

# **Kleine und mittelgrosse Sozialdienste im Fokus: Organisation, Leistungserbringung und Per- spektiven**

Bericht zuhanden des Praxispartners SKOS und der Kommission für Technologie und Innovation  
KTI

Verfasst von

Sabine Rimmele und Nadine Näpfl  
Hochschule Luzern – Soziale Arbeit  
Werftstrasse 1  
6002 Luzern

sabine.rimmele@hslu.ch  
nadine.naepfli@hslu.ch

Luzern, 19. Oktober 2011

**DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE**

Die vorliegende Studie wurde zwischen März 2010 und September 2011 von der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) durchgeführt und von der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) teilfinanziert. Das Ziel liegt in der Entwicklung von Grundlagen und Instrumenten für das Management kleiner und mittlerer Sozialdienste.

**Vorgehen:** Die Studie besteht aus drei Teilen. Der vorliegende Bericht umfasst die ersten beiden Teile.

**Teil 1:** Vergleich zur Organisation und Leistungserbringung von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten („Bench-Learning“)

In einem ersten Teil haben sich 19 regionale und kommunale kleine und mittelgrosse Sozialdienste aus 8 Kantonen an einem Vergleich der Organisationsformen und der Leistungserbringung im Bereich wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe beteiligt. Dieser Teil der Studie ermöglichte einerseits den teilnehmenden Sozialdiensten, sich mit anderen bezüglich bestimmter Merkmale zu vergleichen. Andererseits wurden Kennzahlen gewonnen, die der Führung von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten als Massstab (Benchmark) dienen können. Das Vorgehen wurde als „Bench-learning“ konzipiert: Nach einer schriftlichen Datenerhebung wurden die Ergebnisse in einem Zwischenbericht aufbereitet und den Beteiligten zur Verfügung gestellt. Um die Ergebnisse zu validieren, wurde ein Workshop mit allen teilnehmenden Sozialdiensten organisiert.

**Teil 2:** Darstellung aktueller Herausforderungen und Weiterentwicklungsperspektiven in der Sozialhilfe

Um die Perspektiven von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten genauer zu erfassen wurden in einem zweiten Teil der Studie leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt. 17 Stellenleitende kleiner und mittelgrosser Sozialdienste wurden zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen sowie den Weiterentwicklungsperspektiven ihres Dienstes befragt. Im Fokus der Gespräche stand die Sozialhilfe, mit Ausweitung auf das gesamte Arbeitsspektrum der Dienste.

**Teil 3:** Leitfäden zu Handlungsfeldern des Managements von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten

Anhand der gewonnenen Daten und im Austausch mit den an der Studie teilnehmenden Sozialdiensten wurden Themen identifiziert, die für die fachliche und organisatorische Führung von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten bedeutsam sind und bei denen Weiterentwicklungsbedarf besteht. Momentan liegen vier Leitfäden vor (Strategisches Management, Sozialberichterstattung, Internes Kontrollsystem (IKS) und Fallsteuerung), die in einem ersten Band im Verlag Interact der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit publiziert werden.

**Resultate:**

**Teil 1** Vergleich zur Organisation und Leistungserbringung von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten („Bench-Learning“)

Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem Vergleich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Kompetenzverteilung Sozialbehörde – Sozialdienst:** Im Wesentlichen lassen sich drei Muster unterscheiden, wie die Kompetenzen und Aufgaben zwischen Sozialbehörde und Sozialdienst aufgeteilt sind. Die Muster waren bei jeweils einem Drittel der beteiligten Dienste zu beobachten: Entscheidungskompetenz der Sozialbehörde in allen Fällen, Entscheidungskompetenz der Sozialbehörde in bestimmten Fällen (Nicht-Normfälle, Präzedenzfälle), Entscheidungskompetenz wird von der Sozialbehörde über strategische Entscheidungen und Festlegung der Rahmenbedingungen wahrgenommen

- Organisation: Auffallend war, dass bereits mittelgrosse Sozialdienste eine Ausdifferenzierung der Aufbauorganisation zeigen. 63% aller Dienste haben eine Abteilungsleitung, der mehrere Bereiche unterstellt sind. Meist ist die Sozialhilfe als Bereich organisiert. Bemerkenswert ist die hohe Fluktuation auf der Leitungsebene: Bei mehr als einem Fünftel der Sozialdienste hat im Untersuchungszeitraum die Leitung gewechselt.
- Personelle Ressourcen:  
 Führung: Im Mittel setzen die Sozialdienste 11% ihrer Personalressourcen für die Führung ein.  
 Administration: Im Mittel setzen die Sozialdienste 37% ihrer Personalressourcen für die Administration ein. Die Höhe der Administrationsquote entspricht den Ergebnissen anderer Studien.  
 Fallbelastung: Auf der Mehrheit der Sozialdienste werden pro Vollzeit-Sozialarbeitsstelle zwischen 80 - 90 Dossiers im Bereich wirtschaftliche Sozialhilfe bearbeitet. Für die Berechnung der Fallbelastung nicht berücksichtigt werden Kurzberatungen und präventive Beratung ohne Leistungsbezug, da diese nicht einheitlich definiert sind und nur von einem Teil der Dienste erfasst werden. Faktisch liegt die Fallbelastung der Sozialarbeitenden deshalb höher als ausgewiesen.
- Zum Stellenwert der präventiven Beratung: Hier bestehen grosse Unterschiede zwischen den Sozialdiensten. Es gibt Dienste, die keine präventive Beratung (Beratung ohne Bedarf an wirtschaftlicher Sozialhilfe) anbieten. Im Mittel setzen die Sozialdienste 20% der Sozialarbeit für präventive Beratung ein, die höchste Quote liegt bei 55%. Der unterschiedliche Stellenwert der präventiven Beratung überrascht und wird auch dadurch akzentuiert, dass er im Beobachtungszeitraum 2007 - 2009 konstant bleibt.
- Finanzen: Wie zu erwarten war, divergieren sowohl die Sozialhilfekosten pro Einwohner (Faktor 10) als auch die Kosten pro Fall stark. Die grossen Unterschiede in den soziodemografischen Merkmalen der Gemeinden weisen darauf hin, dass ein Vergleich schwierig zu bewerkstelligen ist. Auf eine ausführliche Darstellung der Kosten wird im vorliegenden Bericht deshalb verzichtet.

## **Teil 2** Herausforderungen und Weiterentwicklungsperspektiven in der Sozialhilfe aus Sicht der Stellenleitenden

Die im Bereich der Sozialhilfe genannten Herausforderungen lassen sich vier Themenbereichen zuordnen:

- Klientinnen-/Klientenstruktur: Eine zunehmende Anzahl Personen, die nicht mehr beruflich integriert werden können, belastet die Sozialhilfe. Es zeichnet sich ab, dass die Sozialhilfe für einen grösser werdenden Anteil Klientinnen/Klienten zu einer Art Dauerrente wird.
- System der Sozialen Sicherheit: Die aktuellen Sozialversicherungsrevisionen, die 4. AVIG-Revision und vor allem die 6. IV-Revision, werden kritisch beurteilt. Die Dienste erwarten steigende Fallzahlen und Kosten in der Sozialhilfe.
- Fallbearbeitung: Die zunehmende Fallkomplexität – bei immer mehr Fällen bestehen Mehrfachproblematiken – stellt die Sozialdienste vor grosse Herausforderungen. Aufwändige Zuständigkeitsabklärungen bis hin zu Gerichtsfällen und die Zunahme von administrativen Abläufen binden viele Ressourcen. Eine Verschiebung von der Beratung hin zur administrativen Fallbearbeitung wird befürchtet.
- Personalwesen: Die Rekrutierung von Fachpersonal der Sozialen Arbeit für den Bereich der Sozialhilfe wird als aufwändig und anspruchsvoll beschrieben.

Aufgrund der geschilderten Herausforderungen sehen die Stellenleitenden Weiterentwicklungsbedarf in verschiedenen Bereichen: im Vordergrund stehen Fragen um die berufliche und soziale Integration, gefolgt vom Anliegen, die Zusammenarbeit innerhalb des Systems der sozialen Sicher-

heit voranzutreiben. Sie orten Bedarf an Früherkennung und (Früh-) Förderung im Kinder- und Jugendbereich. Das Image der Sozialhilfe soll durch verstärkte Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit verbessert werden.

Die mittelfristigen Weiterentwicklungsperspektiven schätzen die Stellenleitenden unterschiedlich ein. Grob kann man ihre Perspektiven in zwei Kategorien einteilen: Wachstum oder Abbau. Einige Sozialdienste planen zu wachsen und wollen gewisse Dienstleistungen regional anbieten. Andere befürchten, zu klein zu sein oder durch die Abgabe von gewissen Aufgaben zu klein zu werden, um die geforderten Dienstleistungen professionell erbringen zu können. Es ist davon auszugehen, dass das Thema Regionalisierung viele der kleinen und mittelgrossen Sozialdienste in naher Zukunft beschäftigen wird.

**INHALT**

<b>A. Teilbericht I : Organisation und Leistungserbringung von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten – ein Vergleich .....</b>	<b>7</b>
1.1 Einleitung.....	7
1.2 Zum Vorgehen: Benchmarking oder Bench-Learning .....	7
1.3 Zum Kontext der Studie.....	8
1.4 Profil der beteiligten Sozialdienste und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes.....	9
<b>2 Kompetenzverteilung Sozialbehörde – Sozialdienst, politisches System – Sozialsystem ..</b>	<b>10</b>
2.1 Organisation der Schnittstelle Sozialbehörde – Sozialdienst .....	10
2.2 Entscheidungskompetenzen der Sozialbehörde.....	10
2.3 Zusammenarbeit zwischen Sozialbehörde und Sozialdienst .....	11
<b>3 Organisation der Sozialdienste.....</b>	<b>12</b>
<b>4 Angebotene Dienstleistungen.....</b>	<b>13</b>
<b>5 Personal.....</b>	<b>15</b>
5.1 Stellenetat für das Geschäftsfeld Sozialhilfe.....	15
5.2 Führung.....	16
5.3 Administration.....	18
5.4 Fallbelastung .....	20
<b>6 Finanzen.....</b>	<b>27</b>
<b>7 Bearbeitung wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe.....</b>	<b>28</b>
7.1 Datenqualität, zur Bearbeitung der Sozialhilfefälle.....	28
7.2 Qualitativer Vergleich der Fallbearbeitung.....	29
7.3 Gestaltung des Beratungsprozesses .....	31
<b>B. Teilbericht II: Herausforderungen und Perspektiven von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten .....</b>	<b>32</b>
<b>8 Herausforderungen von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten.....</b>	<b>32</b>
8.1 Klientinnen-/ Klientenstruktur – Zunehmende Schwierigkeiten bei der beruflichen Integration („Gefahr des Dauerbezugs“).....	33
8.2 System der Sozialen Sicherheit– Steigender Druck und mehr Klientinnen / Klienten in der Sozialhilfe .....	35
8.3 Fallbearbeitung – Zunehmende Fallkomplexität .....	38
8.4 Personalwesen – Rekrutierung .....	40

<b>9</b>	<b>Perspektiven von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten.....</b>	<b>41</b>
9.1	Regionalisierung.....	41
9.2	Weiterentwicklungsbedarf aus Sicht der Stellenleitenden .....	42
<b>C.</b>	<b>Fazit und Ausblick.....</b>	<b>47</b>
<b>10</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>47</b>
<b>11</b>	<b>Ausblick .....</b>	<b>48</b>

## **A. Teilbericht I : Organisation und Leistungserbringung von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten – ein Vergleich**

### **1.1 Einleitung**

Der Vollzug der wirtschaftlichen und persönlichen Sozialhilfe wird in vielen Kantonen an die Gemeinden delegiert. In vielen Fällen wird der Vollzug von kleineren oder mittelgrossen Sozialdiensten in Gemeinden bis zu 20'000 Einwohner/-innen durchgeführt. Die Organisation der Sozialhilfe in der Schweiz ist bislang wenig untersucht. Studien in der Schweiz setzen sich mit verschiedenen Aspekten der Sozialhilfe auseinander, die Spezifika der Organisation ist jedoch nur vereinzelt Gegenstand solcher Untersuchungen (vgl. Robert Fluder & Jürgen StremLOW 1999, Hans Kasper Von Matt & Daniel Iseli, 2002; Urs Mühle, Beat Rutishauser, Urs Kägi, Stephan Herzog, 2006). Studien, die kleinere und mittelgrosse Sozialdienste in den Fokus nehmen, fehlen. Aufgrund der tatsächlichen Organisationslandschaft der Sozialhilfe in der Schweiz besteht aber gerade bei Sozialdiensten dieser Grössenordnung der Bedarf an Grundlagen und Instrumenten. Bedingt durch markant gestiegene Fallzahlen, wachsende Komplexität der Fälle, den erhöhten Legitimationsdruck und verstärkte politische Auseinandersetzungen um die Sozialhilfe sind die Anforderungen an diese Dienste in den letzten Jahren laufend gestiegen. Die vorliegende Studie verfolgt das Ziel, Grundlagen für das Management kleinerer und mittelgrosser Sozialdienste zu entwickeln. Zu diesem Zweck wurde eine Vergleichsstudie durchgeführt, in der wichtige Kennzahlen erhoben (Benchmark) und die Stellenleiter/-innen entlang der zentralen Managementaufgaben zum fachlichen und organisatorischen Weiterentwicklungsbedarf der Dienste befragt wurden. Weiterführend werden zu verschiedenen Themen Managementgrundlagen für kleine und mittelgrosse Sozialdienste aufgearbeitet. Diese Grundlagen sollen auch Sozialdiensten, die sich nicht an dieser Studie beteiligen, in Form von Leitfäden zugänglich gemacht werden. Die Leitfäden erlauben es kleineren und mittleren Sozialdiensten, eine Einschätzung ihres fachlichen Entwicklungsstandes vorzunehmen.

### **1.2 Zum Vorgehen: Benchmarking oder Bench-Learning**

In der Betriebswirtschaft wird mit Benchmarking ein systematischer Vergleich einzelner betrieblicher Abläufe, von Produkten oder Dienstleistungen des eigenen Unternehmens mit entsprechenden Prozessen in anderen Unternehmen bezeichnet. Der Vergleich kann in qualitativer oder quantitativer Hinsicht geschehen. Das Ziel ist, die Besten zu identifizieren, sich mit diesen zu vergleichen und von der Erfahrung der Besten zu lernen.

Benchmark-Prozesse finden allmählich auch im sozialen Sektor Verbreitung<sup>1</sup>. Benchmarking verspricht, im Bereich der öffentlichen Verwaltung Leistung, Qualität und Effektivität zu erhöhen, indem eine Situation hergestellt wird, die ähnlich wirkt wie der Wettbewerb im privaten Sektor. Da sich Sozialdienste in einer Monopolstellung befinden – die Bürger/innen können den Anbieter nicht wechseln – kann ein gezielter Leistungsvergleich zu einer Optimierung der Leistungserbringung und Organisation führen.

Für ein Benchmarking werden Kennzahlen benötigt, die den Zielsetzungen der sozialen Dienste entsprechen. Eine Kennzahl will eine „Verdichtung quantitativer Informationen“ sein, d.h. sie gibt in konzentrierter Art und Weise über einen für die Führung relevanten Sachverhalt Auskunft<sup>2</sup>. In der Arbeit mit Kennzahlen werden verschiedene Arten unterschieden:

- Ein Zeitvergleich (Vergleich von Ist-Zahlen eines Unternehmens zu verschiedenen Zeitpunkten)
- Ein Soll-Ist-Vergleich (Vergleich von Ist-Zahlen mit Soll-Werten)

<sup>1</sup> Vgl. Hartmann, Helmut (2002): Steuerung der Sozialhilfe durch Benchmarking. S. 124. Für die Schweiz sei stellvertretend auf den seit mehr als 10 Jahren stattfindenden Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe der Städteinitiative Sozialpolitik hingewiesen.

<sup>2</sup> Vgl. Siegart, Hans; Reinecke, Sven; Sander, Stefan (2010). Kennzahlen für die Unternehmensführung (S. 17).

- Ein Branchenvergleich (Vergleich mit Unternehmen aus der gleichen Branche)

Die vorliegende Studie will den teilnehmenden Sozialdiensten ermöglichen, sich mit anderen Diensten bezüglich bestimmter Merkmale zu vergleichen. Sie will über den Vergleich auch Kennzahlen gewinnen, die für die Führung von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten als Orientierung gelten können.

Wir verstehen den Vergleich als Lernprozess und haben das Verfahren dementsprechend gestaltet. Nach der schriftlichen Datenerhebung wurden die Ergebnisse in einem Zwischenbericht aufgearbeitet und den an der Studie beteiligten Sozialdiensten zur Verfügung gestellt. Um die Expertise der Sozialdienstleitenden möglichst gut nutzen zu können, wurde ein Validierungsworkshop mit allen Beteiligten organisiert. Ziel des Workshops war, sich in einem Meinungsbildungsprozess über taugliche Kennzahlen zu verständigen. Dass dies gelungen ist, ist ein wertvolles Ergebnis dieses Prozesses. An verschiedenen Stellen im Bericht fliessen Ergebnisse aus diesem Treffen mit ein. Aufgrund unseres Settings und Vorgehens sprechen wir auch von Bench-Learning.

Ein Leistungsvergleich, quantifiziert in Prozenten und Zahlen, ist für alle Beteiligten ein anspruchsvolles Unterfangen. Die Dienste haben ihre Zahlen geliefert in Unkenntnis der Zahlen der anderen – und haben in einem Bericht und einer umfassenden Rohdatenauswertung eine vergleichende Analyse erhalten, die vielleicht teilweise überrascht hat. Der Vergleich ist eine Momentaufnahme in einem sehr dynamischen Umfeld und will zum Nachdenken und Weiterentwickeln anregen.

### **1.3 Zum Kontext der Studie**

Über 500 regionale und kommunale kleinere und mittelgrosse Sozialdienste der Deutschschweiz wurden für eine Teilnahme an der Studie angeschrieben. 22 Sozialdienste aus 8 verschiedenen Kantonen der deutschen Schweiz stellten sich für die Durchführung der Studie zur Verfügung.

Um die Organisation der Sozialdienste zu erfassen, wurde ein Fragebogen mit folgenden Themenbereichen verschickt:

- Profil der Sozialdienste (Soziodemographische Merkmale)
- Organisation des Sozialdienstes
- Angebotsinventar
- Personal
- Leistungserbringung Sozialhilfe

Der Fragebogen bezog sich auf den dreijährigen Beobachtungszeitraum von 2007 - 2009. Drei Sozialdienste haben sich in dieser ersten Phase des Projektes aufgrund von Leitungswechseln und Überlastungssituationen zurückgezogen. Von den restlichen Sozialdiensten liegen die Daten vor.

Das Erheben der Daten erwies sich teilweise als schwierig, da nicht alle Sozialdienste ihre Arbeit auf eine vergleichbare Art und Weise kategorisieren und erfassen. Mehr Aussagekraft würde ein solcher Vergleich erhalten, wenn er systematisch und regelmässig durchgeführt würde und auf verbindlichen Definitionen und Festlegungen basiert.

Bei der Erhebung der Daten ist zudem aufgefallen, dass mehrere Sozialdienste vor kurzer Zeit entweder einen Restrukturierungsprozess durchlaufen haben, oder sich momentan in einem solchen befinden. Das legt die Vermutung nahe, dass sich vor allem Sozialdienste zur Teilnahme an der Studie entschlossen haben, die sich mit der Gestaltung und organisatorischen Entwicklung der Dienste befassen, die in einem Veränderungsprozess sind und die dafür auch den Vergleich mit anderen und die Anregung durch andere Dienste suchen.



Ebenfalls bemerkenswert ist die hohe Personalfuktuation auf der Leitungsebene der Sozialdienste im Verlauf der Studie. Innerhalb des letzten Jahres (2010) hat bei 5 von 22 Sozialdiensten die Leitung gewechselt. Mehr als ein Fünftel der Dienste hat also eine neue Führung erhalten. Viel Wissen ist mit den Wechseln verlorengegangen – ein Umstand, der bei einzelnen Diensten die Datenerhebung erschwert hat.

