

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion SP/JUSO (Barbara Keller, SP/Nicole Bieri, JUSO/Valentina Achermann, SP): Fallbelastung im Sozialdienst senken – für eine starke Sozialhilfe (2022.SR.000108)

In der Stadtratssitzung vom 2. März 2023 wurde das folgende Postulat erheblich erklärt:

Die Sozialhilfe hat den gesetzlichen Auftrag, bedürftigen Menschen die materielle Existenz und die Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu sichern. Im Kanton Bern empfiehlt die Gesundheits- und Integrationsdirektion (GSI) 97 Fälle auf 100% Sozialarbeit. Diese Zahl bildet die Grundlage für das Besoldungssystem und somit die Rückvergütung an die Gemeinden im Lastenausgleich. Die SOLL-Zahlen der Stadt Bern liegen bei der Beratung und Sucht bei 80-100 Fällen, bei der Existenzsicherung bei 120-140 Fällen. Per Mai 2022 betrug die durchschnittliche Fallbelastung für eine Sozialarbeits-Stelle (100%) gemäss Verwaltung 84 Fälle in der Beratung, 84 Fälle in der Suchthilfe und 136 Fälle in der Existenzsicherung. Die Fälle in der Existenzsicherung haben im Vergleich zum Mai 2021 um 16 Dossiers je Sozialarbeits-Stelle (100%) zugenommen.

In der Existenzsicherung wird die hohe Fallbelastung damit begründet, dass die sozialarbeiterische Betreuung nur begrenzt benötigt werde. Die Betreuungsintensität für diese Gruppe sei eher tief. Inwiefern diese hohen Fallbelastungs-Zahlen in der Existenzsicherung die Betreuungs- und Coachingqualität beeinträchtigen, ist offen.

Die Stadt Winterthur hat - trotz angespannter finanzieller Situation - in der Sozialhilfe die Anzahl Stellen befristet deutlich erhöht und damit sehr gute Erfahrungen gemacht. Die Falllast wurde auf knapp 80 Fälle pro Sozialarbeiterin bzw. Sozialarbeiter gesenkt. Das Pilotprojekt wurde wissenschaftlich begleitet und ausgewertet. Die Betreuung der Sozialhilfebeziehenden konnte verbessert und die Kosten gesenkt werden. Die Kosten pro Fall sind gesunken, vor allem aber sank die durchschnittliche Unterstützungsdauer, d.h. es konnten sich deutlich mehr Menschen aus der Sozialhilfe lösen. Fast die Hälfte der ehemaligen Sozialhilfebeziehenden, die sich während des Experiments in Winterthur von der Sozialhilfe lösen konnten, sind heute erwerbstätig und auf keine staatliche Hilfe mehr angewiesen.

Bern sollte deshalb einerseits mehr Sozialarbeiter*innen anstellen - auch wenn ein Teil der Kosten über den Lastenausgleich nicht gedeckt sind. Zugleich sollte sich Bern zusammen mit anderen Gemeinden beim Kanton dafür einsetzen, dass der Zielwert von der GSI auf 80 Fälle gesenkt wird. Kanton und Gemeinden könnten so mittel- und langfristig trotz Stellenausbau und höheren Lohnkosten Kosten sparen. Es würden also alle profitieren: Kanton und Gemeinden und damit letztlich die Steuerzahler*innen von tieferen Kosten, die Sozialarbeiter*innen von besseren Arbeitsbedingungen und die Sozialhilfebeziehenden von einer besseren Betreuung und in vielen Fällen von einer rascheren Integration in den Arbeitsmarkt.

Aktuell sind die Dossierzahlen leicht rückläufig. Die Gründe dürften darin liegen, dass die Wirtschaft derzeit viele Menschen aufnehmen kann, welche sonst keine Stelle finden.

Zudem hat der Gemeinderat 2021 finanzielle Mittel für den Sozialdienst gesprochen. Trotzdem muss nun, nach dem Auslaufen der Massnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-Pandemie, damit gerechnet werden, dass mehr Menschen auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sein werden. Zudem ist die Falllast in der Existenzsicherung enorm hoch. Hinzu kommt, dass die Sozialdienste der Gemeinden in den kommenden Jahren mit steigenden Zahlen rechnen müssen, weil sie nach fünf bzw. sieben Jahren für vorläufig Aufgenommene und Geflüchtete zuständig sind.

Der Gemeinderat wird beauftragt zu prüfen:

- Wie die Falllast in der Sozialhilfe Bern gesenkt werden kann. Ein*e Sozialarbeiter*in (100-Prozent-Pensum) soll nicht mehr als 80 Fälle betreuen müssen; auch nicht in der Existenzsicherung.
- Wie Bern gemeinsam mit anderen Gemeinden beim Kanton dafür werben könnte, dass der Zielwert von der GSI auf 80 Fälle gesenkt wird.

