

Abschied vom Einzelfall : wenn Sozialbehörden von der operativen auf die strategische Ebene wechseln : das Beispiel Bern

Autor(en): **Kobel, Alexander**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **99 (2002)**

Heft 5

PDF erstellt am: **06.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-840329>

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.

Abschied vom Einzelfall

Wenn Sozialbehörden von der operativen auf die strategische Ebene wechseln: das Beispiel Bern

Bernische Sozialbehörden werden sich zwar vom Einzelfall verabschieden müssen, inskünftig aber wesentlich mehr Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten haben als bisher. Gleichzeitig verändern sich ihre Tätigkeiten und ihr Selbstverständnis. Dies sind laut Alexander Kobel¹ wichtige Konsequenzen des neuen Sozialhilfegesetzes, das zwischen strategischen und operativen Aufgaben unterscheidet. Im folgenden Beitrag beschreibt er anhand eines fiktiven Beispiels (mögliche) strategische Aufgaben einer Behörde und erläutert, was das Controlling umfasst.

Seit Anfang Jahr ist im Kanton Bern ein neues Sozialhilfegesetz in Kraft, das zu einer tiefgreifenden Umgestaltung der Sozialhilfe führen wird: Es verpflichtet alle Gemeinden, sich einem professionellen Sozialdienst anzuschliessen oder einen solchen selber zu betreiben. Die Sozialdienste müssen mindestens zwei Fachpersonen mit insgesamt 150 Stellenprozenten beschäftigen. Das Gesetz sieht weiter eine Aufgabenteilung zwischen der Sozialbehörde und dem Sozialdienst vor: Die Sozialbehörde hat strategisch-politische Aufgaben zu erfüllen, der Sozialdienst die operativen Aufgaben. So wird der Sozialdienst als operatives Fachorgan abschliessend für den Vollzug der individuellen Sozialhilfe zuständig. Das heisst, dass künftig ausschliesslich die Sozialarbeitenden hilfesuchende Personen beraten und betreuen, mit ihnen Ziele und Massnahmen vereinbaren und den Entscheid

über die wirtschaftliche Sozialhilfe fällen und ausführen.

Diese Änderungen haben zur Folge, dass sich die Tätigkeiten und wohl auch das Selbstverständnis von Mitgliedern der Sozialbehörden grundsätzlich ändern werden. Bisher stand das Einzelschicksal im Vordergrund: die alleinerziehende Frau S. mit zwei kleinen Töchtern, die von ihrem Mann verlassen

Es ist nachvollziehbar, dass es Mitgliedern von Sozialbehörden schwer fallen kann, vom Einzelfall und vom Entscheid über einzelne Sozialhilfebudgets Abschied nehmen zu müssen.

wird und wegen einer Allergie ihren Beruf nicht mehr ausführen kann, oder der 57-jährige Herr M., der wegen eines Rückenleidens seine gewohnte Arbeitsleistung nicht mehr erbringen kann, deswegen seine Stelle verliert und Anzeichen einer Depression zeigt. Dies sind Situationen, in die sich Mitglieder von Sozialbehörden einfühlen und zu denen sie ihre Erfahrungen und Ansichten einbringen können, insbesondere wenn es um die Festlegung der wirtschaftlichen Sozialhilfe geht. Es ist nachvollziehbar, dass es Mitgliedern von Sozialbehörden schwer fallen kann, vom Einzelfall und vom Entscheid über einzelne Sozialhilfebudgets Abschied nehmen zu müssen. Umso mehr, als noch unklar ist, wie die neuen «strate-

¹ Alexander Kobel, dipl. Sozialarbeiter (NDS), ist Dozent an der Hochschule für Sozialarbeit in Bern.

gischen» Aufgaben aussehen werden. Doch davon später.

