Der Kanton Bern hat auf den 1. Januar 2006 die neuen Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) umgesetzt. Gesuche um wirtschaftliche Unterstützung müssen seit diesem Zeitpunkt nach den neuen Richtlinien (Art. 8-8f SHV, BStG Nr. 8/860.111/2.3) beurteilt werden.⁶ Ein Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe besteht grundsätzlich dann, wenn das nach den Richtlinien erstellte Budget ein Fehlbetrag ausweist.

Gemäss den Angaben der Sozialdienste in der schriftlichen Befragung lag bei rund 80 Prozent der Fälle, die im Jahr 2006 abgeklärt wurden, ein Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe vor (einmalige Zahlung oder reguläre Unterstützung). Ein etwas höherer Prozentsatz weist Teilevaluation der Umsetzung der SKOS-Richtlinien für die reguläre Unterstützung aus (vgl. Egger 2006). Bei dieser Untersuchung wurden im Frühjahr 2006 bei einer repräsentativen Stichprobe von 21 Sozialdiensten während einem Monat alle Neuanmeldungen mit Gesuch um reguläre Unterstützung nach den alten und den neuen Richtlinien berechnet. Bei rund 90 Prozent der Neuanmeldungen, die während dem Untersuchungszeitraum abgeklärt wurden, bestand ein Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe.⁷

Was die Entwicklung betrifft, lässt sich aus der schriftlichen Befragung der Schluss ziehen, dass der Anteil der anspruchsberechtigten an den abgeklärten Fällen in den letzten Jahren eher gestiegen ist.

Wie viele anspruchsberechtigte Personen werden nicht unterstützt? Wie viele nicht anspruchsberechtigte Personen werden unterstützt?

Bei der Gewährung von Unterstützungsleistungen verfügen die Sozialdienste über einen gewissen Ermessens- und Handlungsspielraum, der in Grenzfällen eher restriktiv oder eher liberal genutzt wird. Die Teilevaluation der Umsetzung der SKOS-Richtlinien (vgl. Egger 2006) hat ergeben, dass im Untersuchungszeitraum rund 1 Prozent der Neuanmeldungen, deren Budget ein Fehlbetrag auswies, in der Folge keine reguläre Unterstützung erhielten. Dies war zumeist dann der Fall, wenn nur ein geringer Fehlbetrag ausgewiesen wurde. In solchen Fällen, wurde aus Sozialdiensten berichtet, versuche man eine reguläre Unterstützung nach Möglichkeit zu vermeiden, in dem man Druck auf die Klientinnen und Klienten ausübe oder anstelle einer regulären Unterstützung eine einmalige Überbrückungshilfe leiste. Verbreitet ist auch die Praxis, bei geringen Fehlbeträgen eine Übernahme der Krankenkassenkosten zuzusprechen. Im Untersuchungszeitraum gab es umgekehrt keine Neuanmeldungen, bei denen ein Mehrbetrag ausgewiesen wurde, die aber trotzdem unterstützt wurden. Auch dies kommt aber im Einzelfall vor, wie berichtet wurde, wenn der Mehrbetrag gering ist und eine Unterstützung (in Form der Übernahme der Krankenkassenprämie) im Hinblick auf die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Integration der Person sinnvoll erscheint.

9.3 Kostenfolgen einer besseren Zugänglichkeit

Der vom neuen Sozialhilfegesetz angestrebte verbesserter Zugang zum Sozialdienst und zu persönlicher Beratung soll dazu beitragen, dass hilfeschuchende Personen möglichst frühzeitig an die geeigneten Stellen weitergeleitet oder beraten werden können. Dadurch sollen die finanzielle Unterstützung abgewendet

⁶ Für die Umstellung der laufenden Unterstützungsfälle wurde eine Übergangsfrist bis Ende Juni 2006 gewährt.

⁷ Mit dieser Zahl wird die Realität in der ausgewählten Stichprobe während dem Untersuchungszeitraum abgebildet. Da sich die Neuanmeldungen über das ganze Jahr betrachtet anders zusammensetzen können, kann ein Ganzjahreswert nach oben oder unten abweichen.

und Kosten gespart werden. Wenn hingegen unterstützungsbedürftige Personen ihren Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe besser durchsetzen können, kann dies eine Kostensteigerung nach sich ziehen.

Im folgenden geht es um die Frage, welches die finanziellen Auswirkungen der Regionalisierung der Sozialdienste und der Umsetzung der neuen SKOS-Richtlinien im Kanton Bern sind.

Wie haben sich die Kosten bei den Transferleistungen vor dem Hintergrund der Professionalisierung und Regionalisierung der Sozialdienste entwickelt?

Einzelnen Mindeststandards des neuen Sozialhilfegesetzes wurde unterstellt, dass sie zu einem Kostenschub bei der individuellen Sozialhilfe führen. Angesprochen wurden seitens der Gemeinden insbesondere die Vorgabe einer Sozialdienstpflicht und einer Mindestgrösse sowie die abschliessende Entscheidkompetenz der Sozialarbeitenden, die früher bei der Fürsorgekommission lag. Die im Auftrag der GEF durchgeführte Untersuchung zur Kostenentwicklung in der Sozialhilfe (vgl. Guggisberg & Stutz 2006) hat die Befürchtungen entkräften können und gezeigt, dass die Reorganisation der Sozialdienste nicht zu einer Erhöhung der Kosten in der individuellen Sozialhilfe geführt hat. Gegenläufige Entwicklungen in einzelnen Gemeinden konnten nicht ausgeschlossen werden, müssen aber als Einzelfälle gesehen werden.

Führt die Ausgestaltung der Eintrittsschwelle im Kanton Bern zu Mehrkosten?

Durch die neuen Unterstützungsrichtlinien soll die berufliche und soziale Integration über finanzielle Anreize stärker gefördert werden. Eingeführt wurden Einkommensfreibeträge für Working Poor und Integrationszulagen für Nichterwerbstätige, gleichzeitig wurde der Grundbedarf für den Lebensunterhalt gekürzt. Die Umstellung auf die neuen Unterstützungsrichtlinien sollen dabei kostenneutral erfolgen.

Die finanziellen Auswirkungen wurde aus unterschiedlichem Blickwinkel im Rahmen der Gesamtevaluati- on (vgl. Rehberg 2006) sowie der Teilevaluation (vgl. Egger 2006) der Umsetzung der SKOS-Richtlinien im Kanton Bern untersucht. Basierend auf der selben repräsentativen Stichprobe von Sozialdiensten wurden die Kostenfolgen anhand der Umstellung der laufenden Dossiers von den alten auf die neuen Grundlagen sowie anhand der Berechnung der Unterstützungsbudgets nach alten und nach neuen Richtlinien erhoben. Beide Untersuchungen haben ergeben, dass die Umstellung auf die neuen Unterstützungsrichtlinien über die Gesamtheit der Sozialdienste und Fälle kostenneutral erfolgt ist. Haushalte mit Erwerbstätigkeit (Working poor) werden durch die neuen Richtlinien finanziell etwas besser gestellt, Haushalte ohne Erwerbstätigkeit erhalten einen etwas geringeren Unterstützungsbetrag.

10 Prävention

Das Berner Sozialhilfegesetz räumt der Prävention einen hohen Stellenwert ein: Prävention wurde explizit als eines von sechs Wirkungszielen im Gesetz verankert (Art. 3 lit.a SHG) und präventive Beratung als Aufgabe der Sozialdienste festgelegt (Art. 19 Abs. 2, lit.a). Beim Bedarfsnachweis für den Stellenplan können die Gemeinden dementsprechend Fälle von präventiver Beratung geltend machen, wobei der Anteil der anrechenbaren Präventivfälle begrenzt ist (Weisung an Gemeinden in BSIG Nr. 8/860.111/1.1 und 8/860.111/1.2). Es stellt sich die Frage: Führen die Sozialdienste präventive Beratungen durch und lassen sich dadurch Fälle in der wirtschaftlichen Hilfe vermeiden? Führt die Limitierung der Präventivfälle allenfalls zu einer Beeinträchtigung der Erreichung des Wirkungsziels?

10.1 Präventive Beratung durch die Sozialdienste

Die Sozialdienste sollen präventive Beratungen durchführen. Mit diesen sollen sie dazu beitragen, Fälle in der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu vermeiden. Als präventive Fälle gelten beim Bedarfsnachweis für die Stellenbemessung die Beratung bzw. Betreuung zu mindestens einer Problemlage mit mindestens 3 Stunden Beratungsaufwand. Verlangt wird ebenfalls eine Zielvereinbarung. Der Anteil der anrechenbaren Präventivfälle wurde auf das Jahr 2005 hin auf 20 Prozent der Fälle *im Bereich Sozialhilfe* in urbanen Sozialdiensten und 33 Prozente in ländlichen Gebieten begrenzt.

Die Falldefinition der GEF wird von den Sozialdiensten unterschiedlich operationalisiert, wie die Gespräche vor Ort zeigen. So geht man etwa davon aus, dass 2 Gespräche 3 Stunden Beratungsaufwand entsprechen. Teils werden nur Fälle mit einer schriftlichen Zielvereinbarung angerechnet, andernorts geht man davon aus, dass jede Beratung per se zielgerichtet ist und die Ziele nicht zwingend schriftlich vorliegen müssen.

Es interessiert im Folgenden, in welchem Mass und in welcher Art die Sozialdienste präventive Beratung anbieten und wie sie die Erreichung des Wirkungsziels beurteilen.

Wie hat sich der Anteil der Präventivfälle entwickelt? Welcher Einfluss ist dabei der Begrenzung der anrechenbaren Präventivfälle zuzuschreiben?

Der Anteil der Präventivfälle am Gesamt aller beim Bedarfsnachweis anrechenbaren Fälle sank von 14.3 Prozent im Jahr 2004 auf 10.6 Prozent im Jahr 2007, also um 3.7 Prozentpunkte. Der grösste Teil des Rückgangs ist auf die Periode 2004/2005 zurückzuführen (- 2.7 Prozentpunkte), was u.a. mit der Limitierung der Präventivfälle zusammenhängen dürfte. Allerdings kann die rückläufige Bedeutung der präventiven Beratungen nicht allein mit deren Begrenzung erklärt werden: Auch nach Einführung der Begrenzung sank der Anteil weiter, wie die Analyse der GEF-Daten (Stellenpläne mit Bedarfsnachweis) zeigt. Ausserdem wurde, über die Gesamtheit aller Sozialdienste betrachtet, zu keiner Zeit der maximal anrechenbare Anteil ausgeschöpft. Es drängt sich folgende Interpretation auf: Die Einführung der Begrenzung hat offenbar bei den Sozialdiensten, auf welche die Massnahme zielte, die beabsichtigte Wirkung erzielt. Ansonsten begrenzt nicht die von der GEF gesetzte Limite die Sozialdienste im Angebot präventiver Massnahmen, sondern die hohe Arbeitsbelastung insgesamt. Dieser Befund wird gestützt durch die Resultate der schriftlichen Befragung und der Gespräche vor Ort.

Welche Dienstleistungen erbringen die Sozialdienste im Bereich der Prävention?

An erster Stelle der Dienstleistungen, welche die Sozialdienste nach eigenen Angaben im Sinne der Prävention erbringen, stehen Fondsgesuche (90 Prozent der Sozialdienste). Über 85 Prozent der Sozialdienste leisten Prävention oder Intervention im Rahmen der Abklärung von Sozialhilfe, vormundschaftlichen Massnahmen und/oder Kinderschutzmassnahmen, angeboten werden auch Lohn- und Einkommensverwaltungen. Etwas weniger verbreitet gezielte Beratungen im Rahmen der Ablösung und/oder einer Nachbetreuung, um einer erneuten Abhängigkeit entgegenzuwirken (76 Prozent). Kapp ein Drittel der Sozialdienste erbringt weitere Dienstleistungen, wie bspw. Beratung bei Trennungs- und Scheidungssituationen, Erziehungsberatung etc. In den Gesprächen vor Ort wurde bedauert, dass in gewissen Bereichen teilweise Leistungen abgebaut werden mussten, bspw. in der Einkommens- und Schuldenberatung. Zwar gibt es in diesem Bereich spezialisierte Beratungsstellen, diese seien aber, wie mehrfach beklagt wurde, häufig überlastet.

Lassen sich durch präventive Beratung Fälle in der wirtschaftlichen Sozialhilfe vermeiden? Wie beurteilen die Sozialdienste die Erreichung des Präventionsziels?

Das **Wirkungspotenzial** – zumindest bestimmter – präventiver Angebote wird von den Sozialdiensten nicht bezweifelt. Rund 7 von 10 Sozialdiensten teilen bspw. die Ansicht, dass viele Wiederanmeldungen verhindert werden könnten, wenn bei der Ablösung eine gezielte Beratung oder eine Nachbetreuung stattfinden würde. Entsprechende Beratungen werden denn auch angeboten.

Vieles verweist jedoch darauf, dass präventiven Beratungen in der Praxis eine zu geringer Bedeutung zukommt und dadurch die **Erreichung des Präventionsziels** beeinträchtigt wird. 56 Prozent der schriftlich befragten Sozialdienste stimmen der Aussage zu, dass präventive Angebote in ihrem eigenen Sozialdienst einen hohen Stellenwert haben, wogegen 42 Prozent dem nicht zustimmen können. Die vertiefenden Gespräche vor Ort legen nahe, dass sich diese im Schnitt eher zurückhaltende Einschätzung weniger auf das Wirkungspotenzial bezieht, sondern Ausdruck davon ist, dass präventive Beratung aufgrund der hohen Arbeitsbelastung zu kurz kommt. Dies ist kongruent mit den Befunden des Kantonalen Reportings, in dessen Erhebung 2006 als wichtigster Punkt zur Verbesserung der Wirksamkeit der Prävention von 58 Prozent der Sozialdienste genügend personelle Ressourcen genannt wurden (Kantonales Reporting, Erhebung 2006, 16f). Was den aktuellen Zielerreichungsgrad betrifft, konnten gemäss Einschätzung der Sozialdienste bei mehr als der Hälfte der beratenen Klientinnen und Klienten drohende oder zusätzliche Abhängigkeit und Bedürftigkeit erfolgreich abgewendet werden.

Wird die Quote der anrechenbaren Präventivfälle ausgeschöpft? Beeinträchtigt die Limitierung der Präventivfälle die Erreichung des Wirkungsziels?

Wie weiter oben erwähnt, wird seit der Einführung der Begrenzung der maximal anrechenbare Anteil der Präventivfälle über die Gesamtheit der Sozialdienste betrachtet nicht ausgeschöpft. 55 Prozent der urbanen Sozialdienste und 88 Prozent der ländlichen Sozialdienste liegen im Jahr 2007 unter der jeweiligen Limite. Aus den Resultaten der schriftlichen Befragung, der Gespräche vor Ort sowie dem Kantonale Reporting geht hervor, dass präventive Beratungen insbesondere aufgrund einer hohen Fallbelastung zurückgestellt werden und dadurch die Erreichung des Wirkungsziels beeinträchtigt wird.

11 Individualisierung der Hilfe

Die Mitarbeitenden der Sozialdienste werden durch das Sozialhilfegesetz verpflichtet, den Gegebenheiten des Einzelfalls angemessen Rechnung zu tragen (Art. 25 SHG). Die Gewährung von persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe hat zudem auf der Basis einer individuellen Zielvereinbarung mit den Klientinnen und Klienten zu erfolgen (Art. 27 Abs. 1 SHG). Wie wird die individuelle Situation abgeklärt? Werden mit den Klientinnen und Klienten Zielvereinbarungen getroffen und tragen diese dazu bei, Bedürftigkeit zu vermeiden, zu beheben oder zu verhindern? Dies die Fragen, um die es im Folgenden geht.

11.1 Abklärung der individuellen Situation

Der Abklärung der individuellen Situation kommt im Hinblick auf die weitere Unterstützung eine wichtige Bedeutung zu.

Wie wird die individuelle Situation abgeklärt? Wie viel Zeit wird dafür pro Fall durchschnittlich eingesetzt? Und ist die zur Verfügung stehende Zeit ausreichend?

Über alle Sozialdienste betrachtet werden im Rahmen der Abklärung der individuellen Situation im Schnitt 2.1 Gespräche mit den Klientinnen und Klienten geführt, die Abklärung erstreckt sich im Schnitt über 4.2

12 Erreichen der Wirkungsziele

Wochen. Ob die zur Verfügung stehende Zeit ausreichend ist, wurde in der schriftlichen Befragung nicht explizit erfragt. Aus den Gesprächen vor Ort wird deutlich, dass vor dem Hintergrund einer (zu) hohen Fallbelastung häufig Prioritäten bei der Häufigkeit der Gespräche mit den Klientinnen und Klienten gesetzt werden. Ob dies auch Gültigkeit für die Abklärungsgespräche hat, kann auf den zur Verfügung stehenden empirischen Grundlagen nicht beantwortet werden. Nicht ausgeschlossen werden kann aufgrund der Äusserungen in den Gesprächen, dass bei Vorliegen einer (zu) hohen Fallbelastung bestimmte Aspekte nicht mit der nötigen Tiefe abgeklärt werden können, namentlich im Bereich der Subsidiarität.

11.2 Zielvereinbarungen mit den Klientinnen und Klienten

Die Beratung und Betreuung der Klientinnen und Klienten soll zielorientiert erfolgen und damit den Wirkungsgrad der Sozialhilfe erhöhen.

Werden mit den Klientinnen und Klienten individuelle Ziele vereinbart? Wie wird die Zielerreichung eingeschätzt? Tragen die Zielvereinbarungen zur Kostenverminderung bei?

Aus den Gesprächen vor Ort ist zu schliessen, dass das Instrument der individuellen Zielvereinbarung in den Sozialdiensten gut etabliert ist. Inwieweit die vereinbarten Ziele der individuellen Situation Rechnung tragen, kann aufgrund der uns vorliegenden Grundlagen nicht beantwortet werden.

Nach Einschätzung der Sozialdienste im Kantonalen Reporting, Erhebung 2006 sind 75 Prozent der mit den Klientinnen vereinbarten Ziele erreicht worden. Daraus kann kein direkter Schluss gezogen werden, wie sich dies auf die Sozialhilfekosten auswirkt. Die Analyse dieser Frage würde eine Langzeitbeobachtung zweier Vergleichsgruppen mit und ohne Zielvereinbarung voraussetzen.

12 Erreichen der Wirkungsziele

Den Grundsätzen einer wirkungsorientierten Gesetzgebung folgend, definiert das Sozialhilfegesetz Wirkungsbereiche (Art. 2 SHG) und Wirkungsziele der Sozialhilfe insgesamt (Art. 3). Im Bereich der individuellen Sozialhilfe hat der Kanton in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden die «wirtschaftliche und soziale Integration» der Klientinnen und Klienten als Hauptzielsetzung definiert.⁸

In der vorliegenden Evaluation stellt sich die Frage, ob das neue Sozialhilfegesetz mit seinen Mindeststandards die Wirksamkeit der individuellen Sozialhilfe verbessert hat.

Hat das Sozialhilfegesetz die Wirksamkeit der individuellen Sozialhilfe insgesamt verbessert?

Die überwiegende Mehrheit der Sozialdienste und der Sozialbehörden (85 resp. 79 Prozent) ist der Meinung, dass sich durch das neue Sozialhilfegesetz die Wirksamkeit der individuellen Sozialhilfe insgesamt verbessert hat.

⁸ Für die Überprüfung der Zielerreichung wurden sieben Kantonale Wirkungsziele verbindlich festgelegt. Die Überprüfung der Kantonalen Wirkungsziele ist Gegenstand des Kantonalen Reportings und wird durch die vorliegende Evaluation nicht beurteilt.

13 Professionalität

Das neue Sozialhilfegesetz etabliert im Kanton Bern eine professionelle Sozialhilfe. Professionalität im Sinne eines sachgerechten, effizienten und effektiven Vollzugs der Sozialhilfe durch die Gemeinden kann dabei enger und weiter gefasst werden.

Professionalität im engeren Sinn wird durch die Verankerung einer Sozialdienstpflicht angestrebt (Art. 18 Abs. 1 SHG). Alle Gemeinden müssen einen Sozialdienst führen bzw. einem Sozialdienst angeschlossen sein, der mindestens zwei Fachpersonen mit insgesamt 150 Stellenprozenten beschäftigt (Art. 18 Abs. 2 SHG, Art. 3 SHV). Die Mindestanforderungen an die Qualifikation des Fachpersonals werden in Art. 36 SVH im Detail geregelt. Zur Entlastung des Fachpersonals von administrativen Arbeiten müssen die Sozialdienste über mindestens 30 Stellenprozente zugeordnetes Administrativpersonal pro Fachpersonalstelle verfügen (Art. 38 SHV Abs. 5). Zur Qualifikation und den Aufgaben des Administrativpersonals macht das Sozialhilfegesetz keine Vorgaben. Die Besoldungs- und Weiterbildungskosten des Fachpersonals der Sozialdienste, die Besoldungskosten des zugeordneten Administrativpersonals sowie der Praktikantinnen und Praktikanten sind zum Lastenausgleich zugelassen (Art. 80 Abs. 1 lit. b, c und d). Dies gilt nicht für die Besoldungs- und Weiterbildungskosten des leitenden Personals der Sozialdienste (Art. 37 Abs. 1 SHV). Obliegt die Leitung der Dienststelle dem Fachpersonal, wird vielmehr ein nach Grösse des Sozialdienstes abgestufter Leitungsabzug vorgenommen (Art. 37 Abs. 1 SHV, BSIG 8/860.111/1.1). Zur Stellenbemessung, zur Qualifikation und den Aufgaben des leitenden Personals macht das Sozialhilfegesetz keine expliziten Vorgaben.

Zu einer professionellen Sozialhilfe im weiteren Sinn kann man die wirkungsorientierte Steuerung der Leistungserbringung zählen und die Trennung der strategischen und operativen Ebene im Vollzug. Im Rahmen eines Controllingsystems sollen die erzielten Wirkungen regelmässig überprüft und die Leistungen verbessert werden. Der Kanton schreibt den Gemeinden die Einführung eines Controllingsystems auf Gemeindeebene vor und macht für dieses Controlling entsprechende Vorgaben (Art. 14 lit. h SHG, Art. 45 Abs. 2 SHG, BSIG 8/860.1/10.1). Dem Grundsatz der klaren Kompetenzteilung folgend, schreibt das Sozialhilfegesetz den Sozialbehörden eine strategische Rolle (Art. 17 SHG), den Sozialdiensten eine operative Rolle (Art. 19 SHG) zu.

Im Hinblick auf die vom Sozialhilfegesetz angestrebte Professionalität und Effizienz des Vollzugs stellen sich insbesondere folgende Fragen: Arbeiten die Sozialdienste professionell und effizient? Werden die Klientinnen und Klienten durch Fachpersonal beraten und begleitet? Wird die nicht erwünschte «Aufblähung» der Leitung verhindert? Besteht im Gegenteil eine Unterdotierung im Leitungsbereich, welche die professionelle und effiziente Arbeit der Sozialdienste behindern? Wird die nicht erwünschte «Aufblähung» des Verwaltungsapparates verhindert? Erledigt das Fachpersonal selber administrative Aufgaben, die an tiefer bezahltes Personal delegiert werden könnten? Nimmt die Sozialbehörde ihre Controllingfunktion wahr und stellt so eine effiziente Betriebsführung sicher?

13.1 Professionelle Organisation der Sozialdienste

Von den Sozialdiensten wird erwartet, dass sie professionell, effizient und effektiv arbeiten. Eine wichtige Grundlage hierfür bilden auf betrieblicher Ebene geeignete Organisationsstrukturen und Prozesse. Die Untersuchung fragt u.a. danach, ob geeignete Instrumente bestehen, die Fallbelastung der einzelnen Sozialarbeitenden zu regulieren und damit Überbelastungen vermieden werden können.

Von wem werden welche Aufgaben hauptsächlich erledigt?

Zur Hauptsache von **Sozialarbeitenden** erledigt, werden in der Mehrheit der Sozialdienste folgende Arbeiten (in absteigender Reihenfolge): Prüfen des Unterstützungsgesuchs, Abklären der sachlichen Zuständigkeit und Subsidiarität, Erstellen des Monatsbudgets, Abklären von Wohnkosten und Kostengutsprachen, Durchführen der Fondsgesuche, Verwalten des Monatsbudgets, Anmeldung und Gesuchstellung im Bereich Sozialversicherungen, Prüfen der Anmeldeunterlagen sowie freiwillige Einkommens- und Vermögensverwaltung.

