

Kantonale Steuerung und Integrationsprozesse in der Sozialhilfe



Prof. Dr. Michelle Beyeler
Dozentin
michelle.beyeler@bfh.ch



Sonja Imoberdorf
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
sonja.imoberdorf@bfh.ch

Wie zielführend die Zusammenarbeit zwischen Sozialdienst und weiteren Diensten der Grundversorgung ist, hängt auch von den Rahmenbedingungen ab. Dies zeigt ein Vergleich der Kantone Bern und Zürich, die im Bereich der Beschäftigungs- und Integrationsangebote sehr unterschiedliche Steuerungsmodelle aufweisen.

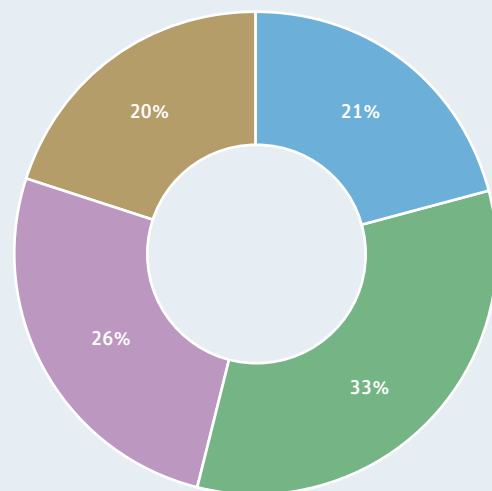
Mit 17 Partnerstellen habe sie im Zusammenhang mit einem ihrer Klienten Kontakt gehabt. Das sagte eine Sozialarbeiterin, die im Rahmen des Forschungsprojekts «Zusammenarbeit in der Sozialhilfe» der BFH und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) befragt wurde. Dies ist zwar ein Extremfall, doch verdeutlicht er die wichtige Scharnierfunktion der fallführenden Sozialarbeitenden im Sozialdienst: Die Sozialarbeitenden sind bei ihren Beratungen auf die Zusammenarbeit mit verschiedenen Diensten und Organisationen angewiesen, etwa mit Beschäftigungs- und Integrationsangeboten, Sozialversicherungen, Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), Hausärzten oder der Suchthilfe.

Im Schnitt stehen die befragten Sozialarbeitenden pro Klientin oder Klient mit vier weiteren Stellen in Kontakt. Ungefähr bei der Hälfte der Zusammenarbeitsbeziehungen geht der Kontakt der Sozialarbeitenden über die Vermittlungstätigkeit und den Informationsaustausch hinaus und beinhaltet auch Koordination oder Absprache. In einem Fünftel der Beziehungen wird intensiv zusammengearbeitet (vgl. Grafik 1). Auch wenn es meist weit weniger als 17 Stellen sind, die einbezogen werden müssen, so ist doch die Kooperation der Sozialdienste mit anderen Stellen ein zentraler Teil der sozialdienstlichen Beratung.

Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit

Grundauftrag der fallführenden Sozialarbeitenden im Sozialdienst ist es, die Klientel gemeinsam mit anderen Diensten zielführend und effizient im Integrationsprozess zu unterstützen. Die Sozialarbeitenden benötigen hierzu neben den fachlich-methodischen Kompetenzen zur Festlegung der geeigneten Massnahmen auch einen guten Überblick über die Angebote im jeweiligen Kontext. Weiter müssen passende Angebote überhaupt zugänglich sein. Sowohl das vorhandene Angebot wie auch das Schaffen einer Übersicht und gute Bedingungen für die Zusammenarbeit können durch organisatorische und politische Steuerungsmassnahmen beeinflusst werden.

Grafik 1: Charakteristiken der Zusammenarbeit zwischen Sozialdienst und Partnerstellen in den Kantonen Bern und Zürich
(basierend auf 480 Beziehungen)



■ nur Vermittlung/Triage
■ auch Informationsaustausch
■ auch Koordination/Absprache
■ intensive Zusammenarbeit

Welchen Nutzen die Klientinnen und Klienten aus den vermittelnden und koordinierenden Aufgaben der fallführenden Sozialarbeitenden ziehen, und welche Rahmenbedingung eine zielführende Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen fördern, dazu gibt es bis anhin kaum Forschung. Neue Grundlagen liefert das Projekt «Zusammenarbeit in der Sozialhilfe» (vgl. Kasten Seite 35). Für dieses Projekt wurden Personen, die über einen längeren Zeitraum Sozialhilfe bezogen haben und die jeweils zuständigen Sozialarbeitenden über die Zusammenarbeit mit anderen Diensten befragt. Einbezogen wurden «Beratungspaare» aus verschiedenen Sozialdiensten in den Kantonen Zürich und Bern. ▶

