SKOS CSIAS COSAS
Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle instituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Regionalisierung und Professionalisierung sozialer Dienste

Auf dem Weg zu einer tragfähigen und wirksamen Sozialhilfe

Monbijoustrasse 22, Postfach, CH-3000 Bern 14
T +41 (0)31 326 19 19, F +41 (0)31 326 19 10
admin@skos.ch, www.skos.ch

1 Ausgangslage

Seit ihrer Gründung vor über hundert Jahren setzt sich die SKOS für die Förderung der Fachlichkeit in der Sozialhilfe ein. Mittels Informationen, Erfahrungsaustausch und Weiterbildungen hat sie dieses Ziel angestrebt. Zu ihren Mitgliedern gehörten stets neben einer grossen Zahl Gemeinden, welche die Sozialhilfe im Milizsystem leisten, auch professionelle Sozialdienste. In den meisten Kantonen ist die Sozialhilfe als Aufgabe den Gemeinden übertragen. Diese sind aber oftmals zu klein, um professionelle Sozialdienste einzurichten. Die SKOS wandte sich deshalb mit ihren Angeboten stets sowohl an Fachleute als auch an Behördemitglieder. Die wachsende Komplexität der Aufgaben und die steigenden Anforderungen an die Sozialhilfe veranlassten die SKOS schon früh, sich für die Schaffung regionaler Sozialdienste und die Professionalisierung in der Sozialhilfe einzusetzen. Damit sollte nicht mangelnde Wertschätzung für die Milizbehörden und ihre Tätigkeit zum Ausdruck gebracht, sondern vielmehr eine sachgerechte Aufgabenteilung der verschiedenen Akteure in der Sozialhilfe angestrebt werden.

An seiner Retraite im April 2006 hat sich der Vorstand eingehend mit dem aktuellen Stand der Regionalisierung und Professionalisierung in der schweizerischen Sozialhilfe auseinander gesetzt und die verschiedenen Entwicklungen analysiert. Auf der Grundlage dieser Diskussion ist dieses Grundlagendokument entstanden, das die Haltung der SKOS in der Frage der Regionalisierung und Professionalisierung präzisieren und den eigenen Beitrag des Fachverbandes für die weitere Entwicklung festlegen soll. Das Dokument wurde am 2. November 2006 durch die Geschäftsleitung der SKOS verabschiedet.

2 Aktuelle Situation

Die Organisation der Sozialhilfe in der Schweiz zeichnet sich durch grosse Vielfalt aus. Als Aufgabe, die gemäss der verfassungsmässigen Ordnung den Kantonen übertragen ist, findet sie die unterschiedlichsten Ausprägungen. Während verschiedene Kantone die Sozialhilfe durch eigene Dienste wahrnehmen – so vor allem in der lateinischen Schweiz – wird sie in der deutschen Schweiz mehrheitlich den Gemeinden übertragen. Verschiedene Mischformen zwischen kantonalen und kommunalen Kompetenzen sind zu beobachten.

Angesichts der wachsenden Bedeutung der Sozialhilfe als Instrument der Sozialen Sicherung, den in den letzten zwanzig Jahren massiv gestiegenen finanziellen Belastungen und Fallzahlen sind an vielen Orten die Grenzen einer kommunal organisierten und finanzierten Sozialhilfe sichtbar geworden. Insgesamt lässt sich ein Trend zur Regionalisierung und Professionalisierung in der Sozialhilfe feststellen. In den meisten französischsprachigen Kantonen war die Sozialhilfe seit langem kantonal organisiert. In einigen Kantonen wurde der Wechsel von der kommunalen hin zur regionalen Organisation in den letzten Jahren vollzogen. Darunter Kantone wie Fribourg oder Bern. Doch auch in Kantonen, in denen die kommunale Organisation der Sozialhilfe noch zu den unverrückbaren Dogmen kantonaler Politik gehörten, sind inzwischen Diskussionen um die optimale Organisation der Sozialhilfe aufgebrochen, die auf Veränderungen hindeuten.

