

Berner Fachhochschule
Soziale Arbeit

Studie zu den Sozialbehörden im Kanton Bern
Folgerungen und Empfehlungen für die praktische Arbeit



Inhalt

- 3 Geleitwort
- 5 Einführung: Die Sozialbehörden im Kanton Bern
 - Die gesetzlichen Grundlagen und die Rolle der Sozialbehörden
 - Der Platz der Sozialbehörde im politischen System
 - Der Wert von ehrenamtlicher Arbeit
 - Zum Aufbau der Broschüre
- 8 Kernthema 1:
Auftrag der Sozialbehörde
- 10 Kernthema 2:
Zusammensetzung und Arbeitsweise
- 12 Kernthema 3:
Motivation, Beweggründe und Fähigkeiten
- 14 Kernthema 4:
Die Sozialbehörde als kommunikative Schaltstelle
- 16 Kernthema 5:
Zusammenarbeit zwischen Sozialbehörde und Sozialdienst
- 18 Kernthema 6:
Die Scharnierfunktion der Sozialdienstleitung
- 20 Zukunftsvision
Steuerung des Sozialen aus einer Hand
- 22 Serviceteil:
Schulungsangebote, Materialien und Adressen
- 23 Impressum

Geleitwort

Liebe Leserin, lieber Leser

Im Alltag sind soziale Institutionen wie Sozialdienste, Kindertagesstätten oder Jugendtreffs eine Selbstverständlichkeit geworden. Dennoch: Gerade wenn es um die Anzahl, die Ausgestaltung und die Kosten dieser Einrichtungen geht und insbesondere wenn es um die Frage der Rechtmässigkeit von materieller Unterstützung geht, wird die Sozialversorgung zum Politikum. Gleich wie die Politikbereiche Öffentlicher Verkehr, Bildung oder Bau und Planung bedarf das Sozialwesen einer fundierten und kontinuierlichen Steuerung durch die Politik.

Die Gesetzgebung des Kantons Bern sieht vor, dass ein Teil der Entscheide über die Sozialhilfe und die sozialen Institutionen auf der Ebene der Gemeinden getroffen werden. Zur Bearbeitung dieser lokalen Sozialpolitik verlangt das Gesetz, dass die Gemeinden je einzeln oder mit umliegenden Gemeinden zusammen eine Sozialbehörde bestimmen. Es ist auch möglich, dass der Gemeinderat die Aufgaben der Sozialbehörde wahrnimmt (kleine Gemeinden). Der Auftrag dieser Sozialbehörden kann mit den drei Tätigkeiten Entwickeln, Steuern und Verankern zusammengefasst werden:

Entwickeln meint das Erarbeiten einer inhaltlichen Richtung der lokalen und regionalen Sozialpolitik. Sicher ist die Sozialversorgung durch Vorgaben und Standards des Kantons geprägt, aber die Gemeinden haben viele Spielräume – etwa in der Ausgestaltung der Einrichtungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung oder der Angebote, welche die Integration der Migrationsbevölkerung unterstützen.

Steuern meint die vom Gesetz verlangte Aufsicht über den lokalen oder regionalen Sozialdienst. Steuern beinhaltet aber auch den Aufbau tragfähiger Kooperationen aller an der Sozialversorgung beteiligter Kräfte – der privaten und staatlichen Institutionen, der politischen Instanzen und der freiwillig in der Sozialarbeit Tätigen.

Verankern meint «das Gesicht» der lokalen oder regionalen Sozialpolitik in der Bevölkerung zeigen und dafür einstehen.

Gleich wie der Gesetzgeber geht auch der Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule davon aus, dass die Sozialbehörden mit der Erfüllung dieser Aufgaben wichtige Beiträge für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung im Kanton Bern leisten. Diese Broschüre mit Folgerungen und Empfehlungen für die Praxis der Sozialbehörden soll diese anspruchsvolle Arbeit unterstützen. In dieser Form macht die Berner Fachhochschule die Ergebnisse ihrer Studie «Sozialbehörden im Kanton Bern» bei Behördenmitgliedern und weiteren Interessierten bekannt und nutzbar.

Nun sind mit der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes 2012 die Aufträge der Sozialbehörden aktuellen Entwicklungen angepasst und neu formuliert worden. Daher wird in dieser Broschüre ein Teil der 2008 bis 2009 erarbeiteten Ergebnisse der Studie nicht berücksichtigt, weil sie für die künftige Arbeit der Sozialbehörden nicht mehr relevant sind.

Der Fokus dieser Broschüre liegt auf den praktischen Aspekten der Arbeit der Sozialbehörden. Für die formalen Aspekte ist eine Wegleitung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern vorhanden.

Prof. Dr. Dieter Haller



Sinn und Gedenken

Einführung

Die Sozialbehörden im Kanton Bern

Die hier vorliegende Broschüre ist ein Hilfsmittel für die Arbeit der Sozialbehörden in den Gemeinden des Kantons Bern. Die in den Kernthemen aufgeführten Informationen, Folgerungen und Empfehlungen ergeben sich aus einer Studie des Fachbereichs Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule. In der Studie hat sich gezeigt, dass die Sozialbehörden ihre Aufgaben sehr unterschiedlich wahrnehmen und die Arbeit mancherorts an Grenzen stösst. Die Broschüre hilft dabei, mögliche Probleme zu benennen und anzugehen. Sie soll die Mitglieder der Sozialbehörden in ihrer Aufgaben unterstützen sowie praxisnahe Anregungen und Ideen bieten.

In der Einführung werden die Rahmenbedingungen aufgezeigt, unter denen im Kanton Bern Sozialhilfe geleistet wird.

Die gesetzlichen Grundlagen und die Rolle der Sozialbehörden

Die Sozialbehörden in den Gemeinden des Kantons Bern spielen in der kommunalen und regionalen Sozialpolitik eine zentrale Rolle. Als sogenannt strategisches Führungsorgan legt die Sozialbehörde fest, mit welchen Mitteln die Ziele des kantonalen Sozialhilfegesetzes (SHG) erfüllt werden sollen:

«Artikel 1, Zweck. Die Sozialhilfe nach diesem Gesetz sichert die gemeinsame Wohlfahrt der Bevölkerung und ermöglicht jeder Person die Führung eines menschenwürdigen und eigenverantwortlichen Lebens.»

Mit der Schaffung von professionellen Strukturen bei den Sozialdiensten wurde erreicht, dass sich die Versorgung mit Sozialhilfe in allen Regionen des Kantons an denselben minimalen Qualitätsanforderungen orientiert. Dazu wurden zum Beispiel die Sozialdienste in den Gemeinden professionalisiert. Die Sozialbehörden dagegen sind weiterhin Laiengremien mit ehrenamtlichen Mitgliedern. Dabei lässt das Gesetz mehrere Formen der Organisation zu: Die Gemeinde kann eine eigene Sozialbehörde führen, zusammen mit anderen Gemeinden eine Sozialbehörde bilden oder die Aufgaben dem Gemeinderat (Exekutive) übertragen.

Im neu formulierten Artikel 17 des revidierten Sozialhilfegesetzes werden die Aufgaben der Sozialbehörden aufgeführt. Der neue Artikel ist wesentlich detaillierter als die alte Fassung, was im Sinne der Ergebnisse der oben erwähnten Studie eine Verbesserung darstellt. Der Artikel hat neu folgenden Wortlaut:

1 Die Sozialbehörde legt die strategische Ausrichtung des Sozialdienstes fest.

2 Sie beaufsichtigt den Sozialdienst, indem sie insbesondere:

- a die Organisation des Sozialdienstes in Bezug auf die Regelung der Zuständigkeiten, Arbeitsabläufe und Massnahmen zur Verhinderung von unrechtmässigem Bezug von Leistungen prüft,
- b regelmässig Dossiers von Personen, die Leistungen des Sozialdienstes beziehen oder bezogen haben, hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben überprüft; sie kann zu diesem Zweck verlangen, dass ihr der Sozialdienst eine namentliche Liste der Dossiers aushändigt,
- c Massnahmen zur Behebung festgestellter Mängel ergreift, soweit sie dazu zuständig ist,
- d vom Sozialdienst die Behebung festgestellter Mängel verlangt oder dem zuständigen Gemeindeorgan Massnahmen vorschlägt, wenn sie dafür nicht selber zuständig ist.

3 Sie unterstützt den Sozialdienst in seiner Aufgabenerfüllung, indem sie:

- a grundsätzliche Fragen zur Ausrichtung von Leistungen der wirtschaftlichen Hilfe beurteilt und entscheidet,
- b konsultativ Stellung zu Fragen aus dem Zuständigkeitsbereich des Sozialdienstes nimmt.

4 Sie nimmt Controlling- und Planungsaufgaben wahr, indem sie den Bedarf an Leistungsangeboten in der Gemeinde erhebt und der Gesundheits- und Fürsorgedirektion über ihre Arbeit und diejenige des Sozialdienstes Bericht erstattet.

5 Die Gemeinden können der Sozialbehörde Aufgaben im Bereich der institutionellen Sozialhilfe übertragen.

6 Die Sozialbehörde orientiert regelmässig die Gemeinden, für die sie zuständig ist, über alle wesentlichen Entwicklungen in ihrem Zuständigkeitsbereich.»

