

Die Einflussfaktoren eines Sozialdienstes für nachhaltige Integration

Womit gelingt es Sozialdiensten, dass ihre Klientinnen und Klienten nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen sind – und es auf Dauer bleiben? Eine Studie hat die relevanten Faktoren eingehend untersucht. Sie fand zehn Einflussgrössen, mit denen Sozialdienste die Chance einer mittel- bis langfristigen Ablösung erhöhen können. Eine davon ist die Ziel- und Handlungsplanung.



Dr. Claudia Michel
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
claudia.michel@bfh.ch



Prof. Daniel Iseli
Dozent
daniel.iseli@bfh.ch



Simon Steger
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
simon.steger@bfh.ch

Armut ist ein dynamisches Phänomen. Ein beträchtlicher Teil der Personen, die nach einer gewissen Zeit des Sozialhilfebezugs wieder selbständig werden, verbleibt in schwierigen Verhältnissen und fällt rasch in wirtschaftliche Abhängigkeit vom Staat zurück. Wiederkehrender Sozialhilfebezug lässt sich bei rund einem Drittel aller Fälle in der Schweiz feststellen (Bundesamt für Statistik, 2014).

Relativ gut untersucht ist, welche Faktoren dabei auf Seiten der sozialhilfebeziehenden Personen – der Mikroebene – eine Rolle spielen (Haller, Jäggi & Beiser, 2014; Müller de Menezes, 2012). Ebenso sind es die Faktoren auf der Makroebene, zu denen bestimmte gesellschaftliche beziehungsweise regionale Eigenschaften zählen (Salzgeber, Fritschi & Graf, 2010). Über die Mesoebene, auf der sich die Sozialdienste als Organisationen befinden, ist hingegen vergleichsweise wenig bekannt (Buhr, 2002). Diese wissenschaftliche Lücke will das von der Gebert Rüt Stiftung geförderte Forschungsprojekt schliessen. Wie muss die Sozialhilfe gestaltet sein, damit ihre Klientinnen und Klienten nachhaltig, das heisst mittel- bis langfristig, sozial und beruflich integriert sind? (Zum Begriff der nachhaltigen Ablösung siehe auch Kasten).

Das Forschungsprojekt geht davon aus, dass ein Bündel von Einflussfaktoren eine nachhaltige Ablösung begünstigen, etwa die optimale Vernetzung des Sozialdienstes mit dem wirtschaftlichen Umfeld, seine auf Wirkung ausgerichteten Strukturen und Prozesse und ein gelingendes Arbeitsbündnis zwischen Sozialarbeitenden und Sozialhilfebeziehenden.

Forschungsdesign: Fallakten und Befragungen

An der Studie nahmen sechs Berner Sozialdienste mit je eigener regionaler Ausgangslage teil: zwei städtische, zwei ländliche und zwei in der Agglomeration. Das Forschungsteam kombinierte quantitative und qualitative Verfahren. Die quantitative Teilstudie umfasste die Analyse von 200 Fallakten. In je 100 Fällen wurde die Ablösung zuvor als nachhaltig beziehungsweise nicht-nachhaltig eingestuft und anschliessend untersucht, wie die Nachhaltigkeit der Ablösung mit einer Vielzahl von Faktoren zusammenhängt. Der qualitative Teil der Studie bestand aus Interviews und Gruppengesprächen mit zwölf Leitungspersonen, 36 Sozialarbeitenden und 33 Sozialhilfebeziehenden. Das Forschungsteam zog am Schluss die wichtigsten Resultate zu einer Gesamtschau zusammen: aus dem quantitativen Teil die signifikanten Ergebnisse mit bedeutsamem Effekt, aus dem qualitativen Teil jene Themen, die allen Anspruchsgruppen und Sozialdiensten wichtig waren.