Ein Blick auf die aktuelle Realität der schweizerischen Sozialhilfe lässt annehmen, dass heute etwas 80 bis 90 Prozent der Bevölkerung bereits im Einzugsbereich professioneller Sozialdienste wohnen. Zählt man die Bevölkerungen der Städte, der meisten lateinischen Kantone, sowie der Kantone Bern und Graubünden zusammen, so muss man zu dieser Einschätzung kommen. Mit andern Worten: Auch wenn die Zahl der Gemeinden, die noch nicht über eine professionelle Sozialhilfe verfügen numerisch gross ist, so darf diese Zahl nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Paradigma Wechsel in der Sozialhilfe hin zur Regionalisierung und Professionalisierung bereits vollzogen ist. In den meisten Landesgegenden sind heute professionelle, städtische oder regionale Sozialdienste für die Gewährung von Sozialhilfe zuständig. Eine von Milizorganen geleistete Sozialhilfe ist heute die Ausnahme, auch wenn das Bild der Sozialhilfe in der Öffentlichkeit noch stark von den früheren Verhältnissen geprägt ist.

Nicht nur in der Sozialhilfe findet eine Entwicklung zur Regionalisierung statt. Die Entstehung grosser überkommunaler und -kantonaler Einheiten ist ein Trend der Zeit, der zu stets neuen, sich teils überschneidenden Regionen führt. Regionale Arbeitsvermittlungszentren beispielsweise haben in den Neunziger Jahren zur Bildung neuer Regionen geführt. Aus den IV Regionalstellen sind IV Stellen in neuen Regionen entstanden, Die Spitalversorgung wiederum basiert auf grösseren Regionen, um nur einige Beispiele zu nennen. Eigen ist diesen Regionen, dass sie territorial kaum übereinstimmen. Auffallend ist lediglich, dass die historischen Gemeinde- und Kantonsgrenzen nur bedingt geeignet sind, eine wirtschaftliche und qualitativ hoch stehende Leistungserbringung zu gewährleisten. Die Regionalisierung der Sozialhilfe steht in einem engen Zusammenhang mit der Regionenbildung in anderen Leistungsbereichen.

3 Ziele

Die SKOS hat sich seit längerem für die Professionalisierung und Regionalisierung sozialer Dienste eingesetzt. Doch sind diese tatsächlich die eigentlichen Ziele des Fachverbandes? Soll die SKOS sich zu den verschiedenen Umsetzungsmodellen äussern und Empfehlungen abgeben? Welche Professionalisierung wird angestrebt? Aufgrund verschiedener verbandsinterner Diskussionen scheint es problematisch, einzelne Modelle herauszugreifen und zu unterstützen. Sie sind sehr Zeit gebunden und abhängig von den regionalen Gegebenheiten. Vielmehr will sich die SKOS auf die Ziele besinnen, welche mit der Regionalisierung und Professionalisierung angestrebt werden. Letztere sind nicht Ziele für sich genommen, sondern lediglich die Instrumente. Die eigentlichen Ziele, welche mit der Regionalisierung und Professionalisierung in der Sozialhilfe erreicht werden sollen sind – kurz dargestellt – folgende:

- Rechtsgleichheit: Ziel der Sozialhilfe ist es, eine rechtsgleiche Behandlung der Hilfe Suchenden zu gewährleisten. Rechtsgleichheit innerhalb einer Gemeinde, aber auch innerhalb eines Kantons. Mittels der SKOS Richtlinien setzt sich der Verband zudem für eine minimale Rechtsgleichheit in der ganzen Schweiz ein. Dienste, welche eine gewisse Anzahl Fälle führen, können Vergleichbarkeit herstellen und Rechtsgleichheit eher gewährleisten.

- Steuerbarkeit: Die Sozialhilfe soll als Instrument der Sozialen Sicherheit nach gewissen Normen und transparenten Vorgaben umgesetzt werden. Dies ist wesentlich leichter, wenn die Sozialdienste über eine Steuerung verfügen. Die Unterscheidung zwischen einem steuernden strategischen Organ und den Vollzugsorganen ist entscheidend für eine professionelle Umsetzung der Sozialhilfe.

- Qualitätssicherung: Die SKOS setzt sich für eine qualitativ gute und wirksame Sozialhilfe ein. Auch wenn durchaus die Möglichkeit besteht, im Milizsystem gute Arbeit zu leisten, so erfordern die Komplexität der Fälle heute zumeist ein Fachwissen, über das Behördemitglieder selten verfügen können. Auch die Ansprüche an den Umgang mit Klientinnen und Klienten wachsen in einer Weise, welche das zeitliche Engagement eines Milizorgans in der Regel übersteigt.