Das **Administrativpersonal** übernimmt mehrheitlich das Erfassen der Klientendaten, den Verkehr mit Krankenkassen oder die Abklärungen von Gesundheitskosten, den Erstkontakt mit Klientinnen und Klienten sowie deren Information und Unterstützung bei der Anmeldung.

Bei den Zuschüssen nach Dekret und im Bereich des Steuerwesens gibt es eine gewisse Entlastung durch **Sozialdienst-externe Stellen**, wobei nur ein Teil der Sozialdienste davon profitieren kann und über alles betrachtet die Arbeitslast zur Hauptsache im Sozialdienst anfällt.

Gibt es eine Spezialisierung oder Aufgabenteilung des Fach- und des Administrativpersonals in der fallbezogenen Arbeit?

Je nach Grösse des Sozialdienstes kann eine Differenzierung und Spezialisierung der Organisation vorteilhaft sein und wird von der Arbeitsgruppe Organisationsentwicklung und Finanzen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) als erstrebenswert empfohlen (vgl. SKOS 2007, 3).

In den meisten der schriftlich befragten Sozialdienste besteht eine formell festgelegte (42 Prozent) oder informell praktizierte (31 Prozent) Spezialisierung oder Aufgabenteilung des **Fachpersonals**. An erster Stelle steht die Arbeitsteilung nach Aufgabenbereich (Sozialhilfe, Vormundschaft etc.). Maximal ein Drittel der arbeitsteilig organisierten Sozialdienste berichtet in der schriftlichen Befragung von einer klientenspezifischen Spezialisierung (bspw. Jugendliche, Personen mit Suchtproblemen, Klientensegmente) und/oder von einer funktionspezifischen Aufgabenteilung (bspw. Abklärung, Beratung).

Die Arbeit des **Administrativpersonals** der Sozialdienste ist weitestgehend aufgabenteilig organisiert (80 Prozent der Sozialdienste). Die zumeist formelle Aufgabenteilung richtet sich grösstenteils nach dem Inhalt der administrativen Tätigkeit (bspw. Aufnahme, Inkasso). Bei gegen der Hälfte der entsprechenden Sozialdienste ist das administrative Personal (auch) einem Aufgabenbereich (bspw. Sozialhilfe, Vormundschaft) zugeordnet.

Wird eine Typologisierung / Segmentierung der Klientinnen und Klienten vorgenommen? Falls ja, nach welchen Kriterien erfolgt sie?

Eine eigentliche Fallsteuerung gibt es in den wenigsten Sozialdiensten. In knapp einem Viertel der Sozialdienste werden die Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe nach formell festgelegten Kriterien einer Gruppe oder Kategorie zugeordnet. Knapp ein Fünftel der Dienste kennt im Alltag eine informelle Typisierung oder Gruppierung, rund 6 von 10 Sozialdienste geben in der schriftlichen Befragung zur Auskunft, dass die Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe bei Ihnen in keinerlei Weise gruppiert oder typologisiert werden.

Eine formelle oder informelle Typologisierung/Segmentierung orientiert sich mehrheitlich an den Ressourcen und Defiziten der Klientinnen und Klienten. In gegen der Hälfte der Stellen werden die Sozialhilfefälle aufgrund des Beratungsbedarfs bewertet, bei rund einem Viertel aufgrund der vermuteten Unterstützungsdauer. Bei gut einem Drittel der Dienste spielen weitere Kriterien eine Rolle, wie etwa das Alter der Klientinnen und Klienten.

Gibt es ein Instrument zum Ausgleich der Fallbelastung der Sozialarbeitenden? Wie rasch können die Sozialdienste auf Belastungsschwankungen reagieren?

Je höher die generelle Fallbelastung ist, um so dringender ist es erforderlich, dass die Sozialdienste über geeignete Instrumente verfügen, mit denen sie die Fallbelastung der einzelnen Mitarbeitenden steuern können. Mehr als zwei Drittel aller schriftlich befragten Sozialdienste verfügen in irgend einer Art und Weise über ein solches Instrument. Es kann sich dabei bspw. um Teamsitzungen handeln oder auch systematische Fallzuweisungen gestützt auf die Fallverwaltungssysteme.

Wiederum fast zwei Drittel der Sozialdienste, die ein solches Instrument kennen, können innerhalb von 1 bis 3 Monaten auf Belastungsschwankungen reagieren. Bei gut einem Viertel beträgt die Reaktionszeit 3 bis 6 Monate, bei einem Fünftel 6 bis 12 Monate.

Könnte die Arbeitsbelastung in den Sozialdiensten durch organisatorische Massnahmen reduziert werden?

47 Prozent der Sozialdienste stimmen der Einschätzung zu, dass die Belastung der Sozialarbeitenden in vielen Sozialdiensten durch organisatorische Massnahmen reduziert werden könnte. Gut ebenso viele, 50 Prozent, sind nicht der Ansicht, dass organisatorische Massnahmen Reduktion der Belastung beitragen könnten. Eine gewisse Polarisierung zeigt sich auch bei der Einschätzung durch die Sozialbehörden (40 Prozent Zustimmung, 56 Prozent Ablehnung). Das Resultat könnte dahingehend interpretiert werden, dass bei einem Teil der Sozialdienste die Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen von betrieblichen Massnahmen bereits ausgeschöpft wurden. In den Gesprächen vor Ort wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass in Folge der steigenden Fallzahlen die internen Abläufe überprüft und vereinfacht wurden.

Klappt die Nachbetreuung der Klientinnen und Klienten?

Bekannt ist aus der schriftlichen Befragung, dass drei Viertel der Sozialdienste an sich Beratungen im Rahmen der Ablösung und/oder eine Nachbetreuung anbieten und dass fast ebenso viele der Ansicht sind, dass eine gezielte Beratung oder Nachbetreuung viele Wiederanmeldungen verhindern könnte. Die in den Gesprächen vor Ort und im Kantonalen Reporting der Sozialdienste geäusserte Einschätzung, dass Prävention zu kurz komme und zu wenig Zeit dafür vorhanden sei, lassen jedoch vermuten, dass eine Nachbetreuung nur in wenigen Fällen stattfindet.

13.2 Einsatz von qualifiziertem Fachpersonal

Das Sozialhilfegesetz setzt voraus, dass die Klientinnen und Klienten von professionellem Fachkräften beraten und unterstützt werden. Professionalität erfordert vom Fachpersonal auch eine permanente Weiterbildung.

Erfolgt die Beratung und Unterstützung im Bereich der individuellen Sozialhilfe durch Fachpersonal?

Die Qualifikation des Fachpersonals gemäss Art. 36 SHV wird vom Kantonalen Sozialamt im Rahmen des Bewilligungsverfahrens für die Stellenpläne überprüft. Bei neu angemeldetem Fachpersonal müssen Diplome, bei Auszubildenden ein Nachweis der Schule eingereicht werden. Es gibt aus den Untersuchungen keine Hinweise, dass die vorgesehenen Aufgaben nicht durch Fachpersonal wahrgenommen würden.

Wie hoch ist der Anteil der effektiven Weiterbildungskosten an den Besoldungskosten des Fachpersonals der Sozialdienste?

In der Besoldungskostenpauschale (Stand 2005) von 140'000 Franken eingeschlossen sind 2'000 Franken für Weiterbildung. Dies entspricht einem Anteil von 1.8 Prozent an den Besoldungskosten des Fachpersonals (110'000 Franken). Basierend auf den Angaben zu den Personalkosten in der schriftlichen Befragung ergab sich für das Jahr 2005 ein effektiver Weiterbildungsanteil von 1.6 Prozent an den Besoldungskosten des gesamten Fachpersonals (Leitung, Sozialarbeitende, übriges Fachpersonal). Dieser Prozentsatz kann geringfügig gegen oben oder unten abweichen, da für die Auswertung nur Angaben aus zwei Dritteln der Sozialdienste verwendet werden konnten.

13.3 Leitungspersonal

Indem der Kanton die Personalkosten für das leitende Personal nicht zum Lastenausgleich zulässt und einen Leitungsabzug vornimmt, soll verhindert werden, dass es zu einer kostspieligen «Aufblähung» des Leitungsbereiches und zur Einführung von neuen Hierarchiestufen kommt. Im Hinblick auf diese Regelung interessiert insbesondere die Frage, über wie viel leitendes Personal die Sozialdienste konkret verfügen und ob die Regelung allenfalls zu einer Unterdotierung bei der Leitung führt, die negativen Folgen zeitigt.

Wie hoch ist der Leitungsanteil gemessen am Fachpersonal?

Auf 100 Stellenprozent für das Fachpersonal kommen im Jahr 2005 durchschnittlich 14 Stellenprozent für Leitungsfunktionen im Bereich individuelle Sozialhilfe / besondere Gesetzgebung. (Aufgrund der fehlenden Angaben von 40 Prozent der schriftlich befragten Stellen, sind die Zahlen mit der nötigen Zurückhaltung zu interpretieren.) Der effektive Leitungsanteil pro Vollzeit-Fachpersonalstelle (14 Prozent) ist damit höher als der Leitungsanteil pro Vollzeit-Fachpersonalstelle, wie er vom Kanton im Modell des abgestuften Leitungsabzuges vorgesehen ist; der Leitungsanteil pro Vollzeit-Fachpersonalstelle beträgt in diesem Modell durchschnittlich 8 Prozent.

Wurde der Leitungsanteil gemessen am Fachpersonal mit der Einführung des Sozialhilfegesetzes erhöht?

Aus der schriftlichen Befragung geht hervor, dass die Stellenprozent für leitenden Funktionen insgesamt bei der Umstellung auf das neue Sozialhilfegesetz zugenommen haben. Dies war nach eigenen Angaben bei 72 Prozent der Sozialdienste der Fall. Ob und wie sich damit der Leitungsanteil gemessen an den Fachpersonalstellen verändert hat, kann nicht bestimmt werden.

Über wie viele Personal in leitenden Funktionen verfügen die Sozialdienste?

Detaillierte Angaben zur Personalsituation im Leitungsbereich liegen lediglich für rund 60 Prozent der Sozialdienste vor, wodurch keine allgemeingültigen Angaben zu dieser Frage gemacht werden können. Die vorhandenen Daten illustrieren die Spannweite bei den Leitungsressourcen, die von 72 Stellenprozent auf 1.4 Beschäftigte (kleine regionale Sozialdienste) bis 610 Stellenprozent auf 8 Beschäftigte (städtische Sozialdienste) reicht. Über alle Sozialdienste gesehen entfallen 60 Prozent der Ressourcen auf Leitungsaufgaben im Bereich individuelle Sozialhilfe und besondere Gesetzgebung, 40 Prozent auf Aufgaben in den übrigen Bereichen.

Reichen die Stellenprozente im Leitungsbereich aus, um die Effektivität und Effizienz der Dienstleistungen im Bereich der Sozialhilfe und der besonderen Gesetzgebung gewährleisten zu können?

Eine deutliche Mehrheit der Sozialdienste (81 Prozent) ist der Auffassung, dass die Stellenprozente im eigenen Sozialdienst für eine effiziente und wirksame Führung im Bereich Sozialhilfe *nicht* ausreichen. Dies schätzen auch die Sozialbehörden so ein, wenn auch weniger ausgeprägt (67 Prozent).

Der Leitungsabzug scheint vielerorts – vor allem in nicht alt etablierten und kleineren Sozialdiensten – eins zu eins als Vorgabe für ein «angemessenes» Führungspensum zu dienen. Die Gemeinden sind offenbar äusserst zurückhaltend bei der Finanzierung grösserer Leitungspensen. Es ist durch die kantonalen Vorgaben also gelungen, Druck in Richtung Begrenzung von Führungspositionen aufzubauen. Allerdings stellt sich die Frage, ob dieser Druck sich nicht allenfalls kontraproduktiv auswirkt, weil mit den vorhandenen Pensen eine professionelle Führung nicht mehr möglich ist. Indizien dafür sind auch die in den Gesprächen vor Ort wiederholt angesprochenen Probleme, diese Positionen mit entsprechend qualifizierten Personen zu besetzen bzw. zu verhindern, dass diese nach relativ kurzer Zeit überlastungsbedingt wieder aussteigen. Nahezu alle Sozialdienstleitenden, die an den Gesprächen teilnahmen, leisten real mehr Führungsarbeit als ihnen aufgrund der Stellenpläne (Leitungsabzug) zugestanden wird, was insbesondere in kleineren Sozialdiensten den Arbeitsdruck bei den Sozialarbeitenden erhöht. Zu diskutieren wäre, ob sich nach hektischen Reformjahren mit gleichzeitig stark steigenden Fallzahlen mittelfristig wieder ein Courant normal einstellen könnte, der die Lage entschärft. Eine seriöse Entscheidungsgrundlage für die Bemessung der erforderlichen Leitungspensen können allenfalls Arbeitsplatzbewertungen bringen, wie sie von der Berner Konferenz für Sozialhilfe (BKSV) in Zusammenarbeit mit dem Verband Bernischer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (BEGG) angeboten werden.

Wurde Leitung auf Kosten der Fallbelastung der Sozialarbeitenden ausgebaut?

Von Fachleuten wurde die Vermutung geäussert, dass in den meisten Sozialdiensten die Leitung auf Kosten der Fallbelastung der Sozialarbeitenden ausgebaut worden sei. 6 von 10 Sozialdienstleitungen verneinen dies, rund 4 von 10 stimmen der Vermutung indes zu. Dass ein solcher Effekt besteht, lässt sich auch aufgrund der Gespräche vor Ort nicht ausschliessen. Eine konkrete Ausdrucksform ist etwa, dass Sozialdienstleitende, die selbst noch in der Sozialarbeit tätig sind, komplexe Fälle systematisch ihren Mitarbeitenden übertragen, um sich selbst zu entlasten und damit die anstehenden Leitungsaufgaben wahrnehmen zu können.

13.4 Administratives Personal

Pro Fachpersonalstelle müssen die Sozialdienste über mindestens 30 Stellenprozente zugeordnetes Administrativpersonal verfügen. Dieser lastenausgleichsberechtigte Aufwand für das zugeordnete Administrativpersonal soll dabei auf ein Mass beschränkt sein, das kostengünstige und effiziente Strukturen ermöglicht, eine Aufblähung des Verwaltungsapparates verhindert und die Entlastung des Fachpersonals sicherstellt. Es stellt sich die Frage, ob die einzelnen Erwartungen erfüllt werden.

Wie gross ist der effektive Anteil des zugeordneten Administrativpersonals pro Fachpersonalstelle? Können die Sozialdienste auf rückwärtige Dienste zurückgreifen?

Basierend auf den Angaben der Sozialdienste in der schriftlichen Befragung und den vom Kanton verfügbaren Stellenplänen, wurde für das Jahr 2005 für das zugeordnete Administrativpersonal ein Anteil von durchschnittlich 54 Stellenprozenten auf eine 100-Prozent-Fachpersonalstelle ermittelt. Aus den Gesprä-

chen vor Ort gibt es indes Hinweise, dass dieser Anteil die reale Situation nicht zuverlässig widerspiegelt.⁹ Die Sozialdienste können auch in ganz unterschiedlichem Mass auf rückwärtige Dienste zurückgreifen. Ein repräsentatives Bild über die Situation in den Gemeinden lässt sich somit nicht zeichnen. Vertiefte Fallstudien vor Ort und die Auswertung bestehender Arbeitsplatzbewertungen könnten zur Klärung beitragen.

Erledigt das Fachpersonal administrative Aufgaben, die an tiefer bezahltes Personal delegierbar wären?

Die Resultate der schriftlichen Befragung zeigen, dass in vielen Sozialdiensten Aufgaben, die an sich an Administrativpersonal delegiert werden könnten, von Sozialarbeitenden ausgeführt werden. Dafür gibt es, wie die Gespräche vor Ort erhellt haben, unterschiedliche Gründe. Zum einem Teil hängt dies mit fehlenden Personalressourcen im Administrativbereich zusammen. Insbesondere im Sozialversicherungsbereich sind die Ansprüche und die Komplexität der Materie gestiegen und könnten die Sozialarbeitenden durch (qualifiziertes) administratives Personal besser entlastet werden. Man ist aber auch der Meinung, dass bspw. freiwillige Einkommens- und Vermögensverwaltung vermehrt von Personal mit kaufmännischem Hintergrund geleistet werden könnte. In vielen insbesondere kleineren Sozialdiensten müssten die Sozialarbeitenden indes von grundlegenden Administrativarbeiten (Telefondienst etc.) entlastet werden. Auf der anderen Seite sind auch sachliche Gründe oder Effizienzüberlegungen ausschlaggebend. In der Mehrheit der Sozialdienste wird bspw. das Monatsbudget von Sozialarbeitenden verwaltet. Die elektronischen Fallführungssysteme (KISS, KLIB etc.) bedeuten dabei eine wesentliche Erleichterung. Im konkreten Beispiel stellt die Budgetverwaltung durch die Sozialarbeitenden nach Auffassung der Sozialdienste eine zusätzlich Kontrolle dar.

Reichen die vorgegebenen 30 Stellenprozente Administrativpersonal pro Fachpersonalstelle aus? Was wäre eine realistische Vorgabe?

Insgesamt wird in den Gesprächen vor Ort festgestellt, dass die administrative Belastung in den Sozialdiensten überproportional zum Fallanstieg zugenommen hat. Es sind mehr administrative Aufgaben dazu gekommen und diese sind auch komplexer geworden, insbesondere im Sozialversicherungsbereich. 30 Stellenprozente zugeordnetes Administrativpersonal auf eine Fachpersonalstelle werden uneingeschränkt von allen Beteiligten als ungenügend bezeichnet, um die fallbezogenen Administrativarbeiten zu bewältigen und die Sozialarbeitenden wirksam zu entlasten.

Als realistische Vorgabe des Kantons werden in den Gesprächen Anteile von von 40 bis 50 Prozent Administrativpersonal pro Fachpersonalstelle genannt. Teilweise wird es als schwierig erachtet, eine konkrete Zahl zu nennen, da die Situation in den Gemeinden sehr unterschiedlich ist, insbesondere was den Bereich der Klientenbuchhaltung betrifft. Es wird daher wichtig erachtet, mehr Klarheit zu schaffen, welche Aufgabenbereiche grundsätzlich zur zugeordneten Administration gehören.

13.5 Aufsicht und Controlling auf Gemeindeebene

Das Berner Sozialhilfegesetz überträgt den Sozialbehörden explizit die Aufgabe, die Sozialdienste zu beaufsichtigen und zu unterstützen. Nicht im Gesetz als eigenständige Aufgabe beschrieben, aber aus den vorgegebenen Aufgaben ableitbar ist der Controllingauftrag der Sozialbehörden im Bereich der individuel-

⁹ In einem Fall wurden in der schriftlichen Befragung deutlich mehr Stellenprozente für das Administrativpersonal angegeben, als im Gespräch für das entsprechende Jahr bestätigt wurden. In einem anderen Fall werden administrative Aufgaben im Zusammenhang mit den Sozialhilfefällen durch die allgemeine Gemeindeverwaltung übernommen, die entsprechenden Kapazitäten dem Sozialdienst aber nicht konsequent zugewiesen.

len Sozialhilfe. Für dieses Controlling hat der Kanton strukturelle und inhaltliche Vorgaben gemacht.¹⁰ Bis spätestens Anfang 2005 mussten die Gemeinden ein entsprechendes Controllingssystem einrichten. Controlling ist dabei nicht zu verstehen als Kontrolle, sondern beinhaltet das Bereitstellen von Führungsinformation, das Auswerten dieser Information und das Ergreifen von Massnahmen, die sich aus den Ergebnissen aufdrängen. In dem sie ihre Controllingfunktion wahrnehmen, sollen die Sozialbehörden eine effiziente Betriebsführung der Sozialdienste sicherstellen und für die Qualität der Leistungserbringung Gewähr bieten.

Betreffend die Controllingvorgaben des Kantons interessiert, wie diese umgesetzt werden. Werden mit dem Sozialdienst Jahresziele vereinbart und diese überprüft? Wie und von wem werden die laufenden Sozialhilfedossiers kontrolliert? Wie werden die Controlling-Vorgaben des Kantons beurteilt? Wie die eigene Praxis?

Im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion müssen die Sozialbehörden ihr Augenmerk u.a. auf Überprüfung der Unterstützungsfälle durch die Sozialdienste bzw. die zuständigen Gemeindestellen richten. In diesem Zusammenhang geht die vorliegende Untersuchung der Frage nach, welche Kontrollinstrumente in den Sozialdiensten eingesetzt werden und wie deren Wirksamkeit eingeschätzt wird. Bräuchte es stärkere Vorgaben des Kantons in diesem Bereich? Wären Sozialhilfeinspektoren eine Option?

Wie werden die Controllingvorgaben des Kantons eingeschätzt?

In der schriftlichen Befragung äussert fast die Hälfte der Sozialbehörden die Ansicht, dass viele Sozialbehörden mit den Controllingvorgaben des Kantons überfordert sind, ebenso viele sind anderer Ansicht. Ähnlich zwiespältig beurteilt wird die Frage, ob die Vorgaben des Kantons zum Controlling auf Gemeindeebene zu kompliziert sind. Die eine Hälfte findet ja, die andere Hälfte denkt dies nicht.

Die Gespräche vor Ort verdeutlichen, dass die Rolle, welche der Kanton den Sozialbehörden zuschreibt von der Rolle abweicht, die sie in der Praxis ausfüllen. Die mit den Controllingvorgaben des Kantons verbundenen Erwartungen werden häufig als nicht realistisch erachtet. Dies vor dem Hintergrund, dass es sich bei den meisten Sozialbehörden um Milizbehörden handelt. Es wird festgestellt, dass diese vielfach zeitlich überlastet und inhaltlich überfordert sind. Die Organisation der Sozialbehörden spielt dabei eine gewisse Rolle. Der Kanton macht diesbezüglich keine Vorgaben, empfiehlt den Gemeinden aber im Sinne einer klaren Aufgabenteilung, für die Sozialhilfe und die Vormundschaft zwei separate Behörden zu bestimmen. In der Praxis zeigt sich, dass ein grosser Vorteil von gemischten Behörden gegenüber reinen Sozialbehörden darin liegt, dass es sich häufig um stabile Kommissionen handelt, denen hohe Fachkompetenz und grosses Fachwissen zugesprochen wird. Aus gemischten Behörden wird aber auch mehrfach angetönt, dass der Anteil der Behördenarbeit, der die Sozialhilfe betrifft, eher klein ist. Allerdings zeigt sich, dass auch reine Sozialbehörden sehr unterschiedlich aktiv sind.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Sozialbehörden in den meisten Fällen eher eine Kontrollfunktion als eine eigentliche Controllingfunktion wahrnehmen. Eine wichtige Funktion wird darin gesehen, dass sie als Verbindungsglied zwischen Gemeinderat und Sozialdienst wirken.

¹⁰ (1) Die Sozialbehörde (SB) ist für das Controlling auf Gemeindeebene zuständig und das Kontaktorgan zur GEF. (2) Verbindliche Regelung der Kompetenzen und Zusammenarbeit der Organe – Gemeinderat, Sozialbehörde, Sozialdienst etc. – auf Gemeindeebene. (3) Die SB erarbeitet und überprüft mit dem Sozialdienst das Leistungsangebot zuhanden des entscheidbefugten Gemeindeorgans. (4) Die SB erarbeitet und vereinbart mit dem Sozialdienst im Rahmen der Kantonalen Wirkungsziele Jahresziele und ermittelt den Ressourcenbedarf zuhanden des entscheidbefugten Gemeindeorgans. (5) Die SB überprüft jährlich die Zielerreichung und macht Massnahmenempfehlungen zuhanden des entscheidbefugten Gemeindeorgans. (6) Regelmässiger Austausch zwischen SB und Sozialdienst. (7) Die SB hat im Rahmen der Aufsichtsfunktion ein Akteneinsichtsrecht. Sie überprüft einzelne Dossiers, erstattet Bericht und stellt Anträge zuhanden des entscheidbefugten Gemeindeorgans (vgl. im Detail BStG Nr. 8/860.1/10.1).

Wie ist das Controlling im Bereich Zielvorgaben und Zielüberprüfung (Vorgaben 4 und 5) ausgestaltet und wie wird es umgesetzt?