Zehn Einflussfaktoren für eine nachhaltige Ablösung

Aus der Vielfalt der untersuchten Faktoren fanden sich zehn, die als bedeutsam für eine nachhaltige Integration angesehen werden können. Sie sind auf verschiedenen Ebenen angesiedelt, wie Abbildung 1 mit einer schematischen Darstellung eines Sozialdienstes verdeutlicht.

Gemäss Datenauswertung spielen folgende Faktoren eine Rolle für eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe: Mitarbeitenden-Förderung, Anspruchsprüfung, Falldifferenzierung, Analyse, Ziel- und Handlungspla-

Abbildung 1: Einflussfaktoren der Sozialdienste auf die nachhaltige Ablösung von Sozialhilfebeziehenden



nung, berufliche Integration, Kommunikation mit vorrangigen Stellen, Gestaltung des Abschlussprozesses, Beziehungsgestaltung sowie Kommunikation mit Klientinnen und Klienten.

Die Themen im Kernprozess Sozialhilfe rund um Fallaufnahme, -bearbeitung und -abschluss wurden am meisten genannt, aber auch die Arbeit mit Klientinnen und Klienten und die Führungsebene des Sozialdienstes sind wichtig. Die Gespräche mit den verschiedenen Anspruchsgruppen führten zu einem breiten Strauss an Themen, über die sich die Akteure in der Sozialhilfe Gedanken machen, um die Ablösung nachhaltiger werden zu lassen. Die Aktenanalyse brachte einen vertieften Einblick in die Relevanz der einzelnen Faktoren (in der Abbildung farbig, hell- oder dunkelblau, hervorgehoben).

Die Ziel- und Handlungsplanung hat sich hierbei als interessanter Einflussfaktor erwiesen, auch weil viele Sozialdienste hier vordringlichen Handlungsbedarf sehen.

Ziel- und Handlungsplanung

Ein wesentlicher Teil der Gespräche in der qualitativen Teilstudie drehte sich um die Ziel- und Handlungsplanung im Unterstützungsprozess. Dabei ging es oft um Zielvereinbarungen, also das Identifizieren und Festlegen von individuellen Zielen für Sozialhilfebeziehende. An diese Zielvereinbarungen sind die persönliche und wirtschaftliche Hilfe gebunden, wie es das Sozialhilfegesetz vorschreibt. Deren erfolgreiche Umsetzung wird mit einer Integrationszulage belohnt.

Manche der interviewten Sozialarbeitenden schätzen Zielvereinbarungen als Planungsinstrument für die Umsetzung kurz- und mittelfristiger Ziele, weil sie vor allem bei Langzeitbeziehenden Erfolgserlebnisse ermöglichen. Einige zeigten sich überzeugt, dass Zielvereinbarungen auf alle Klientinnen und Klienten anzuwenden sei-

en. Andere sahen deren Nützlichkeit eher bei bestimmten Zielgruppen gegeben, etwa den jungen Erwachsenen oder auch «bei Leuten, die etwas renitenter sind, bei denen man dann auch sagen kann, dass wir es festgelegt haben», wie es eine Sozialarbeiterin beschrieb.

Andere wiederum verwendeten das Arbeitsinstrument bewusst nicht und äusserten sich kritisch dazu. Eine grundsätzliche Kritik betraf den mangelnden Realitätsbezug, den ein Sozialarbeiter anhand einer Metapher verdeutlichte: «Ich versuche zwar mit meinen Klienten zusammen durch die Zielvereinbarung irgendwie passgenau gegen das Tor zu schießen, aber nach meiner Erfahrung passiert eben das: das Leben bringt plötzlich ein anderes Problem, und wir merken dann, quasi, man hat zwar einen Penalty und alles aufgestellt und dann kommt irgendetwas, ein Seitenwind, und das Zeugs fliegt da drüber und von längerfristiger Wirkung [keine Spur]. Es gibt dann eine kurzfristige Wirkung und irgendwie eine Verwirrung... Also, ich finde das ein sehr hohes Ziel, wo ich in meiner Erfahrung merke, da scheitert es». Er gehe lieber von kurz- und mittelfristigen Zielen aus, weil diese in einem «Klientenleben» realisierbarer seien.