#### **1.4 Profil der beteiligten Sozialdienste und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes**

Der Fragebogen wurde von 14 kommunalen und 5 regionalen Sozialdiensten ausgefüllt. Die Sozialdienste sind in 8 verschiedenen Kantonen situiert (Luzern, Zürich, Zug, Bern, Aargau, Uri, St. Gallen, Thurgau). Die Einwohnerzahl der Einzugsgebiete variiert zwischen 5'711 und 23'550 Einwohner/-innen, wobei der Mittelwert bei 14059 liegt.

Die Daten aus der Befragung der Dienste zeigen auf, dass die Erwerbslosenquote zwischen 1,3% und 5,6% liegt, der Ausländeranteil an der ständigen Wohnbevölkerung zwischen 6,3% und 39,6%<sup>3</sup>, die Sozialhilfequote zwischen 0,8% und 7,8%. Die durchschnittliche Sozialhilfequote (Mittelwert) beläuft sich auf 2,9%.

Die Gemeinden unterscheiden sich bezüglich ihrer Struktur teilweise stark<sup>4</sup>: Neben Klein- und Mittelzentren, die wichtige Funktionen für die Region erfüllen, sind Arbeitsplatzgemeinden, die im Vergleich zu Wohngemeinden eine grosse Anzahl von Arbeitsplätzen anbieten sowie verschiedene Typen von Agglomerationsgemeinden vertreten.

Die Sozialdienste nehmen, je nach Kanton und Kontext, unterschiedliche Aufgabenbereiche wahr und haben sich verschiedene Organisationsformen gegeben.

Um angesichts der grossen Heterogenität der beteiligten Dienste zu nutzbaren Daten zu kommen, haben wir entschieden, auf die Organisationsformen und die Leistungserbringung im Kerngeschäft wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe zu fokussieren. Weitere Aufgabengebiete wie Vormundschaft, Arbeitsintegration oder je nach Kanton auch der Asylbereich wurden bei der Datenerhebung abgegrenzt.

---

<sup>3</sup> Zur Erwerbslosenquote und zum Ausländeranteil lieferten nicht alle Sozialdienste Daten. Zur Erwerbslosenquote liegen die Angaben von 12 der insgesamt 19 befragten Sozialdienste vor. Zum Ausländeranteil machten 16 Sozialdienste Angaben.

<sup>4</sup> Die hier beschriebene Kategorisierung der Gemeinden basiert auf der Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik. Weiterführende Informationen können der Homepage des BFS entnommen werden:

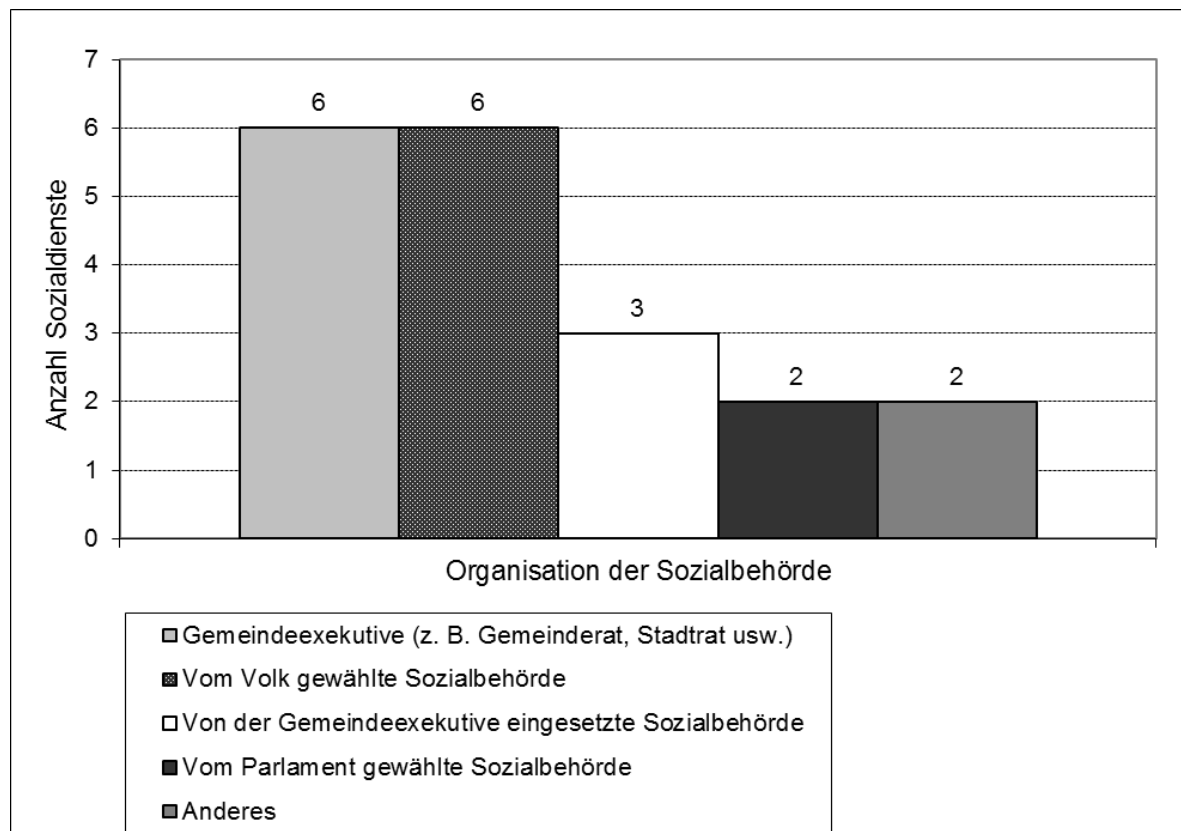
[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/raeumliche\\_typologien/01.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/raeumliche_typologien/01.html) oder der dazugehörigen Dokumentation von Martin Schuler und Dominique Joye (2000) „Typologie der Gemeinden der Schweiz: 1980-2000“.

## 2 Kompetenzverteilung Sozialbehörde – Sozialdienst, politisches System – Sozialsystem

### 2.1 Organisation der Schnittstelle Sozialbehörde – Sozialdienst

An der Studie sind Sozialdienste mit unterschiedlich organisierten Sozialbehörden beteiligt:

Abbildung 1: Organisation der Sozialbehörde (n=19 Sozialdienste)



### 2.2 Entscheidungskompetenzen der Sozialbehörde

Die Kompetenzen und Aufgaben der Sozialbehörden sind verschieden ausgeprägt. Erklärungen dafür finden sich in den kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen und im kommunalen Gestaltungsfreiraum. Um die Unterschiede in der Kompetenzaufteilung zu erfassen, wurde als Kriterium die Kompetenz bezüglich Fall-Entscheidungen in der Sozialhilfe genommen.

Im Wesentlichen lassen sich drei Muster unterscheiden, die mit jeweils ungefähr einem Drittel bei den beteiligten Diensten zu beobachten sind:

(1) Entscheidungskompetenz der Sozialbehörde in allen Fällen:

- Alle Anträge auf materielle Hilfe werden vom Sozialdienst vorbereitet und der Sozialbehörde zur Beschlussfassung vorgelegt.

(2) Entscheidungskompetenz der Sozialbehörde in bestimmten Fällen (Nicht-Normfälle, Präzedenzfälle):

- Entscheidungen über Fälle, für die klare Regelungen vorliegen, werden an den Sozialdienst delegiert. Nicht-Normfälle oder Präzedenzfälle werden vom Sozialdienst vorbereitet und der Sozialbehörde zur Entscheidung vorgelegt.

(3) Entscheidungskompetenz wird von der Sozialbehörde über strategische Entscheidungen und Festlegung der Rahmenbedingungen wahrgenommen:

- Die Entscheidungskompetenz für die Einzelfälle wird vollumfänglich den Sozialdiensten übertragen.

### 2.3 Zusammenarbeit zwischen Sozialbehörde und Sozialdienst

Die Zusammenarbeit zwischen Sozialdienst und Sozialbehörde verläuft unterschiedlich intensiv. Dabei lassen sich bezüglich des Austausches/der Sitzungskadenz wiederum drei Muster unterscheiden:

- Wöchentlicher Austausch (5 von 19 Sozialdiensten).
- Monatlicher Austausch (10 von 19 Sozialdiensten).
- Sitzungskadenz von weniger als einmal pro Monat (4 Sozialdienste).

Je nach Entscheidungskompetenz der Sozialbehörden ist die Tendenz zu beobachten, dass die Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst unterschiedlich intensiv wahrgenommen wird: In den Gemeinden/Regionen, in denen die Sozialbehörde Einzelfallbefugnisse hat, sind mindestens monatliche Treffen an der Tagesordnung. Teilweise werden Entscheidungen auch bilateral zwischen Sozialvorsteher/-in und Leitung Sozialdienst wöchentlich getroffen. In den Gemeinden/Regionen, in denen die Sozialbehörde die Einzelfallentscheidungen an den Sozialdienst delegiert hat, ist die Sitzungskadenz tendenziell niedriger, es sind entweder monatliche Sitzungen oder ca. 4 - 8 Sitzungen pro Jahr. Die niedrige Sitzungskadenz weist auf eine erfolgreiche Entflechtung von Zuständigkeiten hin (Alltagsgeschäft/Einzelfälle beim Sozialdienst, strategische Ausrichtung bei der Behörde).

In allen Gemeinden/Regionen ist die Zusammenarbeit zwischen Sozialbehörde und Sozialdienst geregelt. Dabei wird deutlich, dass die Fachperspektive der Leitung der Sozialen Dienste fast überall eingebunden ist in die Arbeit der Sozialbehörde (Ausnahme: eine Gemeinde, bei der die Ressortverantwortliche die Gemeindeschreiberin ist). Im Weiteren sind bei der grossen Mehrheit (84%) der befragten Gemeinden/Regionen Organisationsgrundlagen vorhanden, die die Zuständigkeitsgebiete und Entscheidungskompetenzen regeln.

Positiv hervorzuheben ist die Tatsache, dass sich in fast allen Gemeinden/Regionen ein Normfall-System durchgesetzt hat. Dies bedeutet, dass Reglemente, Verfahrensweisen, Prozessbeschreibungen oder Standards als Grundlage vorliegen.

15 von 18 Diensten<sup>5</sup> geben an, dass für ihren Sozialdienst strategische Ziele und Massnahmen definiert sind. Wie die strategischen Prozesse gestaltet werden und welche Rolle die professionellen Leitungsorgane dabei spielen, wurde nicht genauer untersucht. Es ist zu vermuten, dass die Leitungspersonen unterschiedliche Wege wählen, sich aktiv in den strategischen Prozess einzubringen.

Der fachliche Diskurs zur Gestaltung der Kompetenzverteilung zwischen Sozialbehörde – Soziale Dienste ist noch offen. Die SKOS hat Position bezogen für die Entflechtung: Die oberste Leitungsebene (politische Behörde) sollte keinen Einfluss auf die Arbeit im Einzelfall nehmen<sup>6</sup>. Die Realität zeigt ein anderes Bild.

<sup>5</sup> N = 18 da von einem Sozialdienst in diesem Bereich keine Angaben vorliegen.

<sup>6</sup> Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe – SKOS (2008). Good Practice für Sozialdienste. Version 2 vom 23. Juni 2008 der SKOS-Arbeitsgruppe für Organisationsentwicklung und Finanzen. Gefunden am 14.11.2008 unter [http://www.skos.ch/store/pdf\\_d/publikationen/grundlagen-dokumente/good\\_practice.pdf](http://www.skos.ch/store/pdf_d/publikationen/grundlagen-dokumente/good_practice.pdf).

### 3 Organisation der Sozialdienste

Zentrale Organisationsinstrumente zur Beschreibung der Aufbauorganisation wie Organigramm oder Stellenbeschreibungen sind bis auf eine Ausnahme bei allen Sozialdiensten vorhanden.

Auffallend ist, dass bereits mittelgrosse Sozialdienste eine Ausdifferenzierung der Aufbauorganisation zeigen. 63% aller Dienste haben eine Abteilungsleitung Soziales, der mehrere Bereiche unterstellt sind. Meist ist die Sozialhilfe als Bereich organisiert.

Darin zeigt sich eine Differenzierung und Spezialisierung in den Aufgabenfeldern. Offensichtlich haben viele Dienste in den letzten Wachstumsjahren ihre Organisationsstrukturen ausdifferenziert (siehe Tabelle 1).

Die Ausdifferenzierung spiegelt sich auch darin, dass 52% der Dienste angeben, intern auf eine Spezialistin oder einen Spezialisten für Sozialversicherungen zurückgreifen zu können. 21% der Sozialdienste haben externe Lösungen realisiert. Die restlichen 27% der Sozialdienste verfügen sowohl über interne als auch externe Spezialisten für Sozialversicherungen. Anderweitige Rechtsfragen bearbeiten 26% der Sozialdienste intern, 69% der Dienste haben externe Lösungen realisiert. Alle befragten Sozialdienste verfügen über eine interne Stelle/Funktion, die sich um Rückerstattungen<sup>7</sup>kümmert.

*Tabelle 1: Zuständigkeiten für das Erbringen spezifischer Dienstleistungen (n=19 Sozialdienste, Angaben in Prozent)*

Dienstleistung	Übernimmt Sozialdienst	Andere interne Stelle/Experten	Triage	Wird nicht angeboten	Doppelte Zuständigkeit	(n)
Rechtsdienst	16%	10%	69%	0%	5%	19
Spezialist/in Sozialversicherungen/Subsidiarität	47%	5%	21%	0%	27%	19
Interne Stelle, die sich um Rückerstattungen kümmert	85%	5%	0%	0%	10%	18
Klientinnen-/Klientenbuchhaltung	85%	10%	0%	0%	5%	19

<sup>7</sup> Rückerstattung wurde im Rahmen der Befragung folgendermassen definiert: Finanzielle Leistungen, die von Privaten (bspw. Verwandten) oder von den Sozialhilfeempfängern selbst zurückgezahlt worden sind. Bspw. Sozialversicherungsleistungen (IV, Lohn, ALV, etc.)."

#### 4 Angebotene Dienstleistungen

Die befragten Dienste erbringen ein breites Spektrum an Dienstleistungen. Nicht jeder Sozialdienst erbringt dieselben Dienstleistungen, zudem sind die Zuständigkeiten in den verschiedenen Aufgabenbereichen unterschiedlich geregelt. Um einen Überblick über die angebotenen Dienstleistungen zu bekommen wurden die Dienste gebeten, ein Inventar mit vorgegebenen Aufgabenbereichen auszufüllen.

Tabelle 2 gibt einen Überblick, wie die Sozialdienste die Zuständigkeiten innerhalb der erfragten Aufgabenbereiche geregelt haben.

Tabelle 2: Zuständigkeiten für das Erbringen der Dienstleistungen (n=19 Sozialdienste, Angaben in Prozent)

Dienstleistung	Übernimmt Sozialdienst	Interne Gemeinde-stelle	Triage	Wird nicht angeboten	Doppelte Zuständig-keit	(n)
Wirtschaftliche Sozialhilfe	100%	0%	0%	0%	0%	19
Persönliche Hilfe und Beratung	100%	0%	0%	0%	0%	19
Abklärungen für Vormundschafts-behörde und Gerichte	69%	26%	5%	0%	0%	18
Führung Sekretariat Sozialbehörde	69%	26%	0%	5%	0%	19
Budgetberatung	58%	0%	32%	0%	10%	19
Alimentenbevorschussung/-inkasso	48%	5%	42%	0%	5%	19
Führung Vormundschaftssekreta-riat	47%	53%	0%	0%	0%	19
Arbeitsintegration	42%	0%	48%	0%	10%	19
Mutterschaftsbeihilfe	42%	0%	32%	26%	0%	19
Pflegekinderaufsicht	37%	26%	37%	0%	0%	19
Beratung/Betreuung von Asylbe-werbern	37%	53%	0%	10%	0%	19
Führung von Kinderschutzmass-nahmen	32%	5%	58%	0%	5%	19
Führung von vormundschaftlichen Massnahmen bei Erwachsenen	32%	10%	53%	0%	5%	19
Soziokulturelle Animation im Jugendbereich	27%	63%	5%	5%	0%	19
Schuldenberatung	27%	0%	63%	0%	10%	19
Projekte im Bereich Prävention	26%	16%	22%	26%	10%	19
Familien- und Erziehungsberatung	21%	11%	58%	0%	10%	19
Suchtberatung	10%	0%	85%	0%	5%	19
Betrieb von Altersheimen	10%	32%	26%	32%	0%	19
Ambulante Pflege & Versorgung (Spitex)	0%	0%	84%	16%	0%	19
Opferhilfe	0%	0%	95%	5%	0%	19

Wirtschaftliche und persönliche Hilfe und Beratung sind für alle befragten Sozialdienste Kerngeschäft. Knapp die Hälfte der Dienste führt ein Vormundschaftssekretariat, und etwas weniger als die Hälfte (42%) der Dienste ist für die Arbeitsintegration zuständig. Circa ein Drittel der Dienste (32%) führen Massnahmen im Kinder- und Erwachsenenschutz. Die Delegation einer vertieften Bearbeitung von Fragestellungen im Bereich Schuldenberatung, Familien- und Erziehungsberatung sowie Suchtberatung an spezialisierte Stellen ist bei vielen Diensten zu beobachten. Zusammenarbeitsverträge mit diesen Institutionen existieren teilweise. Aufgaben im Alters- und Pflegebereich werden mehrheitlich nicht von den Sozialdiensten wahrgenommen. Projekte im Bereich Prävention werden von 26% der Sozialdienste wahrgenommen, weitere 26% geben an, in diesem Bereich nichts anzubieten.

Für die weitere Befragung konzentriert sich die Studie auf das Kerngeschäft wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe.

## 5 Personal

Da viele Dienste ein breites Spektrum an Aufgaben abdecken, wurden alle personellen Ressourcen der Dienste erfasst, die sich mit dem Geschäftsfeld Sozialhilfe (wirtschaftliche Sozialhilfe und präventive Beratung) befassen. Dies hat die Dienste vor die Aufgabe gestellt, Abgrenzungen der Stellenprozente vorzunehmen, da, wie im Angebotsinventar (siehe Tabelle 2) ersichtlich, viele Dienste ein breiteres Spektrum an Aufgaben abdecken.

### 5.1 Stellenetat für das Geschäftsfeld Sozialhilfe

Die Abgrenzung der Stellenprozente für das Geschäftsfeld Sozialhilfe erwies sich für einzelne Dienste als schwierig, da die Personalressourcen unterschiedlich genau gesteuert werden. Einzelne Dienste können für die einzelnen Aufgabenfelder und Leistungspakete präzise angeben, welche Zeitressourcen dafür eingesetzt werden. Anderen Diensten hat die vorgegebene Abgrenzung, die personellen Ressourcen für das Geschäftsfeld Sozialhilfe (wirtschaftliche Sozialhilfe und präventive Beratung) zu erfassen, Schwierigkeiten bereitet und sie haben Schätzungen vorgenommen.

Durch Rückfragen und Präzisierungen konnten die notwendigen Abgrenzungen vorgenommen werden, so dass - bis auf eine Ausnahme<sup>8</sup> - von allen Diensten die Angaben vorliegen. Tabelle 3 zeigt die Stellenetats der Sozialdienste für das Geschäftsfeld Sozialhilfe, die damit auch gleichzeitig die Grössenunterschiede der Dienste dokumentiert (zwischen 120% und 2260% Stellenprozente total).

Tabelle 3: Stellenprozente für das Geschäftsfeld Sozialhilfe (n=18 Sozialdienste)<sup>9</sup>

Sozialdienst	Leitung	Sozialar- beit	Administ- ration <sup>10</sup>	Unterstütz- ende Stellen <sup>11</sup>	Stellenpro- zente
Uetikon am See	25	45	50	0	120
Adligenswil (reg. SD)	40	80	64	0	184
Rothenburg/Rain (reg. SD)	45	80	60	0	185
Uri Nord (reg. SD)	20	135	90	0	245
Risch	50	230	80	0	360
Horgen	60	280	150	0	490
Zofingen	60	180	240	10	490
Urdorf	30	200	270	0	500
Thalwil	55	280	200	0	535
Ebikon	100	280	170	2	552
Horw	85	250	220	0	555
Brügg (reg. SD)	25	310	250	20	605
Arbon	50	285	280	0	615
Illnau-Effretikon	90	420	125	0	635

<sup>8</sup> Ein Dienst konnte die Stellenprozente Sozialhilfe – Vormundschaft nicht abgrenzen und fehlt deshalb in den folgenden Zusammenstellungen.