Freiraum für Behörde

Diese neue Aufgabenteilung gilt als Voraussetzung dafür, dass die personellen und finanziellen Mittel inskünftig wirksamer eingesetzt werden können. Bisher mussten der Sozialdienst oder Mitglieder von Sozialbehörden mit entsprechendem administrativem Aufwand alle Hilfsgesuche zuhanden der Sozialbehörde vorbereiten. Die Sozialbehörde ihrerseits musste sich anschliessend durch eine lange Reihe von Einzelanträgen durcharbeiten (siehe Kasten Traktandenliste «Bisher»). Die neue Aufgabenteilung wird sowohl den Sozialdienst wie auch die Sozialbehörde von diesem Bearbeitungsaufwand entlasten. Die so

Auf der anderen Seite gewinnt die Sozialbehörde einen Freiraum, den sie für planerische und sozialpolitische Tätigkeiten einsetzen kann.

gewonnene Zeit könnten die Sozialdienste in die persönliche Beratung der Hilfesuchenden investieren, was bei einzelnen Personen zu einer rascheren und nachhaltigeren Integration führen kann. Wenn dies gelingt, so darf die öffentliche Hand mit beträchtlichen Kosteneinsparungen rechnen. Auf der anderen Seite gewinnt die Sozialbehörde einen Freiraum, den sie für planerische und sozialpolitische Tätigkeiten einsetzen kann, die sie bisher kaum wahrgenommen hat.

Wenn die Sozialbehörde ihre bisherigen Aufgaben in der Einzelfallhilfe aufgeben muss, was tritt dann an deren Stelle? Das Gesetz über die öffentliche

Bisher

Traktandenliste der Sozialbehörde:

Traktandum 1

Frau S., geb. 13.6.1980, von Langnau, wohnhaft Bahnhofstrasse 14

1. Genehmigung eines monatlichen Unterhaltsbeitrages, gemäss beiliegendem Budget von Fr. 3253.– ab 1. August 2002
2. Genehmigung der Anschaffungskosten für div. Mobiliar gemäss Liste im Betrag von Fr. 1250.–

Traktandum 2

Herr M., geb. 24.4.1945, von Abländschen, wohnhaft Birkenweg 12

1. Genehmigung eines monatlichen Unterhaltsbeitrages, gemäss beiliegendem Budget von Fr. 4220.– ab 1. Juli 2002
2. ...
3. ...

Traktandum 17

Frau B., ...

Sozialhilfe des Kantons Bern vom 11. Juni 2001 (SHG) definiert in Art. 17 die neuen Aufgaben wie folgt:

Die Sozialbehörden

- a) beurteilen grundsätzliche Fragestellungen der Sozialhilfe
- b) beaufsichtigen den Sozialdienst und unterstützen ihn in seiner Aufgabenerfüllung
- c) erheben den Bedarf an Leistungsangeboten in der Gemeinde
- d) erarbeiten Planungsgrundlagen zuhanden der Gesundheits- und Fürsorgedirektion
- e) stellen mit Ermächtigung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion institutionelle Leistungsangebote bereit.

Die Traktandenliste «Neu» (vgl. Kasten) illustriert, welche neuen Aufgaben in ein, zwei Jahren für eine Berner Sozialbehörde zum Alltag gehören könnten.

Neu

Traktandenliste der Sozialbehörde:

Traktandum 1

Kenntnisnahme und Diskussion des Quartalsberichts des Sozialdienstes (Reporting)

Traktandum 2

Verlust von 30 Arbeitsplätzen durch Schliessung der Firma Muster. Diskussion des Handlungsbedarfs

Traktandum 3

Projekt Sprachkurse für ausländische Frauen, Zwischenbericht

Traktandum 4

Finanzielle Unterstützungspraxis, Anpassung der Maximalbeträge für Mietzinse

Traktandum 5

Genehmigung des Stellenbeschriebs für die Leitung des Sozialdienstes

Zu Traktandum 1

Damit die Sozialbehörde ihre strategische Aufgabe wahrnehmen kann, braucht sie eine wirksame Unterstützung durch die Fachkräfte des Sozialdienstes. Diese beinhaltet insbesondere die regelmässige Aufbereitung von Planungs- und Entscheidungsgrundlagen (Reporting). Welche Informationen kann eine Sozialbehörde von solchen Berichten erwarten? Zum Beispiel:

- *Entwicklung der Fallzahlen* und die Veränderungen, die sich dadurch in der Tätigkeit des Sozialdienstes ergeben: Nimmt die Fallzahl bei gleichem Personalbestand zu, kann der Sozialdienst weniger Personen in Richtung Integration beraten und betreuen. Die Sozialbehörde muss sich die Frage stellen, ob

respektive wie weit sie eine solche Entwicklung mittragen kann.

- *Entwicklung von Kennzahlen im finanziellen Bereich*, zum Beispiel die Entwicklung der Sozialhilfekosten im Gesamten oder pro Person, ergänzt mit Angaben von Vergleichszahlen anderer Gemeinden. Oder der Verlauf der Betriebskosten des Sozialdienstes im Verhältnis zum bewilligten Budget.

