

Evaluation der Mindeststandards im Sozialhilfegesetz im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste

ZUSAMMENFASSUNG

Im Auftrag des Sozialamts des Kantons Bern

Theres Egger, Heidi Stutz, Jürg Guggisberg

Bern, Oktober 2007

Zusammenfassung

Auftrag und Fragestellungen

Am 13. September 2005 hat der Berner Grosse Rat eine Planungserklärung verabschiedet, deren Ziffer 3 verlangt: «Die im Sozialhilfegesetz vorgeschriebenen Mindeststandards und ihre Wirkungen sind im Bereich Regionalisierung und Finanzierung der Sozialdienste sowie hinsichtlich der neuen Unterstützungsrichtlinien zu evaluieren.»

Die vorliegende Evaluation fokussiert die Mindeststandards und ihre Wirkungen im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste.

Die zu untersuchenden **Mindeststandards und Richtgrössen** sind entweder im Sozialhilfegesetz selber (SHG) oder in der Sozialhilfeverordnung (SHV) statuiert und werden durch die Weisungen weiter präzisiert. Es geht insbesondere um folgende Regelungen: *Sozialdienstpflicht* der Gemeinden (Art.18 Abs. 1 SHG); *Mindestgrösse* der Sozialdienste von 150 Stellenprozenten Fachpersonal (Art. 3 SHV); *Verpflichtung zur Anstellung von Fachpersonal* (Art. 80 lit. b SHG, Art. 36 SHV); *Mindestens 30 Stellenprocente zugeordnetes Administrativpersonal* pro Fachpersonalstelle (Art. 38 Abs. 5 SHV); *Nach Grösse des Sozialdienstes abgestufter Leitungsabzug* (Art. 37 Abs. 2 SHV); *Pauschale* für die Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen des Fachpersonals und die Besoldungskosten des zugeordneten Administrativpersonals (Art. 34 SHV); *80 bis 100 Fälle* pro Fachpersonalstelle gelten als *angemessene Fallbelastung*. Bei mehr als 100 Fällen kann eine Aufstockung der lastenausgleichsberechtigten Fachpersonalstellen beantragt werden (Art. 38 Abs. 4); *Controlling auf Gemeindeebene*, d.h. die Gemeinden stellen die individuellen Leistungsangebote bereit (Art. 15 SHG) und überprüfen regelmässig die Wirkung der Leistungsangebote (Art. 45 Abs. 2 SHG). Sie haben im Bereich der individuellen Sozialhilfe ein Controllingssystem einzuführen (Art. 45 Abs. 2 SHV).

Das Sozialamt möchte durch die Evaluation folgende **Fragestellungen** beantwortet haben:

- Darstellung des heutigen Finanzierungssystems
- Entwicklung der Fallzahlen und Besoldungskosten
- Wie effektiv sind die Mindeststandards (erreichen sie inhaltlich das, was beabsichtigt ist)?
- Wie haben sie sich auf die Effizienz der Sozialdienste ausgewirkt (arbeiten diese möglichst kostengünstig)?

- Welche Anreizwirkungen sind damit verbunden (bestehen Fehlanreize)?

- Was sind die Stärken und Schwächen des heutigen Systems?

- Evaluation der Finanzierung der nicht lastenausgleichsberechtigten Overheadkosten

- Gestaltungshinweise / Kriterien für mögliche alternative Abgeltungssysteme

Für die Evaluation wurde eine Begleitgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Berner Konferenz für Sozialhilfe und Vormundschaft BKSv und des Verbandes Bernischer Finanzverwalter VBF eingesetzt.

Aufbau des Evaluationsberichts

Der integrale Bericht ist wie folgt aufgebaut: In **Teil I** werden die *Fragestellungen* und die *Gesamtanlage der Evaluation* mit ihren verschiedenen Untersuchungen vorgestellt. In **Teil II** werden die *Resultate aller Analysen und Erhebungen im Detail dargestellt*. Dieser umfangreiche Teil ist nicht Bestandteil der vorliegenden gekürzten Fassung. In **Teil III** werden die Ergebnisse auf die Themenbereiche und Fragestellungen fokussiert, die den Ausgangspunkt der Evaluation bildeten. Dazu werden die Resultate aus den verschiedenen *Erhebungen und Analysen themenorientiert zusammengezogen*. In **Teil IV** wird ein *Fazit* aus den Ergebnissen gezogen. Daraus lässt sich in einem ersten Schritt der bestehende *Handlungsbedarf* ableiten.

