



Stadt Bern
Finanzinspektorat

Schwarztorstrasse 71
Postfach 514, 3000 Bern 14

Telefon 031 321 62 22
Fax 031 321 62 25
beat.bueschi@bern.ch
www.bern.ch

Herrn Stadtpräsident
Alexander Tschäppät

Per Mail ohne Originalunterschrift

Bern, 15. Mai 2009 - BUE

**Stellungnahme des Finanzinspektorates zu: BSS – Massnahmen Sozialhilfe –
Stand der Umsetzung und weiteres Vorgehen – Antrag vom 8. Mai 2009**

Sehr geehrter Herr Stadtpräsident,

Auftragsgemäss nimmt das Finanzinspektorat innerhalb der gesetzten Frist zum obenerwähnten Geschäft Stellung. Gemäss Antrag der BSS soll die Liste „Umsetzung Massnahmenplan Sozialhilfe“ an die BAK weitergeleitet werden. Das FI geht davon aus, dass der aktuelle Stand der Umsetzung der Massnahmen Gegenstand einer Anhörung sein wird. Es hält die vorliegende Stellungnahme an den Stadtpräsidenten deshalb zur Weiterleitung oder Erläuterung an die BAK in dieser oder einer ähnlichen Form bereit. Nicht beurteilt werden hier vom Finanzinspektorat folgende Massnahmenpakete:
IKS-1 bis IKS 13: Umsetzungsbericht Sozialhilfe des Gemeinderats der Stadt Bern
DA-1 bis DA-6: Datenaustausch
K-1 bis K-6: Kommunikation,
die Empfehlungen des Ausschuss der stadträtlichen Kommission sowie
die ergänzenden Massnahmen gemäss Schlussbericht des GR vom 11.12.2008

1. Allgemeine Bemerkungen

- Das Finanzinspektorat begrüsst die Erweiterung der personellen Ressourcen auf den Ebenen Sozialamt und Sozialdienst. Es geht davon aus, dass hier vor allem Kapazität mit aufbau- und ablauforganisatorischem Geschick beschafft worden ist oder werden wird.
- Im Antrag wird erwähnt, dass für alle noch nicht erledigten Massnahmen die Planung angepasst worden ist. Das Finanzinspektorat hält eine Beurteilung der sehrwahrscheinlich rollend erfolgenden Planung für wichtiger als die Kenntnisnahme des prozentualen Erledigungsstandes aller Massnahmen.
- Das Finanzinspektorat ist immer davon ausgegangen, dass für die Sanierung des Sozialdienstes zumindest vorübergehend zusätzliche Kosten anfallen werden. Kosten, die dafür entstehen, den Sozialdienst auf den Stand bereits

vorhandener Sollvorstellungen zu bringen, sollten wohl kaum beim Kanton als lastenausgleichsberechtigt geltend gemacht werden. Aufbaukosten, die jetzt entstehen und später fallkostendämpfend wirken, sollten deshalb geltend gemacht werden, weil die am Lastenausgleich beteiligten Gemeinden und der Kanton von den Auswirkungen profitieren werden.

