B S S

Volkswirtschaftliche
Beratung

Schlussbericht

Evaluation Abgeltungssystem Besoldungskosten des Personals der Sozialdienste

Basel | 17.03.2021

Impressum

Evaluation Abgeltungssystem Besoldungskosten des Personals der Sozialdienste
Schlussbericht
17.03.2021

Auftraggeberin: Amt für Integration und Soziales Kanton Bern
Autorinnen: Miriam Frey und Mirjam Suri

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG
Aeschengraben 9
4051 Basel
T +41 61 262 05 55
miriam.frey@bss-basel.ch

www.bss-basel.ch

© 2020 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG.

Inhalt

Zusammenfassung ..... **v**

Résumé ..... **viii**

Stellungnahme des Kantons Bern ..... **xii**

Avis du canton de Berne ..... **xiv**

1. Einleitung **1**

2. Methodik **2**

3. Gesamtbeurteilung Sozialdienste **3**

4. Kostendeckung der Pauschalen **5**

4.1 Ansatz 1: Vergleich zu effektivem Aufwand 5
4.2 Ansatz 2: Fallbelastung 6
4.3 Ansatz 3: Einschätzung Sozialdienste 9
4.4 Ansatz 4: Zeiterfassung 14
4.5 Synthese 15

5. Vorgaben und Handlungsspielraum **15**

5.1 Präventive Beratung 15
5.2 Personal 17
5.3 Durchschnittsberechnung 21

6. Anreize und Fehlanreize **22**

7. Steuerung und Controlling **25**

7.1 Controlling durch Kanton und Sozialbehörden 25
7.2 Steuerung der Sozialdienste 27
7.3 Auswirkungen des Systemwechsels 27

8. Optimierungen **28**

9. Schlussfolgerungen BSS **30**

9.1 SWOT-Analyse 30
9.2 Empfehlungen 31

A. Anhang **34**

A.1 Online-Befragung 34
A.2 Interviews 41
A.3 Datenauswertungen 42

Tabellen

Tabelle 1 Fallbelastung Individuelle Sozialhilfe 7
Tabelle 2 Fallbelastung Bevorschussung und Inkasso Unterhaltsbeiträge 8
Tabelle 3 Stunden pro Fall 14
Tabelle 4 Interviewpersonen 41

Abbildungen

Abbildung 1 Wirkungsmodell 3
Abbildung 2 Beurteilung Sozialdienste früheres und heutiges System, Durchschnitt 4
Abbildung 3 Unterdeckung / Überschuss im Verhältnis zu den effektiven Kosten, 2019 5
Abbildung 4 Höhe der Pauschale, Beurteilung Sozialdienste 9
Abbildung 5 Anteil administrative Arbeit in der Sozialarbeit 11
Abbildung 6 Anteil präventive Beratung, Mittelwert 2017-2019 16
Abbildung 7 Anpassungen in der Personalzusammensetzung (seit 2017) 20
Abbildung 8 Anzahl Fälle, 2017-2019 21
Abbildung 9 Anzahl Fälle wirtschaftliche Sozialhilfe, Entwicklung 2018/2019 22
Abbildung 10 Laufende Dossiers wirtschaftliche Sozialhilfe, BFS SHS 23
Abbildung 11 Beurteilung Optimierungsmöglichkeiten Sozialdienste, Durchschnitt 28
Abbildung 12 SWOT-Analyse 31
Abbildung 13 Kosten pro Fall nach Grösse Sozialdienst, 2019 42
Abbildung 14 Verteilung der Fallbelastung Fachpersonal Sozialarbeit 42
Abbildung 15 Gründe für fehlende Kostendeckung 43
Abbildung 16 Auswirkungen fehlende Kostendeckung 43
Abbildung 17 Erhöhung des Anteils präventiver Beratung ohne Vorgabe 44
Abbildung 18 Personalzusammensetzung 44
Abbildung 19 Veränderung Anzahl Fälle wirtschaftliche Sozialhilfe, 2018/2019 45

Zusammenfassung

Ziel und Methodik

Seit 2017 gilt ein neues Abgeltungssystem für die Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen des Personals der Berner Sozialdienste (Pauschalen pro Fall). Das Amt für Integration und Soziales der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern hat BSS Volkswirtschaftliche Beratung mit einer Evaluation dazu beauftragt. Der Fokus liegt auf der Beurteilung des Gesamtsystems und seiner Eckpunkte, einer Analyse der Kostendeckung sowie möglichen Optimierungsvorschlägen. Das methodische Kernstück der Evaluation stellt eine Vollerhebung bei den Sozialdiensten dar, an welcher 57 der 66 Sozialdienste teilgenommen haben. Ergänzend wurden vertiefende Fachgespräche mit Sozialdiensten, dem Kanton sowie Verbänden durchgeführt und Dokumenten- und Datenanalysen vorgenommen.

Das System und seine Eckpunkte

Gesamtbeurteilung

Die befragten Sozialdienste sind mit dem neuen System insgesamt in etwa gleich zufrieden bis leicht zufriedener im Vergleich zum früheren System (Personalkostenpauschale, wobei jede Stelle vom Kanton bewilligt werden musste). Verbesserungen werden beim Handlungsspielraum und der Gleichbehandlung angegeben. Schlechter als früher bewertet werden die Deckung des Personalaufwands und die Planungssicherheit.

Vorgaben und Handlungsspielraum

Die Anzahl der präventiven Beratungen darf max. 25% der wirtschaftlichen Sozialhilfefälle betragen. Im Mittelwert über drei Jahre weisen 15 Sozialdienste einen höheren Anteil auf. Eine klare Mehrheit spricht sich für die Aufhebung der 25%-Vorgabe aus. Die Vorteile: längerfristige Kosteneinsparungen, erhöhter Handlungsspielraum und bessere Abdeckung ländlicher Regionen.

Mit dem Systemwechsel verbunden ist zudem ein erhöhter Handlungsspielraum für die Sozialdienste in Bezug auf das Personal:

- Neu können auch Fachpersonen mit einer zur Sozialarbeit gleichwertigen Ausbildung auf Tertiärstufe und mit einem inhaltlichen Bezug die Fallführung verantworten. Davon macht aktuell etwa ein Viertel der befragten Sozialdienste Gebrauch, d.h. sie beschäftigen weiteres Fachpersonal. Die Vorgabe wird von einigen Sozialdiensten jedoch kritisiert. Teilweise scheint dies damit zusammenzuhängen, dass die gesetzlichen Möglichkeiten nicht vollständig klar sind. Teilweise wird aber auch explizit gewünscht, dass weitere Fachpersonen (z.B. administrative Fachperson, Berufsberater/in) die Verantwortung für die Fallführung übernehmen könnten.
- Während im früheren System pro Vollzeitstelle Sozialarbeit etwa eine 50%-Stelle Administration bewilligt wurde, sind die Sozialdienste nun frei, die Aufteilung zwischen Sozialarbeiter/innen und Administration selbst festzulegen. Im Mittelwert über alle Sozialdienste liegt das Verhältnis bei 0.7, d.h. im Durchschnitt kommt auf eine 100%-Stelle Sozialarbeit eine 70%-Stelle Administration. Es werden somit aktuell verhältnismässig mehr Fachpersonen des Bereichs Administration eingesetzt als früher bewilligt wurden.

Anreize und Fehlanreize

Ein System mit Fallpauschalen setzt den Anreiz zu «mehr Fällen». In der Praxis zeigen sich seit dem Systemwechsel in Bezug auf die Anzahl Fälle und die Bezugsdauer keine Hinweise auf eine substanzielle Realisierung dieser Fehlanreize. Der Kanton Bern weist seit einigen Jahren eine weniger hohe Zunahme der Sozialhilfefälle auf als bei der schweizweiten Entwicklung. Daran ändert der Systemwechsel nichts (wenngleich der Betrachtungszeitraum noch kurz ist). Von den Sozialdiensten werden die Fehlanreize unterschiedlich beurteilt. Probleme scheinen insb. im Bereich der freiwilligen Einkommensverwaltung, des freiwilligen Kindesschutzes und der Subsidiaritätsabklärung aufzutreten.

Controlling und Steuerung

Das kantonale Controlling im Bereich der Besoldungskosten ist aus unserer Sicht insgesamt angemessen. Allerdings würden wir empfehlen, bei der geplanten Anpassung der Aufsichts- und Revisionstätigkeiten auf Ebene Kanton und Gemeinde das Controlling ebenfalls zu berücksichtigen resp. dieses in eine allfällige neue Organisation zu integrieren.

Kostendeckung durch die Pauschalen

Zur Einschätzung, inwieweit die Pauschalen die Besoldungs- und Weiterbildungskosten der Sozialdienste decken, wurden verschiedene Ansätze angewandt:

- *Ansatz 1: Vergleich Pauschalen und effektive Kosten:* Die Auswertungen deuten darauf hin, dass die Abgeltungen aus dem Lastenausgleich die effektiven Besoldungs- und Weiterbildungskosten nicht vollständig zu decken vermögen. Eine abschliessende Aussage zum Ausmass der Unterdeckung ist allerdings nicht möglich, da die erfassten Daten unterschiedlich abgegrenzt werden (z.B. bezüglich Overhead-Kosten).
- *Ansatz 2: Fallbelastung:* Für die Berechnung resp. Festlegung der Fallpauschalen wurde implizit eine durchschnittliche Fallbelastung zugrunde gelegt. Während diese im Alimentenbereich und der Sozialarbeit im Mittel in etwa der effektiven Situation entspricht, ist die aktuelle Fallbelastung des Administrativpersonals deutlich tiefer als vorgesehen. Pro 100%-Stelle müssten gem. Pauschale 176 Fälle bearbeitet werden, effektiv sind es «nur» 130 Fälle. Auch der Anteil des Leitungspersonals ist höher als bei Festlegung der Pauschalen angenommen.
- *Ansatz 3: Einschätzung Sozialdienste:* Befragt man die Sozialdienste direkt nach der Kostendeckung der Pauschale, zeigen sich Unterschiede nach Kategorie. Während etwa die Hälfte der Sozialdienste die Pauschalen im Bereich der Alimente und der präventiven Beratung als genügend einschätzt, sind es bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe – dem grössten Kostenblock – nur etwa 20%. Die wichtigsten Gründe dafür: Mehrfachproblematik und höhere Komplexität der Fälle als bei Einführung der Pauschalen, vermehrte Vorgaben und Administration, aufwändigere Subsidiaritätsabklärungen. Als Folge davon werden Prozessoptimierungen vorgenommen, es erfolgt eine Kostenübernahme durch die Gemeinde und Leistungen werden reduziert.
- *Ansatz 4: Zeiterfassung:* Schliesslich lassen sich basierend auf den Pauschalen die angenommenen Stunden pro Fall berechnen. Allerdings weisen nur zwei Sozialdienste eine Zeiterfassung auf Fallebene auf. Basierend darauf bestätigt sich das Bild, dass der Aufwand pro Fall im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe höher ist als die gem. Pauschale möglichen Stunden.

Schlussfolgerungen

Das aktuelle System kann grundsätzlich als sehr gut eingeschätzt werden. Es überzeugt in seiner Grundkonzeption und weist eine sinnvolle Balance zwischen Einfachheit und Genauigkeit auf. Das System ist transparent, nachvollziehbar, behandelt die Sozialdienste gleich, gewährt Spielraum in Bezug auf das Personal und ist breit akzeptiert. Punktuell sehen wir Optimierungsmöglichkeiten. Basierend darauf formulieren wir nachfolgende Empfehlungen:

1. *Gesamtsystem:* Das System der Fallpauschalen sollte aus unserer Sicht beibehalten werden. Es überzeugt durch eine Vielzahl von Stärken.

2. *«Optimale» Fallbelastung:* Die Analyse deutet darauf hin, dass die effektiven Besoldungs- und Weiterbildungskosten aktuell nicht vollständig gedeckt sind durch die Pauschalen. Insb. im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe gibt es Hinweise auf Unterdeckungen. Eng mit der Frage nach der richtigen Abgeltung hängt jedoch die Frage nach der «optimalen» Fallbelastung, Personalzusammensetzung und Tätigkeit zusammen. Diese Frage lässt sich aktuell nicht beantworten. Denn auch andere Kantone stützen sich primär auf Erfahrungswerte, vertiefte Analysen gibt es kaum. Eine Ausnahme stellt eine Studie in Winterthur dar, die allerdings nicht direkt auf den Kanton Bern übertragen werden kann. Ein Pilotprojekt zur Untersuchung der Fallbelastung wäre u.E. auch im Kanton Bern denkbar.

3. *Ausmass der Abgeltung:* Weiter weisen die Sozialdienste / Gemeinden eine unterschiedliche Wahrnehmung auf, was über den Lastenausgleich vergütet wird (z.B. bezüglich Overhead). Entsprechend sollte aus unserer Sicht geklärt und kommuniziert werden, welche Personalkosten vergütet werden und welche nicht.

4. *Präventive Beratung:* Die Sozialdienste wünschen sich eine Aufhebung oder Erhöhung der 25%-Vorgabe. Aus unserer Sicht wäre dies ebenfalls zu empfehlen, da die Verknüpfung gewisse Fehlanreize beinhaltet (ein hoher Präventionserfolg führt zu geringeren Mitteln für die Prävention). Eine Aufhebung beinhaltet jedoch gewisse Risiken. Entsprechend schlagen wir vor, die präventive Beratung im Rahmen des Controllings stichprobenmässig zu überprüfen. Bei einer Ausweitung der präventiven Tätigkeit der Sozialdienste wären zudem mögliche Doppelspurigkeiten zu vermeiden (mit kantonal finanzierten Präventionsangeboten). Des Weiteren wäre u.E. die Unterkategorie Kindesschutz[1] höher zu vergüten. Denn hierbei zeigen sich konsistente Aussagen der Sozialdienste, dass die zu tiefe Entschädigung (im Vergleich zum Aufwand und zur Finanzierung KES) falsche Anreize setzt, welche in der Praxis zu nicht optimalen Entscheidungen führen.

5. *Kommunikation:* Die Sozialdienste interpretieren die Qualifikationsanforderungen in Bezug auf die Fallführung aktuell unterschiedlich. Hierbei wäre eine entsprechende Kommunikation sinnvoll – zur Erhöhung des Handlungsspielraums resp. zur einheitlicheren Umsetzung.

6. *Innovationsprojekte:* Wir empfehlen den Sozialdiensten vermehrt die vom Kanton geförderten Forschungs- und Pilotprojekte zu nutzen. Ein Beispiel für ein mögliches Projekt wäre die obige Analyse zur optimalen Fallbelastung. Der Vorteil solcher Innovationsprojekte liegt darin, dass innovative Ansätze oder Optimierungen «im Kleinen» getestet werden, die dann – bei Erfolg – auch von anderen Sozialdiensten übernommen werden könnten.

[1] Allenfalls auch die freiwillige Einkommensverwaltung im Erwachsenenbereich, sofern der Kanton dies als präventive Beratung anerkennen und vergüten möchte.

Résumé

Buts et méthodologie

Depuis 2017, il existe un nouveau système d'indemnisation pour la rémunération et les frais de formation du personnel des services sociaux bernois (forfaits par cas). L'Office de l'intégration et de l'action sociale de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration du Canton de Berne a confié un mandat d'évaluation de ce nouveau système à BSS Volkswirtschaftliche Beratung. L'accent est mis sur l'évaluation du système dans son ensemble et de ses principaux éléments, une analyse de la couverture des coûts ainsi que des propositions d'optimisation possibles. Une enquête complète auprès des services sociaux constitue le noyau méthodique de l'évaluation ; 57 des 66 services sociaux y ont participé. En complément, on a effectué des discussions techniques approfondies avec les services sociaux, le canton ainsi que les associations et procédé à des analyses de documents et de données.

Le système et ses principaux éléments

Évaluation globale

Dans l'ensemble, par rapport à l'ancien système (frais de personnel forfaitaires, en sachant que chaque poste doit être approuvé par le canton), le nouveau système satisfait à peu près autant jusqu'à légèrement plus les services sociaux interrogés. Ils ont mentionné des améliorations de la marge de manœuvre et de l'égalité de traitement. En revanche, la couverture des frais de personnel et la sécurité de la planification se sont péjorées par rapport à avant.

Directives et marge de manœuvre

Le nombre des consultations préventives doit représenter au max. 25 % des cas d'aide sociale économique. La valeur moyenne sur trois ans montre que 15 services sociaux ont un taux plus élevé. Une nette majorité est favorable à une suppression de la directive des 25 %. Les avantages : des économies à long terme, une plus grande marge de manœuvre et une meilleure couverture des régions rurales.

Au changement de système, on associe, en outre, une plus grande marge de manœuvre pour les services sociaux en ce qui concerne le personnel :

- la nouveauté, il est possible de confier la gestion de cas à des spécialistes au bénéfice d'une formation de niveau tertiaire équivalente à celle des travailleurs sociaux et présentant un lien intrinsèque avec le travail social. Actuellement, environ un quart des services sociaux interrogés utilise cette possibilité, c-à-d. qu'ils emploient d'autres spécialistes. Cette directive est toutefois critiquée par certains services sociaux. Cela semble lié, en partie, au fait que les possibilités légales ne sont pas complètement claires. Il existe également, en partie, le souhait explicite que d'autres spécialistes (p.ex. personnel administratif, conseiller et conseillère en orientation) puissent assumer la responsabilité de la gestion de cas.
- tandis que dans l'ancien système, il y avait environ un poste d'administration à 50 % pour chaque poste de travail social à plein temps, désormais les services sociaux sont libres de déterminer eux-mêmes la répartition des pourcentages entre travailleuses/travailleurs sociaux

et administration. La valeur moyenne de tous les services sociaux montre que le rapport est de 0.7, c-à-d. qu'en moyenne pour un poste de travail social à 100 % il y a un poste d'administration à 70 %. Ainsi, actuellement, il y a proportionnellement plus de spécialistes employés dans le domaine administration que cela n'aurait été autorisé auparavant.

Incitations et incitations inopportunes

Un système avec des forfaits par cas incite à avoir «plus de cas». Dans la pratique, depuis le changement de système, le nombre de cas et la durée de perception des aides n'ont pas révélé une réalisation substantielle de ces incitations inopportunes. Le canton de Berne connaît depuis plusieurs années une augmentation des cas d'aide sociale moins importante que l'évolution dans l'ensemble de la Suisse. Le changement de système ne le modifie en rien (même si la période d'observation est encore courte). Les services sociaux évaluent de manière différente les incitations inopportunes. Les problèmes semblent survenir en particulier dans le domaine de la gestion bénévole des revenus, de la protection bénévole de l'enfant et de l'éclaircissement de la subsidiarité.

Controlling et pilotage

Le controlling cantonal dans le domaine des coûts de la rémunération est dans son ensemble, selon nous, approprié. Toutefois, nous recommandons dans le cadre de l'adaptation prévue des activités de surveillance et de révision au niveau cantonal et communal de prendre également en compte le controlling ou, le cas échéant, de l'intégrer dans toute nouvelle organisation.

Couverture des dépenses par des forfaits

Pour évaluer dans quelle mesure les forfaits couvrent les coûts de rémunération et de formation continue des services sociaux, on a utilisé différentes approches :

- *approche 1 : comparer les forfaits et les coûts effectifs :* les analyses indiquent que les indemnisations au titre de la compensation des charges ne suffisent pas à couvrir complètement les coûts effectifs de rémunération et de formation continue. Des conclusions définitives, quant à l'importance de la sous-couverture, ne sont toutefois pas possibles parce que les données collectées sont délimitées de manière différente (p. ex. en ce qui concerne les frais généraux «overhead»).
- *approche 2 : nombre de cas à traiter :* pour calculer ou, le cas échéant, fixer les forfaits par cas, on a implicitement pris pour base un nombre moyen de cas à traiter. Alors que celui-ci correspond en moyenne à la situation effective dans les domaines des contributions d'entretien et de travail social, le nombre de cas à traiter en ce qui concerne le personnel d'administration est actuellement bien plus bas que prévu. Chaque poste à 100 % devrait, selon le forfait, traiter 176 cas, en réalité ce sont «seulement» 130 cas. De même, la part du personnel de direction est plus élevée que celle adoptée lors de la fixation des forfaits.
- *approche 3 : évaluation du service social :* si on interroge directement les services sociaux en ce qui concerne la couverture des coûts des forfaits, on trouve des différences selon les catégories. Environ la moitié des services sociaux estime que les forfaits sont suffisants dans les domaines des contributions aux frais d'entretien et pour la consultation préventive tandis qu'il n'y en a plus qu'environ 20 % à les estimer suffisants en ce qui concerne l'aide sociale écono-

mique - le bloc qui coûte le plus. Les principales raisons à cela sont : une problématique multiple et une plus grande complexité des cas que lors de l'introduction des forfaits, plus de directives et d'administration, des éclaircissements de la subsidiarité plus fastidieux. Ceci a pour conséquence que l'on optimise les processus, ce qui entraîne une prise en charge des coûts par les communes et les prestations sont réduites.

– *approche 4 : saisie du temps :* enfin, il est possible, sur la base des forfaits, de calculer le nombre d'heures accordées par cas. Toutefois, seuls deux services sociaux connaissent une saisie du temps par cas. En se basant sur cela, l'image se confirme que la charge par cas dans le domaine de l'aide sociale économique est plus élevée que le nombre d'heures possibles selon le forfait.

Conclusions

Le système actuel peut en principe être considéré comme très bon. Il convainc par sa conception de fond et montre un équilibre judicieux entre simplicité et précision. Le système est transparent, plausible ; il traite les services sociaux de manière égale, octroie une marge de manœuvre quant au personnel et il est largement accepté. Nous voyons des possibilités d'optimisation ponctuelles. Sur cette base, nous formulons les recommandations suivantes :

1. *ensemble du système :* selon nous, il convient de maintenir le système d'indemnisations forfaitaires par cas. Il convainc par un grand nombre de points forts.

2. *nombre «optimal» de cas à traiter :* l'analyse montre que les coûts effectifs de rémunération et de formation continue ne sont pas entièrement couverts par les forfaits. Notamment dans le domaine de l'aide sociale économique, il y a des indications d'une sous-couverture. La question de la bonne compensation financière est étroitement liée à celle du nombre «optimal» de cas à traiter, de la composition du personnel et de l'activité. Actuellement, il n'est pas possible de répondre à cette question car d'autres cantons aussi se basent principalement sur des valeurs empiriques, il n'existe pratiquement pas d'analyses approfondies ; à l'exception d'une étude faite à Winterthour qui ne peut pas être utilisée telle quelle pour le canton de Berne. Il serait, selon nous, également envisageable de faire un projet pilote pour analyser le nombre de cas à traiter dans le canton de Berne.