Die Sozialbehörde soll sich nach den Vorstellung des Gesetzgebers also hauptsächlich mit zwei Teilgebieten befassen: in erster Linie mit der individuellen Sozialhilfe und, wenn von der Gemeinde gewünscht, mit der institutionellen Sozialhilfe.

Mit der individuellen Sozialhilfe ist die persönliche und wirtschaftliche Hilfe, die der Sozialdienste für Einzelpersonen und Familien leistet, gemeint. Dagegen plant und steuert die Sozialbehörde im Bereich der institutionellen Sozialhilfe das Angebot an Alterseinrichtungen, der familienexternen Kinderbetreuung usw.¹

Das Leistungsangebot in der individuellen Sozialhilfe ist durch die Vorgaben des Kantons gegeben und der Auftrag an die Sozialbehörden ist klar und

¹ Ein Teil der Sozialbehörden nimmt auch Aufgaben im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes wahr. Diese Funktion als «Vormundschaftsbehörde» nimmt in mancher Sozialbehörde zurzeit noch einen hohen Stellenwert ein. Ab 2013 fällt dieser Bereich jedoch weg, weshalb er in dieser Broschüre nicht näher angeschaut wird.

verbindlich formuliert: Die Behörde übernimmt gegenüber dem Sozialdienst die Aufsichts- und Unterstützungsfunktion. Aufgrund der klaren Vorgaben des Sozialhilfegesetzes und der Wegleitungen erfüllen die Sozialbehörden diese Aufgabe vielerorts gut.

Dagegen ist die institutionelle Sozialhilfe weniger reguliert: Es gibt kaum inhaltliche Verpflichtungen, der Aktivitätsgrad der Gemeinden darf stark variieren und sie können situativ Kooperationen mit anderen Gemeinden eingehen. Teilweise übertragen die Gemeinden die individuelle und die institutionelle Sozialhilfe sogar unterschiedlichen Behörden. Aus diesen Gründen setzen die Behörden in etlichen Regionen ihren Auftrag in der institutionellen Sozialhilfe zu wenig gut um.

Dieses Missverhältnis ist nicht im Sinne des Gesetzgebers, der vorgegeben hat, dass die Gemeinden die individuelle und die institutionelle Sozialhilfe als Ganzes steuern sollen. Das funktioniert am besten dort, wo eine Behörde mit beiden Aufgaben betraut ist und gegenüber den höher gestellten Organen einer Gemeinde rechenschaftspflichtig ist. Da der Kanton Bern jedoch mit annähernd 400 Gemeinden zum Teil sehr kleinräumig organisiert ist, ergeben sich vor allem in der Art und Weise der strategischen Führung der institutionellen Sozialhilfe grosse Unterschiede.

Der Platz der Sozialbehörde im politischen System

Die Hauptakteure auf der Ebene des Kantons sind der Grosse Rat als Gesetzgeber sowie der Regierungsrat und die Verwaltung als ausführende Behörden. In den Gemeinden bilden die Sozialbehörden zusammen mit dem Gemeinderat (Exekutive

die strategischen Steuerungsinstanzen und sind oft auch den sozialen Diensten vorgesetzt. Auf operativer Ebene nehmen die Leitungspersonen der Sozialdienste die entsprechenden Führungsaufgaben wahr. Wichtige Schaltstellen sind auch die zehn Regierungsstatthalterämter im Kanton Bern. Sie sind Aufsichts- und Beschwerdeinstanz. In der individuellen Sozialhilfe ergibt dies den folgenden Steuerungskreislauf (siehe Grafik).

Im neuen Artikel 17 des revidierten Sozialhilfegesetzes sind die Entscheidungskompetenzen der Sozialbehörden recht detailliert festgelegt (siehe dazu auch weiter oben). Im Gesetz wird geregelt, dass sich die Sozialbehörden mit der strategischen Ausrichtung des Sozialdienstes befassen. Im Gegensatz zur alten Version dieses Artikels wird auch die Beaufsichtigung des Sozialdienstes explizit genannt und ausgeführt, wie diese auszusehen hat. Weiter empfiehlt die kantonale Gesundheits- und Fürsorgedirektion, die Aufgaben und Kompetenzen der Sozialbehörden verbindlich und so umfassend wie möglich festzulegen. Daher fällt es in die Zuständigkeit der einzelnen Gemeinden, die Kompetenzaufteilung zwischen der Exekutive der Gemeinde (Gemeinderat), der Sozialbehörde, dem Sozialdienst und allenfalls von weiteren Verwaltungseinheiten zu regeln. Die Behörde muss aber von Gesetzes wegen gegenüber dem Gemeinderat und der GEF Controlling- und Planungsaufgaben wahrnehmen.

In der Sozialhilfe werden die strategischen Ziele, die Schwerpunkte und die finanziellen Mittel einerseits auf der kantonalen Ebene festgelegt: Der Grosse Rat steckt mit der Gesetzgebung den strategischen

Steuerungskreislauf der individuellen Sozialhilfe

Kanton

Grosser Rat, Regierungsrat, Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF

7 Wirkungsziele

Controlling-
daten

Rückmeldung
und Steuerung

Controlling
der
Gemeinden

Gemeinde

Gemeinderat, Sozialbehörde, Sozialdienst

Rahmen ab («Welche Angebote sollen grundsätzlich von der öffentlichen Hand über den kantonalen Lastenausgleich finanziert werden?») und stellt über seine Budgethoheit die finanziellen Mittel sicher. Andererseits können die Gemeinden zusätzliche Institutionen und Leistungen über die Gemeindefinanzierung finanzieren.

Im Rahmen der vom Grossrat bewilligten Mittel, genehmigt der Regierungsrat die auf der Ebene der GEF entwickelten Planungen und Berichte und stellt die im Einzelfall erforderlichen Mittel zur Verfügung. Die GEF erhebt und analysiert unter Einbezug der Gemeinden und der Leistungserbringer den Bedarf an Angeboten («Wo braucht es konkret welches Angebot mit welcher Qualität und zu welchen Kosten?»). Die GEF konkretisiert die politischen Vorgaben. Sie bestellt die notwendigen Leistungen bei privat- und öffentlich-rechtlichen Institutionen bzw. Trägerschaften. Dabei muss sie auf eine ausgewogene Verteilung der Mittel im Kanton Rücksicht nehmen.

Die mittels Leistungsvertrag beauftragten Institutionen und Gemeinden sind verantwortlich für die Erbringung der Leistungen, für die Qualität der Angebote und für den effektiven und effizienten Einsatz der Mittel. Sie stellen sicher, dass die Angebote klientengerecht gestaltet und leicht zugänglich sind. Sie erstatten der GEF Bericht und liefern die notwendigen Datengrundlagen, damit die GEF periodisch die Wirkungen der bereitgestellten Angebote überprüfen kann.

Im Idealfall übernimmt hier die Sozialbehörde die Aufgabe, den Bedarf an institutionellen Angeboten laufend zu erfassen und die Entwicklungen zu beobachten. Sie setzt sich mit der Frage auseinander, welche Angebote langfristig benötigt werden und welche neuen Aufgaben in diesem Bereich auf die Gemeinden und den Kanton zukommen. Sie informiert den Gemeinderat regelmässig über beobachtete Entwicklungen und ihre Tätigkeit als Behörde.

Der Wert von ehrenamtlicher Arbeit

Die Schweiz hat eine lange Tradition von ehrenamtlicher Hilfe für Menschen in Notlagen. Diese geht – insbesondere in kleinen, ländlichen Gemeinden – einher mit sozialer Kontrolle. Um die negativen Auswirkungen der sozialen Kontrolle ausschalten zu können, ist es sinnvoll, die direkte Hilfeleistung den Fachpersonen in einer professionell aufgestellten Institution, dem Sozialdienst, zu übertragen. Die Ausbildung der Sozialdienstangestellten soll garantieren, dass die Unterstützung von Menschen in Notlagen nicht von persönlichen Überlegungen, sondern auf der Basis von objektiven und professionellen Kriterien vorgenommen wird.

Mit der Aufgabenteilung zwischen den mit Laien besetzten Sozialbehörden und den Fachpersonen

in den Sozialdiensten soll eine hohe Professionalität der Sozialhilfe erreicht werden, ohne dass der Wert von ehrenamtlicher Arbeit gemindert wird. Damit wird den negativen Effekten von sozialer Kontrolle Rechnung getragen: Denn wenn Einzelpersonen und Familien von sozialen und materiellen Problemen betroffen sind, ist professionelle Unterstützung durch die Sozialhilfe und andere soziale Dienste gefragt. Es ist wichtig, dass die Betroffenen rasch das Wissen und Können von Fachpersonen nutzen können. Diskretion und der Schutz der Privatsphäre sind dabei zentral: Ansonsten besteht die Gefahr, dass Sozialhilfebezügler stigmatisiert werden und die soziale Kontrolle zur Last wird.