- *Daten zur Qualität der Dienstleistungen* des Sozialdienstes, wie Anzahl der erfolgreich abgeschlossenen Beratungen oder Zufriedenheit der NutzerInnen des Sozialdienstes.

- *Daten zur Entwicklung der Lebenslage* der NutzerInnen, wie Veränderungen in der Altersverteilung, der Nationalität, der Einkommens-, Arbeits- oder Wohnsituation usw.

Solche Informationen ermöglichen es der Sozialbehörde, auf Entwicklungen zu reagieren, die den Zielsetzungen des SHG zuwiderlaufen, und korrigierende Massnahmen einzuleiten, wie sie sich in den weiteren Traktanden der dargestellten Behördensitzung zeigen.

Zu Traktandum 2

Die Mitglieder der Sozialbehörde beschäftigt die Nachricht, dass ein bedeutender Arbeitgeber in ihrer Gemeinde seine Tore schliesst und viele, insbesondere auch langjährige und ältere ArbeiterInnen ihre Arbeit verlieren werden. Die Sozialbehörde diskutiert, welche Massnahmen angesichts dieser Entwicklung zu ergreifen sind. Was bedeutet – angesichts mangelnder Arbeitsplätze in der Region – die zu erwartende Zunahme von Gesuchen um Sozialhilfe

für den Sozialdienst? Sind genügend finanzielle und personelle Ressourcen vorhanden? Oder: Was kann in der Gemeinde gemacht werden, damit die betroffenen Personen im Rahmen einer sinnvollen Tätigkeit Anerkennung und soziale Zugehörigkeit erfahren und damit die bekannt negativen Folgen von Erwerbslosigkeit vermieden werden können? Braucht es ein kurzfristig organisiertes Beschäftigungs- und Integrationsprogramm? Die Sozialbehörde beschliesst, den Sozialdienst damit zu beauftragen, nähere Abklärungen über den Bedarf, die Möglichkeiten und Kosten eines Beschäftigungs- und Integrationsprogrammes durchzuführen.

Zu Traktandum 3

In einer der früheren Berichterstattungen des Sozialdienstes hatte sich gezeigt, dass sich die materielle und soziale Lage einiger ausländischer Familien deutlich verbessern liesse, wenn die Ehefrauen über bessere Sprachkenntnisse verfügen würden. Dies würde ihnen ermöglichen, am sozialen Leben der Gemeinde intensiver teilzunehmen und eventuell auch zu einem Zusatzverdienst zu kommen. Die Sozialbehörde beauftragte daraufhin eine externe Fachstelle mit der Durchführung von Sprachkursen, verbunden mit einem Kinderhütendienst, die in unmittelbarer Nähe der Wohnorte der ausländischen Familien und möglichst niederschwellig durchgeführt werden sollten. Die externe Fachperson berichtet nun über den Verlauf des Projektes. Aufgrund der positiven Erfahrungen bewilligt die Sozialbehörde die Fortsetzung des Projekts und damit die Ausschöpfung des ursprünglich bewilligten Kredi-

tes. Die externe Fachperson wird nach Abschluss des Projektes einen Auswertungsbericht zu Händen der Sozialbehörde erstellen.

Zu Traktandum 4

Auf den ersten Blick mag es überraschen, dass sich die Sozialbehörde mit der Bemessung der finanziellen Hilfe beschäftigt, wenn doch die operativen Aufgaben klar dem Sozialdienst zugewiesen sind. In Artikel 17 a) ist vorgesehen, dass sich die Sozialbehörde mit grundsätzlichen Fragestellungen der Sozialhilfe befasst. Anstelle von: «Kann Frau S. ein Mietzins von Fr. 1900.– für eine 3-Zimmer-Wohnung finanziert werden, bis ihr ein Wohnungswechsel zugemutet werden kann», fragt sich die Sozialbehörde, wie hoch ein angemessener anrechenbarer Mietzins sein könnte. Die Behördenmitglieder diskutieren die Merkmale des Wohnungsmarktes in ihrer Gemeinde und besprechen, welche Mietzinse als marktüblich zu beurteilen sind. Aufgrund solcher Erwägungen erlässt die Sozialbehörde eine Richtlinie für maximal zu übernehmende Mietzinse, die dann aber nicht von ihr, sondern vom Sozialdienst auf den Einzelfall angewendet wird. Die Sozialbehörde im vorliegenden Beispiel hat neben dieser Richtlinie bereits eine Reihe weiterer Grundsatzentscheide zur Bemessung der Sozialhilfe entschieden, beispielsweise wie lange eine alleinerziehende Mutter ihre Erwerbsarbeit unterbrechen kann oder in welchen Situationen Kosten für Erholungsurlaube übernommen werden oder welche Kriterien bei der Beurteilung von Zahnsanierungen zu beachten sind.