3. *importance de la compensation :* les services sociaux/les communes ont une perception différente de ce qui est indemnisé dans le cadre de la compensation des charges (p. ex. en ce qui concerne les frais généraux «overhead»). Donc il faudrait, à notre avis, communiquer clairement sur quels coûts de personnel sont pris en charge et lesquels ne le sont pas.

4. *consultation préventive :* les services sociaux souhaitent une suppression ou une augmentation de la directive des 25 %. Nous le recommandons également parce que le lien contient certaines incitations inopportunes (un plus grand succès de la prévention conduit à des moyens moins importants pour la prévention). Une suppression contient toutefois certains risques. De ce fait, nous proposons de contrôler la consultation préventive par sondage dans le cadre du controlling. Dans le cas d'une extension de l'activité de prévention des services sociaux, il faudrait par ailleurs éviter de possibles doublons (avec les offres de prévention financées par le canton). En outre, selon nous, il faudrait augmenter l'indemnisation de la

sous-catégorie protection de l'enfant[2]. Parce qu'ici, selon les déclarations des services sociaux, les indemnisations trop basses (par rapport aux charges et au financement de la PEA) provoquent des incitations inopportunes, ce qui conduit dans la pratique à des décisions qui ne sont pas optimales.

5. *communication :* les services sociaux interprètent actuellement de manière différente les exigences de qualification en matière de gestion des cas. Ici, une communication adéquate serait judicieuse - pour augmenter la marge de manœuvre ou, le cas échéant, pour une mise en œuvre plus homogène.

6. *projets d'innovations :* nous recommandons aux services sociaux d'utiliser davantage les projets pilotes et de recherche subventionnés par le canton. Un exemple pour un projet possible serait l'analyse précitée du nombre optimal de cas à traiter. L'avantage de tels projets d'innovation repose sur le fait que des approches ou des optimisations innovantes peuvent être testées « à petite échelle» et - en cas de succès - elles peuvent être adoptées par d'autres services sociaux.

[2] Dans tous les cas, la gestion bénévole des revenus des adultes, pour autant que le canton la reconnaisse en tant que consultation préventive et désire l'indemniser.

Kanton Bern
Canton de Berne

Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion

Ergebnisse der Evaluation der Besoldungskosten aus Sicht des Kantons Bern

Stellungnahme des Kantons Bern

Das aktuell geltende Abgeltungssystem für die Besoldungskosten des Personals auf den Sozialdiensten trat per 1. Januar 2017 in Kraft. Der Regierungsrat war überzeugt, dass der Systemwechsel zu einer differenzierteren, transparenteren und gerechteren Abgeltung führt. Mit dem neuen Abgeltungssystem sollte eine einfache Lösung für den Vollzug eingeführt werden, die den Gemeinden mehr Spielraum gibt und gleichzeitig die richtigen Anreize setzt, um weiterhin qualitativ gute Sozialarbeit zu gewährleisten.

Inwieweit diese Erwartungen erfüllt werden konnten, welche Herausforderungen sich mit dem aktuellen System möglicherweise neu ergeben und wie diese angegangen werden könnten, sollte die Evaluation nach inzwischen drei Betriebsjahren zeigen. Das Amt für Integration und Soziales (AIS) der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) des Kantons Bern hat dazu das Abgeltungssystem durch das Forschungsbüro BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG (BSS) evaluieren zu lassen.

Die BSS hat verschiedene Feststellungen gemacht, die aus Sicht der GSI einer Stellungnahme bedürfen, beispielsweise zur Frage, ob die ausgerichteten Pauschalen kostendeckend sind. Die BSS stellt im Schlussbericht fest, dass die Sozialdienste/Gemeinden eine unterschiedliche Wahrnehmung davon haben, welche Leistungen in den Lastenausgleich eingegeben werden können. Diese Feststellung teilt die GSI. Jedoch lässt sich aufgrund der heute vorliegenden Daten die Aussage im Schlussbericht nicht belegen, wonach die heutige Höhe der Fallpauschalen für die Sozialdienste/Gemeinden zu einer Unterfinanzierung führt. Aufgrund der unzureichenden Datengrundlage ist es zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, verlässliche Aussagen zu einer allfälligen Unter- oder Überdeckung der Personalkosten zu treffen. Gemäss den Evaluationsergebnissen führen die wenigsten Sozialdienste eine dafür notwendige Kosten-/Leistungsrechnung und Zeiterfassung, welche diese Daten liefern würden (z.B. auch zur Abgrenzung von Sozialhilfe- und KESB-Bereich).

Eine weitere Feststellung der BSS betrifft die Deckelung der Fälle präventiver Beratung. Diese führe zu einer unzureichend abgedeckten Leistung im Bereich des freiwilligen Kindesschutzes. Bei der Berechnung der Fallpauschale wurde berücksichtigt, dass der Aufwand pro Fall stark variiert. Die Höhe der Pauschale entspricht deshalb einer durchschnittlichen Aufwandbetrachtung. Insofern ist die GSI der Meinung, dass sich aufwändige Fälle und Fälle, bei welcher die Abgeltung grosszügig bemessen ist, die Waage halten. Städtische Sozialdienste tragen eher hohe Zentrumslasten, welche als eine hohe Anzahl präventiver Fälle begründen. Ländliche Sozialdienste argumentieren hingegen, dass ihre hohe präventive Fallzahl durch fehlende Beratungsangebote in ländlichen Gegenden begründet ist. Schliesslich entspricht die aktuelle Lösung einem ausgehandelten Kompromiss, der den unterschiedlichen Gegebenheiten der Gemeinden nicht in jedem Einzelfall gerecht werden kann. Eine Limitierung der Anzahl präventiver Fälle war ursprünglich vorgesehen, um einem möglichen Kostenrisiko vorzubeugen. Zudem sollen präventive Beratungen nicht zum Kerngeschäft der Sozialhilfe werden. Dafür finanziert der Kanton eine Vielzahl an Beratungsangeboten. Die GSI ist deshalb der Auffassung, dass die Regelung für die Mehrheit der Sozialdienste geeignet ist und zurzeit kein Handlungsbedarf besteht. Zu bedenken ist auch, dass im Rahmen der Evaluation nicht vorgesehen war, einen Abgleich mit den vorgelagerten GSI-finanzierten Angeboten im präventiven Bereich vorzunehmen. Um eine Aufhebung oder Erhöhung der 25%-Vorgabe in der präventiven Beratung diskutieren zu können, fehlen folglich vertiefte Analysen mit den verschiedenen Partnerangeboten.

Kanton Bern
Canton de Berne

Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration

Résultats de l'évaluation des frais de traitement du personnel des services sociaux

Avis du canton de Berne

Le système actuel d'indemnisation des frais de traitement du personnel des services sociaux est entré en vigueur au 1er janvier 2017 avec pour objectif de permettre une indemnisation plus nuancée, plus transparente et plus juste. Le changement de régime de rémunération visait ainsi à instaurer une solution simple à appliquer, offrant une plus grande marge de manœuvre aux communes tout en procurant les incitations nécessaires pour garantir le maintien d'un travail social de qualité.

Après trois années d'existence, il devenait opportun d'étudier dans quelle mesure le nouveau système d'indemnisation a permis de répondre à ces attentes et d'identifier d'éventuels nouveaux défis à relever. Dans ce but, l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS) de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) du canton de Berne a chargé le bureau BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG (BSS) d'évaluer ledit système.

La DSSI estime nécessaire de se prononcer sur certaines des observations formulées par le bureau BSS, notamment sur la question de la couverture des coûts par les forfaits alloués. BSS constate en effet dans son rapport d'évaluation que les services sociaux et les communes ont des appréciations différentes quant aux prestations imputables à la compensation des charges. Si la DSSI partage cette analyse, rien ne permet toutefois d'étayer l'affirmation selon laquelle le montant des forfaits par cas attribués aux services sociaux et aux communes entraînerait un déficit de financement. En raison du manque de données disponibles, il est à l'heure actuelle impossible de tirer des conclusions irréfutables sur une éventuelle insuffisance ou au contraire sur un excédent de couverture des charges de personnel. Il ressort des résultats de l'évaluation que très peu de services sociaux tiennent effectivement une comptabilité des coûts et des prestations et procèdent à la saisie du temps alloué, lesquelles permettraient d'obtenir les données nécessaires (y compris pour délimiter les domaines de l'aide sociale et de l'APEA).

Le bureau BSS s'est également intéressé au plafonnement des cas de consultation préventive, qui entraînerait une insuffisance de couverture dans le domaine de la protection de l'enfant librement consentie. La forte variation des coûts selon les cas a été prise en compte lors du calcul du forfait par cas, si bien que le montant retenu correspond à une moyenne établie. La DSSI est par conséquent de l'avis que les cas particulièrement complexes, et donc onéreux, et ceux pour lesquels l'indemnisation versée est généreuse s'équilibrent d'eux-mêmes. Les services sociaux des villes ont tendance à supporter d'importantes charges de centre urbain, justifiant un nombre élevé de consultations préventives. Les services sociaux ruraux avancent pour leur part que le nombre élevé de cas dans le domaine de la prévention est dû à un manque de prestations de conseil dans leurs territoires. La solution actuelle correspond à un compromis négocié entre les différents acteurs, qui ne peut par définition pas tenir compte des spécificités propres à chaque commune. L'introduction d'un plafonnement des cas de consultation préventive a été prévue à l'origine pour prévenir un possible risque financier. En outre, les consultations préventives ne sauraient devenir l'activité principale de l'aide sociale ; le canton finance un grand nombre de prestations dans ce domaine. La DSSI estime donc que la réglementation est adaptée à la majorité des services sociaux et qu'aucun aménagement en la matière n'est nécessaire pour le moment. A noter également qu'il n'a pas été prévu dans le cadre de l'évaluation d'établir de comparaison avec les offres préventives financées en amont par la DSSI, si bien qu'il n'existe aucune analyse approfondie des différentes offres partenaires en vue d'une éventuelle suppression ou du relèvement du plafond de 25 pour cent.

1. Einleitung

Seit 2017 gilt ein neues Abgeltungssystem für die Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen des Personals der Berner Sozialdienste (vgl. nachfolgenden Einschub). Inwieweit die Erwartungen an den Systemwechsel erfüllt werden konnten, welche Herausforderungen sich mit dem aktuellen System möglicherweise neu ergeben und wie diese angegangen werden könnten, soll nun untersucht werden. Das Amt für Integration und Soziales der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern hat BSS Volkswirtschaftliche Beratung mit einer Evaluation dazu beauftragt. Konkret sollen folgende Themenbereiche untersucht werden:

- Vor- und Nachteile des Systems / Herausforderungen
- Kostendeckung der Pauschalen
- Zweckmässigkeit der Vorgaben
- Nutzung des Handlungsspielraums durch die Gemeinden
- Transparenz des Systems
- Rechtsmässigkeit der Verwendung und Controlling durch den Kanton

Einschub: Abgeltung der Besoldungs- und Weiterbildungskosten

Die Sozialhilfe stellt eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden dar. Die Kosten für die Sozialhilfe (u.a. Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe, Besoldungs- und Weiterbildungskosten des Personals der Sozialdienste) werden von Kanton und Gemeinden zu je 50% finanziert (Lastenausgleich). Die Beiträge der Gemeinden berechnen sich nach ihrer Einwohnerzahl.

Seit 2017 werden die lastenausgleichsberechtigten Besoldungs- und Weiterbildungskosten neu berechnet. Im früheren System wurde eine Personalkostenpauschale berücksichtigt, wobei jede Stelle vom Kanton bewilligt werden musste, neu werden Pauschalen pro Fall angerechnet. Dabei gibt es vier Kategorien (Werte des Jahres 2019):

- Wirtschaftliche Sozialhilfe: 2319 CHF
- Präventive Beratung: 1159 CHF
- Inkasso von Unterhaltsbeiträgen: 375 CHF
- Bevorschussung Kindesunterhalt: 488 CHF

Jährlich handelt es sich insgesamt um einen Betrag von rund 80 Mio. CHF. Die Höhe der Pauschalen wurde basierend auf dem früheren System berechnet (kostenneutrale Umstellung), sie werden jährlich im Umfang des für das Kantonspersonal beschlossenen Lohnsummenwachstums neu festgelegt. Mit dem Systemwechsel erwartet wurden insb. Vorteile bezüglich Gleichbehandlung und Handlungsspielraum der Gemeinden, verbesserte Anreizwirkungen sowie eine Reduktion des administrativen Aufwands.

2. Methodik

Die vorliegende Evaluation beruht auf einer Kombination von Untersuchungsmethoden. Die Informationen wurden zunächst differenziert nach Methodik ausgewertet, dann thematisch zusammengeführt und mit den Ergebnissen der anderen Methodenansätze trianguliert.

Dokumentenanalyse und Datenauswertungen

Die vorhandene Dokumentation zum Systemwechsel wurde gesichtet und die verfügbaren Daten ausgewertet. Kern der Datenauswertungen waren dabei die Daten der Sozialhilferechnung SHR der Jahre 2017, 2018 und 2019. Nach Abschluss der Online-Befragung konnten zudem Auswertungen der Befragung mit den vorhandenen Daten verknüpft werden.

Online-Befragung der Sozialdienste

Kernelement ist eine Online-Befragung, zu welcher sämtliche 66 Sozialdienste eingeladen wurden. 57 Sozialdienste haben sich an der Umfrage beteiligt, was einem Rücklauf von 86% entspricht.[3] Ein Teil der neun Sozialdienste, welche nicht an der Befragung teilnahmen, begründete dies damit, dass die Leitung erst seit kurzem im Amt sei und die Fragen entsprechend nicht beantworten könne oder mit fehlender Zeit für das Ausfüllen. Es ist nicht davon auszugehen, dass die nichtteilnehmenden Sozialdienste eine Verzerrung der Ergebnisse bewirken. Anhand der Anzahl Fälle wirtschaftlicher Sozialhilfe ohne Inkassodossiers 2019 wurden die Sozialdienste in drei Grössenkategorien eingeteilt (jeweils 22 Sozialdienste). Der Rücklauf ist bei den kleinen Sozialdiensten mit 82% geringfügig tiefer als bei den mittleren und grossen Sozialdiensten (86% resp. 91%). Aus der Befragung wurde ersichtlich, dass 89% der antwortenden Sozialdienste polyvalent aufgestellt sind und 10% angeben, ein bilingualer Dienst zu sein. Aufgrund dieser Verteilung und der damit verbundenen relativ tiefen Fallzahl bei spezialisierten resp. bilingualen Sozialdiensten wird nachfolgend auf eine differenzierte Auswertung nach den beiden Kriterien verzichtet.

Fachgespräche

Ergänzend zur Online-Befragung wurden mit verschiedenen Akteuren Fachgespräche geführt. So wurden mit Vertreter/innen der Berner Konferenz für Sozialhilfe BKSE sowie des Verbands Bernischer Gemeinden VBG vor der Durchführung der Online-Befragung Gespräche geführt, um relevante Themen zu identifizieren und den entworfenen Fragebogen der Befragung zu besprechen. Im Anschluss an die Online-Befragung wurden deren Ergebnisse mit sechs ausgewählten Sozialdiensten in telefonischen Gesprächen vertieft. Bei der Auswahl der entsprechenden Sozialdienste wurde Wert darauf gelegt, ein möglichst breites Spektrum abzudecken.[4] Zudem wurden erste Ergebnisse sowie spezifische Fragestellungen in einem Gespräch mit zwei Mitarbeitenden des kantonalen Amtes für Integration und Soziales diskutiert.

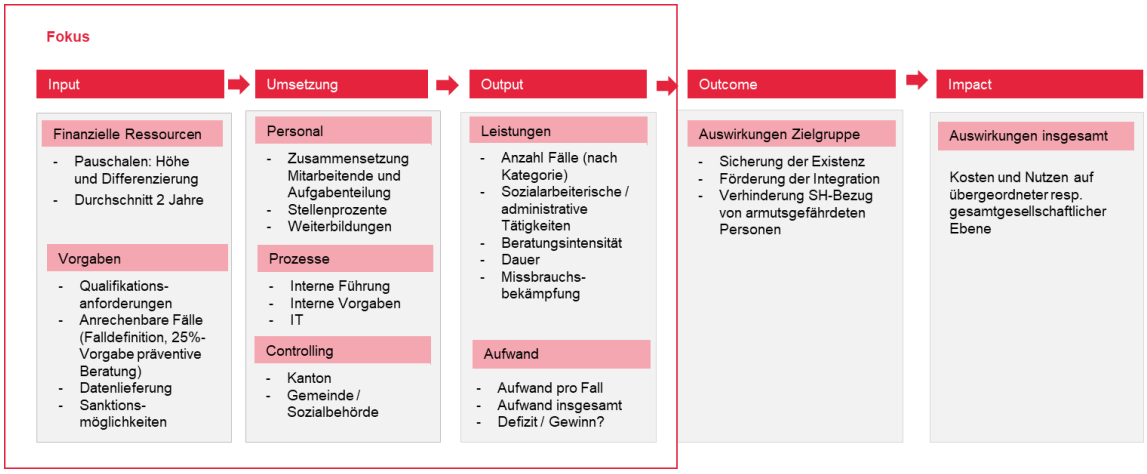
[3] Einige Sozialdienste beantworteten den Fragebogen nicht vollständig, so dass bei einigen Fragen weniger Antworten vorliegen.

[4] Gespräche wurden mit Vertreter/innen der folgenden Dienste geführt: Bern, Biel, Erlach, Köniz, Münsingen, Tavannes.

Konzeptioneller Rahmen

Die Evaluation orientiert sich an einem Wirkungsmodell. Darin werden die Wirkungszusammenhänge der gesamten Wirkungskette – von den Inputs über die Outputs bis hin zu den Outcomes und Impacts – grafisch dargestellt. Der Fokus der Analyse liegt auf den Ebenen Input, Umsetzung und Output.

Abbildung 1 Wirkungsmodell



3. Gesamtbeurteilung Sozialdienste

Die Sozialdienste sind mit dem neuen System in etwa gleich zufrieden bis leicht zufriedener als früher. So beurteilen die Befragten das neue System auf einer Skala von 1-6 insgesamt mit durchschnittlich einer 4.0 (früheres System: 3.9).[5] Vergleicht man die Bewertung auf Ebene einzelner Sozialdienste, gibt knapp die Hälfte eine Verbesserung an, etwa 20% beurteilen die beiden Systeme gleich und ca. ein Drittel bewertet das aktuelle System insgesamt schlechter.

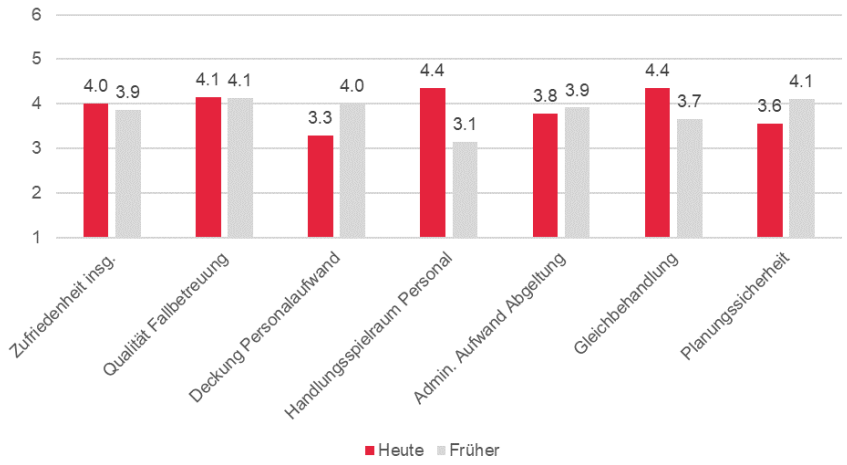
Wenngleich sich die Gesamtbeurteilung nur leicht verändert, zeigen sich Unterschiede bei einzelnen Elementen. Oder anders ausgedrückt: Das neue System hat andere Stärken, aber auch andere Schwächen als das frühere System. Verbesserungen ergeben sich beim Handlungsspielraum und der Gleichbehandlung[6] – zwei Bereiche, für welche mit dem Systemwechsel Verbesserungen erwartet wurden. Schlechter als früher bewertet werden hingegen die Deckung des Personalaufwands und die Planungssicherheit. In Bezug auf den letzteren Punkt wurde etwa darauf hingewiesen, dass diese nur bei konstanten Fallzahlen möglich wäre, was oftmals nicht der Fall sei. Für die Sozialdienste sei lange nicht klar, welche Stellenprozente durch den Lastenausgleich tatsächlich gedeckt würden. Keinen substanziellen Unterschied nehmen die Sozialdienste in Bezug auf die Qualität der Fallbetreuung wahr. Nur eine ganz leichte Veränderung resultiert in Bezug auf

[5] 1 = sehr schlecht, 6 = sehr gut

[6] Im früheren System variierten z.B. die bewilligten Stellen je nach Sozialdienst zwischen 80 und 100 Fällen pro Sozialarbeiter/in.

den administrativen Aufwand.[7] Anmerkung: Die Reduktion des administrativen Aufwands auf Seiten des Kantons wurde im Fachgespräch als Vorteil des neuen Systems erwähnt.

Abbildung 2 Beurteilung Sozialdienste früheres und heutiges System, Durchschnitt



Quelle: Befragung Sozialdienste, n=56, Skala 1-6 (1=sehr schlecht, 6=sehr gut). Dargestellt ist die durchschnittliche Beurteilung.

Des Weiteren zeigt sich eine Tendenz hin zu einer leichten Polarisierung: Während im früheren System «Extremwerte» von 1 oder 6 (sehr schlecht / sehr gut) nur wenig verteilt wurden (bei keinem Kriterium über 10% der Befragten), ist dies im heutigen System häufiger (in vier Kriterien über 10% der Befragten). Insbesondere die besten Bewertungen kamen öfters vor. So vergaben je 20% der Sozialdienste für den Handlungsspielraum und die Gleichbehandlung die Bestnote.

Die grössten Sozialdienste sind dabei mit dem heutigen System zufriedener als die kleinen und mittleren Sozialdienste (Durchschnitt von 4.2 im Vergleich zu 3.9 resp. 3.8).[8] Im früheren System war das gerade umgekehrt: Kleine und mittlere Sozialdienste waren zufriedener (4.2 resp. 4.3) als grosse (3.4). Dies mag möglicherweise auch damit zusammenhängen, dass grössere Sozialdienste vermehrt spezialisiert sind. So wurde von polyvalenten Sozialdiensten mehrfach die Problematik der verschiedenen Abrechnungssysteme angesprochen.