Bern, 07. Juli 2022

Erstunterzeichnende: Barbara Keller, Nicole Bieri, Valentina Achermann

Mitunterzeichnende: Nicole Bieri, Mohamed Abdirahim, Sara Schmid, Ayse Turgul, Halua Pinto de Magalhães, Fuat Köçer, Alina Irene Murano, Bettina Stüssi, Bernadette Häfliger, Lena Allenspach, Katharina Altas, Nora Krummen, Barbara Nyffeler, Nicole Cornu, Szabolcs Mihalyi, Timur Akçasayar, Eva Chen, Matteo Micieli

Bericht des Gemeinderats

Die Höhe der Fallbelastung ist im System der Sozialhilfe ein entscheidender Faktor und hat einen direkten Einfluss auf die Wirksamkeit der Unterstützung. Je höher die Fallbelastung, desto weniger Zeit bleibt den Sozialarbeitenden, um die einzelnen sozialhilfebeziehenden Personen zu beraten und zu begleiten. Eine gezielte Beratung und Begleitung tragen dabei wesentlich zur Stabilisierung der persönlichen Situation der unterstützten Personen und zur Stärkung ihrer Ressourcen bei. Dies ist entscheidend zur Verbesserung der beruflichen und sozialen Integration und damit beim Wiedererlangen der wirtschaftlichen Selbständigkeit. Trotzdem ist die Fallbelastung in der Sozialhilfe auf Grund des hohen Kostendrucks in der ganzen Schweiz vielerorts hoch. Neben negativen Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Unterstützung und die Dauer des Sozialhilfebezugs, kann dieser Umstand mitunter auch zu Frustration bei den betroffenen Fachpersonen führen; diese können auf Grund fehlender zeitlicher Ressourcen die vorhandenen methodischen Möglichkeiten zur Unterstützung ihrer Klient*innen oft nur eingeschränkt nutzen.

Wenn eine Senkung der Fallbelastung angestrebt wird, so bedeutet dies in der Praxis eine Erhöhung der personellen Ressourcen im Sozialdienst: Mit mehr Sozialarbeitenden kann die Zahl der Fälle auf mehr Schultern verteilt werden, wodurch die Fallbelastung sinkt. Die im Vorstoss erwähnten positiven Erfahrungen der Stadt Winterthur weisen darauf hin, dass sich diese Investition in zusätzliche personelle Ressourcen auch aus finanzieller Sicht lohnt: In den Sozialen Diensten der Stadt Winterthur wurde die Fallbelastung im Jahr 2019 von dauerhaft (und zeitweise deutlich) über 120 Fällen auf unter 80 Fälle pro 100 Stellenprozent gesenkt. Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung konnte aufgezeigt werden, dass die Senkung der Fallbelastung zu tieferen Fallkosten und zu einer Erhöhung der Zahl der Ablösungen von der Sozialhilfe führte. Dadurch konnten – trotz der zusätzlichen Personalkosten – markante Einsparungen erzielt werden (Reduktion der gesamten Nettokosten der Sozialhilfe in Winterthur um 3,5 Prozent resp. rund 2,7 Mio. Franken pro Jahr).

Um die Aussagekraft der Ergebnisse der Winterthurer-Studie für die Stadt Bern einzuschätzen, muss zunächst die heutige Situation im Sozialdienst der Stadt Bern genauer betrachtet werden.

Heutige Situation im Sozialdienst der Stadt Bern

Seit einigen Jahren macht der Kanton Bern den Gemeinden keine Vorgaben mehr zur Höhe der Fallbelastung; stattdessen bezahlt er den Gemeinden pro Fall eine jährliche Fallpauschale zur Abgeltung der Besoldungsaufwendungen. Diese Pauschale beträgt im Jahr 2023 pro Fall Fr. 2 386.00. Die ursprüngliche Grundlage zur Berechnung der Höhe der Fallpauschale beim Systemwechsel war aber eine angenommene Fallbelastung von 100 Fällen pro 100 Stellenprozent.

