



Sekretariat der Sozialhilfekommission
c/o Generalsekretariat Direktion BSS
Predigergasse 5
3011 Bern

Telefon 031 321 63 48
sozialhilfekommission@bern.ch
www.bern.ch

Tätigkeitsbericht Sozialhilfekommission (SHK) der Stadt Bern 2018 / 2019

Zuhanden:

- Sozialamt (Direktion für Bildung, Soziales und Sport, BSS)
- Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz, EKS (Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie, SUE)
- Gemeinderat
- Kommission für Soziales, Bildung und Kultur, SBK (Sachkommission des Stadtrats)

Der vorliegende Bericht der Sozialhilfekommission der Stadt Bern informiert über die von ihr gemäss Art. 17 SHG¹ wahrgenommenen Aufgaben während der Periode Juli 2018 bis Ende Juni 2019.

1. Organisation und Aufgaben der Sozialhilfekommission der Stadt Bern im All-gemeinen

Die Sozialhilfekommission der Stadt Bern (SHK) ist eine Sozialbehörde nach Art. 16 SHG. Sie setzt sich aus 3 vom Gemeinderat gewählten stadtverwaltungsexternen Expertinnen oder Experten im Sozialwesen und 5 – 9 vom Stadtrat gewählten Vertretungen der Fraktionen mit Kenntnissen im Sozialwesen zusammen. Die Kommissionsmitglieder dürfen nicht gleichzeitig Mitglied des Stadtrats sein. Von Amtes wegen ist zudem die Direktorin oder der Direktor für Bildung, Soziales und Sport (mit beratender Stimme und Antragsrecht) Mitglied der Kommission. Die Leitung von Sozialamt und EKS sind ständige Sitzungsteilnehmende. Die SHK ist strategisches Organ und verfolgt die Aufgaben nach Art. 17 SHG, allerdings beschränkt auf die individuelle Sozialhilfe (Anhang III Ziff. 4 KoR²).

Subsidiäre Sozialbehörde der Stadt Bern ist die Direktion für Bildung, Soziales und Sport. Sie nimmt alle Aufgaben für die Stadt Bern wahr, für die nicht die SHK oder ein anderes kommunales Organ zuständig sind (Art. 24 Abs. 2 OV³).

¹ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; SHG; BSG 860.1)

² Reglement vom 17. August 2000 über die Kommissionen der Stadt Bern (Kommissionenreglement; KoR, SSSB 152.21)

³ Verordnung vom 27. Februar 2001 über die Organisation der Stadtverwaltung (Organisationsverordnung; OV, SSSB 152.01)

Zu den Aufgaben der SHK gehören insbesondere Kontrollen von ausgewählten Dossiers des Sozialdienstes sowie die Beurteilung grundsätzlicher Fragestellungen zur Ausrichtung von Leistungen der wirtschaftlichen Hilfe. Die SHK nimmt keine Einzelfallentscheide vor. Die Zuständigkeit beschränkt sich auf Grundsatzentscheide, in denen Raum für Ermessensentscheide des Sozialdiensts besteht. Mit solchen Grundsatzentscheiden kann die SHK den Ermessensspielraum des Sozialdiensts einschränken. An das übergeordnete Recht (z.B. SKOS-Richtlinien, soweit diese verbindlich sind) ist die Kommission hingegen gebunden. Den Grundsatzentscheiden kommt die Aufgabe zu, eine rechtskonforme und rechtsgleiche Praxis sowie eine gleichmässige Ausübung des Ermessens in der Sozialhilfe der Stadt Bern zu fördern. Solche Grundsatzentscheide finden sich aktuell in über hundert «Stichwörtern»⁴ der Stadt Bern. Die SHK beschliesst Änderungen, die Streichung und die Neuaufnahme von «Stichwörtern» der Stadt Bern.

2. Statistische Angaben zum Berichtszeitraum

Für die Amtsperiode 2017-2020 sind folgende Mitglieder gewählt:

- Pia-Elisabeth Neuhaus (SP/JUSO); Präsidentin
- Christian Amstutz (Experte)
- Ursula Hirt (GB/JA!)
- Philipp Mäder (GLP/JGLP)
- Peter Mösch Payot (Experte)
- Agnes Nienhaus (SP/JUSO)
- Astrid Pfister (SP/JUSO)
- Willy Röthlisberger (SVP)
- Johanna Sommer (Expertin)
- Marianne Weber (FDP/JF)
- Esther Wermuth (GFL/EVP)
- Martin Wild-Näf (SP/JUSO)
- Direktorin BSS (von Amtes wegen)

Im Berichtszeitraum wurden sechs Sitzungen abgehalten (exkl. Dossierkontrolle). Dabei wurden u.a. fünf Handbuchregelungen der BKSE für die Stadt übernommen, sechs städtische Stichwörter verabschiedet, zwei Regelungen zur weiteren Bearbeitung zurückgewiesen und ein städtisches Stichwort ersatzlos aufgehoben.