In den Erläuterungen sei folgende Aussage exemplarisch für viele Rückmeldungen aufgeführt: *Das neue System ist sicher gerechter, da die Falldefinitionen und die Zählweise klarer sind.*[9] *Grundsätzlich erachte ich die Pauschalen [aber] als zu tief […].*

Detailliertere Ausführungen dazu sowie zu weiteren Stärken und Schwächen resp. Problemfeldern folgen in den weiteren Analysen.

---

[7] Im früheren System resultierten Aufwände bei der Beantragung der Stellen (z.B. Gesuch, Diplome). Im neuen System basieren die Fallzahlen auf bestehenden Statistiken (SHR/DWH).

[8] Einteilung in drei Kategorien (grösstes/mittleres /kleinstes Drittel) nach Anzahl Fälle wirtschaftlicher Sozialhilfe im Jahr 2019.

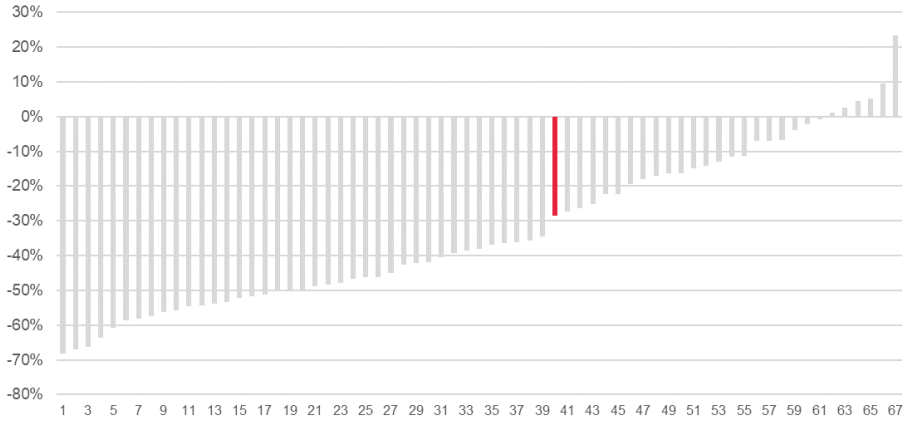
[9] Von einer Person wurde darauf hingewiesen, dass dies auch mit dem alten System möglich gewesen wäre.

4. Kostendeckung der Pauschalen

4.1 Ansatz 1: Vergleich zu effektivem Aufwand

Im Rahmen der Abrechnung geben die Sozialdienste ihren effektiven Besoldungs- und Weiterbildungsaufwand an (Bruttolöhne plus Sozialleistungen Arbeitgeber für das Sozialdienstpersonal, Weiterbildungskosten für das Sozialdienstpersonal sowie Bruttolöhne plus Sozialleistungen für Praktikant/innen). Gemäss diesen Auswertungen können die Abgeltungen aus dem Lastenausgleich die effektiven Besoldungs- und Weiterbildungskosten nicht decken. Von den 66 Sozialdiensten wiesen im Jahr 2019 deren 60 eine Unterdeckung aus (dabei sind jedoch Datenunschärfen zu beachten, vgl. den Abschnitt auf der nachfolgenden Seite).

Abbildung 3 Unterdeckung / Überschuss im Verhältnis zu den effektiven Kosten, 2019



Quelle: Daten GSI (SHR). Rot markiert ist der Kanton Bern insgesamt. Effektive Kosten: Jahr 2019. Abgeltung: Durchschnitt der Jahre 2018/2019.

Pro Fall lagen die angegebenen Kosten im Mittel über alle Sozialdienste bei 2702 CHF.[10] Bei den kleinen Sozialdiensten ist die Varianz dabei etwas grösser als bei den grossen Sozialdiensten (vgl. Abbildung im Anhang). Zu beachten ist, dass hierbei alle Fallkategorien enthalten sind. Unterschiede können somit teilweise auch durch die unterschiedliche Zusammensetzung der Fälle begründet werden. Im Mittel weisen die kleinen Sozialdienste etwas höhere Kosten pro Fall auf als die mittleren und grossen Sozialdienste (kleine Sozialdienste: 3164 CHF, mittlere Sozialdienste: 2560 CHF, grosse Sozialdienste: 2408 CHF). Ein möglicher Grund für diesen Unterschied wurde im Rahmen der Online-Befragung genannt: Kleine Sozialdienste können sich nicht spezialisieren, entsprechend höher sei der Aufwand für die Sozialarbeiter/innen, fachlich fundierte Arbeit zu leisten.

[10] Dies entspricht dem Mittelwert über alle Sozialdienste (ungewichtet), das gewichtete Mittel liegt bei 2283 CHF (Kosten insgesamt / Fälle insgesamt). Der Wert ist nicht direkt mit der effektiven Pauschale vergleichbar. Um einen Vergleich zu ermöglichen, wird daher ein hypothetischer Wert berechnet, in den alle Pauschalen der vier Kategorien (gewichtet nach ihrer Häufigkeit) einfliessen. Dies ergibt rund 1610 CHF pro Fall (alle Fallkategorien).

Bei den Auswertungen zum effektiven Aufwand ist allerdings auf Unschärfen in der Datenqualität hinzuweisen. So deuten die Aussagen in den Interviews mit den Sozialdiensten auf Unterschiede in der Erfassung hin. Dies liegt u.E. in erster Linie an einer unterschiedlichen Definition des Sozialdienstpersonals, insbesondere der Frage, inwieweit Overhead-Kosten wie beispielsweise Personalkosten der Bereiche HR, Buchhaltung oder IT erfasst werden. Gemäss Angaben des Kantons Bern sind u.U. Personalkosten von HR oder Finanzbuchhaltung, die für den Sozialdienst geleistet werden, abgeltungsberechtigt[11], Personalaufwände für die IT hingegen nicht. In der Praxis scheint diese Abgrenzung nicht immer klar zu sein resp. teils breiter gefasst zu werden. Auf dieses unterschiedliche Verständnis weist auch eine Auswertung der angegebenen Kosten pro 100%-Stelle hin. Diese Kosten liegen im Median bei ca. 147'000 CHF. Für eine Vollkostenberechnung (exkl. Infrastruktur) erscheint dies plausibel. Für die vom Kanton vergüteten Lohn- und Weiterbildungskosten ist es hingegen hoch (so lagen die früheren Personalkostenpauschalen im Jahr 2016 etwa bei 134'100 CHF für Sozialarbeiter/innen und bei 111'500 CHF für Administrationspersonal). Eine weitere Unschärfe in den Daten begründet sich darin, dass polyvalente Sozialdienste eine Abgrenzung zum KES Bereich vornehmen müssen, was häufig nur über Schätzungen möglich ist (vgl. dazu z.B. auch die nachfolgenden Auswertungen zu den Stellenprozenten). Schliesslich sind die Kosten vom Verhalten der Gemeinden beeinflusst (finanzieren sie z.B. zusätzliche Stellenprozente oder müssen die Sozialdienste mit den Abgeltungen auskommen und können entsprechend gar keine Unterdeckung ausweisen).

Daraus folgt, dass die Auswertung der effektiven Aufwände zwar auf eine gewisse Unterdeckung hindeutet (die Differenz erscheint auch unter Berücksichtigung von Overhead-Kosten und weiteren Unschärfen relativ gross), deren Ausmass ist jedoch offen. Daher werden nachfolgend weitere Ansätze zur Analyse der Kostendeckung angewandt.

4.2 Ansatz 2: Fallbelastung

Die Sozialdienste haben in der Befragung ihren Stellenetat angegeben, wobei verschiedene Personalkategorien (Leitung, Fachpersonal Sozialarbeit, Weiteres Fachpersonal, Administration, Weitere sowie Personen in Ausbildung) sowie die Bereiche der individuellen Sozialhilfe und der Bevorschussung und des Inkassos von Unterhaltsbeiträgen differenziert wurden.

Einschränkend ist anzumerken, dass mehr als die Hälfte der Angaben im Bereich der individuellen Sozialhilfe auf groben Schätzungen beruht. Dies ist in erster Linie auf polyvalente Dienste zurückzuführen, welche keine Erfassung oder genauere Schätzung der beiden Bereiche vornehmen konnten und eine grobe Einteilung anhand der Anzahl Fälle (z.B. 50-50%) machten. Andere Sozialdienste konnten hingegen auf eine Erfassung der Stellenprozente oder eine genauere Schätzung anhand der Aufwendungen oder internen Statistiken abstützen. Im Alimentenbereich liegen weniger Angaben vor, da nicht alle Sozialdienste, welche diesen Bereich ausgelagert haben, Informationen dazu einholten. Die erfassten Angaben stammen hingegen zu rund drei Vierteln aus der Erfassung des Stellenetats und damit zu einem geringeren Anteil aus Schätzungen.

[11] Weisung Besoldungskosten des Personals der Sozialdienste: «Zudem ist es möglich, dass Löhne für Personal, die Arbeiten für den Sozialdienst erledigen, aber nicht dieser Organisationseinheit einer Gemeindeverwaltung angehören, über die Fallpauschale finanziert werden (bspw. Löhne für HR oder Finanzbuchhaltung).»

Für die Berechnung resp. Festlegung der Fallpauschalen wurde eine durchschnittliche Fallbelastung zugrunde gelegt. Diese lag bei 97.4 Fällen pro Sozialarbeiter/in und bei 176.4 Fällen beim Administrativpersonal. Die Auswertung der Befragung macht deutlich, dass der Median der Fallbelastung pro Sozialarbeiter/in mit 98 Fällen weiterhin sehr nahe an diesem Richtwert der Fallbelastung liegt. Allerdings fällt auch auf, dass die Spannweite der Fallbelastung ziemlich gross ist. Der Median der Fallbelastung für das Administrationspersonal liegt mit 130 zudem deutlich unter den kalkulatorischen Annahmen der Fallpauschalen (176.4), d.h. es ist mehr Administrationspersonal tätig als über die Abgeltung finanziert wird. Dies deutet auf eine Unterdeckung in diesem Bereich hin.

Tabelle 1 Fallbelastung Individuelle Sozialhilfe

	Fachpersonal Sozialarbeit	Administrationspersonal
Median Fallbelastung	98	130
Tiefste Fallbelastung	44	63
Höchste Fallbelastung	140	279

Quelle: Befragung Sozialdienste, n=52. Median = Die Hälfte der Sozialdienste liegt darüber, die Hälfte darunter. Für eine Auswertung differenziert nach Sozialdienst vgl. Anhang.

Bei den Sozialdiensten mit einem Überschuss (siehe Kapitel 4.1) liegt dabei die Fallbelastung mit 112 Fällen pro Fachperson Sozialarbeit (Median) deutlich höher als bei Sozialdiensten mit Unterdeckung.

Auch eine Differenzierung nach Anteil der präventiven Beratung zeigt Unterschiede. Es wäre anzunehmen, dass die Fallbelastung mit zunehmendem Anteil der präventiven Beratungen ansteigt. Die These bestätigt sich jedoch nicht. Es ergibt sich zwar für Sozialdienste mit einem Anteil der präventiven Beratung zwischen 20 und 25% eine höhere Fallbelastung als für solche mit einem tieferen Anteil. Hingegen zeigt sich bei Sozialdiensten mit einem Anteil über 25% eine vergleichsweise tiefe Fallbelastung von im Median 79 Fällen pro Fachperson Sozialarbeit. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass es sich um Sozialdienste handelt, bei denen die Gemeinden bereit sind, mehr zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.

Anhand der Daten einer Umfrage des Kantons Bern von 2015 zu den effektiven Besoldungskosten bei ausgewählten Sozialdiensten können die Fallbelastungen für 13 Sozialdienste für die Jahre 2014 und 2019 verglichen werden: Der Median der Fallbelastung der Sozialarbeiter/innen in den 13 Sozialdiensten stieg nur leicht an (von 82 auf 89 Fälle pro Vollzeitstelle). Bei der Fallbelastung des Administrationspersonals zeigt sich eine Steigerung von 94 auf 115 Fälle pro Vollzeitstelle. Für die betrachteten Sozialdienste gilt damit: Die Gemeinden finanzierten früher insb. beim Administrationspersonal zusätzliche Stellenprozente. Sie tun dies auch heute, der Umfang der zusätzlichen Finanzierung war im früheren System allerdings ausgeprägter.

Für die Festlegung der Fallpauschalen im Bereich der Alimentenhilfe wurde auf die bereits zuvor den Personalpauschalen zugrunde gelegten Richtgrössen von 230 Fälle je Mitarbeiter/in im Vollzug der Bevorschussung sowie 300 Fälle im Vollzug des Inkassos von Unterhaltsbeiträge abgestützt. Der in der Befragung ermittelte Median von 277 Fällen pro Alimentenfachperson bewegt

sich damit in dieser Grössenordnung. Allerdings fällt auf, dass die Varianz zwischen den Sozialdiensten hoch ist.

Tabelle 2 Fallbelastung Bevorschussung und Inkasso Unterhaltsbeiträge

	Alimentenfachpersonal
Median Fallbelastung	277
Tiefste Fallbelastung	98
Höchste Fallbelastung	557

Quelle: Befragung Sozialdienste, n=44.

Die Sozialdienste empfinden die der Berechnung zugrunde gelegten Fälle pro Sozialarbeiter/in teilweise als zu viel: *Die Fallpauschale müsste unseres Erachtens neu berechnet werden. Man sollte sie auf folgender Grundlage berechnen: Pro 100 Stellenprozente werden nicht mehr als 70 Fälle betreut. Das würde zu höheren Personalkosten führen, aber deutlich weniger Sozialhilfekosten verursachen. Die Beratungsqualität wäre deutlich besser. (Siehe Studie Winterthurermodell)*

Im Rahmen der Fachgespräche mit ausgewählten Sozialdiensten wurde erhoben, ob es Zielvorgaben bei den Sozialdiensten gibt. Von den 6 Sozialdiensten bejahten dies 5. Die Zielvorgaben unterschieden sich dabei teilweise nach Art der Dossiers (z.B. Intake, junge Erwachsene, Sucht, Existenzsicherung). Die Zielvorgaben für die Sozialarbeit liegen dabei zwischen 78 und 100 Fällen pro 100 Stellenprozenten, wobei bei Differenzierungen teils grössere Spannweiten bestehen (z.B. Intake tiefere Werte, Existenzsicherung höhere Werte).[12]

Vergleicht man die Fallbelastung im Kanton Bern mit anderen Kantonen zeigt sich folgendes Bild: Im Rahmen eines Benchmarkings von acht Gemeinden im Kanton Zürich wurde u.a. die Fallbelastung der Sozialberatenden (inkl. Beratungsfälle) ausgewertet: Daraus ergab sich ein Mittelwert von 97 Fällen pro 100%-Stelle – demnach ein Wert, der sehr nahe am ermittelten Wert der Berner Sozialdienste liegt.[13] Dabei ist anzumerken, dass die Varianz zwischen den verschiedenen Zürcher Gemeinden hoch ist – wie auch bei den Berner Sozialdiensten. In einem Vergleich ausgewählter Sozialdienste im Aargau weisen Lenzburg und Oftringen eine Fallbelastung von 74 Fällen pro Vollzeitstelle Soziale Arbeit aus, Zofingen kommt auf den etwas höheren Wert von 92 Fällen.[14] Auch eine Stichprobe des Beobachters in zwölf Städten und Gemeinden ermittelte eine ähnliche durchschnittliche Fallbelastung von 75 bis 125 Dossiers pro 100%-Stelle.[15]

[12] Teils wurde dabei darauf hingewiesen, dass es um aktuelle, nicht kumulierte Fälle gehe. D.h. die Vergleichbarkeit ist nicht vollständig gegeben.

[13] Benchmarking Sozialabteilungen von Zürcher Gemeinden, 5. Durchführung 2019, mit Angaben aus dem Jahr 2018. Projektleitung: Sofrag, Verena Gerber. Da Unterschiede darin bestehen können, welche Aufgaben Sozialarbeitende übernehmen, wurde zusätzlich die Fallbelastung inkl. der Stellenprozente des weiteren Personals verglichen (wobei offen bleiben muss, ob diese gleich erfasst wurden): Hier liegt bei den Zürcher Gemeinden der Mittelwert bei 40 Fällen, bei den Berner Sozialdiensten bei 36 Fällen pro 100%-Stelle.

[14] Stadtrat Zofingen an den Einwohnerrat, 2020, GK 150.

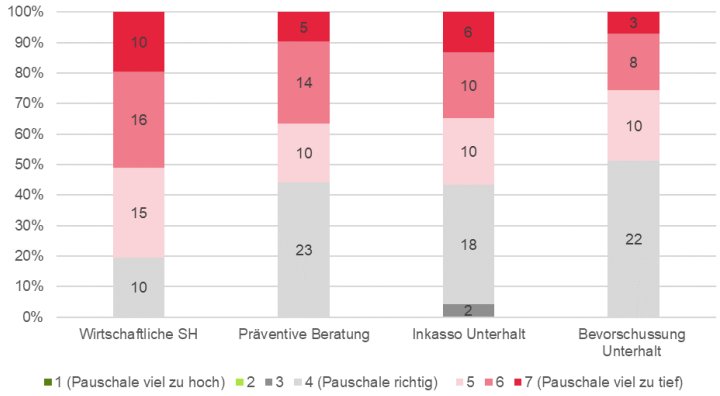
[15] King J., Benz D. (2018): Wer mehr investiert, spart Geld, Link zum Artikel.

In einem 18-monatigen quasiexperimentellen Pilotprojekt testete die Stadt Winterthur, wie sich eine Reduktion der Fallbelastung von 143 auf 75 Fälle pro 100%-Stelle auswirkt.[16] Dabei wird gezeigt, dass die geringere Fallbelastung im Schnitt eine Reduktion der Fallkosten, höhere Ablösequoten und kürzere Unterstützungsdauer bewirkt. Durch die Vergleichsuntersuchung mit dem sehr hohen Ursprungswert von 143 bleibt jedoch offen, welcher Wert «optimal» ist. Möglicherweise würde eine Fallbelastung von beispielsweise 85 ein noch besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis ergeben als 75 Fälle pro 100%-Stelle. Auch die Stadt Zürich entschied sich per 2019 für einen zusätzlichen Stellenetat für Fachpersonal Soziale Arbeit, so dass die jährliche Fallbelastung von 95 auf 85 Fälle pro Vollzeitstelle reduziert werden konnte.[17] Einschränkend zum interkantonalen Vergleich muss angemerkt werden, dass die Vergleichbarkeit durch unterschiedliche Organisationsformen der Sozialdienste eingeschränkt sein kann und sich die Erkenntnisse daher nicht 1:1 auf den Kanton Bern übertragen lassen.

4.3 Ansatz 3: Einschätzung Sozialdienste

Befragt man die Sozialdienste direkt nach der Kostendeckung der Pauschale, bestätigt sich das eingangs erwähnte Bild, dass die Pauschalen grundsätzlich als zu tief eingeschätzt werden. Es zeigen sich aber Unterschiede nach Kategorie. Während 40% – 50% die Pauschalen im Bereich der Alimente (Bevorschussung, Inkasso) und präventive Beratung als genügend einschätzen, sind es bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe – dem grössten Kostenblock – nur etwa 20%. Teilweise wurde dabei darauf hingewiesen, dass die zu tiefen Pauschalen zu Folgekosten führen. Weiter wurde erwähnt, dass selbst bei kostendeckenden Pauschalen die Infrastruktur nicht gedeckt sei.

Abbildung 4 Höhe der Pauschale, Beurteilung Sozialdienste



Quelle: Befragung Sozialdienste, n=55. Anmerkung: Im Alimentenbereich konnten einige Sozialdienste keine Angaben machen, da diese ausgelagert wurden. Dazu sagten einzelne aus, dass die ihnen verrechneten Kosten höher liegen (wobei in einem Fachgespräch dazu ausgesagt wurde, dass hierbei nicht nur Personalkosten, sondern die Vollkosten in Rechnung gestellt würden, ein Vergleich somit verzerrt wäre).

[16] Eser Davolio M., Strohmeier Navarro Smith R., Gehrig M., Steiner I. (2019): Auswirkungen der Falllastreduktion in der Sozialhilfe auf Ablösequote und Fallkosten: Entschleunigung zahlt sich aus. Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit, Heft 25.

[17] Schlup M. (2019): Mehr Ressourcen für Beratung und persönliche Hilfe. SKOS Zeitschrift für Sozialhilfe 03/19.

Die Unterschiede nach Grösse sind in Bezug auf die wirtschaftliche Sozialhilfe eher gering. Im Unterschied zu Alimentenbereich: Die in diesem Bereich vergleichsweise positive Einschätzung wird v.a. von kleinen und mittleren Sozialdiensten getrieben. Dies gilt v.a. für das Inkasso, deren Pauschale nur 17% der grossen Sozialdienste als genügend erachten (insgesamt: 43%).

Aufgrund der finanziellen Bedeutung der wirtschaftlichen Sozialhilfe sowie der bereits im Vorfeld der Befragung erwarteten Problemfeldern im Bereich der präventiven Beratung wurden diese beiden Kategorien noch detaillierter befragt. Insb. wurden die Hintergründe einer ggf. fehlenden Kostendeckung und die Auswirkungen erhoben.

Fokus: Wirtschaftliche Sozialhilfe

Von den befragten Sozialdiensten gaben 41 an, dass die Pauschale für die wirtschaftliche Sozialhilfe nicht genügen würde, d.h. tiefer als der Aufwand sei. Diese Sozialdienste wurden nach den Gründen dafür gefragt. Die häufig genannten Gründe lassen sich wie folgt zusammenfassen (von jeweils mindestens zehn Sozialdiensten genannt, für weitere Auswertungen vgl. Anhang):

- *Mehrfachproblematik und höhere Komplexität:* Eine höhere Komplexität der Fälle und Mehrfachproblematiken wurden häufig angesprochen (rund 35 Nennungen). Konkret wurde insb. auf vermehrte gesundheitliche Probleme (z.B. psychische Probleme, Sucht), fehlende Sprachkompetenzen und ungenügende Bildung, Migrationshintergrund[18] und besonderer Betreuungsbedarf für junge Erwachsene (berufliche Integration) hingewiesen. Neben dem direkten Aufwand für die Fälle seien z.B. auch vermehrt Supervision und Abklärungen nötig.
- *Vorgaben und Administration:* Weiter wurden höhere administrative Anforderungen von Seiten Kanton und Bund sowie z.T. gestiegene Kontrollansprüche genannt. Exemplarisch sei folgende Aussage aufgeführt:

  Alleine das Intake kommt einer Semesterarbeit gleich. Vor 20 Jahren war das Anmeldeformular eine Doppelseite, heute umfasst das leere Formular fast 10 Seiten. Für die BFS Statistik erfassen wir eine Unmenge an Daten, ausgedruckt sind das etwa 20 Seiten A4. Wir sind ständig damit beschäftigt, zum richtigen Zeitpunkt die richtige Mahnung, Weisung und Verfügung zu erstellen.