Unterschiedliche kantonale Steuerungsmodelle

Gerade im Hinblick auf die Vermittlung von Massnahmen zur Arbeitsintegration sind die kantonalen Rahmenbedingungen in Bern und Zürich höchst unterschiedlich. Der Kanton Bern stellt über regionale strategische Partnerschaften mit Beschäftigungs- und Integrationsangeboten (BIAS) sicher, dass in allen Regionen solche Programme angeboten werden. Die strategischen Partner vermitteln Sozialhilfebeziehende in die Programme und bieten meist auch selber solche an. Werden die Angebote der strategischen Partner genutzt, wird die Integrationsmassnahme über den kantonalen Lastenausgleich finanziert und es entstehen für die Gemeinde keine zusätzlichen Kosten. Im Kanton Bern gibt es zwei Varianten von strategischen Partnern: Ein Teil der Sozialdienste arbeitet mit einer eigenen Fachstelle, die anderen Sozialdienste arbeiten mit regionalen BIAS-Partnern zusammen.

Im Kanton Zürich gibt es keine zentrale Steuerung der Angebote. Es ist den Sozialdiensten selber überlassen, passende Programme zu vermitteln und eine Finanzierung durch die Gemeinde zu beantragen. Programmanbieter gibt es verschiedene, wobei die Gemeinden teilweise selber Programme aufbauen, aber oft auch Programmplätze bei privaten Anbietern einkaufen. Die Auswahl des passenden Integrationsprogramms liegt dabei in der Regel in der Verantwortung der fallführenden Fachperson. Diese stellt ein begründetes Gesuch zur Finanzierung des von ihr vorgeschlagenen Angebots und beobachtet nach der Bewilligung auch direkt die Resultate.

Mehr Programmvermittlungen in Zürich

Die unterschiedlichen Modelle haben Vor- und Nachteile, wie die Untersuchungen im Rahmen des Forschungsprojekts zeigen. Interessanterweise und entgegen

den ursprünglichen Annahmen des Projektteams haben im Kanton Bern nicht mehr, sondern weniger der befragten Langzeitbeziehenden von Sozialhilfe an Programmen teilgenommen als im Kanton Zürich (vgl. Grafik 2). Die Sicherstellung des Angebots über kantonale strategische Partnerschaften führt demnach nicht unbedingt zu einer breiteren Nutzung.

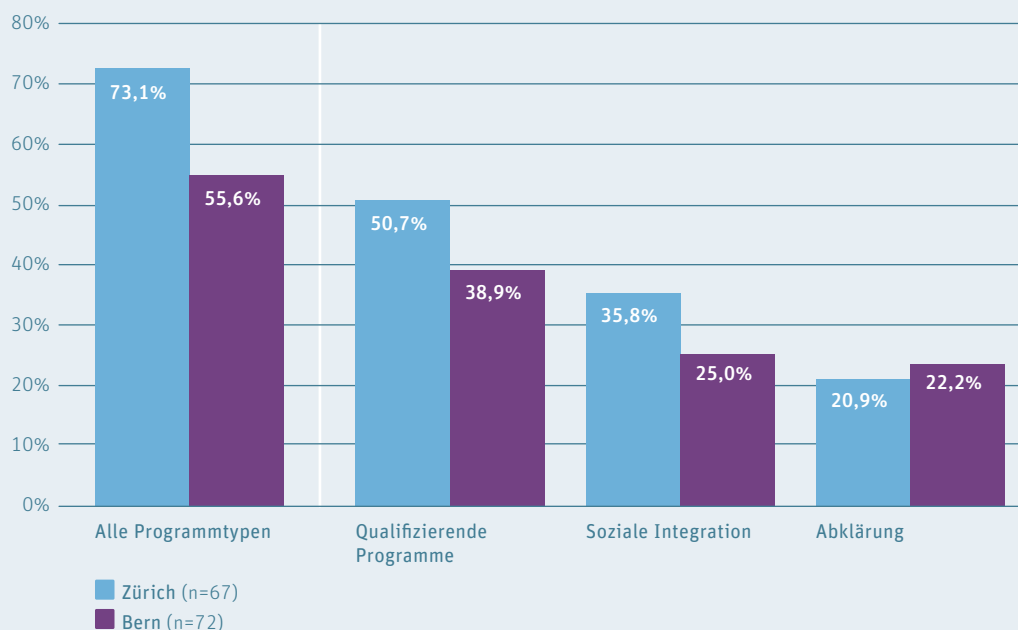
Gerade bei der Vermittlung qualifizierender Programme schwingen die Sozialdienste in Zürich oben aus: Jede zweite befragte Person hat mindestens einmal an einem solchen Programm teilgenommen. Im Kanton Bern werden Programme eher dann vermittelt, wenn die Gemeinde die Arbeitsintegration über eine interne Fachstelle organisiert, als wenn sie sich auf einen regionalen Partner abstützt.

Warum bei den Zürcher Befragten mehr Integrationsprogramme vermittelt worden sind als bei den Bernern, konnte nicht abschliessend geklärt werden. Unterschiedliche Einstellungen auf Ebene der Behörden (Gemeinde, Sozialdienste) bezüglich des Nutzens und der Notwendigkeit solcher Programme sind eine mögliche Erklärung, Unterschiede in den verfügbaren Ressourcen eine andere. Die Befragung der fallführenden Sozialarbeitenden zeigt, dass die Zürcher Sozialarbeitenden viel stärker der Ansicht sind, passende Angebote mit freien Plätzen seien in der Regel vorhanden. Auch sind sie mit dem Handlungs- und Ermessensspielraum bei der Platzierung in Integrationsprogramme zufriedener als die Sozialarbeitenden im Kanton Bern.

Motivation der Klientinnen und Klienten

Wie steht es mit der Passung aus Sicht der Klientinnen und Klienten? Die in der Tabelle Seite 35 dargestellten Auswertungen deuten darauf hin, dass die Sozialhilfebeziehenden in Bern häufiger freiwillig an Programmen teilnehmen als in Zürich, wo fast ein Drittel der Befragten

Grafik 2: Anteil der Sozialhilfebeziehenden, die mindestens an einem Integrationsprogramm teilgenommen haben





In Bern nehmen die Sozialhilfebeziehenden häufiger freiwillig an Programmen zur Arbeitsintegration teil als in Zürich.

Informationen zum Forschungsprojekt

Die Untersuchungen im Rahmen des Forschungsprojekts «Zusammenarbeit in der Sozialhilfe» basieren auf Befragungen von Klientinnen und Klienten (Telefoninterviews) sowie deren Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter (Online-Befragung) in verschiedenen Sozialdiensten der Kantone Bern und Zürich. Insgesamt wurden 280 Interviews durchgeführt, d.h. je Kanton rund 70 Tandems. Fokussiert wurde dabei auf Personen, die mindestens 18 Monate und maximal 36 Monate wirtschaftliche Sozialhilfe bezogen haben.

Erhoben wurden die Kontakte mit Partnerstellen, verschiedene Aspekte der Zusammenarbeit, wie die Häufigkeit der Kontakte oder das gemeinsame Vereinbaren von Zielen, sowie Indikatoren zur Messung der Integrationswirkungen. Weiter wurden vertiefte Interviews mit Leitungspersonen der Sozialdienste sowie Expertenworkshops durchgeführt.

Beim Forschungsprojekt handelt es sich um eine Kooperation zwischen der BFH und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Finanziert wurde es durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) im Rahmen der COST-Aktion «Social Services, Welfare State and Places» (www.cost-is1102-cohesion.unirc.it).

In einem früheren Forschungsprojekt untersuchte die BFH bereits die Strukturen der Zusammenarbeit zwischen Sozialdiensten und anderen Institutionen im deutschsprachigen Teil des Kantons Bern mit netzwerkanalytischen Methoden (vgl. impuls 2/2014)

Tabelle: Beurteilung der Teilnahme an einem Programm zur Arbeitsintegration durch die Klientinnen und Klienten
(Anteil zustimmende Antworten in Prozent)

	Zürich (N=42)	Bern (N=36)
«Ich wollte dort arbeiten (teilnehmen).»	67%	78%
«Mir gefällt es dort zu arbeiten (sein).»	67%	75%
«Ich arbeite dort nur, weil ich sonst weniger Sozialhilfezahlung bekäme.»	26%	17%
«Ich habe das Programm frühzeitig abgebrochen.»	31%	28%

Hinweis: Grundgesamtheit sind alle Programmteilnahmen der befragten Sozialhilfebeziehenden. Der Anteil zustimmender Antworten bezieht sich auf die Antworten «trifft (eher) zu» im Verhältnis zu allen gültigen Antworten.

angibt, nur am Programm teilgenommen zu haben, um eine Kürzung der Sozialhilfeleistungen zu vermeiden. Trotzdem sind die Befragten in beiden Kantonen mit den Programmen insgesamt ähnlich zufrieden. Auch die Abbruchrate ist auf einem vergleichbaren Niveau.

Aufgrund der geringen Fallzahlen sind diese Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren. Die Studie zeigt aber, dass weder ein System mit zentraler Steuerung der Angebote noch eine spezialisierte Vermittlungsstelle notwendig sind, um eine gute Passung zwischen sozialhilfebeziehenden Personen und den Programmen zur Arbeitsintegration zu erreichen. Die fallführenden Fachpersonen in Zürich scheinen ihren Handlungsspielraum zu nutzen: Sie finden Lösungen, die auch von den Betroffenen geschätzt werden und kosteneffizient genug sind, so dass die Gemeinden diese auch finanzieren. ■

Das Projekt Zusammenarbeit in der Sozialhilfe wurde im Rahmen des BFH-Zentrums Soziale Sicherheit durchgeführt.
bfh.ch/socialsecurity