Weniger als ein Fünftel der Sozialbehörden (10 von 63 Behörden) haben mit dem Sozialdienst bisher noch keine Jahresziele vereinbart. Dies ist vor allem bei kleinen kommunalen Sozialdiensten der Fall. Mit rund vier Fünftel aller Sozialdienste wurden Ziele vereinbart, mehrheitlich bereits für das Jahr 2006.

Die Zielvorgaben beziehen sich grösstenteils (\pm 75 Prozent) auf die Wirkungsbereiche Qualitätssicherung und Controlling, Aufbauorganisation und/oder Ablauforganisation. Rund die Hälfte der Zielvorgaben nehmen Bezug auf Angebot und Dienstleistungen, ebenso viele auf Personalfragen. Bei rund 30 Prozent sind die Kantonalen Wirkungsziele an sich (Prävention, Existenzsicherung, Ressourcenaktivierung etc.) Gegenstand der Vorgaben und/oder bestimmte Zielgruppen des Sozialdienstes.

Dort, wo für das Jahr 2006 Ziele vereinbart wurden, wurden diese auch überprüft. Lediglich in einem Fall wurden und werden sie nicht überprüft. Für die Überprüfung der Zielerreichung werden verschiedene Grundlagen herangezogen. Als wichtigste wurden in der schriftlichen Befragung genannt: Direkte Gespräche mit der Sozialdienstleitung (95 Prozent), Kantonales Reporting (73 Prozent), quantitative Wirkungsnachweis des Sozialdienstes (68 Prozent), qualitativer Wirkungsnachweis des Sozialdienstes (59 Prozent) und/oder ein Finanzreporting des Sozialdienstes (57 Prozent).

In der schriftlichen Befragung wurde u.a. die Wirksamkeit der Zielvorgaben beurteilt. Drei Viertel der Sozialbehörden sind der Meinung, dass die Zielvorgaben in ihrem Fall dazu beitragen, dass der Sozialdienst effizienter arbeitet; ein Befund der von knapp der Hälfte der betreffenden Sozialdienste geteilt wird. Die Sozialbehörden halten grossmehrheitlich fest (83 Prozent), dass ihre Zielvorgaben auf die Kantonalen Wirkungsziele ausgerichtet sind. Die Sozialdienste diesbezüglich etwas zurückhaltender (61 Prozent).

In einem Teil der Gemeinden werden die betreffenden zwei Vorgaben des Kantons als problematisch wahrgenommen. Zum einen können die Controlling-Vorgaben des Kantons mit den Controlling-Vorgaben der Gemeinden in Konflikt geraten, da die Sozialdienste auf Gemeindeebene mehr oder weniger in ein Controlling eingebunden sind. Zielvorgaben zu den Kantonalen Wirkungszielen und eine Wirkungsmessung durch die Sozialbehörden erscheinen überdies illusorisch. In den Gesprächen vor Ort wird auch eine gewisse Angst geäussert, dass seitens der Sozialbehörde Zielvorgaben gemacht werden, die letztlich nicht realisiert werden können. Hier wird die Wichtigkeit betont, dass den Sozialbehörden im Budgetprozess auch entsprechende Kompetenzen zukommen.

Wie ist das Controlling im Bereich Dossierkontrolle (Vorgabe 7) ausgestaltet und wie wird es umgesetzt?

Mit Ausnahme eines kleinen kommunalen Sozialdienstes haben die Sozialbehörden gemäss der schriftlichen Befragung in allen Sozialdiensten eine systematische Prüfung der Sozialhilfefälle in Form einer punktuellen oder einer periodischen Dossierkontrolle eingeführt.

Die Prüfung beinhaltet dabei sowohl eine finanztechnische Kontrolle (Unterstützungsbudget bzw. Sozialhilfekonto) als auch eine sachliche Kontrolle (vollständiges Dossier). Die **finanztechnische Kontrolle** wird von der Sozialbehörde oder eine Delegation der Sozialbehörde (77 Prozent), dem Sozialdienst oder einer Stelle im Sozialdienst (40 Prozent), dem Finanzinspektorat der Gemeinde (29 Prozent) und/oder einer externen Stelle (16 Prozent) ausgeführt. Die **sachliche Kontrolle** erfolgt durch die Sozialbehörde oder eine Delegation der Sozialbehörde (97 Prozent), den Sozialdienst oder eine Stelle im Sozialdienst (35 Prozent), eine externe Stelle (5 Prozent) oder das Finanzinspektorat der Gemeinde (3 Prozent). Als externe Stelle wird in der Regel die Treuhandgesellschaft des Schweizerischen Gemeindeverbandes (ROD) beauftragt. Die sachliche Kontrolle erstreckt sich fast in allen Fällen auf die Dossierbewirtschaftung und auf die Einhal-

tung der Anspruchsberechtigung. Eine grosse Mehrheit beurteilt ausserdem Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Unterstützung, etwa aufgrund der individuellen Zielvereinbarung.

Im Kontrollsystem der verschiedenen Gemeinden kommt den **Stichprobenkontrollen** von Dossiers unterschiedlich grosse Bedeutung zu. Die Stichprobenkontrollen finden teilweise jährlich, teilweise halbjährlich statt. Aus den Gesprächen vor Ort wird deutlich, dass bei den Stichprobenkontrollen nicht nur der Aspekt der Kontrolle eine Rolle spielt, sondern dass die Kontrolle von einzelnen Dossiers, wie sie der Kanton vorschreibt, auch ein Instrument sind, um die Sozialbehörden für die Belange der Sozialhilfe und des Sozialdienstes zu sensibilisieren und zu schulen. Teilweise fühlen sich die Behördemitglieder von der Akteneinsicht allerdings überfordert. Teilweise werden sie daher bei der Wahrnehmung der Aufgabe durch einen Fachausschuss unterstützt.

Wie werden die vom Kanton zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen beurteilt? Gäbe es Verbesserungspotenzial?

Die von der GEF zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen (Wegleitung für die Sozialbehörden, Handbuch zur Sozialhilfe im Kanton Bern) werden als nützlich erachtet und werden auch verwendet, wie in den Gesprächen vor Ort berichtet wird. Von verschiedenen Gesprächspartner/innen wird angeregt, dass seitens des Kantons eine regelmässige Schulung für Sozialbehördemitglieder angeboten werden sollte und die von der GEF in diese Richtung geplanten Aktivitäten werden begrüsst.

Welche Instrumente zur Überprüfung der laufenden Fälle werden eingesetzt?

Die Sozialdienste verfügen über verschiedene Instrumente zur Überprüfung der laufenden Fälle. Dazu gehören u.a. persönliche Gespräche mit den Klientinnen und Klientinnen. Im Schnitt wird verlangt, dass die Klientinnen und Klienten - Zahlungsfälle ausgeschlossen - mindestens alle zwei Monate zu einem Gespräch eingeladen werden (4.7 mal pro Jahr). Die Vorgaben der einzelnen Sozialdienste differieren dabei stark, wie die schriftliche Befragung zeigt. In den meisten der Dienste ist ein Gespräch mindestens alle zwei resp. alle sechs Monate vorgesehen.

Bei der Überprüfung des Unterstützungsbudgets gilt in den Sozialdiensten im Schnitt die Vorgabe einer vierteljährlichen Überprüfung (4.4 mal pro Jahr). Die meisten Sozialdienste richten sich nach dem Kanton, der eine halbjährliche Überprüfung verlangt.

Die Zielvereinbarungen mit den Klientinnen und Klientinnen sollen im Schnitt mindestens halbjährlich (2.1 mal pro Jahr) überprüft werden. Die meisten Sozialdienste richten sich nach der Empfehlung des Kantons (einmal pro Jahr), ein grosser Teil geht über diese Empfehlung hinaus und nimmt eine halbjährliche Überprüfung als Richtmass.

Gemäss den Angaben der zuständigen Sozialbehörden wurde in allen Sozialdiensten, mit Ausnahme eines kleinen kommunalen Dienstes, eine systematische Prüfung der Sozialhilfefälle in Form einer punktuellen oder einer periodischen Dossierkontrolle eingeführt.

Wie wird die Wirksamkeit der Instrumente zur Überprüfung der laufenden Fälle eingeschätzt? Kann damit Missbrauch verhindert werden?

Den im Sozialdienst eingesetzten Instrumenten zur Überprüfung der Unterstützungsfälle wird von einer überwiegenden Mehrheit (rund 90 Prozent) der Sozialdienste und der Sozialbehörden hohe Wirksamkeit attestiert. Daraus kann nicht direkt geschlossen werden, dass Missbrauch in jedem Fall verhindert werden kann, teilen doch gut 60 Prozent der Sozialdienste und Sozialbehörden in der schriftlichen Befragung die

Einschätzung, dass man über zuwenig Zeit und Personal verfügt, um alle Unterstützungsfälle seriös zu überprüfen.

Welche Instrumente zur Abklärung von Verdachtsfällen werden eingesetzt?

Wenn Zweifel an der Bedürftigkeit, der Arbeitsunfähigkeit oder der Mitwirkungsbereitschaft bestehen, werden in mehr als 90 Prozent der Sozialdienste zusätzliche Gespräche mit den Klientinnen und Klienten durchgeführt, ergänzende Unterlagen und Auskünfte, bspw. beim Arbeitgeber eingeholt und Personen zur Kontrolle einem Beschäftigungsprogramm zugewiesen. 37 Prozent der Sozialdienste veranlassen medizinische Zweitabklärungen betreffend die Arbeitsfähigkeit. Zwei Sozialdienste setzen nach Angabe in der schriftlichen Befragung eine/n interne/n resp. externe/n Sozialhilfeinspektor/in ein. In mindestens zwei weiteren Sozialdiensten sind entsprechende Pilotprojekte beschlossen. 29 Prozent der Sozialdienste verfügen neben den genannten über weitere Instrumente zur Abklärung von Verdachtsfällen.

Wie wird die Wirksamkeit der Instrumente zur Abklärung von Verdachtsfällen eingeschätzt? Kann damit Missbrauch verhindert werden?

Die dem Sozialdienst zur Verfügung stehenden Instrumente zur Abklärung der Verdachtsfälle werden von der grossen Mehrheit der Sozialdienste als wirksam erachtet. 13 Prozent beurteilen sie als sehr wirksam, 73 Prozent als eher wirksam. 15 Prozent bezeichnen die zur Verfügung stehenden Instrumente als ziemlich wirkungslos. Beeinträchtigt wird die Wirksamkeit u.a. dadurch, dass Instrumente, die sich als sehr effektiv erwiesen haben, nicht im erforderlichen Mass eingesetzt werden können. Die Gespräche vor Ort ergeben, dass vielfach zu wenig Testarbeitsplätze bzw. Plätze in Beschäftigungsprogrammen zur Verfügung stehen, um alle Fälle abzuklären, die man gerne abklären möchte.

Braucht es im Bereich der Fallüberprüfung stärkere Vorgaben des Kantons? Wären Sozialhilfeinspektoren/-inspektorinnen eine Option?

Die meisten der Vertreterinnen und Vertreter der Sozialdienste, Sozialbehörden und Gemeinden, die sich in den Gesprächen vor Ort geäussert haben, sind der Meinung, dass die heute vorgesehenen Instrumente und die Vorgaben des Kantons grundsätzlich ausreichend und geeignet sind, Missbrauch in der Sozialhilfe zu bekämpfen. Sie wenden sich nicht kategorisch gegen den Einsatz von Sozialhilfeinspektoren, zweifeln aber an der Notwendigkeit und Effektivität einer solchen Massnahme. Dies ist kongruent zu den Resultaten der schriftlichen Befragung, wonach drei Viertel der Sozialdienste und zwei Drittel der Sozialbehörden nicht der Ansicht sind, dass der Einsatz von Sozialhilfeinspektoren/-inspektorinnen Missbrauch in der Sozialhilfe wirksam verhindern könnte.

Ausreichende Ressourcen werden in den Gesprächen vor Ort als wichtigste Grundlage für eine wirksame Missbrauchskontrolle angesehen. Dies betrifft einerseits die für die Abklärung und Überprüfung der Fälle zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten und das Angebot an Testarbeitsplätzen und Plätzen in Beschäftigungsprogrammen andererseits.

Falls der Kanton aus politischen Gründen Sozialhilfeinspektoren in den Instrumentenkasten aufnehmen möchte, müsste dies im Sinne der Aufgabenteilung durch den Kanton finanziell mitgetragen werden. Für diesen Fall wird ebenfalls als sehr wichtig erachtet, dass fachlich fundierte und einheitliche Standards für den Einsatz von Sozialinspektoren in den Gemeinden definiert würden. In einer Gemeinde, in der bereits im Jahr 2006 ein entsprechendes Pilotprojekt beschlossen wurde, geht man davon aus, dass die Zahl von Missbrauchsfällen sehr gering ist und man erhofft sich vom Einsatz insbesondere eine präventive Wirkung.

13.6 Qualität der Sozialhilfe

Mit der Professionalisierung sollen die Qualität der Sozialhilfe (Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität) und damit deren Wirksamkeit verbessert werden. Mit Blick auf die Tätigkeit der Sozialdienste stellt sich dabei die Frage, ob sich durch das Sozialhilfegesetz die Qualität der Dienstleistungen verbessert hat.

Hat das Sozialhilfegesetz die Qualität der Dienstleistungen der Sozialdienste insgesamt verbessert?

Eine überwiegende Mehrheit der Sozialdienste und der Sozialbehörden (89 resp. 86 Prozent) teilen in der schriftlichen Befragung die Einschätzung, dass sich durch das neue Sozialhilfegesetz die Qualität der Dienstleistungen der Sozialdienste insgesamt verbessert hat. Auch in den Gesprächen vor Ort äussern sich alle Beteiligte überzeugt, dass die Mindeststandards zur Qualitätssicherung beitragen und die Professionalität der Sozialdienste garantieren.

14 Kostenkontrolle

Die Steuerung der individuellen Sozialhilfe stellt eine grosse Herausforderung dar, da sich ein grosser Teil der Kosten der individuellen Sozialhilfe einer Steuerung entziehen, namentlich die Leistungen der wirtschaftlichen Hilfe für bedürftige Personen. Die konjunkturelle Lage oder Veränderungen im vorgelagerten System der Sozialen Sicherung, welche die Zahl der Sozialhilfebeziehenden massgebend bestimmen, entziehen sich dem Einfluss der GEF. Um so wichtiger ist es, gute Voraussetzungen für einen wirkungsorientierten und effizienten Vollzug der Sozialhilfe durch die Gemeinden zu gewährleisten. Mit verschiedenen Regelungen strebt das Sozialhilfegesetz eine wirksame Kostenkontrolle im Vollzug an. Die lastenausgleichsberechtigten Aufwendungen werden in Art. 80 Abs. 1 lit. a-d SHG, Abs. 2 festgeschrieben und es werden detaillierte Vorschriften über die Lastenausgleichsberechtigung des Aufwandes gemacht, namentlich betreffend die Besoldungskosten (Art. 34 ff SHV, BSIG 8/860.111/1.1 und BSIG 8/860.111/1.2). In Art. 38 Abs. 4 SHV werden 80 bis 100 Fälle als angemessene Fallbelastung definiert. Stellenaufstockungen können erst bei einer Überschreitung dieser Fallbelastung beantragt werden. Zudem soll mit der Übertragung einer Aufsichts- und Controllingfunktion an die Sozialbehörden (Art. 18 lit. b SHG, Art. 14 lit. h SHG, Art. 45 Abs. 2 SHG, BSIG 8/860.1/10.1) sichergestellt werden, dass die Sozialdienste effizient arbeiten und die gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Gewährung wirtschaftlicher Sozialhilfe einhalten.

Rund um die Regelungen zur Kostenkontrolle ergeben sich insbesondere folgende Evaluationsfragen: Leistet die Sozialhilfe eine effektive Armutsverhinderung mit optimaler Kosteneffizienz? Ist das Abgeltungsmodell mit Fehlanreizen («Horten & Splitten») verbunden? Welches sind die Folgen einer (zu) hohen Fallbelastung bezogen auf die Wirksamkeit und die Effizienz des Vollzugs? Sind die nicht-lastenausgleichsberechtigten Overheadkosten angestiegen?

14.1 Kostenneutralität bei den Transferleistungen und Wahrung der Kosteneffizienz

Von der flächendeckenden Einführung einer professionellen Sozialhilfe und von professionellen Sozialdiensten wurde erwartet, dass sie hinsichtlich der Leistungen der wirtschaftlichen Hilfe für die bedürftigen Personen (Transferleistungen) kostenneutral erfolgt. Es stellt sich die Frage, ob diese Erwartung erfüllt wurde. Die Mindeststandards im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste sollen weiter gewährleisten, dass die Sozialhilfe unter Wahrung einer optimalen Kosteneffizienz Armut wirksam verhindert. Hier interessiert die Frage, ob die Bestimmungen zur Finanzierung der Sozialdienste insgesamt sinnvoll sind.

Wie haben sich die Kosten der Transferleistungen in Abhängigkeit des Umstellungszeitpunkts entwickelt?

Die Frage wurde im Rahmen der Untersuchung «Kostenentwicklung in der Sozialhilfe und die Rolle des neuen Sozialhilfegesetzes» untersucht (Guggisberg & Stutz 2006). Die Auswertung der Daten der Sozialhilferechnungen der Gemeinden hat gezeigt, dass die Reorganisation der Sozialdienste nicht zu einer Erhöhung der Kosten in der individuellen Sozialhilfe geführt hat.

Sind die Bestimmungen zur Finanzierung der Sozialdienste im Kanton Bern insgesamt sinnvoll?

Rund zwei Drittel der Sozialdienste und 7 von 10 Sozialbehörden bezeichnen die heutigen Bestimmungen zur Finanzierung der Sozialdienste im Kanton Bern in der schriftlichen Befragung als insgesamt sinnvoll.

Dies schliesst nicht aus, dass einzelne Bestimmungen problematisch bzw. kontraproduktiv sind. Angesprochen werden in der schriftlichen Befragung und in den Gesprächen vor Ort in erster Linie die Vorgaben zur Finanzierung des zugeordneten Administrativpersonals und der Leitung der Sozialdienste.

Der Lastenausgleich als solches wird von den Beteiligten, die sich im Gespräch dazu äussern, einhellig als wichtige Errungenschaft angesehen. Eine Herauslösung der Sozialhilfe aus dem Lastenausgleich hätte gravierende Folgen für die Professionalität und Qualität der Sozialhilfe, insbesondere in konservativ ländlicheren Regionen.

14.2 Anreize zur Fallmaximierung

Gewisse Mindeststandards des Sozialhilfegesetzes werden verdächtigt, dass sie Fehlanreize setzen. Konkret wurde im Rahmen der Schlussevaluation der Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF) das Beispiel vorgebracht, dass das Sozialhilfegesetz eine bestimmte Anzahl Dossiers pro Fachpersonalstelle definiere und nun die entsprechenden Stellen bemüht seien, möglichst viele Dossiers zu generieren, indem Dossiers «gesplittet» würden (Ladner et al. 2005, 41). Als eine weitere mögliche Strategie zur Fallmaximierung kommt auch das «Horten» von Fällen in Frage. Im Folgenden interessiert die Frage, ob die Mindeststandards zu der unterstellten Fallmaximierung führen und ob es Mechanismen gibt, welche mögliche Fehlanreize unterbinden.

Wie hat sich die Zahl der Personen pro Dossier entwickelt? Wird für alle entsprechenden Fälle ein eigenes Dossier geführt? Hat sich die Praxis verändert?

Die Entwicklung der Zahl der unterstützten Personen pro Unterstützungseinheit/Dossier lässt sich basierend auf den vorhandenen Daten für die Periode 2004/2005 aufzeigen. Im einen Fall wird für den Kanton Bern ein leichter Anstieg der Personen pro Dossier um 1.2 Prozent von 1.69 auf 1.71 Personen dokumentiert (Sozialhilferechnung der Gemeinden), im anderen Fall ein leichter Rückgang um 2.3 Prozent von 1.78 auf 1.74 Personen ausgewiesen (Sozialhilfestatistik des BFS). Rückschlüsse auf ein «Splitting» von Unterstützungseinheiten lassen sich daraus nicht ziehen.¹¹

In der schriftlichen Befragung stimmen 63 Prozent der Sozialdienste der Feststellung zu, dass sie heute stärker darauf achten, für möglichst alle Fälle ein eigenes Dossier zu eröffnen. Dies muss nicht als «Optimierungsstrategie» im Zusammenhang mit der Besoldungskostenregelung interpretiert werden. Die grössere Sensibilität der Sozialdienste, in den vorgesehenen Fällen (Erwachsene, Konkubinatspaare etc.) kon-

¹¹ Die Zahl der Personen pro Dossier verändert sich in Abhängigkeit der Fallstruktur (Einpersonen-/Mehrpersonenhaushalte, Alleinerziehende etc.).

sequent ein eigenes Dossier zu führen, dürfte u.a. mit der Schulung und Information durch die GEF im Hinblick auf die Einführung des neuen Sozialhilfegesetzes auf Anfang Jahr 2002 resp. der neuen SKOS-Richtlinien auf Anfang Jahr 2006 zusammenhängen. Die Teilevaluation der Umsetzung der SKOS-Richtlinien (Egger 2006) hat dokumentiert, dass in einem Teil der Sozialdienste die Praxis bei der Erstellung und Berechnung des Unterstützungsbudgets geändert wurde, in dem Sinne, dass bereits vorher geltenden Richtlinien nun konform umgesetzt wurden.

Wie ist das Ablöseverfahren in den Sozialdiensten organisiert und strukturiert?

Hinweise dazu, wie das Ablöseverfahren in den Sozialdiensten organisiert und strukturiert ist, gibt es aus den Gesprächen vor Ort. In mehreren Sozialdiensten wurden in den letzten Jahren klare Kriterien bzw. Termine zum Fallabschluss implementiert und deren Einhaltung automatisiert. Dadurch wird verhindert, dass Fälle «durchlaufen» und so die Fallstatistik zugunsten der Sozialdienste «optimiert» werden kann. Zur Wirksamkeit einer solchen Kontrolle kann die Evaluation aufgrund der fehlenden repräsentativen Angaben zum Verfahren bei der Ablösung nichts sagen.

Entwickeln die Sozialarbeitenden bei hoher Fallbelastung Strategien, die nicht im Sinne der Wirkungsziele sind? Gibt es in den Sozialdiensten Instrumente, die eine ausgeglichene Fallbelastung der Sozialarbeitenden gewährleisten?

47 Prozent der Sozialdienste teilen in der schriftlichen Befragung die Einschätzung, dass Sozialarbeitende Strategien entwickeln, um die eigene Belastung möglichst tief zu halten, die nicht im Sinne der Wirkungsziele sind. 53 Prozent sind nicht dieser Meinung. Aus den Gesprächen vor Ort gibt es mehrfach Hinweise darauf, dass weniger das «Horten» von (wenig aufwändigen) Fällen ein Problem darstellt, sondern eher das Bestreben, (aufwändige) komplexe Fälle nach Möglichkeit «abzuwimmeln».

Laut der schriftlichen Befragung verfügen mehr als zwei Drittel aller Sozialdienste - in irgend einer Art und Weise - über ein Instrument, mit dem ein Ausgleich der Fallbelastung der einzelnen Sozialarbeitenden angestrebt wird. Mehrheitlich kann man damit innerhalb von 1 bis 3 Monaten auf Belastungsschwankungen reagieren. Bei gut einem Viertel beträgt die Reaktionszeit 3 bis 6 Monate, bei einem Fünftel 6 bis 12 Monate.

14.3 Fallbelastung und Folgen einer (zu) hohen Belastung

Als angemessene Fallbelastung gelten nach Art. 38 Abs. 4 SHV 80 bis 100 Fälle pro Fachpersonalstelle. Ist die Belastung höher, kann das Kantonale Sozialamt auf Antrag der Gemeinden eine Aufstockung der lastenausgleichsberechtigten Fachpersonalstellen bewilligen. Die Frage stellt sich: Wie wird die aktuelle Fallbelastung von den Sozialdiensten beurteilt? Ist die Fallbelastung angemessen? Werden Stellenaufstockungen von den Gemeinden beantragt und bewilligt? Sparen die Gemeinden auf Kosten von Qualität und Effizienz indem sie Stellen nicht bewilligen? Verunmöglicht eine zu knappe Personaldotierung die wirksame Abklärung und Überprüfung der Fälle und führt dadurch zu Mehrkosten? Werden präventive Beratungen aufgrund einer zu hohen Fallbelastung unterlassen? Verunmöglicht eine zu hohe Fallbelastung eine bedarfsgerechte fachliche Beratung? Wird der für Weiterbildung und Supervision vorgesehene Pauschalanteil aufgrund zu knapper Personalressourcen nicht zweckgebunden eingesetzt?