  Weiter wurden folgende Änderungen / Aufwände erwähnt: Systemwechsel bei Prämienverbilligungen, Anrechnung der fünf günstigsten Krankenkassenprämien, laufende Referenzzinssatzanpassungen, sich ändernde Regeln für die Bemessung der Unterstützung sowie der Nachweis, dass Klienten regelmässig nach nicht deklarierten Einkommen gefragt werden. Auch die Schnittstellen waren ein Thema, die teils in der Zusammenarbeit mit anderen Stellen einseitig funktionieren würden (z.B. elektronische Eingabe von Seiten der Sozialdienste, Dokumente auf Papier zurück). Schliesslich wurden Mehraufwände aufgrund der Zweisprachigkeit des Sozialdiensts genannt (z.B. bei der Erstellung von Vorlagen / Formularen).
- *Subsidiaritätsabklärungen / Zusammenarbeit mit anderen Stellen:* Mehrere Befragte gaben den erhöhten Aufwand für Subsidiaritätsabklärungen an. So wurde z.B. ausgesagt, dass die Sozialversicherungen restriktiver resp. zu restriktiv geworden seien und in der Folge mehr juristische Abklärungen erfolgen müssten bis hin zu Rekursen. Allgemein genannt wurden auch die vermehrten Aufwände im Bereich der Zusammenarbeit mit anderen Stellen.

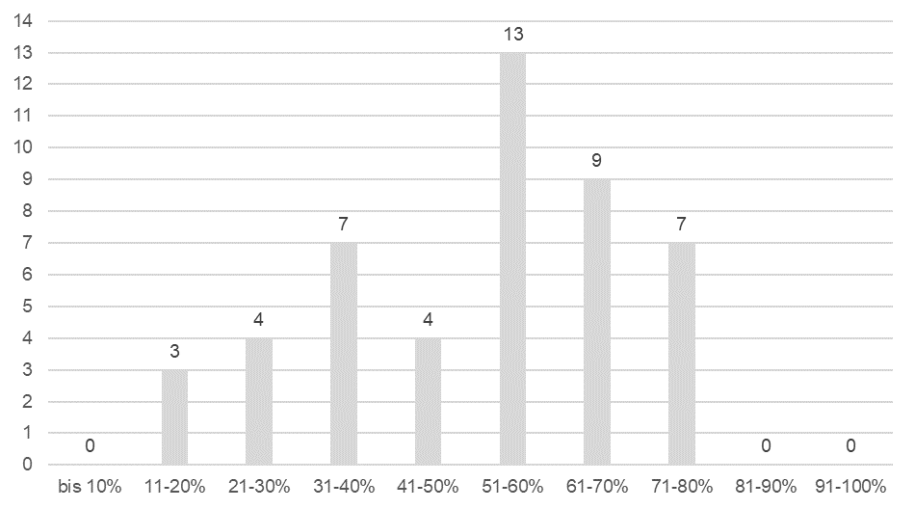
[18] Beispiel: VA, die nach 7 Jahren in die Zuständigkeit der Gemeinden gelangen, teilweise aber keine genügenden Sprachkenntnisse aufweisen und sozialpädagogische Familienbegleitungen benötigen.

Mehrfach wurden zudem folgende Gründe für einen höheren Aufwand resp. ungenügend abgedeckte Leistungen angegeben: Freiwilliger Kindesschutz (hoher Aufwand)[19], erschwerte Möglichkeiten zur Eingliederung auf dem 1. Arbeitsmarkt (z.B. stehen keine entsprechenden Stellen zur Verfügung), mehr Beteiligte (Patchwork, Grossfamilien), mehr Verfügungen, Anspruchshaltung Klienten, Einarbeitung neuer Mitarbeitenden, komplexere Gesetzesgrundlagen, Inkasso der Sozialhilfefälle (welches durch das Inkassoprivileg nicht finanziert werden kann).

Einschub: Anteil administrativer Aufwand

Wie oben erwähnt kritisieren viele Sozialdienste den hohen administrativen Aufwand. In der Online-Befragung wurde daher nach dem Anteil des administrativen Aufwands (im Vergleich zur Beratung) seitens Sozialarbeiter/in bei einem durchschnittlichen Fall gefragt.[20] Insgesamt wird der Anteil der administrativen Arbeit in der Sozialarbeit auf etwa die Hälfte resp. leicht darüber geschätzt. Substanzielle Unterschiede nach Grösse des Sozialdiensts gibt es nicht. Die Einschätzungen der Sozialdienste variieren allerdings. Anmerkung: Die administrativen Tätigkeiten, welche von Sozialarbeitenden übernommen werden, benötigen gemäss Aussagen der Befragten oftmals inhaltliches Wissen, da sie mit der Fallführung zusammenhängen (z.B. Aktennotizen). Entsprechend können die Tätigkeiten nicht leicht delegiert werden.

Abbildung 5 Anteil administrative Arbeit in der Sozialarbeit



Quelle: Befragung Sozialdienste, n=47.

[19] Die Thematik betrifft eigentlich die präventive Beratung und wird dort nochmals aufgenommen.

[20] Frage: Bei einem durchschnittlichen Fall der wirtschaftlichen Hilfe: Welcher Anteil der Zeit des Fachpersonals in der Sozialarbeit entfällt a) auf administrative Tätigkeiten und b) auf Beratungsarbeit (soziale Integration, Arbeitsintegration, Beratung in finanziellen Angelegenheiten usw.).

Als Auswirkungen der fehlenden Kostendeckung stehen Prozessoptimierungen, Defizitübernahmen durch die Gemeinden sowie eine Reduktion der Dienstleistungen im Vordergrund. Während Prozessoptimierungen grundsätzlich erwünscht sind,[21] sind andere Auswirkungen möglicherweise nicht unproblematisch. Bei der Reduktion des Dienstleistungsangebots und der Defizitübernahme wurden die befragten Sozialdienste daher um eine nähere Erläuterung gebeten.

In Bezug auf das *Dienstleistungsangebot* wurden folgende Leistungen reduziert:

- Weniger Gespräche / weniger intensive Beratung (12 Nennungen)
- Fallsteuerung über Kategorisierung und Priorisierung (5 Nennungen)
- Weniger Kontrollen (2 Nennungen)
- Je 1x genannt: weniger Abklärungen, Auslagerung Rechtsfälle

Dabei wurde darauf hingewiesen, dass sich solche Einschränkungen in steigenden Sozialhilfekosten bemerkbar machen könnten: Neben reduzierten Angeboten bei der Beratung (und damit der Ablösechancen) würden limitierte Personalressourcen auch die Subsidiaritätsabklärungen und Abklärungen hinsichtlich Kostenübernahmen (z.B. Offerten Zahnarztkosten) einschränken, was höhere Kosten der Sozialhilfe zur Folge haben könne.

Die *Übernahme des Defizits* erfolgt grösstenteils durch die Gemeinden. Deren Handhabung wurde in den Gesprächen allerdings als heterogen beurteilt und dies zeigt sich auch in den Aussagen der Online-Befragung. Einige Gemeinden finanzieren seit Jahren zusätzliche Ausgaben, bei anderen agieren die Gemeinden sehr zurückhaltend.

In Bezug auf die Übernahme von Mehrkosten durch die Gemeinden ist dabei auf den Finanz- und Lastenausgleich hinzuweisen. So erhalten Gemeinden mit übermässigen sozio-demografischen Lasten gem. Art. 21a des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) kantonale Beiträge. Als Kriterien für die sozio-demografischen Lasten werden hohe Anteile an Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen, Arbeitslosen, Ausländer/innen und Flüchtlingen / vorläufig Aufgenommenen berücksichtigt. Die Beiträge sind nicht zweckgebunden (d.h. können frei verwendet werden). Sie können jedoch explizit zur Abfederung von Mehrkosten im Bereich Sozialhilfe genutzt werden. Vgl. Art. 21b FILAG:

Die Summe der Zuschüsse entspricht in der Regel den Lasten, welche die Gemeinden als Selbstbehalt bei der Finanzierung der Sozialhilfe zu tragen haben.

Entsprechend ist es in der Logik des Gesamtsystems konsistent, wenn Gemeinden mit kostenintensiverer Bevölkerungsstruktur Gelder aus dem soziodemografischen Lastenausgleich für zusätzliche Stellenprozente beim Personal der Sozialdienste einsetzen.

Weiter wurde in einem Fall darauf hingewiesen, dass das Defizit durch unbezahlte Überstunden der Mitarbeitenden gedeckt werden müsse. Ein Sozialdienst hat zudem eine Querfinanzierung mit dem Bereich KES erwähnt: *Als polyvalenter Dienst finanzieren die teilweise gut entschädigten Fallpauschalen aus dem KES Bereich die Sozialhilfebelastung*.

[21] Die Prozessoptimierungen werden in Kap. 7.3 nochmals thematisiert, weshalb an dieser Stelle nicht vertieft darauf eingegangen wird.

Fokus: präventive Beratungen

In Bezug auf die präventive Beratung liegen die Gründe für eine fehlende Kostendeckung gemäss Aussage der Befragten an folgenden Punkten (mehrfach genannt):

- Viele Beratungen unter 3 Stunden (nicht abgegolten) (10 Nennungen)
- Sehr aufwändige Beratungen bei einvernehmlichen Kindesschutzfällen (7 Nennungen)
- Sehr aufwändige Beratungen bei Einkommensverwaltung von Erwachsenen[22] (5 Nennungen).
- Keine alternativen Angebote bei ländlichen Gemeinden, entsprechend höherer Bedarf an Leistungen, zudem oftmals erste Ansprechstelle (3 Nennungen)
- Mehr Beratungen als die vorgegebenen 25% (3 Nennungen)
- Mehrfachproblematiken und hohe Komplexität (2 Nennungen)

Anmerkung: Die Pauschale basiert auf der Logik des durchschnittlichen Aufwands, d.h. es gibt Fälle, die aufwändiger und solche, die weniger aufwändig sind. Die Limitierung (mind. 3 Stunden) macht einen Ausgleich der aufwändigen Fälle schwieriger. Ein Beispiel: Wenn die Pauschale rund 12 Stunden Aufwand abdeckt (s.u.), müssen auf einen aufwändigen Fall von z.B. 57 Stunden mind. 5 Fälle mit minimalem Aufwand von 3 Stunden kommen, um den Durchschnitt zu erreichen.

In den Gesprächen mit den Sozialdiensten wurde ausgesagt, dass es bei den präventiven Beratungen mehr Spielraum gäbe, welche Leistungen angeboten und durchgeführt würden (im Vergleich zu der wirtschaftlichen Sozialhilfe).

Als Auswirkungen der fehlenden Kostendeckung wurden von den betroffenen Sozialdiensten folgendes genannt:[23]

- Reduktion der präventiven Beratung / Verkürzung (9 Nennungen)
- Konsequente Triage (7 Nennungen). Beispiel: Weiterleitung an spezialisierte Fachstellen, auch wenn diese regional weiter entfernt sind (Zentren). Zudem wurde der Anreiz genannt, dass präventive Beratungsfälle tendenziell nicht übernommen werden, da sie finanziell nicht genügend abgegolten werden.
- Reduktion freiwillige Einkommensverwaltung (7 Nennungen, Tendenz zu Beistandschaften)
- Bei präventiven Beratungen im Bereich KES wird rascher ein Fall eröffnet (2 Nennungen)
- Priorisierung (2 Nennungen)
- Je 1x Nennung: mehr Gruppenprogramme, Kostenübernahme durch Gemeinde

[22] Ein Sozialdienst schätzte den Aufwand für die freiwillige Einkommensverwaltung pro Jahr auf rund 30 Stunden. Anmerkung: Aus unserer Sicht ist aktuell nicht vollständig geklärt, inwieweit diese Aufgabe lastenausgleichsberechtigt ist.

[23] Gemäss einer aktuellen Studie wird zudem auch mangelnde Öffentlichkeitsarbeit v.a. im Hinblick auf Präventionsarbeit geleistet. Vgl. KPMG (2020) Sonderprojekt Sozialrevisorat – Finaler Ergebnisbericht 29. Januar 2020, im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion Kanton Bern.

4.4 Ansatz 4: Zeiterfassung

Für die wirtschaftliche Sozialhilfe wurde im Jahr 2019 eine Pauschale von 2319 CHF pro Fall ausbezahlt. Hinterlegt man dabei einen durchschnittlichen Stundensatz von 100 CHF,[24] kommt man auf 23 Stunden pro Jahr und Fall. Zu beachten ist, dass diese Zeit nicht vollständig für die direkte Beratung aufgewendet werden kann, denn administrative Tätigkeit (von den Sozialarbeiter/innen und dem Administrativpersonal) sind ebenso wie Teambesprechungen darin inkludiert.

Die Frage ist, genügen diese Stunden? Dazu wollten wir in der Online-Erhebung die Anzahl Stunden eines durchschnittlichen Falls der wirtschaftlichen Sozialhilfe erheben. Allerdings konnten nur zwei Sozialdienste eine Angabe dazu machen. Die anderen Sozialdienste weisen keine Zeiterfassung auf Fallebene auf. Die beiden Sozialdienste gaben den Aufwand mit 33 resp. 35 Stunden pro Fall und Jahr an.

Eine ähnliche Berechnung lässt sich bei den anderen Kategorien vornehmen. Auf Basis der zwei Angaben ist die Abgeltung der präventiven Beratung genügend. Im Bereich der Bevorschussung / des Inkasso Unterhalt sind die Angaben heterogen. Nachfolgende Tabelle führt die Ergebnisse im Überblick auf. Anmerkung: Von den Sozialdiensten geschätzt wurden alle fallbezogenen Aufwände (Sozialarbeit und Sachbearbeitung). In den von der Pauschale abgedeckten Stunden sind hingegen nicht-fallbezogene Leistungen wie z.B. Teamsitzung ebenfalls enthalten. Der Vergleich ist somit nur als grobe Einschätzung zu verstehen.

Tabelle 3 Stunden pro Fall

	Stunden gem. Pauschale (Annahme: Stundensatz 100 CHF)	**Stunden gem. zeitlicher Erfassung Sozialdienst A**	**Schätzung gem. zeitlicher Erfassung Sozialdienst B**
Wirtschaftliche Sozialhilfe	23 Stunden	33 Stunden	35 Stunden
Präventive Beratung	12 Stunden	11 Stunden	10 Stunden
Inkasso Unterhalt	4 Stunden	3.5 Stunden	10 Stunden
Bevorschussung Unterhalt	5 Stunden	4.9 Stunden	8 Stunden

Quelle: Befragung Sozialdienste, n=2.

[24] Herleitung: Die Stundensätze gem. Verordnung über die Gebühren der Kantonsverwaltung liegen für Sozialarbeit bei 120 CHF resp. für Administration bei 90 CHF. Geht man von einer 2/3 – 1/3 Aufteilung zwischen Sozialarbeit und Administration aus, würde ein gemittelter Stundensatz von 110 CHF resultieren. Anmerkung: Diese Aufteilung resultiert daraus, dass für die Berechnung der Fallpauschalen mit 97 Fällen pro Sozialarbeiter/in und 176 Fällen pro Administrativfachperson gerechnet wurde (dies entspricht etwa einer Aufteilung von 64% resp. 36%). Dies entspricht Vollkosten, allerdings inkl. Infrastrukturkosten. Wir verwenden daher einen etwas tieferen Wert von 100 CHF. Vgl. Kanton Bern (2017): Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen (ZAV) (Änderungen). Anmerkung: Gemäss Angaben aus den Fachgesprächen und der Online-Befragung wären Stundensätze von 100 – 150 CHF realistisch. Die aufgeführten Angaben entsprechen somit eher einer konservativen Schätzung.

4.5 Synthese

Vorangehend wurde mit vier verschiedenen Ansätzen untersucht, ob die verfügten Abgeltungen der Besoldungskosten die effektiven Auslagen der Sozialdienste zu decken vermögen. Alle Ansätze sind mit einer gewissen Unsicherheit behaftet – sei es aufgrund von Unschärfen in der Datenqualität (4.1, 4.2), subjektiven Einschätzungen (4.3) oder nur punktuellen Angaben (4.4). Alle vier Ansätze deuten jedoch übereinstimmend auf eine Unterdeckung hin. Während das Ausmass dieser Unterdeckung nicht abschliessend geklärt resp. exakt beziffert werden kann, kann das Ergebnis einer Unterdeckung u.E. durch die Triangulation als robust erachtet werden.

5. Vorgaben und Handlungsspielraum

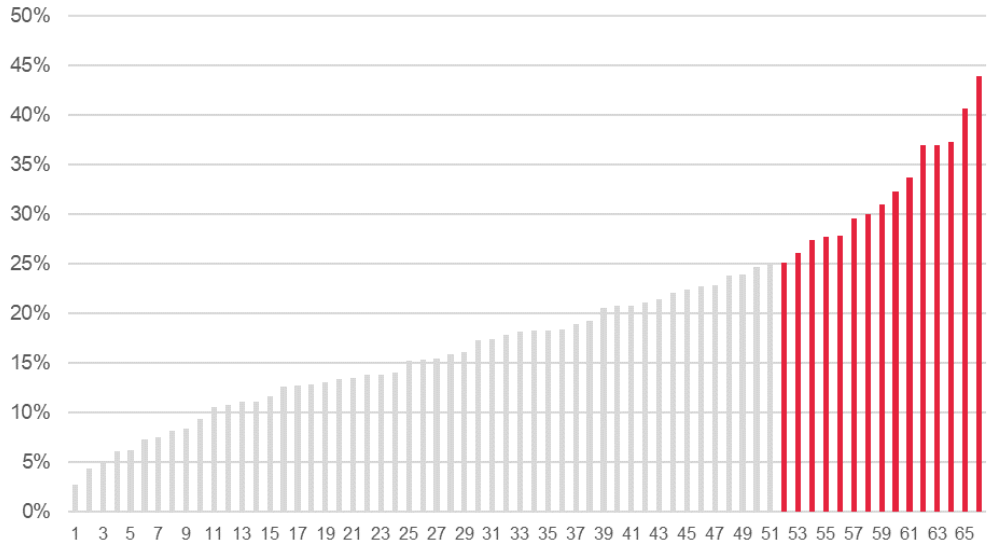
5.1 Präventive Beratung

Die präventive Beratung ist im Sozialhilfegesetz explizit als Aufgabe der Sozialdienste aufgeführt und steht im Einklang mit den sechs definierten Wirkungszielen der Sozialhilfe, zu denen auch die Prävention zählt (Art. 3 SHG). Gemäss Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Art. 34e) beträgt «die maximale Anzahl der zum Lastenausgleich zugelassenen Pauschalen für die präventive Beratung 25 Prozent der Anzahl Pauschalen für die wirtschaftliche Hilfe». Wenn also ein Sozialdienst beispielsweise 100 Fälle wirtschaftlicher Sozialhilfe aufweist, werden maximal 25 Fälle präventiver Beratung entschädigt.

Im Jahr 2019 lag der durchschnittliche Anteil präventiver Fälle an den Fällen wirtschaftlicher Sozialhilfe über alle Sozialdienste bei 18% (ungewichteter Durchschnitt). Im Mittelwert über drei Jahre (2017-2019) wiesen 15 Sozialdienste einen Anteil von über 25% aus, während 51 Stellen den Richtwert im Mittelwert über drei Jahre einhielten. Kleine Sozialdienste weisen dabei höhere Werte auf als grosse (Mittelwert kleine Sozialdienste im Jahr 2019: 22%, mittlere: 19%, grosse: 15%).

Im Vergleich zum früheren System sind die Anteile tendenziell gestiegen (im früheren System variierte der Anteil zwischen 0.6% und 33%). Im Durchschnitt nahm der Wert ganz leicht zu.

Abbildung 6 Anteil präventive Beratung, Mittelwert 2017-2019



Quelle: Daten GSI (SHR). Rot markiert sind Sozialdienste, deren Anteil über der Vorgabe von 25% liegt.

Im Rahmen der Online-Befragung wurden die Sozialdienste nach der 25%-Vorgabe befragt. Konkret wurde erhoben, ob sie diesen Anteil ohne eine entsprechende Vorgabe erhöhen würden. Knapp die Hälfte bejahte dies (25 von 56 Sozialdiensten). Neu würden die entsprechenden Sozialdienste den Anteil auf folgende Werte erhöhen:[25]

- 30-35% (5 Nennungen)
- 35-40% (2 Nennungen)
- 50% (3 Nennungen)

Erwartungsgemäss sind dies tendenziell eher Sozialdienste mit bereits heute eher hohen Anteilen.[26] Weiter handelt es sich tendenziell um kleinere Sozialdienste. Detaillierte Informationen dazu finden sich im Anhang.

Eine Zunahme der Beratungen würde z.B. im Bereich des freiwilligen Kindesschutzes durchgeführt werden (in einem Fall wurde z.B. ausgesagt, dass dies dann selbst übernommen und nicht ausgelagert würde). Anmerkung: Gegenwärtig sind Änderungen im Bereich des einvernehmlichen Kindesschutzes in Diskussion, welche Anpassungen bei der Aufgabenteilung zwischen kommunalen Diensten und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sowie bei der Finanzierung mit

[25] Weitere drei Sozialdienste gaben an, dass sie dies offenlassen würden und keine Begrenzung wünschten. Zudem wurden vereinzelt Werte von unter 25% angegeben, diese werden nicht dargestellt. Möglicherweise handelt es sich hierbei um die Erhöhung (nicht um den neuen Wert).

[26] Allerdings nicht nur, so gaben auch neun Sozialdienste mit einem Anteil von unter 25% an, dass die ohne Vorgabe den Anteil erhöhen würden. Auf den ersten Blick erscheint dies erstaunlich, aber es mag möglicherweise damit zusammenhängen, dass die Anzahl Fälle wirtschaftlicher Sozialhilfe (v.a. bei kleineren Sozialdiensten) nur schwer vorhergesehen werden kann. Um sicherlich nicht über die 25% zu kommen, ist es daher denkbar, dass in einigen Jahren zu restriktiv gesteuert wird und ein Wert von unter 20% resultiert.

sich bringen könnten. Ein anderer Sozialdienst erwähnte, dass er dann eine Stelle für freiwillige Beratungen (Anlaufstelle für das Thema soziale Sicherheit) schaffen würde.