3. Dossierkontrolle (Art. 17 Abs. 2 Bst. b SHG)

Die SHK überprüft jährlich Sozialhilfedossiers in den Dienststellen des Sozialdiensts und des EKS. Geprüft werden die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben (harte Qualitätsstandards wie Subsidiarität, Zuständigkeit, Höhe der Leistungen usw.) und weiche Qualitätsstandards (z.B. das Erreichen der Beratungsziele gemäss individueller Zielvereinbarung). Für die Kontrolle der Dossiers verwendet die Kommission einen Fragebogen, der neben wiederkehrenden Fragen (wie z.B. «ist die Zuständigkeit des Sozialdiensts gegeben?», «ist die Bedürftigkeit nachgewiesen?») Fragestellungen zu einem jährlich festgelegten Schwerpunktthema enthält. Aufgrund der Prüfungsergebnisse können Anregungen, Weisungen (Stichwörter) oder Aufträge ergehen oder kann ein Thema für eine vertiefte Auseinandersetzung traktandiert werden. Die SHK kann Einzelfallentscheide der Sozialhilfe nicht rückgängig machen. In diesem

⁴ Die Stichwörter sind abrufbar unter <https://www.bern.ch/themen/gesundheits-und-soziales/sozialhilfe/unterstuetzungsrichtlinien-sozialhilfe>

Sinne ist die Dossierkontrolle Gegenstand einer strategischen Aufsicht und Teil eines dichten Netzes von Kontrollmechanismen, die bei der Sozialhilfe der Stadt Bern Anwendung finden.

3.1. Aufbau der Dossierkontrolle 2018

Die SHK beschloss für die Dossierkontrolle 2018 im Sozialdienst das Schwerpunktthema „**Working Poor und Erwerbsarmut**“. Für die Kontrolle im EKS wurde ein eigenständiger, auf die spezifische Situation in der delegierten Sozialhilfe zugeschnittener Fragebogen mit dem Thema «**Sozialpädagogische Familienbegleitung SpF/ambulante Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe**» verwendet. Der Fragebogen beinhaltete Fragen zum Mandat und zum Vertrag sowie zur Prüfung der Subsidiarität und zur Dokumentation.

Aufgrund der vorgegebenen Themen stellten der Sozialdienst und das EKS geeignete Dossiers bereit, aus denen die Prüfenden eine Auswahl trafen. Wegen der hohen Komplexität der Dossiers und dem hohen Standardisierungsgrad innerhalb der Dienste versprach sich die Kommission durch vertiefte Prüfung einzelner Dossiers eine bessere Einsicht, als dies bei einer breitflächigeren und oberflächlicheren Überprüfung zu erwarten wäre.

Die Kommissionsmitglieder revidierten im Herbst 2018 die Dossiers jeweils in Zweier-Teams. Nebst dem Zugriff auf die entsprechenden Unterlagen konnten sich die Revisoren und Revisorinnen während der Überprüfung bei Bedarf bei den fallführenden Sozialarbeitenden und deren Vorgesetzten jederzeit ergänzende Information einholen.

3.2. Diskussion und Resultate

Insgesamt wurden 36 Dossiers überprüft, 23 im Sozialdienst (Sozialamt), in den Dienststellen «Existenzsicherung», «Beratung 1» und «Beratung 3» sowie «Intake», und 13 im EKS in den damaligen⁵ Bereichen «Abklärung und Beratung» und «Beistandschaften». Das EKS wirkt hinsichtlich ihrer bedürftigen Klientel am Vollzug der individuellen Sozialhilfe mit (sog. delegierte Sozialhilfe).

Sämtliche Fragen und Unklarheiten konnten bereits im Rahmen der Kontrollen mit den Zuständigen aus Sozialdienst und EKS geklärt werden. Daher unterblieb eine Vernehmlassung bei Sozialamt und EKS.

3.2.1. Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben

Für sämtliche der kontrollierten Dossiers waren die Voraussetzungen für das Ausrichten von Sozialhilfe erfüllt und die Subsidiarität der Leistungen korrekt überprüft. Leistungen pflichtiger Dritter (z.B. Versicherungen, Verwandte) wurden eingefordert. Die Höhe der ausgerichteten Leistungen entsprach den Vorgaben.

Die Überprüfung der Dossiers im EKS hat ergeben, dass die Mandatierung der ambulanten Einrichtungen und Dienstleistungen konsequent vertraglich geregelt wird. Die vereinbarte Zielsetzung ist in der Regel eher weit gefasst. Es wird jedoch klar ersichtlich, in welchem Umfang und mit welchen Kosten der Auftrag erfüllt werden soll. Die Aufgabenerfüllung wird in regelmässigen Abständen überprüft. Einwandfrei nachvollziehbar ist, dass die Subsidiarität (Verwandtenbeiträge, Sozialversicherungsbeiträge etc.)