Wie hat sich die Fallbelastung der Sozialdienste entwickelt? Ist sie angemessen?

Im Jahr 2007 liegt die durchschnittliche Fallbelastung über alle Sozialdienste gesehen bei 105 Fällen pro bewilligter Fachpersonalstelle. Die Fallbelastung ist im untersuchten Zeitraum, d.h. seit 2004 relativ stabil und schwankt zwischen 108 und 105 Fällen pro Fachpersonalstelle, liegt also über dem kantonalen

Richtwert von 80 bis 100 Fällen. Dies gilt für die grosse Mehrheit der Sozialdienste. Die Stellenplanauswertung der GEF für das Jahr 2007 weist für lediglich 11 Prozent der Sozialdienste eine Belastung von weniger als 100 Fällen auf eine Fachpersonalstelle aus. In 80 Prozent der Sozialdienste werden zwischen 100 und 114 Fälle pro Fachpersonalstelle bearbeitet, in 10 Prozent der Sozialdienste 115 Fälle und mehr. Der Anteil der Sozialdienste, die eine gemäss Sozialhilfeverordnung angemessene Fallzahlbelastung ausweisen, ist von 36 Prozent im Jahr 2004 auf 11 Prozent im Jahr 2007 gesunken.

In den Gesprächen vor Ort äussern sich die meisten Betroffenen spontan dahingehend, dass sie mit der aktuellen Fallbelastung leben können resp. dass diese handhabbar ist, auch wenn die Belastung an der oberen Grenze liegt. Eine Rolle könnte dabei spielen, dass bei den meisten Diensten die Fallzahlen derzeit eher rückläufig sind. Die Situation der aktuellen Fallzahlbelastung ist nicht unhaltbar, die Sozialdienste sehen sich aber unter der gegebenen hohen Belastung gezwungen, Abstriche zu machen, welche die Erreichung der Wirkungsziele gefährden können.

Werden die benötigten Stellen von den Gemeinden bewilligt?

Die Zahl der Trägerschaften der Sozialdienste, die aufgrund der Fallzahlbelastung berechtigt wären, beim Kanton eine massgebende **Stellenaufstockung des Fachpersonals** zu beantragen, dies aber nicht tun, hat den Angaben der GEF zufolge seit 2004 kontinuierlich zugenommen. Im Zeitraum von 2004 bis 2007 hat die Zahl der Fälle um 25 Prozent zugenommen, die Zahl der bewilligten Fachpersonalstellen (standardisiert auf Vollzeit) jedoch nur um 19.8 Prozent, wie eine weitere Auswertung der GEF-Daten zeigt.

Das bedeutet, dass die Gemeinden insgesamt zurückhaltend sind, die Personalressourcen beim Fachpersonal laufend der Entwicklung der Fallzahlbelastung anzupassen. Diese Zurückhaltung dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass die Entwicklung der Fallzahlbelastung der Entwicklung der Fallzahlen hinterherhinkt und in jüngerer Zeit aufgrund der konjunkturellen Entwicklung erwartet wurde, dass die Zahl der Fälle wirtschaftlicher Sozialhilfe sinken wird. In kleineren Sozialdiensten ist es jedoch auch aus Gründen der Personalkonstellation nicht immer einfach, Fachstellenprozente aufzustocken (Kann ein Teilzeitpensum ausgebaut werden? Kann mit der Aufstockung eine neue Stelle geschaffen werden?), wie aus den Gesprächen vor Ort hervorgeht. Besondere Bedingungen gelten auch in grösseren Gemeinden, in denen für den Sozialbereich ein Globalbudget besteht. Verschiebungen können in der Regel nur innerhalb des Personalaufwands erfolgen. Bei stabilem Budget bedeutet ein Personalausbau beim Sozialdienst zwingend Personalabbau in einem andern Bereich.

Nach den Gesprächen vor Ort trägt die Vorgabe einer Richtgrösse für die Fallbelastung eher dazu bei, dass Stellenaufstockungen beantragt werden bzw. auch durchgesetzt werden können. Die Mehrheit der Sozialdienste und Sozialbehörden äussern in der schriftlichen Befragung denn auch die Einschätzung, dass dem Sozialdienst die erforderlichen Stellen von der Gemeinde bzw. den Gemeinden in der Regel bewilligt werden (77 Prozent bzw. 81 Prozent). Bei rund einem Fünftel der Sozialdienste scheint es demnach Probleme zu geben. Stellenanpassungen beim Fachpersonal gehen zwingend mit einer Anpassung des Overheads im Personalbereich einher (Administrativpersonal und Leitung). Es kommt vor, dass bei einer Fallzunahme Stellenaufstockungen beim Fachpersonal nur so weit bewilligt werden, als damit kein Anstieg der nichtlastenausgleichsberechtigten Leitungskosten verbunden ist.

Ein Teil der Sozialdienste ist damit konfrontiert, dass die Gemeinden aufgrund der heutigen Regelung offenbar nicht bereit sind, die nötigen Ressourcen beim **Administrativpersonal** zu bewilligen. Es wird in den Gesprächen vor Ort vermutet, dass insbesondere die neuen regionalen Sozialdienste sich an der Minimalvorgabe des Kantons orientieren und diese zum Nennwert nehmen.

Auch betreffend die **Sozialdienstleitung** zeigt sich, dass der Leitungsabzug in einem Teil der Sozialdienste im Sinne eines Nennwertes für die Arbeit vor Ort interpretiert wird.

Wird bei Fallrückgängen mit Personalabbau reagiert?

Aufgrund der steigenden Fallzahlen der letzten Jahre, bestehen noch kaum Erfahrungen, wie die Gemeinden mit **rückläufigen Fallzahlen** umgehen. Vermutet wird in einem Gespräch, dass nicht unmittelbar aktiv Stellen abgebaut würden, aber der Personaletat bei Personalfluktuationen überprüft werden würde.

Gibt es bei der Fallüberprüfung Pendenzen? In welchen Bereichen? Reichen Zeit und Personal für eine seriöse Überprüfung der Unterstützungsfälle?

In vielen Sozialdiensten gab es laut der schriftlichen Befragung Ende 2006 Pendenzen bei der Überprüfung der Zielvereinbarungen mit den Klientinnen und Klienten (82 Prozent der Sozialdienste) sowie der Durchführung der persönlichen Gespräche (66 Prozent).¹² 39 Prozent der Dienste konnten bis Ende Jahr nicht alle Unterstützungsbudgets mit der vorgesehenen Häufigkeit überprüfen, in der Hälfte gab es weitere unerledigte Arbeiten (Aktenführung, Verwandtenunterstützungsabklärungen). Lediglich 4 der 62 Sozialdienste konnten sagen, dass es bei der Bearbeitung der laufenden Unterstützungsfälle keine unerledigten Aufgaben gab.

Aus den Gesprächen vor Ort geht hervor, dass die Pendenzen bei der Überprüfung der Zielvereinbarungen und bei der Durchführung von Klientengesprächen in erster Linie mit der Arbeitsbelastung zusammenhängen und nicht mit dem Umstand, dass man den Instrumenten wenig Bedeutung zumessen oder deren Wirksamkeit in Frage stellen würde.

Gut 60 Prozent der Sozialdienste und der Sozialbehörden stimmen in der schriftlichen Befragung der Aussage zu, dass sie zu wenig Zeit und Personal haben, um alle Unterstützungsfälle seriös zu überprüfen. Bei weniger als 40 Prozent der Sozialdienste trifft dies nach Bekunden der Befragten nicht zu.

Besteht ein Zusammenhang zwischen dem Anteil der Präventivfälle und der Fallbelastung? Setzt die Begrenzung der anrechenbaren Präventivfälle Fehlanreize für die Sozialdienste?

Ein statistischer Zusammenhang zwischen dem Anteil der Präventivfälle und der Fallbelastung lässt sich auf der Basis der für die Evaluation zur Verfügung stehenden Daten nicht herstellen. Qualitative Aussagen dazu liegen aus der schriftlichen Befragung, den Gesprächen vor Ort sowie dem Kantonalen Reporting vor. Sie unterstellen, dass präventive Beratung bei hoher Fallbelastung zurückgestellt wird.

Für die Annahme, dass die Begrenzung bei den Präventivfällen Fehlanreize setzt, besteht wenig empirische Evidenz. Wenn von einem Teil der Sozialdienste in den Gesprächen vor Ort festgehalten wird, dass man mehr Prävention anbieten sollte, so hat dies vielfach auch mit der Überlastung der einschlägigen Beratungsstellen zu tun.

Ermöglicht die aktuelle Fallbelastung des Sozialdienstes eine bedarfsgerechte fachliche Beratung der verschiedenen Zielgruppen?

Ausnahmslos stellen die Sozialdienste in den Gesprächen vor Ort fest, dass sie aufgrund der (zu) hohen Fallbelastung gezwungen sind, bei der Bearbeitung der Fälle Prioritäten zu setzen. Eine Priorisierung er-

¹² Mit Pendenzen sind Aufgaben gemeint, die bis Ende Jahr 2006 geplant waren, die aber bis zu diesem Zeitpunkt nicht erledigt werden konnten. In den Sozialdiensten bestehen unterschiedliche Vorgaben dazu, mit welcher Häufigkeit die einzelnen Aufgaben wahrzunehmen sind.

folgt in jedem Fall durch die fallführenden Sozialarbeitenden, teilweise ist sie institutionalisiert (Fallsegmentierung). In beiden Fällen hat sie Konsequenzen u.a. auf die Häufigkeit der Klientengespräche. Der Beratungsbedarf der verschiedenen Klientengruppen ist unterschiedlich. Bei einer hohen Fallbelastung besteht gewisser Druck, dass mehr Klientinnen und Klienten explizit oder implizit einer wenig betreuungsintensiven Gruppe zugewiesen werden. Dort wiederum bewegt man sich in einer «Grauzone», wie im Gespräch ausgedrückt wird. Es besteht die Gefahr, dass Entwicklungen verpasst werden, die sinnvoller- oder notwendigerweise eine Intervention erfordern würden.

Aus den Gesprächen zeichnet sich teilweise auch ab, bei welchen Zielgruppen explizit oder implizit Schwerpunkte gesetzt werden. Über diese Gruppen hinaus, insbesondere angesprochen sind Jugendliche und junge Erwachsene, gibt es weitere quantitativ relevante Gruppen mit hoher Problemlage, die aus Sicht der Sozialdienste nicht mit der erforderlichen Intensität begleitet werden können.

Ist die zu hohe Fallbelastung ein Grund für die Nichterreichung von Wirkungszielen?

Die Kantonalen Wirkungsziele sind Gegenstand des Kantonalen Reportings der Sozialdienste, das sich auch zu den Optimierungsmöglichkeiten der individuellen Sozialhilfe im Hinblick auf eine verbesserte Zielerreichung äussert. Seit dem Jahr 2003 und akzentuiert dem Jahr 2004 wird der Abbau der Fallbelastung bzw. die Aufstockung der personellen Ressourcen diesbezüglich als erste Priorität genannt. In der Erhebung 2006 wird bei vier von sieben Wirkungszielen die hohe Fallbelastung von den Sozialdiensten als Faktor genannt, welche die Zielerreichung beeinträchtigen (Akzeptanz im Umfeld, Prävention, Existenzsicherung, Zielorientierte Entwicklung).

Wie hoch ist der Anteil der Weiterbildungskosten (inkl. Supervision) an den Besoldungskosten des Fachpersonals der Sozialdienste? Führt eine hohe Fallbelastung zur Vernachlässigung der internen und externen Weiterbildung?

Eingedenk der statistischen Unschärfe lässt sich basierend auf den Angaben der schriftlichen Befragung für das Jahr 2005 kein Unterschied zwischen dem effektiven Weiterbildungsanteil und dem in der Pauschale vorgesehenen Weiterbildungsanteil feststellen.

Drei Viertel der Sozialdienste teilen in der schriftlichen Befragung die Einschätzung, dass interne und externe Weiterbildung bei hoher Fallbelastung vernachlässigt wird. Da es sich um eine relativ grobe Aussage handelt, können daraus keine konkreten Schlussfolgerungen für den bestehenden Handlungsbedarf gezogen werden.

Wie wird der optimale Schlüssel «Fälle pro Fachpersonalstelle» durch die Sozialdienste eingeschätzt? Insgesamt sowie aufgeschlüsselt nach Aufgabenbereich?

Die Beantwortung dieser Frage hat in den Sozialdiensten offenbar Probleme bereitet und die quantitativen Angaben konnten daher nicht ausgewertet werden. Festhalten lässt sich dazu, dass die Richtgrösse von 80 bis 100 Fällen pro Fachpersonalstelle in den Gesprächen vor Ort nicht in Frage gestellt wird.

14.4 Entwicklung der nicht lastenausgleichsberechtigten Kosten

Von Seiten einiger Gemeinden ist zu hören, dass die Mindeststandards im neuen Sozialhilfegesetz die nicht-lastenausgleichsberechtigten Kosten der Gemeinden in die Höhe getrieben hätten. In diesem Zusammenhang muss zunächst die Frage gestellt werden, welcher nicht-lastenausgleichsberechtigte Aufwand den Gemeinde aus dem Vollzug der individuellen Sozialhilfe und der besonderen Gesetzgebung

überhaupt entsteht. Anschliessend muss nach der Kostenentwicklung und dem Einfluss des Sozialhilfegesetzes auf diese Entwicklung gefragt werden.

Welcher nicht lastenausgleichsberechtigte Personal- und Sachaufwand lässt sich 2005 dem Bereich Sozialhilfe und besondere Gesetzgebung vollumfänglich oder anteilmässig zuordnen?

Die in den Gemeinden vorhandenen Daten vermögen die finanzielle Belastung der Gemeinden durch den Betrieb des Sozialdienstes nur annäherungsweise zu spiegeln, werden doch meist keine Vollkosten erfasst. Die regionalen Sozialdienste sind im Hinblick auf den Lastenausgleich für die Aufteilung der Kosten zwischen den Anschlussgemeinden eher zu einer detaillierten Aufschlüsselung gezwungen, wobei auch hier vielfach keine weitgehende Kostentransparenz besteht, wie die schriftliche Befragung und die Gespräche vor Ort zeigen.

Trotz dieser Ungenauigkeiten kann geschlossen werden, dass die nicht-lastenausgleichsberechtigten Personalkosten zwar den kleineren, aber keinen marginalen Teil der nicht-lastenausgleichsberechtigten Kosten ausmachen.

Wie haben sich die nicht lastenausgleichsberechtigten Overheadkosten entwickelt? In welcher Art und in welchem Ausmass hat die Umsetzung des Sozialhilfegesetzes die Entwicklung der nicht-lastenausgleichsberechtigten Kosten beeinflusst? Was sind kostentreibende Mechanismen?

Die Befürchtung, dass durch die Einführung des neuen Sozialhilfegesetzes die Kosten der Gemeinden für das Personal und den Betrieb des Sozialdienstes massiv gestiegen sind, wird von der Mehrheit der Sozialdienste und der Sozialbehörden nicht geteilt. Drei Viertel der Sozialdienste und rund 60 Prozent der Sozialbehörden sind nicht der Meinung, dass die Einführung des neuen Sozialhilfegesetzes in ihrem Fall einen markanten Anstieg der Personal- und Betriebskosten für die Gemeinde/n gebracht hat.

Dem Lastenausgleich werden in den Gesprächen vor Ort gewisse kostentreibende Effekte nicht abgesprochen. Dabei wird explizit Bezug genommen auf die Kosten der individuellen Sozialhilfe und Angebote der institutionellen Sozialhilfe. Durch die Mitfinanzierung des Kantons und anderer Gemeinden besteht weniger Druck, die Sozialhilfeausgaben stärker zu kontrollieren. Im Zusammenhang mit der Kostenkontrolle sprechen die Gemeinden auch fehlende Anreize auf der Einnahmenseite an.

Bezogen auf die Finanzierung der Sozialdienste wird festgestellt, dass bei einer Mitfinanzierung über den Lastenausgleich die nötigen Fachpersonalstellen eher bewilligt werden. In der Steuerung des Kantons über die Fallpauschale und die Begrenzung der Fallzahlen sieht man aber eine wirksame Kostenbremse gegen oben.

Teil IV: Schlussfolgerungen

Im Folgenden wird das Fazit aus den wichtigsten Ergebnissen der Evaluation gezogen (Kapitel 15). Aus diesem ist der Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Optimierung der Steuerung in der individuellen Sozialhilfe über Mindeststandards abzuleiten (Kapitel 16).

15 Fazit

Die gewählte Untersuchungsanlage der Evaluation war geeignet, die anfangs definierten Schlüsselfragen (vgl. Tabelle 5) umfassend zu beantworten.¹³ Die verschiedenen Erhebungen und Analysen erlauben es, denselben Sachverhalt aus unterschiedlichen Perspektiven abzubilden.

Es wird im Folgenden darum gehen, noch einmal den Bogen zum Eingangskapitel zu schlagen und für die einzelnen Schritte der Evaluation die Bilanz zu ziehen. Zunächst stellt sich die Frage, ob das Berner Sozialhilfegesetz die Ziele, die es deklariert, überhaupt erreichen kann (Konsistenzprüfung). Sodann geht es darum, für jeden Frageblock Vollzug und Wirkungen zusammenfassend in knapper Form zu beurteilen.

Konsistenzprüfung

Kann das Berner Sozialhilfegesetz die vorgegebenen Ziele im Bereich der individuellen Sozialhilfe überhaupt erreichen? Was kann vom Gesetz erwartet werden und wo liegen seine Grenzen? Die Evaluation hat gezeigt, dass das Sozialhilfegesetz mit seinen Mindeststandards im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste zur Qualitätssicherung beigetragen und die Professionalität der Sozialdienste verbessert hat. Es hat gleichzeitig nicht zu einer Erhöhung der wirtschaftlichen Sozialhilfetransfers geführt. Somit hat die Steuerung über Mindeststandards wichtige Ziele erreicht. Das Gesetz wird denn auch im Grundsatz von einer breiten Mehrheit der Sozialdienste und Sozialbehörden gutgeheissen.

Dennoch ist auch deutlich geworden, dass gewisse Probleme bestehen, die durch ein Nachjustieren der Anreizwirkungen angegangen werden sollten. Nicht alles, was Sozialhilfe nicht zu vollbringen vermag, liegt an der Konstruktion des Berner Sozialhilfegesetzes. Die Evaluation zeigt aber, dass die inputseitige Steuerung der Personalbestände samt der darin vorgesehenen Begrenzung des Administrativpersonals und der Leitung mit gewissen Fehlanreizen und kontraproduktiven Wirkungen verbunden ist. Eine Lösung kann darin bestehen, bei der Kostenkontrolle verstärkt auf die Ebene des Outputs und des Impacts zu fokussieren. Konkret würde dies bedeuten, Beschränkungen bei der Finanzierung des Personals abzubauen und im Gegenzug die Finanzierung stärker von den erbrachten Leistungen abhängig zu machen.

Im Folgenden werden die wichtigsten Resultate zu den einzelnen Themenfeldern nochmals kurz zusammengefasst.

Zugang zum Sozialdienst und zur wirtschaftlichen Sozialhilfe

Seit das neue Sozialhilfegesetz besteht, hat sich der Zugang zu den Sozialdiensten verbessert. In dieser Einschätzung besteht unter den Sozialdiensten und Sozialbehörden eine sehr grosse Übereinstimmung. Dieses Ziel des neuen Gesetzes ist also weitestgehend erreicht worden. Verbleibende Probleme bestehen im systemimmanenten Anreiz, sich bevorzugt mit den einfachsten Fällen zu beschäftigen und insbesondere in Überlastungssituationen komplexe Problemlagen und schwierige Klientinnen und Klienten möglichst

¹³ Einzig zur Kostenfrage fallen die Aussagen pauschaler aus als anfangs geplant.

abzuwehren, sowie im Zielkonflikt zwischen einfacher Zugänglichkeit und gründlicher Kontrolle, der sich insbesondere in den Aufnahmeverfahren abbildet.

Prävention

Im Lastenausgleich können im Sinne der Prävention auch Fälle abgerechnet werden, die eine intensive Beratung bedingen, aber keine weiteren Leistungen auslösen. Dies muss so sein, weil sonst der Anreiz bestehen würde, möglichst allen Leistungen zukommen zu lassen. Der Anteil Präventionsfälle ist auf 33 Prozent bzw. in städtisch geprägten Gebieten auf 20 Prozent begrenzt, was zu Diskussionen führte.

Die Evaluation zeigt, dass die Sozialdienste in Zeiten mit hoher Belastung die Priorität beim «Kerngeschäft» der wirtschaftlichen Sozialhilfe setzen und der Anteil Präventivberatungen zurückgeht. Dieser Anteil hat in den letzten Jahren in den meisten Sozialdiensten und auch insgesamt die gesetzte Limite nicht erreicht. Wichtiger als die Limite zu erhöhen erscheint, dass das System der vorgelagerten Beratungsstellen, an welche die Sozialdienste Hilfesuchende weiterweisen können, diese Nachfrage tatsächlich innerhalb nützlicher Frist absorbieren kann, was gemäss den Gruppengesprächen in den letzten Jahren längst nicht überall der Fall war.

Individualisierung der Hilfe

Die Vorschrift des Sozialhilfegesetzes, mit individuellen Zielvereinbarungen zu arbeiten, scheint grundsätzlich gut akzeptiert und verankert zu sein. Allerdings geben über 80 Prozent der Sozialdienste Pendenzen bei der Überprüfung der Zielerreichung an. Und es ist auch nicht bekannt, was für Ziele mit welchem Erfolg vereinbart werden. Das Potenzial des Instruments wird also derzeit (noch) nicht ausgeschöpft.

Erreichen der Wirkungsziele

Sozialdienste und Sozialbehörden schätzen im jährlichen Reporting zuhanden des Kantons ab, ob die Kantonalen Wirkungsziele erreicht werden und äussern sich dort überwiegend positiv. Die Wirkungsprüfung war kein Schwerpunkt der vorliegenden Evaluation, es ist aber deutlich geworden, dass mitunter Zielkonflikte bestehen zwischen den Vorgaben des Kantons und der Gemeinden, die bei der Steuerung mitbedacht werden müssten. Ein Beispiel dafür sind kommunale Personalstopps, die dazu führen, dass bei einem Personalausbau im Sozialdienst andernorts Stellen abgebaut werden müssten.

Professionalität

Die Absicht, über das Sozialhilfegesetz die Professionalität der Sozialdienste zu erhöhen, wurde weitgehend eingelöst. Dieser Prozess kann jedoch weitergetrieben werden, indem nun der Schwerpunkt weniger bei der Qualifikation der einzelnen Fachpersonen gesetzt wird als bei der weiteren Organisationsentwicklung, die insbesondere auch Leitung und Administration umfasst.

Kostenkontrolle

In diesem Bereich bestanden Kritikpunkte aus Evaluationen im Bereich der Gemeindereformen und des Finanz- und Lastenausgleichs. Dabei standen zwei Themen im Vordergrund: Erstens: Die Gemeinden haben wenig Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln, wenn sie die Kosten via Lastenausgleich auf andere abwälzen können. Und zweitens: Da der Personalbestand über die Fallzahlen gesteuert wird, besteht ein impliziter Anreiz zur Mengenausweitung.

Tatsächlich ergab die Evaluation, dass in den Gemeinden Gelder tendenziell leichter gesprochen werden, wenn über den Lastenausgleich abgerechnet werden kann. Allerdings ist dies ein Stück weit eine beabsichtigter Effekt: Es ist aus anderen Kantonen bekannt, dass ohne Lastenausgleich die Gemeinden in der

Regel nicht die Präventionsanstrengungen und die Qualität ihrer Sozialdienste verbessern, um im Sinne eines wirtschaftlichen Handelns Kosten zu sparen, sondern Bedürftige möglichst aus dem Gemeindegebiet abschieben (zum Beispiel, indem sie ihnen andernorts eine günstige Wohnung suchen). Gerade Sozialdienste und Sozialbehörden, die in ländlichen Gebieten tätig sind, betonen in den Gruppengesprächen denn auch, dass die Grundabsicherung in ihren Gemeinden ohne Lastenausgleich gefährdet wäre.