Soziale Kontrolle ist allerdings auch Vorteile für die Sozialhilfe, denn sie kann – primär in ländlichen Gebieten – im positiven Sinne dem sozialen Zusammenhalt dienen. Es handelt sich dabei um soziale Kontrolle im Sinne gegenseitiger Wertschätzung, die sozial stützend und integrierend wirkt. In diesem Bereich der Sozialhilfe ist Freiwilligenarbeit sinnvoll.

Die durch das Milizsystem in der Bevölkerung abgestützten kommunalen Laienbehörden sind eine wichtige Grundlage des demokratischen Systems in der Schweiz, denn ehrenamtliche Arbeit wird als wichtige Säule der Zivilgesellschaft und des Sozialkapitals betrachtet. Daraus ergibt sich auch der Anspruch, dass Mitglieder von Sozialbehörden als «gewöhnliche Bürgerinnen und Bürger» die aktuellen sozialpolitischen Themen ihrer Gemeinde aufnehmen und in die Verwaltung und Organisation hineinbringen und steuern sollen.

Zum Aufbau der Broschüre

Auf den folgenden Seiten werden in sechs Kernthemen die Sozialhilfe und die Praxis der Sozialbehörden auf kommunaler bzw. regionaler Ebene angeschaut. In jedem dieser Kernpunkte wird zunächst in einer kurzen Einführung ein Überblick geschaffen. Anschliessend folgt in tabellarischer Form die Auflistung möglicher Schwierigkeiten, die sich im Vollzug der Sozialhilfe auf Gemeindeebene ergeben können. Zu jedem dieser Punkte werden Ansätze zur Problemlösung aufgeführt.

Im Anschluss an die sechs Kernthemen folgt die Beschreibung einer Zukunftsvision, die zusammenfassend darauf hinweist, dass viele Schwierigkeiten in der Sozialhilfe auf die kleinräumige Organisation der institutionellen und individuellen Angebote im Kanton Bern zurückzuführen sind. In diesem Sinne soll die Zukunftsvision dazu anregen, die Organisationsstrukturen der Sozialhilfe zu überdenken – ev. im Austausch mit Nachbargemeinden.

Ganz am Schluss werden in einem Serviceteil Schulungsangebote, Kontakte zu Hilfsangeboten und Materialien aufgeführt, die für die Arbeit der Sozialbehörden hilfreich sind.

Kernthema 1

Auftrag der Sozialbehörde

Im Jahre 2002 wurde im Kanton Bern ein neues Sozialhilfegesetz SHG in Kraft gesetzt. Seither nehmen die Sozialbehörden in der Sozialhilfe und Sozialpolitik der Gemeinden eine Schlüsselrolle ein: Sie sind dafür verantwortlich und steuern und planen vor Ort das Sozialhilfe-Angebot und kontrollieren die Sozialhilfedossiers sowie die Arbeit der Sozialdienste. Die Sozialbehörde ist also das strategische Organ der kommunalen Sozialhilfe. Das heisst: Die Behörde erfasst die Bedürfnisse der Bevölkerung, erteilt den sozialen Einrichtungen wie Altersheimen und Sozialdiensten die entsprechenden Aufträge und formuliert bei Bedarf die Forderungen an die Politik. Mit der Revision des SHG im Jahre 2012 wird der Auftrag der Sozialbehörden genauer festgelegt (siehe Auflistung in der Einführung).

Nach dem Willen des Gesetzgebers übernehmen die Mitglieder von Sozialbehörden neben den strategischen keine operativen Aufgaben: Sie betreuen nicht die alten Menschen, sie führen nicht die Gespräche mit den Sozialhilfeempfängern und kochen nicht das Essen für die Kinderkrippe. Das ist die Aufgabe der entsprechenden sozialen Einrichtungen in der Gemeinde. Einzige Ausnahme: In vielen Gemeinden (75 Prozent) ist die Sozialbehörde heute noch als Vormundschaftsbehörde tätig und trifft die auf Einzelfälle bezogenen Vormundschaftsentscheide. Aufgrund einer Gesetzesänderung entfällt diese Zuständigkeit aber ab 2013 und die Sozialbehörden können sich uneingeschränkt den strategischen Aufgaben in der Sozialhilfe widmen.

Damit die Sozialbehörde ihre Aufgaben wirkungsvoll erfüllen kann, muss ihr Auftrag klar formuliert und müssen die Kompetenzen innerhalb und ausserhalb der Behörde klar verteilt sein. Es ist die Pflicht des Gemeinderates (und allenfalls des Parlaments) diesen Auftrag eindeutig festzuschreiben. Dort, wo dies nicht geschieht, liegt es im Interesse der Sozialbehörde, dies mit Nachdruck einzufordern. Das ist auch deshalb wichtig, damit die Behörde möglichst unabhängig von parteipolitischen Interessen funktionieren und so eine zuverlässige Sozialhilfe garantieren kann.

Probleme in diesem Bereich entstehen insbesondere dann, wenn die Zuständigkeiten nicht genügend geregelt sind. Dabei sollten sich die Gemeindeverantwortlichen folgende Fragen stellen:

- Deckt die Sozialbehörde das richtige geografische Gebiet ab?
- Wie ist die Sozialbehörde in die Organisation der Gemeinde integriert?
- Gibt es Gemeindeorgane, die in die Kompetenzen der Sozialbehörde eingreifen?
- Sind die Aufgaben der Sozialbehörde klar formuliert und allen Beteiligten bekannt?

Im folgenden sind die wichtigsten Handlungsempfehlungen aufgeführt, die sich aus dem Forschungsbericht für den Auftrag und die Organisation der Sozialbehörde ergeben haben.

Wenn die strategischen Aufgaben nicht genügend wahrgenommen werden

Die Sozialbehörde einer Gemeinde befasst sich hauptsächlich mit Vormundschaftsfällen, kennt keinen eindeutigen Aufgabenkatalog oder kann sich aus anderen Gründen nicht genügend den strategischen Aufgaben, also der Steuerung der Sozialhilfe und der Aufsicht des Sozialdienstes, widmen.

Ab 2013 sind die Sozialbehörden nicht mehr zuständig für das Vormundschaftswesen. Das bietet die Chance, im Organisationsreglement der Behörde einen Aufgabenkatalog festzuschreiben, der konsequent auf die strategische Arbeit ausgerichtet ist. Besteht ein solcher Katalog bereits, geht es darum, ihn bekannt zu machen, den Behördenmitgliedern in Erinnerung zu rufen und konsequent umzusetzen. Denn von der kantonalen Gesetzgebung her sind die Kompetenzen der Sozialbehörden nicht festgelegt, es wird aber empfohlen, Aufgaben und Kompetenzen verbindlich festzulegen. Die Studie zeigt auf, dass genau das eine wichtige Grundlage für eine funktionierende Sozialpolitik ist. Dem trägt die SHG-Revision Rechnung, indem sie die Aufgaben der Sozialbehörden bereits auf kantonaler Ebene genauer festschreibt. In naher Zukunft wird es für die Gemeinden also darum gehen, den dort formulierten Aufgaben nachzukommen.

Wenn Entscheidungen an der Behörde vorbei gefällt werden

Die Sozialbehörde wird im politischen Prozess umgangen oder nicht genügend eingebunden, zum Beispiel durch parlamentarische Vorstösse oder weil die Exekutive vortritt und sich der Aufgaben der Sozialbehörde annimmt.

Der Platz der Behörde im Gemeindegefüge muss in den gesetzlichen Grundlagen klar definiert sein und bei Bedarf erklärt und eingefordert werden. Eine gute Vernetzung der Behördenmitglieder in die politischen Gremien und die Gemeindeverwaltung ist von Vorteil. Zudem ist es wichtig, dass die Mitglieder das politische System einer Gemeinde sowie das Organisationsreglement der Behörde und ihren Aufgabenkatalog gut kennen. Nur so lassen sich auch die nötigen Kompetenzen einfordern.

Wenn es im Gemeindeverband zu Problemen kommt

Der Bedarf der im Verbund zusammengeschlossenen Gemeinden geht zu weit auseinander. Die Behörde des Gemeindeverbandes kann die «Steuerung des Sozialen aus einer Hand» nicht gewährleisten.

Oft hängt das mit der sehr unterschiedlichen Grösse und mit den strukturellen Unterschieden der Gemeinden zusammen. Der Bedarf einer Agglomerationsgemeinde und eines ländlich geprägten Dorfes sind oft sehr unterschiedlich. Zusammenschlüsse von Gemeinden mit ähnlichen Strukturen haben es leichter. Es wird empfohlen, gemeinsam die Ursachen zu analysieren und Lösungen zu suchen. Letztendlich geht es darum, das Verständnis und die Einsicht zu fördern, dass ländlich und urban geprägte Nachbargemeinden voneinander abhängig sind und soziale Problemlösungen gemeinsam angehen und finanzieren müssen und so gemeinsam aus den Lösungen ihren Nutzen ziehen, da eine gute Sozialhilfe der ganzen Region zugute kommt.

Wenn die politische Ausrichtung die Arbeit zu stark beeinflusst

In der Sozialbehörde kommt es zu Meinungsverschiedenheiten, Streitigkeiten oder Konfliktsituationen entlang der Parteilinien, die von einer reinen Sachpolitik abweichen.

