



Nachhaltige Ablösungen in der Sozialhilfe: Wirkungsorientierte Prozessgestaltung in Sozialdiensten

Kurzfassung

(Auszug aus dem Schlussbericht)

Claudia Michel, Daniel Iseli, Simon Steger, Pascale Zürcher, Manuela Grieb, Katharina Eiler

9. November 2018

1 Zielsetzung, Fragestellung, Relevanz des Forschungs- und Entwicklungsprojektes

Als letztes Netz im sozialen Sicherungssystem der Schweiz garantiert die Sozialhilfe die wirtschaftliche Existenz der von Armut betroffenen Personen. Armut ist allerdings ein dynamisches Phänomen. Zwar kann sich die Mehrheit der Personen und Familien nach einer unterschiedlich langen Unterstützungsdauer von der Sozialhilfe ablösen. Rund ein Drittel von ihnen wird jedoch zu einem späteren Zeitpunkt erneut auf den Sozialdienst angewiesen sein. Klar ist, dass sich die Gründe hierfür auf gesellschaftlicher Ebene wie auf Ebene der individuellen Biografien finden lassen. Wenig untersucht aber ist, welchen Einfluss die Sozialdienste auf die dahinterliegende Dynamik haben.

Die vorliegende Forschungsarbeit setzt bei dieser Frage an: Wie können Sozialdienste die Sozialhilfe gestalten, um ihre Klientinnen und Klienten nachhaltig abzulösen? Hierzu wurden die Einflussfaktoren untersucht, um die Erkenntnisse in die Praxis der Sozialdienste implementieren zu können. Ziel ist, Hilfsprozesse von Sozialdiensten empirisch begründet künftig wirkungsorientierter zu gestalten.

Eine zentrale Annahme der Studie ist, dass ein Gefüge von Einflussfaktoren eine Ablösung nachhaltig werden lässt. Dazu zählen eine optimale Vernetzung des Sozialdienstes mit dem wirtschaftlichen Umfeld, seine auf Wirkung ausgerichteten Strukturen und Prozesse und ein gelingendes Arbeitsbündnis zwischen Sozialarbeitenden und Hilfebeziehenden.

Als «nachhaltig abgelöst» gelten in der Studie Personen, die *erstens* eine Erwerbsarbeit aufgenommen haben (Übergang in die Selbstsorge) oder Leistungen einer Sozialversicherung erhalten, sodass sie keine Sozialhilfe mehr benötigen (Wechsel zu vorrangigen Leistungen, zum Beispiel Arbeitslosengeld oder IV-Rente). Beides sind Ablösegründe, die gute Chancen für eine langfristige Ablösung aufweisen. *Zweitens* sind es Personen, die mindestens 18 Monate nach der letzten ordentlichen Auszahlung keinen erneuten Sozialhilfebezug aufweisen. Als «nicht nachhaltig abgelöst» gelten Fälle mit denselben Ablösegründen, die aber innerhalb von 18 Monaten nach dem letzten ordentlichen Bezug wieder zum Sozialdienst zurückgekehrt sind.

Theoretischer Rahmen

Die Wirkungsorientierung einer Verwaltung wie etwa einem Sozialdienst ist ein zentrales Thema im New Public Management (NPM). Unter NPM versteht man gemeinhin den paradigmatischen Wechsel von der Input- zur Output-Orientierung, also zur Wirkungssteuerung durch die Verwaltungsführung. Ziel ist, die Effizienz und Effektivität der Verwaltung zu stärken. Das Erfassen von Wirkungen in der Sozialhilfe ist jedoch angesichts der Dynamik und der Langfristigkeit von Armutsphänomenen eine herausfordernde Aufgabe.

Um eine wirkungsorientierte Gestaltung der Sozialhilfe zu verstehen, ist die Kenntnis der verschiedenen Einflussbereiche des Sozialdienstes relevant. Dazu gehören die Gesamtorganisation Sozialdienst, der Kernprozess Sozialhilfe mit den Phasen Fallaufnahme, -bearbeitung und -abschluss, die Arbeit mit Klientinnen und Klienten ebenso wie die Integration des Sozialdienstes ins regionale Umfeld. Für das Verständnis eines Sozialdienstes als organisatorische Einheit, die in einem dynamischen Austausch mit dem Umfeld und mit zentralen Akteuren steht, ist unter anderem das neue St. Galler Management-Modell prägend (Rüegg-Stürm, 2003).