- Eine Priorisierung der noch nicht erledigten Massnahmen fehlt oder ist nicht ersichtlich. Die dringendsten Anliegen sollten sofort umgesetzt werden. Eine Koordination der Umsetzung der Massnahmen sollte zu einer zeitlichen Abstimmung führen (z.B. zu kurzfristig, mittelfristig und langfristig umsetzbaren Massnahmen).
- Nach Meinung der BSS nicht umsetzbare Massnahmen sollten als solche gekennzeichnet und nicht als erledigt in dieselbe Rubrik wie fertig umgesetzte Massnahmen fliessen. Die Unterscheidung von vollständig umgesetzten und nicht umzusetzenden Massnahmen scheint uns für eine aussagekräftige Statistik unerlässlich. Als Beispiel dazu dienen die Massnahmen FI-23 und SBK-13, die das Gegenteil verlangen und beide als erledigt bezeichnet werden, ohne dass dazu ein definitiver Entscheid gefällt worden ist.
- Empfehlungen, die gar keine Massnahmen bewirken wollen, sollten nicht als „vollständig erledigte Massnahmen“ in die Statistik einfliessen (z.Bsp. FI 01 und FI 03).
- Als Daueraufgaben bezeichnete Massnahmen fallen nicht automatisch in den Status „erledigt“, sie müssen mindestens teilweise auf ihren Vollzug hin vom Finanzinspektorat noch bestätigt werden.
- Es entspricht langjähriger Praxis, wenn der Status „Massnahme erledigt“ entweder vom Finanzinspektorat allein oder gemeinsam mit der geprüften Stelle festgestellt wird.
- Verschiedentlich ist die Rede davon, dass für die Stadt durch die Umsetzung Zusatzkosten entstehen. Das Finanzinspektorat ist überzeugt davon, dass aus verschiedenen Massnahmen sehr viel mehr herausgeholt werden kann, als investiert werden muss. Die Bemerkung, dass der Ausbau des Internen Kontrollsystems zu einer höheren Belastung des Sozialdienstes führen wird und allenfalls zusätzlich personelle Mittel erfordert, ist nicht nachvollziehbar. Sehr viele der gemachten Fehler verursachen zusätzlichen Arbeitsaufwand. Können die Fehler durch ein Internes Kontrollsystem verhindert werden, fällt dieser zusätzliche Arbeitsaufwand weg. Eine durch einen Fehler verursachte Rückerstattungsvereinbarung mit einer Laufzeit von zwölf Monaten kostet viel mehr Zeit als der Kontrollaufwand zu ihrer Verhinderung.

2. Zu den vom FI geforderten Massnahmen (ab Seite 7 der Zusammenstellung)

Nr.	Kurzsn.	Kommentar
27	FI 02	Das FI verlangt nicht eine Finanzplanänderung bei geringfügigen Veränderungen sondern bei einer Veränderung der Lebenssituation (z.B. Geburt, Heirat, Stellenantritt etc.). Durch die Erstellung eines neuen Finanzplans können Fehlerquellen minimiert werden. Die neue Gegebenheit ist erfasst und muss nicht via Pendenzenverwaltung und SIL immer wieder neu erfasst werden. Das Finanzinspektorat bittet darum, den hier vorhandenen Widerspruch zu klären: Der Finanzplan ist als Verfügung

		empfangsbedürftig, er muss also entweder unterzeichnet oder den Sozialhilfeempfangenden zur Erreichung der Gültigkeit eingeschrieben zugestellt werden. Da die Zustellung nicht in dieser Form erfolgt, ist eine Unterzeichnung wesentlich einfacher. Die Massnahme ist damit nicht erledigt.
29	FI 04	Das FI erwartet hier einen Nachweis, dass diese Massnahme entsprechend angeordnet worden ist. Eine Nachkontrolle der Einhaltung durch das FI ist erforderlich.
30	FI 05	Nachweis der Anordnung. Nachkontrolle der Einhaltung durch das FI.
33	FI 08	Nachweis der Anordnung: Welche spezialisierte Stelle kann in welchen Fällen beigezogen werden?
35	FI 10	Diese Empfehlung ist missverstanden worden: Das FI empfiehlt, Familienangehörige systematisch in die Betreuung einzubeziehen und so das allenfalls noch vorhandene familiäre Umfeld einzubeziehen. Wir haben bei der Prüfung festgestellt, dass nahestehende Angehörige in einzelnen Fällen durchaus bereit sind, einen Teil der Integrationsarbeit zu übernehmen oder allenfalls auch finanzielle Unterstützung zu gewähren. Diese Massnahme ist damit nicht erledigt.
37	FI 12	Das FI bittet darum, die im „Stand der Arbeiten“ aufgeführten Regelungen für Verantwortlichkeiten und Abläufe vorzulegen. Diese Massnahme ist damit nicht erledigt.
38	FI 13	Das FI hat durch seine Prüfungen festgestellt, dass viele Bewerbungen für Stellen eingereicht werden, für die sich die Bewerber nicht eignen. Wie wurde sichergestellt, dass die ausreichend vorhandenen Beratungskapazitäten auch genutzt werden? Diese Massnahme ist damit nicht erledigt.
39	FI 14	Welche Aufgaben nimmt der Rechtsdienst wahr? Das FI bittet um die Zustellung des überarbeiteten Stichwortes
40	FI 15	Dem FI wurde das überarbeitete Gesuchsformular und das neu erstellte Stammdatenblatt zugestellt. Das FI hat dazu noch einige Anregungen.
42	FI 17	Die heutige individuelle Pendenzenverwaltung ist Ausgangspunkt für zahlreiche festgestellte Fehler. Die Erarbeitung einer standardisierten Pendenzenverwaltung wurde dem Sozialamt und dem Sozialdienst bereits im Herbst 2007 vorgeschlagen. Es ist unverständlich, dass eine Realisierung erst per Ende 2009 möglich wird. Offenbar steht ein entsprechendes Tool in der Stadt Zürich seit Einführung des KISS im Einsatz.
43	FI 18	Welche Zuständigkeiten wurden geschaffen, welche Stelle ist in welchen Fällen anzurufen? Diese Massnahme ist damit nicht erledigt.
44	FI 19	Im Antrag an den Gemeinderat vom 18. Juni 2008 hat das FI ua angeregt, so schnell wie möglich ein Ausbildungsprogramm für das adm. Personal zu erarbeiten. Wie sieht die neue Aufgabenverteilung (Wechsel von 2/3 Adm und 1/3 Sozialarbeit zu 2/3 Sozialarbeit und 1/3 Adm.) aus, wer trägt für was die Verantwortung, wo liegen die Schnittstellen zwischen Administration und Sozialarbeit?

