"Organisation und Hierarchie sind Reizthemen"

Autor(en): **Maegli, Rolf / Nadai, Eva / Bachmann, Monika**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **103 (2006)**

Heft 4

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-840486

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Effiziente Organisation oder Armutsverwaltung?

«Organisation und Hierarchie sind Reizthemen»

Von der Klientin zur Kundin und vom Sozialarbeiter zum Case Manager: Wie viel Betriebswirtschaft verträgt die Sozialhilfe? Es diskutieren Rolf Maegli, Vorsteher der Sozialhilfe Basel und Eva Nadai, Dozentin der Fachhochschule Nordwestschweiz.

«Wir müssen Prozesse benennen und dokumentieren», so Rolf Maegli. – «Die Sozialarbeitenden drohen in der Administration zu ertrinken», kontert Eva Nadai.

Bilder: Daniel Desborough

Steigende Fallzahlen und Kosten dominieren die Diskussion um die Sozialhilfe. Welche Einwände kann man da noch gegen eine professionelle, effiziente Organisation der Sozialhilfe haben, Frau Nadai?

Eva Nadai: Natürlich keine! Die Frage ist, was eine professionelle Organisation konkret heisst. Man sollte sich von modernisierten Bezeichnungen nicht allzu grosse Versprechungen machen: Heute spricht man statt von der Sozialarbeiterin von der Case Managerin. Entscheidend ist aber, ob die Massnahmen dem Einzelfall angepasst sind. Dieser zentrale Aspekt darf nicht untergehen in schönen Konzepten und Prozessdiagrammen.

Man spricht von Fallsteuerung, Produkten, Leistungszielen – lassen sich solche Begriffe überhaupt auf ein Arbeitsfeld übertragen, das sich mit Menschen in Notlagen beschäftigt, Herr Maegli?

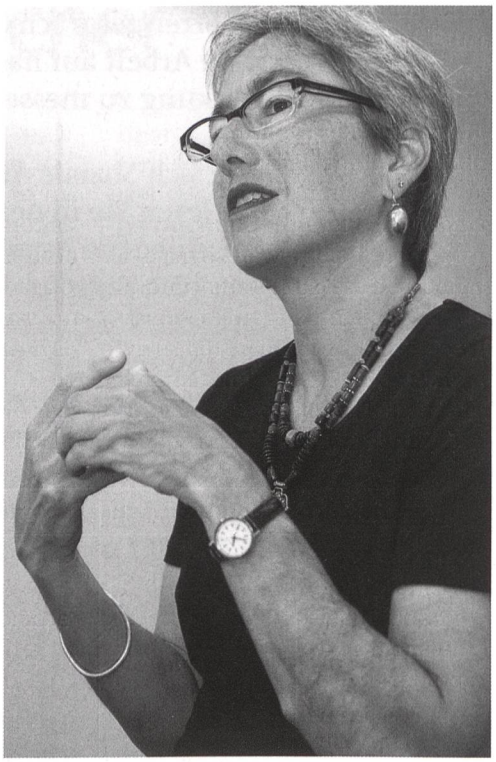
Rolf Maegli: Ich bin der festen Überzeugung, dass wir die Ansätze des New Public Management auf die Sozialhilfe übertragen können. Auch Soziale Arbeit muss mess- und überprüfbar sein. Deshalb gilt es, Standards, Prozessbeschriebe und Erfolgskriterien zu definieren. Wir haben es seit den 90er-Jahren nicht nur mit mehr Fällen, sondern auch mit komplexeren Fallsituationen zu tun. Deshalb müssen wir systematisch arbeiten.

Sie haben auf angepasste Massnahmen für den Einzelfall hingewiesen. Wo sehen Sie Grenzen der Organisationsentwicklung, Frau Nadai?

Eva Nadai: Ich illustriere es am Beispiel der Sprachregelung: Sozialhilfebeziehende sind mit Sicherheit keine Kunden, sie bezahlen nicht für eine Leistung. Diesen Begriff hört man aber heute. Das sind Euphemismen, welche die tatsächlichen Situationen der Klienten verschleiern. Grenzen sehe ich auch dort, wo die Wirkung an einer möglichst raschen Ablösung von der Sozialhilfe gemessen wird. Das ist äusserst problematisch. Gegen die Segmentierung habe ich grundsätzlich nichts – vorausgesetzt, die «Diagnose» wird von Professionellen der Sozialen Arbeit erstellt. Es dürfen sich weder Automatismen einschleichen noch der Verlust der Kontrolle, ob die Personen adäquat betreut werden.