- Persönlichkeitsschutz: Ein wichtiges Anliegen der SKOS ist es, dass in der Sozialhilfe der Persönlichkeitsschutz der Klientinnen und Klienten eingehalten wird. Dies erweist sich gerade in kleinen Gemeinden erfahrungsgemäss als sehr schwierig. Haben diese Zugang zu grösseren Sozialdiensten, so kann eher gewährleistet werden, dass Hilfe Suchende sich nicht öffentlich exponieren müssen.

- Kooperationsfähigkeit: Immer drängender wird es, dass die Sozialhilfe eng mit den Organen der Arbeitslosen-, Invaliden- und Krankenversicherungen zusammen arbeiten kann. Während die Träger der grossen Sicherungssysteme national gesteuert werden, fällt es der zersplitterten Sozialhilfe ausgesprochen schwer, sich als berechenbarer Partner in Kooperationen einzubringen. Die Institutionelle Zusammenarbeit ist nur möglich, wenn Verbindlichkeit hergestellt werden kann. Grössere organisatorische Einheiten sind dazu eher in der Lage.

- Aktivierende Sozialhilfe: Mit den neuen SKOS Richtlinien wurde die Sozialhilfe vermehrt noch auf eine aktivierende Sozialhilfe ausgerichtet. Mittels Angeboten und Anreizen sollen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger zu Arbeits- und Integrationsleistungen motiviert werden. Dies ist in vielen Fällen nur möglich, wenn entsprechende Integrationsangebote bereitgestellt werden. Dies ist eher möglich, wenn über die kleinen Gemeinden hinaus zusammengearbeitet wird.

- Personalförderung: Die Gewährleistung von Sozialhilfe und der tägliche Kontakt mit Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Professionelles Wissen und Verhalten erhöht die Qualität der Sozialhilfe. Die SKOS setzt sich dafür ein, dass das in der Sozialhilfe tätige Personal die erforderliche fachliche Förderung erfährt. Weiterbildungen, Erfahrungsaustausch, interne Förderung und Entwicklungsmöglichkeiten sollen ihm offen stehen.

Gemessen an diesen Zielen erachtet die SKOS die Professionalisierung und Regionalisierung als zweckmässige Instrumente. In welcher Weise Sozialdienste organisiert werden, ist demgegenüber zweitrangig.

4 Umsetzung

Eine Analyse der aktuellen Situation zeigt, dass es sehr unterschiedliche Formen der Regionalisierung gibt. Folgende typischen Formen lassen sich unterscheiden:

- Bildung von regionalen Zentren mit umfassenden Dienstleistungen
- Bildung von regionalen Stellen für spezifische Fachaufgaben
- Individuelle Zusammenarbeitsformen von verschiedenen Gemeinden
- Leistungsvereinbarungen mit öffentlichen und privaten Anbietern
- Kantonalisierung der Sozialhilfe und Schaffung eines kantonalen Sozialdienstes

Die Steuerung der Regionalisierungsprozesse erfolgt unterschiedlich. Neben der Kantonalisierung der Sozialhilfe durch Änderung der kantonalen Verfassung, können kantonale Vorschriften gegenüber den Gemeinden Prozesse anstossen. Vielerorts sind auch freiwillige Zusammenschlüsse der Gemeinden zu beobachten.

Von ausschlaggebender Bedeutung für die Entwicklung ist die Finanzierung. Der Kostenteiler zwischen Kantonen und Gemeinden oder den Gemeinden untereinander hat entscheidenden Einfluss auf die Kooperationsform. Seit langem ist zu beobachten, dass die Verteilung der Kosten beispielsweise zwischen Kanton und Gemeinden wesentlich mehr Einfluss auf die Ausgestaltung der Sozialhilfe hat als etwa kulturelle Unterschiede zwischen der Ost- und der Westschweiz. Regionalisierung und Professionalisierung stehen daher in einem unmittelbaren Zusammenhang mit finanziellen Zuständigkeiten, Lastenausgleich oder monetären Anreizen zur Regionen Bildung. Die strukturellen Fragen lassen sich nicht von den finanziellen losgelöst beurteilen.

Die Vielfalt der Formen in der Umsetzung spiegelt die unterschiedlichsten Verhältnisse in den Kantonen und Regionen. Es zeigt sich, dass es keinen Königsweg hin zur Regionalisierung gibt, sondern dass die Kantone, Regionen und Gemeinden den für sie richtigen Weg finden müssen. Dies mag bedauerlich sein, weil eine Standardlösung rascher umzusetzen zu sein scheint. Doch die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass regionale Kooperationen nur dann erfolgreich sind, wenn sie von den wichtigsten Partnern wirklich getragen werden und der Einsicht entspringen, dass die bisherigen Organisationsformen überholt sind. Aufgestülpte oder aufgedrängte Regionalisierungen ziehen nicht selten Enttäuschungen und Rückschritte nach sich.