Eine andere Sozialarbeiterin legte dar, dass Zielvereinbarungen zwar ein praktisches Instrument für die Kontrolle im Sozialdienst wären, die Beratung aber ungenügend unterstützten. «Ich arbeite [...] ohne Zielvereinbarung [...]. Mehrheitlich sind das ja dann die Ziele, die ich wie vorgebe und so ist das nur das, was ich vorgebe», lautete eine andere kritische Stimme. Zusammenfassend beurteilten viele die Zielvereinbarungen als zu wenig flexibel und zu wenig prozessorientiert. Dennoch beanspruchten sie für sich, zielorientiert zu arbeiten: Zielformulierungen wären – auch ohne das Formular für die Zielvereinbarung auszufüllen – ein wichtiger Bestandteil ihrer Beratungen. ▶

Nachhaltige Ablösung

Als nachhaltig abgelöst gelten in der vorliegenden Studie Personen, die einerseits mit guten Chancen für eine langfristige Ablösung aus der Sozialhilfe ausscheiden; für die Definition einer nachhaltigen Ablösung kamen die Kriterien des Bundesamts für Statistik zur Anwendung (Bundesamt für Statistik, 2011) wie beispielsweise die Aufnahme einer Erwerbsarbeit (Ablösung in die Selbstsorge) oder Leistungen einer Sozialversicherung wie der IV (Ablösung in vorrangige Leistungen). Zugleich müssen es Personen sein, die während mindestens 18 Monaten keinen erneuten Sozialhilfebezug aufweisen. Als nicht nachhaltig abgelöst gelten in der Studie Personen mit denselben Ablösegründen, die jedoch innerhalb derselben Frist zum Sozialdienst zurückkehrten.

Ein Sozialhilfebezüger äusserte sich ebenfalls kritisch zur Zielvereinbarung: «[Da] wurde man immer gefragt, was mein Ziel sei. Da musste ich einfach immer wieder sagen, dass ich wieder gesund werde. Mehr kann ich nicht. Es nimmt mich niemand so, es stellt mich niemand an, und immer wieder Spitalaufenthalte. Das hat mich am Anfang etwas genervt, ich musste immer wieder das gleiche sagen.»

In fast jedem Sozialdienst wird der Umgang mit dem Instrument der Zielvereinbarungen angepasst und weiterentwickelt. Beispielsweise gingen manche Sozialdienste dazu über, den Fokus auf die kurz- und mittelfristigen Ziele zu legen, «Erhaltensziele» zu formulieren oder mithilfe der Fallsteuerung festzulegen, in welchen Fällen Zielvereinbarungen notwendig und sinnvoll sind. In einem anderen Sozialdienst will man eine deutlichere Trennung zwischen den Zielen der Sozialhilfebeziehenden und den Anforderungen des Sozialdienstes herbeiführen und erarbeitet dazu ein Instrument, das den Zielen der Sozialhilfebeziehenden in den Beratungsgesprächen mehr Raum geben soll. Die für eine Integrationszulage zu erbringenden Leistungen bleiben Teil der herkömmlichen Zielvereinbarungen.

Nur jeder zweite Fall mit Ziel- und Handlungsplanung

Die Ergebnisse der quantitativen Teilstudie unterstreichen, dass Ziel- und Handlungsplanungen im Unterstützungsprozess besondere Umsicht erfordern. In den Fallakten wurde die Ziel- und Handlungsplanung in Kombination untersucht. Als Quellen dienten verschiedene Dokumentationen wie Zielvereinbarungen, Handlungsplanungen, Intake-Berichte und Aktennotizen. Die Analyse der Ziel- und Handlungsplanung hinsichtlich ihrer Qualität erfolgte anhand von Kriterien, die sich auf der wissenschaftlichen Literatur abstützen. Zur Beurteilung eines Beratungsziels wurde beispielsweise als Kriterium herangezogen, ob es sich auf einen konkreten Problembereich bezieht.