45	FI 20	Das Finanzinspektorat hat bei der Dossierprüfung sehr oft festgestellt, dass die in den für 12 Monate abgeschlossenen Zusammenarbeitsverträgen gesetzten Ziele nicht eingehalten werden oder zumindest teilweise unverändert in nachfolgende Zusammenarbeitsverträge übernommen werden. Festgestellt wurde auch, dass angesichts des lange dauernden Betreuungsabstandes von 80 Kalendertagen eine auf eine rasche Integration ausgerichtete Fallführung nicht möglich ist. Tatsache ist auch, dass eine Führung der Sozialarbeitenden über die Nachkontrolle der Einhaltung der Zielvereinbarungen in der Vergangenheit nicht erfolgt ist und damit eine systematische Auswertung der Zusammenarbeitsverträge im Sinne einer Erfolgskontrolle fehlte. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass nun ein Sechsmonatsrhythmus bei den Zusammenarbeitsverträgen eingeführt worden ist. Die Integration in den Arbeitsmarkt wird, falls sich die Prognosen der SKOS (75'000 neue Fälle in der Schweiz) bestätigen, zunehmend schwieriger werden.
46	FI 21	Siehe Nr. 44
47	FI 22	Welche Anweisungen wurden den Sozialarbeitenden wann konkret erteilt, damit das von den Stichwörtern vorgesehene Vorgehen konsequent eingehalten wird. Wie wurde das Kader aufgefordert, die Einhaltung zu prüfen? Eine Nachkontrolle der Einhaltung durch das FI ist erforderlich
48	FI 23	Das Finanzinspektorat hat hier angeregt, mindestens vorläufig auf die Dossierübertragungen zu verzichten. Damit wird für eine bestimmte Zeit eine klare Fallverantwortungszuordnung möglich. Das FI ist der Ansicht, dass verschiedene Massnahmen erledigt sein müssen, damit eine Fallübertragung wieder möglich wird (Konsequente Bewirtschaftung der Stammdatenblätter, erfolgreich erfolgte Einführung Pendenzenverwaltung, kürzer terminierte Beratungen, Bewirtschaftung der Zielvereinbarungen usw.). Die Massnahme ist nicht erledigt, weil die SBK eine andere Forderung stellt und die definitiven Entscheide (nach der Übergangsphase) dazu noch nicht gefällt sind.
49	FI 24	Das FI geht davon aus, dass die Zahnprophylaxe im Moment vom SZMD ab Kindergarten- und Schulalter sichergestellt ist. Ist sie für das tiefere Kindesalter sichergestellt? Die Massnahme ist damit nicht erledigt.
50	FI 25	Do wie 49
52	FI 27	Eine Nachkontrolle der Einhaltung durch das FI ist erforderlich
53	FI 28	Auch diese Massnahme kann mit der Einführung einer standardisierten Pendenzenverwaltung sichergestellt werden.
54	FI 29	Wann erfolgt die Einführung der elektronischen Unterstützung der Sicherstellung von erfolgten Budgetkürzungen?
55	FI 30	Rückerstattungen werden einerseits durch ein Fehlverhalten der Sozialhilfeempfangenden notwendig, andererseits aber auch, wie deutlich aus dem Bericht des Regierungsstatthalteramtes hervorgeht, durch ein Fehlverhalten des Sozialdienstes. Das Finanzinspektorat bittet darum, mitzuteilen, wann und wie im KISS nach Lösungen