<sup>9</sup> Die Resultate wurden nicht anonymisiert, da die teilnehmenden Sozialdienste ihre Namen für die Veröffentlichung der Studie frei gegeben haben.

<sup>10</sup> Administration wurde im Rahmen der Befragung folgendermassen definiert: Personelle Ressourcen des Sozialdienstes im Bereich der Sachbearbeitung/Administration (inklusive Buchhaltung) bezogen auf das Geschäftsfeld Sozialhilfe.

<sup>11</sup> Unterstützende Stellen wurden im Rahmen der Befragung folgendermassen definiert: Personelle Ressourcen des Sozialdienstes im Bereich „andere“ (z. B. Buchhaltung, juristische Unterstützung, Sozialversicherungsexperte etc.) bezogen auf das Geschäftsfeld Sozialhilfe.

Wohlen (reg. SD)	85	300	275	0	660
Wil	40	460	320	10	830
Baar	140	510	280	0	930
Dietikon	130	1250	880	0	2260

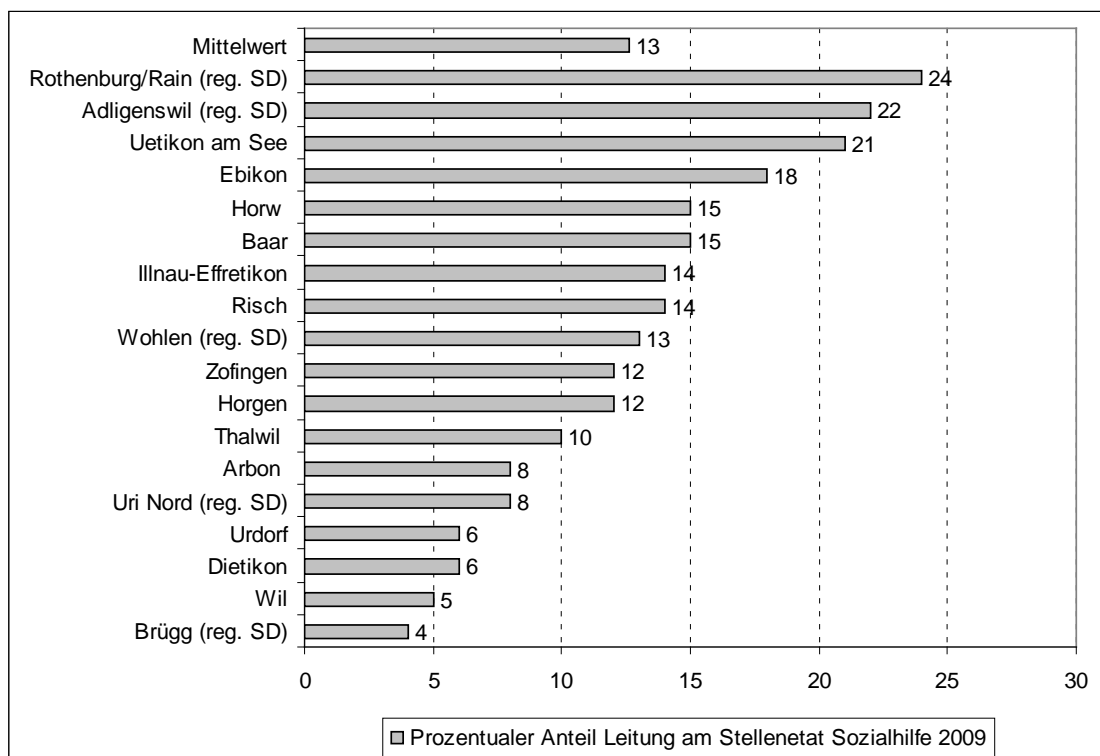
Für den Vergleich ist interessant zu sehen, wie sich die prozentualen Anteile der Berufsgruppen zueinander verhalten.

## 5.2 Führung

Erhoben wurden die Ressourcen, die die Sozialdienste für die Führung im Bereich Sozialhilfe einsetzen.

Im Mittel setzen die Sozialdienste 13% ihrer Personalressourcen für die Führung ein<sup>12</sup>. Auffällig ist die grosse Spannweite zwischen 4% und 24% Leitungsanteil (siehe Abbildung 2). Im Validierungsworkshop, vom 14. Oktober 2010, mit den Stellenleitenden gab dieses Ergebnis Anlass zu Diskussionen. Einzelne Dienste wünschten, die eigenen Daten nochmals überprüfen zu können. In einer Nachbefragung wurden Präzisierungen zum Leitungsanteil erhoben, verbunden mit der Aufforderung, die Veränderung des Leitungsanteils zu begründen.

Abbildung 2: Anteil Stellenprozente Leitung am gesamten Stellenetat Sozialhilfe (n=18 Sozialdienste, ursprüngliche Angaben)



<sup>12</sup> Die Evaluation der Mindeststandards im Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste, die vom Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS) im Auftrag des Sozialamtes des Kantons Bern durchgeführt wurde, weist im Jahr 2005 durchschnittlich 14 Stellenprozente für Leitungsfunktionen im Bereich individuelle Sozialhilfe/besondere Gesetzgebung in den Sozialdiensten im Kanton Bern aus (S.28).

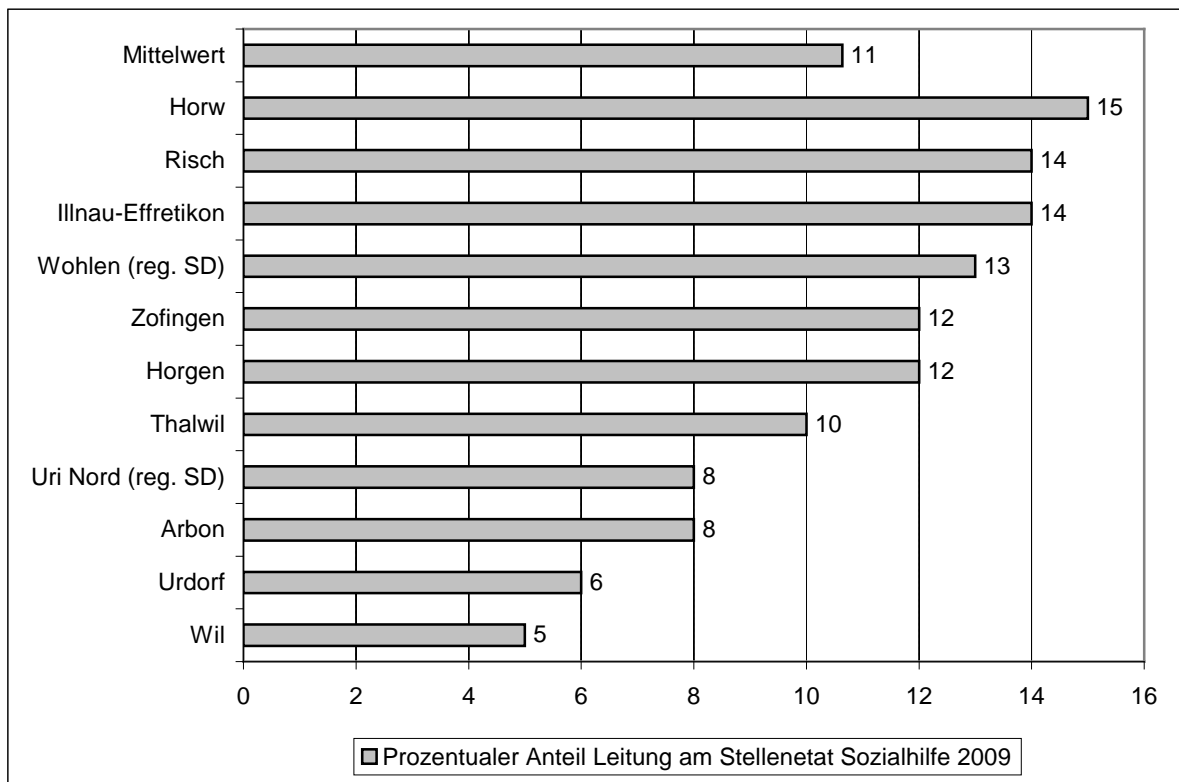


Die meisten Sozialdienste, deren Leitungsanteil stark vom Mittelwert abwich, haben diesen in der Nachbefragung korrigiert. Die Gründe für diese Korrektur des Leitungsanteils waren vielfältig<sup>13</sup>. Die ursprünglichen Werte waren damit - bei diesen Diensten - nicht mehr haltbar. Die Angaben von sieben Sozialdiensten wurden deshalb aus der neuen Berechnung heraus genommen.

Gültige Aussagen zum Leitungsanteil für das Geschäftsfeld Sozialhilfe liegen damit von 58% der Dienste (11 von 19 Sozialdiensten, siehe Abbildung 3) vor. Auf ein vergleichbares Ergebnis kam auch das Büro BASS in seiner Evaluation der Mindeststandards im Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste (2005): Bei 40% der befragten Dienste fehlen die Angaben zum Leitungsanteil<sup>14</sup>.

Abbildung 3 zeigt auf, dass die 11 Sozialdienste im Mittel 11% ihrer Personalressourcen für die Führung einsetzen. Die Spannweite bewegt sich dabei zwischen 5% und 15% Leitungsanteil am gesamten Stellenetat der Sozialhilfe.

Abbildung 3: Anteil Stellenprozente Leitung am gesamten Stellenetat Sozialhilfe (n=11 Sozialdienste)  
Definitiver Vergleich



<sup>13</sup> Die häufigsten Angaben waren, dass in der ersten Datenerhebung der Leitungsanteil für andere Arbeitsbereiche (Vormundschaft, Alter, Jugend) mit einberechnet wurde oder dass die Frage missverstanden wurde.

<sup>14</sup> Büro Bass Evaluation der Mindeststandards im Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste (2005, S.28).

### 5.3 Administration

Um den Anteil der Administration am gesamten Stellenetat der Sozialhilfe zu berechnen, wurden die Sozialdienste in diesem Teil der Befragung nach ihren administrativen Personalressourcen im Bereich der Sozialhilfe gefragt<sup>15</sup>.

Der Anteil der administrativen Stellen (inklusive Buchhaltung) am gesamten Stellenetat Sozialhilfe beträgt im Mittel 37% (siehe Abbildung 4).

Aufgrund mehrjähriger Monitoring-Erhebungen gehen Müller & StremLOW (1998, 1999, 2006) davon aus, dass optimalerweise ungefähr 40% des gesamten Stellenetats eines Sozialdiensts für Sachbearbeitung, Buchhaltung und Administration einzusetzen sind<sup>16</sup>.

Der Kanton Bern nahm 2009 sogar eine Pauschalerhöhung für das dem Fachpersonal zugeordnete Administrativpersonal von 30% auf 50% pro Vollzeitstelle Fachpersonal vor, um der Zunahme administrativer Aufgaben auf den Sozialdiensten Rechnung zu tragen<sup>17</sup>.

Die Praxis der Mehrheit der Dienste spiegelt diese Richtwerte. Auffallend ist, dass zwei Dienste weniger als 30% ihrer Ressourcen für administrative Stellen aufwenden.

Im Validierungsworkshop vom 14. Oktober 2010 wird deutlich, dass es sich hierbei um einen fachlichen Entscheid der Leitung handelt: Die Schnittstellen zwischen Fachpersonal und Administration sollen möglichst klein gehalten werden, die Fallbearbeitung inklusive administrativer Tätigkeiten liegt primär bei den Sozialarbeitenden.

Die optimale Gestaltung der Schnittstelle Administration – Sozialarbeit beschäftigt die Stellenleitenden: 12 von 19 Diensten haben diese Schnittstelle schriftlich geregelt.

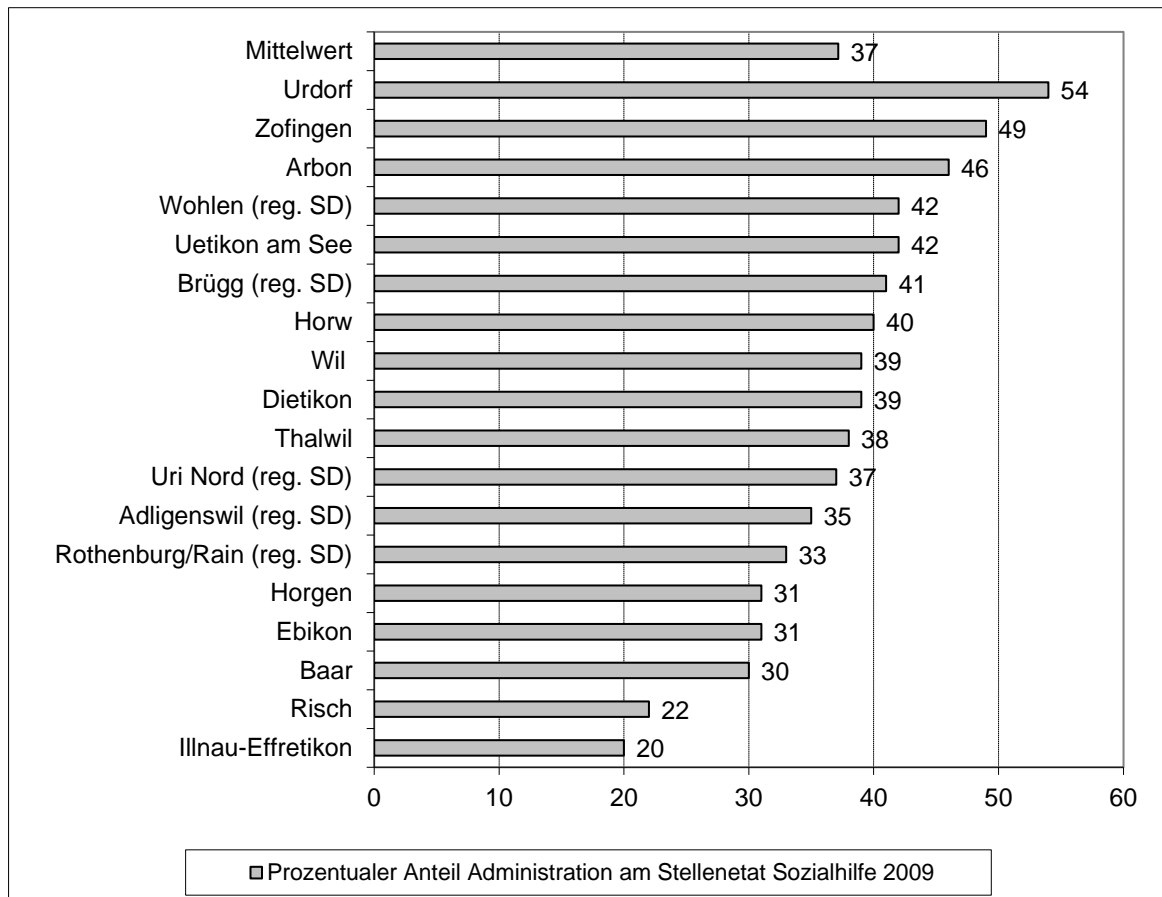
---

<sup>15</sup> Definition Stellenprozente Administration: Stellenprozente, die in der Administration (Sachbearbeitung inklusive Buchhaltung) dem Sozialdienst für den Bereich Sozialhilfe (wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe) zur Verfügung stehen.

<sup>16</sup> Vgl. Müller, Stephan; StremLOW, Jürgen (1998). Sozialmonitoring: Öffentliche Sozialhilfe im Kanton Zug. Eine Studie im Auftrag des kantonalen Sozialamtes Zug. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit. Sowie Müller, Stephan; StremLOW, Jürgen (1999). Benchmarking Sozialdienst Adliswil. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit. Oder Müller, Stephan, StremLOW, Jürgen (2006). Ein Monitoring für das Sozialwesen in der Schweiz: theoretische Grundlagen und eine Untersuchung zur Sozialpolitik der Kantone der Zentralschweiz.

<sup>17</sup> Mundi consulting AG im Auftrag des kantonalen Sozialamts Bern (2009): Kantonales Reporting der Sozialdienste. Erhebung 2008 (S. 32).

Abbildung 4: Prozentualer Anteil Administration (inklusive Buchhaltung) am gesamten Stellenetat Sozialhilfe (n=18 Sozialdienste)



## 5.4 Fallbelastung

Um die Fallbelastung pro Sozialarbeitsstelle zu erheben, wurde im Fragebogen folgende Fallkategorisierung<sup>18</sup> vorgegeben:

- **Gesamtfallzahl:** Summe aller Fallkategorien (kurz/WSH/PSH)
- **Kurzfristige Fälle:** Abklärung, Information, Kurzberatung (max. 6h), finanzielle Soforthilfe, Triage. Kann innerhalb von drei Monaten abgeschlossen werden
- **Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH):** Summe aller Fälle **mit** wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH-/WSH+)
- WSH Unterkategorien:
  - o **WSH-:** Fälle **mit** wirtschaftlicher Sozialhilfe **ohne** Beratung (selbständige Bewältigung der Situation möglich, kein Bedarf an regelmässiger Beratung)
  - o **WSH+:** Fälle **mit** wirtschaftlicher Sozialhilfe **mit** Beratung
- **Präventive Beratung (PSH):** Fälle **mit** Beratung **ohne** wirtschaftliche Sozialhilfe

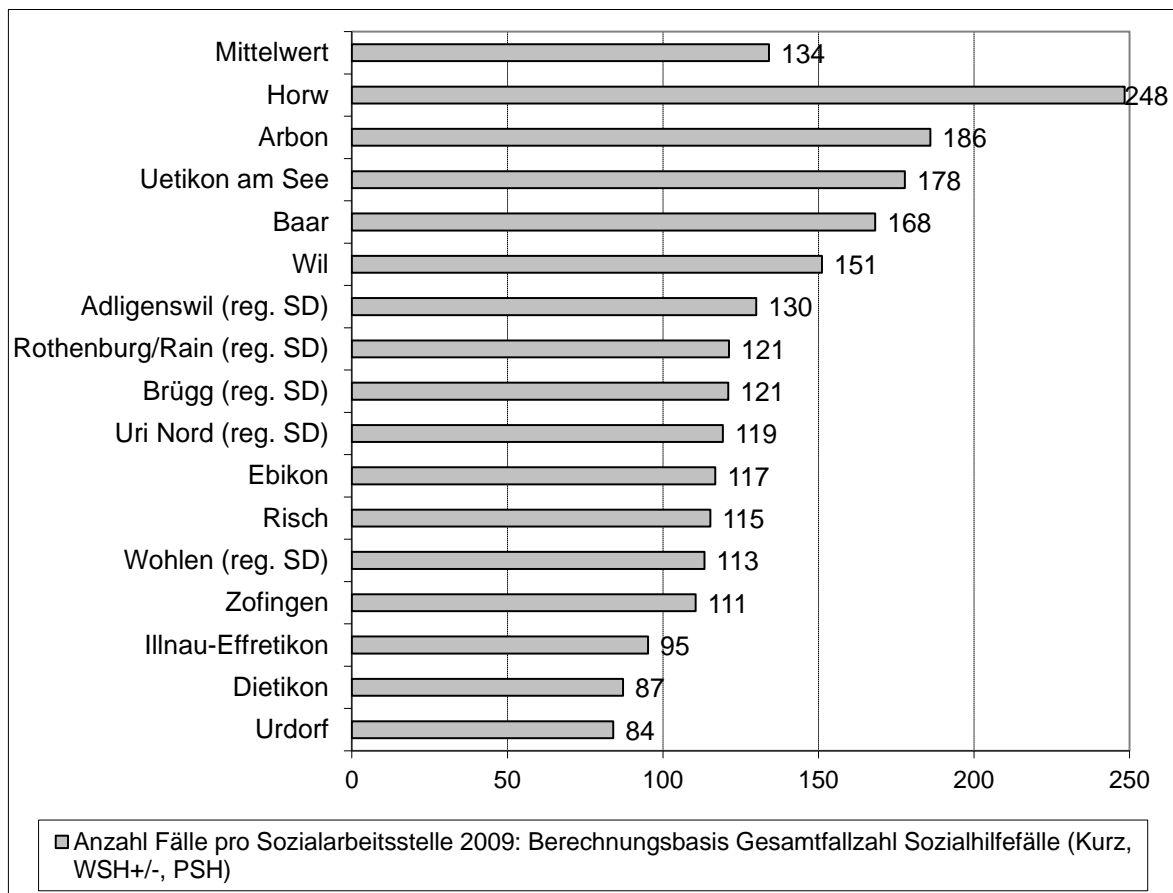
Nimmt man die erhobenen Gesamtfallzahlen und setzt sie in Beziehung zum Stellenetat des Fachpersonals, lässt sich die Fallbelastung pro Vollzeit-Sozialarbeitsstelle berechnen.