Methodische Vorgehensweise

Es kamen sowohl qualitative wie quantitative Methoden der Sozialforschung zum Einsatz. Zum einen wurden Schlüsselpersonen aus sechs Sozialdiensten im Kanton Bern qualitativ befragt, zum anderen Dossiers von Sozialhilfebeziehenden quantitativ analysiert. Die qualitative Befragung umfasste drei Akteursgruppen: Die Sozialdienst-Leitenden der sechs am Forschungsprojekt beteiligten Sozialdienste (Leitfaden-Interviews mit 12 Personen), jeweils eine Gruppe von sechs bis sieben Sozialarbeitenden in diesen Sozialdiensten (Fokusgruppengespräche mit insgesamt 37 Personen) sowie von ihnen betreute

Sozialhilfebeziehende, die jeweils auf zwei Fokusgruppen – «nachhaltig abgelöst» und «nicht nachhaltig abgelöst» – aufgeteilt wurden (Fokusgruppengespräche mit insgesamt 33 Personen). Die Leitfadeninterviews und die Fokusgruppengespräche wurden mit Hilfe des inhaltsanalytischen Verfahrens nach Mayring ausgewertet (Mayring, 2015). Die quantitativ durchgeführte Dossieranalyse wurde anhand eines Erhebungsrasters durchgeführt. Hierzu wurden 200 Dossiers analysiert; je 100 Dossiers nachhaltig abgelöster und nicht nachhaltig abgelöster Fälle. Die so erhobenen Daten wurden anschliessend einer multinomial-logistischen Regressionsanalyse unterzogen. Während das qualitative Verfahren darauf abzielt, die Sozialdienste in ihrer Komplexität aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten, untersucht das quantitative Verfahren die statistischen Zusammenhänge zwischen ausgewählten Schritten im Kernprozess Sozialhilfe.

2 Ergebnisse

Zehn Einflussfaktoren begünstigen eine nachhaltige Ablösung von Sozialhilfebeziehenden, wie die Datenauswertung zeigte: 1) Mitarbeitenden-Förderung, 2) Anspruchsprüfung, 3) Falldifferenzierung, 4) Analyse, 5) Ziel- und Handlungsplanung, 6) Berufliche Integration, 7) Kommunikation mit vorrangigen Stellen, 8) Gestaltung des Abschlussprozesses, 9) Beziehungsgestaltung sowie 10) Kommunikation mit Klientinnen und Klienten. Diese Einflussfaktoren für eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe sollen hier kurz skizziert werden:

- Die **Mitarbeitenden-Förderung** wird von allen Akteursgruppen als ein wichtiger Faktor für eine qualitativ hochwertige Begleitung von Sozialhilfebeziehenden im Sozialhilfeprozess angesehen. Konkret sollen Mitarbeitende hinsichtlich Qualifikation, Arbeitsautonomie, fachlicher Mitwirkung und Ressourcenausstattung gefördert werden. (Qualitative Teilstudie.)
- Die **Anspruchsprüfung** im Intake (Fallaufnahme) stellt für alle Akteursgruppen eine grosse Herausforderung dar. Ein besonders kritischer Punkt sind die Vorgaben für die Dokumentation, die der Überprüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe dient. Weil das Beschaffen der erforderlichen Dokumente die Sozialhilfebeziehenden oft überfordert, kann die Anspruchsprüfung bis zu 14 Wochen dauern. Um die Wartefrist zu verkürzen, bieten die Sozialdienste präventive Beratung an und/oder nehmen Fälle bereits vor der vollständigen Dokumentation auf. (Qualitative Teilstudie.)
- **Falldifferenzierung**: Fünf von sechs Sozialdienste arbeiten mit Fallsteuerung (Zuteilung der Klientel zu zeitlich definierten Leistungspaketen). Sozialarbeitenden bereitet dies teilweise Mühe, weil sie Sozialhilfebeziehende gleich behandeln und individuell auf Problemlagen eingehen möchten, ressourcenbedingt aber eine Differenzierung nach Klientengruppen notwendig ist. Insbesondere jungen Erwachsenen und Sozialhilfebeziehenden mit grösserem Potenzial für eine Ablösung werden mehr Ressourcen im Sinne von Beratung zugesprochen. (Qualitative Teilstudie.)
- **Analyse**: Es zeigte sich, dass Sozialhilfebeziehende, bei denen im Sozialhilfeprozess eine umfassende Abklärung der persönlichen sowie wirtschaftlichen Verhältnisse stattgefunden hatte, eine überzufällig höhere Wahrscheinlichkeit aufwiesen, nachhaltig von der Sozialhilfe in vorrangige Leistungen abgelöst zu werden. (Quantitative Teilstudie.)