Als Vorteile einer Erhöhung des Anteils wurde darauf hingewiesen, dass längerfristig Kosteneinsparungen möglich seien (5 Nennungen). Insgesamt würde sich zudem ein höherer Handlungsspielraum ergeben. Damit könnte eine bessere Abdeckung ländlicher Regionen mit höherem Bedarf erreicht werden (weniger Beratungsstellen). Insb. für kleine Sozialdienste sei es zudem schwierig, den Anteil zu planen, da die Fälle der wirtschaftlichen Sozialhilfe teilweise deutlich schwanken würden. Der Zusammenhang zwischen den Fällen wirtschaftlicher Sozialhilfe und präventiver Beratung wurde zudem von zwei Sozialdiensten explizit kritisiert.

Andere Sozialdienste gaben aber eine Abnahme der Beratungsanfragen an. Ein Grund dafür ist z.B., dass es genügend spezialisierte Stellen hat. Mit Blick auf diese durch den Kanton zusätzlich finanzierten Stellen wurden auch von anderen Sozialdiensten die regionalen Unterschiede angesprochen: Insb. für ländliche Gemeinden sei eine Erhöhung aufgrund der Entfernung zu anderen Angeboten wichtig.[27]

5.2 Personal

5.2.1 Qualifikationsanforderungen

Gemäss Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Art. 3c) trägt «das Fachpersonal die Verantwortung für die Fallführung». Als Fachpersonal gelten dabei Sozialarbeiter/innen des Sozialdienstes resp. gleichwertige Ausbildungen mit einem inhaltlichen Bezug zu sozialer Arbeit. Im Vortrag zur Änderung der Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe ist folgendes ausgeführt:

Als fachlich gleichwertig gelten dreijährige Ausbildungen auf Tertiärstufe auf Stufe «höhere Fachprüfungen». Dies entspricht einem Bachelor-Abschluss an einer Fachhochschule. Der erforderliche inhaltliche Bezug definiert sich durch Kenntnisse in der Methodik sozialer Arbeit, im Sozialhilfe-, Sozialversicherungs-, Erwachsenen- und Kindesschutzrecht und in Psychologie. In diesem Sinne können neben diplomierten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern auch Juristinnen und Juristen, Psychologinnen und Psychologen, Soziologinnen und Soziologen sowie Sozialversicherungsexperten die Verantwortung in der Fallführung übernehmen, immer unter der Voraussetzung, dass sie den erforderlichen inhaltlichen Bezug zur Sozialen Arbeit haben.

Eine Delegation z.B. an administrative Fachpersonen / Sozialversicherungsfachleute ist teilweise möglich: «Konkret bezeichnete, sachbezogene Aufgaben der Fallführung können an das übrige Personal delegiert werden, soweit keine regelmässige fachliche Beratung und Betreuung erforderlich ist.»

Mit dem Systemwechsel verbunden hat sich also die Möglichkeit für Sozialdienste eröffnet, auch Fachpersonen ausserhalb der Sozialarbeit zu beschäftigen resp. zu finanzieren (z.B. Jurist/innen).[28] Von dieser Möglichkeit machen aktuell 13 der 52 befragten Sozialdienste im Bereich der

[27] Im früheren System wurde die Vorgabe daher differenziert (20% bei städtischen Gebieten und 33.3% bei ländlichen).

[28] Diese Möglichkeit war gemäss dem alten Abgeltungssystem auf begründete Einzelfälle beschränkt (Art. 3b Abs. 2 SHV Stand 1.5.2016).

individuellen Sozialhilfe Gebrauch, im Alimentenbereich sind es 5 von 44 befragten Sozialdiensten. Sie gaben bei der entsprechenden Frage an, weiteres Fachpersonal zu beschäftigen. Deren Stellenprozente liegen allerdings eher tief (Verhältnis weiteres Fachpersonal zu Sozialarbeiter/innen im Durchschnitt bei 7%, berücksichtigt sind hierbei nur diejenigen Sozialdienste, die weitere Fachpersonen beschäftigen).

Diese Anforderung wird von einigen Sozialdiensten kritisiert. Teilweise scheint dies damit zusammenzuhängen, dass die gesetzlichen Möglichkeiten unterschiedlich interpretiert werden. Teilweise wird aber auch explizit ein vermehrter Handlungsspielraum gewünscht, der es erlauben würde, dass z.B. auch eine administrative Fachperson oder ein/e Berufsberater/in die Verantwortung für die Fallführung übernehmen könnte. Mehrere Sozialdienste äusserten sich dahingehend, dass sie sich eine stärkere Outcome-Orientierung wünschen. Ihre Aussage: Wenn das Ergebnis korrekt ist, sollte eigentlich egal sein, wer die Arbeit gemacht hat. Das nachfolgende Zitat verdeutlicht sowohl die Fehlinterpretation bzgl. der zwingenden Ausbildung in Sozialarbeit als auch den Wunsch, den Spielraum darüber hinaus noch weiter auszudehnen:

Wir stellten eine Person zu 30% für den Bereich der Arbeitsintegration an, dies als ersten Schritt in eine neue Richtung. Im Bereich Administration haben wir mind. 50% reduziert. Das neue System geht bezüglich der Fachpersonen in die richtige Richtung, aber leider nicht konsequent genug. Weil die Fallhoheit nach wie vor zwingend bei Personen mit einer Ausbildung in Sozialarbeit liegen muss, können wir nicht wirklich viel verbessern. Wenn der Kanton die Fallpauschalen in der Sozialhilfe derart tief ansetzt, müsste er uns eigentlich auch mehr Spielraum geben, wem wir die Fallführung anvertrauen. Zudem bezweifeln wir, dass Personen mit einer Ausbildung in Sozialarbeit sehr gut qualifiziert sind, Leute in den Arbeitsmarkt zurück zu führen.

Der vermehrte Einbezug v.a. von administrativen Fachpersonen wird aber auch kritisch gesehen. So gab es in den Fachgesprächen auch Stimmen, die sich positiv zu den Vorgaben äusserten, da sie die Professionalität der Sozialdienste sicherstellen würden.

5.2.2 Personalzusammensetzung

Im früheren System lag das implizite Verhältnis zwischen Sozialarbeiter/innen und Administrativpersonal bei etwa 2/3 zu 1/3 (pro Vollzeitstelle Sozialarbeiter/in: 80-100 Dossiers, pro Vollzeitstelle Administration: 160 bis 200). Die Sozialdienste haben im neuen System nun grössere Freiheiten, die Aufgabenteilung zu ändern. Wie sieht das Verhältnis aktuell aus? Im Mittelwert über alle Sozialdienste liegt es bei 0.7, d.h. im Durchschnitt kommen auf 10 Sozialarbeiter/innen 7 Administrationspersonen (frühere Vorgabe: 5 Administrationspersonen). Der Wert variiert dabei deutlich je nach Sozialdienst und liegt zwischen 0.4 und 1.1. Allerdings liegen nur 7 Sozialdienste bei 0.5 oder tiefer. Es werden somit aktuell verhältnismässig mehr Fachpersonen des Bereichs Administration eingesetzt als früher bewilligt wurden. Ob früher das Verhältnis genau bei 0.5 lag, kann nicht ausgesagt werden, da die Gemeinden die Möglichkeit zur Finanzierung weiterer Stellenprozente hatten und haben. Für eine Stichprobe von 13 Sozialdienste[29] können jedoch die Werte einer Umfrage von 2014 mit den aktuellen (2019) verglichen werden: Hier zeigt sich eine leichte Verringerung von 0.84 auf 0.77 – d.h. während 2014 84 Stellenprozente Administration auf 100 Stellenprozente Sozialarbeit kamen, waren es 2019 noch 77. Die Umfrageergebnisse verdeutlichen zudem, dass Gemeinden vor der Systemumstellung v.a. Administrationspersonal

[29] Basierend auf den Daten der Umfrage zu den effektiven Besoldungskosten für die Sozialhilfe, 2015, GEF.

zusätzlich finanzierten: Für die 13 untersuchten Sozialdienste waren insgesamt lediglich 1% der Stellenprozente Sozialarbeit nicht durch den Kanton verfügt und damit zusätzlich finanziert. Beim Administrationspersonal hingegen wurden rund 40% der gesamten Stellenprozente durch die Gemeinden getragen.

Vergleicht man diese Ergebnisse mit jenen aus Vergleichskantonen zeigt sich, dass der Wert für acht in einer Studie untersuchte Gemeinden im Kanton Zürich mit 0.7 gleich ausfällt wie bei den Berner Sozialdiensten.[30] Auch eine Auswertung dreier Gemeinden im Kanton Aargau zeigt mit 0.8 ein ähnliches Verhältnis zwischen Sozialarbeiter/innen und Administration.[31]

Das Verhältnis zwischen Leitung und Fachpersonal Sozialarbeit variiert stark und liegt im Median bei 0.18, d.h. auf 100 Stellenprozente Fachperson Sozialarbeit kommen 18 Stellenprozente für Leitung. Dieser Wert liegt somit höher als die 0.1, welche in die Berechnung gemäss dem früheren System einflossen. In den untersuchten Zürcher Gemeinden liegt dieser Wert mit 0.23 nochmals etwas höher als bei den Berner Sozialdiensten, während bei den untersuchten Gemeinden im Kanton Aargau mit 0.12 weniger Leitung pro Fachpersonal anfällt. Eine ergänzende Abbildung zur Personalzusammensetzung der befragten Berner Sozialdienste findet sich im Anhang.

Rund 40% der Sozialdienste gaben allerdings an, dass neben dem genannten Stellenetat noch weitere Aufwände für den Vollzug der Sozialhilfe entstehen, welche durch andere Dienste erbracht werden. Zu den häufig ausgelagerten Diensten gehören die Finanzverwaltung, die Erstellung der Sozialhilferechnung für den Lastenausgleich, die Personalabteilung, Rechtsdienste sowie Inkasso. Zudem gaben rund 20% der Sozialdienste an, dass sie zusätzlich Personen aus Beschäftigungsprogrammen / Eingliederungsmassnahmen beschäftigen.[32]

5.2.3 Praktikant/innen und Lernende

Im Jahr 2019 hatten 62% der Sozialdienste Praktikant/innen im Bereich Sozialarbeit beschäftigt. Weiter zeigen sich folgende Ergebnisse aus der Datenauswertung:

- Mit steigender Grösse der Sozialdienste werden eher Praktikant/innen beschäftigt. Es gibt aber Ausnahmen: Im Jahr 2019 waren unter den 20 grössten Sozialdiensten 4 ohne Praktikant/innen. Hingegen gab es unter den 10 kleinsten Sozialdiensten 3 mit Praktikant/innen.
- Über alle Sozialdienste gesehen machen die Kosten für Praktikant/innen 1.4% der gesamten Fallpauschalen (inkl. Kosten Praktikant/innen) aus. Bei Sozialdiensten mit Praktikant/innen sind es im Durchschnitt 2.3%.

In der Online-Befragung wurden die Praktikant/innen im Bereich Sozialarbeit ebenfalls erhoben. Allerdings wurde im Unterschied zur obigen Auswertung ein Stichtag erfasst. Entsprechend liegt der Anteil der Sozialdienste, die zu diesem Zeitpunkt eine Praktikantin / einen Praktikanten angestellt hatten etwas tiefer und beträgt rund 52%. Im Mittel lag die Anstellung bei 100%, d.h. bei

[30] Benchmarking Sozialabteilungen von Zürcher Gemeinden, 5. Durchführung 2019, mit Angaben aus dem Jahr 2018. Projektleitung: Sofrag, Verena Gerber.
[31] Stadtrat Zofingen an den Einwohnerrat, 2020, GK 150.
[32] Dabei handelt es sich mehrheitlich um grosse Sozialdienste. Die Stellenprozente dieser Personen fallen im Vergleich zum Stellenetat für Fachpersonal Sozialarbeit i.d.R. gering aus.

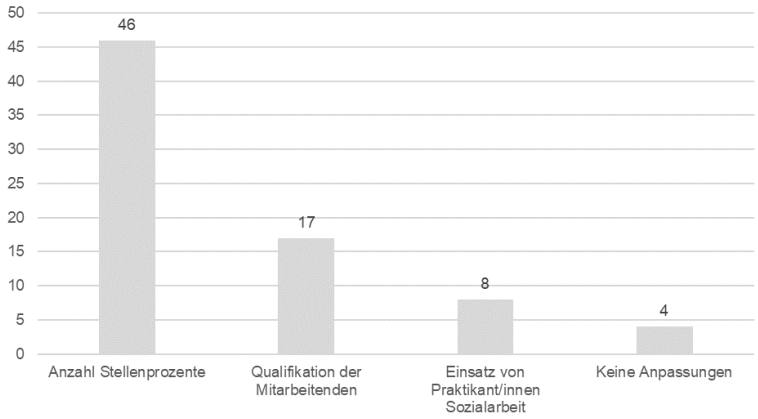
einer Vollzeitstelle (Minimum: 25%, Maximum: 400%).[33] Weiter beschäftigen 44% der Sozialdienste Lernende im Bereich Administration. Dies betrifft jeweils den Bereich der individuellen Sozialhilfe, im Alimentenbereich ist eine Ausbildungstätigkeit nicht üblich (nur 1 Nennung). Bei den Sozialdiensten ohne Praktikant/innen wurde nach den Gründen gefragt. Genannt wurden:

- Temporärer Verzicht / Stelle am Stichtag nicht besetzt / Einsatz vorgesehen (8 Nennungen)
- Kein Arbeitsplatz (8 Nennungen)
- Keine Ressourcen für die Begleitung / Betreuung der Praktikant/innen (7 Nennungen)
- Zu geringe Berufserfahrung bei den Mitarbeitenden / hohe Fluktuation (3 Nennungen)
- Keine genügende Organisation / Reorganisation (2 Nennungen)
- Zu kleiner Sozialdienst (2 Nennungen)

5.2.4 Auswirkungen des Systemwechsels

Die Personalzusammensetzung hat sich bei den meisten Sozialdiensten seit 2017 verändert. Nur vier Sozialdienste verneinten eine entsprechende Frage in der Online-Befragung. Am häufigsten waren Anpassungen in Bezug auf die Stellenprozente.

Abbildung 7 Anpassungen in der Personalzusammensetzung (seit 2017)



Quelle: Befragung Sozialdienste, n=56. Mehrfachantworten möglich.

Bei 16 Sozialdiensten (d.h. ca. einem Drittel) war der Systemwechsel der Grund oder einer der Gründe dafür. Auffallend ist, dass die genannten Änderungen in verschiedene Richtungen gehen:

- Kürzung Stellenetat (4 Nennungen)
- Aufstockung Stellenetat (4 Nennungen)
- Vermehrte Einstellung von administrativem Personal (2 Nennungen)
- Reduktion von administrativem Personal (2 Nennungen)
- Spezialisierung / neue Aufgabenteilung (2 Nennungen)

[33] Zudem gaben sieben Sozialdienste an, dass sich im Bereich Leitung eine Person in Ausbildung befindet. Die Stellenprozente variierten dabei zwischen 25 und 100%.

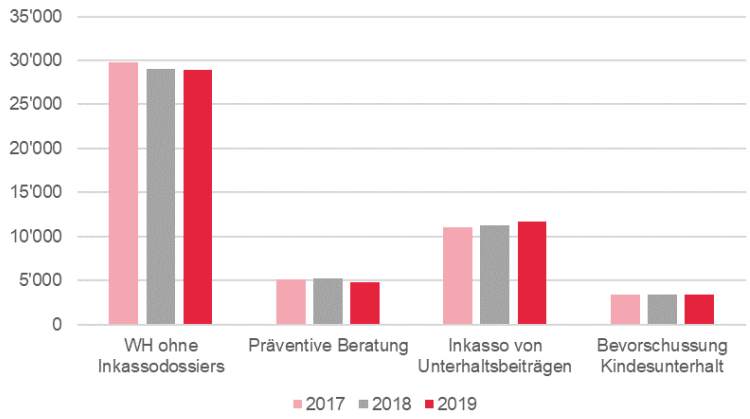
Jeweils einmal genannt wurden: Einstellung einer Person im Bereich Arbeitsintegration resp. Recht, Aufstockung Leitung, Aufstockung Sozialarbeit, Weiterbildung im Alimentenbereich (zur Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen), zusätzliche Praktika-Stellen, jährliche kleine Anpassungen aufgrund der Fallpauschalen.

5.3 Durchschnittsberechnung

Die Berechnung der Pauschalabgeltungen basiert jeweils auf den durchschnittlichen Fallzahlen zweier Jahre. Für die Sozialdienste hat dies Vorteile (geringere Schwankungen, bei einmalig tieferen Fallzahlen glätten sich die Auszahlungen), aber auch Nachteile (bei einer tendenziellen Zunahme von Fällen wird die Mehrbelastung nur teilweise unmittelbar ausgeglichen).

Im gesamten Kanton Bern variiert die Anzahl Fälle nur leicht. Dies gilt allerdings nicht für einzelne Sozialdienste. Etwa ein Fünftel der Sozialdienste wies im Vergleich 2018/2019 eine höhere Entwicklung auf als sie gemäss Controlling-Konzept als angemessen erachtet wird.[34] In Bezug auf die wirtschaftliche Sozialhilfe liegt die maximale Abweichung beispielsweise bei über 40%.

Abbildung 8 Anzahl Fälle, 2017-2019

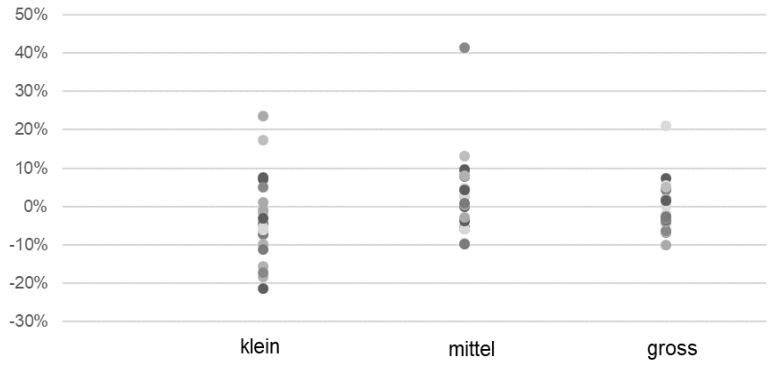


Quelle: Daten GSI (SHR). Für eine Auswertung differenziert nach Sozialdienst vgl. Anhang.

Erwartungsgemäss sind die Schwankungen bei kleinen Sozialdiensten grösser, wobei es auch in den anderen Kategorien Ausreisser gibt – so zählt der Sozialdienst mit der maximalen Abweichung in die mittlere Kategorie. Weiter zeigt sich bei den kleinen Sozialdiensten tendenziell eine Abnahme der Fälle in den betrachteten Jahren, während mittlere Sozialdienste häufiger eine Zunahme aufwiesen und grosse Sozialdienste eine konstante Entwicklung (im Mittelwert) zeigten.

[34] Richtwerte Controlling-Konzept: +/- 5% für Fälle der wirtschaftlichen Hilfe; +/- 20% für Fälle der präventiven Beratung; +/- 15% für Fälle des Inkassos und der Alimentenbevorschussung.

Abbildung 9 Anzahl Fälle wirtschaftliche Sozialhilfe, Entwicklung 2018/2019



Quelle: Daten GSI (SHR). Dargestellt ist die prozentuale Entwicklung der Anzahl Fälle.

Anmerkung: Unabhängig von der Durchschnittsberechnung wurde vereinzelt bemängelt, dass die Abgeltungen nachträglich erfolgen, d.h. die Gemeinden müssen eine Vorfinanzierung übernehmen. Eine mögliche Alternative (Vorauszahlung und zweite Abrechnung) wie sie in anderen Bereichen angewandt wird wäre allerdings mit einem administrativen Mehraufwand verbunden.

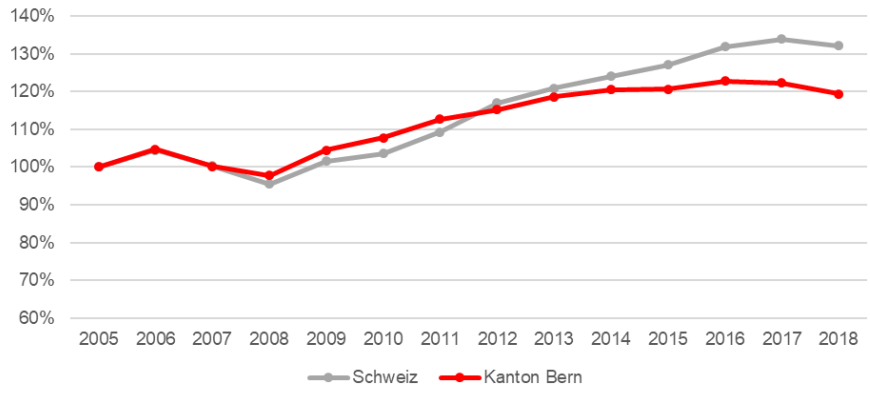
6. Anreize und Fehlanreize

Anzahl Fälle und Bezugsdauer

Ein System mit Fallpauschalen setzt den Anreiz zu «mehr Fällen». Dem steht entgegen, dass bei erhöhten Fallzahlen auch die Gemeinden mehr Kosten für die Leistungen der Sozialhilfe haben. Allerdings wird ein Ausgleich der Lasten angewandt, indem die Gemeinden 50% der Kosten proportional zu ihrer Bevölkerung übernehmen.[35] In der Folge bezahlt eine Gemeinde mit z.B. 1% der Einwohner/innen für einen Sozialhilfefall nicht 50% der zusätzlichen Kosten, sondern nur 0.5%. Der Lastenausgleich führt in der Theorie zu einer Mengenausweitung. Doch wie sieht dies in der Praxis aus? Dazu wird zunächst die Entwicklung der Anzahl Fälle im Kanton Bern mit der schweizweiten Entwicklung (resp. mit anderen Kantonen, die andere Systeme kennen) verglichen. Wenn der Fehlanreiz in der Praxis in substanziellem Ausmass realisiert würde, müsste sich dies in den Daten zeigen (selbst wenn natürlich eine Vielzahl von Gründen die Entwicklung zu beeinflussen vermag). Dies ist nicht der Fall. Der Kanton Bern weist seit einigen Jahren eine weniger hohe Zunahme aus als bei der schweizweiten Entwicklung. Daran ändert der Systemwechsel nichts (wenngleich der Betrachtungszeitraum noch kurz ist).