Rolf Maegli: Es wäre verheerend, wenn Menschen ohne Rücksicht auf ihre individuelle Situation in standardisierte Programme eingeteilt würden. Wir wollen die Betroffenen nicht möglichst schnell ablösen, sondern möglichst nachhaltig. Es ist falsch, die Leute zu lange zu betreuen, so dass eine Abhängigkeit entsteht. Da sind möglicherweise in der Vergangenheit Fehler passiert. Man muss einen Prozess einleiten und einen gewissen Druck ausüben, Das Ziel ist die Selbstständigkeit.

Eva Nadai: Die revidierten SKOS-Richtlinien fördern aber genau diese Standardisierung: Mit



dem Anreizsystem und dem Leistungs-/Gegenleistungsprinzip werden Leute noch stärker eindimensional in Richtung schnelle Ablösung und Erwerbsaufnahme kanalisiert.

Sie sprechen die Abhängigkeit der Betroffenen an: In welche Richtung muss sich die Beziehung zwischen Sozialarbeiterin und Klient weiterentwickeln?

Rolf Maegli: Ich denke, wir entwickeln uns von einer eher empathisch-therapeutischen Sozialarbeit hin zu einer systemisch-orientierten. Wenn wir Prozesse in Gang bringen wollen, müssen wir Netzwerke erkennen und deren Chancen nutzen. Das erfordert nebst der klassisch sozialwissenschaftlichen auch eine betriebswirtschaftliche Sicht als Ergänzung.

Eva Nadai: Überbetreuung und Abhängigkeit halte ich in der Sozialhilfe für ein marginales Problem. Die aktuelle Entwicklung geht in die Gegenrichtung: Heute gilt es schlicht als nicht mehr legitim, dass jemand über eine bestimmte Zeit Hilfe benötigt. Die Betroffenen werden heute zu stark als handlungsfähige, autonome Akteure wahrgenommen. Sie sollen ihre Probleme selbst lösen, und der Staat – und auch die SKOS – üben deshalb sanften Druck aus, ohne die nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Rolf Maegli: Das bestreite ich. Die Art der Hilfe muss sich an der konkreten Situation orientieren. Wer sich bei uns anmeldet, wird eingeladen, innert zehn Tagen bei der Fachstelle für Arbeit zu einem Einzelgespräch zu kommen. Nach diesem ersten Assessment kann es weitere vertiefte Assessments geben. Ziel davon ist, geeignete Massnahmen für die betroffene Person einleiten zu können. Es braucht einen minimalen Druck, einen Anreiz. Die alten SKOS-Richtlinien waren diesbezüglich nicht mehr haltbar.

Wie lässt sich die Qualität in der Sozialhilfe sichern?

Rolf Maegli: Man muss Standards definieren. Nur so können wir gewährleisten, dass Menschen ihrer Problematik entsprechend behandelt werden. Es gibt zu viele unterschiedliche Arten, wie Fälle gehandhabt werden. Deshalb muss man interne Abläufe, Prozesse und Qualitätsschritte benennen und dokumentieren.

Darf die Sozialhilfe, die mit Individuen arbeitet, so standardisiert werden, Frau Nadai?

Eva Nadai: Es gilt, Minimalanforderungen dieser Standards einzuhalten. Wenn die Sozialarbeitenden aber in der Administration zu ertrinken drohen oder damit beschäftigt sind, Statistiken auszufüllen, finde ich das absurd. Man kann sicher Prozesse definieren, aber nicht die inhaltlichen Massnahmen im Einzelfall.

Wie einheitlich sollen diese Arbeitsprozesse in der Praxis dokumentiert werden?

Rolf Maegli: Die Betriebsabläufe müssen klar definiert sein, man muss die Prozesse so beschreiben, dass nachvollziehbar ist, wie die Organisation funktioniert. Es darf nicht sein, dass das Wissen nur in den Köpfen einzelner Mitarbeiter ist. Was die Dossierführung betrifft, so ist klar, dass jeder Arbeitsschritt und jede Entscheidung dokumentiert und begründet sein muss. Diese Dokumentation ist für die Fallrevisionen und damit für die Qualitätssicherung enorm wichtig.