(Viele Gemeinden verfügen bereits über solche in Handbüchern zusam-

mengefasste Regelungen, die also nicht neu zu erfinden sind, sondern übernommen und an die örtlichen Gegebenheiten angepasst werden können!)

Zu Traktandum 5

Zu den weiteren Aufgaben der Sozialbehörde gehört die Aufsicht und Unterstützung des Sozialdienstes. Dies kann als eine Führungsaufgabe der Sozialbehörde interpretiert werden, das heisst die Sozialbehörde setzt sich dafür ein, dass der Sozialdienst über die nötigen Mittel und Strukturen verfügt, um seinen Auftrag wirkungsvoll erfüllen zu können. Im zitierten Beispiel entscheidet die Behörde, der Anteil für Leitungsfunktionen im Stellenbeschrieb der Stellenleitung des Sozialdienstes solle erhöht werden, was mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Je nach Einbettung der Sozialbehörde in der Gemeinde oder der Region wird sie sich beim zuständigen politischen Gremium (Gemeinderat oder Gemeindeverband) für die Bereit-

stellung der notwendigen finanziellen Mittel engagieren. Sozialbehörden verfügen nicht unabhängig über finanzielle Kompetenzen, sondern sind in die Entscheidungs- und Legitimationsprozesse der Gemeinde, der Region und des Kantons eingebunden.

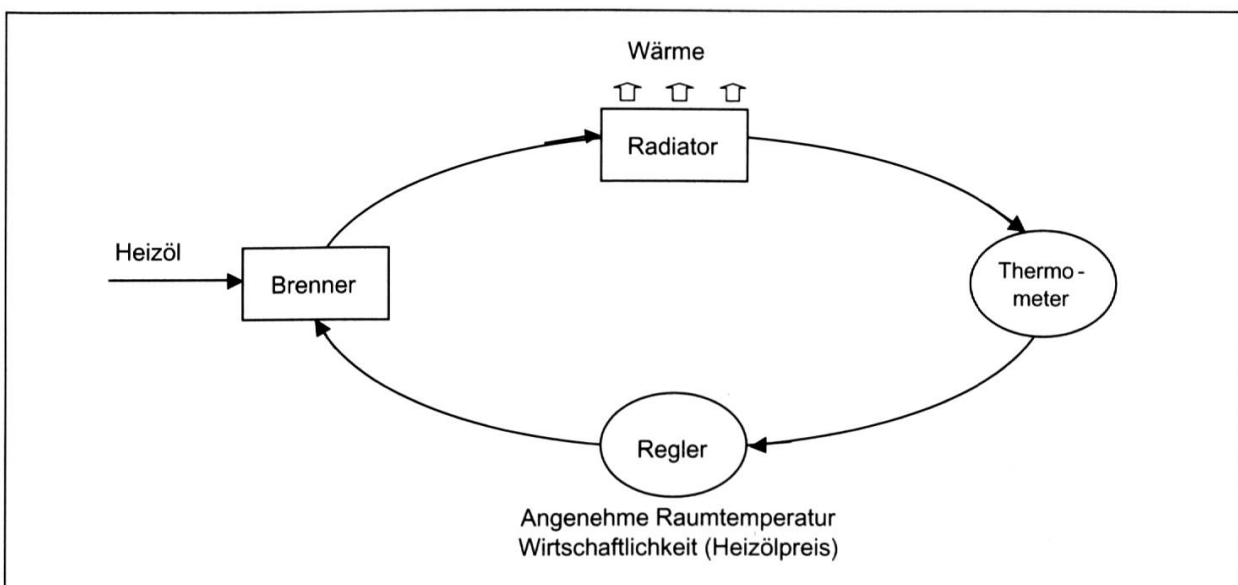
Controlling: steuern und regulieren

Die Aufsichtsfunktion der Behörde ist jedoch nicht einfach gleichzusetzen mit

Das «Controlling» wird mit Begriffen wie steuern oder regulieren besser erfasst.