In den nächsten Kapiteln zum verbleibenden Handlungsbedarf ist deshalb pragmatisch darüber nachzudenken, wie die Anreizwirkungen in diesem Bereich verbessert werden könnten, ohne Erreichtes zu gefährden und das Kind mit dem Bad auszuschütten.

16 Handlungsbedarf

Die Resultate der Evaluation zeigen, dass die im Sozialhilfegesetz verankerte Steuerung über Mindeststandards von Sozialdiensten und Sozialbehörden in ihrer ganz grossen Mehrheit grundsätzlich als sinnvoll und gut erachtet wird und allgemein akzeptiert ist. Zugänglichkeit und Professionalität der Sozialdienste haben sich gemäss allgemeiner Einschätzung der Akteure in diesem Feld verbessert. Die Einbindung der Finanzierung der Sozialdienste in den Lastenausgleich wird als wichtiges Element im Gesamtsystem des Lastenausgleichs im Bereich der individuellen Sozialhilfe wahrgenommen, welches die Qualität und Professionalität der Sozialhilfe garantiert.

Im Sinne eines Nachjustierens des mit den Mindeststandards gesetzten Anreizsystems ist das Augenmerk im Folgenden jedoch auf jene Punkte zu legen, die als problematisch erscheinen und folglich optimierbar sind. In Form von Thesen werden diese nachfolgend diskutiert.

Zugang

1. Ist sonst genug Arbeit da, besteht eine Tendenz, komplexe Problemlagen abzuwehren und sich mit «schwierigen» Fällen weniger auseinander zu setzen.

Als Beispiele für komplexe Problemlagen werden wiederholt Fälle aus dem Bereich Vormundschaft und Gefährdungsmeldungen etc. genannt. Andere Beteiligte erwähnen, dass konfliktträchtige Fälle eher zurückgestellt werden, wenn sowieso Pendenzen bestehen. Der Grundanreiz ist im Zählsystem gesetzt: Zählt jeder Fall gleich, wird dadurch eine Präferenz für problemlose und wenig beratungsintensive Zahlfälle unterstützt.

2. Abwimmlungspraktiken werden verneint, aber die Aufnahmeverfahren werden teilweise bewusst mit Hürden verbunden.

Nur eine kleine Minderheit der Sozialdienste sagt, es gäbe Sozialdienste, die Leute abwimmeln. Andererseits betonen einzelne Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, man wolle es den Betroffenen im Aufnahmeverfahren bewusst nicht zu leicht machen, zu Sozialhilfegeldern zu kommen. Hier können sich die Zugänglichkeit der Sozialhilfe für alle und das Anliegen der Kontrolle der Sozialhilfeberechtigung in die Quere kommen, wobei Zweiteres in der politischen Diskussion derzeit stark gewichtet wird.

Prävention

3. Präventivberatungen werden als sehr wirksam bezeichnet, aber selten durchgeführt.

In den Kantonalen Reportings geben drei Viertel der Sozialdienste an, dass das Präventionsziel bei der Mehrheit der Klientinnen und Klienten erreicht werden konnte. In der hier durchgeführten schriftlichen Befragung sind rund 70 Prozent überzeugt, dass durch eine gezielte Beratung bei der Ablösung oder eine Nachbetreuung viele Wiederanmeldungen verhindert werden können. Gleichzeitig erklären aber mehr als 40 Prozent von Ihnen, Prävention habe bei ihnen keinen hohen Stellenwert. Geltend gemacht werden zeitliche Gründe. In Zeiten hoher Fallzahlen bei der wirtschaftlichen Hilfe hat Prävention zweite Priorität. Dies spiegelt sich auch beim Anteil der Präventivberatungen an allen Fällen: Ausser in 12 Prozent der ländlichen und 45 Prozent der in der Agglomeration angesiedelten Sozialdienste wird die bestehende Limite von 20 Prozent (Land) resp. 33 Prozent (Stadt und Agglomeration) nirgends ausgeschöpft.

Ob Gespräche, die als Präventivberatungen verbucht werden, in jedem Fall tatsächlich Präventivcharakter haben, ist nicht zu eruieren. Auch arbeitsintensivere Abklärungsfälle werden dort gebucht, wenn sich am Schluss herausstellt, dass keine Berechtigung für einen Leistungsbezug besteht. Allerdings ist es vom An-

reizsystem her richtig, dass nicht nur Fälle angerechnet werden können, bei denen am Schluss eine Auszahlung erfolgt.

Alles in allem erscheint die gegenwärtige Anrechnungsregelung mit Limite als ein gangbarer Weg.

4. Viele Beratungsstellen, an welche die Sozialdienste Leute weiterweisen sollten, sind so überlastet, dass sie ihre Rolle nicht innerhalb sinnvoller Zeit erfüllen können.

Die Sozialdienste sollen auch als Triagestellen funktionieren, die Hilfesuchende an den richtigen Ort weiterweisen können. Weil die spezialisierten Beratungsstellen jedoch selber überlastet waren und lange Wartefristen aufwiesen, funktionierte diese Weiterweisung in den letzten Jahren oft nicht. Die Weitergewiesenen erhielten nicht innerhalb nützlicher Frist Hilfe. Insbesondere wird dies moniert im Bereich der Budgetberatung und Schuldensanierung.

Individualisierung

5. Zielvereinbarungen mit Klientinnen und Klienten sind etabliert, aber mit der Überprüfung, ob die Ziele auch erreicht werden, hapert es. Zudem existieren kaum Feedbackmechanismen, die ein Lernen aus erfolgreichen und erfolglosen Strategien beim Einsatz dieses Instruments erlauben würden.

Mehr als 80 Prozent der Sozialdienste geben an, dass sie bei der Überprüfung der Zielvereinbarungen mit ihren Klientinnen und Klienten Pendenzen hätten. Auch wenn das Instrument also überall installiert ist, heisst das nicht, dass es auch funktioniert. Allenfalls bessert sich die Situation mit sinkender Fallbelastung. Es fällt jedoch auf, dass kaum über den Einzelfall hinausgehende Feedbackmechanismen bestehen, die erlauben würden, mit und aus den Zielvereinbarungen zu lernen. Entsprechend fehlt zu den Inhalten der Zielvereinbarungen der Überblick.

Wirkungsziele

6. Für Sozialdienste und Sozialbehörden sind die Wirkungsziele, die der Kanton und ihre Gemeinde setzt, manchmal unvereinbar.

Sozialdienste und Sozialbehörden erwähnen, dass sie manchmal in einem Clinch stehen zwischen den Vorgaben des Kantons und jenen ihrer Gemeinden. Zielkonflikte bestehen bei den inhaltlichen Zielvorgaben, aber auch im Bereich der Finanzen. So führen etwa kommunale Personalstopps dazu, dass beim durch den Kanton autorisierten Ausbau des Sozialdiensts andernorts Stellen abgebaut werden müssten.

Professionalität

7. Oft erledigt teures Fachpersonal reine Administrativaufgaben.

Viele Gemeinden fassen den vom Kanton festgelegten Schlüssel von 30 Prozent Administrativpersonal pro Fachpersonalstelle als Norm auf. Real besteht gemäss recht einhelliger Meinung der Sozialdienste aber mehr Administrativaufwand, und es wird auch übereinstimmend berichtet, dass der Administrativanteil pro Fall gestiegen sei. Eine grosse Grauzone entsteht hier dadurch, dass nicht genau geklärt erscheint, wo zugeordneten Administrativaufgaben aufhören, die im Schlüssel gemeint sind, und wo die allgemeine Administration beginnt. Eine Diskrepanz zwischen Schlüssel und Realität kann eine nicht kosteneffiziente Arbeitsteilung zur Folge haben, wo auch immer der «wahre Wert» des Administrativanteils liegt. Es besteht die Gefahr, dass die Organisation des Sozialdienstes nicht inhaltlichen Kriterien folgt, sondern allein von der Kantonsvorgabe ausgeht.

8. Die Sozialdienstleitungen sind häufig unterdotiert.

Viele Gemeinden fassen den vom Kanton für den Lastenausgleich festgelegten Leitungsanteil in Form des Leitungsabzugs als Norm auf. Real besteht aber gemäss der recht einhelligen Meinung von Sozialdiensten und Sozialbehörden oft mehr Leitungsaufwand, insbesondere, wo der Sozialdienst für viele verschiedene sozialpolitische Dossiers (Alter, Jugendarbeit, Drogen etc.) und projektbezogene Aufgaben zuständig ist. Eine Diskrepanz zwischen Schlüssel und Realität kann eine effektive Steuerung gefährden, wie sie notwendig ist für einen effizienten Betrieb, und zu Burnout-Problemen führen. Es bestehen zudem offenbar Schwierigkeiten, gute Leute für solche nicht erfüllbaren Jobs zu rekrutieren. Wo auch immer der «wahre Wert» eines optimalen Leitungsanteils liegt, besteht im heutigen System die Gefahr, dass die Organisation des Sozialdienstes nicht inhaltlichen Kriterien folgt, sondern allein von der Kantonsvorgabe ausgeht.

9. Viele Sozialdienste litten in den letzten Jahren an Überlastung.

Die Vorgabe von 80 bis 100 kumulierten Fällen pro Jahr wird von der grossen Mehrheit der Sozialdienste nicht als Problem empfunden. Die gleichen Werte setzt auch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS in ihrem Papier «Good Practice für Sozialdienste» als Norm.¹⁴ Wenn die durchschnittliche Fallbelastung im Kanton Bern mit 105 bis 108 Fällen höher war, lag dies oft nicht am Kanton, obschon in manchen Jahren eine Rolle spielte, dass zwischen dem Basisjahr der Stellenschlüsselberechnung und der aktuellen Situation bis zu zwei Jahre lagen, in denen die Fallzahlen mitunter stark gestiegen waren. Die Gemeinden gaben vielmehr mögliche zusätzliche Fachpersonalstellen gar nicht ein oder konnten sie nicht besetzen. Gründe, Stellen nicht einzugeben, waren zum Beispiel zu vermeiden, dass der Dienst in eine Kategorie mit sprunghaft höherem Leitungsabzug wechselt, oder ein kommunaler Personalstopp, sodass für eine Fachperson mehr im Sozialdienst andernorts eine Stelle hätte eingespart werden müssen. Druck aufs Fachpersonal entsteht auch, wenn Leitung und Administration unterdotiert sind.

Kostenkontrolle

10. Für eine verstärkte Missbrauchsbekämpfung fehlen nicht in erster Linie die Kontrollinstrumente (Stichwort Sozialinspektoren), sondern das Personal.

Gut vier Fünftel der Sozialdienste geben an, sie hätten bei der Überprüfung der Zielvereinbarungen Pendenzen, zwei Drittel bei den persönlichen Klientengesprächen, rund zwei Fünftel bei der Überprüfung des Unterstützungsbudgets. Längst nicht alle tun also alles, was sie an Kontrollfunktionen, die als effektiv angesehen werden, an sich wahrnehmen könnten. Als Hauptgrund wird Überlastung angegeben. Der Tenor aus den Sozialdiensten heisst: Wir hätten effiziente Mittel für die Missbrauchsbekämpfung, aber uns fehlt das nötige Personal.

11. Die vorgesehene Controllingfunktion der Sozialbehörden ist für viele nicht erfüllbar.

Viele Sozialbehörden in den Gemeinden fühlen sich von den im Sozialhilfegesetz vorgesehenen Steuerungs- und Controllingaufgaben offenbar überfordert, wobei die an den meisten Orten installierte regelmässige Dossierkontrolle zur Prüfung auf mögliche Missbräuche ihnen am wenigsten Probleme macht. Trotzdem bestehen vielerorts keine idealen Voraussetzungen für ein effizientes Risikomanagement im Bereich der Kontrolle, aber auch für ein wirksames Controlling, ob die Sozialdienste für ihre Zielerreichung die in einer Kosten-Nutzen-Perspektive effektivsten Massnahmen treffen. Auch da kosten Umwege Geld. Ob trotzdem alles funktioniert, hängt heute sehr stark von der Qualität der Sozialdienstleitung ab.

¹⁴ Allerdings werden dort für besondere Aufgaben (Intake, Case Management-Beratungen) deutlich weniger, nämlich nur 40 Fällen genannt.

12. Sozialdienste und Gemeinden haben zu wenig Anreiz, Arbeitszeit für Rückzahlungen (von Sozialversicherungen, Sozialhilfebeziehenden, Alimentenpflichtigen etc.) und die Erschliessung zusätzlicher Finanzierungsquellen zu investieren.

Über den beim Lastenausgleich anrechenbaren Administrativanteil wird der Rückerstattungsbereich nicht oder nur ungenügend abgedeckt. Ein Engagement in diesem Bereich muss von den Gemeinden mindestens teilweise selbst bezahlt werden. Zwar profitieren die Gemeinden in gewissen Bereichen von einem Inkassoprivileg, das in der Regel vorsieht, dass sie einen Drittel der eingeforderten Beträge behalten können. Wichtige Bereiche sind indes davon ausgeschlossen, namentlich die Rückerstattungen und Zahlungen Dritter aufgrund bevorschusster Versicherungsleistungen (insbesondere Invalidenversicherung oder Arbeitslosenversicherung), sofern für das Inkasso nicht der Rechtsweg beschritten werden muss, sowie die Kinderalimente, sofern für das Kind nicht eine dauernde Unterstützungsbedürftigkeit besteht.

Mit dem Inkasso bei Rückerstattungen nach Fallabschluss, bspw. bei einer Erbschaft, sind die Gemeinden zudem aufgrund der hohen Mobilität der Klientel überfordert.

13. Die Einschränkungen bei der Zulassung von Kosten für Administrativpersonal und Leitung beim Lastenausgleich haben die Wirkung eines Selbstbehalts der Gemeinden. Ein Selbstbehalt kann Sinn machen, aber wenn er auf der Inputseite (Personal) ansetzt, kann er die Effizienz beeinträchtigen statt erhöhen.

Obwohl im Grundsatz vereinbart wurde, dass Kanton und Gemeinden die individuelle Sozialhilfe zu je 50 Prozent finanzieren sollen, wurden im Bereich der Overheadkosten (Administration und Leitung) bewusst gewisse Kosten als eine Art Selbstbehalt bei den Gemeinden belassen, um eine Aufblähung von Bürokratie und Hierarchie zu verhindern. Diese Rechnung ist insoweit nicht aufgegangen, als sie eine effiziente Aufgabenteilung offenbar behindert. Insbesondere der Leitungsabzug ist auch von der Logik her und wegen den Sprüngen, die sich bei gewissen Grössenübergängen ergeben, sehr schlecht akzeptiert. Aus der Sicht der Sozialdienste und Sozialbehörden müssten prioritär an diesen Punkten Verbesserungen am Sozialhilfegesetz ansetzen.

Die Idee des Selbstbehalts ist in gesetzlichen Steuerungssystemen durchaus üblich (vgl. auch FLAG-Reformmodelle im Bereich Lastenausgleich Sozialhilfe). Der Selbstbehalt hat den Sinn, das Eigeninteresse der Umsetzungsbehörden an einer effizienten Aufgabenerledigung trotz Lastenausgleich aufrecht zu erhalten. Im vorliegenden Fall jedoch ist er am falschen Ort angebunden, nämlich auf der Input- statt auf der Outputseite. Statt das Interesse der Gemeinden an möglichst effektiven und effizienten Resultaten der Sozialhilfe aufrechtzuerhalten, besteht ein Fehlanreiz, Personalkosten einzusparen und die Folgekosten eines ineffizienten Resultats bei den wesentlich höheren Sozialhilfe-Transferkosten via Lastenausgleich anderen aufzubürden.¹⁵

14. Dass die Steuerung über die Fachpersonalpauschalen allein an den Fallzahlen angebunden ist, kann zu Fehlanreizen führen.

In der Tatsache, dass die Fälle ungewichtet in den Bedarfsnachweis einfließen – also bspw. ein Fall wirtschaftlicher Hilfe gleich viel Gewicht hat wie ein vormundschaftliches Mandat - wird mehrheitlich kein grösseres Problem gesehen. Diese beiden wichtigsten Kategorien sind beide in sich heterogen und lassen sich punkto Gesamtaufwand aus Sicht der Sozialdienste in etwa vergleichen.

Eine praktische Schwierigkeit besteht für die Sozialdienste darin, dass sie drei Fallzählssysteme nebeneinan-

¹⁵ Neben den Vorbehalten bei Leitungspensum und Administrativpersonal ist auch in der Art der Fallzählung bereits ein gewisser Selbstbehalt integriert, weil gewisse Kurzberatungen etc. nicht als Fall angerechnet werden können. Darin scheinen für die Sozialdienste aber keine wesentlichen Probleme zu bestehen.

der kennen: Eines für ihren Jahresbericht an die Gemeinden, wo alles aufgeführt wird, was der Sozialdienst tut, ein zweites, kantonally gesteuertes für den Lastenausgleich und ein drittes für die Sozialhilfestatistik des BFS. Sie bewegen sich also in unterschiedlichen Realitäten, wobei erschwerend hinzukommt, dass das zweite und dritte Zählsystem in den letzten Jahren neu eingeführt wurden. Inzwischen erscheint die kantonale Zählweise aber als klar und etabliert, was dagegen spricht, sie ohne triftigen Grund wieder zu verändern.

Diskutiert wird vielmehr, ob der Grundanreiz stimmt: Je mehr Fälle ein Sozialdienst aufweist, desto mehr Stellen werden ihm bewilligt. Das ist von der Arbeitsbelastung her betrachtet an sich nicht zu beanstanden. Es führt dann zu keinerlei Problemen, wenn die Anzahl Fälle weder durch die Gemeinde noch durch den Sozialdienst selber beeinflussbar ist, sondern als unabhängige, gegebene Grösse auf sie zukommt. Wie bereits in den GEREFF- und FILAG-Evaluationen angetönt, ist diese Bedingung jedoch nicht perfekt gegeben. Gemeinden können sich mehr oder weniger präventiv engagieren - über innovative Projekte im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung, der Schulsozialarbeit, der Jugendarbeit, der Hilfe bei der Lehrstellensuche, der Quartierarbeit, der Integration etc. Falls sie im Präventivbereich Kosten auf sich nehmen, zahlt sich das für sie nicht in der Form von tieferen Sozialhilfekosten aus.

Auch die Sozialdienste selber werden verdächtig, Fälle zu horten und zu splitten, um eine möglichst hohe Zahl auszuweisen. Beides erweist sich in der Evaluation nicht als zentrales Problem. Dem Horten sind Grenzen gesetzt, weil Ablösequote und Falldauer als Indikatoren in die Sozialhilfestatistik eingehen und schlechte Werte dem Sozialdienst dort ein übles Zeugnis ausstellen. Zu prüfen ist, wie verhindert werden kann, dass Fallabschlüsse bewusst über den Stichtag hinausgezogen werden, um den Fall in zwei Jahren zählen zu lassen. Das Splitten früher teilweise gemeinsam geführter Fälle (z.B. bei Jugendlichen in Sozialhilfe beziehenden Familien oder bei Konkubinatspaaren) entspricht den rechtlichen Vorschriften und stellt weitgehend die Übernahme der gesamtschweizerisch gängigen Praxis dar. Es dürfte mit dem Ausbildungsschub im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Gesetzes zu tun haben. Fortan sind keine weiteren Splittingtendenzen mehr zu erwarten.

Dennoch können auch die Sozialdienste selber die Fallzahlen ein Stück weit beeinflussen. Sie können nämlich unterschiedlich zielgerichtet arbeiten und verschieden geschickt mit anderen Stellen zusammenwirken, um tragfähige Lösungen zu finden. Und an sich stellt die gleiche Fallzahl in einer Gemeinde mit hohen Soziallasten eine sehr viel bessere Leistung dar als in einer von wohlhabenden Quartieren dominierten Vorortsgemeinde gleicher Grösse.

Die Frage ist allerdings, ob es einen gerechteren Personalkostenschlüssel gibt als die Fallzahlen oder ob sie als Second-Best-Lösung doch nicht zu schlagen sind.

15. Dadurch, dass die Gemeinden die Sozialhilfegelder in den Lastenausgleich geben können, besteht für sie kaum Anreiz zu sparen. Allerdings ist diese Konstruktion gewollt, denn aus anderen Kantonen weiss man, dass andernfalls nicht die Leistungen verbessert, sondern die Sozialhilfebedürftigen abgeschoben werden.

Im Personalbereich werden lastenausgleichsberechtigte Ausgaben in den Gemeinden tatsächlich eher bewilligt. Der Mengenausweitungseffekt hat jedoch Grenzen: Die Richtgrösse von 80 bis 100 Fällen pro Fachpersonalstelle wird als wirksame Kostenbarriere wahrgenommen. Sie wird auch begrüsst, weil sie einen objektiven Referenzpunkt in den Stellenbewilligungsdebatten der Gemeinden darstellt. Ebenfalls definiert und von ihrer Art her begrenzt sind die anrechenbaren Fälle. Dort, wo eine Mengenausweitung am ehesten möglich wäre, bei den Präventivfällen ohne wirtschaftliche Unterstützung, wurde eine Limite festgesetzt. Wie viel pro Fall ausbezahlt wird, ist in den SKOS-Richtlinien und ergänzenden Vorschriften des Kantons einheitlich geregelt.

Anhang

17 Literaturverzeichnis

Literatur und Grundlagen allgemein

Berner Fachhochschule, Hochschule für Soziale Arbeit HSA (2004): *impuls*, Themenheft Sozialhilfe, 2/2004

Finanzdirektion des Kantons Bern (2001): Fachhandbuch Wirkungsorientierte Gesetzgebung. Genehmigt durch den GPA NEF am 22. Oktober 2001, Bern: Finanzdirektion des Kantons Bern

Hans-Kaspar von Matt und Daniel Iseli (2001): Die kommunalen Sozialbehörden im Kanton Bern. Stellung, Aufgaben und Arbeitsweise der Sozialbehörden der Gemeinden im Kanton Bern nach neuem Sozialhilfegesetz, Studie im Auftrag des Kantonalen Sozialamtes, Bern: Hochschule für Sozialarbeit HSA

Hesser Karl-Ernst, Wolfgang Hinte und Rosann Waldvogel (2005): Fallsteuerung. Hintergründe und Praxis eines zukunftsfähigen Modells, Edition Sozialpraxis 1/2005, Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich

Kruskal W.H. and Wallis W.A. (1952): Use of ranks in one-criterion variance analysis. J. Amer. Stat. Ass., 47, 1952, 583-621

Mäder Christoph und Eva Nadai (2004): Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft

Mühle Urs, Beat Rutishauser, Urs Kaegi und Stephan Herzog (2006): Wirkungsorientierung im Sozialdienst. Ein Handbuch für Planungsverantwortliche in Kantonen und Gemeinden, Bern: Haupt

Nett Jachen C, Rosmarie Ruder und Sina Schatzmann (2005): Das Aufnahmeverfahren in der öffentlichen Sozialhilfe, Schlussbericht der Pilotstudie, Bern: Hochschule für Sozialarbeit HSA

Ramstedt Helga und Gregor Scheibelhofer (2004): Konzept Intake, Sozialdienst der Stadt Bern

Schuler Martin, Pierre Dessemontet und Dominique Joye (2005) : Volkszählung 2000. Die Raumgliederung in der Schweiz, Neuchâtel: BFS

SKOS Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2006a): Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe. Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch, SKOS Praxishilfe, Bern: SKOS

SKOS Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2006b): Regionalisierung und Professionalisierung sozialer Dienste. Auf dem Weg zu einer tragfähigen und wirksamen Sozialhilfe, SKOS Positionpapier, Bern: SKOS

SKOS Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2007): Good Practice für Sozialdienste, Version 1 der SKOS-Arbeitsgruppe für Organisationsentwicklung und Finanzen, Bern: SKOS

Unteregger Regula (2004): Erfahrungen mit dem neuen Berner Sozialhilfegesetz, Bern: GEF

Evaluationsberichte SHG, FILAG und GEREf

Ecoplan (2007): Ergebnisse der Umfrage zum FILAG 2002 bei den Gemeinden. Detaillierte Ergebnisse und zusammenfassende Analyse der Umfrage vom Frühling 2007, Materialienband A4 im Rahmen des Projektes FILAG 2012, Bern: Finanzverwaltung des Kantons Bern

Egger Theres (2006): Umsetzung der neuen SKOS-Richtlinien im Kanton Bern. Teilevaluation zur Eintrittschwelle, im Auftrag des Sozialamtes des Kantons Bern, Bern: BASS

Guggisberg Jürg und Heidi Stutz (2006): Kostenentwicklung in der Sozialhilfe und die Rolle des neuen Sozialhilfegesetzes, im Auftrag des Sozialamts des Kantons Bern, Bern: BASS

Ladner Andreas, Jan Fivaz und Daniel Schwarz (2005): Schlussevaluation «Strategie Gemeinden» im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern, Bern: Kompetenzzentrum für Public Management

Rehberg, W. (2006). Revision der SKOS-Richtlinien 2006: Finanzielle Auswirkungen im Kanton Bern. Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit. Bern.