		gesucht wird, diese Fehler nach Möglichkeit mindestens zu minimieren.
56	FI 31	Do. wie 55
57	FI 32	Hier stellt sich dem Finanzinspektorat die Frage, ob das Gleiche gemeint ist: Das Finanzinspektorat spricht von Fällen, die während der Beratungszeit entstehen. Gehen diese wirklich an den Inkassodienst oder sind hier die Rückerstattungsansprüche nach dem Fallabschluss gemeint? Diese Massnahme ist damit nicht erledigt.
58	FI 33	Das Finanzinspektorat ist mit dem Status „Erledigt“ nicht einverstanden. Im KEK-Bericht wird davon gesprochen, dass eine grosse Zahl von arbeitsfähigen Alleinerziehenden an der Arbeitsaufnahme gehindert wird, weil keine Tagesstättenplätze vorhanden sind. Das Finanzinspektorat ist der Ansicht, dass dieser Problembereich allenfalls zusammen mit dem Kanton weiterbearbeitet werden muss. Langfristig gesehen ist eine baldige Arbeitsaufnahme einer alleinerziehenden Person wohl sinnvoller und günstiger als der Tagesstättenplatz. Die Massnahme ist damit nicht erledigt.
59	FI 34	Diese Massnahme wurde aus rechtlichen Gründen abgelehnt, die uns nicht vollständig überzeugen. Es trifft zwar zu, dass die SKOS-Richtlinien nur anwendbar sind, soweit das Sozialhilfegesetz und diese Verordnung keine andere Regelung vorsehen (SHV Art. 8). Alleinerziehende werden aber einzig in folgenden zwei Artikeln der Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV) erwähnt: SHV Art. 8a Abs. 1 lit. c: betreffend Integrationszulagen: „200 bis 300 Franken pro Monat, wenn sie als Alleinerziehende ein Kind unter vier Jahren, mehrere Kinder oder ein Kind mit einer Behinderung über vier Jahre betreut und wenn sie wegen ihrer Betreuungsaufgaben keiner Erwerbstätigkeit nachgehen kann, SHV Art. 8e Abs. 3: „Bei Alleinerziehenden mit einem oder mehreren Kindern unter 16 Jahren liegt der Einkommensfreibetrag jeweils 100 Franken höher.“ Diese Stellen regeln die Höhe der Integrationszulage bzw. des Einkommensfreibetrages, hingegen nicht (explizit) den Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme. Demnach könnte man in diesem Punkt von der SKOS-Regelung ausgehen. Angesichts der finanziellen Bedeutung scheint uns eine rechtliche Überprüfung angebracht. Herrscht hier in anderen Gemeinden des Kantons dieselbe Praxis? Hält die in der Stadt Bern angewandte Praxis entwicklungspsychologischen Erkenntnissen stand?
60	FI 35	Das Finanzinspektorat bittet um die Stellungnahme des Alters- und Versicherungsamtes. Eine Zahlung der AHV-Mindestbeiträge im letztmöglichen Moment – nämlich jedes Jahr nur für das fünf Jahre zurückliegende Jahr, anstatt (auch) für das aktuelle Jahr – scheint uns kaum mit administrativem Mehraufwand, aber mit möglichen Einsparungen (von allenfalls