Die immense Spannweite der Fallbelastung zwischen 84 und 248 Fällen pro Vollzeitstelle Sozialarbeit (siehe Abbildung 5) macht deutlich, dass auf den Sozialdiensten verschieden definiert und erfasst wird, was unter einem Fall zu verstehen ist. Entsprechend unterschiedlich fallen die Zuordnungen zu den einzelnen Fallkategorien aus, vor allem im Bereich kurzfristige Fälle und präventive Beratung (PSH).

---

<sup>18</sup> Die Fallkategorisierungen wurden analog der Studie Armut und Bedürftigkeit: Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen (Fluder und StremLOW, 1999) definiert.

Abbildung 5: Fallbelastung pro Sozialarbeitsstelle bei Rechenbasis Gesamtfallzahl aller Sozialhilfefälle (Kurz, WSH+/WSH-, PSH) 2009 (n=16 Sozialdienste)<sup>19</sup>

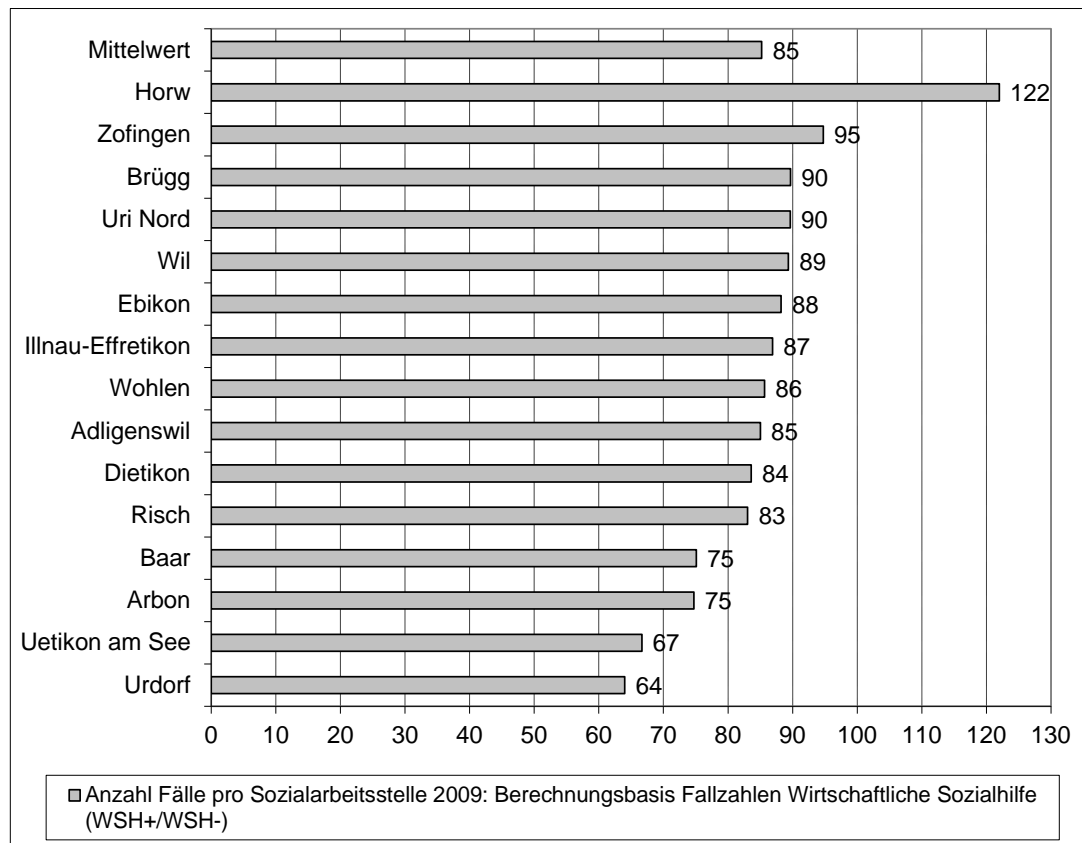


Um zu vergleichbaren Aussagen zu kommen, konzentrieren wir uns im Folgenden auf die Anzahl der Fälle mit finanziellem Leistungsbezug (WSH), weil der Validierungsworkshop gezeigt hat, dass hier vergleichbare Falldefinitionen zugrunde liegen.

Abbildung 6 zeigt auf, dass auf der Mehrheit der Sozialdienste (9 von 15 Sozialdiensten) pro Vollzeit-Sozialarbeitsstelle 80 - 90 Dossiers im Bereich WSH bearbeitet werden. Die Realität entspricht somit weitgehend dem Richtwert, über den die Mehrheit der Sozialdienste (13 von 19 befragten Sozialdiensten) verfügen. Der Mittelwert des internen Richtwertes, wie viele Sozialhilfedossiers pro Fachpersonalstelle geführt werden sollen, liegt bei 88 Dossiers (siehe Abbildung 9), auch wenn hier offen bleibt, was von den Diensten als Fall betrachtet wird.

<sup>19</sup> N = 16 Sozialdienste: 3 Sozialdienste konnten nicht in den Vergleich integriert werden. Bei einem SD fehlten Angaben zu den Fallzahlen, 1 SD konnte Stellenprozentage Sozialhilfe – Vormundschaft nicht abgrenzen und 1 SD gab die Fallzahlen pro Stichtag anstatt für das gesamte Jahr an.

Abbildung 6: Fallbelastung - Anzahl Fälle pro Sozialarbeitsstelle 2009: Berechnungsbasis Fallzahlen wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH+/WSH-) (n=15 Sozialdienste)<sup>20,21</sup>



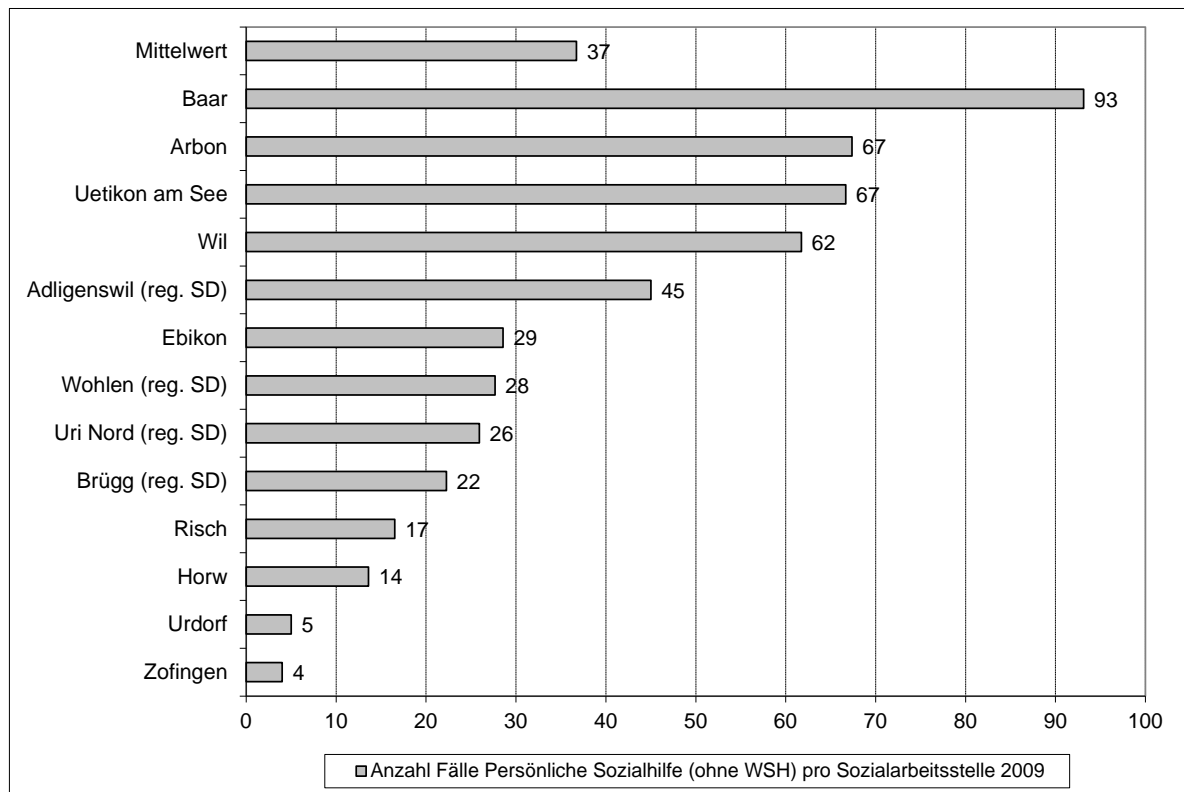
Die Fallbelastung liegt im Alltag sicherlich höher als in Abbildung 6 ausgewiesen, da die alleinige Konzentration auf die wirtschaftliche Sozialhilfe den wichtigen Bereich der präventiven Beratung (PSH) unsichtbar werden lässt<sup>22</sup>. Dies gilt vor allem für die Sozialdienste, die den Bereich der präventiven Beratung stark wahrnehmen (siehe Abbildung 7).

<sup>20</sup>N=15 Sozialdienste: 4 Sozialdienste konnten nicht in den Vergleich integriert werden: bei einem SD fehlten Angaben zu den Fallzahlen, 1 SD konnte Stellenprozent Sozialhilfe – Vormundschaft nicht abgrenzen, 1 SD gab keine Angaben zur Fallzusammensetzung an.

<sup>21</sup> Beim Sozialdienst Zofingen werden die WSH- (wirtschaftliche Sozialhilfefälle ohne Beratung) grösstenteils von den administrativen Mitarbeitenden bearbeitet, die reale Fallbelastung der Sozialarbeitenden liegt daher tiefer als in der Grafik angegeben.

<sup>22</sup> Vgl. auch Schweizerische Sozialhilfestatistik Empfängerstatistik. Fragebogen Sozialhilfe im engeren Sinn (WSH) des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) (2008): Die Schweizerische Sozialhilfestatistik erhebt ausschliesslich die wirtschaftlichen Sozialhilfefälle.

Abbildung 7: Anzahl PSH Fälle (Sozialhilfefälle mit Beratung ohne wirtschaftliche Sozialhilfe) pro Sozialarbeitendenstelle (n=13 Sozialdienste)<sup>23</sup>



Ein Teil der Dienste verfügte über keine Angaben, zwei Dienste (Illnau-Effretikon und Dietikon) bieten keine längerfristigen präventiven Beratungen an, sondern triagieren im Rahmen der Kurzberatung.

Bei der qualitativen Beschreibung zur Fallzusammensetzung geben die Sozialdienstleitenden an, dass der präventiven Beratung oft wegen fehlender zeitlicher Kapazitäten zu wenig Beachtung geschenkt werden kann.

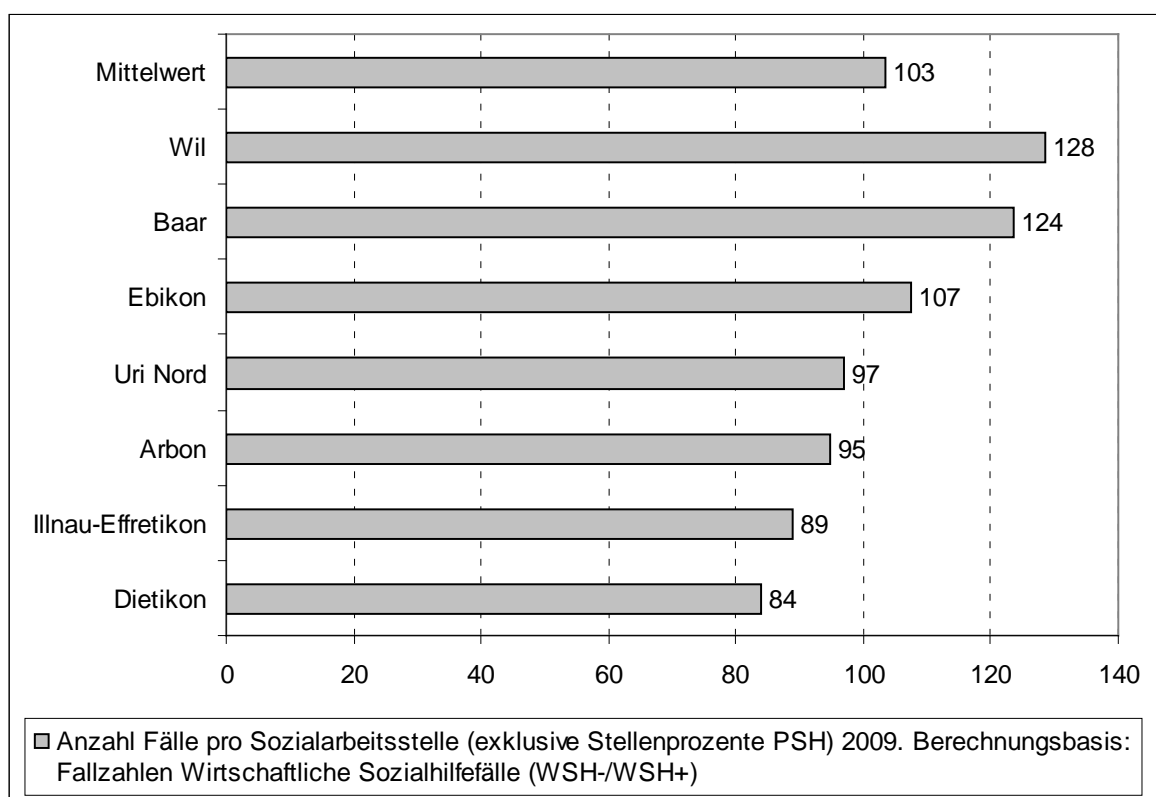
Da die Sozialdienste die Fallkategorien unterschiedlich definieren und zählen, ist es nicht möglich, die Fallbelastung WSH (Abbildung 6) und Fallbelastung PSH (Abbildung 7) aufzusummieren. Die Abbildung 7 kann daher aufzeigen, wie stark sich die Sozialdienste im Bereich der präventiven Beratung engagieren; konkrete Zahlen zur Fallbelastung können daraus jedoch nicht berechnet werden.

<sup>23</sup> N=13 Sozialdienste: 6 Sozialdienste konnten nicht in den Vergleich integriert werden: bei 1 SD fehlten Angaben zu den Fallzahlen, 1 SD konnte Stellenprozent Sozialhilfe – Vormundschaft nicht abgrenzen, 1 SD gab die Fallzahlen pro Stichtag anstatt für das gesamte Jahr an, 1 SD gab keine Angaben zur Fallzusammensetzung an. 2 SD bieten keine längerfristigen präventiven Beratungen an (Kurzberatungen und dann Triage).

Um präzisere Angaben zur Fallbelastung zu erhalten, wurde am Validierungsworkshop vom 14. Oktober 2010 von den Sozialdienstleitenden gewünscht, den personellen Aufwand für den Bereich der präventiven Beratung separat zu erfassen. In einer Nachbefragung wurden die SD darum gebeten, den Aufwand für die präventive Beratung in Stellenprozenten Fachpersonal anzugeben.

Präzisiert man nun die Fallbelastung bei den Fällen mit Leistungsbezug, indem man den Aufwand für die PSH abzieht, ergibt sich eine klar höhere Fallbelastung bei den WSH-Fällen (vgl. Abbildung 8 vs. Abbildung 6).

Abbildung 8: Präzisierte Fallbelastung - Anzahl Fälle pro Sozialarbeitsstelle (exklusive Stellenprozente PSH) 2009: Berechnungsbasis Fallzahlen Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH+/WSH-) (n=7 Sozialdienste)<sup>24</sup>



Vergleicht man die Fallbelastungen pro Fachpersonalstelle mit den ersten Benchmark-Studien von Stremlow & Müller Ende der 90er-Jahre<sup>25</sup>, fällt auf, dass sich die meisten Sozialdienste heute in einem vergleichbaren Rahmen bewegen. Ausreisser nach oben und grosse Unterschiede zwischen den Fallbelastungen einzelner Sozialdienste, wie sie die Studien der 90er-Jahre nachweisen, gehören der Vergangenheit an.

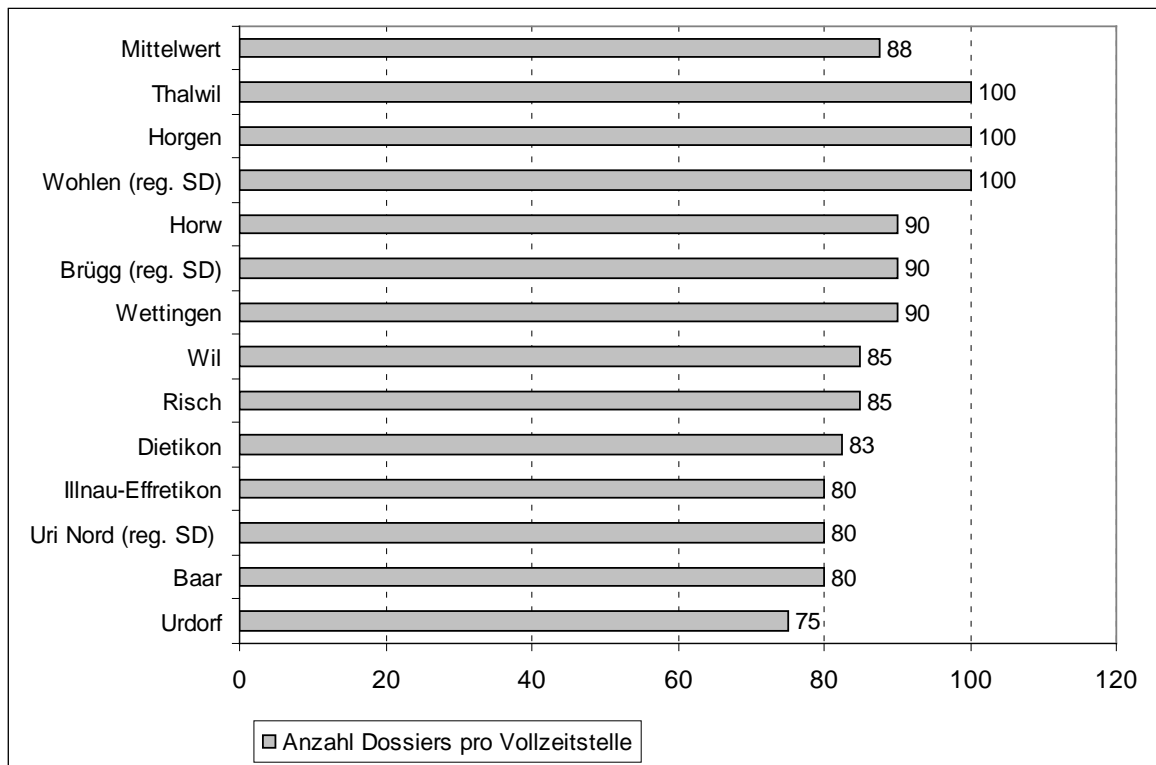
<sup>24</sup> Die Mehrheit der Sozialdienste konnte diese Abgrenzung der Stellenprozente PSH nicht vornehmen. Es liegen Daten von 7 Sozialdiensten vor.