Evaluationsmodell und methodisches Vorgehen

Ausgerichtet auf die Fragestellung der vorliegenden Evaluation wurde ein **Wirkungsmodell des Sozialhilfegesetzes** erarbeitet, das sich aus den Zielen des Sozialhilfegesetzes ableitet. Untersucht wurden sechs Wirkungsbereiche, in denen das Sozialhilfegesetz mit seinen Normen ansetzt: (1) Zugang zum Sozialdienst und zu persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe, (2) Prävention, (3) Individualisierung der Hilfe, (4) Erreichen der Wirkungsziele, (5) Professionalität, (6) Kostenkontrolle.

Um die Wirkungen zu überprüfen, müssen aus den jeweiligen Zielen messbare Indikatoren abgeleitet werden. Die für die sechs Bereiche erarbeiteten **Indikatoren** wurden in **Schlüsselfragen** übersetzt, die in der Evaluation einzeln beantwortet werden.

Als Grundlage für Beantwortung der Evaluationsfragen wurden verschiedene Methoden der Informationsgewinnung eingesetzt (Triangulationsverfahren). Zunächst wurden die Informationen zusammengetragen, die in bestehenden statistischen Daten bereits vorhanden sind. Im

Zentrum standen sodann eine schriftliche Befragung bei den Sozialdiensten und Sozialbehörden - beides Vollerhebungen. Um die Resultate zu vertiefen, folgten anschliessend Gruppengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern ausgewählter Sozialdienste vor Ort.

Mit der **Auswertung bestehender Daten** wurde der Ist-Zustand und die Entwicklung von Merkmalen dargestellt, an die das Abgeltungsmodell direkt oder indirekt anknüpft. Als Basis für die Auswertungen dienen zwei Datenquellen: zum einen die Daten der Sozialhilfeberechnung aus den Jahren 2004 und 2005 und zum anderen die Stellenpläne der Sozialdienste, Vormundschafts- und Jugendämter mit dem Bedarfsnachweis für 2004 bis 2007. Ausgewertet wurden die Daten jeweils auf der Ebene des Kantons sowie nach den fünf Sozialdienst-Kategorien, wie sie für das Kantonale Reporting definiert wurden (städtische, grosse kommunale, grosse regionale, kleine kommunale, kleine regionale Sozialdienste).

Im März 2007 wurde eine **schriftliche Befragung aller Sozialdienste und zuständigen Sozialbehörden** im Kanton Bern durchgeführt. Mehr als 90 Prozent der Sozialdienste und der zuständigen Sozialbehörden haben sich an der Erhebung beteiligt. Die wenigen Ausfälle führten zu keinerlei Verzerrungen. Die Befragung hatte das Ziel, die Erfahrungen, Einschätzungen und Anregungen der Sozialdienste und Sozialbehörden zu den aktuellen Bestimmungen im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste, deren Auswirkungen und zu den Stärken und Schwächen des heutigen Systems abzuholen. Für Sozialdienste und Sozialbehörden wurden zwei separate Fragebogen erarbeitet, wobei einzelne Fragen sowohl durch die Sozialdienste als auch die Sozialbehörden beantwortet wurden.

Anschliessend wurden im Juli und August 2007 **vertiefende Gruppengespräche** mit Vertreterinnen und Vertretern ausgewählter Sozialdienste durchgeführt. In den Gesprächen ging es darum, die Resultate der schriftlichen Befragung zu vertiefen und mit den Verantwortlichen vor Ort über deren konkreten Erfahrungen mit den Vorgaben des neuen Sozialhilfegesetzes zu diskutieren. Realisiert wurden Gruppengespräche mit 21 Vertreterinnen und Vertretern von 9 Sozialdiensten aus dem deutsch- und dem französischsprachigen Kantonsteil, je mindestens eines für jede Sozialdienst-Kategorie. An allen Gesprächen nahmen Vertreterinnen oder Vertreter der Sozialdienst-Leitungen teil, in den meisten Fällen auch Mitglieder der Sozialbehörde sowie Finanzverantwortliche aus den Gemeinden.