		mindestens vier Jahresbeiträgen) verbunden zu sein. Die Massnahme ist damit nicht erledigt.
62	FI 37	Zusätzlich dazu hat ja die KEK in ihrem Bericht (dieser scheint jetzt vollständig verloren gegangen zu sein) gefordert, dass alle arbeitsfähigen Gesuchstellenden sofort an das KA verwiesen werden sollten. Das Finanzinspektorat bittet um eine Information zum Stand der Dinge, zu Terminen, zum geplanten Vorgehen.
65	FI 40	Welche Weisungen sind in diesem Zusammenhang konkret an die Sozialarbeitenden erteilt worden? Es scheint uns, dass in Zürich dasselbe übergeordnete Recht restriktiver angewendet wird und dort ein Umdenken stattgefunden hat. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf das Referat von Nadine Zimmermann, lic. iur., Sozialamt des Kantons Zürich und Tagungsunterlage von Dr. iur. Susanne-Leuzinger-Naef, Bundesrichterin, Luzern (Tagung Sozialhilferecht vom 1. Oktober 2008).
66	FI 41	Diese Massnahme erfordert eine Nachkontrolle durch das Finanzinspektorat. Das Finanzinspektorat hat ja durch die Dossierprüfungen festgehalten, dass die fehlende Sprachkompetenz bei verschiedenen Klientinnen und Klienten immer und immer wieder Grund dafür ist, dass Stellen nicht angetreten werden können. Es gibt Gemeinden, die erfolgreich Klienten und Klientinnen schon zu Beginn der Unterstützungszeit in Sprachkurse schicken. Dies ist bei uns nicht der Fall. Die Massnahme ist nach Ansicht des Finanzinspektorats nicht erledigt.
67	FI 42	Das Finanzinspektorat bittet um Übermittlung der Überprüfungsergebnisse des Sozialrevisorates.
68	FI 43	Diese Massnahme erfordert eine Nachkontrolle durch das Finanzinspektorat.
69	FI 44	Diese Massnahme erfordert eine Nachkontrolle durch das Finanzinspektorat. Wurde eine konkrete Anweisung zu einer engeren Betreuung erteilt?
70	FI 45	Die externe Revisionsstelle der Stadt Bern und das Finanzinspektorat sind nach wie vor der Ansicht, dass ausgabenbelegende Dokumente bei der Stadt und nicht bei einer anderen Organisation, beispielsweise einem RAV, vorhanden sein müssen. Wurde in der Zwischenzeit eine Regelung getroffen, damit die Arbeitsbemühungen sichergestellt sind. Das Finanzinspektorat weist darauf hin, dass die notwendigen Korrekturen dazu führen müssten, dass alle im Jahre 2009 geleisteten Sozialhilfen entsprechend belegt sind. Eine delegierte Kontrolle und Dokumentation der Arbeitsbemühungen sind damit ungenügend. Eine Integrationszulage ist nach Art. 8a der SHV nur ausbezahlen, wenn sich eine bedürftige Person nachweislich angemessen um ihre soziale und berufliche Integration bemüht. Die Massnahme ist nicht erledigt.
71	FI 46	Das Finanzinspektorat bittet um eine Orientierung zum Stand der Dinge.