[35] Die Kosten für die Sozialhilfe werden von Kanton und Gemeinden je zu 50% finanziert. Die Beiträge der Gemeinden berechnen sich nach ihrer Einwohnerzahl.

Abbildung 10 Laufende Dossiers wirtschaftliche Sozialhilfe, BFS SHS



Quelle: BFS SHS. Anmerkung: andere Zählweise. Für den Kanton Bern werden im Jahr 2018 beim BFS rund 24'300 Fälle erfasst, bei SHR rund 29'000 Fälle.

Auch die langfristige Entwicklung der Bezugsdauer wirtschaftlicher Hilfe gemäss BFS SHS zeigt keine andere Tendenz seit dem Systemwechsel auf. Der Kanton Bern weist im gesamtschweizerischen Vergleich einen höheren Anteil Dossiers mit Bezugsdauer über drei Jahren aus und einen unterdurchschnittlichen Anteil Dossier mit Bezugsdauer unter einem Jahr. Diese Unterschiede verändern sich zwischen 2005 und 2018 wenig und ohne Tendenz in eine Richtung.

Im Rahmen der Online-Befragung der Sozialdienste und der Fachgespräche wurden die Fehlanreize unterschiedlich beurteilt. Während einige Sozialdienste vor dem Hintergrund der klaren rechtlichen Regelung der Berechtigung für den Bezug von Sozialhilfe von einer geringen Relevanz in der Praxis ausgingen, sagten andere aus, dass sie den Anreiz bei der täglichen Arbeit wahrnehmen und in der Folge nicht immer fachlich optimal entschieden würde. So werde eine Ablösung (z.B. IV/EL) beispielsweise teilweise nicht Ende Jahr gemacht, sondern erst anfangs des nächsten Jahres. Mehrfach genannt wurde zudem der Bereich der präventiven Beratung:[36]

- Die 25%-Vorgabe führt dazu, dass bei erfolgreicher Prävention – d.h. einer tiefen Anzahl Fälle wirtschaftlicher Sozialhilfe – die abgeltungsberechtigte Anzahl präventiver Beratungen sinkt:

  Das System, die präventive Beratung auf einen Prozentsatz der Sozialhilfe festzulegen ist eine komplett falsche Logik. Wir bestrafen uns selbst, wenn wir präventiv arbeiten. Denn je besser wir präventiv arbeiten, desto tiefer ist die SH-Quote und desto weniger präventive Arbeit wird vergütet.
- Die aus Sicht vieler Sozialdienste zu tiefe Abgeltung und die unterschiedlichen Abgeltungssysteme (Bereich KES) führten zu einem zu geringen Beratungsangebot und zu einer Zunahme wirtschaftlicher Sozialhilfefälle resp. KES Fälle. Als Beispiele wurde freiwillige Einkommensverwaltung, freiwilliger Kindesschutz oder vertiefte Subsidiaritätsabklärungen[37] genannt:

[36] Weiter wurde folgende Anmerkung gemacht: Wechsel von Inkassoprovision zu Fallpauschalen führte zur schlechteren Finanzierung der Stellen (bei gleichzeitigem Aufgabenwachstum betr. Verfügungen, Statistik) und Ausbleiben des Anreizes.

[37] So habe man z.B. nicht den Anreiz, jemanden intensiv zu unterstützen, damit er kein Fall der wirtschaftlichen Sozialhilfe wird, sondern nimmt eine Auszahlung vor mit ggf. späterem Inkasso.

Bei präventiven Beratungen im KES-Bereich wird versucht, einen Fall zu generieren, welche durch die ZAV bezahlt wird. Dieser finanzielle Druck ist fachlich sehr bedenklich. Da mal mehr eine Beistandschaft errichtet wird, wo evtl. auch eine freiwillige Beratung möglich wäre. Die Ressourcen für eine solche enge, zeitaufwändige Beratung sind aber nicht vorhanden.

- Schliesslich wurde die Falldefinition erwähnt: Wie werden die Fälle gezählt? Entspricht dies den Vorgaben? Hier hätten die Gemeinden einen gewissen Spielraum.

Weitere Anreize

Finanziell profitiert ein Sozialdienst dadurch, dass seine Entschädigung steigt (höhere Fallzahlen, s.o.) oder dadurch, dass seine Kosten sinken. Neben erwünschten Prozessoptimierungen kann dies auch eine unerwünschte Angebotsreduktion sein. Beide Aspekte werden an anderer Stelle im Bericht diskutiert (Kapitel 4.3 resp. Kapitel 7.3). Die Kostenreduktion kann allerdings auch direkt bei den Mitarbeitenden ansetzen – durch tiefe Löhne. Dies liesse sich aus theoretischer Sicht einerseits dadurch erreichen, dass Personen mit ungenügendem Qualifikationsprofil (und damit tieferen Kosten) eingesetzt würden. In der Praxis ist dies aufgrund der gesetzlichen Vorgaben allerdings zumindest im Bereich Sozialarbeit kein realistisches Problem. Andererseits kann der Lohn auch dadurch gesenkt werden, dass vermehrt jüngere Mitarbeitende eingesetzt werden – bis hin zu einer altersdiskriminierenden Einstellungspraxis. Aus ökonomischer Theorie ist dies unwahrscheinlich (der Lohn bildet die Produktivität ab, bei höherem Lohn ist auch die Produktivität höher und es besteht kein Fehlanreiz), aber in der Praxis ist bekannt, dass dies nicht vollständig zutrifft. Wie ist die Realität in den Sozialdiensten? Zwei Sozialdienste sprechen die Thematik an. Beispiel einer Aussage dazu: *Wenn erfahrenes Fachpersonal und entsprechend älteres Personal angestellt wird, sind die Gehaltskosten entsprechend höher. Druck (Politik, Gemeinde) entsteht, junges "günstiges" Personal einzustellen.*

Zu beachten ist, dass dieser Anreiz bei allen Pauschalabgeltungen bestehen würde, er ist somit nicht systemspezifisch. Allerdings gibt es einen Zusammenhang zur Höhe der Abgeltung: Je knapper diese kalkuliert ist, desto stärker sind allfällige Anreizwirkungen in der Praxis.

Weiter ist in diesem Zusammenhang die Abgeltung von Praktikant/innen zu nennen. Die separate Entschädigung ist systemfremd und widerspricht der Logik der Fallpauschalen, dass in Bezug auf die Personalzusammensetzung keine Steuerung erfolgt, sondern von den Sozialdiensten selbst gewählt werden kann. Allerdings setzt die aktuelle Entschädigung stärkere Anreize für die erwünschte Ausbildungstätigkeit der Institutionen. In diesem Sinne ist festzuhalten, dass die separate Abgeltung die Anreize in Bezug auf die Ausbildung stärker gewichtet als die (vollständige) Konsistenz des Gesamtsystems.

7. Steuerung und Controlling

7.1 Controlling durch Kanton und Sozialbehörden

Seitens des Kantons wird ein wiederkehrendes Controlling für die Überwachung des Abgeltungssystems umgesetzt. Neben diesem Controlling wird jeder Sozialdienst von der zuständigen Sozialbehörde beaufsichtigt. Die Sozialbehörde legt die strategische Ausrichtung des Sozialdienstes fest und prüft u.a. die Organisation des Dienstes (Art. 17 SHG).

Das Controlling des Kantons verfolgt drei Teilziele bei der Überprüfung des Abgeltungssystems[38]:

- Teilziel I: Gewährleistung der Zweckbindung der ausgerichteten Fallpauschalen
- Teilziel II: Analyse der Entwicklung der Fallzahlen
- Teilziel III: Überprüfung der Qualifikationsanforderungen an das Personal

Während die Fallzahlen (Teilziel II) basierend auf den jährlichen Reportings für alle Sozialdienste analysiert werden, werden die anderen Teilziele pro Jahr für einen Drittel der Dienste überprüft.

Die Einhaltung des Teilziels I «Zweckbindung» wird einerseits dadurch sichergestellt, dass die Leitung des Sozialdienstes bestätigen muss, dass diese Anforderung erfüllt wird. Zudem wird anhand der durchschnittlichen Fallbelastung pro Vollzeitstelle Fachpersonal analysiert, ob ausreichend fachlich qualifiziertes Personal für die anfallenden Vollzugsaufgaben vorhanden sind. Unseres Erachtens erfüllt das Controlling anhand dieser beiden Mechanismen die Anforderung, die Zweckbindung zu prüfen. Optimierungspotenzial liegt in der Erfassung der Fallbelastung: Diese wird bei polyvalenten Diensten teilweise ausschliesslich für den Bereich der individuellen Sozialhilfe und teilweise für beide Bereiche gemeinsam erfasst. Hier wäre es u.E. wünschenswert, dass die Sozialdienste die Stellenprozente basierend auf einer möglichst genauen Schätzung separat ausweisen. Seitens Kanton bietet es sich an, die so ermittelten Fallbelastungen systematisch zu erfassen und damit eine Vergleichsbasis zu schaffen.

Die Analyse der Entwicklung der Fallzahlen (Teilziel II) erfolgt jährlich für alle Sozialdienste und dient auch als Grundlage für die Auswahl der Stichprobe für das weitere Controlling. Dabei werden die Fallzahlen für alle vier Fallkategorien sowie die Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr ausgewiesen und mit der kantonalen Entwicklung verglichen. Auffälligkeiten werden mittels Rücksprachen bei den Diensten plausibilisiert. Dieses Vorgehen erscheint adäquat. Ergänzend könnte potentiell die Entwicklung der Fallzahlen des jeweiligen Sozialdienstes seit 2017 ausgewiesen werden. Dies würde es in den nächsten Jahren zusätzlich erlauben, einzuordnen, wie der mittel- bis längerfristige Trend innerhalb des Dienstes ist und wie vor diesem Hintergrund die Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr einzuschätzen ist. Zur Prüfung der Auswirkungen möglicher Fehlanreize wäre eine Betrachtung der Fallzahlen auf Monatsbasis interessant. So könnte betrachtet werden, ob sich die Fallzahlen über den Jahreswechsel oder die Anzahl präventiver Beratungen gegen Jahresende verändern. Eine solche Betrachtung wäre langfristig anzudenken,

[38] Controlling-Konzept Abgeltung für die Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen des im Bereich der individuellen Sozialhilfe tätigen Personals der Sozialdienste vom 2.2.2017.

falls im Rahmen der Modernisierung der Sozialhilfeempfängerstatistik ohnehin auf Monatsdaten abgestellt würde.

Das dritte Teilziel wird erfüllt, indem jährlich bei einer Stichprobe der Sozialdienste die Qualifikationen des Personals überprüft werden (Diplome, Berufserfahrung). Das Controlling zu den Qualifikationsanforderungen wurde im Rahmen der vertiefenden Gespräche von den Sozialdiensten unterschiedlich eingeschätzt: Mehrere Personen empfinden diese Überprüfung sowohl inhaltlich gerechtfertigt als auch in Bezug auf den Aufwand angemessen. Vereinzelt wurde kritisiert, dass der Aufwand mit der Einreichung der Diplome weiterhin hoch sei.[39] Auch seitens Kanton ist es teilweise schwierig, jeweils ausreichend Ressourcen für eine zeitnahe Bearbeitung aufzubringen.

Wie im Controlling-Konzept vorgesehen wurden während der ersten beiden Jahre Sozialdienste für die Stichprobe des Controllings ausgewählt, deren Fallentwicklung über den festgelegten Richtgrössen lag. Im letzten Jahr wurden die restlichen Sozialdienste überprüft. Dabei wurden die drei grössten Sozialdienste aus Ressourcengründen auf die drei Jahre verteilt. Da gemäss den Aussagen seitens GSI während der letzten drei Jahre das Controlling kaum Anlass für Beanstandungen gab, wäre zu überlegen, ob die Frequenz der Stichprobenüberprüfung reduziert wird. So könnte die Belastung vermindert werden. Es wäre beispielsweise denkbar, pro Jahr jeweils 20% der Sozialdienste zu prüfen. Damit würde sichergestellt, dass jeder Sozialdienst innerhalb von fünf Jahren kontrolliert würde, wobei die Zuteilung der Sozialdienste zufällig erfolgen kann (ggf. unter Berücksichtigung der Grösse). Zudem wäre es u.E. zielführend, Sozialdienste, die in der Vergangenheit Auffälligkeiten aufwiesen oder bei denen Hinweise für Unregelmässigkeiten bestehen, zusätzlich zu diesem Turnus einem zusätzlichen Controlling zu unterziehen.

Im Rahmen des Sonderprojekts Sozialrevisorat wurden sowohl die Aufsichts- und Revisionstätigkeiten auf Ebene Kanton als auch auf Ebene Gemeinde beleuchtet.[40] Dabei wurde u.a. Verbesserungspotenzial bei der Aufsicht durch den Kanton identifiziert. Die Studie kommt zudem zum Schluss, dass die Sozialbehörden ihre Aufsichtsfunktion insgesamt unzureichend wahrnehmen. Diskutiert werden unterschiedliche Anpassungsmöglichkeiten, wobei die Autoren der Studie die Einrichtung einer kantonalen Organisationseinheit «Sozialrevisorat» empfehlen. Aus unserer Sicht wäre es empfehlenswert, die Aufsichtstätigkeiten im Bereich der Besoldungskosten im Rahmen der weiteren Entwicklungen der Aufsichts- und Revisionstätigkeit miteinzubeziehen. Falls ein kantonales Sozialrevisorat eingerichtet wird, wäre es u.E. sinnvoll, die Aufsichtsaufgaben des Kantons im Bereich des Abgeltungssystems ebenfalls an diese Einrichtung zu übertragen. So können Doppelspurigkeiten vermieden werden und Kennzahlen wie die Fallbelastung pro Vollzeitstelle mit den weiteren Kennzahlen, insbesondere zur Produktivität und zur Wirkung, in Verbindung gebracht werden.

---

[39] Mehr Aufwand wird den Sozialdiensten durch das jährliche Reporting verursacht. Vereinzelt wurde in den Gesprächen angemerkt, dass der Rechtfertigungsdruck für einzelne Ausgabenposten hoch sei und die entsprechenden Nachforschungen zeitaufwändig seien. Zudem seien die Kontrollen seitens Kanton und seitens Sozialbehörde zu wenig aufeinander abgestimmt sind, was zu Doppelspurigkeiten führe. Das jährliche Reporting ist jedoch nicht Folge des Abgeltungssystems und wird daher nicht weiter thematisiert.

[40] KPMG (2020) Sonderprojekt Sozialrevisorat – Finaler Ergebnisbericht 29. Januar 2020, im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion Kanton Bern sowie KPMG (2020) Fortsetzung Sonderprojekt Sozialrevisorat – Finaler Ergebnisbericht 14. September 2020, im Auftrag der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion Kanton Bern.

7.2 Steuerung der Sozialdienste

Wie in Kapitel 4.4 dargelegt, liegt den wenigsten Sozialdiensten eine Zeiterfassung pro Fall für die interne Steuerung vor. Aus den vertiefenden Gesprächen mit ausgewählten Sozialdiensten ging hervor, dass die interne Steuerung bei allen anhand einer Richtgrösse zur Anzahl Fälle pro Mitarbeiter/in umgesetzt wird. In einem Teil der Dienste werden zudem verschiedene Falltypen differenziert, z.B. präventive Beratung oder spezifische Klientengruppen wie junge Erwachsene. Bei grösseren Diensten werden Fälle gemäss der erforderlichen Beratungsintensität eingeteilt und entsprechend auf die Mitarbeitenden verteilt. Unabhängig von der Grösse des Sozialdienstes wird jedoch deutlich, dass Vorgaben zur Anzahl Fälle lediglich der groben Zuteilung dienen. Den Feinschliff übernehmen jeweils die Leiter/innen der Sozialdienste oder des jeweiligen Teams, welche auch die subjektive Belastung ihrer Mitarbeiter einschätzen können und so beispielsweise für besonders aufwändige Fälle einen Ausgleich schaffen. Bei polyvalenten Diensten findet diese interne Steuerung teilweise bereichsübergreifend statt.

Die interne Steuerung über die Anzahl Fälle und die Stellenprozente erzielt in vielen Aspekten dieselbe Wirkung wie eine konkrete Zeiterfassung: Die Belastung des Personal kann ausgeglichenen und die entsprechenden Zahlen können langfristig verglichen werden. Wie bei einer konkreten Zeiterfassung fehlt es jedoch an sozialdienstübergreifenden Richtwerten, welche eine Bewertung erlauben würden. Ein möglicher Nachteil der Steuerung über die Fallbelastung und ohne konkrete Zeiterfassung liegt in einem Mangel an Kontrolle und Führungsmöglichkeiten im Sozialdienst auf Fallebene: Es bleibt dem einzelnen Mitarbeiter / der einzelnen Mitarbeiterin überlassen, seine / ihre Arbeitszeit auf die verschiedenen Dossiers zu verteilen. Ob dieser Ermessensspielraum sinnvoll genutzt wird, ist ohne Zeiterfassung für die Leitung kaum nachvollziehbar.

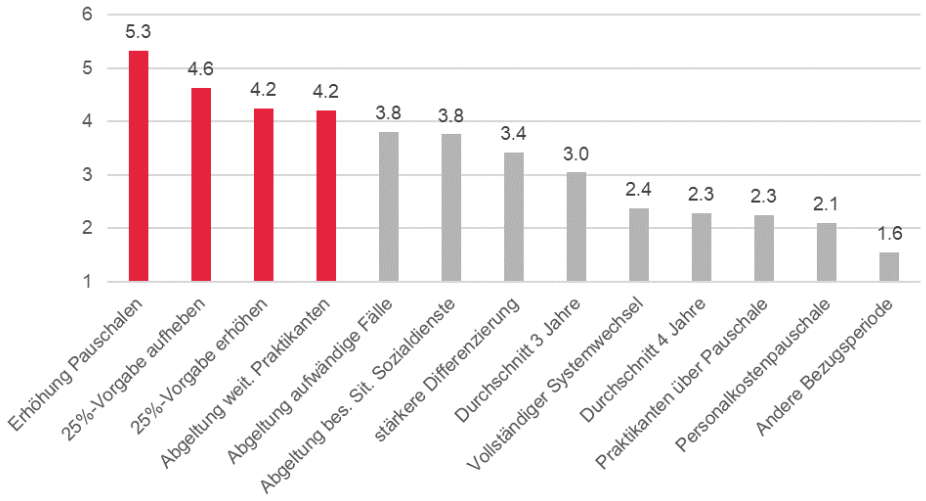
7.3 Auswirkungen des Systemwechsels

Auf die Frage, ob seit 2017 Anpassungen in den Prozessen, Strukturen oder Dienstleistungen vorgenommen wurden, antworteten 41 Sozialdienste mit Ja, 13 Sozialdienste verneinten dies. Bei nur sieben Sozialdiensten war der Systemwechsel ein Auslöser. Diese Änderungen beinhalteten: Trennung zwischen Sozialhilfe und KES / Spezialisierung (3 Nennungen), neue Aufteilung / Verschiebungen von Sozialarbeit zur Administration (3 Nennungen), Optimierung Stellenplanung (z.B. Versuch Antizipation von Schwankungen) (2 Nennungen), neue Ebene der Fachleitung, Umstellung Abläufe, Anpassungen Controlling, Weiterentwicklung IT-Systeme.

8. Optimierungen

In Bezug auf die Verbesserungsmöglichkeiten zeigt die Online-Erhebung bei den Sozialdiensten, dass das System grundsätzlich als gut erachtet wird, punktuell aber Anpassungen erwünscht sind. Diese betreffen v.a. die Höhe der Pauschale und die 25%-Vorgabe der präventiven Beratung.

Abbildung 11 Beurteilung Optimierungsmöglichkeiten Sozialdienste, Durchschnitt



Quelle: Befragung Sozialdienste, n=55, Skala 1-6 (1=stimme gar nicht zu, 6= stimme voll und ganz zu). Dargestellt ist die durchschnittliche Bewertung. Rot markiert sind Optimierungsmöglichkeiten, die eine durchschnittliche Bewertung von über 4 erhalten haben. Die Optimierungen wurden im Fragebogen vorgegeben.

Klare Zustimmung finden die folgenden Vorschläge:

- Die Pauschalen müssten grundsätzlich erhöht werden. In diesem Zusammenhang wurde z.B. auch auf eine notwendige Reduktion der Anzahl Fälle pro Sozialarbeiter/in hingewiesen, welche der Pauschale implizit zugrunde liegt.
- Die Vorgabe der 25% präventive Beratung müsste aufgehoben werden. Besonders kleine Sozialdienste bewerten diesen Vorschlag gut (Zustimmung von 86%). Alternativ könnte sie auch erhöht werden, der Vorschlag findet jedoch etwas geringere Zustimmung. Die mit der Vorgabe von 25% resultierenden Probleme für die Sozialdienste und der Wunsch nach deren Aufhebung wurden bereits oben diskutiert, weshalb dies hier nicht nochmals aufgeführt wird. Bei den Verbesserungsvorschlägen wurde diesbezüglich insb. nochmals auf den Handlungsspielraum, mögliche längerfristig resultierende Einsparungen, unterschiedliche Angebotsstrukturen (ländliche Gemeinden), gesetzliche Verpflichtung und schwierige Planbarkeit hingewiesen.
- Die Abgeltung von Lernenden und Praktikant/innen in anderen Bereichen als Sozialarbeit sollte ebenfalls berücksichtigt werden. Anmerkung: Die Optimierungsmöglichkeit wurde im Fragebogen erhoben. Sie wurde in den Fachgesprächen aber nicht mehr thematisiert. Eine Person sagte, dass der Vorschlag sinnvoll sei, aber andere Punkte relevanter seien.

Bei diesen Vorschlägen liegt der Anteil derjenigen Sozialdienste, die (eher) zustimmen (d.h. eine Bewertung von 4 oder höher geben), bei 65% bis 94%. Allerdings ist auffallend, dass der Abgeltung weiterer Lernenden und Praktikant/innen doch zehn Sozialdienste gar nicht zustimmen.