Zusammenfassendes Bild und Fazit

Die Resultate der einzelnen Untersuchungen wurden zunächst im Detail dargestellt (Teil II). Anschliessend wurden sie für die Beantwortung der einzelnen Schlüsselfragen zusammengezogen (Teil III). Die gewählte Untersuchungsanlage der Evaluation war geeignet, die definierten Schlüsselfragen umfassend zu beantworten.¹ Basierend auf diesen Grundlagen wurde ein Fazit gezogen, auf das wir an dieser Stelle eingehen. Dabei geht es einerseits um die Frage, ob das Berner Sozialhilfegesetz die Ziele, die es deklariert, überhaupt erreichen kann, was vom Gesetz erwartet werden kann und wo seine Grenzen liegen (Konsistenzprüfung). Andererseits werden Vollzug und Wirkungen für die sechs Wirkungsbereiche zusammenfassend beurteilt.

■ **Konsistenzprüfung.** Die Evaluation hat gezeigt, dass das Sozialhilfegesetz mit seinen Mindeststandards im Bereich der Finanzierung der Sozialdienste zur Qualitätssicherung beigetragen und die Professionalität der Sozialdienste verbessert hat. Es hat gleichzeitig nicht zu einer Erhöhung der wirtschaftlichen Sozialhilfetransfers geführt. Somit hat die Steuerung über Mindeststandards wichtige Ziele erreicht. Das Gesetz wird denn auch im Grundsatz von einer breiten Mehrheit der Sozialdienste und Sozialbehörden gutgeheissen.

Dennoch ist auch deutlich geworden, dass gewisse Probleme bestehen, die durch ein Nachjustieren der Anreizwirkungen angegangen werden sollten. Nicht alles, was Sozialhilfe nicht zu vollbringen vermag, liegt an der Konstruktion des Sozialhilfegesetzes. Die Evaluation zeigt aber, dass die inputseitige Steuerung der Personalbestände samt der darin vorgesehenen Begrenzung des Administrativpersonals und der Leitung mit gewissen Fehlanreizen und kontraproduktiven Wirkungen verbunden ist. Eine Lösung kann darin bestehen, bei der Kostenkontrolle verstärkt auf die Ebene des Outputs und des Impacts zu fokussieren. Konkret würde dies bedeuten, Beschränkungen bei der Finanzierung des Personals abzubauen und im Gegenzug die Finanzierung stärker von den erbrachten Leistungen abhängig zu machen.

■ **Zugang zum Sozialdienst und zur wirtschaftlichen Sozialhilfe.** Seit das neue Sozialhilfegesetz besteht, hat sich der Zugang zu den Sozialdiensten verbessert. In dieser Einschätzung besteht unter den Sozialdiensten und Sozialbehörden eine sehr grosse Übereinstimmung. Dieses Ziel des neuen Gesetzes ist also weitestge-

¹ Einzig zur Kostenfrage fallen die Aussagen pauschaler aus als anfangs geplant.

hend erreicht worden. Verbleibende Probleme bestehen im systemimmanenten Anreiz, sich bevorzugt mit den einfachsten Fällen zu beschäftigen und insbesondere in Überlastungssituationen komplexe Problemlagen und schwierige Klientinnen und Klienten möglichst abzuwehren, sowie im Zielkonflikt zwischen einfacher Zugänglichkeit und gründlicher Kontrolle, der sich insbesondere in den Aufnahmeverfahren abbildet.