Gesetzliche Grundlagen und Weisungen

Gesetzliche Grundlagen Kanton Bern (BSG Bernische Systematische Gesetzessammlung)

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 11. Juni 2001, BSG 860.1

Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV) vom 24. Oktober 2001, BSG 860.111

Gesetz vom 6. Februar 1980 über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, BSG 213.22

Verordnung vom 10. September 1980 über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder, BSG 213.23

Pflegekinderverordnung vom 4. Juli 1979, BSG 213.223

Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), BSG 631.1

Verordnung vom 22. August 2001 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAV), BSG 631.1

Weisungen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF (BSIG Bernische Systematische Information der Gemeinden)

BSIG Nr. 8/860.1/6.1 vom 14.8.2007: Abrechnung der lastenausgleichsberechtigten Aufwendungen und Erträge nach dem Sozialhilfegesetz (SHG) für das Jahr 2007

BSIG Nr. 8/860.1/10.1 vom 16.12.2002: Controlling Gemeinden in der individuellen Sozialhilfe

BSIG Nr. 8/860.111/1.1 vom 15.4.2002: Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe vom 24. Oktober 2001 (Sozialhilfeverordnung, SHV): Zulassung zum Lastenausgleich von Besoldungskosten für Sozialarbeitende und von Aufwendungen für Angebote zur sozialen Integration

BSIG Nr. 8/860.111/1.2 vom 6. Juli 2004: Zulassung von Besoldungskosten für Sozialarbeitende zum Lastenausgleich für das Jahr 2005, Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe vom 24. Oktober 2001 (Sozialhilfeverordnung, SHV)

BSIG Nr. 8/860.111/1.3 vom 2.5.2005: Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe vom 24. Oktober 2001 (Sozialhilfeverordnung, SHV): 1. Anwendung der neuen SKOS-Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe; 2. Zulassung von Besoldungskosten für Sozialarbeitende zum Lastenausgleich für das Jahr 2006 / Nachtrag betreffend Anpassung an die Lohnentwicklung des Kantonspersonals

BSIG Nr. 8/860.111/2.3 vom 8.11.2005: Anwendung der neuen SKOS-Richtlinien gemäss Teilrevision der Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV) vom 21. September 2005

Gesetzgebungsprozess

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (SHG). Gemeinsamer Antrag des Regierungsrates und der Kommission, Beilage 16 zum Tagblatt des Grossen Rates 2001

Publikationen und Berichte der Gesundheits- und Fürsorgedirektion

Bericht zur Neugestaltung der Revisionstätigkeit im indirekt finanzierten Bereich des Lastenausgleichs Sozialhilfe ab Abrechnungsjahr 2006, Bern 2006, Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF), Sozialamt (SOA) und Alters- und Behindertenamt (ALBA)

Handbuch „Sozialhilfe im Kanton Bern A-Z“

Institutionelle Sozialhilfe: Wegleitung für Gemeinden und Sozialbehörden

Kantonales Reporting der Sozialdienste, Erhebung 2004, 19. Mai 2005

Kantonales Reporting der Sozialdienste, Erhebung 2005, 25. April 2006

Kantonales Reporting der Sozialdienste, Erhebung 2006, 17. April 2007

Wegleitung für Sozialbehörden (Schwerpunkt: individuelle Sozialhilfe)

Sozialhilfestatistik / Kennzahlenvergleich

BFS Bundesamt für Statistik (2005): Sozialhilfestatistik. Standardauswertungen zur Sozialhilfestatistik 2004 Kanton Bern, Neuchâtel: BFS

BFS Bundesamt für Statistik (2006a): Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2004. Erste gesamtschweizerische Ergebnisse, Neuchâtel: BFS

BFS Bundesamt für Statistik (2006b): Schweizerische Sozialhilfestatistik. Indikatorentabellen zur Sozialhilfestatistik 2005 Kanton Bern, Neuchâtel: BFS

BFS Bundesamt für Statistik (2007): Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2005. Nationale Resultate, Neuchâtel: BFS

con_sens (2004): Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2003. Im Auftrag der Städteinitiative Sozialpolitik, Hamburg: con_sens GmbH

Salzgeber Renate (2005): Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2004. Im Auftrag der Städteinitiative Sozialpolitik, Stäfa: sofrag - Büro für sozialpolitische Fragen

Salzgeber Renate (2006): Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2005. Im Auftrag der Städteinitiative Sozialpolitik, Stäfa: sofrag - Büro für sozialpolitische Fragen

18 Anhang zu Kapitel Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. «Auswertung bestehender statistischer Daten»

Tabelle 6: Indikatoren SD-Typ A «Städte»

	2004	2005	2006	2007
Anzahl Sozialdienste, inkl. Vormundschafts- und Jugendämter	8	7	7	7
Anzahl Fälle	15378	16638	18197	18858
Anteil Fälle (Typ A) am Total aller Fälle (Kanton)	39%	38%	38%	38%
Fallstruktur (Anteilswerte)				
wirtschaftliche Hilfe	50.9%	49.8%	49.1%	50.8%
Präventivfälle	11.1%	9.0%	8.6%	7.5%
Vormundschaft	21.0%	26.2%	21.9%	21.8%
Gefährdungsmeldungen	13.5%	11.4%	15.7%	15.0%
Gutachten/Berichte	0.5%	0.5%	0.6%	0.5%
Pflegekinderaufsicht	0.9%	0.8%	0.9%	1.0%
Vaterschaftsabklärungen	2.2%	2.3%	3.2%	3.4%
Anzahl Fachstellen	151	152	165	177
Anteil FS (Typ A) am Total FS (Kanton)	38%	37%	37%	37%
Fallbelastung pro 100 Fachstellenprozent (FS%)	107.9	109.2	110.1	106.8
Anzahl SD mit Fallbelastung über 100 pro 100 FS%	4	5	5	4
Anteil SD mit Fallbelastung über 100 pro 100 FS%	50%	71%	71%	57%

Quelle: Sozialhilferechnung und Angaben zu Stellenplänen mit Bedarfsnachweis. Berechnungen BASS

Tabelle 7: Indikatoren SD-Typ B «Grosse kommunale Sozialdienste»

	2004	2005	2006	2007
Anzahl Sozialdienste, inkl. Vormundschafts- und Jugendämter	12	11	11	10
Anzahl Fälle	5583	4879	5469	5475
Anteil Fälle (Typ A) am Total aller Fälle (Kanton)	14%	11%	11%	11%
Fallstruktur (Anteilswerte)				
wirtschaftliche Hilfe	58.2%	56.8%	56.5%	56.1%
Präventivfälle*	11.4%	11.9%	13.1%	11.8%
Vormundschaft*	20.2%	21.5%	19.8%	20.7%
Gefährdungsmeldungen*	3.8%	3.4%	3.4%	3.7%
Gutachten/Berichte*	2.2%	1.3%	1.0%	1.2%
Pflegekinderaufsicht*	3.0%	2.4%	2.8%	2.5%
Vaterschaftsabklärungen*	2.7%	3.3%	3.3%	3.2%
Anzahl Fachstellen	58	47	52	53
Anteil FS (Typ A) am Total FS (Kanton)	15%	11%	12%	11%
Fallbelastung pro 100 Fachstellenprozent (FS%)	108.9	103.7	105.4	104.3
Anzahl SD mit Fallbelastung über 100 pro 100 FS%	6	8	7	6
Anteil SD mit Fallbelastung über 100 pro 100 FS%	50%	73%	64%	60%

Bemerkung: * ohne Ostermündigen;

Quelle: Sozialhilferechnung und Angaben zu Stellenplänen mit Bedarfsnachweis. Berechnungen BASS

Tabelle 8: Indikatoren SD-Typ C «Grosse regionale Sozialdienste»

	2004	2005	2006	2007
Anzahl Sozialdienste, inkl. Vormundschafts- und Jugendämter	23	29	30	30
Anzahl Fälle	11866	16958	18830	19522
Anteil Fälle (Typ A) am Total aller Fälle (Kanton)	30%	38%	39%	39%
Fallstruktur (Anteilswerte)	100%	100%	100%	100%
wirtschaftliche Hilfe	50.7%	54.6%	54.3%	54.9%
Präventivfälle	15.4%	12.8%	13.2%	11.8%
Vormundschaft	22.3%	21.3%	21.5%	22.2%
Gefährdungsmeldungen	4.1%	4.1%	4.4%	4.7%
Gutachten/Berichte	1.6%	1.6%	1.2%	1.0%
Pflegekinderaufsicht	3.4%	3.3%	2.9%	2.8%
Vaterschaftsabklärungen	2.6%	2.3%	2.4%	2.7%
Anzahl Fachstellen	115	162	174	189
Anteil FS (Typ A) am Total FS (Kanton)	29%	39%	39%	40%
Fallbelastung pro 100 Fachstellenprozent (FS%)	108.6	104.4	107.9	103.3
Anzahl SD mit Fallbelastung über 100 pro 100 FS%	14	15	20	19
Anteil SD mit Fallbelastung über 100 pro 100 FS%	61%	52%	67%	63%

Quelle: Sozialhilferechnung und Angaben zu Stellenplänen mit Bedarfsnachweis. Berechnungen BASS

Tabelle 9: Indikatoren SD-Typ D «Kleine kommunale Sozialdienste»

	2004	2005	2006	2007
Anzahl Sozialdienste, inkl. Vormundschafts- und Jugendämter	8	9	7	7
Anzahl Fälle	1603	1666	1734	1888
Anteil Fälle (Typ A) am Total aller Fälle (Kanton)	4%	4%	4%	4%
Fallstruktur (Anteilswerte)	100%	100%	100%	100%
wirtschaftliche Hilfe	57.5%	57.6%	56.5%	54.9%
Präventivfälle	15.6%	14.3%	13.8%	15.4%
Vormundschaft	15.6%	15.7%	16.7%	16.6%
Gefährdungsmeldungen	2.8%	3.3%	4.0%	4.2%
Gutachten/Berichte	1.6%	2.3%	1.4%	1.9%
Pflegekinderaufsicht	4.6%	4.1%	3.7%	3.3%
Vaterschaftsabklärungen	2.4%	2.8%	3.9%	3.8%
Anzahl Fachstellen	17	16	16	17
Anteil FS (Typ A) am Total FS (Kanton)	4%	4%	4%	4%
Fallbelastung pro 100 Fachstellenprozent (FS%)	104.8	104.1	110.9	108.7
Anzahl SD mit Fallbelastung über 100 pro 100 FS%	4	3	5	4
Anteil SD mit Fallbelastung über 100 pro 100 FS%	50%	33%	71%	57%

Quelle: Sozialhilferechnung und Angaben zu Stellenplänen mit Bedarfsnachweis. Berechnungen BASS

Tabelle 10: Indikatoren SD-Typ E «Kleine regionale Sozialdienste»

	2004	2005	2006	2007
Anzahl Sozialdienste, inkl. Vormundschafts- und Jugendämter	34	18	16	16
Anzahl Fälle	5247	3976	3639	3845
Anteil Fälle (Typ A) am Total aller Fälle (Kanton)	13%	9%	8%	8%
Fallstruktur (Anteilswerte)	100%	100%	100%	100%
wirtschaftliche Hilfe	44.9%	48.1%	51.0%	51.2%
Präventivfälle	23.5%	16.4%	15.0%	16.0%
Vormundschaft	20.1%	21.4%	20.8%	22.2%
Gefährdungsmeldungen	2.9%	3.9%	3.4%	3.1%
Gutachten/Berichte	2.4%	2.9%	3.0%	1.9%
Pflegekinderaufsicht	4.3%	4.6%	4.1%	3.4%
Vaterschaftsabklärungen	1.9%	2.7%	2.6%	2.2%
Anzahl Fachstellen	54	39	35	37
Anteil FS (Typ A) am Total FS (Kanton)	14%	9%	8%	8%
Fallbelastung pro 100 Fachstellenprozent (FS%)	109.7	102.0	103.9	104.8
Anzahl SD mit Fallbelastung über 100 pro 100 FS%	22	12	13	10
Anteil SD mit Fallbelastung über 100 pro 100 FS%	65%	67%	81%	63%

Quelle: Sozialhilferechnung und Angaben zu Stellenplänen mit Bedarfsnachweis. Berechnungen BASS

19 Auswahlverfahren für die Gruppengespräche

Die Auswahl der Gesprächspartner/innen sollte die unterschiedlichen Realitäten der Sozialdienste möglichst gut abdecken. Es wurden verschiedene **Unterscheidungskriterien** definiert, die im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und Finanzierung der Sozialdienste relevant sind:

Struktur und Organisation (Muss-Kriterien)

- Organisation der Sozialdienste (regionale Sozialdienste / kommunale Sozialdienste)
- Grösse der Sozialdienste (weniger als 300 Stellenprozent / 300 Stellenprozent und mehr)
- Sprachregion (Deutsche Schweiz / Suisse Romande)

Struktur und Organisation (Soll-Kriterien)

- Anzahl angeschlossene Gemeinden (weniger als fünf Gemeinden / mehr als fünf Gemeinden)
- Eigenständiges Vormundschafts- und/oder Jugendamt (ja / nein)
- Fallbelastung (weniger als 100 Fälle pro Fachstelle / 100 Fälle pro Fachstelle und mehr)
- Fallstruktur (Anteil wirtschaftliche Hilfe unterdurchschnittlich / überdurchschnittlich)
- Sozialhilfedichte (unterdurchschnittlich / überdurchschnittlich)
- Gemeindetyp (9 Haupttypen gemäss Gemeindetypologie BFS)

Ergebnisse schriftliche Befragung (Soll-Kriterien)

- Spezialisierung der Sozialarbeitenden (ja / nein)
- Segmentierung der Klienten/Klientinnen (ja / nein)
- Einstellung gegenüber den aktuellen Bestimmungen (sinnvoll / nicht sinnvoll)
- Bewilligungspraxis der Gemeinden (Stellen werden i.d.R bewilligt / nicht bewilligt)
- Aktivität Sozialbehörde (Zielvorgaben tragen zu Effizienz bei: ja / nein)
- Leitungsanteil (genügend / ungenügend)
- Administrativarbeiten durch Sozialarbeitende übernommen (ja / nein)
- Stellenwert der Prävention im Sozialdienst (hoch / tief)
- Kein grundsätzlicher Änderungsbedarf Sozialdienst (explizit ja / keine Antwort)
- Kein grundsätzlicher Änderungsbedarf Sozialbehörde (explizit ja / keine Antwort)
- Explizite Zustimmung zur Teilnahme an einem Gespräch (ja / nein)

Für die Gruppengespräche wurden drei **Muss-Bedingungen** festgelegt:

- (1) Es sind Sozialdienste aus allen Sozialdienst-Kategorien vertreten
- (2) Es sind Sozialdienste aus beiden Sprachregionen vertreten
- (3) Sozialdienst und Sozialbehörde haben sich an der schriftlichen Erhebung beteiligt

Ausserdem galten folgende **Soll-Bedingungen**:

- (1) Die Sozialdienste sind repräsentativ für ihre Kategorie (keine «Sonderfälle»)
- (2) Die Sozialdienste unterscheiden sich hinsichtlich der organisatorischen und strukturellen Kriterien
- (3) Sozialdienst und Sozialbehörden haben einer Teilnahme am Gruppengespräch zugestimmt

Die Auswahl erfolgte nach einem **mehrstufigen Auswahlverfahren**:

- (1) In die Auswahl wurden nur Sozialdienste aufgenommen, bei denen sich sowohl die Leitung als auch die Sozialbehörde/n an der schriftlichen Erhebung beteiligt haben. Damit fielen drei Sozialdienste für die Auswahl weg: In einem Fall hat ein Sozialdienst an der Erhebung teilgenommen, nicht aber die zuständige Sozialbehörde. In zwei Fällen haben die Sozialbehörden den Fragebogen zurückgeschickt, nicht aber die jeweiligen Sozialdienste.

(2) Die verbleibenden Sozialdienste wurden den fünf Sozialdienst-Kategorien zugeteilt. Für jede Kategorie galt es anschliessend, zwei Sozialdienste für das Gruppengespräch auszuwählen.

(3) Für die Auswahl des ersten Sozialdienstes wurden die 10 Kriterien aus der schriftlichen Befragung herangezogen. Für jeden einzelnen Sozialdienst wurde ermittelt, bei wie vielen der 10 Kriterien er die Mehrheitsverhältnisse repräsentiert. Die Wahl fiel anschliessend auf den Sozialdienst mit der höchsten Punktzahl, sofern Sozialdienst und Sozialbehörde einer Teilnahme am Gruppengespräch zugestimmt haben. Erfüllten mehrere Sozialdienste diese Bedingung, wurden die strukturellen Kriterien zur Bewertung der Repräsentativität herangezogen. Für jede Kategorie wurde ein «Favorit» festgelegt.

(4) Bei der Auswahl eines zweiten Sozialdienstes wurden zunächst die weiteren Sozialdienste bestimmt, gemäss ihrem Antwortverhalten auf die Schlüsselfragen der schriftlichen Erhebung die Kategorie ebenfalls als repräsentativ für die Kategorie bezeichnet werden können. Innerhalb dieser Gruppe wurden diejenigen Sozialdienste bestimmt, die sich hinsichtlich der Kriterien Sozialhilfedichte sowie Gemeindetyp möglichst vom ersten Sozialdienst unterscheiden und bei denen Sozialdienst und Sozialbehörde einer Teilnahme am Gruppengespräch zugestimmt haben.

(5) Die provisorische Auswahl der Sozialdienste wurde anschliessend insgesamt beurteilt (Heterogenität hinsichtlich der organisatorischen und strukturellen Kriterien). Aufgrund des Gesamtbilds wurde für jede Kategorie definitiv ein zweiter «Favorit» festgelegt.

20 Befragungsinstrumente (Fragebogen und Leitfaden)

Im weiteren Anhang finden sich folgende Befragungsinstrumente:

- A. Fragebogen schriftliche Befragung Sozialdienste
- B. Fragebogen schriftliche Befragung Sozialbehörden
- C. Leitfaden vertiefende Gespräche vor Ort

Evaluation der Mindeststandards im Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste

Fragebogen zu Händen der Leitung der Sozialdienste

Befragung im Auftrag des Sozialamtes des Kantons Bern

Bern, März 2007

Erläuterungen zum Fragebogen

Sehr geehrte Leiterin, sehr geehrter Leiter des Sozialdienstes

Dieser Fragebogen ist Bestandteil der Evaluation des Sozialhilfegesetzes. Untersucht werden darin die aktuellen Bestimmungen im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste. Welche Auswirkungen haben diese Bestimmungen? Wo liegen die Stärken und Schwächen des heutigen Systems? Ihre Erfahrungen, Einschätzungen und Anregungen sind von grundlegender Bedeutung.

Der Fragebogen beinhaltet zum grössten Teil Fragen, in denen wir Sie um allgemeine Informationen, Einschätzungen oder um ihre Meinung bitten. Daneben werden ausgewählte quantitative Angaben erhoben. Um die allgemeinen Fragen zu beantworten und Ihre Anregungen anzubringen, benötigen Sie **rund 45 Minuten**. Der Zeitbedarf für das Zusammenstellen von Zahlen kann nach Sozialdienst unterschiedlich sein.

Damit wir bereits vorhandene Angaben aus Ihrem Sozialdienst (bspw. Fallzahlen) ergänzen können und nicht erneut erfragen müssen, bitten wir Sie, den Namen Ihres Sozialdienstes zu vermerken. Alle im Fragebogen gemachten Angaben werden vom Büro BASS streng vertraulich behandelt. Die Fragebogen verbleiben beim Büro BASS. Gegenüber dem Kantonalen Sozialamt, den Sozialbehörden, den Sozialdiensten und in der Berichterstattung wird die Anonymität gewahrt.

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum **30. März 2007** an das Büro BASS zurück. Verwenden Sie dazu bitte das beiliegende frankierte und adressierte Antwortcouvert (Büro BASS, Konsumstrasse 20, 3007 Bern).

Wenn Sie Fragen haben, wenden Sie sich bitte an Theres Egger, die mit der Durchführung der Befragung betraut ist (Büro BASS, 031 380 60 86 oder theres.egger@buerobass.ch).

Vielen Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit!

Die Sozialdienste erfüllen auch **Aufgaben nach besonderer Gesetzgebung**. In dieser Befragung sind damit folgende Bereiche gemeint: Vormundschaft und Kinderschutz, Pflegekinder- und Adoptionswesen, Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe sowie Zuschüsse nach Dekret.

Name Ihres Sozialdienstes, bitte hier eintragen:

A Aufgaben und Organisation des Sozialdienstes allgemein

Die Aufgaben, welche die Sozialdienste wahrnehmen, sind vielfältig und gehen oft über die individuelle Sozialhilfe hinaus. Als erstes soll geklärt werden, in welchen Bereichen Ihr Sozialdienst tätig ist.

1. Welche Aufgaben übernimmt Ihr Sozialdienst im Auftrag der Gemeinde(n)?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

- 1 Persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe
- 2 Zuschüsse nach Dekret
- 3 Vormundschaft und Kinderschutz
- 4 Pflegekinder- und Adoptionswesen
- 5 Alimenterbevorsorgung und Inkassohilfe
- 6 Asylkoordination
- 7 Weiteres, bitte notieren:

2. Übernimmt Ihr Sozialdienst bzw. die Sozialdienstleitung fixe Aufgaben im Rahmen der institutionellen Sozialhilfe (bspw. Angebotsplanung, Koordination, Reporting etc.)?

(Zutreffendes bitte ankreuzen)

- 0 Nein
- 1 Ja

a) Falls ja: In welchem Bereich?

- 1 Angebote für pflege- und betreuungsbedürftige sowie ältere Menschen (bspw. Spitex)
- 2 Angebote zur sozialen Integration (bspw. Kindertagesstätten, Jugendarbeit)
- 3 Angebote zur beruflichen Integration (bspw. Beschäftigungsprogramme, Arbeitsvermittlung)
- 4 Weitere, bitte notieren:

Auch bei der Organisation der Sozialdienste gibt es grosse Unterschiede. In den folgenden Fragen interessiert uns, wie die Arbeit in Ihrem Sozialdienst organisiert ist.

3. Gibt es unter den Sozialarbeitenden in irgend einer Art und Weise eine Spezialisierung oder Aufgabenteilung bei der fallbezogenen Arbeit?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - Bitte nur eine Antwort ankreuzen)

- 0 Nein, es gibt keinerlei Spezialisierung
- 1 Ja, es gibt eine gewisse Spezialisierung, die auch formell festgehalten ist
- 2 Ja, es gibt im Alltag eine gewisse Spezialisierung, allerdings eine eher informelle

Nur falls eine formelle oder informelle Spezialisierung bzw. Arbeitsteilung besteht:

a) Nach was richtet sich die Spezialisierung oder Aufgabenteilung der Sozialarbeitenden bzw. von einzelnen Sozialarbeitenden?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

- 1 Nach Bereich (Sozialhilfe, Vormundschaft, Vaterschaftsabklärungen, Pflegekinder, etc.)
- 2 Nach Inhalten der Sozialarbeit (Abklärung, Beratung, Begleitung, etc.)
- 3 Nach Klientengruppen (bspw. Jugendliche, Personen mit Suchtproblemen, Klientensegmente, etc.)

4. Gibt es beim Administrativpersonal eine Spezialisierung oder Aufgabenteilung, was die fallbezogene Tätigkeit betrifft?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - Bitte nur eine Antwort ankreuzen)

- 0 Nein, es gibt keinerlei Spezialisierung
- 1 Ja, es gibt eine gewisse Spezialisierung, die auch formell festgehalten ist
- 2 Ja, es gibt eine gewisse Spezialisierung, allerdings eine eher informelle

Nur falls eine formelle oder informelle Spezialisierung bzw. Aufgabenteilung besteht:

a) Nach was richtet sich die Spezialisierung oder Aufgabenteilung des Administrativpersonals?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

- 1 Nach Bereich (Sozialhilfe, Vormundschaft, Vaterschaftsabklärungen, Pflegekinder, etc.)
- 2 Nach Inhalt der Tätigkeit (Aufnahme, Inkasso Sozialversicherungen, Klientenbuchhaltung, etc.)

