

## Kostenentwicklung in der Sozialhilfe und die Rolle des neuen Sozialhilfegesetzes - Zusammenfassung

Jürg Guggisberg, Heidi Stutz (2006): **Kostenentwicklung in der Sozialhilfe und die Rolle des neuen Sozialhilfegesetzes. Datenanalyse im Auftrag des Sozialamtes des Kantons Bern**

Vertrieb: Sozialamt des Kantons Bern

### Inhaltsübersicht

1. Ausgangslage und Fragestellung
2. Zum Vorgehen
3. Datengrundlage
4. Übersicht über die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe
5. Vergleich der Kostenentwicklung zwischen den Gemeinden
6. Einfluss des Umstellungszeitpunktes der Sozialdienste auf die Kostenentwicklung
7. Fazit

### Ausgangslage und Fragestellung

In letzter Zeit häufen sich "Vorwürfe" von (kleineren) Berner Gemeinden, dass einzelne Regelungen im neuen Sozialhilfegesetz einen Kostenschub im Bereich der individuellen Sozialhilfe verursachen würden.

Es stellt sich somit die Frage, ob das neue Sozialhilfegesetz eine finanzielle Mehrbelastung zur Folge hat und falls ja, wie gross die finanziellen Auswirkungen sind. Sicher ist, dass die Kosten der individuellen Sozialhilfe insgesamt stark gestiegen sind und immer noch steigen (vgl. dazu Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Es fragt sich jedoch, wie weit dies der Gesetzesänderung und wie weit anderen Faktoren zuzuschreiben ist.

### Zum Vorgehen

Rückschlüsse darüber, wie gross der Einfluss des per 1.1.2002 neu in Kraft getretenen Sozialhilfegesetzes auf die Kostenentwicklung war, lassen sich am besten aus dem **Vergleich der Kostenverläufe** zwischen den verschiedenen Berner Gemeinden gewinnen. Nach in Kraft treten des neuen Gesetzes hatten die Gemeinden bis Ende 2005 Zeit, ihren Sozialdienst umzustellen. Es existieren in dieser Übergangszeit also nebeneinander Gemeinden, die den Sozialdienst noch nach altem System betreiben und solche, die bereits aufs neue System umgestellt haben. Somit können die Kostenverläufe von Gemeinden miteinander verglichen werden, welche **vor**,

**während** bzw. **am Ende der Übergangsphase** ihre Strukturen den neuen gesetzlichen Bestimmungen angepasst haben.

Damit das externe Umfeld der Gemeinden, welches auf die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe einwirkt, für den Vergleich der Kostenverläufe berücksichtigt werden kann, werden die Gemeinden für die Analyse in **Gemeindetypen** mit möglichst vergleichbarem Umfeld unterteilt. Wir analysieren jeweils innerhalb einer Gruppe von Gemeinden mit ähnlichen Voraussetzungen die Unterschiede nach Umstellungszeitpunkt. Dies tun wir, indem wir die Kostenverläufe in Gemeinden, die bereits umgestellt haben, und von Gemeinden, die noch nach dem alten System fahren, separat analysieren und einander gegenüberstellen.

### Datengrundlage

Datengrundlage für die Analyse bilden die jährlich erfassten **Sozialhilferechnungen der Gemeinden**. Es ist die einzige Datenquelle, welche für den gesamten interessierenden Zeitraum von 2001 bis 2004 Angaben zur Kostenentwicklung liefert. Da wir für die Analyse der Kostenverläufe auf **Zeitreihendaten** angewiesen sind, konnten für die Analyse keine alternativen Datenquellen berücksichtigt werden. Die Datengrundlage ermöglicht die Darstellung und Analyse der **absoluten und relativen Entwicklung** zu den Gesamtausgaben für die von den Sozialdiensten unterstützten Personen, den durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben und der Sozialhilfequote, die angibt, wie viele Personen auf 100 Einwohner/innen unterstützt werden.

Aufgrund von Datenproblemen bei der Zuordnung der von den Sozialhilfediensbetreuten Personen auf deren Wohngemeinden, musste für die Analyse auf der Ebene der Wirtschaftsregionen und der Gemeindetypen der Datensatz von insgesamt 398 auf 184 Gemeinden reduziert werden. Dadurch werden durch eine Übervertretung der Personen aus den Zentrumsgemeinden die Pro-Kopf-Ausgaben und die Sozialhilfequote etwas überschätzt. Mit der Betrachtung der Kostenentwicklung auf der Ebene der Gemeindetypen kann dieses Problem jedoch entschärft werden. Innerhalb der drei Gemeindetypen, die für die Beantwortung der Fragestellung relevant sind (Agglomerationsgemeinden, Peripherie- und Pendlergemeinden, Ländliche Gemeinden), gibt es keine Anhaltspunkte, dass die Reduktion des Datensatzes zu einer Verzerrung der Resultate führt. Die in diesem Bericht vorgestellten Resultate sind deshalb eine gute Annäherung an die Beantwortung der aufgeworfenen Fragestellung.