In der Studie hat sich gezeigt: (Partei)politisch bedingte Haltungen der Behördenmitglieder und die politischen Kräfteverhältnisse in der Gemeinde beeinflussen die Behördenpraxis. Dies muss den Akteuren bewusst sein, damit sie sich in ihrer Arbeit nicht davon behindern lassen und Diskussionen offen geführt werden können. In den Sitzungen ist darauf zu achten, dass sämtliche Anliegen eingebracht werden können. Die Sozialbehörde kann und soll sich primär der Sachpolitik verpflichten. Die übrigen politischen Organe (Gemeinderat und Parlament bzw. Gemeindeversammlung) können dann die Schwergewichte stärker politisch – entsprechend Parteizugehörigkeit – legen.

Fazit:

Für eine funktionierende Sozialbehörde braucht es von der Politik klare Aufträge sowie eine deutliche und sinnvolle geografische, inhaltliche und organisatorische Abgrenzung.

Kernthema 2

Zusammensetzung und Arbeitsweise

Die personelle Zusammensetzung einer Sozialbehörde spielt eine wichtige Rolle, auch weil die Mitglieder ehrenamtlich arbeiten. Die Zusammensetzung kann nach unterschiedlichen Kriterien vorgenommen werden: Erstens, eine Sozialbehörde kann nach einer paritätischen Vertretung der bestehenden Parteien in der Gemeinde oder Region besetzt werden. Zweitens, in einem Gemeindeverbund kann sie sich aus Delegierten aller Gemeinden des Zusammenschlusses bilden. Und drittens kann die Behörde so besetzt werden, dass ein möglichst grosser Teil der Bevölkerung vertreten ist und dass die Mitglieder Fach- und Expertenwissen aus möglichst vielen Bereichen mitbringen.

Idealerweise zählt eine Sozialbehörde sieben bis neun Mitglieder – als Kompromiss zwischen einer schlanken Organisation (fünf bis sieben Mitglieder) und einem Gremium mit neun bis elf Leuten, das eine möglichst breite Auswahl an Vertreterinnen und Vertretern ermöglichen würde.

Welche Arbeitsinstrumente eine Sozialbehörde zur Verfügung hat, hängt von der Grösse, der Zusammensetzung und den Reglementen ab. Am wichtigsten sind die Sitzungen der Sozialbehörde. Die meisten Behörden im Kanton (knapp 70 Prozent) treffen sich sechs- bis zwölfmal pro Jahr, 20 Prozent treffen sich weniger als sechsmal und 10 Prozent mehr als zwölfmal jährlich. Die Studie zeigt, dass sich eine zu geringe Anzahl an Sitzungen negativ auf die Tätigkeit der Sozialbehörde auswirkt. Es besteht die Gefahr, dass für einen Teil der Aufgaben kaum Zeit bleibt und kein regelmässiger Austausch zu strategischen Themen stattfindet. Darunter leidet meistens der Bereich der institutionellen Sozialhilfe.

Innerhalb der Behörde können bestimmte Aufgaben an Arbeitsgruppen und/oder Ressortverantwortliche delegiert werden. Ressorts ermöglichen die Spezialisierung der einzelnen Mitglieder und sie verhelfen dazu, das Wissen in spezifischen Themengebieten zu vertiefen. Für die Behörde ist es dabei wichtig, dass eine Koordination der verschiedenen Aufgabenfelder stattfindet, was eine zusammenhängende Steuerung des Sozialen durch die Behörde erst möglich macht.

Folgende Ressorts werden in mehr als 30 Prozent der Sozialbehörden im Kanton Bern besetzt: Präsidium, Vizepräsidium, das Ressort für Kontrolle und Unterstützung des Sozialdienstes, ein Ressort für Altersfragen und eines für die Jugendarbeit. Seltener sind die Ressorts Spitex, Finanzen, Controlling oder Öffentlichkeitsarbeit.

Eine ungünstige Zusammensetzung der Behörde und die falschen Arbeitsinstrumente können dazu führen, dass sich die Behörde nicht genügend um ihre Aufgaben kümmern kann. Deshalb stellen sich folgende Fragen:

- Hat die Behörde die richtige Grösse?
- Ist die Sozialbehörde mit den richtigen Leuten besetzt: politisch, geografisch, gesellschaftlich?
- Deckt die Behörde einen möglichst grossen Teil der Interessen in der Bevölkerung ab?
- Bringen die Mitglieder der Behörde das nötige Wissen mit oder braucht es Weiterbildungsangebote?
- Verfügt die Behörde über die richtigen Arbeitsinstrumente?

Wenn einzelne Mitglieder zu kurz kommen

Einzelne Mitglieder der Sozialbehörde können ihre Anliegen zu wenig einbringen, andere stehen dagegen überdurchschnittlich im Zentrum.

Einerseits kann das daran liegen, dass in der Sozialbehörde zu viele Personen aus der Verwaltung, der Exekutive oder dem Sozialwesen vertreten sind und sich die «Aussenstehenden» nicht genügend einbringen können. Hier ist für eine ausgewogene Vertretung zu sorgen. Andererseits rührt das von den hohen Anforderungen her, die sich insbesondere für «Aussenstehende» stellen: Zeitaufwand, Kompetenzen zur Überzeugungsarbeit, Fähigkeit zur Verwaltungssprache sowie ein profundes Fach- und Verwaltungswissen. Hinzu kommt der Mut, sich in der Begegnung mit einflussreichen Personen in der Gemeinde zu artikulieren und dabei seine eigenen (auch anderen) Gedanken einzubringen – und letztlich damit zu überzeugen. In der Art, wie die Sitzungen geleitet werden, sollte das Präsidium dies berücksichtigen. Zudem sind Weiterbildungen von zentraler Bedeutung.

Wenn Diskussionen zu kurz kommen

An den Gesamtsitzungen der Sozialbehörde gibt es zu wenig Möglichkeiten, grundsätzliche Debatten zu führen und über die aktuell anstehenden Probleme hinauszugehen.

Das Präsidium der Behörde sollte sich dieser Problematik bewusst sein und an den Sitzungen die Möglichkeit schaffen, grundsätzliche Themen zu besprechen. Dazu benötigt es genügend Zeit sowie eine offene Gesprächskultur, damit jeder seine Meinung äussern kann und auch Unfertiges Platz hat. Natürlich muss eine Sitzung gut vorbereitet und strukturiert sein. Es darf aber nicht darauf hinauslaufen, dass die Mitglieder der Behörde lediglich die vorgegebenen Lösungen der Führungspersönlichkeiten abnicken können. Es gehört zu den Pflichten der Sozialbehörde, Visionen zu entwickeln. Unter Umständen ist es dafür nötig, die Zahl der Sitzungen zu erhöhen.

Wenn die institutionelle Sozialhilfe zu kurz kommt

Die strategischen Aufgaben im Bereich der individuellen Sozialhilfe werden von den Sozialbehörden oft besser erfüllt als im Bereich der institutionellen Sozialhilfe.

Den Mitgliedern und dem Präsidium der Sozialbehörde muss zu nächst bewusst sein, dass es zu ihrem Auftrag gehört, den Bedarf an institutionellen Angeboten zu erheben und daraus eine Planung zu erarbeiten. Damit die Behörde dies kann, muss sie die sozialen Fragen der Gemeinde kennen und über die nötigen Instrumente verfügen, Veränderungen rechtzeitig wahrzunehmen. Die Bildung von Ressorts und Arbeitsgruppen kann hier sehr hilfreich sein. Da nach der SHG-Revision 2012 bisherige Bereiche wie die Spitex und die Alters- und Pflegeheime in die Verantwortung des Kantons übergehen, entsteht Spielraum für die Entwicklung von Strategien zu neuen brennenden Fragen – z.B. die Optimierung der Zusammenarbeit sozialer Institutionen der Region im Hinblick auf die Versorgung der Bevölkerung «aus einer Hand».

Wenn man sich nicht in die Kompetenzbereiche treten will

Das Ressortsystem innerhalb der Sozialbehörde kann dazu führen, dass man sich gegenseitig in Ruhe lässt und die Vorschläge aus den einzelnen Ressorts ohne Diskussion durchwinkt, um sich nicht gegenseitig dreinzureden.

Das Präsidium muss darauf achten, dass die Ressorts nicht Lösungen, sondern Diskussionsgrundlagen fürs Plenum liefern. So kann es das Ressortsystem der Behörde erleichtern, seine Aufgaben umfassend wahrzunehmen, denn die klare Zuteilung von Zuständigkeiten kann das Handeln fördern bzw. sogar erst ermöglichen.

Fazit:

Bei der Auswahl bzw. der Delegation der Behördenmitglieder muss darauf geachtet werden, dass die verschiedenen Interessen möglichst umfassend vertreten sind. Das Präsidium hat die Aufgabe, die Behördenarbeit optimal zu organisieren und die Diskussionskultur offen zu gestalten, so dass alle Bereiche abgedeckt werden und sich jedes Mitglied gleichberechtigt äussern kann. Der Weiterbildung der einzelnen Mitglieder gilt ein besonderes Augenmerk. Als konkrete Tätigkeiten impliziert der gesetzliche Auftrag für jedes Mitglied: Beobachten, analysieren, Fragen aufwerfen, vorausdenken, in Bewegung bringen.