<sup>25</sup> Müller, Stephan; Stremlow, Jürgen (1999). Benchmarking Sozialdienst Adliswil. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit, S.10. Sowie: Müller, Stephan; Stremlow Jürgen (1999). Benchmarking Sozialdienst Wetzikon. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit, S.4



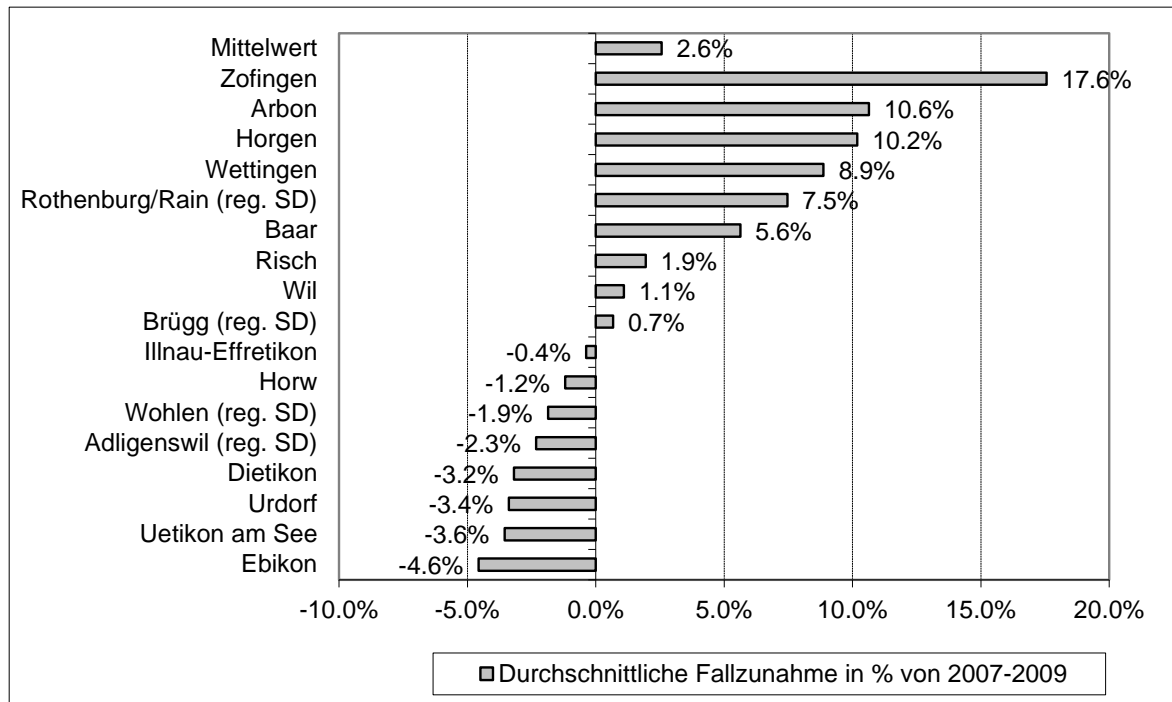
Die vergleichbare Rahmensetzung spiegelt sich auch in den Richtwerten zur Fallbelastung, mit denen die Sozialdienste arbeiten (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Interner Richtwert Anzahl Dossiers pro Vollzeitstelle (n=13 Sozialdienste)



Die Fallzahlen der Sozialdienste sind Schwankungen unterworfen. Die Fallentwicklung zwischen 2007 - 2009 dokumentiert eine durchschnittliche Zunahme von 2,6% über alle Sozialdienste (Abbildung 10).<sup>26</sup>

Abbildung 10: Durchschnittliche Zunahme der Sozialhilfefälle von 2007 - 2009 (n=17 Sozialdienste)<sup>27</sup>



Die einzelnen Dienste weisen im Beobachtungszeitraum eine grosse Spannweite von einer durchschnittlichen Fallabnahme um 4,6% bis zu einer durchschnittlichen Fallzunahme von 17,6% auf.

Die Schwankungen der Fallzahlen stellen die betroffenen Dienste vor Herausforderungen. Insbesondere stellt sich die Frage, wie mit Über- oder Unterschreitungen des Soll-Wertes (interner Richtwert) umgegangen wird. Drei Sozialdienste haben ein klar geregeltes Verfahren: wird die Fallbelastung gegenüber dem Richtwert über eine längere Zeit über- oder unterschritten, werden entsprechende Stellenanpassungen vorgenommen (Erhöhung oder Kürzung). Bei 7 Diensten findet bei einer Überschreitung kurz- oder mittelfristig eine Stellenaufstockung statt, 5 Dienste versuchen zuerst über interne Massnahmen (Umschichtung der Fälle, überprüfen von Leistungen, allenfalls Reduktion) das Wachstum aufzufangen, die restlichen Dienste haben noch keine Massnahmen definiert.

Es kann festgehalten werden, dass die Mehrheit der Dienste auf Überschreitungen vorbereitet ist, hingegen verfügen nur drei Dienste über klar formulierte Massnahmen im Fall einer Unterschreitung der Richtwerte für die Fallführung.

Den Diensten kann ein guter Level bei den Instrumenten zur Personalführung attestiert werden: Mitarbeitendengespräche, Teamsitzungen, Intervision sind bei allen eingeführt und erfolgen regelmässig.

<sup>26</sup> Die Berechnung der Fallzahlenentwicklung basiert auf der Gesamtfallzahl(kurz, WSH, PSH) Vergleiche auch Kapitel 5.4.

<sup>27</sup> N = 17 Sozialdienste: 1 SD hat nur Zahlen für das Jahr 2009 zur Verfügung und von 1 SD fehlen die Angaben zu den Fallzahlen.

## 6 Finanzen

Im Bereich Finanzen wurden die Brutto-Ausgaben Sozialhilfe (gemäss kant. SHG), die Rückerstattungen, die Personalkosten der Sozialdienste und die Kosten der Sozialhilfebehörde erhoben.

Bei den Personalkosten und den Kosten der Sozialhilfebehörde konnten keine signifikanten Muster herauskristallisiert werden. Es erwies sich für die Befragten teilweise als schwierig, die Kosten so abzugrenzen wie vorgegeben.

Interessante Resultate ergab die durchschnittliche Refinanzierungsquote der Sozialdienste im Vergleich über 3 Jahre (Rückerstattungsquote), die eine grosse Bandbreite (zwischen 40% und 78%) aufweist mit einem Mittelwert von 58%. Hier sind zum einen Unterschiede in der Rechnungslegung zu vermuten, gleichzeitig ist zu fragen, wie die verschiedenen Sozialdienste die Bearbeitung von Rückerstattungen<sup>28</sup> betreiben. Es wäre weiter zu prüfen, ob ein Zusammenhang zwischen Art der Prozessgestaltung und Rückerstattungsquote<sup>29</sup> zu erhärten ist.

Wie zu erwarten war, divergieren sowohl die Sozialhilfekosten pro Einwohner (um den Faktor 10) als auch die Kosten pro Fall stark. Schon allein die grossen Unterschiede in den soziodemografischen Merkmalen der Gemeinden (vgl. Kapitel 1.3.) weisen darauf hin, dass ein direkter Vergleich schwierig zu bewerkstelligen ist. Lebensunterhaltungskosten und Fallzusammensetzungen divergieren. Dazu kommt beispielsweise auch eine unterschiedliche Subventionierungspraxis der verschiedenen Kantone (Subjekt-/Objektfinanzierung), die die Fallkosten erheblich schwanken lassen. Es wird deshalb auf eine ausführliche Darstellung der Kosten verzichtet<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Rückerstattung wurde im Rahmen der Befragung folgendermassen definiert: Finanzielle Leistungen, die von Privaten (bspw. Verwandten) oder von den Sozialhilfeempfängern selbst zurückgezahlt worden sind. Bspw. Sozialversicherungsleistungen (IV, Lohn, ALV, etc.)."

<sup>29</sup> Definition Rückerstattungsquote: Prozentualer Anteil der Rückerstattungen (siehe b) an den Brutto-Ausgaben der Sozialhilfe (siehe a). a) Brutto- Ausgabe Sozialhilfe (gemäss kant. SHG) Definition: Die Summe aller personenbezogenen und direkten Bruttoaufwendungen gemäss kantonaler Sozialhilfegesetzgebung. Inklusive KVG. Exklusive kommunale Leistungen (bspw. Mietzinsbeiträge, Pflegebeiträge). Nicht berücksichtigt werden Ausgaben für Drogentherapien. b) Rückerstattungen " Definition: Finanzielle Leistungen, die von Privaten (bspw. Verwandten) oder von den Sozialhilfeempfängern selbst zurückgezahlt worden sind. Bspw. Sozialversicherungsleistungen (IV, Lohn, ALV, etc.)."

<sup>30</sup> Renate Salzgeber und Sarah Neukomm haben im Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten im Berichtsjahr 2008 eine vergleichbare Einschätzung vorgenommen und haben auf eine Darstellung der Ergebnisse zu den Nettokosten verzichtet.

## **7 Bearbeitung wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe**

Um, die Bearbeitung der wirtschaftlichen und persönlichen Sozialhilfefälle genauer zu untersuchen, wurden die Dienste nach den absoluten Fallzahlen in der Sozialhilfe, den Anlassproblemen der Klientinnen/Klienten, der Falldauer und den Gründen für die Fallabschlüsse gefragt.

### **7.1 Datenqualität, zur Bearbeitung der Sozialhilfefälle**

Die Datengewinnung in diesem Fragebereich erwies sich aus verschiedenen Gründen als schwierig. Die Sozialdienste verfügen zwar über potente Softwarelösungen zur Unterstützung der Fallführung (KLIB, Tutoris, KiSS), die eine gut geordnete Verwaltung der Grunddaten erlauben und auch automatisierte statistische Auswertungen (Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Sozialversicherungen Fallstatistiken) ermöglichen, sofern die Daten elektronisch erfasst sind. Diese Möglichkeiten werden aber von einigen Sozialdiensten nicht genutzt. Dazu kommt, dass Daten, die die Dienste dem Bundesamt für Statistik liefern müssen, den Diensten nur teilweise zur Verfügung stehen.

Fragen zu Anlassproblemen, Falldauer und Gründen für Fallabschlüsse liessen sich für einige der betroffenen Sozialdienste deshalb kaum verlässlich beantworten.

Im Überblick kann festgehalten werden:

- Über die Gesamtfallzahlen konnten alle Sozialdienste Auskunft geben. Die Daten erschienen valide und für einen Vergleich geeignet. Die Entwicklung der Fallzahlen konnte daher berechnet werden (siehe Abbildung 10).
- 11 von 19 Sozialdiensten (58%) erfassen die Anlassprobleme ihrer Klientinnen/Klienten.
- Die Falldauer wird bei 10 von 19 Sozialdiensten (53%) erfasst.
- Die Gründe für den Fallabschluss bei 12 von 19 Sozialdiensten (63%).

Wo keine Zahlen vorlagen, wurde im Fragebogen um eine Schätzung gebeten. Dies wurde von den Sozialdiensten als problematisch beurteilt, und muss auch aus unserer Sicht als unbefriedigend beurteilt werden. Sofern die Dienste die Daten zur Verfügung stellen konnten, wurden sie für das Jahr 2009 aufbereitet und mit den Diensten validiert. Als Hintergrundinformation sind sie im Zusammenhang mit den anderen Daten nützlich und aussagekräftig.

Eine systematische Erfassung und Aufbereitung dieser Daten wäre unserer Meinung nach wichtig. Sie ermöglicht eine Analyse der Fallarbeit, dient einer kontinuierlichen und fundierten Sozialberichterstattung und liefert gleichzeitig Anhaltspunkte für die Weiterentwicklung der Aufgabenfelder.

## 7.2 Qualitativer Vergleich der Fallbearbeitung

Für den qualitativen Vergleich der Fallbearbeitung haben wir verschiedene Formen von Hilfeleistungen unterschieden und die Teilnehmenden gebeten, ihre Fälle den einzelnen Kategorien zuzuordnen. Wie im Kapitel 5.4. ausgeführt, wurden kurzfristige Fälle (kurz), wirtschaftliche Sozialhilfefälle (mit den Unterkategorien WSH+ und WSH-) sowie präventive Beratung (PSH) unterschieden.

Hier sind bei der Datenerhebung zwei Probleme aufgetaucht: Wie bereits erwähnt, wird von den Diensten unterschiedlich definiert, was unter einem Fall zu verstehen ist – dies ist sicherlich ein Grund, weshalb vor allem in den Kategorien Kurzberatungen und PSH die Zahlen stark divergieren. Als zweites Problem tauchte auf, dass nicht alle Sozialdienste die Einteilung in die Kategorien PSH und Kurzberatungen vornehmen können, da die Fälle nicht von allen Sozialdiensten so gezählt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- Die Zahl der Kurzberatungen wird von 10 Sozialdiensten (53%) ausgewiesen.
- 13 der 19 Sozialdienste (68%) konnten Angaben zu den wirtschaftlichen Sozialhilfefällen ohne Bedarf an regelmässiger Beratung (WSH-) machen.
- Angaben zu wirtschaftlichen Sozialhilfefällen mit Beratung (WSH+) und zu präventiven Beratungsfällen (PSH) liegen von 17 der 19 Sozialdienste (89%) vor.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die prozentuale Fallzusammensetzung der bearbeiteten Fälle pro Sozialdienst im Jahr 2009.

Tabelle 4: Prozentuale Fallzusammensetzung nach vorgegebenen Fallkategorien 2009 (n=variiert zwischen 10 - 17 Sozialdiensten<sup>31</sup>)

Sozialdienst	Kurz09	WSH - 09	WSH + 09	PSH + 09	Fälle09
Adligenswil (reg. SD)	-	7%	58%	35%	100%
Arbon	23%	7%	34%	36%	100%
Baar	-	-	45%	55%	100%
Brügg (reg. SD)	7%	32%	42%	19%	100%
Dietikon	4%	39%	57%	0%	100%
Ebikon	-	6%	70%	24%	100%
Horgen	-	-	88%	12%	100%
Horw	45%	17%	33%	5%	100%
Illnau-Effretikon	9%	15%	76%	0%	100%
Risch	14%	13%	59%	14%	100%
Uetikon am See	25%	13%	25%	37%	100%
Urdorf	18%	44%	32%	6%	100%
Uri Nord	3%	6%	69%	22%	100%
Wettingen	-	-	93%	7%	100%
Wil	-	-	59%	41%	100%
Wohlen (reg. SD)	-	8%	68%	24%	100%
Zofingen	15%	22%	60%	3%	100%
<b>Durchschnitt</b>	<b>16%</b>	<b>18%</b>	<b>57%</b>	<b>20%</b>	

<sup>31</sup> Für die Tabelle 4 gelten folgende Definitionen:

0 = wird nicht angeboten

- = wird nicht erhoben

Die Mittelwerte für die verschiedenen Bearbeitungsformen belaufen sich im Jahre 2009 über alle Sozialdienste auf:

- Kurzfristige Fälle (kurz): Durchschnittlicher Anteil von 16%. Die Werte der einzelnen Sozialdienste liegen zwischen 3% und 45%.
- Wirtschaftliche Sozialhilfefälle ohne Bedarf an regelmässiger Beratung (WSH-): Durchschnittlicher Anteil von 18%. Die Werte der einzelnen Sozialdienste liegen zwischen 6% und 44%.
- Wirtschaftliche Sozialhilfefälle mit Beratung (WSH+): Durchschnittlicher Anteil von 57%. Die Werte der einzelnen Sozialdienste liegen zwischen 25% und 93%.
- Präventive Beratung (PSH): Durchschnittlicher Anteil von 20%. Die Werte der einzelnen Sozialdienste liegen zwischen 0% und 55%.

Weitet man den Beobachtungszeitraum auf 2007 und 2008 aus, ist zu konstatieren, dass der Anteil der verschiedenen Bearbeitungsformen (Kurz, WSH-, WSH+, PSH) über die Jahre hinweg, sowohl im Durchschnitt, als auch auf die einzelnen Dienste bezogen, sehr konstant bleibt.

Auffällig sind dabei die erheblichen Unterschiede zwischen den einzelnen Diensten. Wenn man die Zahlen pro Dienst betrachtet lässt sich festhalten, dass es Dienste gibt, deren Fokus fast ausschliesslich auf Bearbeitungsformen rund um die wirtschaftliche Sozialhilfe gerichtet ist. Daneben existieren einige Dienste, die im Bereich der persönlichen Sozialhilfe einen Schwerpunkt setzen.

Diese grossen Unterschiede wurden mit den Stellenleitenden diskutiert. Um die Unterschiede besser dokumentieren zu können, wurden die Stellenleitenden im Validierungsworkshop vom 14. Oktober 2010 gebeten, Informationen zur Bearbeitung der Sozialhilfefälle in ihrem Sozialdienst zu geben.

Die zusätzlichen Angaben bestätigten nochmals die verschiedenen Schwerpunktsetzungen und Profile der teilnehmenden Sozialdienste (vgl. auch weiter oben und Kapitel 5.4. Fokus Beratung vs. Tendenz bei hoher Fallbelastung sich auf WSH Fälle zu konzentrieren).

### 7.3 Gestaltung des Beratungsprozesses

Erfragt wurden die Häufigkeit des Klientinnen-/Klientenkontaktes, die durchschnittliche Beratungsdauer und eine qualitative Beschreibung des Beratungsprozesses.

Zum Beratungsprozess kann zusammenfassend festgehalten werden: Eine Mehrheit der Dienste (63%) führt bei WSH-Fällen in der Regel monatlich ein Gespräch mit einer Dauer von 45 - 60 Minuten durch. 15 von 19 Dienste (79%) arbeiten mit Zielvereinbarungen. Drei der befragten Dienste (16%) kennen eine Klientinnen-/Klientensegmentierung, sieben Dienste (37%) arbeiten mit Leistungspaketen.

16 von 19 Sozialdiensten (84%) geben an, dass Sie einen Intakeprozess führen. Bei 15 von 16 Sozialdiensten ist das Intake zeitlich definiert: Es umfasst einen ersten Kontakt (Gespräch, Telefon), in dem die Voraussetzungen für eine Fallaufnahme abgeklärt werden. Sind diese erfüllt, werden zwei Varianten von den Sozialdiensten praktiziert: Die einen Sozialdienste teilen die Person/en direkt einer fallführenden Sozialarbeiterin oder einem Sozialarbeiter zu. Diese macht dann die genauere Situationsanalyse und Abklärung. Die anderen Sozialdienste geben, sobald alle Unterlagen vorhanden sind, den Fall weiter. Ein Sozialdienst gestaltet den Intakeprozess als Assessmentphase, der nach 3 Monaten und ungefähr 5 - 6 Gesprächen mit einer Zielvereinbarung abgeschlossen wird.

Bei der Befragung und im Validierungsworkshop mit den Stellenleitungen zeigte sich, dass das Thema Controlling von grossem Interesse ist: 17 von 19 Sozialdienste (89%) führen ein Fallcontrolling durch. Wie die Beschreibungen zum Controlling zeigen, werden darunter sehr unterschiedliche Massnahmen verstanden.

## **B. Teilbericht II: Herausforderungen und Perspektiven von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten**

### **8 Herausforderungen von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten**

Um die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen sowie die Perspektiven von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten genauer zu erfassen, wurden 17 leitfadengestützte Interviews mit Stellenleitenden durchgeführt. Die Gespräche fanden zwischen Februar und April 2011 statt und dauerten zwischen 60 und 90 Minuten. Im Fokus der Gespräche stand das Kerngeschäft Sozialhilfe. Da die verschiedenen Arbeitsbereiche der Sozialen Dienste jedoch eng miteinander verbunden sind, und sich gegenseitig beeinflussen, werden in diesem Teil der Studie, auch Themenbereiche beschrieben, die die gesamte Abteilung Soziales betreffen.

Folgende Fragestellungen standen bei den Gesprächen mit den Stellenleitenden im Vordergrund:

- Was sind Ihrer Meinung nach die *aktuellen Herausforderungen* für den Sozialdienst in Ihrer Gemeinde/Region?
- Was sind Ihrer Meinung nach die *zukünftigen Herausforderungen* für den Sozialdienst in Ihrer Gemeinde/Region für die kommenden Jahre?
- Was für *Einflüsse* (gesellschaftliche, politische, demographische, ökonomische etc.) werden den Sozialdienst bezüglich des Geschäftsfeldes Sozialhilfe besonders fordern?
- Welche *Weiterentwicklungsperspektiven* sehen Sie für Ihren Sozialdienst?