Die Gemeinden haben heute einen relativ grossen Gestaltungsspielraum beim Einsatz der Fallpauschalen. Im Sozialdienst der Stadt Bern wird beim Einsatz der personellen Ressourcen zwischen verschiedenen Zielgruppen respektive Fachbereichen unterschieden. Die Grundsätze für die Ressourcenzuteilung und die Fallbelastung sind dabei im *Konzept für die Sozialarbeit im Sozialdienst der Stadt Bern* festgehalten. Aktuell präsentiert sich die Fallbelastung in den unterschiedlichen Fachbereichen wie folgt:

Fachbereich	Fallbelastung pro 100%-Stelle			Zahlfälle Sozialhilfe (Stand Juli 2023)	
	Richtwerte gemäss Kon- zept	Effektive Fallbe- lastung letzte 12 Monate (Ø)	Effektive Fallbe- lastung letzte 5 Jahre (Ø)	Anzahl Fälle	Anteil in Pro- zent
Intake	25	27	26	207	6%
Junge Erwachsene (JE)	70 – 90	74	74	299	9%
Beratung 1-3	80 – 100	83	88	2 107	64%
Suchthilfe	80 – 100	82	84	386	12%
Existenzsicherung	120 – 140	130	127	313	9%

Wie aus der Tabelle ersichtlich wird, unterscheidet sich die Fallbelastung im Sozialdienst der Stadt Bern je nach Fachbereich stark. Eine besonders tiefe Fallbelastung ist, auf Grund der Intensität der Erstabklärungen beim Eintritt in die Sozialhilfe, in die Sektion Intake vorgesehen; hier sind aufwändige Abklärungen und rasches Handeln erforderlich, zudem wird innerhalb einer kurzen Zeitperiode mehrfach mit den Personen intensiv an ihrer Situation gearbeitet. Die Falllast im Intake ist also aufgrund des unterschiedlichen Auftrags und der unterschiedlichen Arbeitsausführung nicht mit der Fallbelastung in den anderen Fachbereichen vergleichbar.

Deutlich tiefer ist die Fallbelastung auch in der Fachstelle Junge Erwachsene. Bei jungen Erwachsenen sind eine grosse Flexibilität und enge Begleitung nötig; zudem ist hier eine hohe Wirkung der Beratung zu erwarten. Auch in den Beratungssektionen und in der Suchthilfe liegt die Fallbelastung bereits heute zwischen 80 und 90 Fällen.

Diese tiefere Fallbelastung wird ermöglicht durch das Führen eines Fachbereichs Existenzsicherung mit einer überdurchschnittlich hohen Fallbelastung von 120 bis 140 Fällen pro 100 Stellenprozent. In der Existenzsicherung beschränkt sich die Sozialhilfe auf die wirtschaftliche Hilfe. Hier werden Personen mit Sozialhilfe unterstützt, die sich in einer stabilen Lebenssituation befinden und bei denen gleichzeitig eine Beratung auf Grund ihrer persönlichen Situation nicht angezeigt ist. Mehrheitlich sind dies langzeitarbeitslose Personen, bei denen die Möglichkeiten zur Arbeitsintegration ausgeschöpft sind (Working Poor), nur noch sehr geringe Chancen auf einen Arbeitsmarkteintritt bestehen oder eine Arbeitsintegration nicht mehr möglich ist. Die Mehrheit dieser Personen ist über 57 Jahre alt. Weitere Personengruppen, die der Existenzsicherung zugewiesen sind, sind Gefängnisinsassen, Personen mit einer ganzen (aber nicht existenzsichernden) IV-Rente oder Personen, die trotz Rentenalter keinen Anspruch auf AHV oder Ergänzungsleistungen haben.

Es werden nur stabile und relativ selbständige Klient*innen der Fachstelle Existenzsicherung zugewiesen (u.a. stabile Wohnsituation, Selbständigkeit bei administrativen Aufgaben, konstant beruflich integriert, keine laufenden Beteiligungen oder Lohnpfändungen, psychisch stabil). Klientensysteme mit Kindern werden mit Blick auf das Risiko, dass Kindeswohlgefährdungen nicht rechtzeitig erkannt werden, grundsätzlich nicht der Existenzsicherung zugewiesen. Falls bei Klient*innen der Existenzsicherung Situationen entstehen, die einen akuten Handlungsbedarf zur Folge haben, wird die Unterstützung der betroffenen Personen wieder an eine Beratungssektion oder eine andere Fachstelle

übertragen (z.B. Wohnungsverlust, Suchtproblematik, drohende Verwahrlosung, akute Krankheit oder Unfall, Selbst- oder Fremdgefährdung, minderjährige Kinder).

Indem Personen in der Existenzsicherung nur eine minimale Begleitung erhalten, kann die Fallbelastung in den anderen Sektionen gesenkt werden. Auf diese Weise werden die knappen personellen Ressourcen gezielt dort eingesetzt, wo auch ein Bedarf ausgewiesen ist und die Unterstützung möglichst viel Wirkung entfalten kann. Dieses Vorgehen hat sich aus Sicht des Sozialamts bewährt.