Kernthema 3

Motivation, Beweggründe und Fähigkeiten

Die Mitglieder einer Sozialbehörde bringen unterschiedliche Potentiale mit. Diese Potentiale prägen die Tätigkeit einer Behörde massgeblich. Ein Regierungsstatthalter betont in der Studie gar, dass das juristische Organisationsmodell einer Behörde zweitrangig sei. Vielmehr komme es auf die Persönlichkeiten in der Behörde an. Deshalb lohnt es sich, diesen Bereich separat anzuschauen.

Abhängig von der Motivation für das Amt in einer Sozialbehörde ist es für Behördenmitglieder unterschiedlich schwer, sich auf die Tatsache einzulassen, dass die Arbeit auf der strategischen Ebene stattfindet und die Entscheidungskompetenzen vergleichsweise gering sind. Die Sozialbehörden haben aber durchaus Möglichkeiten, in der lokalen Sozialhilfe gezielt Einfluss zu nehmen. Dazu ist es von Vorteil, wenn die Behördenmitglieder folgende Eigenschaften mitbringen: ein gut abgestütztes soziales und politisches Beziehungsnetz in der Gemeinde; differenzierte Meinungen zu den Themen, die es im Sozialbereich einer Gemeinde zu bearbeiten gilt; eine innere Verpflichtung, die von sozialpolitischen Visionen genährt wird sowie Phantasie, Findigkeit und Durchhaltevermögen, um diese Visionen umzusetzen.

Das sogenannte «neue Verwaltungshandeln» bildet die ideelle Basis des Berner Sozialhilfegesetzes. Es ist stark an der Wirkungsorientierung ausgerichtet. In Artikel 5 des Gesetzes ist ausformuliert, was das heisst: «Die Leistungsangebote der Sozialhilfe sind allgemein zugänglich, qualitativ angemessen und wirkungsorientiert. Sie werden regelmässig auf das Erreichen der Ziele und auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis hin überprüft.» Deshalb ist es wichtig, dass sich die Behördenmitglieder mit den Instrumenten des New Public Managements (bzw. der wirkungsorientierten Verwaltungsführung) auskennen und sie anwenden können.

Von den Behördenmitgliedern wird also viel verlangt, sie müssen ein breites Wissen mitbringen oder sich dieses im Verlaufe ihrer Tätigkeit aneignen. Umgekehrt bietet die Mitarbeit in einer Behörde ein höchst interessantes und vielseitiges Tätigkeitsfeld. Freiwilligenarbeit ist sinnstiftend. Eine ehrenamtliche Tätigkeit ermöglicht es, sein Prestige zu erhöhen und seine Sozialkompetenzen zu einzusetzen. Dabei können die Netzwerke, die in Freiwilligenarbeit und in einem politischen Ehrenamt erarbeitet werden, für ein persönliches Vorankommen wichtig sein. Eine Studie zur Positionierung des Sozialzeit-Ausweises in der Arbeitswelt verdeutlicht etwa, dass die ausserberuflichen Erfahrungen aus ehrenamtlicher Tätigkeit von Arbeitgebern z.B. bei der Anstellung, LohnEinstufung und Beförderung oft berücksichtigt werden.

Konkret sollten in einer Sozialbehörde folgende Personen vertreten sein:

- politisch aktive Bürgerinnen und Bürger (alt Eingesessene, neu Zugezogene)
- Leute mit Erfahrung im lokalen, regionalen und eventuell kantonalen politischen System
- unter Umständen Personen mit einem Interessensgebiet: Jugend, Betagte, Volksschule etc.
- Vertreterinnen und Vertreter sozialer Institutionen
- Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung

Wenn die Behördenarbeit nicht den persönlichen Vorstellungen entspricht

Ja nach persönlicher Motivation kann manchen Mitgliedern der Sozialbehörde der direkte Kontakt zu den Klientinnen und Klienten fehlen und die strategische Arbeit in der Behörde zu abstrakt sein.

Bei der Auswahl der Mitglieder ist darauf zu achten, dass die angefragten Leute umfassend über die Ziele des Sozialhilfegesetzes und die Tätigkeiten in der Sozialbehörde informiert werden. Da nicht alle Mitglieder alle nötigen Fähigkeiten mitbringen können, ist es wichtig, zu Beginn die wichtigsten Grundlagen zu vermitteln und in Weiterbildungsangeboten das Wissen und Können in den verschiedensten Bereichen zu vertiefen. Die Schulungsangebote für die Behördenmitglieder wirken bestärkend und fördernd. Es kann zudem sehr hilfreich sein für die Motivation, immer wieder aufzuzeigen, welche Erfolge die Behördenarbeit erzielt hat. Schliesslich kann es von Vorteil sein, die unterschiedlichen Vorstellungen innerhalb der Behörde bezüglich des Inhalts des strategischen Arbeitens aufeinander abzustimmen.

Wenn die Motivation von Behördenmitgliedern sinkt

Verschiedene Faktoren innerhalb und ausserhalb einer Sozialbehörde können dazu führen, dass die Motivation einzelner Mitglieder abnimmt: Überforderung, falsche Vorstellungen, schlechtes Klima in der Behörde, fehlende Entscheidungskompetenzen etc.

Wer sich für die Arbeit in der Sozialbehörde bereit erklärt, muss ausführlich darüber informiert werden, was ihn oder sie erwartet. Zudem muss das Präsidium für die optimale Weiterbildung sorgen und eine gute Gesprächskultur fördern. Vorbeugend kann auch jedes einzelne Mitglied handeln: Hierzu ist es erforderlich, dass sich die Behördenmitglieder konsequent mit den Spielräumen ihres Auftrages auseinandersetzen, sich ein profundes Wissen ihrer Aufgaben aneignen und dieses auch in ein vorausschauendes Handeln umsetzen können. Zudem ist eine Vernetzung mit einflussreichen Personen in der Gemeinde von erheblichem Vorteil, wenn es darum geht, Anliegen im politischen Machtgeflecht der Gemeinde durchsetzen zu können.

Wenn die Aufsichtsfunktion zu wenig wahrgenommen werden kann

Die Aufsichtsfunktion über den Sozialdienst ist ein anspruchsvoller Prozess, der für die Laienbehörden eine zu grosse Herausforderung darstellen kann. Das bedeutet oft, dass die Umsetzung der strategischen Ziele nicht gemessen und überprüft wird.

Oft hängt dies mit dem vorhandenen Wissen der verantwortlichen Personen zusammen. Auch kann es für eine Laienbehörde schwierig sein, die professionelle Arbeit des Sozialdienstes zu überprüfen. Wenn sich aber die Behördenmitglieder mit der Frage nach Steuerungsprozessen intensiver auseinandersetzen und sich bei Bedarf in dem Bereich auch weitergebildet haben, funktioniert die Aufsicht oft einwandfrei und wird auch von den Mitarbeitern der Sozialdienste geschätzt.

Fazit:

- Nicht jedes Mitglied muss alle gewünschten Fähigkeiten mitbringen. Gefragt sind Leute,
- die sich gerne mit Sozialen befassen: sich informieren, beobachten, unterschiedlichsten Leuten (gerne) zuhören, Fragen stellen, breit Kontakte pflegen, sich eine Meinung bilden und eine «seismographische Wachheit» gegenüber dem Sozialen haben;
 - die die Verwaltungslogik kennen und entsprechend handeln können;
 - die das lokale, regionale und ev. kantonale politische System gut kennen und sich (in Teilen davon) erfolgreich bewegen können;
 - die in der Bevölkerung abgestützt sind und soziale Themen in die Bevölkerung tragen können.

Nicht mehr gefragt sind Leute, die vor dem Hintergrund einer karitativen Motivation für eine einzelne hilfeschende Person gute Entscheidungen treffen können.

Kernthema 4

Die Sozialbehörde als kommunikative Schaltstelle

Die Sozialbehörde soll als Klammer fungieren, die die verschiedenen Akteure und Institutionen im Sozialwesen miteinander verbindet. Um diese Koordinationsaufgabe wahrnehmen zu können, sind Austausch und Vernetzung zentral. Eine aktive Kommunikation und Informationsvermittlung ist unerlässlich, um zwischen Gemeinderat, Sozialdienst und anderen Leistungserbringern, der lokalen Bevölkerung, Regierungsstatthalter und den kantonalen Behörden vermitteln zu können. Eine Sozialbehörde, die für mehrere Gemeinden zuständig ist, muss zudem mit allen beteiligten Gemeinden in einem aktiven Austausch stehen, damit sie ihre Aufgabe erfüllen kann. Dabei ist die Sozialbehörde in allen Fällen Informationsmittlerin wie auch -empfängerin.