■ **Prävention.** Im Lastenausgleich können im Sinne der Prävention auch Fälle abgerechnet werden, die eine intensive Beratung bedingen, aber keine weiteren Leistungen auslösen. Dies muss so sein, weil sonst der Anreiz bestehen würde, möglichst allen Leistungen zukommen zu lassen. Der Anteil Präventionsfälle ist auf 33 Prozent bzw. in städtisch geprägten Gebieten auf 20 Prozent begrenzt, was zu Diskussionen führte.

Die Evaluation zeigt, dass die Sozialdienste in Zeiten mit hoher Belastung die Priorität beim «Kerngeschäft» der wirtschaftlichen Sozialhilfe setzen und der Anteil Präventivberatungen zurückgeht. Dieser Anteil hat in den letzten Jahren in den meisten Sozialdiensten und auch insgesamt die gesetzte Limite nicht erreicht. Wichtiger als die Limite zu erhöhen erscheint, dass das System der vorgelagerten Beratungsstellen, an welche die Sozialdienste Hilfesuchende weiterweisen können, diese Nachfrage tatsächlich innerhalb nützlicher Frist absorbieren kann, was gemäss den Gruppengesprächen in den letzten Jahren längst nicht überall der Fall war.

■ **Individualisierung der Hilfe.** Die Vorschrift des Sozialhilfegesetzes, mit individuellen Zielvereinbarungen zu arbeiten, scheint grundsätzlich gut akzeptiert und verankert zu sein. Allerdings geben über 80 Prozent der Sozialdienste Penenzen bei der Überprüfung der Zielerreichung an. Und es ist auch nicht bekannt, was für Ziele mit welchem Erfolg vereinbart werden. Das Potenzial des Instruments wird also derzeit (noch) nicht ausgeschöpft.

■ **Erreichen der Wirkungsziele.** Sozialdienste und Sozialbehörden schätzen im jährlichen Reporting zuhänden des Kantons ab, ob die Kantonalen Wirkungsziele erreicht werden und äussern sich dort überwiegend positiv. Die Wirkungsprüfung war kein Schwerpunkt der vorliegenden Evaluation, es ist aber deutlich geworden, dass mitunter Zielkonflikte bestehen zwischen den Vorgaben des Kantons und der Gemeinden, die bei der Steuerung mitbedacht werden müssten. Ein Beispiel dafür sind kommunale Personalstopps, die dazu führen, dass bei einem Personalausbau im Sozialdienst andernorts Stellen abgebaut werden müssten.

■ **Professionalität.** Die Absicht, über das Sozialhilfegesetz die Professionalität der Sozialdienste zu erhöhen, wurde weitgehend eingelöst. Dieser Prozess kann jedoch weitergetrieben werden, indem nun der Schwerpunkt weniger bei der Qualifikation der einzelnen Fachpersonen gesetzt wird als bei der weiteren Organisationsentwicklung, die insbesondere auch Leitung und Administration umfasst.

■ **Kostenkontrolle.** In diesem Bereich bestanden Kritikpunkte aus Evaluationen im Bereich der Gemeindereformen und des Finanz- und Lastenausgleichs. Dabei standen zwei Themen im Vordergrund: Erstens: Die Gemeinden haben wenig Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln, wenn sie die Kosten via Lastenausgleich auf andere abwälzen können. Und zweitens: Da der Personalbestand über die Fallzahlen gesteuert wird, besteht ein impliziter Anreiz zur Mengenausweitung.

Tatsächlich ergab die Evaluation, dass in den Gemeinden Gelder tendenziell leichter gesprochen werden, wenn über den Lastenausgleich abgerechnet werden kann. Allerdings ist dies ein Stück weit ein beabsichtigter Effekt: Es ist aus anderen Kantonen bekannt, dass ohne Lastenausgleich die Gemeinden in der Regel nicht die Präventionsanstrengungen und die Qualität ihrer Sozialdienste verbessern, um im Sinne eines wirtschaftlichen Handelns Kosten zu sparen, sondern Bedürftige möglichst aus dem Gemeindegebiet abschieben. Gerade Sozialdienste und Sozialbehörden, die in ländlichen Gebieten tätig sind, betonen in den Gruppengesprächen denn auch, dass die Grundabsicherung in ihren Gemeinden ohne Lastenausgleich gefährdet wäre.