5 Professionalisierung

Regionale Sozialdienste verlangen Fachpersonal. Die Professionalisierung ist deshalb eng mit der Regionalisierung verbunden. Die Beratung, die materielle Berechnung der Sozialhilfe, die Entscheidung und Ausrichtung der Sozialhilfe erfordern Fachwissen. In gewissen Kantonen werden für regionale Sozialdienste minimale Grössen vorgeschrieben, welche den sinnvollen Einsatz von ausgebildetem Personal ermöglichen. Zweckmässigerweise handelt es sich für Fallbearbeitung um Fachpersonal der Sozialarbeit. Dieses ist geschult, die Komplexität der Fallführung zu bewältigen und sowohl im Kontakt mit den Klientinnen und Klienten als auch den verschiedenen Behörden und Verwaltungsstellen optimale Lösungen zu suchen. Die sieben Fachhochschulen der Schweiz bilden heute in einem praxisorientierten, berufsbefähigenden Bachelor Studium entsprechendes Personal aus.

Professionalisierung erschöpft sich indes nicht in der Anstellung von sozialarbeiterisch geschultem Personal. Weitere berufliche Kompetenzen sind gefragt. Spezialisierungen und hohe Anforderungen an die Administra-

tion und das Management erfordern professionelles Wissen und Können. Professionalisierung drückt sich zudem in der Ausgestaltung der Betriebe aus. Eine zweckmässige Aufbau- und Ablauforganisation, Personalführung, Controlling und der Aufbau von Netzwerken sind Aspekte, welche die professionelle Qualität von Sozialdiensten bestimmen. Gewisse Kantone nehmen auf die Professionalisierung der Sozialhilfe Einfluss, in dem sie formale Anforderungen an Sozialdienste stellen, Qualitätsstandards vorgeben oder einen generellen Verweis auf das Erfordernis fachgerechter Unterstützung und Beratung in ihre Erlasse aufnehmen.

6 Qualitätsstandards

Regionale Sozialdienste unterscheiden sich nicht nur durch die ihnen zugeordneten Aufgaben, sondern auch in ihrer Organisationsform. Im Bestreben, die wachsende Falllast mit den nicht im gleichen Ausmass wachsenden zusätzlichen personellen Ressourcen zu bewältigen, haben städtische und regionale Sozialdienste in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, ihre Organisation zu optimieren. Inzwischen vielfältige Erfahrungen mit unterschiedlichen Modellen vor. Ausgehend von Qualitätsstandards, welche zu gewährleisten sind, entwickelt die SKOS zurzeit Empfehlungen, die sich als good practice für Sozialhilfestellen eignen. Diese auf Erfahrungen abgestützten Organisationsmodelle können die laufende Regionalisierungs- und Professionalisierungsprozesse unterstützen. Die Empfehlungen beziehen sich auf Themen wie Aufbau- und Ablauforganisation, Führung und Personal, Betriebsgrösse und Controlling.

Von besonderer Bedeutung ist die Unterscheidung zwischen strategischer und operativer Führung. Bei der Regionalisierung erweist sich diese Ausdifferenzierung nicht selten als besondere Knacknuss. Sozialbehörden, welche bisher die Fallführung selber wahrgenommen haben, geben diese ab und müssen als strategisches Organ eine neue Rolle und Identität finden. Das Setzen von Qualitätsstandards und die Überprüfung der Einhaltung erweist sich erfahrungsgemäss als besonders anspruchsvoll.

7 Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration

Die Förderung der beruflichen und sozialen Integration ist zentraler Bestandteil der Sozialhilfe. Die SKOS hat mit dem Kapitel D der Richtlinien Empfehlungen entwickelt, wie der Integrationsgedanken in der modernen Sozialhilfe umgesetzt werden kann. Berufliche Orientierungsmassnahmen, Integrationshilfen in den ersten Arbeitsmarkt, Einsatz- oder Beschäftigungsprogramme, Angebote im zweiten Arbeitsmarkt oder sozialpädagogische und sozialtherapeutische Angebote sind mögliche Instrumente. Ihnen allen gemeinsam ist, dass sie sich kaum in kleinräumlichen Verhältnissen realisieren lassen. Kleine Gemeinden haben zwar die Möglichkeit, auf Einzelpersonen bezogene zweckmässige Lösungen zu finden, kaum aber eigentliche Integrationsprogramme zu realisieren. Dazu sind regionale Zusammenschlüsse erforderlich.