Ein wichtiges Aufgabengebiet der Sozialbehörde ist die Öffentlichkeitsarbeit. Diese umfasst die Information sämtlicher genannter Akteure über die aktuellen Themen des Sozialwesens sowie über die Arbeit der Behörde und ihre Entscheide. Die Sozialbehörde kann und soll aber die Öffentlichkeitsarbeit keineswegs immer selbst ausführen. Sie muss dafür Fachpersonen der operativen Ebene – primär die Sozialdienstleitungen – beauftragen können. Somit ist ein kontinuierlicher Informationsaustausch zwischen der strategischen Ebene der Sozialbehörde und der operativen Ebene der Sozialdienste von höchster Bedeutung. Es sollte ein offenes Klima des Austausches und des Wissenstransfers herrschen sowie eine gehaltvolle Kommunikationskultur.

Für die Sozialbehörde ist es von besonderem Interesse, dass es den Sozialdiensten gelingt, Fakten und Anliegen aus ihrem operativen Alltag zu kommunizieren, um die strategische Tätigkeit der Behörde zu fundieren. Diesbezüglich spielen die Leitungspersonen der Sozialdienste eine wichtige Rolle. Sie vermitteln Fachwissen an die Behördenmitglieder und können so Anstösse zum strategischen Denken und Handeln geben. Deshalb ist es äusserst wichtig, dass die Sozialbehörde einen regen und offenen Informationsaustausch pflegt, ansonsten kann die Behörde ihre Aufgaben nur ungenügend wahrnehmen: Ohne fundierte Kenntnisse der operativen Geschäfte ist die kohärente strategische Steuerung nicht möglich.

Der öffentliche Diskurs zur Sozialhilfe wurde in den letzten Jahren stark geprägt durch die Missbrauchs-Thematik und den daraus folgenden Forderungen nach Kontrolle. Gerade beim Thema Missbrauch ist es immens wichtig, dass die Sozialbehörde umfassend und aktiv kommuniziert und die Öffentlichkeit informiert. Die Behörde muss klar machen, dass die Arbeit der Sozialdienste von Fachkräften mit der entsprechenden Ausbildung professionell gemacht wird. Zudem soll sie darauf hinweisen, dass sie mit der Dossierkontrolle ein geeignetes Instrument in der Hand hat, um die Arbeit der Sozialdienste zu prüfen und das Risiko des Sozialhilfemissbrauchs durch Klientinnen und Klienten klein zu halten. Dadurch wird die lokale Sozialhilfepraxis von der Sozialbehörde legitimiert und der Sozialdienst entlastet.

Wenn am Sinn der Sozialhilfe gezweifelt wird

In einer Gemeinde wird die Arbeit des Sozialdienstes oft kritisiert, der Sinn einer solchen Einrichtung wird in Frage gestellt und über Sozialhilfebeziehende wird abschätzig gesprochen.

Die Informationsvermittlung ist ein wichtiger Faktor, um die Arbeit der Sozialdienste zu unterstützen. Eine Sozialbehörde (und insbesondere deren Präsidium) kann Misstrauen bekämpfen und populistische Angriffe abwenden, indem sie erklärt, wie das Sozialhilfesystem funktioniert. Zum Beispiel kann anhand des Jahresberichts fundiert über die aktuelle Arbeit des Sozialdienstes informiert werden. So kann gezeigt werden, dass die Sozialdienste professionelle Arbeit leisten, welche Bemühungen die Sozialhilfebeziehenden erbringen müssen – und damit, auf welch wackligen Beinen die Kritik an angeblich zu hohen Sozialhilfekosten steht.

Wenn die Sozialbehörde ungenügend auf neue Entwicklungen reagiert

Die Sozialbehörde arbeitet nicht vorausschauend und reagiert deshalb zu spät auf neue Herausforderungen. Die nötigen Angebote in der Sozialhilfe werden nicht rechtzeitig aufgebaut und es entstehen Versorgungslücken oder Überangebote.

Die Sozialbehörde kann soziale Entwicklungen und den sich daraus ergebenden Handlungsbedarf nur frühzeitig erkennen, wenn die Mitarbeitenden der Sozialdienste ihr die entsprechenden Informationen liefern. Umgekehrt müssen diese Informationen von der Behörde eingeholt werden. Selbstverständlich beobachten und evaluieren die Behördenmitglieder stetig die sozialen Entwicklungen in ihrer Gemeinde und darüber hinaus. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der operativen Ebene sollen aber dieses Bild aufgrund der Arbeit mit den Klientinnen und Klienten und ihrer professionellen Perspektive anreichern.

Wenn Sozialhilfemissbrauch zum Thema wird

In der Bevölkerung einer Gemeinde gibt es immer mehr Diskussionen: Sozialhilfeempfänger werden verdächtigt, zu Unrecht Gelder und andere Hilfeleistungen zu empfangen.

Die in den Medien breit geführte Debatte um den Sozialhilfemissbrauch senkt das Vertrauen in die Arbeit der Sozialdienste. Die Sozialbehörde muss deshalb für die Legitimation dieser Arbeit sorgen und gezielt Öffentlichkeitsarbeit machen, um Vertrauen zu schaffen. Dabei sollen die Behördenmitglieder persönlich für die Kontrolle der Sozialdienste garantieren, auf die Sanktionsmöglichkeiten bei Missbrauch verweisen und das gute und effiziente Funktionieren des Sozialdienstes hervorheben. So wird demonstriert, dass es (auch) in der Sozialpolitik wichtig ist, sich auf den gesunden Menschenverstand zu verlassen. In der Studie wiesen verschiedene Beteiligte darauf hin, dass öffentlich geführte «Missbrauchsdebatten» in ihren Gemeinden nicht vorkommen oder rasch beruhigt werden konnten, weil die Behörden die wirkungsvolle Aufsicht der Sozialdienste konkret nachgewiesen haben.

Wenn zwischen den Institutionen Mauern bestehen

Die passive Haltung der Sozialbehörde und/oder anderer Institutionen führt dazu, dass lediglich versucht wird, das Bisherige zu bewahren. Allenfalls bestehende Mauern zwischen Institutionen können so nicht abgebaut werden. Zudem werden nötige finanzielle Mittel nicht gesprochen.

Die Sozialbehörde muss gezielte Lobby- und Überzeugungsarbeit leisten, um Vertrauen zu schaffen und Mauern abzubauen. Das fördert in der Politik und bei der Bevölkerung die Erkenntnis, dass es für eine professionelle Organisation der Sozialdienste unter Umständen mehr finanzieller Ressourcen bedarf. Eine aktive Informationspolitik ist umso wichtiger, je mehr Akteure vorhanden sind. So muss in einer Sozialbehörde die für mehrere Gemeinden zuständig ist, darauf geachtet werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter und die Bevölkerung in jeder Gemeinde von den Notwendigkeiten überzeugt werden. Das geht nur, wenn die Betroffenen der Behörde vertrauen, was wiederum vom Kommunikationsverhalten der Behörde abhängt.

Fazit:

Je komplexer die Organisation der Sozialbehörde ist (z.B. in einem Gemeindeverband), umso mehr muss in die Kommunikation investiert werden.

Kernthema 5

Zusammenarbeit zwischen Sozialbehörde und Sozialdienst

Die gesetzlich vorgeschriebene Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene wird sowohl von den Mitgliedern der Sozialbehörde wie auch von den Angestellten der Sozialdienste mehrheitlich begrüsst. Vor allem die klare Zuteilung der Kompetenzen wird als Entlastung wahrgenommen. Die Sozialbehörde kann sich auf den sozialpolitischen Auftrag sowie auf Aufsichts-, Steuerungs- und Planungsaufgaben konzentrieren, weshalb mehr Zeit für Auseinandersetzung mit dem institutionellen Leistungsangebot in der Gemeinde bleibt. Positiv beurteilt wird auch, dass sich die Behörde nicht mehr mit der Ausrichtung individueller Sozialhilfeleistungen beschäftigen muss. Gerade in kleinen Gemeinden, in der sich die Betroffenen persönlich kennen, ist dies ein grosser Schritt in Richtung einer professionellen Sozialhilfepraxis.

Die Sozialbehörde übernimmt gegenüber dem Sozialdienst zwei Aufgaben: Aufsicht und Unterstützung. Dabei sehen sich die Sozialdienste besser beaufsichtigt als unterstützt. Dies wird in der Studie auf das fehlende Fachwissen der Behördenmitglieder zurückgeführt. Ebenfalls eine wichtige Rolle spielt dabei die Tatsache, dass die Kontrollarbeit konkreter ist und ausformulierten Vorgaben unterliegt. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Dossierkontrolle – die stichprobenweise Kontrolle der Rechtmässigkeit des Bezugs staatlicher Unterstützung – von den befragten Behörden als eine ihrer Kerntätigkeiten dargestellt wird: Sie ist klar fassbar und konkret ausführbar.

Damit die Unterstützung der Sozialdienste durch die Sozialbehörde gut funktioniert, muss für diesen Bereich ein Aufgabenkatalog erstellt (bzw. präzisiert) werden, in dem aufgezeigt wird, wie dieser Auftrag wahrgenommen werden soll. Zudem sorgt die Behörde für einen regelmässigen Austausch und Kontakt zum Sozialdienst. So kann sie den Sozialdienst gegenüber dem Gemeinderat, der Bevölkerung und der Medien adäquat vertreten.