Fast die Hälfte der untersuchten Fallakten enthielt keinen einzigen schriftlichen Eintrag zur Ziel- und Handlungsplanung. Die Analyse ergab des Weiteren, dass bei Fällen mit einer mittelgradig detaillierten Ziel- und Handlungsplanung die relative Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Ablösung in die Selbstsorge erhöht war. Diese Wahrscheinlichkeit war im Verhältnis zur Wahrscheinlichkeit einer nicht nachhaltigen Ablösung um das 2,8-fache erhöht. Dieser Zusammenhang zeigte sich jedoch weder bei nachhaltigen Ablösungen in vorrangige Leistungen noch bei hochgradig detaillierter Ziel- und Handlungsplanung. Die Ziel- und Handlungsplanung ist nicht nur eine Frage des Ob, sondern auch des Wie.

Fazit: Gemeinsam den Hebel ansetzen

Die Relevanz der untersuchten Einflussfaktoren lässt sich sowohl auf den Ergebnissen qualitativer wie quantitativer Forschungsmethoden abstützen, so auch im Fall der hier näher behandelten Ziel- und Handlungsplanung. Der Nutzen von Zielvereinbarungen als Arbeitsinstrument zeigte sich im qualitativen Studienteil zwar als kontrovers diskutiert, die quantitative Analyse der Fallakten ergab jedoch, dass die Ziel- und Handlungsplanung die nachhaltige Ablösung in die Selbstsorge positiv beeinflusst. Die Ergebnisse sprechen dafür, das methodische, zielorientierte Handeln in der persönlichen Hilfe weiterzuentwickeln, und für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Arbeitsinstrument der Ziel- und Handlungsplanung: Sie lässt sich als ein Hebel ansehen, den die Sozialdienste ansetzen können, um ihre Klientinnen und Klienten wirkungsvoller – im Sinn von nachhaltiger – zu unterstützen.

Für einen nächsten Schritt empfehlen sich Verbesserungen im Umgang mit der Ziel- und Handlungsplanung, die unter anderem von folgenden Fragen geleitet sein sollten: Für welche Zielgruppen eignen sich Zielvereinbarungen besonders? Wie sind Zielvereinbarungen mit anderen Arbeitsinstrumenten wie etwa Handlungsplänen oder Fallsteuerung sinnvoll zu kombinieren? Wie können Zielvereinbarungen die Beratung durch Sozialarbeitende befriedigender unterstützen?

Die Fragen können nicht alleine von der Forschung angegangen werden. Für langfristig wirkende Verbesserungen braucht es die Zusammenarbeit mit den Praxispartnern. Sie ist Teil des Forschungsprojektes. ■

Literatur:

- Buhr, P. (2002). *Ausstieg wohin? Erwerbssituation und finanzielle Lage nach dem Ende des Sozialhilfebezugs*. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Bundesamt für Statistik. (2011). *Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik. Leitfaden zur Durchführung der Erhebung*. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik. (2014). *Sozialhilfestatistik. Indikatorentabellen auf Ebene Sozialdienst zur Sozialhilfestatistik 2013 Kanton Bern*. Neuchâtel: BFS.
- Haller, D., Jäggi, F. & Beiser, C. (2014). Wirkungen der Sozialhilfe. Unterstützungsprozesse und ihre Effekte. *impuls*, 1/2014, 14–19. Bern: BFH Soziale Arbeit.
- Müller de Menezes, R. (2012). *Soziale Arbeit in der Sozialhilfe. Eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Salzgeber, R., Fritschi, T. & Graf, T. (2010). *Zeitliche Verläufe in der Sozialhilfe*. Bern: BFH, Fachbereich Soziale Arbeit.