Kontrolle. Häufig wird der Begriff «Controlling» vereinfachend mit Kontrolle übersetzt. Für die Sozialbehörde würde dies bedeuten, dass sie sich darauf beschränkt, die Tätigkeit des Sozialdienstes zu überwachen und beispielsweise mit stichprobenartigen Kontrollen zu überprüfen, ob die Fachkräfte ihre Weisungen einhalten. Solche Kontrollen können

Abb.1: Controlling als Regelkreislauf



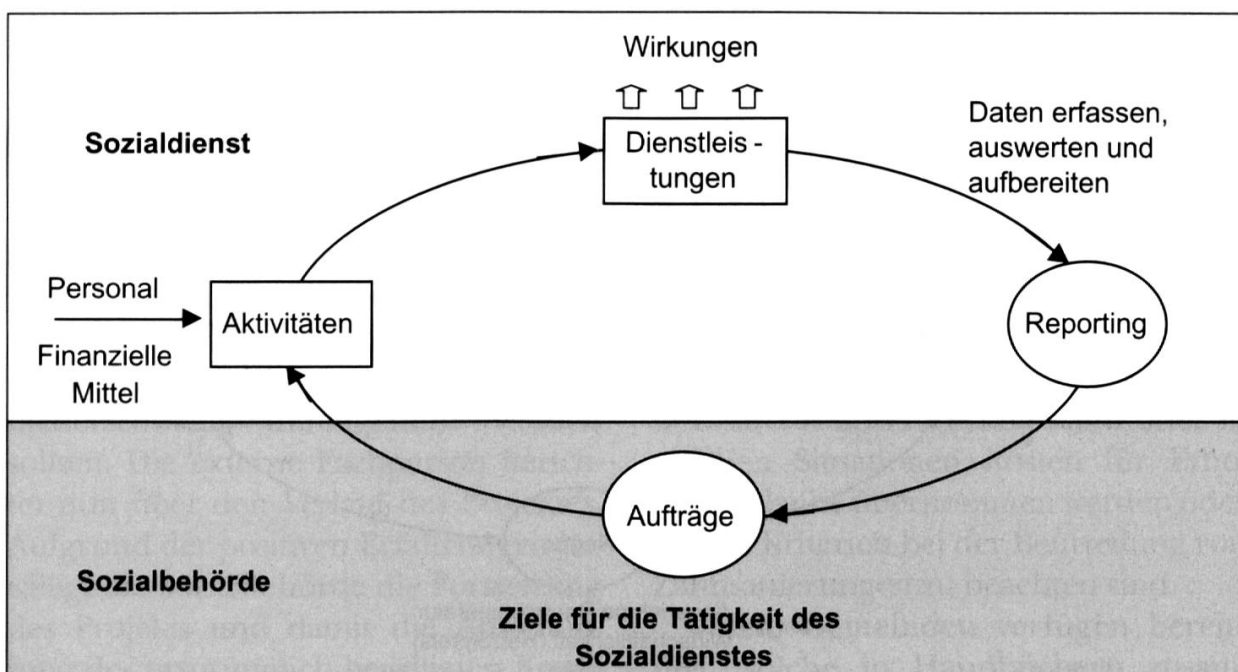
durchaus zu den Aufgaben der Sozialbehörde im Sinne des SHG gehören, aber eben nicht nur. Das «Controlling» wird mit Begriffen wie steuern oder regulieren besser erfasst. Es sind Tätigkeiten, die wir alle in unserem Alltag ganz selbstverständlich ausführen (siehe Abbildung 1): Wir entscheiden auf Grund unserer Bedürfnisse nach Wärme und Behaglichkeit, aber auch unter Berücksichtigung der aktuellen Heizölpreise (bei hohen Preisen sind wir vielleicht eher bereit, unsere Ansprüche etwas zurückzunehmen), welche Temperatur wir in unserer Wohnung wollen und stellen den Regler entsprechend ein. Darauf wird uns unsere moderne Heizung die restliche Arbeit abnehmen und uns bleibt nur die Aufgabe, den Regler zu bedienen, beispielsweise wenn besonders kalte Tage oder eine Grippe unsere Bedürfnisse verändern.