Ein wichtiges Arbeitsinstrument in diesem Bereich ist das Controlling, das neben der Aufsicht über die Sozialdienste eine jährliche Zielvereinbarung beinhaltet. Die Behörde erarbeitet diese Jahresziele zusammen mit dem Sozialdienst. Sie prüft, ob auf kommunaler oder regionaler Ebene und aufgrund der Verhältnisse vor Ort zusätzliche Schwerpunkte zu formulieren sind. Sie plant zusammen mit dem Sozialdienst die erforderlichen Ressourcen.

Weil die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialdienste häufig stark belastet sind, ist es von grosser Bedeutung, dass die Behördenmitglieder (auch öffentlich) für genügend finanzielle und personelle Ressourcen eintreten. Nur so können die Angestellten ihren Beruf korrekt ausüben und damit einen wesentlichen Beitrag für das Gemeinwesen leisten. Idealerweise sind Sozialbehörden also Garanten für die Güte der lokalen bzw. regionalen Sozialpolitik. Es scheint, dass eine lokale oder regionale Sozialbehörde rein durch ihre Existenz eine stützende Funktion für das Sozialwesen einnimmt.

Wenn die Gewaltentrennung an ihre Grenzen kommt

Der Sozialdienstleiter muss die Behördenmitglieder führen und ihnen sagen, was sie ihm befehlen sollen.

Den Mitgliedern der Sozialbehörde fehlt das nötige Fachwissen, um den Sozialdienst zu unterstützen und zu führen. Deshalb konzentriert sich die Behörde auf die Kontrollfunktion, die konkreter ist. Dies kann zu einer Verschiebung der Hierarchien führen. Es ist deshalb immens wichtig, dass die Behördenmitglieder das nötige Fachwissen mitbringen oder sich in geeigneter Form aneignen. Wichtig sind zudem ein aktives Interesse der Behördenmitglieder an der Arbeit der Sozialdienste sowie ein hohes Engagement. Die Behörde muss regelmässig die benötigten Informationen einholen. Standardisierte Arbeits- und Kontrollschritte vereinfachen die gegenseitige Zusammenarbeit.

Wenn die Trennung zwischen Laien und Profis zum Problem wird

Die Organisation als Laienbehörde mit ehrenamtlichen Mitgliedern hat zur Folge, dass es oft an Professionalität und Fachwissen mangelt. Für die Angestellten eines Sozialdienstes kann es zu einem Problem werden, dass ihre Arbeit von einer Laienbehörde gesteuert und kontrolliert wird.

Die Übertragung der strategischen Aufgaben an eine Laienbehörde entspricht dem in der Schweiz wichtigen Milizgedanken und die klare Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene wird vielerorts begrüsst. Angesichts der Aufgabenmenge, die Bürgerinnen und Bürger in der Sozialbehörde ehrenamtlich wahrnehmen müssen, kann aber oft nur das Nötigste bearbeitet werden. Darum ist eine effiziente und effektive Organisation der Behörde wichtig und dass die Weiterbildung der Mitglieder gefordert und gefördert wird. Schliesslich ist ein reger Austausch zwischen der Sozialbehörde und dem Sozialdienst von Vorteil, um sich erstens gegenseitig zu informieren und um zweitens Vertrauen aufzubauen.

Wenn sich der Sozialdienst und die Sozialbehörde in die Quere kommen

Es kann passieren, dass Angestellte des Sozialdienstes (insbesondere die Sozialdienstleitung) sich stark in die Aufgaben der Behörde einmischt bzw. einmischen muss. Andererseits besteht auch die Gefahr, dass die Sozialbehörde ins Alltagsgeschäft des Sozialdienstes eingreift.

Die Arbeit im Bereich der Sozialhilfe kann nur gelingen, wenn der Auftrag und die Rolle der Sozialbehörde in den Verordnungen und Reglementen entsprechend festgelegt sind und der Behörde die Rolle auch überlassen wird. Der Sozialdienst sollte deshalb darauf hinarbeiten, dass die Behördenmitglieder genügend Fachwissen vermittelt bekommen, um die strategische Steuerung zu übernehmen. Umgekehrt muss die Sozialbehörde darauf achten, dass sie sich nicht in die operativen Arbeiten einmischt, zum Beispiel weil diese konkreter fassbar sind als die politische Richtungsvorgabe zu erarbeiten.

Fazit:

Es ist von grosser Bedeutung, dass die Verteilung der Kompetenzen im Sozialbereich klar geregelt ist und dafür gesorgt wird, dies allen Beteiligten bekannt zu machen. Damit die einzelnen Personen ihre Aufgaben wahrnehmen können, müssen sie das nötige Fachwissen mitbringen, was bei einer Laienbehörde schwieriger ist als beim professionell organisierten Sozialdienst. Deshalb ist der Austausch zwischen diesen beiden Seiten zu pflegen, um Wissen weiterzugeben und Vertrauen zu schaffen.

Kernthema 6

Die Scharnierfunktion der Sozialdienstleitung

Die Rolle der Sozialdienstleitenden bei der Organisation des Sozialen in einer Gemeinde ist nicht zu unterschätzen. Sie nehmen oft eine wichtige Scharnierfunktion ein zwischen Sozialdienst, Sozialbehörde, sozialen Institutionen, Gemeindebehörden und -verwaltung sowie der Bevölkerung. Aus der Studie geht zudem hervor, dass die Sozialdienstleitenden sich aktiv mit strategischen Fragen und Aufgaben beschäftigen und dadurch die Organisation der Sozialhilfe auf kommunaler Ebene massgeblich mitbestimmen.

Die Sozialdienstleitenden spielen aber auch bei der Wissensvermittlung eine wichtige Rolle. Eine regelmässige und transparente Kommunikation zwischen Sozialdienstleitung und Behördenpräsidium wirkt sich auf die gesetzlich angestrebte Professionalität und Wirkungsorientierung der Sozialhilfe positiv aus. Den Sozialdiensten muss es dazu gelingen, Fakten und Anliegen aus ihrem operativen Alltag den Behörden zu kommunizieren, um deren strategische Tätigkeit zu fundieren.

Die Sozialdienstleitenden sollten in dieser Aufgabe gestärkt werden, etwa indem sie in ihrer Verantwortung gefördert und im Umgang mit den Behörden geschult werden. Des Weiteren geht es auch darum eine Vermittlerrolle zwischen Behörde und Sozialdienst einzunehmen und die Sozialarbeitenden für die Belange der Behörde zu sensibilisieren. Damit diese Aufgaben erfüllt werden können, müssen genügend Ressourcen für die Sozialdienstleitenden zur Verfügung gestellt werden, was zurzeit laut Studie oft nicht der Fall ist.

Sozialdienstleitende beteiligen sich oft auch an den Aufgaben der Sozialbehörden. Dabei kann sich eine Umkehrung in den Beziehungen ergeben, indem es die operativ tätigen Leitungspersonen sind, die Anstösse zum strategischen Denken und Handeln in der Behörde geben oder dieses selber durchführen. Dies ist keineswegs negativ zu sehen. Vielmehr kann das Ineinandergreifen von operativen und strategischen Tätigkeiten für das Funktionieren des Systems bereichernd sein. Regelmässige Treffen sind wichtige Gefässe, damit die Sozialbehörden am Puls des Geschehens bleiben.

Ein gutes Verhältnis mit den Mitgliedern der Sozialbehörde ist umgekehrt auch für die Sozialdienstleitung von grosser Wichtigkeit, ist es doch die Behörde, die bei der Gemeinde und beim Kanton die finanziellen Mittel beantragt, die für den Sozialdienst zur Verfügung stehen. Fehlen die nötigen Mittel, führt das zu einer Überbelastung der Sozialdienstangestellten und der Sozialdienstleitung sowie zu Fehlern in der täglichen Arbeit. All das wird sich mit der Zeit auch auf die Motivation der Angestellten (und auch der Behördenmitglieder) auswirken, was nicht im Sinne einer gut funktionierenden Sozialhilfe sein kann.

Wenn die Pensen nicht ausreichen

Sozialdienstleitende übernehmen neben den eigentlichen Führungsaufgaben weitere Funktionen, wie etwa das Sekretariat und die Beratung der Sozial- oder Vormundschaftsbehörde. Nicht selten sind sie auch die verantwortliche Instanz für institutionelle Angebote in der Gemeinde. Für die vielseitigen und komplexen Arbeiten steht hingegen oft nur sehr wenig Zeit zur Verfügung.

In der Studie kommt klar zum Ausdruck, dass vielerorts die Pensen für die Sozialdienstleitung zu knapp bemessen sind. Das führt zu einer konstanten Überbelastung und zu anwachsenden Pendenzenbergen. Beides ist für die Motivation der verantwortlichen Personen schädlich. Die Fallarbeit kann nur dann auf qualitativ hohem Niveau erbracht werden, wenn auch genügend Leitungspensen zur Verfügung stehen. Hier besteht nach Aussage der Sozialdienstleitenden akuter Handlungsbedarf auf Ebene der kantonalen Verwaltung und Politik, gerade auch, weil nicht nur die Pensen für die Sozialdienstleitung zu knapp bemessen sind, sondern vielerorts auch diejenigen des Sozialdienstes insgesamt.