Handlungsbedarf und -optionen

Die Resultate der Evaluation zeigen, dass die im Sozialhilfegesetz verankerte Steuerung über Mindeststandards von Sozialdiensten und Sozialbehörden in ihrer ganz grossen Mehrheit grundsätzlich als sinnvoll und gut erachtet wird und allgemein akzeptiert ist. Zugänglichkeit und Professionalität der Sozialdienste haben sich gemäss allgemeiner Einschätzung der Akteure in diesem Feld verbessert. Die Einbindung der Finanzierung der Sozialdienste in den Lastenausgleich wird als wichtiges Element im Gesamtsystem des Lastenausgleichs im Bereich der individuellen Sozialhilfe wahrgenommen, welches die Qualität und Professionalität der Sozialhilfe garantiert.

Es geht also darum zu prüfen, wie das mit den Mindeststandards gesetzte Anreizsystem verbessert werden könnte, ohne das Erreichte zu gefährden. Der Handlungsbedarf in den verschied-

denen Wirkungsbereichen wird in Form von 15 Thesen diskutiert.

■ Zugang zum Sozialdienst und zu persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe

1. Ist sonst genug Arbeit da, besteht eine Tendenz, komplexe Problemlagen abzuwehren und sich mit «schwierigen» Fällen weniger auseinander zu setzen.

Der Grundanreiz ist im Zählsystem gesetzt: Zählt jeder Fall gleich, wird dadurch eine Präferenz für problemlose und wenig beratungsintensive Zahlfälle unterstützt.

2. Abwimmlungspraktiken werden verneint, aber die Aufnahmeverfahren werden teilweise bewusst mit Hürden verbunden.

Hier können sich die Zugänglichkeit der Sozialhilfe für alle und das Anliegen der Kontrolle der Sozialhilfeberechtigung in die Quere kommen, wobei Zweiteres in der politischen Diskussion derzeit stark gewichtet wird.

■ Prävention

3. Präventivberatungen werden als sehr wirksam bezeichnet, aber selten durchgeführt.

Geltend gemacht werden für diesen Sachverhalt zeitliche Gründe. In Zeiten hoher Fallzahlen bei der wirtschaftlichen Hilfe hat Prävention zweite Priorität. Die gegenwärtige Anrechnungsregelung mit Limite scheint alles in allem aber als ein gangbarer Weg.

4. Viele Beratungsstellen, an welche die Sozialdienste Leute weiterweisen sollten, sind so überlastet, dass sie ihre Rolle nicht innerhalb sinnvoller Zeit erfüllen können.

Insbesondere wird dies moniert im Bereich der Budgetberatung und Schuldensanierung.

■ Individualisierung

5. Zielvereinbarungen mit Klientinnen und Klienten sind etabliert, aber mit der Überprüfung, ob die Ziele auch erreicht werden, hapert es. Zudem existieren kaum Feedbackmechanismen, die ein Lernen aus erfolgreichen und erfolglosen Strategien beim Einsatz dieses Instruments erlauben würden.

■ Wirkungsziele

6. Für Sozialdienste und Sozialbehörden sind die Wirkungsziele, die der Kanton und ihre Gemeinde setzt, manchmal unvereinbar.

Zielkonflikte bestehen bei den inhaltlichen Zielvorgaben, aber auch im Bereich der Finanzen. So führen etwa kommunale Personalstopps dazu, dass beim durch den Kanton autorisierten Ausbau des Sozialdiensts andernorts Stellen abgebaut werden müssten.

■ Professionalität

7. Oft erledigt teures Fachpersonal reine Administrativaufgaben.

Die konstatierte Diskrepanz zwischen Schlüssel (30 Stellenprozente pro Fachpersonalstelle) und Realität kann eine nicht kosteneffiziente Arbeitsteilung zur Folge haben, wo auch immer der «wahre Wert» des Administrativanteils liegt. Es besteht die Gefahr, dass die Organisation des Sozialdienstes nicht inhaltlichen Kriterien folgt, sondern allein von der Kantonsvorgabe ausgeht.