Werden auch die Fehler dokumentiert?

Rolf Maegli: In der Sozialhilfe muss – wie beispielsweise in den Spitälern – eine Fehlerkultur entwickelt werden. Abweichungen müssen erkannt, benannt und besprochen werden. Daraus können wir lernen und besser werden.

Eva Nadai: Kontrollen sind sicherlich sinnvoll. Wichtig scheint mir auch, dass die Fälle intern diskutiert werden und die Reflexionsprozesse der Sozialarbeitenden dokumentiert werden. Ein weiteres zentrales Element der Qualitätssicherung ist, dass die Sicht und das Erleben der Klientinnen und Klienten einfliessen.

Rolf Maegli: Das sehe ich auch so – obwohl wir natürlich nicht totale Übereinstimmung zwischen Klienteninteressen und den Interessen der Sozialen Dienste herstellen können.

Wo passieren heute die gröbsten Fehler in der Organisationsentwicklung?

Eva Nadai: Im Bereich der Armutsverwaltung. Damit meine ich jene Form der Sozialhilfe, die grundsätzlich auf Misstrauen gegenüber den Betroffenen aufbaut. Damit verbunden ist oft eine Unterdotierung des Personals. Dieses ist folglich überlastet und sieht seine Aufgabe hauptsächlich im Verarbeiten der Fälle und im Geld auszahlen.

«Man sollte sich von modernisierten Bezeichnungen nicht allzu grosse Versprechungen machen.»

Eva Nadai

Wie sieht das Verhältnis Personal/Fälle bei der Sozialhilfe Basel-Stadt aus?

Rolf Maegli: In den Abteilungen Intake und Case Management streben wir Werte von 30 bis 40 Dossiers pro Vollzeitstelle an. Im Basisverfahren sollten es nicht mehr als 120 Fälle sein, wobei dort keine eingehenden Beratungen durchgeführt werden. Das Thema Fallbelastung ist im Zusammenhang mit der Qualität der Sozialhilfe absolut zentral. In diesem Bereich sind in den letzten Jahren gesamtschweizerisch schwerste Fehler begangen worden. Man hat die nötigen personellen Ressourcen nicht geschaffen. Im gleichen Atemzug muss man sich aber die Frage stellen, weshalb die Politik nicht bereit war zu investieren. Man muss den Nutzen einer gut geführten Sozialhilfe aufzeigen können. Es hat viel zu lange gedauert, bis wir darlegen konnten, dass in diesem

Fortsetzung S. 6

«Es ist eine Tatsache, dass wir eine Bürokratie sind. Die Frage ist deshalb: Wie gestalten wir diese optimal?»

Rolf Maegli

Bereich mit mehr Investitionen längerfristig Kosten gespart werden können.

Gibt es weiteren Handlungsbedarf?

Rolf Maegli: Es gibt in dieser Branche eine gewisse Aversion gegenüber Organisation und Hierarchien. Das sind Reizthemen. Wir müssen uns aber eingestehen, dass die Sozialhilfe eine Bürokratie ist. Jede Bürokratie muss organisiert sein und braucht Führung. Diese Thematik gewinnt mit dem Trend zur Regionalisierung an Aktualität. Je grösser ein Betrieb, desto besser muss er organisiert sein. Man sollte in diesem Zusammenhang aber nicht von Schuldigen oder Fehlern sprechen: Die Sozialhilfe ist in den letzten zehn Jahren schlicht von der Entwicklung überrollt worden. Ziel muss jetzt sein, dass wir proaktiv gestalten können und nicht nur reagieren.

Eva Nadai: Ganz zentral scheint mir, dass das Fachwissen jener Sozialarbeitenden, die an der Basis arbeiten, in die Organisationsentwicklung miteinbezogen wird. Es ist problematisch, wenn die Sozialarbeitenden an der Basis ihre Pflicht tun und auf der Führungsebene wird nach einer anderen Logik gearbeitet.

Rolf Maegli: Wir haben in Basel alle Konzepte von der Basis her erarbeitet, anders geht es gar nicht. Wir müssen aber auch berücksichtigen, dass es Erkenntnisse aus der Betriebswirtschaft gibt, die es anzuwenden gilt, damit die Wirkung der Arbeit nachgewiesen und ein Erfolg definiert werden kann. Dafür besteht auch bei den Mitarbeitenden ein grosses Interesse: Sie können und wollen ihren Erfolg ausweisen.