Wenn die administrative Belastung zu gross wird

Die Sozialdienstleitung wird von den administrativen Aufgaben derart eingenommen, dass die Beratungs- und Betreuungsaufgaben sowie der direkte Kontakt mit den Klientinnen und Klienten darunter leiden.

Es ist nicht realistisch, dass die administrative Arbeit der Sozialdienstleitung reduziert werden kann, weil vieles davon rechtlich vorgeschrieben ist. Die Sozialbehörde und die politischen Institutionen müssen aber dafür sorgen, dass den Sozialdiensten und ihren Leitungen genügend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, um neben der administrativen Arbeit auch die Sozialhilfefähigkeit professionell und wirkungsorientiert wahrnehmen zu können.

Wenn die Sozialbehörde im politischen Prozess ausgeschaltet wird

Die mit Laien besetzte Sozialbehörde kann ihre strategische Rolle nicht mehr wahrnehmen, weil die Sozialdienstleitung gezielt strategische Überlegungen und Forderungen in die Gemeindeexekutive einbringt.

Die Umgehung der Sozialbehörde ist Gift für die Motivation ihrer Mitglieder und nicht im Sinne der gesetzlichen Vorgaben. Die Gemeinden müssen dafür sorgen, dass die Sozialbehörde ihre Aufgaben optimal wahrnehmen kann. Bei der Besetzung der Funktionen in der Sozialbehörde, insbesondere beim Präsidium, ist darauf zu achten, dass die verschiedenen Personen auf der zwischenmenschlichen Ebene harmonisieren können. Die Exekutive erweist sich damit selbst einen Dienst, weil nur so die Sozialbehörde die Entscheide vorspüren und sie so von dieser Aufgabe entlasten kann.

Fazit:

Ein gutes Verhältnis zwischen Sozialdienstleitung und Sozialbehörde ist für beide Seiten wichtig. Ein regelmässiger, institutionalisierter und offener Austausch bringt viele Vorteile: Die Behörde erhält die nötigen Informationen, um die strategischen Entscheide fällen zu können, während der Sozialdienst aktiv auf seine Anliegen aufmerksam machen und so in Problemsituationen auf die Unterstützung der Behörde zählen kann.

Zukunftsvision

Steuerung des Sozialen «aus einer Hand»

Laut Sozialhilfegesetz (Artikel 16) hat jede Gemeinde eine Sozialbehörde zu bestellen. Es ist erlaubt, dass mehrere Gemeinden gemeinsam eine **Sozialbehörde** einsetzen. Falls eine Gemeinde keine Sozialbehörde hat, ist diese Funktion automatisch dem Gemeinderat zu übertragen. Gleichzeitig schreibt das Gesetz in Artikel 18 vor, dass jede Gemeinde einen eigenen Sozialdienst führt, mit anderen Gemeinden einen gemeinsamen **Sozialdienst** betreibt oder sich dem Sozialdienst einer anderen Gemeinde anschliesst. Und schliesslich können die Gemeinden wählen, ob sie die Angebote der **institutionellen Sozialhilfe** (Altersheime, Arbeitsintegrationsprojekte etc.) alleine oder mit Partnergemeinden aufbauen und betreiben und diese allenfalls einer separaten Behörde unterstellen.

Weil die interkommunalen Zusammenschlüsse in diesen drei Bereichen geografisch nicht deckungsgleich sein müssen und weil zusätzlich die rechtliche Form der Zusammenarbeit verschieden sein kann, gibt es im Kanton Bern mit seinen fast 400 Gemeinden eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationsformen, was vielerorts zu Problemen führen kann.

Als Zukunftsvision ist grundsätzlich eine **Steuerung des Sozialen «aus einer Hand»** erstrebenswert. Das heisst, eine Sozialbehörde sollte das gleiche geografische Gebiet umfassen wie der ihr unterstellte Sozialdienst. Idealerweise arbeiten die Gemeinden auch bei der institutionellen Sozialhilfe nur mit Gemeinden aus diesem Verbund zusammen. Dies ist ein System, in dem die Aufgabenwahrnehmung gut funktioniert und die Rollen klar definiert sind. In der Behördenarbeit entstehen keine Lücken oder grösseren Probleme und die involvierten Personen sind zufrieden mit der Sozialbehörde und/oder ihrem Amt.

In der Studie zeigte sich, dass Sozialbehörden, die einem Gemeindeverband vorstehen, besonders gefordert sind. Wenn die Problemwahrnehmungen und Bedürfnisse in den zusammengeschlossenen Gemeinden weit auseinander liegen, kann dies zu Schwierigkeiten und Konflikten führen. Das hängt massgeblich davon ab, wie die Gemeinden historisch, räumlich-territorial und sozio-ökonomisch zueinander stehen. Regionale Sozialbehörden haben kommunikative Rückkoppelungen mit allen beteiligten Gemeinden zu bewerkstelligen und sind zugleich in erheblichem Mass von deren Entscheidungen abhängig. Diese äusserst komplexe Koordinationsarbeit, die im Aushandeln mit vielen, oft kleinen Gemeinden erforderlich ist, kann hemmend wirken.

Unabhängig davon, ob eine Sozialbehörde für eine Gemeinde oder für einen Gemeindeverband zuständig ist, lassen sich vier Faktoren zusammenfassen, die für eine gut funktionierende Sozialhilfe wichtig sind:

1. Die Sozialbehörde bearbeitet die zwei Aufgabengebiete individuelle Sozialhilfe und institutionelle Sozialhilfe für das **gleiche geografische Gebiet**.
2. Die **Kompetenzen sind klar geregelt**: Die Aufgaben und Handlungsspielräume der Behörde sind in der Gemeindeordnung und über ein Kommissionsreglement definiert und die notwendigen Instrumente sind vorhanden. Ausserdem gibt es innerhalb der Behörde Pflichtenhefte für das Präsidium und die Ressorts. Die Sozialbehörde ist vorberatendes Organ der ihr vorgesetzten Gemeindeorgane.
3. Die Beziehungen im Dreieck von Behörde, Sozialdienst(leitung) und der übrigen Gemeindeverwaltung beruhen auf **gegenseitigem Vertrauen**. Die zuständigen Personen verfügen über ein fundiertes Fachwissen, das sie in ihrer Arbeit einzusetzen wissen.
4. Eine besondere Rolle nimmt der **Sozialdienstleiter** ein, der eine transparente und informative Kommunikationskultur zu den Behörden und Verwaltungseinheiten pflegt.

Fazit:

Wenn in Sozialbehörden Spannungen und Meinungsverschiedenheiten zu der Frage auftauchen, wie die lokale bzw. regionale Sozialhilfe ausgestaltet werden soll, ist es nötig, die Ursachen auszumachen und schrittweise Lösungen zu erarbeiten. Dabei sind im Hinblick auf eine qualitativ gute, wirkungsorientierte und kostenbewusste Sozialhilfe zwei Grundsätze richtungweisend: Die Steuerung des Sozialen «aus einer Hand» sowie die Notwendigkeit, das gemeindezentrierte Denken zugunsten einer regionalen Perspektive zu überwinden.

Serviceteil

Schulungsangebote, Materialien und Adressen

Die Berner Fachhochschule bietet eine Reihe von Kursen für Mitglieder von Sozialbehörden im Kanton Bern an. Die Kurse dauern in der Regel ein bis zwei Tage.

www.soziale-arbeit.bfh.ch/kurse

Berner Fachhochschule

Fachbereich Soziale Arbeit

Hallerstrasse 10

3012 Bern

T +41 31 848 36 80 F +41 31 848 36 81

soziale-arbeit@bfh.ch

www.soziale-arbeit.bfh.ch

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern – GEF bietet mit der «Wegleitung für Sozialbehörden» eine Umsetzungshilfe für das Sozialhilfegesetz an. Die Wegleitung ist unter www.gef.be.ch (Soziales > Sozialhilfe > Angebote für Sozialbehörden) zu finden oder kann hier bestellt werden:

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Sozialamt

Rathausgasse 1

3011 Bern

T +41 31 633 78 11 F +41 31 633 78 92

Impressum

Herausgeberin	Berner Fachhochschule BFH, Fachbereich Soziale Arbeit
Studie	Sozialbehörden im Kanton Bern, Prof. Dr. Dieter Haller, lic. phil. Eveline Althaus
Text und Konzept	Manuel Gnos (www.kultkomm.ch), Bern
Redaktionelle Mitarbeit	Urs Hofer, Brigitte Pfister
Gestaltung	Studio Longatti, Biel
Druck	W. Gassmann AG, Biel
Copyright	Texte und Bilder sind urheberrechtlich geschützt.

Bern, Juni 2011

Berner Fachhochschule
Fachbereich Soziale Arbeit
Hallerstrasse 10 3012 Bern
T +41 31 848 36 80 F +41 31 848 36 81
soziale-arbeit@bfh.ch
www.soziale-arbeit.bfh.ch