Heterogen beurteilt werden folgende Vorschläge:

- Die Fallkategorien müssten stärker differenziert werden. Dazu erläuterten die Sozialdienste beispielsweise folgende Möglichkeiten: separate Entschädigung von komplexen Fallsituationen nach Case Management, Kategorisierung der Pauschalen nach Aufwand / Komplexität, separate Kategorie für Kindesschutz, Einkommensverwaltung, junge Erwachsene, VA / Personen mit Migrationshintergrund und Arbeitsintegration sowie Differenzierung der Pauschalen nach Anzahl Personen. Dagegen spricht aber die höhere Komplexität des Systems, der grössere administrative Aufwand und eine geringere Transparenz. Ein Sozialdienst nannte beispielsweise gerade den umgekehrten Ansatz:

  Das System muss unbedingt einfacher werden; die Administration ist schon heute zu hoch. Insbesondere wegen den präventiven Beratungen. Wir würden es sehr begrüssen, wenn die Abgeltung für die präventiven Beratungen zukünftig auf die (ordentliche) Fallpauschale der wirtschaftlichen Hilfe aufgerechnet wird. Dies lässt den Sozialdiensten dann auch den nötigen Spielraum das Personal entsprechend ihrer Organisation einzusetzen.
- Besonders aufwändige Fälle (z.B. ab einer gewissen Anzahl Stunden) sind separat zu vergüten.
- Besondere Situationen in den Sozialdiensten (z.B. Fusion, Altersstruktur, Zweisprachigkeit[41]) sind mit einem separaten Zuschlag zu vergüten. Sozialdienste, welche dies als sinnvoll erachten, verwiesen z.B. auf unterschiedliche strukturelle Lasten, die die Komplexität der Fälle beeinflussten und berücksichtigt werden sollten. Ein Sozialdienst erläuterte dies wie folgt: *Zwar ist die Gleichbehandlung hoch fortgeschritten - nur sind die Sozialdienste nicht gleich.* Auch die Grösse der Sozialdienste und damit verbunden die Möglichkeiten zur Spezialisierung wurden angesprochen. Weiter wurden separate Abgeltungen für die Einarbeitung neuer Mitarbeitenden erwähnt, da einige Sozialdienste hohe Fluktuationen aufweisen. Zudem vorgeschlagen wurden separate Entschädigungen, wenn eine Gemeinde den Sozialdienst wechselt.

Diese Heterogenität zeigt sich darin, dass die Vorschläge aufgrund ihrer durchschnittlichen Bewertung zwar im Mittelfeld liegen. Getrieben ist dies jedoch durch die «Extreme». So beurteilen jeweils relativ viele Sozialdienste die Vorschläge mit der Bestnote resp. mit der schlechtesten Bewertung. Einen deutlichen Zusammenhang zur Grösse der Sozialdienste zeigt sich dabei nicht.

Eher oder klar abgelehnt werden folgende Vorschläge:

- Die Abgeltung der Praktikant/innen Sozialarbeit sollte ebenfalls über die Pauschale erfolgen. Der Vorschlag wird von den meisten abgelehnt, findet jedoch bei acht Sozialdiensten vollständige Zustimmung (Bewertung mit der Bestnote). Dies waren v.a. kleinere Sozialdienste.
- Die 2-Jahresbetrachtung sollte auf 3 Jahre oder 4 Jahre ausgeweitet werden, um zeitliche Schwankungen zu glätten. Der Vorschlag von 3 Jahren wird dabei besser bewertet als derjenige von 4 Jahren, beide werden aber von über der Hälfte der Sozialdienste abgelehnt. Diese

[41] In Bezug auf die Zweisprachigkeit gaben zwei Sozialdienste an, dass sie zwar nicht grundsätzlich zweisprachig seien, jedoch viele Gespräche mit Klient/innen auf Französisch durchführen würden.

Vorschläge werden erwartungsgemäss von kleineren Sozialdiensten besser beurteilt, allerdings liegt auch deren durchschnittliche Beurteilung unter 4.

- Die Pauschalen werden aktuell pro Fall und Jahr gesprochen. Sie sollten künftig für eine andere Bezugsperiode berechnet werden (z.B. Fallpauschale pro Monat). Dieser Vorschlag findet von allen die geringste Zustimmung. Für die Sozialdienste dagegen sprachen ein höherer Aufwand und falsche Anreize (kein Anreiz zu einer raschen Ablösung).
- Einen vollständigen Systemwechsel (hin zu einem neuen System oder wieder ein Wechsel zum früheren System mit einer Personalkostenpauschale) möchten nur wenige Sozialdienste. (E-her) Zustimmung findet dies nur bei 16% (früheres System) bis 23% (anderes System).

Im Rahmen einer offenen Frage wurden folgende Optimierungsmöglichkeiten genannt:

- Vereinheitlichung der Systeme Sozialhilfe und KES
- Bessere und differenzierte Abgeltung des Overhead-Aufwands
- Beiträge für Innovationsprojekte (z.B. Innovationspool)
- Beiträge für Investitionsprojekte (z.B. IT-Systeme)
- Präventive Beratung: Entschädigungen für Projekte / Massnahmen im präventiven Bereich
- Anreizorientierung der Pauschalen (z.B. zur gemeinsamen Anstellung von Fachpersonal)

Weiter wurden auch nicht-finanzielle Optimierungsvorschläge genannt. So wurden etwa einheitliche Arbeitsinstrumente von Seiten des Kantons (Subsidiaritätstool) resp. einheitliche Fallführungssysteme gewünscht. Ein Sozialdienst konkretisierte dies, indem er einen gemeinsamen Zugang von kantonalen und kommunalen Behörden auf die Basisdaten der Klient/innen nannte, der die Arbeit erleichtern würde.

9. Schlussfolgerungen BSS

Basierend auf den Analysen stellt dieses letzte Kapitel nun die Stärken und Schwächen des Systems sowie die daraus abgeleiteten Optimierungsvorschläge aus Sicht des Evaluationsteams dar.

9.1 SWOT-Analyse

Stärken: Das aktuelle System kann grundsätzlich als sehr gut eingeschätzt werden. Es überzeugt in seiner Grundkonzeption und weist eine sinnvolle Balance zwischen Einfachheit und Genauigkeit auf. Das System ist transparent[42], nachvollziehbar, behandelt die Sozialdienste gleich, gewährt Spielraum in Bezug auf das Personal und ist breit akzeptiert. Schliesslich wird durch die separate Abgeltung ein Anreiz für präventive Beratung gesetzt.

Schwächen: Die Berechnung resp. Festlegung der Höhe der Pauschalen beim Systemwechsel basierte auf durchschnittlichen Werten zu Fallbelastung und Personalzusammensetzung. Dies stellt einen pragmatischen Ansatz dar. Offen bleibt jedoch, ob es einen «optimalen» Zustand abbildet.

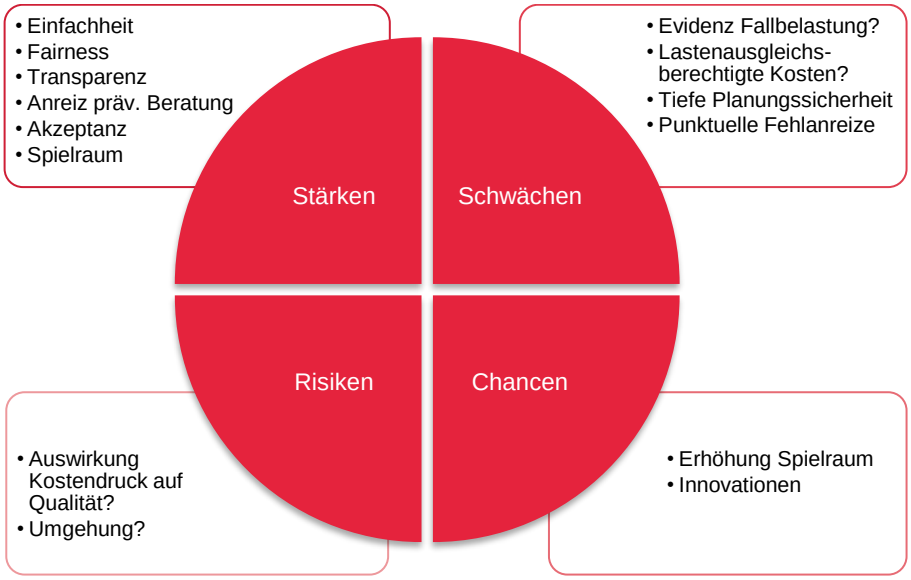
[42] In Bezug auf die Berechnung der Fallpauschalen und die Vorgaben (einheitliche und klare Regelung für alle Sozialdienste, Berechnungen können nachvollzogen werden, kein Ermessensspielraum bei der Bewilligung).

Zudem ist nicht vollständig geklärt, welche Kosten lastenausgleichsberechtigt sind. Weiter weist das System Nachteile in Bezug auf die Planungssicherheit sowie punktuelle Fehlanreize auf.

Risiken: Durch den hohen Kostendruck besteht das Risiko einer zu geringen Beratungs- und Abklärungsintensität resp. einem zu geringen Angebot an präventiver Beratung. Dies kann finanziell und für die betroffenen Personen problematisch sein (z.B. mehr Beistandschaften, höhere Ausgaben der Sozialhilfe). Weiter besteht das Risiko, dass es zu Umgehungsmechanismen kommt.

Chancen: Durch punktuelle Anpassungen könnte das System u.E. eine noch höhere Effizienz und Wirkung entfalten.

Abbildung 12 SWOT-Analyse



9.2 Empfehlungen

Basierend auf der SWOT-Analyse formulieren wir nachfolgende Empfehlungen:[43]

1. *Gesamtsystem:* Das System der Fallpauschalen sollte aus unserer Sicht beibehalten werden. Es überzeugt durch eine Vielzahl von Stärken.
2. *«Optimale» Fallbelastung:* Die Analyse deutet darauf hin, dass die effektiven Besoldungs- und Weiterbildungskosten aktuell nicht vollständig gedeckt sind durch die Pauschalen. Insb. im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe gibt es Hinweise auf Unterdeckungen. Eng mit der Frage nach der richtigen Abgeltung hängt jedoch die Frage nach der «optimalen» Fallbelastung, Personalzusammensetzung und Tätigkeit zusammen. Diese Frage lässt sich aktuell nicht beantworten. Denn auch andere Kantone stützen sich primär auf Erfahrungswerte,

[43] In Bezug auf das kantonale Controlling sind des Weiteren einzelne, kleinere Anpassungsmöglichkeiten in Kapitel 7 aufgeführt. In Bezug auf die künftige Entwicklung würden wir empfehlen, bei der geplanten Anpassung der Aufsichts- und Revisionstätigkeiten das Controlling ebenfalls zu berücksichtigen resp. dieses in eine allfällige neue Organisation zu integrieren.

vertiefte Analysen gibt es kaum. Eine Ausnahme stellt eine Studie in Winterthur dar, die allerdings nicht direkt auf den Kanton Bern übertragen werden kann. Ein Pilotprojekt zur Untersuchung der Fallbelastung wäre u.E. auch im Kanton Bern für eine Untersuchung des Soll-Zustands denkbar.[44]

3. *Ausmass der Abgeltung:* Weiter hat sich gezeigt, dass die Sozialdienste resp. Gemeinden (im Rahmen der Defizitübernahme) eine unterschiedliche Wahrnehmung aufweisen, was über den Lastenausgleich vergütet wird. In der Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe ist das Sozialdienstpersonal genannt. In der Weisung Besoldungskosten des Personals der Sozialdienste steht diesbezüglich zudem folgendes:

   > Zudem ist es möglich, dass Löhne für Personal, die Arbeiten für den Sozialdienst erledigen, aber nicht dieser Organisationseinheit einer Gemeindeverwaltung angehören, über die Fallpauschale finanziert werden (bspw. Löhne für HR oder Finanzbuchhaltung).

   Weitere Overhead-Kosten wie z.B. IT- oder Reinigungs-Personal sind gemäss Angaben des Kantons nicht enthalten. Aus unserer Sicht sollte präzisiert und kommuniziert werden, welche Personalkosten vergütet werden und welche nicht. Anmerkung: Erschwerend kommt hinzu, dass einige Sozialdienste diese Overhead-Kosten «unentgeltlich» z.B. von der Gemeindeverwaltung nutzen können, während andere die Kosten selbst zu tragen haben.

4. *Präventive Beratung:* Die Sozialdienste wünschen sich eine Aufhebung oder Erhöhung der 25%-Vorgabe. Aus unserer Sicht wäre dies ebenfalls zu empfehlen, da die Verknüpfung gewisse Fehlanreize beinhaltet (ein hoher Präventionserfolg führt zu geringeren Mitteln für die Prävention).[45] Eine Aufhebung beinhaltet jedoch auch Risiken. So ist die präventive Beratung weniger klar abgrenzbar und beinhaltet einen höheren Handlungsspielraum als die Fälle der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Entsprechend erachten wir es als sinnvoll, die präventive Beratung im Rahmen des Controllings stichprobenmässig zu überprüfen (z.B. Analyse der Dokumentation ausgewählter Beratungen). Sollten sich Fehlentwicklungen zeigen, könnten diese dadurch rasch entdeckt und reduziert werden (z.B. durch Präzisierungen in der Definition). Anmerkung: Der Aufwand könnte dadurch kompensiert werden, dass z.B. jedes Jahr nur 20% anstelle von einem Drittel der Sozialdienste überprüft wird. Weiter ist zu berücksichtigen, dass der Kanton gegenwärtig verschiedene Angebote im präventiven Bereich zusätzlich finanziert (z.B. Schuldenberatung). Übernehmen die Sozialdienste vermehrt die präventive Beratung, sind bei den Angeboten u.U. Anpassungen nötig, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Dabei wäre auch denkbar, dass die Sozialdienste entscheiden, ob sie das Angebot selbst durchführen oder die Leistungen einkaufen. Des Weiteren wäre u.E. die Unterkategorie Kindesschutz[46] höher zu vergüten. Denn hierbei zeigen sich konsistente Aussagen der Sozialdienste, dass die zu tiefe Entschädigung (im Vergleich zum Aufwand und zur Finanzierung KES) falsche Anreize setzt, welche in der Praxis zu nicht optimalen Entscheidungen führen.

---

[44] Ein solches Pilotprojekt wird aktuell im Kanton Basel-Stadt diskutiert: Ratschlag «Pilotprojekt für eine Reduktion der Sozialhilfekosten durch gezielten Einsatz von zusätzlichen Personalressourcen».

[45] Zudem wäre u.E. bei Beibehaltung einer Vorgabe auch eine untere Grenze zu prüfen, da die präventive Beratung durch den Systemwechsel gefördert werden sollte und Teil der Tätigkeit der Sozialdienste ist.

[46] Allenfalls auch die freiwillige Einkommensverwaltung im Erwachsenenbereich, sofern der Kanton dies als präventive Beratung anerkennen und vergüten möchte.

5. *Kommunikation:* Die Sozialdienste interpretieren die Qualifikationsanforderungen in Bezug auf die Fallführung aktuell unterschiedlich. Hierbei wäre eine entsprechende Kommunikation sinnvoll – zur Erhöhung des Handlungsspielraums resp. zur einheitlicheren Umsetzung.

6. *Innovationsprojekte:* Um den Handlungsspielraum und die Innovationsfähigkeit der Sozialdienste noch stärker zu fördern, wurde in der Befragung die Option von kantonal mitfinanzierten Pilotprojekten genannt. Gemäss Art. 73 Abs. 4 SHG kann der Kanton Forschungs- und Pilotprojekte bereits aktuell unterstützen. Aus unserer Sicht wäre daher zu empfehlen, dass interessierte Sozialdienste diese Möglichkeit vermehrt nutzen. Ein Beispiel für ein mögliches Projekt wäre die obige Analyse zur optimalen Fallbelastung. Der Vorteil solcher Innovationsprojekte liegt darin, dass innovative Ansätze oder Optimierungen «im Kleinen» getestet werden, die dann – bei Erfolg – auch von anderen Sozialdiensten übernommen werden könnten.

A. Anhang

A.1 Online-Befragung

Fragebogen Online-Befragung Sozialdienste

Wichtige Anmerkungen vorab

Gegenstand dieser Befragung sind die Personalaufwände und deren Abgeltung im Bereich der individuellen Sozialhilfe (wirtschaftliche Sozialhilfe und präventive Beratung) sowie im Alimentenbereich (Inkasso und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen).

Bitte berücksichtigen Sie bei der Beantwortung jeweils sämtliche Personalaufwände in diesem Bereich (z.B. Intake Sozialarbeit, Intake Administration, Fallführung Sozialarbeit, Fallführung Administration, Alimentenbearbeitung, Klientenbuchhaltung, Inkassowesen und allgemeine Aufgaben wie Team-Schulungen).

Abgeltungen und Aufwände im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes sind hingegen **nicht** Gegenstand der Befragung.

Ihre Einschätzung des heutigen Systems

1. Wie bewerten Sie das heutige Abgeltungssystem mittels pauschaler Abgeltung pro Fall im Vergleich zum früheren System (Personalkostenpauschale, wobei jede Stelle vom Kanton bewilligt werden musste)? (Skala 1-6, wobei 1=sehr schlecht, 6=sehr gut)

	Heutiges System (Fallpauschalen)	Früheres System (Personalkosten-pauschale)
Zufriedenheit mit dem Abgeltungssystem **insgesamt**	[Skala 1-6]	[Skala 1-6]
Qualität der Fallbetreuung inkl. präventiver Beratung nach professionellen Standards	[Skala 1-6]	[Skala 1-6]
Deckung des Personalaufwands (Fachpersonal, Administration und Leitung) durch die Pauschalen des Abgeltungssystems	[Skala 1-6]	[Skala 1-6]
Handlungsspielraum bei der Personalbesetzung für die Sozialdienste (Qualifikationen / Ausbildungen, Stellenprozente)	[Skala 1-6]	[Skala 1-6]
Administrativer Aufwand für die Sozialdienste im Rahmen des Abgeltungssystems	[Skala 1-6]	[Skala 1-6]
Gleichbehandlung der Sozialdienste	[Skala 1-6]	[Skala 1-6]
Planungssicherheit für die Sozialdienste	[Skala 1-6]	[Skala 1-6]

Erläuterungen zu den Stärken und Schwächen des neuen Systems: _____

Auswirkungen des Systemwechsels

2. Wie setzt sich das Personal in Ihrem Sozialdienst zusammen? (Stand: 31.12.2019) Bitte berücksichtigen Sie Ihren gesamten Stellenetat (unabhängig von der Finanzierung) und differenzieren Sie die Bereiche individuelle Sozialhilfe und Alimente. Stellenprozente im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) sind *nicht* zu berücksichtigen.

   Hinweis: Sofern eine Person verschiedene Funktionen innehat, bitten wir Sie, die Stellenprozente dieser Person entsprechend der effektiven Aufteilung zu verteilen. Beispiel: Die Leiterin des Bereichs individuelle Sozialhilfe ist zu 100% angestellt und je hälftig in der Leitung und in der Sozialarbeit (Dossierführung) tätig. In diesem Fall führen Sie bitte für diese Person bei Leitung (inkl. Bereichsleitung) 50% auf und bei Fachpersonal Sozialarbeit 50%.

2.1 Bereich der individuellen Sozialhilfe

(wirtschaftliche Sozialhilfe und präventive Beratung, Stand: 31.12.2019)

	Stellenprozente ausgebildetes Personal	**Stellenprozente Personen in Ausbildung** (Praktikant/innen, Lernende)
Leitung (inkl. Bereichsleitung)		-
Fachpersonal Sozialarbeit		
Weiteres Fachpersonal (z.B. Jurist/innen)		
Administration		
Weitere		

Anmerkungen (bei Bedarf): _____

a) Bitte geben Sie an, worauf diese Angaben basieren (werden die Stellenprozente so erfasst oder mussten Sie eine Schätzung vornehmen (z.B. in Bezug auf die Aufteilung zwischen den Personalkategorien oder in Bezug auf den Ausschluss von KES Aufwänden)?): _____

b) Werden *zusätzlich* Aufgaben im Zusammenhang mit der individuellen Sozialhilfe ausserhalb des oben aufgeführten Stellenetats erbracht – evtl. auch durch andere Dienststellen (z.B. Rechtsdienst, Finanzverwaltung, Inkasso)? ☐ Ja. ☐ Nein.

   Falls Ja: Bitte erläutern Sie die Art und den ungefähren Umfang dieser ausgelagerten Tätigkeiten: _____

2.2 **Alimentenbereich** (Inkasso von Unterhaltsbeiträgen und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, Stand: 31.12.2019)

Falls der Alimentenbereich in Ihrem Sozialdienst ausgelagert wurde, bitten wir Sie, die entsprechenden Angaben bei den zuständigen Stellen einzuholen.

	Stellenprozente ausgebildetes Personal	**Stellenprozente Personen in Ausbildung** (Praktikant/innen, Lernende)
Leitung (inkl. Bereichsleitung)		-
Fachpersonal Alimente		
Weiteres Fachpersonal (z.B. Jurist/innen)		
Administration		
Weitere		

Anmerkungen (bei Bedarf): _____

a) Bitte geben Sie an, worauf diese Angaben basieren (werden die Stellenprozente so erfasst oder mussten Sie eine Schätzung vornehmen (z.B. in Bezug auf die Aufteilung zwischen den Personalkategorien)?): _____

b) Werden *zusätzlich* Aufgaben im Zusammenhang mit dem Alimentenbereich ausserhalb des oben aufgeführten Stellenetats erbracht – evtl. auch durch andere Dienststellen (z.B. Rechtsdienst, Finanzverwaltung, Inkasso)? ☐ Ja. ☐ Nein.

   Falls Ja: Bitte erläutern Sie die Art und den ungefähren Umfang dieser ausgelagerten Tätigkeiten: _____

3. Gibt es im Hinblick auf die Stellenprozente (individuelle Sozialhilfe und/oder Alimentenbereich) grössere saisonale Schwankungen? ☐ Ja, folgende: _____ ☐ Nein.

4. Beschäftigen Sie *zusätzlich* zu den oben aufgeführten Stellenprozenten Personen aus Beschäftigungsprogrammen oder Eingliederungsmassnahmen?
   ☐ Ja, in folgendem Umfang: _____ ☐ Nein.

5. Falls Ihr Sozialdienst keine Praktikant/innen in der Sozialarbeit einsetzt: Weshalb nicht?
   _____

6. Hat Ihr Sozialdienst seit 2017 Anpassungen in der Personalzusammensetzung vorgenommen? (Mehrfachantworten möglich)

   ☐ Ja, bezüglich der Anzahl Stellenprozente.
   ☐ Ja, bezüglich der Qualifikation der Mitarbeitenden.
   ☐ Ja, bezüglich des Einsatzes von Praktikant/innen Sozialarbeit.
   ☐ Nein.

   Falls Ja:
   Wurden diese Anpassungen durch die Umstellung des Abgeltungssystems angestossen?
   ☐ Ja, das war der Auslöser.

☐ Ja, das war einer der Auslöser.
☐ Nein, das waren andere Gründe.