⁵ Per 1. April 2019 wurden die Bereiche «Abklärung und Beratung» und «Beistandschaften» als Folge einer Reorganisation im EKS zu den zwei Bereichen «Kinderschutz» und «Erwachsenenschutz» umgeformt. Die beiden Bereiche sind neu für die Abklärung von Gefährdungsmeldungen und das Führen von Beistandschaften sowie für die freiwilligen Beratungen der jeweiligen Gruppe der Klientinnen und Klienten zuständig.

abgeklärt wurde. Die Mehrheit der Massnahmen wird auf *freiwilliger* Basis mit den Eltern vereinbart, was dazu führt, dass die Kosten (bei bedürftigen Eltern) durch die Sozialhilfe getragen werden.⁶ Generell wird ersichtlich, dass vorab versucht wird, das familiäre System zu stärken. Dies ist sowohl aus fachlicher als auch aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll. Die Massnahmen erfolgen nach dem Grundsatz «So viel wie nötig, sowenig wie möglich».

Insgesamt weisen die Dossiers sowohl auf dem Sozialdienst wie auch beim EKS eine gute Qualität auf. Sie sind einheitlich, übersichtlich und korrekt geführt. Zudem lassen sie erkennen, dass die Verantwortlichen strukturiert, kompetent und engagiert arbeiten. Schwierigkeiten bereitete den Prüfenden hingegen die hybride Dossierführung, die teils elektronisch (KiSS), teils in Papierform erfolgt und den Überblick erschwert. *Allerdings konnten die anwesenden Fachpersonen auftretende Fragen sofort klären und die nötigen Unterlagen mit den Entscheiden jederzeit aufzeigen.*

Es ist zu erwarten, dass sich diese Problematik mit dem angestrebten neuen Fallführungssystem lösen wird.

Die SHK sieht somit betreffend Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben keinen Handlungsbedarf.

3.2.2. Erkenntnisse und Diskussion zum Schwerpunkt Thema „Working Poor und Erwerbsarmut“

Als **Working Poor** bezeichnet das Bundesamt für Statistik Personen, welche

1. unter der Armutsgrenze gemäss SKOS-Richtlinien leben und
2. mindestens eine Stunde/Woche gegen Bezahlung arbeiten und
3. in einem Haushalt leben, dessen Mitglieder zusammen mindestens ein volles Erwerbsspensum leisten (mindestens 36 Stunden).

Unter **Erwerbsarmut** subsumiert man Erwerbstätige, welche allgemein unter der Armutsgrenze leben. Im Gegensatz zum Working Poor Begriff werden hier sowohl Vollzeit- als auch Teilzeit-Erwerbstätigkeit berücksichtigt.

Generell wird in den Dossiers der überprüften Klientinnen und Klienten deutlich, dass sie grosse Anstrengungen zeigen, ihren Lebensunterhalt selbständig zu bestreiten. Sie haben jedoch aufgrund sprachlicher Defizite, mangelnder, schlechter oder nicht anerkannter beruflicher Qualifikation, gesundheitlicher Einschränkungen oder ihrer familiären Situation oft erschwerte Bedingungen. Häufig finden sich z.B. kinderreiche Familien und Alleinerziehende in diesem Segment der Klientinnen und Klienten

Auffallend ist zudem, dass die Sozialhilfeabhängigkeit häufig auch auf prekäre Arbeitsbedingungen und Arbeit im Tieflohnbereich (z.T. Stundenlohn unter Fr. 18.-) zurückzuführen ist. Die Sozialhilfekommission stellt fest, dass es keine gesetzlichen Mindestlöhne gibt, was letztlich dazu führt, dass die Sozialhilfe Billiglohnjobs subventioniert. Diese arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen können die Betroffenen selbst nicht beeinflussen. Das Sozialamt wirkt darauf hin⁷, dass prekäre Arbeitsverhältnisse verbessert werden (z.B. vertraglich geregelt) und Pensen – falls möglich – erhöht werden können. Die Möglichkeiten zur Einflussnahme sind jedoch auch für die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter begrenzt.

⁶ Die Kosten für *behördlich angeordnete* Massnahmen des Erwachsenen- und Kinderschutzes werden vom Kanton finanziert, soweit die betroffene Person wirtschaftlich nicht in der Lage ist, dafür aufzukommen (Art. 42 des Gesetzes vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz [KESG; BSG 213.316]).

⁷ Das Projekt M5 «Ablösungen von prekären Arbeitsplätzen», das bezweckte, die Situation von bedürftigen Arbeitnehmenden finanziell und/oder vertraglich zu verbessern und zu stabilisieren und so Einsparungen bei der Sozialhilfe zu bewirken, ist aufgrund seines Erfolges in ein Regelangebot überführt worden. Es beinhaltet eine Zusammenarbeit zwischen Sozialdienst und Kompetenzzentrum Arbeit, zwei Bereichen des Sozialamts.