Ganz ähnlich verhält es sich mit dem Controlling als Regel- oder Steuerungskreislauf in der Tätigkeit der Sozialbehörde (siehe Abbildung 2). Sie wird

dem Sozialdienst Zielvorgaben machen und beispielsweise die Tätigkeit des Sozialdienstes auf bestimmte soziale Brennpunkte ausrichten. Solche Zielvorgaben erfolgen in der Regel über jährliche Leistungsaufträge.

Das Controlling erfolgt auf verschiedenen Ebenen. Im vorliegenden Beispiel hatte die Sozialbehörde aufgrund eines früheren Reportings des Sozialdienstes beschlossen, die Situation von Ausländerinnen in der Gemeinde zu verbessern. Sie setzte sich zum Ziel, innert eines Jahres bei 50 Prozent der betroffenen Frauen eine deutliche Verbesserung ihrer Lebenslage zu bewirken, was sich in Zusatzverdiensten, vermehrten sozialen Kontakten und einer allgemein höheren Zufriedenheit zeigen könnte. Sie erteilte einer Fachstelle (oder ihrem Sozialdienst) den Auftrag, ein geeignetes Projekt durchzuführen (im Beispiel Sprachkurse im Quartier) und sorgte für die Finanzierung des Projekts. Die Sozialbehörde lässt sich regelmässig über den

Abb. 2: Controlling in der Sozialhilfe



Verlauf und das Ergebnis des Projekts informieren und entscheidet jeweils über

Das Controlling respektive solche Regelkreisläufe werden nicht nur auf Gemeindeebene sondern auch auf kantonaler Ebene stattfinden. Dazu wird das Kantonale Sozialamt von der Sozialbehörde eine Reihe von Daten verlangen.

die Weiterführung oder gar Ausdehnung des Projekts und darüber, ob zusätzliche Massnahmen nötig sind oder ob sie sich, wenn die Ziele erreicht sind, anderen Fragen zuwenden kann.

Das Controlling respektive solche Regelkreisläufe werden nicht nur auf Gemeindeebene sondern auch auf kantonaler Ebene stattfinden. Dazu wird das Kantonale Sozialamt von der Sozialbehörde eine Reihe von Daten verlangen, die der Kanton dann als Grundlage für seine Sozialplanung verwenden wird. Mittels Erteilung von sogenannten Ermächtigungen, das heisst Bewilligungen für die Bereitstellung von neuen Leistungsangeboten, sowie über die Zulassung von Besoldungskosten in den kantonalen Lastenausgleich wird der Kanton Einfluss nehmen können.

Professionalisierungsschub im Kanton Bern

Es wird deutlich, dass das neue Sozialhilfegesetz im Kanton Bern einen Professionalisierungsschub auslösen wird. Die Anforderungen werden steigen, sowohl für die Fachkräfte in den Sozialdiensten wie auch für die Behörden-

mitglieder. Immerhin werden die Mitglieder von Sozialbehörden sich von kompetenten Fachkräften in ihrem «strategischen» Auftrag unterstützen lassen können. Die Behördenmitglieder müssen allerdings bereit sein, sich von den Fachkräften des Sozialdienstes in die Einzelheiten der Sozialen Arbeit, deren Möglichkeiten und Grenzen einführen zu lassen. Es wird eine eigentliche Schulung erfordern, damit sich die Behördenmitglieder befähigt fühlen, ihren Steuerungsauftrag ausführen zu können. Diese Frauen und Männer werden sich als Mitglieder einer Behörde verstehen müssen, welche die Sozialpolitik der Gemeinde massgeblich beeinflussen und gestalten will, ähnlich wie die Schulkommission, welche die Schulpolitik der Gemeinde mitträgt.

Die Behördenmitglieder müssen allerdings bereit sein, sich von den Fachkräften des Sozialdienstes in die Einzelheiten der Sozialen Arbeit, deren Möglichkeiten und Grenzen einführen zu lassen.

Der Abschied vom Einzelfall wird wohl dennoch von vielen Behördenmitgliedern als Verlust empfunden werden, mindestens so lange, bis die skizzierten neuen Aufgaben konkreter werden. Dann wird sich nämlich zeigen, dass eine «strategische» Sozialbehörde wesentlich mehr Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten hat als bisher – und die Behördenmitglieder werden sich vielleicht fragen, warum sie sich so lange mit den Details des Einzelfalls beschäftigt haben.

Alexander Kobel