8. Die Sozialdienstleitungen sind häufig unterdotiert.

Auch hier kann die konstatierte Diskrepanz zwischen dem Schlüssel (Leitungsabzug) und der Realität eine effektive Steuerung gefährden, wie sie notwendig ist für einen effizienten Betrieb. Wo auch immer der «wahre Wert» eines optimalen Leitungsanteils liegt, besteht im heutigen System die Gefahr, dass die Organisation des Sozialdienstes nicht inhaltlichen Kriterien folgt, sondern allein von der Kantonsvorgabe ausgeht.

9. Viele Sozialdienste litten in den letzten Jahren an Überlastung.

Die Vorgabe von 80 bis 100 kumulierten Fällen pro Jahr wird von der grossen Mehrheit der Sozialdienste nicht als Problem empfunden. Wenn die durchschnittliche Fallbelastung im Kanton Bern mit 105 bis 108 Fällen höher war, lag dies oft nicht am Kanton. Die Gemeinden gaben vielmehr mögliche zusätzliche Fachpersonalstellen gar nicht ein oder konnten sie nicht besetzen. Druck aufs Fachpersonal entsteht auch, wenn Leitung und Administration unterdotiert sind.

■ Kostenkontrolle

10. Für eine verstärkte Missbrauchsbekämpfung fehlen nicht in erster Linie die Kontrollinstrumente (Stichwort Sozialinspektoren), sondern das Personal.

Längst nicht alle Sozialdienste erfüllen alles, was sie an Kontrollfunktionen, die als effektiv angesehen werden, an sich wahrnehmen könnten. Als Hauptgrund wird Überlastung angegeben.

11. Die vorgesehene Controllingfunktion der Sozialbehörden ist für viele nicht erfüllbar.

Viele Sozialbehörden in den Gemeinden fühlen sich von den im Sozialhilfegesetz vorgesehenen Steuerungs- und Controllingaufgaben offenbar überfordert, wobei die regelmässige Dossierkontrolle zur Prüfung auf mögliche Missbräuche ihnen am wenigsten Probleme macht. Trotzdem bestehen vielerorts keine idealen Voraussetzungen für ein effizientes Risikomanagement im Bereich der Kontrolle, aber auch für ein wirksames Controlling, ob die Sozialdienste für ihre

Zielerreichung die in einer Kosten-Nutzen-Perspektive effektivsten Massnahmen treffen.

12. Sozialdienste und Gemeinden haben zu wenig Anreiz, Arbeitszeit für Rückzahlungen (von Sozialversicherungen, Sozialhilfebeziehenden, Alimentenpflichtigen etc.) und die Erschliessung zusätzlicher Finanzierungsquellen zu investieren.

Ein Engagement in diesem Bereich muss von den Gemeinden mindestens teilweise selbst bezahlt werden. Zwar profitieren die Gemeinden in gewissen Bereichen von einem Inkassoprivileg, wichtige Bereiche sind indes davon ausgeschlossen. Mit dem Inkasso bei Rückerstattungen nach Fallabschluss, bspw. bei einer Erbschaft, sind die Gemeinden zudem aufgrund der hohen Mobilität der Klientel überfordert.

13. Die Einschränkungen bei der Zulassung von Kosten für Administrativpersonal und Leitung beim Lastenausgleich haben die Wirkung eines Selbstbehalts der Gemeinden. Ein Selbstbehalt kann Sinn machen, aber wenn er auf der Inputseite (Personal) ansetzt, kann er die Effizienz beeinträchtigen statt erhöhen.

Die Idee des Selbstbehalts ist in gesetzlichen Steuerungssystemen durchaus üblich und hat den Sinn, das Eigeninteresse der Umsetzungsbehörden an einer effizienten Aufgabenerledigung trotz Lastenausgleich aufrecht zu erhalten. Im vorliegenden Fall jedoch ist er am falschen Ort angebunden, nämlich auf der Input- statt auf der Outputseite. Statt das Interesse der Gemeinden an möglichst effektiven und effizienten Resultaten der Sozialhilfe aufrechtzuerhalten, besteht ein Fehlanreiz, Personalkosten einzusparen und die Folgekosten eines ineffizienten Resultats bei den wesentlich höheren Sozialhilfe-Transferkosten via Lastenausgleich anderen aufzubürden.