## Übersicht über die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe

In einem ersten Schritt der Untersuchung wird die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe im Kanton Bern und in seinen sechs Wirtschaftsregionen dargestellt.

**Gesamtkosten:** Die Ausgaben für individuelle Sozialhilfe stiegen im Kanton Bern von 2001 bis 2004 um 37 Prozent von total 303 auf 416 Millionen Franken. Das Wachstum war in den verschiedenen Wirtschaftsregionen des Kantons Bern unterschiedlich stark. Es lag zwischen 21 (Bern-Mittelland) und 64 Prozent (Biel-Seeland).

**Sozialhilfequote:** Der Anstieg der Gesamtkosten ist u.a. eine Folge des Anstiegs der Sozialhilfequote. Sie stieg im Kanton Bern von 2001 bis 2004 von durchschnittlich 3.9 auf 4.8 unterstützte Personen pro 100 Einwohner/innen. Das entspricht einer Steigerung um rund 24 Prozent. Wiederum finden sich Unterschiede zwischen den Wirtschaftsregionen. Im Emmental ist die Wahrscheinlichkeit, von Sozialhilfe abhängig zu sein, wesentlich geringer als beispielsweise in den Regionen Bern-Mittelland oder Bern-Seealand.

■ **Pro-Kopf-Ausgaben:** Die durchschnittlichen Ausgaben pro Sozialhilfeempfänger/in liegen im Jahr 2004 bei ca. 9'000 pro Jahr. Sie sind im Vergleich zum Jahr 2001 um 10 Prozent gestiegen. Den höchsten Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben verzeichnen die Regionen Oberaargau (+27%) und Jura bernois (+25%). In den anderen drei Regionen liegt die Zunahme deutlich unter 20 Prozent.

## Vergleich der Kostenentwicklung zwischen den Gemeinden

Bei der Analyse der Kostenverläufe auf der Ebene der Gemeinden geht es darum, die Entwicklung der Kosten von Gemeinden zu vergleichen, welche sich bezüglich der für die Sozialhilfekosten relevanten Faktoren in einem ähnlichen Umfeld befinden. Dazu verwenden wir die vom Bundesamt für Statistik (BFS) entwickelte und auch bereits auf den Kanton Bern angewandte **Gemeindetypologie**. Diese hat explizit zum Ziel, eine aussagekräftige Klassifizierung für demografische und sozioökonomische Untersuchungen herzuleiten.

Die Typologie unterscheidet in einem ersten Schritt zwei Gruppen, urbane und rurale Gemeinden. Innerhalb der urbanen Gemeinden wird anschliessend zwischen Zentrums- und Agglomerationsgemeinden unterschieden. Die ruralen Gemeinden werden in zwei Typen aufgeteilt: Peripherie- und Pendlergemeinden und ländliche Gemeinden.

Die Analyse der Kostenentwicklungen in den vier Gemeindetypen zeigt folgendes Bild:

■ Im Jahr 2004 fallen der weitaus grösste Teil der Ausgaben in der Sozialhilfe, **etwa 8 von 10 ausgegebenen Franken**, in den Zentren und Agglomerationsgemeinden an. Die restlichen 20 Prozent der Gesamtkosten verteilen sich auf die Peripherie- und Pendlergemeinden und die ländlichen Gemeinden. Diese Aufteilung der Kosten hat sich über die betrachtete Zeitperiode nur marginal verändert. Wenn im Folgenden die Pro-Kopf-Kosten, die Sozialhilfequoten und die Verlaufskurven der Gemeindetypen vorgestellt werden, sollte dies bei der Bewertung der Resultate immer mitberücksichtigt werden.

■ **Gesamtkosten:** Über die gesamte Zeitperiode betrachtet weisen die Agglomerationsgemeinden und die Peripherie- und Pendlergemeinden ein überdurchschnittlich hohes Wachstum der Gesamtkosten auf. Während in den Zentren und den Agglomerationsgemeinden die Kosten in allen drei Perioden stetig etwas stärker anstiegen, sind sie in Peripherie- und Pendlergemeinden vor allem in der Periode 2002/2003 deutlich gewachsen. In den ländlichen Gemeinden jedoch ist in der Periode 2002/2003 die Wachstumsrate eher gering.

■ **Pro-Kopf-Ausgaben:** Die Pro-Kopf-Ausgaben sind in den Zentren und den Agglomerationsgemeinden deutlich höher als in den Peripherie- und Pendlergemeinden und den ländlichen Gemeinden. Das kann mit den höheren Lebenshaltungskosten (v.a. Mieten) oder der Zusammensetzung der Fälle zu tun haben. Die Zuwachsrate der Pro-Kopf-Ausgaben ist in den Agglomerationsgemeinden und den Peripherie- und Pendlergemeinden deutlich höher als in den Zentren und den ländlichen Gemeinden. Dies führt dazu, dass sich die Pro-Kopf-Ausgaben dieser beiden Gemeindetypen denjenigen der Zentren annähert haben. Die durchschnittlichen Ausgaben pro unterstützte Person sind in den Agglomerationsgemeinden 2004 fast gleich hoch wie in den Zentren (ca. 9'700 Franken). Im Jahr 2001 betrug die Differenz noch über 1'000 Franken.