- Ziel- und Handlungsplanung:** Ein wesentlicher Teil der Gespräche aller Akteursgruppen betraf das Arbeitsinstrument Zielvereinbarungen. Die einen wenden das Instrument systematisch an, andere kritisieren, es sei zu wenig flexibel und prozessorientiert. Es wurde eine Vielzahl von Alternativen und Weiterentwicklungen genannt. Die Ergebnisse der quantitativen Auswertung zeigen, dass in annähernd der Hälfte aller untersuchten Dossiers kein Eintrag zur Ziel- und Handlungsplanung vorhanden war. Bei Fällen mit einer mittleren Ausprägung der Ziel- und Handlungsplanung war die relative Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Ablösung von Sozialhilfebeziehenden in die Selbstsorge signifikant erhöht. (Qualitative und Quantitative Teilstudie.)
- Berufliche Integration:** Alle befragten Akteursgruppen äusserten sich zu Möglichkeiten und Grenzen der beruflichen Integration. Man diskutierte Massnahmen zur Integration wie die Förderung der Selbstverantwortung von Sozialhilfebeziehenden ebenso wie die Verantwortung von Arbeitgebenden, Personen mit eingeschränkten Fähigkeiten einzustellen. Aus- und Weiterbildung wie auch Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS) wurden als Mittel zur nachhaltigen Ablösung diskutiert, letztere allerdings kontrovers. Manche Sozialdienste weisen alle arbeitsfähige Hilfebeziehende systematisch Programmen zu, weil sie sich davon Stabilisierung im Alltag, Stärkung der Kooperationsbereitschaft und Gegenleistung versprechen. Andere Dienste weisen Personen mit guten Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt bewusst nicht zu, um deren Integrationsbemühungen aufrechtzuerhalten. Ergänzungen zu BIAS wie Praktikumsstellen oder Einarbeitungszuschüsse waren ebenfalls Thema. Der Besuch einer Arbeitsintegrationsmassnahme hatte in der vorliegenden Stichprobe allerdings keinen signifikanten Einfluss auf eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe. (Qualitative und quantitative Teilstudie.)
- Kommunikation mit vorrangigen Stellen:** Kontaktierten die Sozialdienste im Rahmen eines Falles vorrangige Stellen wie RAV oder IV und tauschten sich mit ihnen aus, war die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Ablösung von Sozialhilfebeziehenden in vorrangige Sozialleistungen überzufällig erhöht. (Quantitative Teilstudie.)
- Gestaltung Abschlussprozess:** Der Abschlussprozess wurde generell weniger stark gewichtet als die Fallaufnahme. Abschlüsse geschehen oft abrupt, alle befragten Beteiligten würden sich aber einen sorgfältig begleiteten, graduellen Übergang für die Ablösung wünschen. Der Fallabschluss sollte früh im Kernprozess Sozialhilfe beginnen, mindestens ein Abschlussgespräch aber auch Nachbetreuung beinhalten. In der quantitativen Teilstudie konnte deskriptiv festgestellt werden, dass nur in einem Fünftel der Fälle Abschlussgespräche registriert wurden. (Quantitative und qualitative Teilstudie.)
- Beziehungsgestaltung:** Die Beziehungsgestaltung zwischen Sozialarbeitenden und Sozialhilfebeziehenden wurde von einigen der befragten Beteiligten als Schlüsselfaktor für nachhaltige Ablösung bezeichnet. Eine gute Beziehung sei vertrauensvoll, wertschätzend und motivierend und müsse von beiden Parteien gestaltet werden. Zur Beziehungsgestaltung

gehöre Transparenz, die Gestaltung eines angstfreien Raumes und beidseitige Verbindlichkeit. Die Arbeit mit Druck und Weisungen wurde teilweise als belastend erlebt. Im Zwangskontext der Sozialhilfe sind die Rahmenbedingungen für Beziehungsgestaltung zwar eng gesteckt, trotzdem gibt es Freiräume. (Qualitative Teilstudie.)

- **Kommunikation mit Klientinnen und Klienten:** Die Kommunikation zwischen Sozialarbeitenden und Sozialhilfebeziehenden ist wesentlich für eine gelingende Beziehungsgestaltung. Entsprechend streichen die befragten Akteursgruppen die Kommunikationsfähigkeit als eine spezifische Kompetenz der Sozialarbeitenden heraus. Dazu gehören unter anderem der Umgang mit Fremdsprachen oder Fachsprachlichkeit, aber auch der angemessene Einsatz unterschiedlicher Kommunikationsmittel (Telefon, E-mail, SMS, persönliches Gespräch). Die Häufigkeit der Klientenkontakte zeigte keinen überzufälligen Einfluss auf eine nachhaltige Ablösung. (Quantitative und qualitative Teilstudie.)