Die Interviews wurden digital aufgenommen und verschriftlicht. Anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2003, S. 82-99) wurden die zentralen Herausforderungen und Weiterentwicklungsperspektiven im Bereich der Sozialhilfe eruiert. Die Kapitel 8.1 – 8.4 widmen sich den geschilderten Herausforderungen und das 9. Kapitel den Perspektiven von kleinen und mittleren Sozialdiensten. Beschrieben werden die Herausforderungen und der Weiterentwicklungsbedarf aus der Perspektive der Leitung der Sozialen Dienste.

Im Bereich der Sozialhilfe lassen sich die Herausforderungen, die die Stellenleitenden benennen, vier Themenfeldern zuordnen (siehe Tabelle 5):

- bezüglich der Klientinnen-/Klientenstruktur des Dienstes,
- bezüglich des Systems der Sozialen Sicherheit,
- bezüglich der Fallbearbeitung
- und bezüglich des Personalwesens.

Deutlich wird, dass die Sozialhilfe als sehr dynamisches Arbeitsfeld empfunden wird und die Stellenleitenden sich in ihrem Arbeitsalltag mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert sehen.



Tabelle 5: Übersicht geschilderte Herausforderungen im Bereich der Sozialhilfe aus Sicht der befragten Stellenleitenden

Themenfeld	Herausforderungen	Abschnitt
Klienten-/Klientinnenstruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schwierigkeiten bei der beruflichen Integration. Insbesondere bei folgenden Klientinnen und Klienten:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klientinnen/Klienten mit Migrationshintergrund</li> <li>- Klientinnen/Klienten ohne abgeschlossene Ausbildung</li> <li>- Junge Erwachsene</li> </ul> </li> </ul>	8.1
System der Sozialen Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sozialversicherungsrevisionen (Leistungskürzungen)</li> <li>• Sozialhilfe unter (Spar-)Druck</li> </ul>	8.2
Fallbearbeitung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigender administrativer Aufwand</li> <li>• Kinder- und Jugendbereich (Zunahme Fremdplatzierungen, Sozialpädagogische Familienbegleitungen)</li> <li>• Zunahme juristische Angelegenheiten</li> </ul>	8.3
Personalwesen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rekrutierung von qualifizierten Mitarbeitenden</li> </ul>	8.4

Die nachfolgenden Kapitel 8.1 – 8.4 beschreiben die von den Stellenleitenden geschilderten Herausforderungen in den 4 Themenfeldern im Detail.

### 8.1 Klientinnen-/ Klientenstruktur – Zunehmende Schwierigkeiten bei der beruflichen Integration („Gefahr des Dauerbezugs“)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei allen genannten Personengruppen die zunehmenden Schwierigkeiten bei der beruflichen Integration im Vordergrund stehen. Die Stellenleitenden betonen, dass die Anzahl der Klientinnen/Klienten die Sozialhilfe beziehen und nicht mehr beruflich integriert werden können, stetig ansteigt.

Zitat: „Die Anforderungen an den Arbeitnehmer sind in den letzten Jahren stark gestiegen. Es herrscht überall Leistungs- und Produktivitätsdruck. Da fallen viele Klienten, die Sozialhilfe beziehen einfach durch die Maschen, weil sie die Voraussetzungen für eine Arbeitsstelle nicht erfüllen. Es ist sehr schwierig, für diese Klienten eine Lösung zu finden.“

Die Stellenleitenden berichten, dass Arbeitsplätze für gering qualifizierte Mitarbeitende und „Nischenarbeitsplätze“ zunehmend verschwinden und so ein immer grösserer Teil ihres Klientels vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen wird<sup>32</sup>.

Als Folge daraus bleiben immer mehr Klientinnen/Klienten in der Sozialhilfe „hängen“. Der Anteil an Klientinnen/Klienten, die nicht mehr von der Sozialhilfe abgelöst werden können („Dauerbezügler“) nimmt gemäss Einschätzungen der Stellenleitenden stark zu. Daraus resultieren steigende Kosten und die Verknappung der zeitlichen Ressourcen („mehr Fälle = weniger Zeit für den einzelnen Fall“).

<sup>32</sup> Vgl. Die Städteinitiative Sozialpolitik stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob der Zugang zum Arbeitsmarkt ein Privileg darstellt. 10 Jahre Kennzahlenvergleich. Zur Sozialhilfe in Schweizer Städten 1999-2008. Im Spiegel des Arbeitsmarkts: Armut und Sozialhilfe in Schweizer Städten (2009, S.6).

Nach Einschätzung der Stellenleitenden weisen folgende Klientinnen/Klienten ein erhöhtes Risiko für einen dauerhaften Sozialhilfebezug auf (siehe Tabelle 2):

- Klientinnen/Klienten mit Migrationshintergrund,
- Klientinnen/Klienten ohne abgeschlossene Ausbildungen,
- junge Erwachsene.

Aktuelle Daten vom Bundesamt für Statistik stützen die Einschätzungen der Stellenleitenden. Der Statistische Sozialbericht Schweiz 2011 benennt die jungen Erwachsenen, Personen ausländischer Nationalität und Personen mit geringem Bildungsniveau als Risikogruppen für einen Sozialhilfebezug<sup>33</sup> und die Resultate der Schweizerischen Sozialhilfestatistik 2009 zeigen auf, dass das Sozialhilferisiko von Ausländerinnen und Ausländern dreimal so hoch ist wie für Schweizerinnen und Schweizer<sup>34</sup>. Fluder, Graf, Ruder und Salzgeber kommen anhand Erhebungsdaten aus den Jahren 2004 - 2006 zum Schluss, „dass Personen ausländischer Herkunft ein erhöhtes Risiko haben im IAS-System (IV; ALE und Sozialhilfe) zu verbleiben“ und „der Bezug von Sozialhilfe bei den jungen Erwachsenen (18 - 25 Jahre) von 2004 bis 2006 stark zunimmt“. Die Sozialhilfestatistikdaten aus dem Jahre 2010 zeigen auf, dass sich die Sozialhilfequote bei den jungen Erwachsenen (18 - 25 Jahre) trotz rückläufiger Tendenz immer noch auf einem hohen Niveau befindet<sup>35</sup>.

Die Stellenleitenden weisen darauf hin, dass sich die Diskrepanz zwischen dem gesetzlichen Auftrag der Sozialhilfe („Überbrückung oder rasche Integration der Klientinnen/Klienten“) und der realen Funktion der Sozialhilfe („Dauerbezug“) laufend verschärft. Die Sozialhilfe dient bei einer immer grösser werdenden Gruppe von Klientinnen/Klienten nicht mehr als Überbrückung einer finanziellen Notlage („Nothilfe“), sondern nimmt die Funktion einer Rente ein.

Die Städteinitiative Sozialpolitik kommt zu einem ähnlichen Fazit und stellt in Ihrer Medienmitteilung<sup>36</sup> vom Juli 2009 und ihrem Bericht „10 Jahre Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten“ (2009) fest, dass die Sozialhilfe zu einer „Art Dauerrente“ wird da die Anforderungen an den Arbeitnehmenden immer stärker steigen und vielen Personen, die Sozialhilfe beziehen, der Zugang zum ersten Arbeitsmarkt verwehrt bleibt. Sie beschreibt die Sozialhilfe zunehmend als Auffangbecken für Personen, die der Arbeitsmarkt und die Sozialversicherungen nicht mehr aufnehmen können<sup>37</sup>. Diese Entwicklung scheint auch auf die kleineren und mittelgrossen Sozialdienste zuzutreffen.

---

<sup>33</sup> Bundesamt für Statistik BFS (2011). Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011 (S. 76ff).

<sup>34</sup> Bundesamt für Statistik BFS (2010). Schweizerische Sozialhilfestatistik 2009. Trotz schwieriger Wirtschaftslage nur leichte Zunahme der Sozialhilfequote.

<sup>35</sup> Bundesamt für Statistik BFS (2010). Schweizerische Sozialhilfestatistik 2009. Trotz schwieriger Wirtschaftslage nur leichte Zunahme der Sozialhilfequote. Salzgeber, Renate (2011). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2010 – 13 Städte im Vergleich (S.23).

<sup>36</sup> Städteinitiative Sozialpolitik (2009). 10 Jahre Kennzahlenvergleich. Sozialhilfe in Schweizer Städten im Spiegel des Arbeitsmarktes. Medienmitteilung vom 6. Juli 2009. Städteinitiative Sozialpolitik (2009). 10 Jahre Kennzahlenvergleich. Zur Sozialhilfe in Schweizer Städten 1999-2008. Im Spiegel des Arbeitsmarktes: Armut und Sozialhilfe in Schweizer Städten.

<sup>37</sup> Städteinitiative Sozialpolitik (2009). 10 Jahre Kennzahlenvergleich. Zur Sozialhilfe in Schweizer Städten 1999-2008. Im Spiegel des Arbeitsmarktes: Armut und Sozialhilfe in Schweizer Städten (S.4).

Tabelle 6: Von den Stellenleitenden geschilderte Herausforderungen bezüglich der Klientinnen-/Klientenstruktur

Herausforderung	Problemstellungen/ Auswirkungen	Erwartete Gefahren	Lösungsansätze aus Sicht der Stellenleitenden
starke Präsenz von Klientinnen/Klienten mit Migrationshintergrund	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klientinnen/Klienten können trotz Arbeitsfähigkeit nicht in die Arbeitswelt integriert werden</li> <li>• Fehlende soziale Integration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dauerbezug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zugeschnittene Dienstleistungen und Angebote für diese Klientinnen/Klienten entwickeln (Arbeits-) Integration, Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote</li> </ul>
Klientinnen/Klienten ohne abgeschlossene Ausbildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil der Klientinnen/Klienten ohne abgeschlossene Ausbildung nimmt zu</li> <li>• Fehlende Ressourcen der Klientinnen/Klienten: Berufliche Integration ist oftmals sehr schwierig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dauerbezug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zugeschnittene Dienstleistungen und Angebote für diese Klientinnen-/Klientengruppe entwickeln: (Arbeits-) Integration, Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote</li> </ul>
Junge Erwachsene in der Sozialhilfe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendenz, dass Jugendliche zu wenig Ressourcen haben um im Alltag zu bestehen<sup>38</sup></li> <li>• Kürzung der Arbeitslosenversicherungs-Taggelder, die Jugendlichen werden schneller ausgesteuert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sozialhilfekarrieren werden früh gestartet</li> <li>• „Normalität des Sozialhilfebezugs“ als Teil der Biografie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkere Begleitung/Betreuung der Klientinnen/Klienten: Arbeitsintegration, Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote</li> <li>• Prävention stärken, frühzeitig eingreifen um Sozialhilfekarrieren zu vermeiden</li> </ul>

## 8.2 System der Sozialen Sicherheit– Steigender Druck und mehr Klientinnen / Klienten in der Sozialhilfe

Als stärkste Belastung im Bereich des Umfelds der Sozialhilfe werden von den Stellenleitenden die Revisionen der Sozialversicherungen beschrieben. Aktuell hegen die Befragten die Befürchtung, dass die 4. Arbeitslosenversicherungsrevision (AVIG) und vor allem die 6. Revision der Invalidenversicherung dazu führen, dass viele Klientinnen/Klienten, die vor den Revisionen Anrecht auf eine Sozialversicherungsleistung hatten, nun in die Sozialhilfe „abgeschoben“ werden. Die Stellenleitenden prognostizieren, dass es dadurch zu stark steigenden Fallzahlen und explodierenden Kosten in der Sozialhilfe kommen wird. Die Vorgaben der IV, 17'000 ehemalige IV Klientinnen/Klienten wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, beurteilen die befragten Stellenleitenden als unrealistisch.

<sup>38</sup> Ausbildungen, Schulen werden abgebrochen, Schulden werden verursacht

Zitat: „Konkret bei der IV, die Vorstellung, dass man 17'000 Menschen in die Wirtschaft integrieren kann, also ich bin nicht sicher, ob es wirklich Leute gibt, die ernsthaft glauben, dass das möglich ist. Das kann ich mir nicht vorstellen, das ist eine völlig unrealistische Zielsetzung. Nimmt mich wunder wohin die Leute integriert werden sollen!“

Zitat: „Die IV wird immer und immer restriktiver. Also da werden wir in der Sozialhilfe mit Personen konfrontiert, bei denen weit und breit keine Arbeitsfähigkeit mehr vorhanden ist. Da schafft man wie eine neue Klientengruppe, die man auch nicht in den zweiten Arbeitsmarkt integrieren kann. Da müsste man einen dritten oder vierten Arbeitsmarkt errichten oder innerhalb der Gemeinde ein Beschäftigungsprogramm einrichten. Da ist eine absurde Entwicklung am Laufen.“

Die Stellenleitenden haben das Gefühl, dass es zukünftig noch schwieriger werden wird den (beruflichen) Integrationsauftrag der Sozialhilfe zu erfüllen. Die Anzahl der Dauerbeziehenden in der Sozialhilfe wird gemäss Einschätzung der Stellenleitenden aufgrund der Veränderungen im System der sozialen Sicherheit zunehmen. Die Befragten weisen darauf hin, dass die Klientinnen/Klienten zwar von der IV oder der ALV abgelöst werden können aber dann in der Sozialhilfe hängen bleiben. Es wird befürchtet, dass mit der 4. AVIG und vor allem der 6. IV-Revision die Fallstatistik der Sozialversicherungen auf Kosten der Sozialhilfe „geschönt“ werden.

Die Auswirkungen der Sozialversicherungsrevisionen auf die Sozialhilfe und die Übergänge zwischen den verschiedenen Systemen der sozialen Sicherheit sind Gegenstand mehrerer Studien. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (2010) sowie Martin Peter, Regina Schwegler und Markus Maibach (2009) kommen in zwei unterschiedlichen Studien zum Schluss, dass die 4. AVIG-Revision Mehrkosten für die Sozialhilfe zur Folge haben wird. Über den Umfang dieser Mehrkosten besteht jedoch Uneinigkeit<sup>39</sup>.

Die Ergebnisse zeigen auf, dass die Wechselwirkung zwischen den verschiedenen Systemen der sozialen Sicherheit noch genauer untersucht werden muss.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat zu diesem Zweck ein systematisches Monitoring eingerichtet, das die Übergänge zwischen ALV, Sozialhilfe und IV aufzeichnen soll<sup>40</sup>. Ziel dieses Monitorings ist es, den Bestand, den Verbleib, die Ein- und Austritte und den Wechsel der Personen mit Leistungsbezug zwischen den drei Leistungssystemen Arbeitslosenversicherung (ALV); Invalidenversicherung (IV) und Sozialhilfe genauer zu untersuchen.

Erste Ergebnisse aus dem Beobachtungszeitraum zwischen 2005 - 2009 liegen nun vor. Für die Sozialhilfe zeigen die Ergebnisse stabile bis leicht rückläufige Bezugsquoten, rückläufige Zugänge aus der ALV in die Sozialhilfe, und stabile Zugänge aus der IV in die Sozialhilfe auf<sup>41</sup>. Wie sich die 4. AVIG und die 6. IV Revision auf die Entwicklung der Fallzahlen und Kosten in der Sozialhilfe auswirken werden, bleibt abzuwarten. Da die Daten der schweizerischen Sozialhilfestatistik jeweils erst gegen Ende des Folgejahrs veröffentlicht werden, werden Daten zur Auswirkung der Sozialversicherungsrevisionen auf die Sozialhilfe frühestens im Jahre 2013 vorliegen.

<sup>39</sup> Das SECO (2010) schätzt, dass ungefähr 15% der Ausgaben, die bei der Arbeitslosenversicherung eingespart werden können auf die Sozialhilfe verlagert werden wird, Martin Peter, Regina Schwegler und Markus Maibach (2009) kommen zum Schluss, dass zwischen 25 – 45% der Ausgaben, die in der Arbeitslosenversicherung eingespart werden können den Kantonen und Gemeinden als Mehrkosten aufgebürdet werden.

<sup>40</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen (2011). Monitoring SHIVALV: Die BASIS-Indikatoren 2005 – 2009.

<sup>41</sup> Der Wechsel von der IV zur Sozialhilfe kommt gemäss den vorliegenden Daten selten vor und bleibt mit etwa 300 Personen über die Jahre hinweg stabil.

Aufgrund der Tatsache, dass der Sozialhilfe im Geflecht der Institutionen der Sozialen Sicherheit mehr Aufgaben als bisher zugewiesen werden und sie auch aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen (Arbeitsmarkt) mehr nachgefragt wird, fallen höhere Kosten an. In den öffentlichen Debatten um die Sozialhilfe wird das Thema Sozialhilfe häufig auf den Kostenaspekt und die Leistungsmissbrauchsfrage reduziert. Für die Stellenleitenden führt dies zu zunehmendem Druck in puncto Legitimation und Kontrolle. In der Formulierung „Normalität des Sozialhilfebezugs“ scheint ein Unbehagen auf, mit dem die Stellenleitenden die Diskrepanz zwischen Realität auf den Diensten und gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Sozialhilfe thematisieren. Wie oben bereits erwähnt, werden aufgrund der gesetzlichen Vorgaben die Leistungen in der Sozialhilfe nicht als dauerhafte Alimentierung verstanden, sondern als Unterstützung des Einzelnen mit der Erwartung, durch die materielle und begleitende Unterstützung die materielle Notlage zu beseitigen. Dieser Erwartungsdruck, der sich auch in den öffentlichen Debatten ausdrückt, wird von den Stellenleitenden als politisch raues Klima taxiert, welches das Rollenhandeln der Sozialarbeitenden erschwert, indem es die kontrollierenden und disziplinierenden Aspekte in den Vordergrund rückt. Gleichzeitig wird damit eine Haltung von Klientinnen und Klienten kritisiert, die die Sozialhilfe vergleichbar mit einer Sozialversicherung als rechtlichen Anspruch<sup>42</sup> deuten und nicht als individuellen Bedarf, wie es der gesetzliche Rahmen vorgibt.

Tabelle 7: Von den Stellenleitenden geschilderte Herausforderungen bezüglich des Systems der Sozialen Sicherheit

Herausforderung	Problemstellungen/ Auswirkungen	Erwartete Gefahren	Lösungsansätze aus Sicht der Stellenleitenden
Revisionen Sozialversicherungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unrealistische Zielsetzungen: bspw. Integration von ehemaligen IV-Klientinnen/Klienten in die Arbeitswelt</li> <li>Fallbearbeitung wird komplexer und bindet mehr Ressourcen (bspw. Abklärungen mit der IV)</li> <li>Gefühl der Hilflosigkeit/Machtlosigkeit auf der fachlichen und gegenüber der politischen Ebene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verlagerung der Klienten von der ALV und IV zur Sozialhilfe</li> <li>Starker Anstieg der Fallzahlen/Kosten in der Sozialhilfe</li> <li>Integrationsauftrag kann nicht mehr erfüllt werden</li> <li>Dauerbezug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Angepasste Konzepte in der beruflichen Integration. Zusammenarbeit mit Wirtschaft</li> <li>„Sich wehren“: Fälle vor Gericht ziehen</li> <li>Szenarien berechnen und kommunizieren: Entwicklung der Fallzahlen, Beschreibung des Verlagerungseffekts</li> <li>Segmentierung von Klientengruppen<sup>43</sup> (siehe Kapitel 9 Weiterentwicklungsperspektiven)</li> </ul>

<sup>42</sup> Christoph Maeder und Eva Nadai (2002) haben in ihren ethnographischen Fallstudien die Art und Weise untersucht wie die Klientinnen/Klienten mit ihrem eigenen Sozialhilfebezug umgehen. Sie haben ein vergleichbares Muster herausgearbeitet. Eine Gruppe der Klientinnen und Klienten wird so charakterisiert, dass sie die Sozialhilfe als Recht betrachten und auf dieser Basis Forderungen stellen.