Falls Ja (bei Frage zum Auslöser): Bitte geben Sie kurz die wichtigste(n) Änderung(en) an:
_____

7. Hat Ihr Sozialdienst seit 2017 Anpassungen in den Prozessen, Strukturen oder Dienstleistungen vorgenommen?

☐ Ja. ☐ Nein.

Falls Ja:
Wurden diese Anpassungen durch die Umstellung des Abgeltungssystems angestossen?
☐ Ja, das war der Auslöser.
☐ Ja, das war einer der Auslöser.
☐ Nein, das waren andere Gründe.

Falls Ja (bei Frage zum Auslöser): Bitte geben Sie kurz die wichtigste(n) Änderung(en) an:
_____

Ihr Aufwand

8. Ist es Ihnen möglich, basierend auf einer *Zeiterfassung* der Personalaufwände untenstehende Tabelle auszufüllen, d.h. Angaben zum durchschnittlichen Aufwand pro Fall für jede Fallkategorie zu machen? ☐ Ja. ☐ Nein.

Falls Ja: Bitte erläutern Sie kurz die Art der Erfassung der Personalaufwände: _____
Falls Nein: Überspringen Sie die Tabelle bitte.

Bitte geben Sie für jede der 4 Fallkategorien Ihren durchschnittlichen zeitlichen Aufwand pro Fall im Jahr 2019 an. Bitte berücksichtigen Sie dabei alle fallbezogenen Aufwände (Sozialarbeit und Sachbearbeitung).

	Aufwand pro Fall im Durchschnitt (2019)
Fall wirtschaftliche Hilfe ohne reine Inkasso-Fälle	_____ Stunden
Fall präventive Beratung	_____ Stunden
Fall Inkasso von Unterhaltsbeiträgen	_____ Stunden
Fall Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen	_____ Stunden

Höhe der Pauschalen

9. Bitte schätzen Sie für jede der vier Fallkategorien ein, ob die festgelegte Fallpauschale im Durchschnitt dem effektiv entstehenden Aufwand entspricht.

Hinweis: Bitte nehmen Sie dabei eine Mehrjahresperspektive ein, d.h. beurteilen Sie bitte, ob die Pauschale *grundsätzlich* ausreicht oder nicht.

	Beurteilung
Fall wirtschaftliche Hilfe ohne reine Inkasso-Fälle	7 Skala 1: Der Aufwand ist deutlich tiefer als die Pauschale 4: Die Pauschale deckt genau den Aufwand 7: Der Aufwand ist deutlich höher als die Pauschale
Fall präventive Beratung	
Fall Inkasso von Unterhaltsbeiträgen	
Fall Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen	

Anmerkungen (bei Bedarf): _____

Wirtschaftliche Hilfe:

10. Falls Ihr Aufwand für die wirtschaftliche Hilfe höher ist als die Abgeltung (bei F. 9 Wert 5-7): Was sind die Gründe? (Mehrfachantworten möglich)

☐ a) Die Pauschale basiert auf Kosten der Vergangenheit. Die Fälle wurden aufwändiger.
☐ b) Die Pauschale basiert auf Kosten der Vergangenheit. Neue Aufgaben bei der Fallbearbeitung kamen dazu.
☐ c) Die Pauschale deckt gewisse Situationen nur ungenügend ab.
☐ d) Unsere Lohn- und Weiterbildungskosten sind überdurchschnittlich.
☐ e) Wir haben eher wenige Fälle. Aufwändige Fälle können nicht ausgeglichen werden.
☐ f) Weiteres: _____

[Jeweils für angekreuzte Gründe:]
a) Bitte erläutern Sie, inwiefern die Fälle aufwändiger wurden: _____
b) Bitte erläutern Sie, welche neuen Aufgaben dazu kamen: _____
c) Bitte erläutern Sie, in welchen Situationen die Pauschale nicht deckend ist: _____
d) Bitte erläutern Sie, weshalb Ihre Lohn- und Weiterbildungskosten überdurchschnittlich sind: _____

11. Falls Ihr Aufwand für die wirtschaftliche Hilfe höher ist als die Abgeltung (bei F. 9 Wert 5-7): Welche Auswirkungen hatte dies in der Vergangenheit oder welche Anpassungen sind aktuell vorgesehen? (Mehrfachantworten möglich)

☐ Wir reduzieren unser Dienstleistungsangebot. Inwiefern? _____
☐ Wir müssen das Defizit anderweitig finanzieren. Wie? _____
☐ Wir bauen unsere Reserven ab / Wir bauen Schulden auf.
☐ Wir bauen Stellenprozente ab.
☐ Wir schliessen uns mit einem anderen Sozialdienst zusammen oder gehen eine fachliche Zusammenarbeit mit einem anderen Sozialdienst ein.
☐ Wir optimieren die internen Prozesse.
☐ Weiteres: _____

12. Falls Ihr Aufwand für die wirtschaftliche Hilfe tiefer ist als die Abgeltung (bei F. 9 Wert 1-3): Welche Auswirkungen hatte dies in der Vergangenheit oder welche Anpassungen sind aktuell vorgesehen?

☐ Wir bauen unser Dienstleistungsangebot aus. Inwiefern? _____
☐ Wir bauen Reserven auf / Wir bauen Schulden ab.
☐ Wir bauen Stellenprozente auf.
☐ Weiteres: _____

Präventive Beratung:

13. Falls Ihr Aufwand für die präventive Beratung höher ist als die Abgeltung (bei F. 9 Wert 5-7): Was sind die Gründe (z.B. viele Beratungen unter 3 Stunden, Veränderung des Aufwands durch neue Aufgaben / Situationen)? _____

14. Falls Ihr Aufwand für die präventive Beratung höher ist als die Abgeltung (bei F. 9 Wert 5-7): Welche Auswirkungen hatte dies in der Vergangenheit oder welche Anpassungen sind aktuell vorgesehen? _____

15. Würden Sie die präventive Beratung erweitern, wenn es keine Vorgaben dazu gäbe?

Anmerkung: Wenn Sie bereits heute über der Vorgabe von max. 25% liegen, geben Sie bitte dann "Ja" an, falls Sie diesen Wert ohne Vorgabe noch weiter erhöhen würden.

☐ Ja. Wir würden den Anteil erhöhen.
☐ Nein.
Falls Ja: Auf welchen Wert würden Sie erhöhen? (%) ___
Erläuterung: _____

Verbesserungsvorschläge

16. Wie bewerten Sie folgende Anpassungsmöglichkeiten?

(Skala 1-6, wobei 1=stimme gar nicht zu, 6= stimme voll und ganz zu)

Höhe und Differenzierung:

	Bewertung
Die Fallkategorien müssten stärker differenziert werden. Erläuterung: _____	[Skala 1-6]
Besonders aufwändige Fälle (z.B. ab einer gewissen Anzahl Stunden) sind separat zu vergüten.	[Skala 1-6]
Besondere Situationen in den Sozialdiensten (z.B. Fusion, Altersstruktur, Zweisprachigkeit) sind mit einem separaten Zuschlag zu vergüten.	[Skala 1-6]
Die Pauschalen müssten grundsätzlich erhöht werden.	[Skala 1-6]

Vorgaben und Berechnung:

	Bewertung
Die Vorgabe der 25% präventive Beratung müsste erhöht werden.	[Skala 1-6]
Die Vorgabe der 25% präventive Beratung müsste aufgehoben werden.	[Skala 1-6]
Die 2-Jahresbetrachtung sollte auf 3 Jahre ausgeweitet werden, um zeitliche Schwankungen zu glätten.	[Skala 1-6]
Die 2-Jahresbetrachtung sollte auf 4 Jahre ausgeweitet werden, um zeitliche Schwankungen zu glätten.	[Skala 1-6]
Die Pauschalen werden aktuell pro Fall und Jahr gesprochen. Sie sollten künftig für eine andere Bezugsperiode berechnet werden (z.B. Fallpauschale pro Monat). Erläuterung: _____	[Skala 1-6]

[Wenn bei den Fragen zur präventiven Beratung mind. 4 gewählt wird:] Aus welchen Gründen müsste Ihrer Ansicht nach die Vorgabe für die präventive Beratung erhöht oder aufgehoben werden? _____

Ausbildung:

	Bewertung
Die Abgeltung der Praktikant/innen Sozialarbeit sollte ebenfalls über die Pauschale erfolgen.	[Skala 1-6]
Die Abgeltung von Lernenden und Praktikant/innen in anderen Bereichen als Sozialarbeit sollte im Abgeltungssystem ebenfalls berücksichtigt werden (effektiv oder mit der Pauschale).	[Skala 1-6]

Systemwechsel und weiteres:

	Bewertung
Es ist ein vollständiger Systemwechsel zurück zu einer Personalkostenpauschale notwendig.	[Skala 1-6]
Es ist ein vollständiger Systemwechsel zu einer anderen Lösung notwendig. Erläuterungen zum angedachten neuen System: _____	[Skala 1-6]
Weiteres: _____	[Skala 1-6]
Weiteres: _____	[Skala 1-6]
Weiteres: _____	[Skala 1-6]

Weiteres

17. Handelt es sich bei Ihrem Sozialdienst um einen polyvalenten Dienst? ☐ Ja. ☐ Nein.
18. Handelt es sich bei Ihrem Sozialdienst um einen zweisprachigen Dienst? ☐ Ja. ☐ Nein.
19. Bei einem durchschnittlichen Fall der wirtschaftlichen Hilfe: Welcher Anteil der Zeit des Fachpersonals in der Sozialarbeit entfällt a) auf administrative Tätigkeiten und b) auf Beratungsarbeit (soziale Integration, Arbeitsintegration, Beratung in finanziellen Angelegenheiten usw.)? Administration: _____% Beratung: _____%
20. Haben Sie weitere Anmerkungen? _____

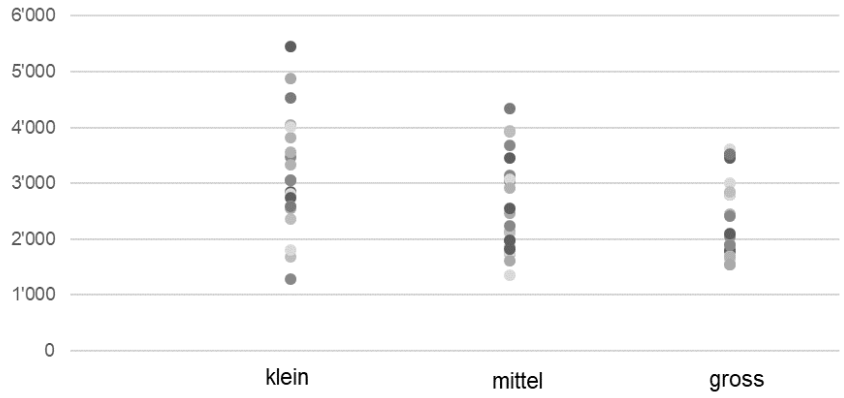
A.2 Interviews

Tabelle 4 Interviewpersonen

Interviewperson	Institution	Gruppe
Thomas Michel	Sozialdienst Biel	Sozialdienst
Mathias Krebs und Claudia Hänzi	Sozialdienst Bern	Sozialdienst
Erna Jung	Sozialdienst Erlach	Sozialdienst
Daniel Läderach	Sozialdienst Köniz	Sozialdienst
Martin von Känel	Sozialdienst Münsingen	Sozialdienst
Martine Gallaz	Sozialdienst Tavannes	Sozialdienst
Maurus Beaud und Manuela Schütz	Kanton Bern (GSI)	Kanton
Daniel Bock und Thomas Michel	BKSE	Verbände
Daniel Arn, Daniel Bichsel und Monika Gerber	VBG	Verbände

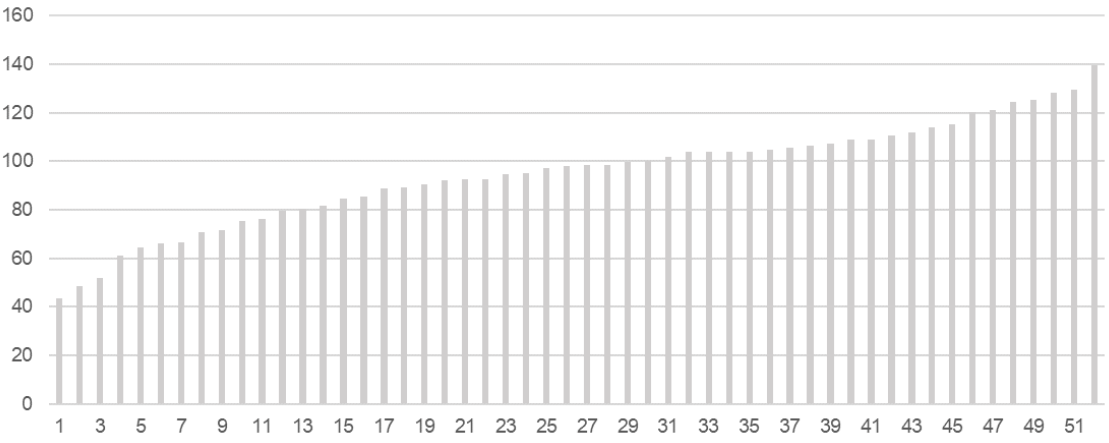
A.3 Datenauswertungen

Abbildung 13 Kosten pro Fall nach Grösse Sozialdienst, 2019



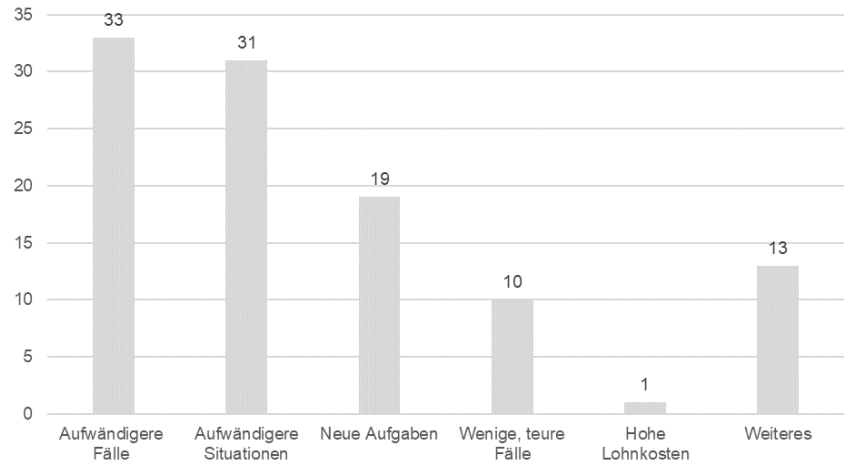
Quelle: Daten GSI (SHR). Anmerkung: Der Sozialdienst mit dem Maximalwert von 5500 CHF wies im Vorjahr nur 2300 CHF auf. In beiden Jahren gab es fast gleich viele Fälle. Die effektiv ausgerichteten Besoldungsaufwendungen waren aber mehr als doppelt so hoch wie im Vorjahr. Möglicherweise handelt es sich hierbei um einen Erfassungsfehler. Bei den 2 weiteren Sozialdiensten mit Kosten pro Fall von über 4500 CHF handelt es sich hingegen um sehr kleine Sozialdienste, bei denen Schwankungen in den Fallzahlen einen grossen Effekt bewirken. Die beiden Werte erscheinen daher plausibel.

Abbildung 14 Verteilung der Fallbelastung Fachpersonal Sozialarbeit



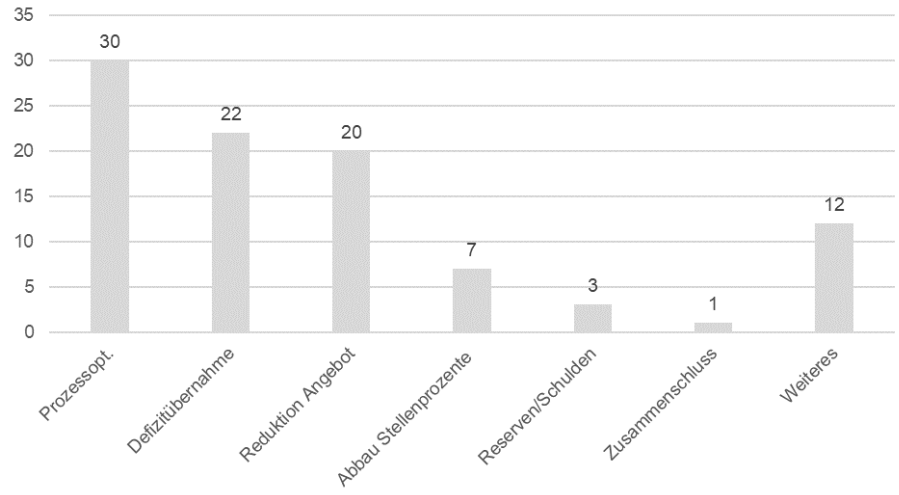
Quelle: Befragung Sozialdienste, n=52. Eine Prüfung der Sozialdienste mit einer hohen Fallbelastung ergab, dass bei diesen oftmals eine Steigerung der Fälle im Vergleich zum Vorjahr stattfand (während insgesamt im Kanton Bern eine leichte Abnahme resultierte). Die Werte scheinen daher plausibel.

Abbildung 15 Gründe für fehlende Kostendeckung



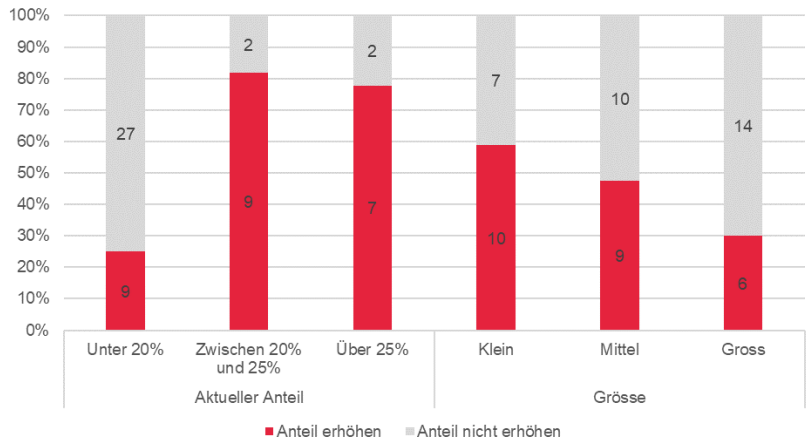
Quelle: Befragung Sozialdienste, n=41. Mehrfachantworten möglich. Weiteres: komplexe Gesetze; Spezifika der Sozialdienste nicht berücksichtigt (Führungsspanne, Spezialisierung, Zweisprachigkeit); keine Abgeltung von HR, Finanzen, Recht, Statistik; teure Weiterbildungsangebote; zu hohe hinterlegte Fallbelastung.

Abbildung 16 Auswirkungen fehlende Kostendeckung



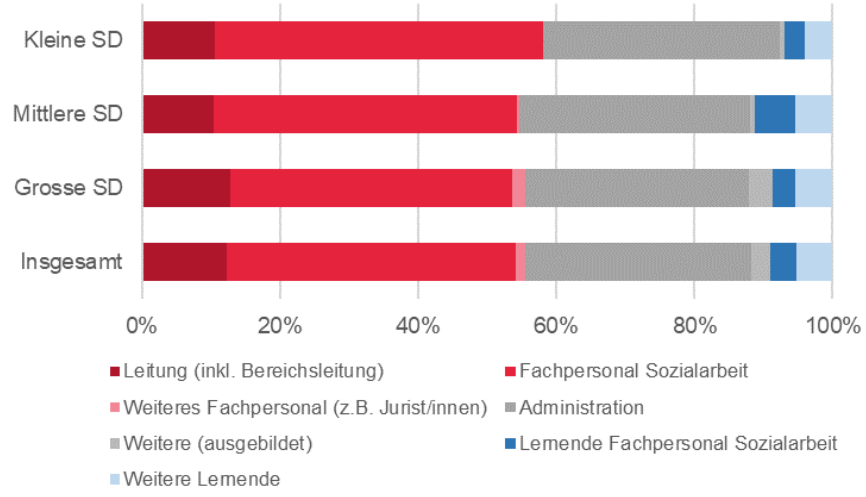
Quelle: Befragung Sozialdienste, n=41. Mehrfachantworten möglich. Weiteres: Digitalisierung Abläufe, Auslagerung an Externe, tiefe Löhne, mehr Spezialisierung, konsequente Triage, Priorisierung, IT Investitionen, Einsparungen an Weiterbildungen und an Supervision, raschere Anträge auf Errichtung Beistandschaft.

Abbildung 17 Erhöhung des Anteils präventiver Beratung ohne Vorgabe



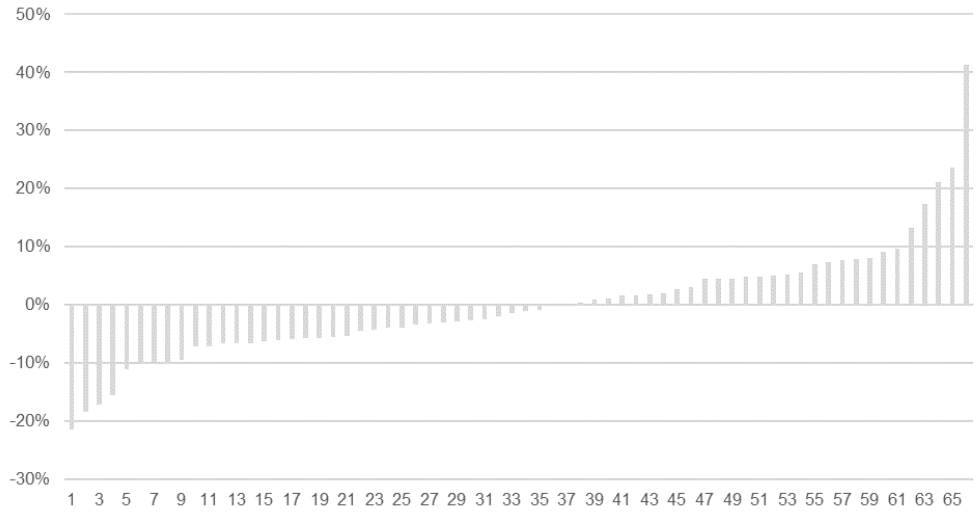
Quelle: Befragung Sozialdienste, n=56.

Abbildung 18 Personalzusammensetzung



Quelle: Befragung Sozialdienste, n=52.

Abbildung 19 Veränderung Anzahl Fälle wirtschaftliche Sozialhilfe, 2018/2019



Quelle: Daten GSI (SHR).

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG | Aeschengraben 9 | 4051 Basel
T +41 61 262 05 55 | contact@bss-basel.ch | www.bss-basel.ch