14. Dass die Steuerung über die Fachpersonalpauschalen allein an den Fallzahlen angebunden ist, kann zu Fehlanreizen führen.

Diskutiert wird insbesondere, ob der Grundanreiz stimmt: Je mehr Fälle ein Sozialdienst aufweist, desto mehr Stellen werden ihm bewilligt. Das ist von der Arbeitsbelastung her betrachtet an sich nicht zu beanstanden. Es führt dann zu keinerlei Problemen, wenn die Anzahl Fälle weder durch die Gemeinde noch durch den Sozialdienst selber beeinflussbar ist, sondern als unabhängige, gegebene Grösse auf sie zukommt. Wie bereits in den GERE- und FILAG-Evaluationen angetönt, ist diese Bedingung jedoch nicht perfekt gegeben. Gemeinden können sich mehr oder weniger präventiv engagieren. Falls sie im Präventivbereich Kosten auf sich nehmen, zahlt sich das für sie nicht in der Form von tieferen Sozialhilfekosten aus.

Auch die Sozialdienste selber werden verdächtig, Fälle zu horten und zu splitten, um eine möglichst hohe Zahl auszuweisen. Beides erweist sich in der Evaluation nicht als zentrales Problem. Dem Horten sind Grenzen gesetzt, weil Ablösequote und Falldauer als Indikatoren in die Sozialhilfestatistik eingehen und schlechte Werte dem Sozialdienst dort ein schlechtes Zeugnis ausstellen. Das Splitten früher teilweise gemeinsam geführter Fälle (z.B. bei Jugendlichen in Sozialhilfe beziehenden Familien oder bei Konkubinatspaaren) entspricht den rechtlichen Vorschriften und stellt weitgehend die Übernahme der gesamtschweizerisch gängigen Praxis dar. Es dürfte mit dem Ausbildungsschub im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Gesetzes zu tun haben. Fortan sind keine weiteren Splittingtendenzen mehr zu erwarten.

Dennoch können auch die Sozialdienste selber die Fallzahlen ein Stück weit beeinflussen, indem sie unterschiedlich zielgerichtet arbeiten und verschieden erfolgreich mit anderen Stellen zusammenwirken. Und an sich stellt die gleiche Fallzahl in einer Gemeinde mit hohen Soziallasten eine sehr viel bessere Leistung dar als in einer von wohlhabenden Quartieren dominierten Vorortsgemeinde gleicher Grösse. Die Frage ist allerdings, ob es einen gerechteren Personalkostenschlüssel gibt als die Fallzahlen oder ob sie als Second-Best-Lösung doch nicht zu schlagen sind.

15. Dadurch, dass die Gemeinden die Sozialhilfegelder in den Lastenausgleich geben können, besteht für sie kaum Anreiz zu sparen. Allerdings ist diese Konstruktion gewollt, denn aus anderen Kantonen weiss man, dass andernfalls nicht die Leistungen verbessert, sondern die Sozialhilfebedürftigen abgeschoben werden.

Im Personalbereich werden lastenausgleichberechtigte Ausgaben in den Gemeinden tatsächlich eher bewilligt. Der Mengenausweitungseffekt hat jedoch Grenzen: Die Richtgrösse von 80 bis 100 Fällen pro Fachpersonalstelle wird als wirksame Kostenbarriere wahrgenommen. Ebenfalls definiert und von ihrer Art her begrenzt sind die anrechenbaren Fälle. Dort, wo eine Mengenausweitung am ehesten möglich wäre, bei den Präventivfällen ohne wirtschaftliche Unterstützung, wurde eine Limite festgesetzt.

Für die genannten Problembereiche wurden mögliche Handlungsoptionen mit ihren Vor- und Nachteilen skizziert, die mit dem Kantonalen Sozialamt und der Begleitgruppe diskutiert wurden.