Herausforderung	Problemstellungen/ Auswirkungen	Erwartete Gefahren	Lösungsansätze aus Sicht der Stellenleitenden
Sozialhilfe unter (Spar-)Druck	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisch raues Klima: Erwartung, dass der Spardruck auf die Sozialhilfe (analog zu ALV und IV) zunehmen wird</li> <li>• Sozialhilfemissbrauchsdebatte erwirkt mehr Kontrollen in der Sozialhilfe<sup>44</sup></li> <li>• Anstieg des administrativen Aufwands in der Fallbearbeitung</li> <li>• Starke Betonung des Kontrollauftrags verändert Rollen der Sozialarbeitenden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendenz Klientinnen/Klienten administrativ zu verwalten, Beratung tritt aus zeitlichen Gründen in den Hintergrund</li> <li>• Leistungsabbau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wert und Leistungen der Sozialhilfe aufzeigen und den Behörden und der Öffentlichkeit kommunizieren (siehe Kapitel 9 Weiterentwicklungsperspektiven)</li> <li>• Aufwand und Ertrag abwägen: welche Kontrollen machen Sinn?</li> </ul>

### 8.3 Fallbearbeitung – Zunehmende Fallkomplexität

Die zunehmende Fallkomplexität zeigt sich auf mehreren Ebenen (siehe Tabelle 8). Die Stellenleitenden beschreiben unter anderem, dass der administrative Aufwand pro Fall zunimmt, bei vielen Klientinnen/Klienten Mehrfachproblematiken bestehen und die Familien als stabilisierender Faktor tendenziell schwächer werden. Bei vielen Diensten haben die Anzahl der Gefährdungsmeldungen im Kinder- und Jugendbereich sowie die sozialpädagogischen Familienbegleitungen stark zugenommen. Die öffentliche Hand muss zunehmend erzieherische Funktionen übernehmen.

Die Stellenleitenden weisen darauf hin, dass die wachsende Bedeutung des juristischen Fachwissens bei der Fallbearbeitung als weiterer Hinweis zunehmender Komplexität der Fallbearbeitung verstanden werden kann.

Diese Tendenzen zeigen auf, dass Spezialwissen und zusätzliche Ausbildungen (bspw. im Sozialversicherungsbereich oder im pädagogischen Bereich) für die Fallbearbeitung immer wichtiger werden. Viele der befragten Dienste haben auf diese Entwicklungen reagiert und Personal mit entsprechenden Kompetenzen eingestellt. Die zunehmende Fallkomplexität führt im Weiteren dazu, dass die Sozialhilfefälle in der Bearbeitung zeitintensiver werden. Zeitintensive Zuständigkeitsabklärungen bis hin zu Gerichtsfällen und aufwändigen administrativen Abläufen (bspw. Sozialhilfestatistik, Kontakt mit den Krankenkassen etc.) binden viele Ressourcen. Es besteht die Gefahr, dass die Verwaltung der Fälle in den Vordergrund und die eigentliche Sozialarbeit - die Beratung - aus zeitlichen Gründen in den Hintergrund tritt.

Die Stellenleitenden beschreiben, dass Zuständigkeitsabklärungen zwischen den verschiedenen Akteuren der sozialen Sicherheit (ALV, IV, Sozialhilfe) teilweise groteske Züge annehmen. Dieses Resultat illustriert die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen der sozialen Sicherheit (siehe auch Kapitel 9 Weiterentwicklungsperspektiven).

<sup>44</sup> Bspw. Regelmässiges Einfordern von Kontoauszügen, AHV-Auszügen etc., Einsatz von Sozialinspektoren etc.

Tabelle 8: Von den Stellenleitenden geschilderte Herausforderungen in der Fallarbeit

Herausforderung	Problemstellungen/ Auswirkungen	Erwartete Gefahren	Lösungsansätze aus Sicht der Stellenleitenden
Zunahme administrativer Aufwand	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gefühl, dass mit den bestehenden Ressourcen immer mehr Arbeiten erledigt werden müssen<sup>45</sup></li> <li>• Administratives Spezialwissen<sup>46</sup> wird immer wichtiger</li> <li>• Aufgabenverlagerung: Sozialarbeitende müssen immer mehr Administration erledigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zunehmende „Verwaltung“ der Klienten</li> <li>• Beratung tritt aus zeitlichen Gründen in den Hintergrund</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgabenteilung Sozialarbeit/ Administration dokumentieren</li> <li>• Spezialisiertes Administrationspersonal einstellen</li> <li>• Aufwand und Ertrag abwägen: welche zusätzlichen administrativen Abläufe machen Sinn?</li> </ul>
Vermehrte Probleme im Kinder- und Jugendbereich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zunahme Gefährdungsmeldungen</li> <li>• Zunahme von Fremdplatzierungen</li> <li>• Zunahme Sozialpädagogischer Familienbegleitungen</li> <li>• Familie als stabilisierende Instanz wird schwächer: Sozialdienst werden erzieherische Funktionen zugewiesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kosten in der Sozialhilfe steigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prävention stärken (siehe Kapitel 9 Weiterentwicklungsperspektiven)</li> <li>• Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinden intensivieren (siehe Kapitel 9 Weiterentwicklungsperspektiven)</li> </ul>
Zunahme juristischer Angelegenheiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juristisches Fachwissen im Bereich der Sozialhilfe wird immer wichtiger</li> <li>• Kontakt mit den Sozialversicherungen nimmt zu</li> <li>• Verhärtete Fronten: Zunahme von Gerichtsfällen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgabenverlagerung: Beratung tritt in den Hintergrund</li> <li>• Fachliche Überforderung der Mitarbeitenden der Dienste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juristisches Know-how stärken<sup>47</sup></li> <li>• Mitarbeitende des Sozialdienstes in rechtlichen Angelegenheiten schulen</li> </ul>

<sup>45</sup> Bspw. Kontakt mit der IV, Jährliche Überprüfung der Krankenkassen (Ummelden), Ausbau der Sozialhilfestatistik, Kontakt mit RAV, Ergänzungsleistungen etc.

<sup>46</sup> Bspw. Umgang mit Krankenkassen, Sozialversicherungen

<sup>47</sup> Bspw. interner Rechtsdienst, interne oder externe Sozialversicherungsexperten hinzuziehen

## 8.4 Personalwesen – Rekrutierung

Die Rekrutierung von Fachpersonal der Sozialen Arbeit für den Bereich der Sozialhilfe stellt Stellenleitende immer wieder vor Probleme. Innerhalb der Sozialen Arbeit wird die Sozialhilfe, so die Vermutung der Stellenleitenden, als weniger attraktives Arbeitsfeld angesehen. Gründe sehen sie im hohen Anteil administrativer Arbeit, im stark definierten gesetzlichen Rahmen und in den eher bescheidenen Erfolgsaussichten in der Klientinnen-/Klientenarbeit (bspw. Stabilisierung der Klientinnen/Klienten ist oftmals die Zielperspektive).

Die Stellenleitenden betonen, dass sie mit der Schaffung von Praktikumsstellen gute Erfahrungen gemacht haben. Die Praktikanten und Praktikantinnen können vor Ort für den Arbeitsalltag in der Sozialhilfe ausgebildet und oftmals später als Festangestellte gewonnen werden.

Tabelle 9: Von den Stellenleitenden geschilderte Herausforderungen im Personalwesen

Herausforderung	Problemstellungen/ Auswirkungen	Gefahren	Lösungsansätze aus Sicht der Stellenleitenden
Personalrekrutierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schwierigkeiten in der Sozialhilfe Personal zu rekrutieren:</li> <li>• Hoher Rekrutierungsaufwand</li> <li>• Zu wenig qualitativ hochwertige Bewerbungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohe Fluktuationen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabile Strukturen und attraktive Anstellungsbedingungen schaffen<sup>48</sup>.</li> <li>• Ausbildung und spätere Anstellung von Praktikanten</li> <li>• Professionalisierte Stellenvermittlung nutzen</li> </ul>

### Fluktuation des Personals

Die befragten Dienste unterscheiden sich stark bezüglich der Fluktuation im Beobachtungszeitraum (2007 – 2009): neben Diensten, die in den letzten drei Jahren sehr viel Personalwechsel hatten, gibt es andere, deren personelle Besetzung eine hohe Kontinuität aufweist.

Da Fluktuationen mit hohen Kosten (Rekrutierungsaufwand, Know-How Verlust, Einarbeitungsaufwand) verbunden sind, liegt es im Interesse der Betriebe, die Fluktuationsrate tief zu halten. Die Stellenleitenden wünschen eine tiefe Fluktuation, um das reibungslose und effiziente Arbeiten auf dem Sozialdienst sicherzustellen. Die Befragten nannten folgende Faktoren, die Ihrer Einschätzung nach zu einer geringen Fluktuationsrate beitragen:

- Angemessene Fallbelastung
- Klare Strukturen (bspw. Arbeitsteilung zwischen Sozialarbeit und Administration sind festgehalten, Prozesse und Arbeitsabläufe in der Sozialhilfe sind definiert), Verantwortung und Kompetenzen der Mitarbeitenden sind geregelt.

<sup>48</sup> Bspw. Teilzeitarbeit, Weiterbildung, angemessene Fallbelastung, etc.



- „Job-Enrichement“: Übernahme von Zusatzaufgaben (bspw. Sozialversicherungs-ausbildung, Zuständigkeit für den Bereich Alter, Praktikantenbetreuung, Verantwortlichkeit für Schnittstelle zu Asylbereich etc.)
- Gute Stimmung im Dienst (Teamgeist)
- Autonomie des Dienstes: Die Mitarbeitenden des Sozialdienstes verfügen über Entscheidungskompetenzen, die den Aufgaben entsprechen.
- Einstellung von qualifiziertem Personal
- Guter Ruf des Sozialdienstes hilft qualifiziertes Personal zu rekrutieren

Die Einschätzungen der Stellenleitenden decken sich mit den Beobachtungen, die in der Studie gemacht wurden. Die Arbeitszufriedenheit ist eine zentrale Voraussetzung, dass Mitarbeitende in einem Betrieb verbleiben. Eine herausfordernde aber nicht überfordernde Tätigkeit (qualitativ und quantitativ angemessene Arbeitsbelastung), Entscheidungsspielraum, Identifikation mit dem Arbeitgebenden und Weiterentwicklungsmöglichkeiten beeinflussen die Arbeitszufriedenheit positiv<sup>49</sup>.

## 9 Perspektiven von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten

### 9.1 Regionalisierung

Wie im ersten Teilbericht der Studie beleuchtet, haben fast alle befragten Dienste in den letzten Jahren wesentliche Veränderungen in der Organisation (Leitungswechsel, Ausdifferenzierungen der Strukturen, Spezialisierung etc.) vorgenommen. Wichtige Massnahmen wurden eingeleitet<sup>50</sup>, nun sieht sich die Mehrheit der befragten Sozialdienste in einer Konsolidierungsphase, wobei mit der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts in naher Zukunft nochmals Reorganisationen, Regionalisierungen oder generell Veränderungen auf der Ebene der Aufgaben anstehen werden.

Die befragten Sozialdienste sehen ihre Zukunft unterschiedlich und lassen sich grob in zwei Kategorien einteilen:

- „Wachstum“: Einige Sozialdienste planen zukünftig zu wachsen. Sie wollen gewisse Dienstleistungen (bspw. Sozialhilfe, Jugendarbeit, Kinder- und Erwachsenenschutz) regional anbieten und für andere Gemeinden übernehmen.
- „Abbau“: Einige Stellenleitende sehen die Zukunft Ihres Dienstes weniger optimistisch. Sie hegen die Befürchtung, dass der Dienst zu klein ist und/oder dass der Dienst bspw. mit der Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutz und der Abgabe von gewissen Aufgaben zu klein wird, um die Dienstleistungen professionell zu erbringen. Thematisiert werden in diesem Zusammenhang die kleinen Pensen (1 - 2 Sozialarbeitende pro Dienst) und zunehmende Fallkomplexität (siehe auch Kapitel 8.3). Die zunehmende Fallkomplexität erfordert zunehmend Spezialwissen. Kleinere Dienste kämen aus Sicht einiger befragter Stellenleitenden diesbezüglich schnell an ihre Grenzen und können den steigenden Anforderungen kaum gerecht werden.

<sup>49</sup> Vgl. Olfert, Klaus (2009) Lexikon der Personalwirtschaft, Arbeitszufriedenheit.

<sup>50</sup> Bspw. Einführung Fallcontrolling, Definition von Arbeitsabläufen und Prozessen, Festlegung von Verantwortungen und Kompetenzen, Regelung von Normfällen/Nichtnormfällen, etc.

Die Befragungen zeigen, dass das Thema „Regionalisierung viele der kleinen und mittelgrossen Sozialdienste in naher Zukunft beschäftigen wird.

## 9.2 Weiterentwicklungsbedarf aus Sicht der Stellenleitenden

Tabelle 10 am Schluss des Kapitels gibt einen Überblick über die zentralen Weiterentwicklungsperspektiven der Sozialdienste aus Sicht der befragten Stellenleitenden. Die Themen sind dabei nach der Priorität der Befragten geordnet. Nach Einschätzung der Stellenleitenden besteht bei folgenden Themen der grösste Handlungsbedarf: a) Integration der Klientinnen und Klienten, b) Zusammenarbeit innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit, c) Stärkung der Prävention und (Früh-) Förderung im Kinder/Jugendbereich und d) Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation.

### a) Integration

Beim Thema Integration liegt der Fokus der Stellenleitenden auf der beruflichen Integration der Klientinnen/Klienten. Sie betonen, dass immer mehr Klientinnen und Klienten eine (Arbeits-)Integrationsmassnahme benötigen.

Handlungsbedarf Nr. 1 – Realistische Zielsetzungen:

Die Stellenleitenden beschreiben, dass eine zunehmende Anzahl Klientinnen und Klienten die Anforderungen für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr erfüllt. Die berufliche Integration ist somit aus ihrer Sicht eine unrealistische Zielsetzung. Bei vielen Diensten ist im Umgang mit diesen Klientinnen/Klienten Ratlosigkeit spürbar, weil sie keine zufriedenstellenden Lösungen anzubieten haben. Es besteht der Bedarf nach Konzepten und realistischen Zielsetzungen für diese Klientinnen-/Klientengruppe.

*Zitat: „Bei vielen Klienten, die zu uns kommen, ist eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt ein utopisches Ziel. Wir haben da zum Beispiel Fälle, da ist keine Restarbeitsfähigkeit vorhanden. Da braucht es andere Lösungen wie die Schaffung eines dritten Arbeitsmarktes oder Beschäftigungsprogramme. Wir fragen uns was wir mit diesen Personen machen sollen?“*

Handlungsbedarf Nr. 2 – Optimierung Zuteilungs- oder Zuweisungsprozesse<sup>51</sup>: Die Stellenleitenden beschreiben, dass immer mehr Anbieter Arbeitsintegrationsprogramme entwickeln und es den Sozialarbeitenden teilweise schwer fällt, das passende Angebot für die Klientin/den Klienten zu finden. Ihrer Einschätzung nach sollte die Zuteilung der Klientinnen/Klienten auf die Arbeitsintegrationsprogramme systematisiert werden.

*Zitat: „Diese Institutionen, die Arbeitsintegrationsprogramme anbieten, die schiessen wie Pilze aus dem Boden. Da fällt es schwer die Übersicht über die Angebote zu behalten. Die Zuteilung der Klienten findet meines Erachtens eher zufällig statt. Mich dünkt, dass eher darauf geschaut wird mit welchen Anbietern die Sozialarbeiterin gute Erfahrungen gemacht hat und weniger darauf ob die Klienten an der für sie optimalen Stelle sind.“*

---

<sup>51</sup> Die Studie „Bestandesaufnahme der Angebote zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration im Bereich Sozialhilfe des Kantons Zürich“ von Werner Riedweg, Fernanda Benz und Vanessa Fercher (2011) beschäftigt sich mit dieser Thematik.

Die Studie von Natalie Pfister (2009) zum Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis<sup>52</sup> bestätigt die oben geschilderten Beobachtungen. Natalie Pfister weist auf die Problematik der Langzeitfälle hin, die kaum mehr eine Chance auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben und zeigt auf, dass die bestehenden Arbeitsintegrationskonzepte der Sozialdienste sich „sehr stark am ursprünglichen Auftrag der kurzfristigen Überbrückungshilfe orientieren und Strategien zum Umgang mit der neuen Herausforderung der Langzeitfälle weitgehend fehlen“.

#### **b) Stärkung der Zusammenarbeit innerhalb des Systems der Sozialen Sicherheit**

Die zweite zentrale Weiterentwicklungsperspektive, die von den Stellenleitenden genannt wird, ist die Stärkung der Zusammenarbeit innerhalb des Systems der Sozialen Sicherheit (ALV, IV, Sozialhilfe). Trotz der Lancierung verschiedener Interinstitutioneller Zusammenarbeitsprojekte (IIZ)<sup>53</sup> funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren der Sozialen Sicherheit im Alltag nach Einschätzung der Befragten nicht nach Wunsch. Die Stellenleitenden erfahren die zunehmend restriktivere Praxis der Invalidenversicherung als ein Abwälzen von Personen in die Sozialhilfe. Bei den Sozialdiensten besteht als Gegenreaktion die Tendenz, Kräfte zu mobilisieren, um diese Fälle wieder an die Invalidenversicherung zurückgeben zu können. Die damit verbundenen Zuständigkeitsabklärungen binden viele Ressourcen.

*Zitat: „Also wir haben jetzt Klienten bei uns in der Sozialhilfe die von der IV abgewiesen wurden aber wir das Gefühl haben, dass das nicht mit rechten Dingen zugegangen ist. Da arbeiten wir jetzt mit verschiedenen Organisationen im sozialen Bereich bspw. der Procap und dem psychiatrischen Dienst zusammen um gegen die IV-Entscheide Rekurs einzulegen und um lückenlos zu beweisen, dass die Person Anspruch auf IV hat. Also das ist absurd, das ist das Gegenteil vom IIZ-Gedanke. Das ist eine sehr verquere Entwicklung. Der Aufwand, der da betrieben werden muss, der ist unvorstellbar.“*

Handlungsbedarf Stärkung der Zusammenarbeit: Die Stellenleitenden sind sich bewusst, dass bei der Zusammenarbeit innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit akuter Handlungsbedarf besteht.

*Zitat: „Da die Fallbearbeitung immer komplexer wird, ist die Frage wie man die Zusammenarbeit institutionalisieren und effizienter gestalten kann, sehr wichtig. Die verschiedenen Organisationen müssen besser zusammen arbeiten. Man muss sich als Sozialdienst mit der IV, dem RAV, den Beratungsstellen und so weiter treffen.“*

#### **c) Stärkung der Prävention und (Früh-) Förderung im Kinder- und Jugendbereich**

Handlungsbedarf orten viele Stellenleitenden in der Prävention und (Früh-)Förderung im Kinder- und Jugendbereich.

Die Stellenleitenden beschreiben, dass die Familie als stabilisierende Instanz und Faktor sozialer Sicherheit schwächer wird.

---

<sup>52</sup> Pfister, Natalie (2009). Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis.

<sup>53</sup> Für nähere Informationen zu den IIZ-Projekten siehe: [www.iiz.ch](http://www.iiz.ch)

Viele Befragte berichten, dass die Arbeit im Bereich des Kinderschutzes und die Probleme im familiären Bereich bei den Sozialhilfebeziehenden und allgemein in der Gemeinde zunehmen. Sozialpädagogische Familienbegleitungen und Fremdplatzierungen werden häufiger notwendig.

Zitat: *„Die Anzahl sozialpädagogischer Familienbegleitungen hat stark zugenommen. Es gibt immer mehr Familien, die ihr Alltagsleben ohne Unterstützung kaum mehr in den Griff bekommen. Hier ist es sehr wichtig, dass wir eng mit der Schule und der Schulsozialarbeit zusammenarbeiten. Ich sage den Schulsozialarbeitern immer, dass sie möglichst früh zu mir kommen sollen. Dann kann präventiv gearbeitet und das Schlimmste eventuell verhindert werden.“*

Nach Einschätzung der Stellenleitenden sollte in Zukunft ein Fokus auf die Frühförderung<sup>54</sup> gelegt werden. Durch Frühförderungsangebote sollen bessere Ausgangslagen für Kinder mit belastenden Lebensumständen (bspw. Armut, geringe berufliche und soziale Integration der Familie) geschaffen werden. Man hofft, der Gefahr der Vererbbarkeit der Armut entgegenwirken zu können.