Die SKOS setzt sich dafür ein, dass Sozialhilfeempfängern und -empfängerinnen die berufliche und soziale Integration erleichtert wird. Entsprechende Angebote gehören heute zur Ausstattung einer modernen Sozialhilfe ebenso wie dies für die Arbeitslosenversicherung oder die Invalidenversicherung gilt. Gerade die Perspektive, in Zukunft im Bereich der Integrationsmassnahmen enger mit RAV und IV Stellen zusammenzuarbeiten legt eine zweckmässige Regionen-Bildung nahe. Hier liegt ein Kooperationspotential brach, das besser genutzt werden sollte. Nicht nur im Interesse der Institutionen, sondern vor allem auch zum Nutzen der Menschen, die noch zu oft aus einer institutionelle Sicht und weniger aus der Perspektive ihrer Bedürfnisse und Möglichkeiten dem einen oder andern Integrationsprogramm zugewiesen werden.

8 Finanzierung

Die Finanzierung der Sozialhilfe wird in der Schweiz von Kantonen und Gemeinden sichergestellt. Wiederum gibt es Kantone, welche die Sozialhilfe ganz finanzieren und solche, in denen die Gemeinden die Kosten der Sozialhilfe voll tragen. Und dazwischen bestehen die verschiedensten Mischformen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs. Je stärker die Finanzierung kommunal geregelt ist, desto schwieriger erweist sich die Regionalisierung sozialer Dienste, weil dabei den Finanzfragen ein grosses Gewicht zukommt. Wie kann regionalisiert werden, ohne dass die Kontrolle über die Ausgaben verloren geht? Wie kann sichergestellt werden, dass die Regionalisierung nicht zu einem Kostenwachstum führt?

Bisherige Erfahrungen und Untersuchungen im Kanton Bern, wo die umfassendste Umstellung auf regionale Sozialdienste in den letzten Jahren vorgenommen wurde, zeigen, dass diese nicht zu einer Kostensteigerung geführt hat. Allerdings muss auf die Bedürfnisse und Befürchtungen der Gemeinden eingegangen werden, um zu einer erfolgreichen Regionalisierung zu gelangen. Den Mehrkosten für die Dienste stehen Einsparungen gegenüber, welche auf die höhere Wirksamkeit der Sozialhilfe und die konsequentere Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips zurück zu führen sind. Das Sparpotential könnte vermutlich noch erheblich gesteigert werden, wenn es möglich sein sollte gemeinsam mit den grossen Sozialversicherungen ALV und IV in einer Region zusammenzuarbeiten. Regionalisierungen sind in der Regel jedoch nur erfolgreich, wenn sie mit einem grösseren Engagement des Kantons einhergehen. Eine Neugestaltung des Finanzausgleichs oder die Schaffung finanzieller Anreize zur Regionalisierung sind dabei die erprobten Mittel.

9 Konkrete Beiträge der SKOS

Ohne für einzelne Formen der Regionalisierung oder Organisationsmodelle Position zu beziehen, unterstützt die SKOS die Regionalisierung und Professionalisierung Sozialer Dienste, weil damit die Zielsetzungen einer wirksamen und modernen Sozialhilfe besser erreicht werden können. Darin sieht sich die SKOS unterstützt durch die SODK, der die Entwicklung der Sozialhilfe hin zu einem tragfähigen, professionellen Instrument der Sozialpolitik ebenfalls ein wichtiges Anliegen ist. Die SKOS, unterstützt durch ihre Kommission Organisationsentwicklung und Finanzen, kann dazu auf verschiedenen Ebenen fachliche Beiträge leisten. Unter anderem zu nennen:

- Argumentarien zur Regionalisierung und Professionalisierung zuhanden der Kantone und Gemeinden
- Unterstützung der Kantonalkonferenzen und Gemeindeverbände bei Regionalisierungsprozessen
- Organisation des Erfahrungsaustauschs
- Entwicklung von Best Practices für die Organisation von Sozialdiensten
- Schulung für Behörden in Reorganisationsprozessen

Die konkreten Aktivitäten legt die SKOS jeweils unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen im Rahmen ihrer Jahresplanung fest. Sie stützt sich dabei in erster Linie auf die Bedürfnisse ihrer Mitglieder.

Bern, Dezember 2006