Bei der Diskussion um die Fallbelastung in der Sozialhilfe ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass im Sozialdienst der Stadt Bern auf Grund seiner Grösse verschiedene Dienstleistungen durch spezialisierte Stellen erbracht werden. Dies sind namentlich die Zentrale Krankenkassenstelle (Bewirtschaftung des Krankenkassengeschäfts für alle Klient*innen), der Rechtsdienst (juristische Beratung und Verfassen von Verfügungen) oder das Revisorat (vertiefte Dossierprüfungen und Abklärungen). Dies schafft für die Sozialarbeitenden Raum für die Beratung und Begleitung der Klientel, ist aber anhand der reinen Fallbelastungszahl nicht ersichtlich. Aktuell ist ein bedeutender Teil der personellen Ressourcen im Projekt Citysoftnet gebunden, was zu einer höheren Fallbelastung führt. Ein direkter Vergleich von Fallbelastungszahlen zwischen unterschiedlichen Sozialdiensten ist deshalb nicht vorbehaltlos möglich und aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen auch nur bedingt zielführend.

Eingeschränkte Vergleichbarkeit

Es zeigt sich also, dass bereits mit dem aktuellen System die Fallbelastung im Sozialdienst der Stadt Bern bei der Mehrheit der unterstützten Fälle (85 Prozent) im Fünfjahres-Mittel in einer Bandbreite zwischen 74 und 88 Fällen liegt. Die Fallbelastung in Winterthur lag vor der Senkung hingegen dauerhaft und zeitweise deutlich über 120 Fällen, was als sehr hoch einzustufen ist. Eine Senkung der Fallbelastung zeigt offensichtlich Wirkung – dies belegt die Winterthurer Studie. Da die Fallbelastung in Bern bereits heute deutlich tiefer ist als sie in Winterthur vor der Senkung war, ist zu erwarten, dass das Potenzial einer Senkung in Bern kleiner ist als in Winterthur (Prinzip des abnehmenden Grenznutzens).

Trotzdem ist aus fachlicher Sicht unbestritten, dass eine tiefere Fallbelastung im Sozialdienst der Stadt Bern eine bessere Beratung, Begleitung und Unterstützung der Personen in der Sozialhilfe ermöglichen würde und dies positive Auswirkungen auf die Stabilisierung und Stärkung der Ressourcen der unterstützten Personen hätte. Im besten Fall kann dies zu zusätzlichen Ablösungen von der Sozialhilfe führen. Auch bei den Mitarbeitenden sind durch die Senkung der hohen Belastung positive Effekte zu erwarten.

Ansätze für eine Senkung der Fallbelastung

Bei der Evaluation von Massnahmen zur Senkung der Fallbelastung stellt sich die Frage, wie allfällige zusätzliche Mittel möglichst wirkungsvoll eingesetzt werden können. Das Sozialamt der Stadt Bern hat verschiedene Optionen zur Senkung der Fallbelastung in der Sozialhilfe geprüft. Aus fachlicher Sicht sind dabei folgende Überlegungen voranzustellen:

- Die Unterscheidung der Fallbelastung nach Klientelsegment hat sich bewährt und ist nach wie vor zielführend. Das gilt auch für das Konzept der Fachstelle Existenzsicherung. Unterschiedliche Klientelgruppen haben einen unterschiedlichen Beratungsbedarf. Dies gilt es bei der Ausgestaltung der Fallbelastung zu berücksichtigen.
- Zusätzliche sozialarbeiterische Ressourcen müssen immer einhergehen mit zusätzlichen Ressourcen in den Bereichen Administration und Leitung. Das Verhältnis 100 % Sozialarbeit – 50 % Administration – 10 % Leitung hat sich bewährt und soll auch bei einer Senkung der Fallbelastung gewahrt werden.
- Die Wirkung allfälliger Massnahmen ist vorgängig in einem zeitlich begrenzten Pilotversuch zu prüfen.

- Neben der Senkung der Fallbelastung gibt es auch andere Wege, um die Wirksamkeit der Sozialhilfe zu erhöhen. Mit Blick auf die unterschiedliche Ausgangslage im Vergleich zu Winterthur stellt sich die Frage, ob diese alternativen Ansätze im Sozialdienst der Stadt Bern nicht ein höheres Potenzial und ein günstigeres Kosten-Nutzenverhältnis aufweisen würden. Nachfolgend werden deshalb – im Sinne eines «indirekten Gegenvorschlags» – neben zwei möglichen Ansätzen für eine Senkung der Fallbelastung auch zwei alternative Denkansätze diskutiert.