Eva Nadai: Wenn Wirkung und Erfolge der Sozialhilfe öffentlich gemacht werden, dürfen diese aber nicht nach betriebswirtschaftlichen Kriterien definiert werden – sonst reduziert man die Arbeit auf nackte Zahlen. Die Sozialarbeit muss aus sich heraus Indikatoren schaffen, um ihre Wirkung zu messen. Das ist schwierig, aber machbar.

Die Sozialhilfebürokratie und der Verwaltungsapparat verunmöglichen kurzfristige Unterstützung. Wer heute die Sozialhilfe aufsucht, wird zwangsläufig zum «Fall».

Rolf Maegli: Es ist eine Tatsache, dass wir eine Bürokratie sind. Die Frage ist deshalb: Wie gestalten wir diese optimal?

Eva Nadai: Die Bürokratie ist nicht per se schlecht. Wir leben in einem Rechtsstaat mit klar definierten Regeln. Problematisch finde ich, dass unser System der sozialen Sicherheit mittlerweile ein riesiger Dschungel ist. Viele Klientinnen und Klienten können sich darin nicht orientieren. Sinnvoll wäre deshalb eine allgemeine Anlaufstelle, die nicht nur die Sozialhilfe betrifft. Den Überblick über Anlaufstellen und Interventionsmöglichkeiten müssen die Fachleute haben und nicht die Betroffenen.

Was muss die Sozialhilfe leisten, damit sie in der Öffentlichkeit glaubwürdig ist?

Eva Nadai: Sie muss offensiver vertreten, was sie leistet. Heute spricht man hauptsächlich über Kosten und explodierende Fallzahlen. Im Vergleich zur gesamten sozialen Sicherheit beansprucht die Sozialhilfe aber nur einen sehr kleinen Teil. Ein weiterer Aspekt ist die Leistung des Sozialstaates als Ganzes: Wir könnten doch stolz darauf sein, dass die Leute nicht unter der Brücke schlafen müssen, wenn sie in Not geraten. Dieser Faktor geht in der aktuellen Diskussion vollkommen unter. Zurzeit dominiert die Missbrauchsdiskussion.

Rolf Maegli: Wir sollten proaktiv auf aktuelle Themen eingehen. Der Begriff Missbrauch wird im gleichen Atemzug mit der Sozialhilfe genannt. Da hat es keinen Sinn, das Thema herunterzuspielen. Man muss diese Bedenken ernst nehmen und glaubwürdige Antworten liefern. Wir müssen beachten, was die Gemüter der politisch Verantwortlichen bewegt. Wir waren zu lange selbstgenügsam.

Es gibt immer mehr neue Management-Methoden und Formen der Organisationsentwicklung. Trotzdem steigt die Zahl der Fälle weiter an.

Rolf Maegli: Die Meinung, man könne mit effizienter Organisation die Armut bekämpfen, ist verfehlt. Wir können aber Effizienzverluste vermeiden und besser werden. Die Ursachen der Armut sind aber in den Megatrends von Wirtschaft und Gesellschaft begründet. Die Sozialhilfe ist nicht schuld daran.

Eva Nadai: Die schönsten Reorganisationen und Aktivierungsprogramme bringen nichts, wenn auf dem Arbeitsmarkt die Stellen fehlen. Auch gesellschaftliche Trends wie Individualisierung und neue Familienformen wirken sich aus. Das Gesamtsystem der sozialen Sicherheit hinkt diesen Entwicklungen teils hinterher, deshalb gibt es gewisse Lücken.

Gesprächsführung
Monika Bachmann
Brigitte Walser

ZU DEN PERSONEN

Rolf Maegli leitet die Sozialhilfe der Stadt Basel. Er wirkt als Mitglied der Geschäftsleitung der SKOS und präsidiert die verbandsinterne Arbeitsgruppe Organisationsentwicklung und Finanzen. Rolf Maegli ist Jurist.

Eva Nadai ist Dozentin der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz. Die promovierte Soziologin ist hauptsächlich in der Forschung tätig und hat in Zusammenarbeit mit Christoph Maeder das Buch «Organisierte Armut – Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht» veröffentlicht.