Je nach Sozialdienst wird auch die Arbeitsteilung zwischen den Sozialarbeitenden und dem Administrativpersonal unterschiedlich gehandhabt. Wir möchten Sie fragen, wie das bei Ihnen ist.

5. Geben Sie bitte für die auf der nächsten Seite aufgelisteten Aufgaben an, von wem sie zur Hauptsache erledigt werden.

(Zutreffendes bitte ankreuzen - Bitte pro Aufgabe nur eine Antwort ankreuzen)

☞ Aufgaben können auch von einer Sozialdienst-externen Stelle erledigt werden, bspw. einer Abteilung der Gemeindeverwaltung, der Ausgleichskasse etc.

☞ Geben Sie bitte an, wer die anfallenden Arbeiten zur Hauptsache erledigt. Wenn sich der Aufwand alles in allem etwa zu gleichen Teilen auf mehrere Personen/Stellen verteilt, kreuzen Sie die Antwortmöglichkeit «auf mehrere Stellen verteilt» an.

Die Aufgabe wird zur Hauptsache erledigt von....	Sozialarbeiter/in ⁽¹⁾	Administrativpersonal ⁽²⁾	Dienst-externe Stelle ⁽³⁾	Auf mehrere Stellen verteilt ⁽⁴⁾
Aufnahme				
Erstkontakt mit den Klientinnen/Klienten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abklärung der sachlichen Zuständigkeit und Subsidiarität	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information und Unterstützung der Klientinnen/Klienten bei der Anmeldung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vereinbarung des Termins für Aufnahmegespräch/Erstgespräch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erfassung der Neuanmeldungen im Klientenverwaltungssystem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prüfung der Anmeldeunterlagen: Vollständigkeit, Personalien, etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prüfung des Unterstützungsgesuchs: Einnahmen, Ausgaben, SIL	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Klientenbuchhaltung				
Erstellen des Monatsbudgets: Einzel-/Daueraufträge, Zahlungsart, Zahlungsfristen etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verwalten des Monatsbudgets: Aufhebungen, Mutationen, Abklärungen bei Mahnungen etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fondsgesuche: Durchführung der Fondsgesuche, Gesuchstellung, Verdankung etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erlassgesuche: Durchführung der Erlassgesuche für Gebühren, Gesuchstellung etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zuschuss nach Dekret: Anmeldung, Antrag, Erstellen des Budgets etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gesundheitskosten / Krankenkasse: Verkehr mit Krankenkasse, An-/Abmeldung ASVS, Abklärungen Gesundheitskosten, Kostengutsprachen etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohnkosten: Abklärungen mit Vermieter, Kostengutsprachen, Kündigungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sozialversicherungen, insb. IV/AHV/EL: Anmeldung, Gesuch Rentenauszahlung, Zwischenberichte zuhänden IV, Abklärungen Hilfsmittel etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inkasso Sozialversicherungsleistungen: Durchführung des Inkasso ALV, EL, AHV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verwandtenbeiträge: Einleitung Verfahren Verwandtenbeiträge etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Steuern: Verwaltung der Steuererklärung, Steuererlass- und Stundungsgesuche, Verkehr mit Steuerverwaltung etc.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Freiwillige Einkommens- und Vermögensverwaltung: Durchführung der Einkommens- und Vermögensverwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

B Personal und Personalressourcen

Heute kann nur ein Teil der Personalkosten der Sozialdienste dem kantonalen Lastenausgleich zugeführt werden. Der Besoldungs- und Weiterbildungsaufwand für das leitende Personal sowie für einen Teil des Administrativpersonals muss von den Gemeinden getragen werden. Wie viel Personal die Sozialdienste zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben allerdings beschäftigen und welche Kosten den Gemeinden daraus erwachsen, ist nicht bekannt.

Nachfolgend möchten wir deshalb als erstes klären, wie die Stellensituation bei den leitenden Funktionen ist.

Zur Zeit liegen noch nicht in allen Sozialdiensten die Jahresberichte und Jahresrechnungen über das letzte Jahr vor. Um die Vergleichbarkeit der Daten gewährleisten zu können, beziehen sich alle Angaben im Teil B des Fragebogens auf das **Jahr 2005**.

6. Wie viel Personal mit leitender Funktion war 2005 in Ihrem Sozialdienst beschäftigt? (Bitte alle Personen angeben, egal ob im Stellenplanantrag an den Kanton erfasst oder nicht.)

☞ Bitte Stand vom 31. Dezember 2005 angeben.

a) Leitendes Personal total

Anzahl Beschäftigte mit Leitungsaufgaben / Stellenprozent für
Leitungsaufgaben im Sozialdienst insgesamt

	Personen	Stellenprozent
.....

b) Leitendes Personal individuelle Sozialhilfe / besondere Gesetzgebung

Anzahl Beschäftigte mit Leitungsaufgaben / Stellenprozent für
Leitungsaufgaben im Bereich individuelle Sozialhilfe und besondere Gesetzgebung (ohne institutionelle Sozialhilfe)

	Personen	Stellenprozent
.....

7. Haben die Stellenprozent für leitende Funktionen in Ihrem Sozialdienst bei der Umstellung auf das neue Sozialhilfegesetz zugenommen?

(Zutreffendes bitte ankreuzen)

- 0 Nein
 1 Ja

Auch die Abgeltung des Administrativpersonals der Sozialdienste gibt zu Diskussionen Anlass. Wir möchten auch hier erhellen, wie die Stellensituation in den Sozialdiensten ist.

8. Über wie viel Administrativpersonal verfügte Ihr Sozialdienst 2005? (Bitte alle Personen angeben, egal ob im Stellenplanantrag an den Kanton erfasst oder nicht.)

☞ Bitte Stand vom 31. Dezember 2005 angeben.

Zugeordnetes Administrativpersonal

Anzahl Beschäftigte / Stellenprozent für fallbezogene
Administrativaufgaben im Bereich individuelle Sozialhilfe und besondere Gesetzgebung (ohne institutionelle Sozialhilfe)

	Personen	Stellenprozent
.....

Die Leitungs- und Verwaltungsstellen sind mit Personalkosten verbunden, die nicht in den Lastenausgleich eingegeben werden können. Um über den Kanton Bern ein Bild zu erhalten, möchten wir die nötigen Kennzahlen erheben.

9. Wie hoch waren die Personalkosten des Sozialdienstes gemäss der Jahresrechnung 2005?

Machen Sie die Angaben bitte aufgeschlüsselt nach den aufgeführten Kategorien, mindestens jedoch für «Personalaufwand total» und «Fort- und Weiterbildungskosten Fachpersonal».

	Betrag	
Personalaufwand total	Fr.	Fr.
Besoldung Fachpersonal total	Fr.	Fr.
Besoldung Leitung	Fr.	Fr.
Besoldung Sozialarbeitende	Fr.	Fr.
Besoldung übriges Fachpersonal	Fr.	Fr.
Besoldung Praktikumsstellen	Fr.	Fr.
Besoldung Administrativpersonal total	Fr.	Fr.
Kosten Fort- und Weiterbildung Fachpersonal	Fr.	Fr.
Sozialversicherungs-/PV-/UV-/KV-Beiträge	Fr.	Fr.
übriger Personalaufwand	Fr.	Fr.

a) Welcher Betrag konnte davon in den Lastenausgleich eingegeben werden?

Geben Sie hier bitte die vom Kanton angerechnete Besoldungskostenpauschale an.

Besoldungskostenpauschale für das Jahr 2005: Franken

Über die Personalkosten hinaus sind auch die Gesamtkosten ein Thema, die den Gemeinden durch den Betrieb der Sozialdienste entstehen. Für den Kanton Bern fehlen bisher Angaben zu diesen Kosten. An dieser Stelle daher eine Fragen hierzu.

10. Wie hoch war im Jahr 2005 der Aufwand des Sozialdienstes, der nicht in den kantonalen Lastenausgleich eingegeben werden konnte?

Wenn sie ein regionaler Sozialdienst sind: Geben Sie bitte den nicht-lastenausgleichsberechtigten Aufwand für die Gesamtheit der Gemeinden an.

Nicht-lastenausgleichsberechtigter Aufwand des Sozialdienstes: Inkl. Sachkosten des Sozialdienstes (Liegenschaftsaufwand, Gebühren, EDV, Verbrauchsmaterial, etc.), nicht-lastenausgleichsberechtigte Personalkosten, nicht-lastenausgleichsberechtigte Beiträge an Bedürftige (bspw. Leistungen aus dem Fonds für unbürokratische Hilfe); ohne Zinsen und Rückstellungen.

Aufwand für die Gemeinde(n), der nicht in den Lastenausgleich eingegeben werden konnte (Jahr 2005)

Aus Jahresrechnung übernommen: Franken 1
 Schätzung: Franken 2
 kann nicht eruiert werden 0

Kontrovers beurteilt wird auch die Frage, wie viele Stellenprozente für Administrativpersonal erforderlich sind, um alle bei der Bearbeitung der Fälle anfallenden administrativen Aufgaben zu erledigen.

11. Wie hoch schätzen Sie (über alle Fälle betrachtet) den Anteil von administrativen Aufgaben in den verschiedenen Bereichen ein?

Nur für diejenigen Aufgabenbereiche angeben, in denen Ihr Sozialdienst tätig ist

	Anteil Administrativaufgaben am zeitlichen Aufwand insgesamt in % (auch Schätzungen)
Persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe insgesamt	
Administrative Unterstützungsfälle	
Übrige Sozialhilfefälle	
Zuschüsse nach Dekret	
Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe	
Vormundschaft und Kinderschutz	
Pflegekinder- und Adoptionswesen	

C Aufnahmeverfahren

Im folgenden Abschnitt geht es um die Organisation und um den Ablauf des Aufnahmeverfahrens in Ihrem Sozialdienst. Auch in diesem Bereich gibt es grosse Unterschiede zwischen den Sozialdiensten und verschiedene Sozialdienste haben in jüngerer Zeit das Aufnahmeverfahren neu konzipiert.

12. Wie ist in ihrem Sozialdienst das Aufnahmeverfahren («Intake») organisiert?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - Bitte nur eine Antwort ankreuzen)

- 1 Als eigene Organisationseinheit
- 2 Keine eigene Organisationseinheit, aber ein standardisiertes Aufnahmeverfahren. Wenn das Aufnahmeverfahren abgeschlossen ist, wird das Dossier an eine andere Person übergeben.
- 3 Keine eigene Organisationseinheit, aber ein standardisiertes Aufnahmeverfahren. Wenn das Aufnahmeverfahren abgeschlossen ist, wird das Dossier von der Person weitergeführt.

13. Auf welchem Weg können sich Personen, die persönliche oder wirtschaftliche Hilfe nachsuchen, an Ihren Sozialdienst wenden?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

- 1 telefonisch
- 2 schriftlich per Mail
- 3 schriftlich per Post
- 4 persönlich, direkt beim Empfang

14. Wird für die Ausrichtung von wirtschaftlicher Hilfe ein Abklärungsgespräch mit einer Sozialarbeiterin / einem Sozialarbeiter vorausgesetzt?

(Zutreffendes bitte ankreuzen)

a) Einmalige Zahlung (ohne Nothilfe)

- 1 ja, immer
- 2 nein, in bestimmten Fällen nicht

b) Reguläre Unterstützung

- 1 ja, immer
- 2 nein, in bestimmten Fällen nicht

15. Falls ein Abklärungsgespräch vorgesehen ist: Welche Voraussetzungen müssen zwingend erfüllt sein, damit die Person einen Termin für ein Abklärungsgespräch erhält?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

- 1 Persönliche Vorsprache beim Sozialdienst
- 2 Das Anmeldeformular liegt vollständig ausgefüllt vor
- 3 Das Gesuch für den Bezug von Sozialhilfeleistungen liegt vollständig ausgefüllt vor
- 4 Die Dokumente für das Erstgespräch gemäss Checkliste liegen vollständig vor
- 5 keine der genannten Voraussetzungen

16. Erstgespräch und Abklärung der individuellen Situation

a) Wie lange ist im Durchschnitt die Wartezeit für das Erstgespräch ab der Anmeldung (auch Schätzung)?

..... Arbeitstage

b) Bestehen in Ihrem Sozialdienst Vorgaben, innerhalb welcher Frist ab Anmeldung das Erstgespräch erfolgen muss?

(Zutreffendes bitte ankreuzen)

- 0 Nein
- 1 Ja, innerhalb von Arbeitstagen

Nur falls ein Abklärungsgespräch durchgeführt wird:

c) Wie lange dauert die Abklärung der individuellen Situation im Durchschnitt (auch Schätzung)?

Anzahl der Gespräche: (bitte Anzahl angeben)

Dauer der Abklärung insgesamt: (bitte Wochen angeben)

17. Wenn eine Anspruchsberechtigung auf finanzielle Hilfe festgestellt wird: Wie lange dauert es im Durchschnitt bis zur ersten Auszahlung (auch Schätzungen)?

☞ Beziehen Sie die Frage auf Unterstützungsfälle, die in Ihrem Sozialdienst als «Normfälle» gelten (bezüglich Problemlage und Höhe der Unterstützung). Dauer ab Feststellen der Anspruchsberechtigung.

a) Einmalige Zahlung (ohne Nothilfe)

Durchschnittlich Tage

b) Reguläre Unterstützung

Durchschnittlich Tage

D Prävention

Prävention ist eine wichtige Aufgabe der Sozialdienste. Drohende oder zusätzliche Abhängigkeit und Bedürftigkeit sollen dadurch vermieden werden.

18. Welche Dienstleistungen erbringt Ihr Sozialdienst im Sinne der präventiven Beratung?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

- 1 Präventive Beratungen/Interventionen im Rahmen der Abklärung der Sozialhilfe
falls ja, welcher Art:.....
.....
.....
- 2 Präventive Beratungen/Interventionen im Rahmen der Abklärung vormundschaftlicher Massnahmen
- 3 Präventive Beratungen/Interventionen im Rahmen der Abklärung von Massnahmen im Kinderschutz
- 4 Fondsgesuche
- 5 Lohn- und Einkommensverwaltung
- 6 Beratungen im Rahmen der Ablösung und/oder Nachbetreuung
- 7 Weitere Angebote, bitte notieren:

E Bekanntheit des Sozialdienstes und Zugang zu Unterstützung

In diesem Abschnitt geht es nun um die Bekanntheit des Sozialdienstes und seiner Dienstleistungen und um die Inanspruchnahme von persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe.

19. Bitte markieren Sie den Grad Ihrer Zustimmung zu den folgenden Einschätzungen

	Stimme völlig zu ⁽⁴⁾	Stimme eher zu ⁽³⁾	Stimme eher nicht zu ⁽²⁾	Stimme gar nicht zu ⁽¹⁾	Weiss nicht ⁽⁰⁾
Viele Personen mit Unterstützungsbedarf kennen unsere Unterstützungsangebote nur schlecht.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Bekanntheit unserer Dienstleistungen hat sich in den letzten Jahren verbessert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Viele Personen, die sich bei uns melden, sind schlecht über die Anspruchsvoraussetzungen informiert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Personen, die sich bei uns melden, sind heute besser über die Anspruchsvoraussetzungen informiert als vor einigen Jahren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personen mit Unterstützungsbedarf finden heute leichter Zugang zu <u>persönlicher Hilfe</u> als vor einigen Jahren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personen mit Unterstützungsbedarf finden heute leichter Zugang zu <u>wirtschaftlicher Hilfe</u> als noch vor einigen Jahren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

20. In wie viel Prozent der abgeklärten Fälle bestand im Jahr 2006 ein Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe (auch Schätzung)?

..... Prozent der abgeklärten Fälle

a) Dieser Anteil ist in den letzten Jahren...

(Zutreffendes bitte ankreuzen - Bitte nur eine Antwort ankreuzen)

- 1 grösser geworden
- 2 kleiner geworden
- 3 unverändert geblieben

F Fallbelastung und Fallmanagement

Bei der überwiegenden Mehrheit der Sozialdienste liegt die Fallbelastung pro Fachstelle über den 80 bis 100 Fällen, die grundsätzlich als angemessen gelten. Die Sozialdienste sind dabei unter anderem mit dem Problem der unterschiedlichen Fallbelastung der einzelnen Mitarbeitenden konfrontiert. Wir möchten Sie fragen, wie Ihr Sozialdienst damit umgeht.

Alle Fragen zur Fallbelastung beziehen sich auf das Jahr 2006.

21. Haben Sie in Ihrem Sozialdienst ein Instrument, mit dem Sie einen Ausgleich der Fallbelastung der einzelnen Sozialarbeitenden anstreben?

(Zutreffendes bitte ankreuzen)

- 0 Nein
- 1 Ja

Falls ja:

a) Wie rasch können Sie damit auf Belastungsschwankungen reagieren?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - Bitte nur eine Antwort ankreuzen)

- 1 innerhalb von 1 bis 3 Monaten
- 2 innerhalb von 3 bis 6 Monaten
- 3 innerhalb von 6 bis 12 Monaten

22. Wie hoch war im Jahr 2006 die Fallbelastung in den verschiedenen Aufgabenbereichen (auch Schätzungen)? Welche Fallbelastung erachten Sie persönlich in den verschiedenen Bereichen als angemessen?

☞ Nur für diejenigen Aufgabenbereiche ausfüllen, in denen Ihr Sozialdienst tätig ist.

	Fälle pro fallführende Person 2006 (auch Schätzung)	Als angemessen erachte ich etwa Fälle pro fallführende Person
Persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe		
Administrative Unterstützungsfälle		
übrige Sozialhilfefälle		
Zuschüsse nach Dekret		
Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe		
Vormundschaft und Kinderschutz		
Pflegekinderwesen		

Die Fallbelastung kann auch in Abhängigkeit von unterschiedlichen Klientengruppen betrachtet werden. Zu diesem Thema interessiert uns, ob und in welcher Art in Ihrem Sozialdienst eine formelle oder informelle Gruppierung der Sozialhilfefälle stattfindet.

23. Werden in Ihrem Sozialdienst die Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe in irgend einer Art und Weise Gruppen oder Kategorien zugeordnet?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - Bitte nur eine Antwort ankreuzen)

- 0 Nein, es gibt keinerlei Gruppierung
- 1 Ja, es gibt eine Einteilung nach festgelegten Kriterien
- 2 Ja, es gibt im Alltag eine Zuordnung, die aber eher informell ist

Nur falls es eine formelle oder informelle Zuordnung zu Gruppen gibt:

a) An welchen Kriterien orientiert sich die Zuordnung von Klientinnen und Klienten zu Gruppen oder Kategorien ?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

- 1 An der vermuteten Unterstützungsdauer (kurzfristige Unterstützung, längerfristige Unterstützung)
- 2 An dem vermuteten Beratungsbedarf (tiefe/hohe Beratungsintensität)
- 3 An den Ressourcen und Defiziten (Soziale/berufliche Situation, Motivation, Selbständigkeit etc.)
- 4 weitere Kriterien (Alter, Sprache etc.)

Die Sozialdienste leiden bei einer hohen Fallbelastung unter anderem darunter, dass Pendenzen bei der Bearbeitung der laufenden Fälle entstehen. Wir möchten gerne wissen, wie die Situation bei Ihnen ist.

24. In welchen Bereichen gab es in Ihrem Sozialdienst bei den laufenden Unterstützungsfällen per Ende Jahr 2006 Pendenzen?

☞ Mit Pendenzen sind hier Aufgaben gemeint, die bis Ende Jahr geplant waren, aber nicht erledigt werden konnten.

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

- 1 Durchführung von persönlichen Gesprächen mit Klientinnen und Klienten
- 2 Überprüfung des Unterstützungsbudgets
- 3 Überprüfung der Zielvereinbarung
- 4 Weitere, bitte notieren.....
- 0 Es gab keine Pendenzen

25. Welche Vorgaben zur Häufigkeit der Durchführung der Aufgaben gelten in Ihrem Sozialdienst?

Persönliche Gespräche mit Klient/in (ohne Zahlungsfälle)	mindestens mal pro Jahr
Überprüfung des Unterstützungsbudgets	mindestens mal pro Jahr
Überprüfung der Zielvereinbarung	mindestens mal pro Jahr

In der politischen Diskussion wird das Missbrauchsthema heftig und emotional diskutiert. In der Praxis kann es vorkommen, dass bei einem Unterstützungsfall Zweifel an der Bedürftigkeit, der Arbeitsunfähigkeit oder auch der Mitwirkungsbereitschaft aufkommen. In den Sozialdiensten gibt es unterschiedliche Modelle zur Abklärung von begründeten Verdachtsfällen, wir möchten aufzeigen welche.

26. Welche Instrumente werden bei Ihnen in begründeten Verdachtsfällen zur Abklärung eingesetzt bzw. wurden schon eingesetzt?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

- 1 Zusätzliche Gespräche mit den Klientinnen, Klienten
- 2 Einholen von ergänzenden Unterlagen und Auskünften (Arbeitgeberin, Vermieter etc.)
- 3 Veranlassen einer medizinischen Zweitabklärung betreffend die Arbeitsfähigkeit
- 4 Zuweisung in ein Beschäftigungsprogramm
- 5 Interne Sozialinspektorinnen/Sozialinspektoren
- 6 Externe Sozialinspektorinnen/Sozialinspektoren
- 7 Weiteres

27. Als wie wirksam erachten Sie die in Ihrem Sozialdienst zur Verfügung stehenden Instrumente zur Abklärung von begründeten Verdachtsfällen?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - Bitte nur eine Antwort ankreuzen)

- 4 sehr wirksam
- 3 ziemlich wirksam
- 2 ziemlich wirkungslos
- 1 völlig wirkungslos

G Allgemeine Einschätzungen

Auf den folgenden Seiten legen wir Ihnen Aussagen vor, die man im Zusammenhang mit der Sozialhilfe und dem Sozialhilfegesetz hören kann. Uns interessiert, wie Sie persönlich zu diesen Aussagen stehen.

28. Bitte markieren sie den Grad Ihrer Zustimmung oder Ablehnung gegenüber den aufgeführten Aussagen

	Stimme völlig zu ⁽⁴⁾	Stimme eher zu ⁽³⁾	Stimme eher nicht zu ⁽²⁾	Stimme gar nicht zu ⁽¹⁾
«Durch das neue Sozialhilfegesetz hat sich die Qualität der Dienstleistungen der Sozialdienste insgesamt verbessert.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Viele Wiederanmeldungen könnten verhindert werden, wenn bei der Ablösung eine Beratung oder wenn eine Nachbetreuung stattfinden würde.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die bei uns eingesetzten Instrumente zur Überprüfung der laufenden Unterstützungsfälle sind sehr wirksam.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die heutigen Bestimmungen zur Finanzierung der Sozialdienste im Kanton Bern sind insgesamt sinnvoll.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Viele Sozialbehörden sind mit den Controllingvorgaben des Kantons (Zielvorgaben für die Sozialdienste, Dossierkontrolle etc.) überfordert.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Präventive Angebote haben in unserem Sozialdienst einen hohen Stellenwert.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«In vielen Sozialdiensten könnte die Belastung der Sozialarbeitenden durch organisatorische Massnahmen reduziert werden.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«In unserem Sozialdienst achten wir heute stärker darauf, dass für möglichst alle Fälle ein eigenes Dossier eröffnet wird.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die regelmässige Überprüfung der Zielvereinbarungen mit den Klient/innen trägt bei uns dazu bei, dass die Unterstützungsdauer verkürzt wird.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die erforderlichen Stellen werden unserem Sozialdienst von der Gemeinde / den Gemeinden in der Regel bewilligt.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Der Einsatz von Sozialhilfeinspektor/innen könnte Missbrauch in der Sozialhilfe wirkungsvoller verhindern.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die Zielvorgaben der Sozialbehörden tragen dazu bei, dass unser Sozialdienst effizienter arbeitet.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Durch das neue Sozialhilfegesetz hat sich die Wirksamkeit der individuellen Sozialhilfe insgesamt verbessert.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die Kosten der individuellen Sozialhilfe sind für die Gemeinden das wichtigere Problem als die Personal- und Betriebskosten des Sozialdienstes.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die Zielvorgaben der Sozialbehörden sind vielfach nicht auf die Kantonalen Wirkungsziele ausgerichtet.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Immer, wenn die Neuanmeldungen rückläufig sind, werden in unserem Sozialdienst Stellen abgebaut.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

29. Es werden auch Befürchtungen laut, das Sozialhilfegesetz könnte kontraproduktive Auswirkungen haben. Wie stehen Sie aufgrund Ihrer Erfahrung dazu?