Variante 1: Generelle Senkung der Fallbelastung

Die im Postulat geforderte pauschale Senkung der Fallbelastung auch für den Bereich der Existenzsicherung ist aus fachlicher und verwaltungswirtschaftlicher Sicht zu hinterfragen. Das Führen einer Sektion Existenzsicherung ist ein bewusster Entscheid zur Priorisierung der Ressourcen. Der Existenzsicherung werden Personen zugewiesen, die sich in einer stabilen Lebenssituation befinden und keine Beratung benötigen. Die hohe Fallbelastung in dieser Sektion ermöglicht bereits heute eine tiefere Fallbelastung in den anderen Sektionen und erlaubt so einen effizienten und wirkungsvollen Mitteleinsatz. Eine generelle Senkung der Fallbelastung mit einer Angleichung bei der Existenzsicherung hätte nach Ansicht des Gemeinderats einen Giesskanneneffekt zur Folge und würde zu einem weniger effizienten und weniger wirkungsvollen Mitteleinsatz führen.

Ein Pilotprojekt zur Senkung der Fallbelastung in der Beratung läuft zurzeit in Ostermundigen. Der Grosse Gemeinderat in Ostermundigen hat eine entsprechende Motion im Februar 2022 einstimmig erheblich erklärt und im Dezember 2022 den Kredit für die Projektkosten inklusive Begleitstudie bewilligt. Für ihr dreijähriges Pilotprojekt rechnet die Gemeinde Ostermundigen insgesamt mit zusätzlichen Personalkosten in der Höhe von Fr. 560 000.00 (80 Stelleprozent Sozialarbeit, 40 Stellenprozent Administration, 10 Stellenprozent Leitung) sowie mit Fr. 75 000.00 für die wissenschaftliche Begleitung und die Evaluation. Der Projektstart für das dreijährige Projekt erfolgte im Sommer 2023.

Variante 2: Gezielte Senkung der Fallbelastung

Anstelle einer generellen Senkung bevorzugt der Gemeinderat eine gezielte Senkung in einzelnen Sektionen. Allfällige zusätzliche Ressourcen sollen dort eingesetzt werden, wo ihr Einsatz eine möglichst hohe Wirkung verspricht.

Hier ist einerseits an die **Sektion Junge Erwachsene** zu denken. Bei dieser Zielgruppe ist aus fachlicher Sicht eine weitere Senkung der Fallbelastung sinnvoll und besonders erfolgsversprechend. Die Arbeit mit dieser Zielgruppe erfordert eine hohe Flexibilität und rasche Reaktionen (z.B. Verhindern eines Lehrabbruchs) und dadurch eine engere Begleitung; die Fallentwicklung ist in diesem Lebensabschnitt auch volatiler. Gleichzeitig ist die Beratung und Begleitung durch die Sozialhilfe in diesem Lebensalter besonders wirkungsvoll, weil die Armutssituation noch wenig gefestigt ist und entscheidende Weichen noch gestellt werden können.

Andererseits ist eine gezielte Senkung der Fallbelastung aus fachlicher Sicht auch bei **komplexen Fallsystemen** sinnvoll, beispielsweise durch eine höhere Gewichtung komplexer Fallsysteme bei der Fallzuteilung. Die Fallbelastungszahl allein gibt keine Auskunft darüber, welcher Aufwand für die Unterstützung eines einzelnen Fallsystems erforderlich ist; hier gibt es in der Praxis beträchtliche Unterschiede. Ein-Personen-Dossiers bringen normalerweise einen geringeren Aufwand mit sich als beispielsweise eine fünfköpfige Familie. Eine Erhöhung der Ressourcen zur Begleitung von Familiensystemen mit Kindern ist auch mit Blick auf das hier bestehende Risiko einer «Vererbung von Armut» sinnvoll. Konkrete Kriterien für eine solche gezielte Senkung der Fallbelastung bei komplexen Fallsystemen müssten im Detail definiert werden.

Variante 3: Stärkung der Sozialarbeit durch Rollen-Schärfung

Ein alternativer Ansatz zur Stärkung der Wirkung der Sozialhilfe liegt in der Schärfung der Rollen von Sozialarbeit und Administration. Basierend auf dem Grundsatz, dass alle Rollen sich auf ihre Kernkompetenzen fokussieren, wird bei diesem Ansatz die Sozialarbeit noch konsequenter von administrativen Aufgaben entlastet werden und sich noch stärker auf die Beratung und Begleitung der unterstützten Personen konzentrieren können. Gleichzeitig würde die Administration in ihren Kompetenzen gestärkt und erhielte neuen Spielraum zum Treffen selbständiger Entscheide. Auf diese Weise könnten beide Rollen gestärkt werden, was die Effektivität und Effizienz erhöhen könnte und für beide Rollen auch zu attraktiveren Jobprofilen führen würde. Im Gegensatz zu einer Senkung der Fallbelastung setzt dieser Ansatz nicht auf *mehr Sozialarbeitende*, sondern auf einen *höheren Anteil Sozialarbeit* im Arbeitsalltag. Ein mögliches Beispiel zur Umsetzung dieses Ansatzes in der Praxis wäre die interne Zentralisierung des Stipendienwesens in einer administrativen Fachstelle (besteht in den Sektionen Intake und Junge Erwachsene bereits heute, jedoch noch nicht in den Beratungssektionen). Ebenfalls denkbar wäre eine Zentralisierung der Aufgaben rund um die Betreuungsgutscheine und die Geltendmachung von Sozialversicherungsansprüchen. Diese sich wiederholenden Aufgaben verlangen in erster Linie administrative Fähigkeiten sowie ein ausgeprägtes Interesse zum Kontakt mit Klient*innen. Auf diese Weise könnten zahlreiche administrative Prozesse effizienter bearbeitet und Sozialarbeitende von administrativen Arbeiten entlastet werden. Für eine Umsetzung dieser Variante sind zusätzliche personelle Ressourcen im Bereich Administration erforderlich (vgl. Abschnitt Folgen für Personal und Finanzen).

Variante 4: Erhöhung der Wirkung der Sozialhilfe durch Prävention und Nachbetreuung

Ein weiterer alternativer Ansatz zur Erhöhung der Wirkung der Sozialhilfe ist eine Investition in die präventive Beratung und/oder die Nachbetreuung von abgelösten Personen. In diesen beiden Bereichen besteht heute aus fachlicher Sicht ungenutztes Potenzial. Wenn dank präventiver Beratung oder Nachbetreuung keine (erneute) Sozialhilfeunterstützung nötig wird, so sind sowohl für die betroffenen Personen als auch für die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe positive Auswirkungen zu erwarten.

Präventive Beratungen werden vom Sozialdienst der Stadt bereits heute erbracht, insbesondere bei Personen, die um Unterstützung ersuchen, schliesslich aber keine Sozialhilfe erhalten. Diese präventiven Beratungen können in einem gewissen Rahmen in den kantonalen Lastenausgleich eingegeben werden (basierend auf Artikel 34e der Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe, SHV; BSG 860.111). Der Kanton entrichtet pro Fall mit präventiver Beratung eine Pauschale, die im Jahr 2023 Fr. 1 193.00 beträgt. Die Zahl der Pauschalen für präventive Beratungen ist dabei begrenzt; sie beträgt maximal 25 Prozent der Anzahl Pauschalen für die wirtschaftliche Hilfe. Im Jahr 2022 lag dieses Maximum für die Stadt Bern bei 1 151 präventiven Fällen. Effektiv stattgefunden haben 906 Beratungen, die als präventive Fälle eingegeben werden konnten. Hier gab es also ein ungenutztes Potenzial in der Höhe von 245 Fällen, für welche Pauschalen in der Höhe von rund Fr. 290 000.00 hätten ausgelöst werden können. Mit diesem Betrag könnten ungefähr 160 Stellenprozent Sozialarbeit (plus entsprechende Administrations- und Leitungsprozent) finanziert werden. Heute finden präventive Beratungen insbesondere dann statt, wenn sich eine Person von sich aus an den Sozialdienst wendet. Es ist zu prüfen, ob und wie das Engagement des Sozialdienstes im Bereich der Prävention ausgeweitet werden kann, so dass damit mehr Menschen erreicht werden. Denkbar ist beispielsweise ein regelmässiges Walk-In Angebot (Beratung, Vernetzung mit Unterstützungsangeboten etc.), das auch entsprechend bekannt gemacht wird. Ein entsprechendes Angebot wäre zu entwickeln.

Im Bereich der **Nachbetreuung** gibt es heute keine Möglichkeiten zur Finanzierung über den Lastenausgleich; sobald jemand nicht mehr finanziell durch die Sozialhilfe unterstützt wird, fällt damit auch die Beratung weg. Dabei ist in der Sozialhilfe immer wieder ein «Drehtüreffekt» zu beobachten: Die abgelösten Personen befinden sich auch nach einer Ablösung von der Sozialhilfe meist in einer

finanziell schwierigen Situation und sind armutsgefährdet. Bereits durch eine geringe Verschlechterung der persönlichen Situation droht ein erneutes Abrutschen in eine Armutssituation und damit Unterstützungsbedarf. Eine Fortführung der Beratung nach der Ablösung von der Sozialhilfe könnte – sofern von der betroffenen Person gewünscht – in dieser Situation stabilisierend wirken und die Nachhaltigkeit der Ablösung erhöhen. Sinnvollerweise würde diese Nachbetreuung dabei von den ehemals fallführenden Sozialarbeitenden, die bereits mit der Situation der abgelösten Person vertraut sind, erbracht. Denkbar wären beispielsweise 2 Stunden Nachbetreuung, verteilt auf 2 bis 3 Kontakte im ersten Jahr nach der Ablösung. Für diese zusätzliche Aufgabe wären auch zusätzliche Ressourcen nötig, was in der Praxis eine Senkung der Fallbelastung bedeuten würde. Im Jahr 2022 kam es im Sozialdienst der Stadt Bern zu 1 055 Fallabschlüssen, wobei davon auszugehen ist, dass nicht alle abgelösten Personen eine Nachbetreuung benötigen oder wünschen. Wenn bei einem Drittel der Fallabschlüsse eine Nachbetreuung im Umfang von 2 Stunden geleistet würde, dann würde dadurch über den gesamten Sozialdienst ein Arbeitsaufwand von rund 700 Stunden entstehen. Dafür wäre eine Erhöhung um rund 50 zusätzliche Stellenprozente Sozialarbeit erforderlich (zzgl. Administrations- und Leitungsprozente).

Kantonale Ebene Die positiven Resultate der Winterthurer-Studie gaben auch Anlass zu Vorstössen im Grossen Rat des Kantons Bern. Die Motion *Geld sparen mit dem Winterthurer Modell? – Für einen Pilotversuch im Kanton Bern* (M 083-2022) wollte den Regierungsrat beauftragen, einen Pilotversuch nach dem Winterthurer Modell durchzuführen; die Motion wurde vom Grossen Rat in der Herbstsession 2022 knapp abgelehnt. Hingegen nahm der Grosse Rat die Motion *Kommunale Pilotprojekte zur Falllast in der Sozialhilfe begleiten* (084-2022) an und beauftragte damit den Regierungsrat, sich an der Auswertung von kommunalen Pilotprojekten zur Falllast zu beteiligen. Hier gilt der Blick (bis jetzt) insbesondere dem Projekt in Ostermundigen.

Der Regierungsrat empfahl beide Motionen zur Ablehnung. Aus Sicht des Regierungsrats ist die durchschnittliche Fallbelastung der Sozialarbeitenden im Kanton Bern adäquat. Zudem erfahre das Sozialhilfesystem gegenwärtig grosse Umstellungen, von denen im Hinblick auf die rasche und nachhaltige Erwerbsintegration von Sozialhilfebeziehenden mehr positive Auswirkungen zu erwarten seien als von einer Reduktion der Fallbelastung (u.a. «Optimierung Arbeitsintegration Kanton Bern (AI-BE)» und «Neues Fallführungssystem für die Sozialdienste im Kanton Bern (NFFS)»).

Fazit

Die positiven Resultate der Winterthurer-Studie weisen darauf hin, dass sich Investitionen in die Senkung der Fallbelastung lohnen – sowohl direkt (Kosteneinsparung Sozialhilfe) als auch indirekt (volkswirtschaftliche Effekte durch Verbesserung der Lebenssituation). Einsparungen sind auch durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Sozialarbeitenden zu erwarten (weniger gesundheitsbedingte Ausfälle, geringere Fluktuation, dadurch weniger Wissensverlust). Inwiefern sich diese Effekte auch im Kanton Bern erzielen lassen, ist im Rahmen eines Pilotversuchs vertieft zu untersuchen.

Zu klären ist dabei, wie ein weiterer Pilotversuch im Kanton Bern das bereits laufende Projekt in Ostermundigen sinnvoll ergänzen könnte. Falls der Stadtrat eine Investition in die Weiterentwicklung und Erhöhung der Wirkung der Sozialhilfe anstrebt, so könnte mit geringeren Mitteln alternativ auch ein Projekt in den Bereichen Rollenschärfung, Prävention oder Nachbetreuung wertvolle Impulse zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe geben.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die Fallbelastung in den Sektionen Intake und Junge Erwachsene liegt bereits heute unter 80 Fällen. Bei den nachfolgenden Berechnungen wird davon ausgegangen, dass in diesen Sektionen keine Erhöhung gewollt ist, um dadurch die Fallbelastung in anderen Sektionen zu senken. Wenn nun wie

im Postulat gefordert die Fallbelastung auch in den verbleibenden Sektionen inklusive Existenzsicherung auf 80 Fälle pro 100 Stellenprozent reduziert werden soll, so präsentiert sich die Situation wie folgt (Berechnung basierend auf Stellenprozenten und Fallzahlen des Sozialdiensts im Juli 2023):

	<i>Stellenprozent Sozialarbeit</i>	<i>Anzahl Fälle</i>	<i>Fallbelastung</i>
Beratung 1-3	2 415	2 107	87
Suchthilfe	455	386	85
Existenzsicherung	255	313	123
<i>Total Ist, Juli 2023</i>	<i>3 125</i>	<i>2 806</i>	<i>90</i>
Erforderlich für Fallbelastung 80	3 505	2 806	80
Differenz Ist-Soll	380		

Wie weiter oben festgehalten erfordern zusätzliche sozialarbeiterische Ressourcen auch zusätzlichen Ressourcen in den Bereichen Administration und Leitung. Daraus ergibt sich folgender **zusätzlicher Ressourcen-Bedarf**:

	Zusätzlich erforderliche Stellenprozent Fallbelastung 80	Annahmen durchschnittliche Vollkosten pro 100 Stellenprozent & Jahr	Anfallende Mehrkosten
Differenz Sozialarbeit	380	Fr. 120 000.00	Fr. 456 000.00
Differenz Admin	190	Fr. 90 000.00	Fr. 171 000.00
Differenz Leitung	38	Fr. 140 000.00	Fr. 3 200.00
Jährliche Kosten total			Fr. 680 200.00

Insgesamt wären also jährlich geschätzt rund Fr. 680 000.00 erforderlich, um die Fallbelastung in den drei Beratungssektionen sowie den Fachstellen Sucht und Existenzsicherung auf 80 Fälle zu senken. Wenn alternativ auf eine Senkung der Fallbelastung in der Sektion Existenzsicherung verzichtet wird und lediglich eine Senkung bei den Beratungsteams und der Suchthilfe angestrebt wird, so wären dazu jährlich rund Fr. 440 000.00 erforderlich.

Eine unilaterale Senkung der Fallbelastung im Sozialdienst der Stadt Bern müsste aus städtischen Mitteln finanziert werden. Gleichzeitig würden allfällige Spareffekte, die aus der Senkung resultieren, in den Lastenausgleich einfließen. Für eine einzelne Gemeinde bestehen daher kaum finanzielle Anreize für eine Senkung der Fallbelastung.

Wenn stattdessen ein auf drei Jahre begrenzter **Pilotversuch zur Senkung der Fallbelastung** durchgeführt werden soll, dann wären hierzu Mittel im nachfolgenden Umfang erforderlich (Senkung der Fallbelastung in einer Beratungssektion auf 80 Fälle):

Zusätzlich Stellenprozent Sozialarbeit (+100 %)	Fr. 120 000.00
Zusätzlich Stellenprozent Admin (+50 %)	Fr. 45 000.00
Zusätzlich Stellenprozent Leitung (+10 %)	Fr. 14 000.00
<i>Total Personalkosten pro Jahr</i>	<i>Fr. 179 200.00</i>
Total Personalkosten für drei Jahre Laufzeit	Fr. 537 000.00
Kosten für wissenschaftliche Begleitung und Evaluation (analog Projektbudget Ostermundigen, rund 15 %)	Fr. 75 000.00

Total Projektkosten 3 Jahre	Fr. 612 000.00
------------------------------------	-----------------------

Falls alternativ ein Pilotversuch zur Nachbetreuung (Variante 4b) durchgeführt werden soll, wären hierfür geschätzt Mittel im folgenden Umfang erforderlich:

Zusätzlich Stellenprozentage Sozialarbeit (+50 %)	Fr. 60 000.00
Zusätzlich Stellenprozentage Admin (+25 %)	Fr. 22 500.00
Zusätzlich Stellenprozentage Leitung (+5 %)	Fr. 7 000.00
<i>Total Personalkosten pro Jahr</i>	<i>Fr. 89 500.00</i>
Total Personalkosten für drei Jahre Laufzeit	Fr. 268 500.00
Kosten für wissenschaftliche Begleitung und Evaluation (rund 15 %)	Fr. 40 000.00
Total Projektkosten 3 Jahre	Fr. 308 755.00

Ein zusätzliches Engagement im Bereich Prävention (Variante 4a) ist ohne zusätzliche Mittel umsetzbar. Die Kosten für eine Stärkung der Sozialarbeit durch Rollenschärfung (Variante 3) sind stark vom gewählten Modell abhängig und könnten erst im Rahmen einer Konkretisierung benannt werden.

Bern, 6. Dezember 2023

Der Gemeinderat