72	FI 47	Zielsetzung bei dieser Massnahme muss sein, dass der Datenaustausch wie bei anderen Gemeinden teilweise bereits praktiziert, automatisch erfolgt.
73	FI 48	Welche Weisungen wurden den Mitarbeitenden kommuniziert? Aus der Dossierprüfung ergibt sich, dass den Hinweisen auf Nebenbeschäftigungen nicht systematisch nachgegangen wird. Wie wurde die notwendige Verhaltensänderung erreicht? Die Massnahme ist damit noch nicht erledigt, eine Nachprüfung durch das Finanzinspektorat ist notwendig.
74	FI 49	Do wie 73
76	FI 51	Wie wurde die Einhaltung des bereits vorhandenen Stichwortes durchgesetzt? Wie wurde das innerhalb des Sozialdienstes kommuniziert? Auch dem Finanzinspektorat ist klar, dass der Autobesitz bereits in einem Stichwort geregelt ist. Klar ist aber auch, dass dieses Stichwort nicht eingehalten worden ist.
77	FI 52	Eine Nachkontrolle durch das Finanzinspektorat ist notwendig, weil diese Daueraufgabe bisher nicht richtig wahrgenommen worden ist.
78	FI 53	Das Finanzinspektorat bittet darum, ihm die neu getroffene Regelung zu zeigen.
79	FI 54	Wie wurde kommuniziert, dass auch bei laufendem IV-Verfahren Zusammenarbeitsverträge abgeschlossen werden müssen?
81	FI 56	Mittlerweile ist der ursprüngliche Sinn der Empfehlung des FI verloren gegangen: Es geht in erster Linie darum, die Anspruchshaltung der In oder vor IV-Verfahren stehenden Sozialhilfebeziehenden auf dem „richtigen“ Niveau zu halten, d.h. voraussichtlich teilweise invalide Personen möglichst lange im Arbeitsprozess zu halten, damit die Eingliederung nach den wohl beschleunigten aber immer noch lange dauernden Verfahren bei negativen Entscheiden evtl. nicht stattfinden muss. Andere Gemeinden setzen dafür erfolgreich eine auch dem Sozialdienst bekannte Emmentaler Firma ein. Das FI ist auch der Ansicht, dass das Beschwerderecht der unterstützten Personen nicht eingeschränkt werden soll.
88	FI 63	Hier liegt ein Missverständnis vor: Vor einigen Jahren hat der Sozialdienst selber ein in der Zwischenzeit aufs Eis gelegte Fallsteuerungsmodell entwickelt, mit dem die Fälle als schwer, mittel und leicht eingestuft werden. Es war bisher nicht bestritten, dass dieses Fallsteuerungsmodell wieder aktiviert, allenfalls eingeführt und damit die Fallbelastung unter den Sozialarbeitenden besser ausgeglichen werden soll.

Aus dieser Stellungnahme und den Bemerkungen zu den einzelnen Massnahmen wird ersichtlich, dass die Statistik, so sie in gewissen Abständen als Meldung zum Arbeitsfortschritt dienen soll, aus Sicht des Finanzinspektorats korrigiert werden muss. Verschiedene Massnahmen werden als Daueraufgabe bezeichnet und damit mit dem Status „erledigt“ versehen. Sie waren schon vor der Dossierprüfung durch das FI eine bisher nicht eingehaltene Daueraufgabe. Hierzu sind Einhalteprüfungen notwendig.

Interessieren würde das Finanzinspektorat im Zusammenhang mit der Aufarbeitung aller Pendenzen, wie mit den vom Regierungsstatthalteramt beurteilten Fällen verfahren worden ist.

Zu den Kostenfolgen:

Die Empfehlungen des Finanzinspektorates sind darauf ausgerichtet, beträchtliche Einsparungen zu erzielen durch

- eine andere Arbeitsverteilung (Verlagerung auf administrative Kräfte, die billiger sind)
- eine wesentliche Fallverkürzung

Es sei darauf hingewiesen, dass die Einsparung von Fr. 100.— pro Fall und Monat eine Summe von rund 4 Mio Franken pro Jahr bringen könnte. Dies scheint mir aus unserer Sicht absolut möglich zu sein.

Gewisse Vorlaufkosten sind notwendig. Die Sanierung des Sozialdienstes ist nicht gratis zu haben. Wenn nun wie einleitend angesprochen zusätzliche Personen angestellt werden, die den kaufm. Teil des Sozialdienstes in den Griff bekommen, so zahlt sich das mit Sicherheit aus, weil dadurch Kapazität frei wird für die Betreuung der Sozialhilfeempfangenden.

Dass man angesichts des Bearbeitungsstandes des Massnahmenpaketes bereits jetzt an einer Zerifizierung des Sozialdienstes herumstudiert, befremdet mich. Es stehen noch verschiedene Massnahmen an, die Abläufe wurden definiert, aber noch nicht mit Inhalten (resp. Instrumenten) gefüllt.

Angesichts der drohenden neuen Fälle wäre es schon richtig, die wichtigsten Massnahmen nun so schnell wie möglich zu treffen.

Mit freundlichen Grüssen

Sig. Beat Büschi
Finanzinspektor