■ **Sozialhilfequote:** Die Differenzen zwischen den durchschnittlichen Sozialhilfequoten der einzelnen Gemeindetypen sind sehr gross. Weit aus am höchsten sind die Sozialhilfequoten 2004 in den Zentren (7.3). Je weiter Gemeinden von den Zentren und den Agglomerationsgürteln entfernt sind, um so tiefer wird die Sozialhilfequote. In den Agglomerationsgemeinden beziehen von 100 Einwohner/innen durchschnittlich 4.5 Personen individuelle Sozialhilfe, in den Peripherie- und Pendlergemeinden 3.0 und in den ländlichen Gemeinden 2.3 Personen. Die Zuwachsraten über die gesamte Periode unterscheiden sich zwischen den Gemeindetypen

nicht sehr stark. Die Wachstumsraten sind bei den Peripherie- und Pendlergemeinden und den ländlichen Gemeinden etwas höher als in den Zentren.

■ **Kostenverläufe:** In den Zentren und den ländlichen Gemeinden ist die Zunahme der Gesamtkosten stärker durch den Anstieg der Anzahl Sozialhilfebezüger/innen als durch höhere durchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben zu erklären. In den Agglomerationsgemeinden und den Peripherie- und Pendlergemeinden ist gerade das Gegenteil zu beobachten. Die durchschnittlichen Ausgaben pro Sozialhilfebezüger/in sind über die gesamte Periode von 2001 bis 2004 stärker angestiegen als die Sozialhilfequote.

### **Einfluss des Umstellungszeitpunktes der Sozialdienste auf die Kostenentwicklung**

Um den Einfluss des Umstellungszeitpunktes der Sozialdienste auf die Kostenentwicklung zu ermitteln, wurden die Gemeinden nach dem Umstellungszeitpunkt ihrer Sozialdienste in drei Gruppen unterteilt:

■ Gemeinden, welche vor der Beobachtungsperiode, also bereits **vor 2001** ihre Sozialdienste nach den Erfordernissen des neuen Sozialhilfegesetzes umgestellt haben.

■ Gemeinden, die zwischen **2001 und 2004** umgestellt haben.

■ Gemeinden, welche **nach der zweiten Jahreshälfte 2004** (Juli 2004 oder später<sup>1</sup>) ihre Sozialdienste umgestellt haben.

In einer ersten Analyse auf **Kantonsebene** zeigt sich, dass eine frühe Umstellung der Sozialdienste das Wachstum der ausbezahlten individuellen Sozialhilfe und die Fallzahlen eher gebremst hat. Die durchschnittlichen Wachstumsraten der Gemeinden, welche ihre Sozialdienste erst sehr spät umgestellt haben, sind im Vergleich zu den anderen Gemeinden, die zu einem frühen Zeitpunkt umstellten, höher. Die Unterschiede sind jedoch statistisch nicht signifikant.

In einem zweiten Schritt wurde für drei der vier **Gemeindetypen** überprüft, ob zwischen dem Umstellungszeitpunkt und der Kostenentwicklung ein Zusammenhang besteht.<sup>2</sup> Die Analyse auf der Ebene der einzelnen Gemeindetypen zeigt, dass auch unter Kontrolle der externen Einflüsse keine linearen Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Sozialhilfekosten und

dem Umstellungszeitpunkt bestehen. Weder in den Agglomerationsgemeinden, den Peripherie- und Pendlergemeinden, noch in den ländlichen Gemeinden sind signifikante Unterschiede zwischen den Wachstumsraten der überprüften Kostenindikatoren und dem Umstellungszeitpunkt festzustellen.

### **Fazit**

Die Untersuchung zeigt, dass die im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Sozialhilfegesetzes erfolgte Reorganisation der Sozialdienste als solche nicht zu einer Erhöhung der Kosten in der individuellen Sozialhilfe geführt hat. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in einzelnen Gemeinden gegenläufige Entwicklungen vorkamen. Die Untersuchung zeigt jedoch deutlich, dass es sich dabei um Einzelfälle handelt und nicht um einen allgemeinen, nur schon für einen ganzen Gemeindetyp gültigen Trend.

<sup>1</sup> Zwischen Februar 2004 und Juni 2004 gibt es keine Gemeinden, welche ihren Sozialdienst umgestellt haben.

<sup>2</sup> Für eine detaillierte Analyse nach Umstellungszeitpunkt ist die Fallzahl bei den Zentren zu klein.