3 Diskussion, Innovation und Fazit

Im Kapitel «Diskussion» werden die zehn Einflussfaktoren aus der Perspektive der Forschung gewichtet. Ein Einflussfaktor gilt als besonders relevant, wenn er sich sowohl aus der qualitativen wie auch aus der quantitativen Teilstudie ergibt. Dies ist bei den Faktoren Falldifferenzierung, Ziel-/Handlungsplanung und berufliche Integration der Fall. Ebenfalls im Vordergrund stehen Einflussfaktoren, die in der qualitativen Teilstudie von allen Akteursgruppen einheitlich oder äusserst kontrovers diskutiert wurden. Einheitliche Meinungen gab es bei den Themen Anspruchsprüfung und Beziehungsgestaltung, wogegen Kontroversen bei Zielvereinbarungen, beruflicher Integration, Gestaltung Abschlussprozess und Kommunikation mit Klientinnen und Klienten auszumachen war. Schliesslich haben alle signifikanten Resultate der quantitativen Teilstudie ein grosses Gewicht: bei Ablösung in die Selbstsorge ist es die Ziel- und Handlungsplanung, bei Ablösung in vorrangige Leistungen die Analyse und Kommunikation mit vorrangigen Stellen.

Im Abschnitt «Innovation» sind die Forschungsergebnisse aus der Perspektive der Praxis gewichtet und Problemlösungswege zur Optimierung von Prozessen beschrieben. In einer Serie von Workshops wurden die zehn empirisch ermittelten Einflussfaktoren auf die für die Praxis wesentlichen Faktoren reduziert. Man war sich unter den Sozialdiensten weitgehend einig, dass Ziel- und Handlungsplanung, Fallsteuerung und Arbeitsbündnis (v.a. Kommunikation und Gestaltung des Abschlusses der Sozialhilfe) zentral waren. In jedem Sozialdienst fand ein halbtägiger Workshop zum jeweils bevorzugten Thema statt. Dieser Workshop folgte mehrheitlich den methodischen Prinzipien von «Design Thinking», um die fachliche Expertise und die Problemlösungskompetenzen der Mitarbeitenden bestmöglich in die Prozessoptimierung einzubinden.

Das Kapitel «Fazit» nimmt eine Einordnung der Forschungsergebnisse in die bestehende Sozialhilfeforschung vor. Die Durchführung des Forschungsprojektes hat deutlich gemacht, dass der Kernprozess Sozialhilfe für die Nachhaltigkeit einer Ablösung von Sozialhilfebeziehenden zentral ist. Die Forschung zu Wirkungsorientierung fokussierte bislang eher auf betriebswirtschaftliche und strategische Bereiche, weniger auf das methodische Handeln von Sozialarbeitenden. Das methodische Handeln ist jedoch prägend im Kernprozess, daher sollten Sozialarbeitende in die Optimierung der Ablösung miteinbezogen werden. Die Resultate des Forschungsprojektes bestätigen weiter, dass die Strukturierung des Kernprozesses die Nachhaltigkeit steigern kann.

Die aus der Studie schliesslich resultierenden Empfehlungen sind nach Zielgruppen geordnet. Dazu gehören Empfehlungen für die Sozialdienste, für die Fachverbände der Sozialhilfe und für die Forschenden im Bereich der Sozialhilfe. Für Sozialdienste empfiehlt es sich, auf die für die Praxis wichtigsten Einflussfaktoren für nachhaltige Ablösung zu fokussieren. Dies sind Ziel- und



Handlungsplanung, Fallsteuerung und Arbeitsbündnis, vor allem hinsichtlich Kommunikation und Gestaltung Abschlussprozess. Für die Erarbeitung von Lösungswegen hat sich ein partizipatives Verfahren (beispielsweise Design Thinking) bewährt, für die Implementierung von Lösungen die Durchführung organisationsinterner Projekte. Die Fachverbände der Sozialhilfe finden in der Studie die Empfehlung, Sozialdienste darin zu unterstützen, die Optimierung des Kernprozesses Sozialhilfe zur Steigerung der nachhaltigen Ablösung in der Sozialhilfe aus einer betrieblichen und fachlichen Perspektive anzugehen (doppelte Co-Produktion). In der Forschung zur Sozialhilfe braucht es künftig mehr vergleichende Forschung (interkantonal, international), weil Sozialhilfe zwar von lokalen und regionalen Besonderheiten mitgeprägt ist, jedoch überall dasselbe Ziel verfolgt, nämlich die Armut zu lindern. Ein partizipativer Ansatz, welcher wissenschaftliche Expertise und Erfahrungswissen der Praxispartner und -partnerinnen kombiniert, ist hilfreich, um sowohl Lösungen für die Praxis wie auch Erkenntnisse zur Dynamik des Phänomens Armut zu generieren.

Schlussbericht:

Michel, C., Iseli, D., Steger, S., Zürcher, P., Grieb, M. & Eiler, K. (2018). *Nachhaltige Ablösungen in der Sozialhilfe: Wirkungsorientierte Prozessgestaltung in Sozialdiensten. Schlussbericht*. Bern: Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit.