

Widerspruch oder Synergie?

Zur Kosteneffizienz und Qualität von Sozialdiensten

Text: Daniel Iseli und Simon Steger

Der umfassende Lastenausgleich in der Sozialhilfe führt periodisch zu heftigen politischen Diskussionen im Kanton Bern. Aus der letzten resultierte ein Bonus-Malus-System für Sozialdienste. Die Berner Fachhochschule entwickelte in diesem Zusammenhang ein Analyseinstrument, welches Aspekte von Kosteneffizienz und Qualität von Sozialdiensten untersucht und vergleicht.

Was ist Qualität in der Sozialhilfe? Die Antwort dürfte unterschiedlich ausfallen: Sozialhilfebeziehende und Steuerzahlende haben wahrscheinlich verschiedene Ansichten, was legitime Ansprüche sind. Sozialarbeitende und politische Organe vertreten womöglich nicht dieselbe Auffassung, wann eine Hilfe wirksam oder wirtschaftlich ist, und auch Sozialarbeitende und Sozialhilfebeziehende sind nicht selten geteilter Meinung. Qualität in personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen ist kein absoluter Wert, sie unterliegt einem Aushandlungsprozess beteiligter Akteure (Schaarschuch & Schnurr, 2004). Qualität ist demnach die Gesamtheit der Merkmale und Eigenschaften der Sozialhilfe, die notwendig sind, um bestimmten Standards oder Zielen gerecht zu werden.

Der Begriff Kosteneffizienz wird in der Literatur uneinheitlich verwendet: Entweder wird darunter das Verhältnis zwischen Leistungen und Kosten (Wirtschaftlichkeit im engeren Sinne) verstanden oder das Verhältnis zwischen Kosten und Wirkungen (Wirtschaftlichkeit im weiteren Sinne). Für die Relation von Wirkung und Kosten liegt keine allgemein akzeptierte Definition vor. In der englischen Sprache wird dafür der Begriff cost-effectiveness verwendet (Krems, 2014). Es wird davon ausgegangen, dass sowohl die Wirtschaftlichkeit (z. B. das Aufwand-Ertrags-Verhältnis in der materiellen Hilfe) als auch die Wirksamkeit (z. B. nachhaltige Ablösungen durch immaterielle Hilfe) die Kosten eines Sozialdienstes beeinflussen, wie im folgenden Wirkungsmodell zu sehen ist (Abb. 1).

Unter Ressourcen werden die eingesetzten finanziellen Mittel der Sozialdienste verstanden, aber auch die Anzahl

und Qualifikation der Mitarbeitenden, die aufgewendete Zeit für Hilfeleistungen sowie die Infrastruktur eines Sozialdienstes. Mit Leistungen sind die vom Sozialdienst erbrachten Aktivitäten gemeint, z. B. die materielle Hilfe (Geldzahlungen) sowie die immaterielle Hilfe (Beratung). Als Wirkungen werden jene Ergebnisse bezeichnet, die auf die Leistungen zurückgeführt werden können, z. B. die Existenzsicherung.

Das Mass der Effizienz zeigt an, ob ein Sozialdienst die gesetzlich vorgegebenen Leistungen mit möglichst optimalem Mittel- und Ressourceneinsatz erbringt. Beim Mass der Effektivität geht es um die Frage, ob ein Sozialdienst die politisch intendierten Wirkungsziele der Sozialhilfe mit den Leistungen der materiellen und immateriellen Hilfe erreicht. Die Kosteneffizienz oder -effektivität sagt aus, ob die Leistungen und Wirkungen der Sozialhilfe mit bestmöglichem Mitteleinsatz erbracht und erreicht werden. Die Qualität eines Sozialdienstes wird als Voraussetzung aufgefasst, um kosteneffizient und -effektiv zu arbeiten. Es versteht sich aber, dass Kosteneffizienz nur ein Aspekt der Qualitätsbeurteilung der Sozialhilfe darstellt.

Daniel Iseli

ist Professor an der Berner Fachhochschule und befasst sich mit der Entwicklung von Sozialdiensten und von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe.

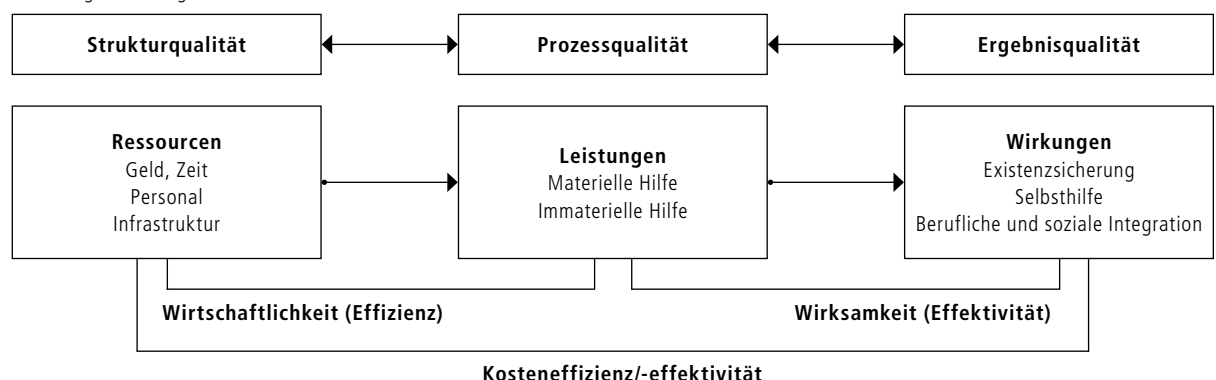


Simon Steger

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Studienleiter an der Berner Fachhochschule. Er untersucht im Rahmen seiner Doktorarbeit die Wirkung der immateriellen Sozialhilfe.



Abbildung 1: Wirkungsmodell der Sozialhilfe



Der Qualitäts- und Leistungscheck Sozialdienste (QLS)

Von der Sozialhilfe wird Kosteneffizienz gefordert. Im Kanton Bern betragen die Nettokosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe im Jahr 2013 rund CHF 451 Mio. (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, 2014). Die Kosten werden gemäss Lastenausgleich von Kanton und Gemeinden zu je 50 Prozent getragen. Der Lastenanteil pro Gemeinde wird nach der Einwohnerzahl festgelegt. Dieser Lastenausgleich existiert seit mehr als 50 Jahren und gilt als sozialpolitische Errungenschaft; er verringert die Unterschiede zwischen finanzschwachen und -starken Gemeinden. Allerdings entstehen unbeabsichtigte Systemeffekte: Eine Gemeinde mit hohem Kostenbewusstsein wird finanziell kaum belohnt, da die Einsparung über den Lastenausgleich nur zu einer kleinen Entlastung dieser Ge-

meinde führt. Daher wurden in der Revision des Finanz- und Lastenausgleichs 2012 Anreize eingebaut, die ein Kosten optimierendes Verhalten der Gemeinden fördern. Mit einem Bonus-Malus-System werden kosteneffizient arbeitende Sozialdienste finanziell belohnt und andere mit unerklärbar hohen Sozialhilfekosten sanktioniert. Die Kosteneffizienz wird ermittelt, indem die tatsächlichen Aufwendungen den um strukturelle Faktoren korrigierten Aufwendungen (Schätzwert) gegenübergestellt werden (ebd.). Voraussetzung dafür war die Schaffung einer Kostenrechnung, welche die Sozialhilfe differenziert erfasst: die sog. Differenzierte Wirtschaftliche Hilfe (DWH).

Die Berner Fachhochschule (BFH) erhielt von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion den Auftrag, ein Instrument zu entwickeln, mit dem die intern beeinflussbaren, kostenrelevanten Faktoren eines Sozialdienstes analysiert und optimiert werden können. Der Qualitäts- und Leistungscheck Sozialdienste (QLS) ist eine Analyse jener Sozialhilfemerkmale, die zur Erreichung von Kosteneffizienz notwendig sind. Das Instrument ermöglicht, qualitative und quantitative Qualitäts- und Leistungsaspekte in der Sozialhilfe zu erfassen, zu überprüfen, Stärken und Schwächen zu analysieren sowie Kennzahlen mit einem Benchmark zu vergleichen. In der Folge können einem Sozialdienst Handlungsempfehlungen unterbreitet werden.

Ergebnisse

Die BFH hat den QLS bisher in zehn Sozialdiensten durchgeführt. Das ist eine kleine Stichprobe, in der vergleichenden Analyse zeigen sich jedoch einige Unterschiede: Im Kennzahlenvergleich fällt auf, dass Bonussozialdienste ein günstigeres Aufwand-Ertrags-Verhältnis aufweisen

Die breite öffentliche Diskussion kann im besten Fall zu einer verstärkten Begründung und Legitimation der Sozialhilfe führen

als Malussozialdienste. Tiefer sind pro Fall die Gesundheitskosten, der Aufwand für den Grundbedarf und für die situationsbedingten Leistungen. Die Gründe dafür sind unklar, es zeigt sich aber beispielsweise, dass Leistungskürzungen kaum einen Einfluss auf das Ergebnis haben. Bonussozialdienste erwirtschaften deutlich mehr im Bereich der Rückerstattungen (z.B. persönliche, Elternbeiträge, Verwandtenunterstützung und heimatliche Vergütungen). Malussozialdienste weisen geringere Ablösequoten und höhere Wiederanmeldequoten aus. Aber Bonus- und Malusdienste wenden für die direkt klientenbezogene Arbeit deutlich weniger Zeit auf, als dies Brack (1994) als Richtwert definierte (60–65 Prozent der Arbeitszeit). Bonussozialdienste verfügen hingegen über mehr personelle Ressourcen in allen Bereichen: Leitung, Sozialarbeit und Administration, ihre Fallbelastung ist zudem auffällig geringer.

In der Selbstbeurteilung beurteilen sich die Malussozialdienste nicht schlechter, das betrifft die Gestaltung und Umsetzung der Prozesse in der wirtschaftlichen und der persönlichen Sozialhilfe, die Managementprozesse und die unterstützenden Prozesse wie Administration, IT, und Missbrauchsprävention. Andererseits ergeben sich Hinweise, dass die Zuständigkeitsprüfungen nicht konsequent erfolgen und dass eher selten fachliche Diagnosein-



strumente zur Anwendung kommen. Bei Malusozialdiensten werden die Möglichkeiten kollegialer Beratung weniger genutzt.

Handlungsempfehlungen für Sozialdienste

Die BFH hat auf der Basis dieser Analysen erste Handlungsempfehlungen für die einzelnen Sozialdienste hergeleitet. Diese umfassen sozialarbeiterische Aspekte wie solche der wirtschaftlichen Hilfe. In der Anwendung der SKOS-Richtlinien wird empfohlen, besonders die situationsbedingten Leistungen, die Krankenkassenprämien und den Grundbedarf sowie die teuersten Fälle zu analysieren und besser zu überwachen. Bei den Rückerstattungen können auf der Einnahmeseite Verbesserungen erzielt werden. Die konsequente Besetzung von bewilligten Stellen und verstärkte

administrative Unterstützung tragen dazu bei, die Fallbelastung zu verringern und den Anteil der klientenbezogenen Arbeit zu erhöhen. Die Möglichkeiten der kollegialen Beratung und Unterstützung sollten genutzt werden. Die Hilfe ist vor allem in den ersten sechs Monaten wirksam (Reid & Shyne, 1969; zit. nach Hesser, 2004), was nach einer Konzentration der Kräfte ruft. Ein umfassender Abklärungsbericht sollte nach drei Monaten vorliegen und eine fachliche Analyse, eine Potenzialeinschätzung und einen Hilfsplan beinhalten (Steger, Straub & Iseli, 2015).

Zwischenfazit

Der Kanton Bern hat mit der differenzierten Sozialhilfe-rechnung eine sehr gute Datenbasis für vergleichende Analysen geschaffen. Die Weiterentwicklung hat ein grosses Potenzial für genauere Untersuchungen, beispielsweise auch im interkantonalen Vergleich. Es fehlt noch weitgehend an differenziertem Wissen über das System Sozialhilfe (z.B. bezüglich Leistungen, Qualität der Hilfe, Wirkungen bei den Sozialhilfebeziehenden) und über die leistungserbringenden Institutionen (z.B. Kennzahlen und Merkmale von Sozialdiensten).

Die BFH leistet mit dem QLS für Sozialdienste einen wissenschaftlichen Beitrag mit praktischem Nutzen für die beteiligten Behörden und Sozialdienste. Interessant wären eine Anwendung in anderen Regionen oder Kantonen. Die BFH möchte zukünftig noch verstärkt Beiträge zur Entwicklung der Grundsicherung Sozialhilfe leisten.

Politische Diskussionen haben zu einem Bonus-Malus-Vergleich von Sozialdiensten geführt. Dieses System ist ebenfalls umstritten und wird intensiv diskutiert. Neben Risiken bietet es die Möglichkeit, dass Leistung und Qualität der Sozialdienste als wichtige Aspekte der Sozialhilfe datenbasiert und sachbezogener diskutiert werden. Die breite öffentliche Diskussion ist neu und ungewohnt, kann aber im besten Fall zu einer verstärkten Begründung und Legitimation der Sozialhilfe führen. Sie zeigt, dass sich Fragen zu Qualität und Kosteneffizienz auch in der Sozialhilfe keinesfalls ausschliessen müssen. █



Literatur- und Quellenangaben

- Brack, R. (1994). Das Arbeitspensum in der Sozialarbeit (3. überarb. Aufl.). Bern: Haupt.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2014). Berichterstattung wirtschaftliche Hilfe. Jahre 2011, 2012 und 2013. Abgerufen am 22.5.2015 unter http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/publikationen/sozialhilfe.assetref/dam/documents/GEF/SOA/de/Soziales/Publikationen/Berichterstattung_wirtschaftliche_Hilfe_%20Jahre%202011_2012_2013_d.pdf.
- Hesser, K.-E. (2004). Zeitlich befristete, aufgabenzentrierte Beratungen in der Sozialarbeit. *Sozial Aktuell*, 54(1), 12–15.
- Krems, B. (2014). Effektivität, Effizienz. Abgerufen am 22.5.2015 unter <http://www.olev.de/e/effekt.htm>.
- Schaarschuch, A., Schnurr, S. (2004). Konflikte um Qualität. Konturen eines relationalen Qualitätsbegriffs. In C. Beckmann, H.-U. Otto, M. Richter & M. Schrödter (Hrsg.), *Qualität in der Sozialen Arbeit. Zwischen Kostenkontrolle und Nutzerinteresse* (S. 309–323). Opladen: Leske und Budrich.
- Steger, S., Straub, L., Iseli, D. (2015). *Qualitäts- und Leistungscheck Sozialdienste (QLS)*. Unveröffentlichter Synthesbericht im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.