Die Frühförderung ist ein aktuelles Thema in der Sozialhilfe. So betonen der Bericht des Kennzahlenvergleichs der Städteinitiative Sozialpolitik (2011)<sup>55</sup> und die Armutsstrategie des Bundes (2010)<sup>56</sup> den Stellenwert der Frühförderung in der Sozialhilfe.

#### **d) Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation verstärken**

Die Stellenleitenden hegen die Befürchtung, dass die Sozialhilfe in Zukunft noch stärker unter Beschuss der Öffentlichkeit und Politik kommt. Sie konstatieren ein schlechtes Image der Sozialhilfe in der Öffentlichkeit und bedauern, dass der Nutzen ihrer Arbeit nicht gesehen wird.

Zitat: *„Ich befürchte, dass der Druck auf die Sozialhilfe immer mehr zunehmen wird. Das Image der Sozialhilfe ist in der Öffentlichkeit einfach schlecht, man spricht immer nur vom Sozialhilfemissbrauch. Was wir aber alles für die Gesellschaft leisten davon spricht keiner!“*

Handlungsbedarf Stärkung der Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation: Dieses Ergebnis weist auf ein Defizit in der Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation hin. Auch die Städteinitiative Sozialpolitik kommt in ihrem Strategiebericht (2007)<sup>57</sup> zu einem ähnlichen Schluss und weist darauf hin, dass die Vorurteile über die Sozialhilfe häufig auf „Unkenntnisse der Sachlage“ beruhen und daher ein Kommunikationsbedarf besteht.

<sup>54</sup> Definition Frühförderung: „Alle Unterstützungsangebote, die eine ganzheitliche Entwicklung des Kleinkindes, seiner motorischen, sprachlichen, sozialen und kognitiven Fähigkeiten ermöglichen. Der Frühbereich umfasst das Vorschulalter, von der Geburt bis zum Alter von vier Jahren“ (Salzgeber, Renate (2011), Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2010 – 13 Städte im Vergleich.).

<sup>55</sup> Salzgeber, Renate (2011). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2010 – 13 Städte im Vergleich. (S. 33 ff).

<sup>56</sup> Bundesrat (2010). Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung.

<sup>57</sup> Städteinitiative Sozialpolitik (2007). Sozialpolitik öffnen und vernetzt handeln. Städteinitiative Sozialpolitik. Strategie 2015 (S. 19)

**e) Weitere Weiterentwicklungsthemen**

Weitere Weiterentwicklungsthemen, die von mehreren Stellenleitenden genannt werden betreffen:

- *Schweizerisches Sozialhilfegesetz*: Viele Stellenleitenden betonen die Wichtigkeit eines gesamtschweizerischen Sozialhilfegesetzes, um die Gleichbehandlung aller Klientinnen und Klienten besser gewährleisten zu können.
- *Regionalisierung*: Die Regionalisierung bestimmter Dienstleistungen (siehe Kapitel 9.1).
- *Segmentierung von Klientengruppen*: Die Segmentierung von Klientengruppen (bspw. Working-Poor, Alleinerziehende, junge Erwachsene, etc.) bekommt mit der 6. IV Revision für einige der befragten Sozialdienste neues Gewicht. Die Stellenleitenden erhoffen sich von einer Segmentierung der Klientengruppen die Vorteile, dass den Klientinnen und Klienten realistische Zielsetzungen gesetzt werden und die Ressourcen effizient eingesetzt werden können.
- *Definition von Standards für die Fallbearbeitung*: Einige Stellenleitende sind daran interessiert die Konzepte in der Beratung weiterzuentwickeln und Standards (Good Practice) für die Fallbearbeitung zu entwickeln.
- *Wissensmanagement*: Viele Dienste haben sich durch die Professionalisierungsschritte in den letzten Jahren viel Wissen angeeignet. Einige Befragte betonen, dass dieses Wissen stark an die im Dienst tätigen Personen gebunden ist. Wie Wissen in einer Organisation verankert werden kann ist deshalb ein Thema welches einige Dienste aktuell beschäftigt.

*Tabelle 10: Übersicht über die Weiterentwicklungsperspektiven in der Sozialhilfe (geordnet nach Priorität) aus Sicht der Stellenleitenden*

Weiterentwicklungsperspektiven	Beschreibung der Stellenleitenden	Genannte Ziele
Integration	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitsintegration: Schwierigkeit, Klientinnen/Klienten in den 1. Arbeitsmarkt zu integrieren</li> <li>• Immer mehr Personen brauchen eine Integrationsmassnahme</li> <li>• Viele Anbieter von Arbeitsintegrationsprogrammen, für die Sozialarbeitenden ist es schwierig das passende Angebot für die Klientinnen/Klienten zu wählen</li> <li>• Heute geschieht die Zuteilung der Klientinnen/Klienten in die verschiedenen Programme eher zufällig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realistische Zielsetzungen: Arbeitsintegration</li> <li>• Zusammenarbeit mit Arbeitsintegrationsstellen intensivieren</li> <li>• Professionelle Triage und Vermittlung: systematisierte Zuteilung der Klientinnen/Klienten je nach Arbeitsfähigkeit</li> </ul>
Verbindliche Zusammenarbeitsformen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zunehmende Fallkomplexität hat zur Folge, dass die Zuständigkeiten nicht immer klar sind</li> <li>• Momentan arbeiten die Akteure des Systems der sozialen Sicherheit (IV, ALV, Sozialhilfe) jedes für sich</li> <li>• Fälle werden „hin- und hergeschoben“: ein hoher (administrativer) Aufwand wird generiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenarbeit innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit verbessern</li> <li>• Gefässe und Formen für den Austausch schaffen</li> </ul>

Weiterentwicklungsperspektiven	Beschreibung der Stellenleitenden	Genannte Ziele
Regionalisierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>„Wachstum“: Übernahme von gewissen Dienstleistungen für andere Sozialdienste</li> <li>Oder</li> <li>„Regionalisierung mit anderen Gemeinden“: Abgabe von gewissen Dienstleistungen an andere Sozialdienste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Effektive und effiziente Dienstleistungserbringung</li> </ul>
Segmentierung von Klientengruppen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Segmentierung von Klientengruppen bekommt neues Gewicht mit den Sozialversicherungsrevisionen (insbesondere 6. IV-Revision): Berufliche Integration der Klientinnen/Klienten wird immer schwieriger</li> <li>Die Mehrheit der Stellenleitenden ist der Segmentierung von Klientengruppen gegenüber skeptisch eingestellt</li> <li>Es besteht jedoch das Bedürfnis, dass man den Klientinnen/Klienten realistische Ziele setzt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adäquater Umgang mit allen Klientinnen/Klienten</li> <li>Realistische Zielsetzungen</li> </ul>
Prävention	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinde verstärken<sup>58</sup></li> <li>Frühförderung: Kinder mit belastenden Lebensumständen (bspw. Armut, geringe berufliche und soziale Integration der Familie) sollten frühzeitig unterstützt werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frühzeitiges Eingreifen verhindert negative Entwicklungen</li> <li>Kosten können vermindert werden</li> </ul>
Öffentlichkeitsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gesellschaftliche Relevanz und Funktion der Sozialhilfe kommunizieren</li> <li>Dienstleistungen aufzeigen: was wird im Sozialdienst alles geleistet?</li> <li>Wirkungen, Erfolge aufzeigen (bspw. Anzahl Reintegrationen, Ablösungen von der Sozialhilfe)</li> <li>Zielpublikum: Verwaltung und Öffentlichkeit</li> <li>Mögliches Kommunikationsmittel: Sozialberichterstattung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gesellschaftliche Akzeptanz der Sozialhilfe steigern</li> <li>Anerkennung für die geleistete Arbeit</li> </ul>
Standards für die Fallbearbeitung definieren	<ul style="list-style-type: none"> <li>Was heisst es einen Fall gut zu führen?</li> <li>Welche Wege führen in der Fallarbeit zum Erfolg?</li> <li>Konzepte in der Sozialberatung erstellen: Wie führt man Beratung aus? Wo sind bspw. die Grenzen für die präventive Beratung?</li> <li>Grenzen definieren zwischen Verwaltung und Sozialarbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fachlichkeit/ Professionalität erhöhen</li> <li>Standards bilden</li> </ul>
Wissensmanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wie kann Wissen in einem Dienst personenunabhängig verankert werden?</li> <li>Know-how der Mitarbeitenden besser nutzen: Fachlicher Austausch zwischen den Mitarbeitenden soll verstärkt werden<sup>59</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aufarbeitung/ Dokumentation des vorhandenen Wissens</li> </ul>

<sup>58</sup> Bspw.: Netzwerk Früherkennung bilden (Schule, Vormundschaftsbehörde, Jugendarbeit, Sozialdienst, Polizei)

<sup>59</sup> Bspw.: Alle Mitarbeitende sollen über ein ähnliches Wissen im Bereich der Sozialversicherungen verfügen

## C. Fazit und Ausblick

### 10 Fazit

Diese Studie wollte die Situation von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten darstellen und reflektieren, sowohl über den Organisations- und Leistungsvergleich als auch über die Herausforderungen und Weiterentwicklungsperspektiven.

Aufgrund ihrer rechtlichen Verfasstheit und ihrer organisationalen Umsetzung, aufgrund unterschiedlichster Kontextbedingungen in den jeweiligen Gemeinden, wegen des äusserst schwierigen Auftrags der Sozialhilfe (Integration), schliesslich auch wegen des breiten Spektrums an Hilfsmöglichkeiten, mit denen die Sozialhilfe operiert, ist die Sozialhilfe grundsätzlich ein komplexes Thema. Gleichzeitig reduzieren die öffentlichen Debatten um die Sozialhilfe diese komplexe Thematik immer wieder auf zwei Aspekte: die Kosten zum einen, den missbräuchlichen Bezug von Leistungen auf der anderen Seite. Dies wird der Realität der Sozialhilfe in keiner Weise gerecht. Gleichzeitig nimmt die Bedeutung der Sozialhilfe zu. Im Geflecht der Institutionen der Sozialen Sicherheit muss die Sozialhilfe mehr Aufgaben als bisher übernehmen (AVIG, IV-Revisionen).

Aus Sicht der befragten Sozialdienste werden diese Entwicklungen als Zunahme von Druck und Belastung wahrgenommen:

- a) Der zunehmende Reformdruck (AVIG, IV) und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Sozialhilfe sind bei den kleinen und mittelgrossen Sozialen Diensten ein allgegenwärtiges Thema. Ob es sich bei dieser Befürchtung um ein „Gefühltes Mehr“ oder ein „Reales Mehr“ handelt und welche Auswirkungen die Sozialversicherungsrevisionen tatsächlich auf die Fallzahlen und Kosten in der Sozialhilfe haben werden, kann erst in der Zukunft beantwortet werden.
- b) Die Schwierigkeiten bei der beruflichen Integration der Klientinnen/Klienten weisen darauf hin, dass in der (Arbeits)Integration neue Wege zu suchen sind und zugleich das Thema der sozialen Integration zukünftig mehr Gewicht erhalten wird.
- c) Viele der genannten Herausforderungen zeigen die Notwendigkeit, dass sich kleine und mittelgrosse Sozialdienste stärker vernetzen müssen. Öffnung und Zusammenarbeit sind notwendig. Zentrale Themen wie (Arbeits-)Integration und Frühförderung sind kaum auf Gemeindeebene zu lösen. Die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Gemeinden/Regionen und innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit muss verstärkt werden. Neue Konzepte sind notwendig und sollten gemeinsam entwickelt werden, um die Situation meistern zu können.
- d) Das Dienstleistungsspektrum der befragten kleinen und mittelgrossen Sozialen Dienste ist vielfältig und breit. Die Studie zeigt auf, dass sich die Organisation der kleinen und mittelgrossen Sozialen Dienste in den letzten Jahren stark verändert hat und wichtige Professionalisierungsschritte stattfanden. Das öffentliche Bild der Sozialhilfe ist jedoch nach wie vor schlecht und konzentriert sich in erster Linie auf die Kostenfrage und die Missbrauchsdebatte. Dieser polarisierenden sozialpolitischen Debatte ist nur schwer beizukommen – gleichzeitig akzentuiert sie aber

auch, dass die Sozialen Dienste stärker in der Öffentlichkeit in Erscheinung treten müssen und mit Fakten und Hintergrundwissen auf sich aufmerksam machen müssen.

Als wichtiges Fazit ist festzuhalten, dass die sozialpolitischen Herausforderungen, die sich in den Städten schon länger abzeichnen und beispielsweise von der Städteinitiative auch offensiv kommuniziert werden, inzwischen auch in den kleineren Gemeinden angekommen sind.

## 11 Ausblick

Mit den Resultaten der vorliegenden Studie und in der Diskussion mit den Stellenleitenden wurden Themen identifiziert, die für die fachliche und organisatorische Führung von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten bedeutsam sind und bei denen Weiterentwicklungsbedarf besteht. Aufgrund dieser Ergebnisse entwickelten Experten und Expertinnen der Hochschule Luzern - Soziale Arbeit und der Hochschule Luzern - Wirtschaft Leitfäden zu folgenden vier Handlungsfeldern des Managements von kleinen und mittelgrossen Sozialdiensten:

- „Strategisches Management“
- „Sozialberichterstattung“
- „Internes Kontrollsystem (IKS)“
- „Fallsteuerung“

Die Leitfäden wollen Expertinnen-/Expertenwissen mit konkreten Fragestellungen kleiner und mittelgrosser Sozialdienste verbinden und so praxisnahe und fachliche fundierte Instrumente zur Verfügung stellen. Die Leitfäden werden Anfang 2012 im Verlag der Hochschule Luzern - Soziale Arbeit veröffentlicht.



**LITERATURVERZEICHNIS**

- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2011). Monitoring SHIVALV: Die BASIS-Indikatoren 2005 – 2009. Gefunden am 18. August 2011, unter:  
<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00095/03084/index.html?lang=de>
- Bundesamt für Statistik BFS (2008). Schweizerische Sozialhilfestatistik Empfängerstatistik. Fragebogen Sozialhilfe im engeren Sinn (WSH). Gefunden am 10. Juni 2010, unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/.../de/.../publ.Document.116200.pdf>
- Bundesamt für Statistik BFS (2011). Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011. Gefunden am 18. August 2011, unter:  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4368>
- Bundesamt für Statistik BFS (2010). BFS Aktuell: Schweizerische Sozialhilfestatistik 2009. Trotz schwieriger Wirtschaftslage nur leichte Zunahme der Sozialhilfestatistik. Gefunden am 18. August 2011, unter:  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4226>
- Bundesrat (2010). Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bericht des Bundesrats. 31. März 2010. Gefunden am 18. August 2011, unter:  
<http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/01973/index.html?lang=de>
- Bundesrat (2010). Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG): Die 4. AVIG-Revision und mögliche Auswirkungen auf die Kosten der Sozialhilfe, der Kantone und der Gemeinden. Bericht des Bundesrats. 30. Juni 2010. Gefunden am 18.08.2011 unter:  
<http://www.seco.admin.ch/themen/00385/01880/02734/index.html>
- Fluder, Robert; StremLOW, Jürgen (1999). Armut und Bedürftigkeit: Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Bern: Haupt.
- Fluder, Robert, Graf, Thomas, Ruder, Rosmarie, Salzgeber Renate (2009). Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe), Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV.
- Hartmann, Helmut (2002). Steuerung der Sozialhilfe durch Benchmarking. In: Brülle, Heiner; Reis, Claus. Neue Steuerung in der Sozialhilfe. Sozialberichterstattung, Controlling, Benchmarking, Casemanagement. Neuwied: Luchterhand.
- Kolly, Michel (2011). Quantifizierungen der Wechselwirkungen zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit. In Soziale Sicherheit CHSS 4, 2011, S. 199 -207. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Maeder, Christoph, Nadai, Eva (2002). Die öffentliche Sozialhilfe zwischen Armutsverwaltung und Sozialarbeit – Eine soziologische Untersuchung sozialstaatlicher Intervention. Kurzfassung zuhanden des Schweizerischen Nationalfonds. St. Gallen: Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz, Bereich Soziales.
- Mayring, Philipp (2003). Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz.

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

Müller, Stephan; StremLOW, Jürgen (1998). Sozialmonitoring: Öffentliche Sozialhilfe im Kanton Zug. Eine Studie im Auftrag des kantonalen Sozialamtes Zug. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit.

Müller, Stephan; StremLOW, Jürgen (1999). Benchmarking Sozialdienst Adliswil. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit.

Müller, Stephan, StremLOW, Jürgen (2006). Ein Monitoring für das Sozialwesen in der Schweiz: theoretische Grundlagen und eine Untersuchung zur Sozialpolitik der Kantone der Zentralschweiz. Luzern.

Olfert, Klaus (2009) Lexikon der Personalwirtschaft, 1. Aufl. Ludwigshafen: Friedrich Kiehl Verlag GmbH.

Peter, Martin, Regina Schwegler, Markus Maibach (2009). Auswirkungen der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Kantone. Auftrag der Sozialdirektorenkonferenz (SODK). Bern: Infrac.

Pfister, Natalie (2009). Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Bern: Eigenverlag.

Riedweg, Werner, Fernanda, Benz, Vanessa, Fercher (2011). Bestandesaufnahme der Angebote zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration im Bereich Sozialhilfe des Kantons Zürich. Bericht im Auftrag des Kantonalen Sozialamtes Zürich. Gefunden am 10.08.2011 unter:  
<http://www.sozialamt.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/sozialamt/de/sozialhilfe/integration.html>.

Salzgeber, Renate; Neukomm, Sarah (2008). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr. Bern: Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit.

Salzgeber, Renate (2011). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2010 – 13 Städte im Vergleich. Bern: Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe – SKOS (2008). Good Practice für Sozialdienste. Version 2 vom 23. Juni 2008 der SKOS-Arbeitsgruppe für Organisationsentwicklung und Finanzen. Gefunden am 14.11.2008 unter:  
[http://www.skos.ch/store/pdf\\_d/publikationen/grundlagen\\_dokumente/good\\_practice.pdf](http://www.skos.ch/store/pdf_d/publikationen/grundlagen_dokumente/good_practice.pdf).

Schuler, Martin, Joye, Dominique (2000). Typologie der Gemeinden in der Schweiz: 1980-2000. Im Auftrag des Bundesamtes für Statistik. Gefunden am 05.02.2010 unter:  
[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/raeumliche\\_typologien/01.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/raeumliche_typologien/01.html).

Siegwart, Hans; Reinecke, Sven; Sander, Stefan (2010). Kennzahlen für die Unternehmensführung. Bern: Haupt.

Städteinitiative Sozialpolitik (2007). Sozialpolitik öffnen und vernetzt handeln. Städteinitiative Sozialpolitik: Strategie 2015. Gefunden am 18.08.2011 unter: [http://staedteinitiative.ch/de/Info/Staedteinitiative\\_Sozialpolitik](http://staedteinitiative.ch/de/Info/Staedteinitiative_Sozialpolitik)

Städteinitiative Sozialpolitik (2009). 10 Jahre Kennzahlenvergleich. Sozialhilfe in Schweizer Städten im Spiegel des Arbeitsmarktes. Medienmitteilung vom 6. Juli 2009. Bern.

Städteinitiative Sozialpolitik (2009). 10 Jahre Kennzahlenvergleich. Zur Sozialhilfe in Schweizer Städten 1999-2008. Im Spiegel des Arbeitsmarkts: Armut und Sozialhilfe in Schweizer Städten. Luzern: Eigenverlag.

Stutz, Heidi (2005). Evaluation der Mindeststandards im Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste. Im Auftrag des Sozialamts des Kantons Bern. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS).

Von Matt, Hans-Kaspar; Iseli, Daniel (2002). Die kommunalen Sozialbehörden im Kanton Bern. Stellung, Aufgaben und Arbeitsweise der Sozialbehörden der Gemeinden im Kanton Bern nach neuem Sozialhilfegesetz. Bern: Hochschule für Sozialarbeit.