	Stimme völlig zu ⁽⁴⁾	Stimme eher zu ⁽³⁾	Stimme eher nicht zu ⁽²⁾	Stimme gar nicht zu ⁽¹⁾
«Die Stellenprozente für die Leitung reichen bei uns nicht aus für eine effiziente und wirksame Führung im Bereich der Sozialhilfe.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Einzelne Sozialdienste haben Praktiken zur ‚Abwimmelung‘ von Klienten, die dem Sozialhilfegesetz widersprechen.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Durch die Einführung des neuen Sozialhilfegesetzes sind die Kosten für Personal und Betrieb des Sozialdienstes für die Gemeinden massiv gestiegen.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«In den meisten Sozialdiensten wurde die Leitung auf Kosten der Fallbelastung der Sozialarbeitenden ausgebaut.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Wir haben zuwenig Zeit und Personal, um alle Unterstützungsfälle seriös zu überprüfen.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«In unserem Sozialdienst erledigt das Fachpersonal häufig administrative Aufgaben, die delegierbar wären.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die Sozialarbeitenden entwickeln Strategien, um ihre Belastung möglichst tief zu halten, die nicht im Sinne der Wirkungsziele sind.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Bei einer hohen Fallbelastung der Sozialarbeitenden wird die interne und externe Weiterbildung vernachlässigt.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

H Anregungen

30. Sehen Sie Änderungsbedarf beim heutigen Modell der Finanzierung der Sozialdienste im Kanton Bern und falls ja: In welcher Art?

- Kein grundsätzlicher Änderungsbedarf

Bitte nennen Sie die drei Aspekte, die Ihnen am wichtigsten erscheinen.

1)

2)

3)

Haben Sie abschliessend noch Bemerkungen zur Untersuchung oder zur angesprochenen Thematik?

.....

Im Rahmen dieser Evaluation führt das Büro BASS im Juni 2007 mit Sozialdienstleitungen, Sozialbehördenmitgliedern und Finanzverantwortlichen in ausgewählten Gemeinden Gruppengespräche zur Vertiefung des Themas durch. Wären Sie bereit, an einem solchen Gespräch teilzunehmen? Wenn ja, markieren Sie dies bitte nachfolgend.

- Ja, ich wäre zu einer Teilnahme bereit

Herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit!

Evaluation der Mindeststandards im Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste

Fragebogen zu Händen der Sozialbehörden

Befragung im Auftrag des Sozialamtes des Kantons Bern

Bern, März 2007

Erläuterungen zum Fragebogen

Sehr geehrte Damen und Herren

Dieser Fragebogen ist Bestandteil der Evaluation des Sozialhilfegesetzes. Untersucht werden darin die aktuellen Bestimmungen im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste. Welche Auswirkungen haben diese Bestimmungen? Wo liegen die Stärken und Schwächen des heutigen Systems? Ihre Erfahrungen, Einschätzungen und Anregungen als strategisches Verwaltungs- und Aufsichtsorgan der Sozialdienste sind von grundlegender Bedeutung.

Um den Fragebogen zu beantworten benötigen Sie rund **15 Minuten**. Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen vor Ostern, bis zum **5. April 2007** an das Büro BASS zurück. Verwenden Sie dazu bitte das beiliegende frankierte und adressierte Antwortcouvert (Büro BASS, Konsumstrasse 20, 3007 Bern).

Alle im Fragebogen gemachten Angaben werden vom Büro BASS streng vertraulich behandelt. Die Fragebogen verbleiben beim Büro BASS. Gegenüber dem Kantonalen Sozialamt, den Sozialdiensten und in der Berichterstattung wird die Anonymität gewahrt.

Für allgemeine Fragen zum Evaluationsauftrag wenden Sie sich bitte an André Gattlen (Kantonales Sozialamt, 031 633 78 71 oder andre.gattlen@gef.be.ch). Wenn Sie Fragen haben, welche die Erhebung betreffen, kontaktieren Sie bitte Theres Egger, die mit der Durchführung der Befragung betraut ist (Büro BASS, 031 380 60 86 oder theres.egger@buerobass.ch).

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

Für welchen Sozialdienst sind Sie zuständig?

Bitte Name/Vorname, Adresse der Sozialbehörde notieren:

A Organisation der Sozialbehörde

Als erstes möchten wir klären, wie die Sozialbehörde, die im Bereich der individuellen Sozialhilfe für das Controlling auf Gemeindeebene zuständig ist, organisiert ist.

1. Wie viele Mitglieder zählt die zuständige Sozialbehörde?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - Bitte nur eine Antwort ankreuzen)

- 1 Ein Mitglied (i.d.R. Ressortvorsteher/in)
 2 Mehrere Mitglieder

Nur falls es sich um einen regionalen Dienst handelt:

2. Wer stellt die für das Controlling zuständige Sozialbehörde?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - Bitte nur eine Antwort ankreuzen)

- 1 Die Sozialbehörde der Sitzgemeinde
 2 Eine regionale Sozialbehörde/Sozialkommission der Vertragsgemeinden
 3 Mehrere Sozialbehörden der Vertragsgemeinden

B Zielvereinbarungen mit dem Sozialdienst und Ressourcenplanung

Es gehört zu den wichtigen Aufgaben der Sozialbehörden, mit den Sozialdiensten im Rahmen der Kantonalen Wirkungsziele Jahresziele zu vereinbaren, die Zielerreichung zu bewerten und zusammen mit dem Sozialdienst die zur Erreichung der Ziele erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zu planen.

3. Wurden mit dem Sozialdienst für das Jahr 2006 Ziele vereinbart?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - Bitte nur eine Antwort ankreuzen)

- 1 ja
 2 nein, aber für das Jahr 2007
 0 nein, bisher wurden keine Jahresziele vereinbart ⇨ weiter zu Teil B des Fragebogens

4. Für welche Bereiche wurden Ziele vereinbart (auch vorangehende Jahre)?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

- 1 Aufbauorganisation des Sozialdienstes (betriebliche Organisation, Reorganisation etc.)
 2 Ablauforganisation des Sozialdienstes (Arbeitsprozesse, Aufnahme-, Beratungsabläufe etc.)
 3 Personal und Personalführung des Sozialdienstes (bspw. Weiterbildung, Qualifikation, MAG)
 4 Qualitätssicherung / Controlling Sozialhilfe (bspw. Fallüberprüfung, Datenerhebung)
 5 Kantonale Wirkungsziele (Prävention, Existenzsicherung, Ressourcenaktivierung etc.)
 6 Dienstleistungen des Sozialdienstes (bspw. Ausbau von Dienstleistungen, Optimierung)
 7 Zielgruppen des Sozialdienstes (bspw. zielgruppenbezogene Konzepte, Verbesserung Zielerreichung)
 8 Weitere

5. Wird die Erreichung der Jahresziele 2006 aktuell überprüft bzw. noch überprüft werden?

(Zutreffendes bitte ankreuzen)

- 0 nein
 1 ja

Falls die Zielerreichung überprüft wird:

6. Auf der Basis von welchen Grundlagen wird die Zielerreichung in erster Linie beurteilt?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

- 1 Finanzreporting des Sozialdienstes (bspw. Quartalsreporting, Jahresrechnung, Sozialhilferechnung)
 2 Quantitativer Wirkungsnachweis durch den Sozialdienst (bspw. Kennzahlenbericht zu Dienstleistungen, zu Klient/innen etc.)
 3 Qualitativer Wirkungsnachweis durch den Sozialdienst (bspw. Tätigkeitsberichte, Geschäftsprüfungsbericht, etc.)
 4 Gespräche mit der Sozialdienstleitung
 5 Kantonales Reporting
 6 Weitere

C Prüfung der Unterstützungsfälle

Das Sozialhilfegesetz überträgt den Sozialbehörden eine Aufsichtsfunktion im Bereich der individuellen Sozialhilfe, die in der Regel durch die Prüfung der Unterstützungsfälle wahrgenommen wird. Mit den folgenden Fragen möchten wir für den Kanton Bern klären, in welcher Art und Weise diese Überprüfung erfolgt.

7. Hat die Sozialbehörde eine systematische Prüfung der Sozialhilfefälle eingeführt (punktuelle oder periodische Dossierkontrolle)?

(Zutreffendes bitte ankreuzen)

- 1 ja
 0 nein, bisher nicht ⇒ weiter zu Teil C des Fragebogens

8. Welche Aspekte werden bei der Prüfung der Sozialhilfefälle abgedeckt?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

- 1 Finanztechnische Kontrolle (Unterstützungsbudget, Sozialhilfekonto)
 2 Sachliche Kontrolle (vollständiges Dossier)

9. Welche Stellen führen die finanztechnische bzw. die sachliche Kontrolle aus?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

	Finanztechnische Kontrolle	Sachliche Kontrolle
Sozialbehörde bzw. Delegation der Sozialbehörde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finanzinspektorat der Gemeinde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sozialdienst bzw. Stelle im Sozialdienst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eine externe Stelle im Mandat Falls ja, welche?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Weitere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Falls eine sachliche Kontrolle durchgeführt wird:

10. Auf welche Bereiche erstreckt sich die sachliche Kontrolle?

(Zutreffendes bitte ankreuzen - mehrere Antworten möglich)

- 1 Einhaltung der Anspruchsvoraussetzungen (Zuständigkeit, Subsidiarität, Bedürftigkeit, etc.)
 2 Dossierbewirtschaftung (Vollständigkeit, Pendenzen, etc.)
 3 Angemessenheit und Zweckmässigkeit der Unterstützung (individuelle Zielvereinbarung, etc.)
 4 Weitere, bitte notieren:

D Allgemeine Einschätzungen

Nachfolgend möchten wir Ihnen Aussagen vorlegen, die man im Zusammenhang mit der Sozialhilfe und dem Sozialhilfegesetz hören kann. Uns interessiert, wie Sie zu diesen Aussagen stehen.

11. Bitte markieren Sie den Grad Ihrer Zustimmung oder Ablehnung gegenüber den aufgeführten Aussagen

	Stimme völlig zu ⁽⁴⁾	Stimme eher zu ⁽³⁾	Stimme eher nicht zu ⁽²⁾	Stimme gar nicht zu ⁽¹⁾
«Durch das neue Sozialhilfegesetz hat sich die Qualität der Dienstleistungen der Sozialdienste insgesamt verbessert.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Präventive Angebote haben bei unserem Sozialdienst einen hohen Stellenwert.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die in unserem Fall eingesetzten Instrumente zur Prüfung der Unterstützungsfälle sind sehr wirksam.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Viele Sozialbehörden sind mit den Controllingvorgaben des Kantons überfordert.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die heutigen Bestimmungen zur Finanzierung der Sozialdienste im Kanton Bern sind insgesamt sinnvoll.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«In vielen Sozialdiensten könnte die Belastung der Sozialarbeitenden durch organisatorische Massnahmen reduziert werden.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Der Einsatz von Sozialhilfeinspektor/innen könnte Missbrauch in der Sozialhilfe wirkungsvoller verhindern.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die Controllingvorgaben des Kantons zum Controlling in den Gemeinden sind zu kompliziert.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die erforderlichen Stellen werden unserem Sozialdienst von der Gemeinde / den Gemeinden in der Regel bewilligt.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Unsere Zielvorgaben tragen dazu bei, dass der Sozialdienst effizienter arbeitet.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Unser Sozialdienst hat zu wenig Zeit und Personal, um alle Unterstützungsfälle seriös zu überprüfen»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Durch das neue Sozialhilfegesetz hat sich die Wirksamkeit der individuellen Sozialhilfe insgesamt verbessert.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«In unserem Sozialdienst erledigt das Fachpersonal häufig administrative Aufgaben, die delegierbar wären.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Unsere Zielvorgaben sind auf die Kantonalen Wirkungsziele ausgerichtet.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die Stellenprozente für die Leitung reichen bei unserem Sozialdienst nicht aus für eine effiziente und wirksame Führung im Bereich der Sozialhilfe.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Durch die Einführung des neuen Sozialhilfegesetzes sind die Kosten für Personal und Betrieb des Sozialdienstes für die Gemeinden massiv gestiegen.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
«Die Kosten der individuellen Sozialhilfe sind für die Gemeinden das wichtigere Problem als die Personal- und Betriebskosten des Sozialdienstes.»	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E Anregungen

12. Sehen Sie Änderungsbedarf beim heutigen Modell der Finanzierung der Sozialdienste im Kanton Bern und falls ja: In welcher Art?

Kein grundsätzlicher Änderungsbedarf

Bitte nennen Sie die drei Aspekte, die Ihnen am wichtigsten erscheinen.

1)
.....
.....

2)
.....
.....

3)
.....
.....

Haben Sie abschliessend noch Bemerkungen zur Untersuchung oder zur angesprochenen Thematik?

.....
.....
.....
.....

Im Rahmen dieser Evaluation führt das Büro BASS im Juni 2007 mit Sozialbehördenmitgliedern, Sozialdienstleitungen und Finanzverantwortlichen in ausgewählten Gemeinden Gruppengespräche zur Vertiefung des Themas durchgeführt werden. Wären Sie oder ein anderes Mitglied der Sozialbehörde bereit, an einem solchen Gespräch teilzunehmen? Wenn ja, markieren Sie dies bitte nachfolgend.

Ja, zu einer Teilnahme bereit

Herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit!

Evaluation der Mindeststandards im Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste

Gruppengespräch mit Sozialdienstleitung, Sozialbehörde und Finanzvorsteher/in der Gemeinde(n)

Sozialdienst-Kategorie:

Sozialdienst:

Gesprächspartner/innen:

Termin und Ort:

Theres Egger / Heidi Stutz

Bern, Juni 2007

Begrüssung, Einführung

- Kurze Vorstellungsrunde
- Information zu Vorgehen und Stand der Evaluation

Inhalt der Diskussion und Ablauf

Das möchten wir mit Ihnen diskutieren

- Wir sind beauftragt die Mindeststandards im Sozialhilfegesetz zu evaluieren, mit denen der Kanton Organisation und Leistungen der individuellen Sozialhilfe steuern will.
- Der Kanton verbindet mit dieser Steuerung bestimmte Erwartungen und will auch unerwünschte Effekte/Entwicklungen vermeiden.
- Die Frage ist: Sind die Erwartungen, die man mit den verschiedenen Vorgaben verbindet, realistisch? Ist das Instrument der Mindeststandards praxistauglich? Sind also die Anreize richtig gesetzt und treffen die erwarteten Wirkungen ein? Oder stellen Sie Wirkungen fest, die man nicht erwartet hat und die vielleicht sogar gänzlich unerwünscht sind? Ist die Steuerung durch die aktuellen Mindeststandards insgesamt sinnvoll und wo sehen Sie allenfalls Probleme bzw. Potenzial für Verbesserungen?

Zeitlicher Rahmen und Ablauf

- Für die Diskussion dieser Fragen sehen wir 1 ½ Stunden vor.
- Im Anschluss an die gemeinsame Diskussion möchten wir mit den Leiter/innen der Sozialdienste ¼ Stunde zur Klärung einer technischen Frage einsetzen, die aus der Befragung nicht ganz klar wurde, nämlich: Was ist überhaupt ein Fall bzw. wie zählen Sie die Fälle?

Diskussion

Fallbelastung

Ich möchte als Einstieg in die Diskussion ein Thema aufgreifen, das im Zusammenhang mit der Finanzierung der Sozialdienste immer wieder kontrovers diskutiert wird: Die Frage der Fallbelastung. Gemäss dem Stellenplan für das laufende Jahr kommen auf eine Sozialarbeiterin / einen Sozialarbeiter (100%-Stelle) im Kanton Bern im Schnitt 105 Dossiers, darunter aufwändigere und weniger aufwändige. Effektiv sind es mehr Fälle, weil nicht alle Fälle im Bedarfsnachweis geltend gemacht werden können. Meine Frage an Sie:

- F1: Wie ist die aktuelle Situation punkto Fallbelastung bei Ihnen? Ist die Fallbelastung alles in allem vertretbar? Wann ist die Belastung noch vertretbar, wann nicht mehr?
- F2: Was passiert denn konkret, wenn die Fallbelastung zu hoch ist?
Allfällige Nachfrage: Welche Arbeiten werden als erstes zurückgestellt?
- F3: Welches sind die längerfristigen Konsequenzen einer anhaltend zu hohen Fallbelastung?

Überprüfung der Unterstützungsfälle

Die schriftliche Erhebung bei den Sozialdiensten hat aufgezeigt, dass in sehr vielen Sozialdiensten Pendenzen bei der Überprüfung der Zielvereinbarungen und bei der Durchführung von persönlichen Gesprächen mit den Klientinnen und Klienten bestehen.

- F4: Ist das bei Ihnen auch so?

F5: Was sind die Gründe?

F6: Ist damit dem Missbrauch von Sozialhilfegeldern Tür und Tor geöffnet?

F7: Ich habe mich gefragt, ob die Pendenzen auch damit zusammenhängen, dass man diesen Instrumenten wenig Bedeutung beimisst bzw. deren Wirksamkeit in Frage stellt? Ist das so?

F8: Braucht es Ihrer Ansicht nach stärkere Vorgaben des Kantons im Bezug auf die Fallüberprüfung oder reichen die heutigen Regelungen?

F9: Der Kanton gerät unter Druck, weil man weitere Instrumente zur Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs fordert, u.a. Sozialhilfeinspektoren. Wie stehen Sie zu dieser Forderung?

Administrativpersonal

Ich möchte die nächsten zwanzig Minuten nutzen, um mit Ihnen über die Personalsituation in den Sozialdiensten bzw. in Ihrem Sozialdienst zu sprechen. Was die Erhebung bei den Sozialdiensten auch gezeigt hat: In vielen Sozialdiensten werden Aufgaben, die an sich auch an Administrativpersonal delegiert werden könnte, von Sozialarbeitenden ausgeführt.

F10: Ist dies aus Ihrer Sicht schlecht oder kann dies auch sinnvoll sein?

F11: Wie stehen Sie zur Fallführung durch Administrativpersonal?

F12: Aus der Befragung resultierte, dass der Anteil des über den Lastenausgleich finanzierten Administrativpersonals von derzeit 30% pro volle Sozialarbeiterstelle erhöht werden müsste. Würden Sie das unterschreiben?

F13: Was wäre eine realistische Vorgabe?

Sozialdienstleitung

Im Zusammenhang mit den lastenausgleichsberechtigten Personalkosten ist auch die Besoldung der Sozialdienst-Leitung in den Sozialdiensten und in den Gemeinden ein Thema. Personalkosten für leitendes Personal sind nicht lastenausgleichsberechtigt und es wird ein abgestufter Leitungsabzug vorgenommen. Wenn man die Resultate der schriftlichen Befragung betrachtet, scheint darin für viele Sozialdienste ein Problempunkt zu liegen.

F14: Worin besteht das Problem genau?

F15: Ist es ein reines Mengenproblem oder verbirgt sich dahinter auch ein Qualitätsproblem (Führungskompetenzen)?

F16: Wenn zu wenig Stellenpensen für die Leitung vorhanden ist: Wie wirkt sich dies konkret aus?

F17: Sollen die Besoldungskosten für die Leitung der Sozialdienste auch in den Lastenausgleich aufgenommen werden?

F18: Welches wäre eine realistische Vorgabe, bei der es nicht zu einem Missverhältnis Leitung / Sozialarbeit kommt?

Finanzielle Belastung für die Gemeinden

Ein wichtiger Punkt, den ich mit Ihnen klären möchte ist die Frage der Kosten, welche die Gemeinden tragen müssen.

F19: Der Sozialdienst verursacht Personalkosten, die nicht über den Lastenausgleich finanziert werden. Welche Stellen finanziert die Gemeinde / finanzieren die Gemeinden im Bereich individuelle Sozialhilfe unabhängig vom Kanton? Finanziert die Gemeinde / finanzieren die Gemeinden Stellen über die Mindestanforderungen des Kantons hinaus?

F20: Aus welchen Überlegungen werden mehr Stellen bewilligt oder auch nicht?

F21: Welche nicht-lastenausgleichsberechtigten Kosten entstehen ihrer Gemeinde / ihren Gemeinden aus dem Betrieb des Sozialdienstes insgesamt? Lassen sich die vollen Kosten beziffern? Gibt es eine Vollkostenrechnung?

F22: Der Kanton macht zu den Leistungen Mindestvorgaben, die eingehalten werden müssen. Gibt es Aufgaben, welche die Gemeinde über das SHG hinaus übernimmt, weil sie ihnen wichtig erscheinen?

F23: Ein Teil der Gemeinden und Sozialdienste sagt: Die heutige Finanzierung der Sozialdienste über den Lastenausgleich ist kostentreibend. Wie sehen Sie das? Was sind allenfalls kostentreibende Mechanismen?

Sozialbehörden

Wenn es um Geld für die Sozialdienste geht, spielen die Sozialbehörden eine wichtige Rolle. In der Regel ermitteln sie zusammen mit dem Sozialdienst das Budget und stellen entsprechend Antrag an den Gemeinderat. Der Kanton schreibt dabei den Gemeinden die Einführung eines Controllingystems auf Gemeindeebene vor, das die Kompetenzen und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gemeindeorganen – Gemeinderat, Sozialbehörde, Sozialdienste etc. – verbindlich regelt.

F24: Wie funktioniert diese Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat, Sozialbehörde, Sozialdienste in Ihrer Gemeinde / ihren Gemeinden? Gibt es in dieser Dreiecksbeziehung Reibungspunkte/Kontroversen im Bezug auf den Vollzug der individuellen Sozialhilfe?

Die Controllingfunktion der Sozialbehörden in der individuellen Sozialhilfe wurde am Rande auch in der schriftlichen Befragung thematisiert. Fast die Hälfte der Sozialbehörden haben gesagt, die Mehrheit der Sozialbehörden sei mit den Controllingvorgaben des Kantons überfordert. Mich würde interessieren:

F25: Was überfordert die Sozialbehörden?

F26: Welche Wege gäbe es, die Situation zu verbessern?

F27: Sind die Arbeitshilfen nützlich, die Ihnen der Kanton zur Verfügung stellt?

F28: Gibt es gewisse Aufgaben, die eigentlich Profis übernehmen müssten?

Generelle Beurteilung

In der letzten Viertelstunde möchte ich den Fokus öffnen und die Mindeststandards, welche das SHG im Bezug auf die Finanzierung des Sozialhilfegesetzes vorgibt insgesamt kritisch würdigen.

Im Sinne einer Schlussrunde möchte ich an jeden und jede einzeln drei Fragen richten:

F29: Hat sich die Steuerung der individuellen Sozialhilfe über die Mindeststandards grundsätzlich bewährt?

F30: Gibt es aus Ihrer Erfahrung Mindeststandards im SHG, die mit negativen und kontraproduktiven Wirkungen verbunden sind, welche korrigiert werden könnten und müssten?

F31: Welche Änderung hat für Sie persönlich die höchste Priorität?

Gibt es zum Schluss sonst noch etwas, dass Sie noch ergänzen möchten oder das Sie zuhanden des Kantons deponieren möchten?

Ich danke Ihnen ganz herzlich für die angeregte Diskussion!

Klärung von Fragen mit der Sozialdienst-Leitung

Anrechenbare Fälle

F32: Was ist bei Ihnen «ein Fall»? Wann wird ein Fall erfasst?

F33: Wie klar ist die Definition der einzelnen Kategorien? ⇨ *Kategorien einzeln durchgehen*

F34: Welche Fälle werden in ihrem Sozialdienst welcher Kategorie zugerechnet?

F35: Welche Belastung entsteht durch einen Fall? Wie homogen sind die Kategorien? Wie gross sind die Unterschiede zwischen den Kategorien?

F36: Administrative Fälle können beim Bedarfsnachweis nicht geltend gemacht werden (Alimentenbevorschussung und –inkasso, Zuschüsse nach Dekret, Inventar Kindesvermögen, Nachlassregelung ohne vormundschaftliche Mandatsführung, etc.). Was ist davon zu halten?