Die Dossierüberprüfung zeigt weiter, dass die Klienten und Klientinnen immer wieder phasenweise abgelöst werden können. Teilweise ist dokumentiert, dass die permanent unsichere Situation bei den Betroffenen grossen Stress auslöst.

3.2.3 Sozialpädagogische Familienbegleitung

Unter dieser Sammelbezeichnung werden verschiedene Arten von Therapie- und Begleitformen verstanden, die sich nicht allein auf die Kinder und Jugendlichen konzentrieren, sondern deren Umfeld miteinbeziehen, dessen Tragfähigkeit stärken und damit Fremdplatzierungen vermeiden.

Aus Sicht der Sozialhilfekommission macht der ganzheitliche Ansatz, der mit der Sozialpädagogischen Familienbegleitung verfolgt wird, sehr wohl Sinn. Indem das Familiensystem als Ganzes gestärkt wird, steigt die Chance, dass auf eine Fremdplatzierung der Kinder verzichtet werden kann. Denn eine solche ist für sie meistens immer noch einschneidender als der Verbleib in einer - wenn auch problembehafteten - Familie.

Auch aus einer wirtschaftlichen Optik rechtfertigt sich die Sozialpädagogische Familienbegleitung. Denn sie ist meistens deutlich günstiger als eine Fremdplatzierung.

Die Sozialhilfekommission erwartet, dass auch bei der Sozialpädagogischen Familienbegleitung im Detail festgelegt wird, welche Ziele insgesamt und welche Teilziele pro Halbjahr zu erreichen sind. Zudem muss aus den Dossiers ersichtlich sein, inwieweit diese Ziele erreicht worden sind. Abweichungen sind zu begründen.

4. Beurteilung und Entscheidung von Grundsatzfragen (Art. 17 Abs. 3 Bst. a SHG)

Die SHK hat in einem Grundsatzentscheid vom 22. August 2012 festgelegt, dass die Unterstützung in der Stadt Bern im Regelfall nach dem kantonsweit als Empfehlung ausgestalteten, stichwortartig aufgebauten Handbuch der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (Handbuch BKSE⁸) ausgerichtet wird. Die SHK prüft bei jedem Stichwort des kantonalen Handbuchs, ob es für die Stadt verbindlich erklärt wird oder im Einzelfall eine abweichende, auf die Stadt Bern zugeschnittene Regelung erlassen werden soll. Es wurden im Berichtszeitraum elf Stichwörter verabschiedet und damit für die Stadt Bern verbindlich erklärt; ein Stichwort wurde ersatzlos aufgehoben. Während des ganzen Berichtszeitraums informierte die Leitung des Sozialamtes (BSS) und des EKS (SUE) laufend über aktuelle Entwicklungen ihrer jeweiligen Dienststellen. Die Kommission wurde zudem zu kritischen und medienwirksamen Einzelfällen⁹ aus dem Sozialamt informiert.

Der Kommission wurde es so ermöglicht, an Grundsatzfragen mitzudiskutieren und eigene Vorschläge einbringen zu können. Anfragen der Kommission wurden von der Leitung, bei Bedarf nach erfolgter interner Konsultation, schlüssig und zufriedenstellend beantwortet.

Im jährlich erscheinenden **Kennzahlenbericht Sozialhilfe der Städteinitiative** vergleichen einzelne Mitgliederstädte seit über fünfzehn Jahren ihre Kennzahlen der Sozialhilfe. Die SHK lässt sich jeweils bei Publikation über die neuen Zahlen informieren. Die Stadt Bern ist mit einer Sozialhilfequote¹⁰ von fünf

⁸ Abrufbar unter <http://handbuch.bernerkonferenz.ch/stichwoerter/>

⁹ «Kleiderfall» und «Trustfall», über welche im Juni 2018 in Medien berichtet wurde. Am 22. Juni 2018 erfolgte ein Point de Presse der BSS zu den beiden Fällen (Eine Zusammenfassung und die Referate der Direktorin BSS und des Leiters Sozialamt sind hier abrufbar:

https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/kontrolle-ist-ein-wichtiger-teil-der-sozialhilfe).

¹⁰ Die Sozialhilfequote beziffert den Anteil der Sozialhilfebeziehenden an der ständigen Wohnbevölkerung

Prozent (Berichtsjahr 2017) im Schnitt der teilnehmenden Städte. Bedenklich ist der hohe Anteil von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe.

Auffallend im Bericht ist der hohe Anteil (34,6%) an arbeitenden Sozialhilfebeziehenden in der Stadt Bern. Eine interne Evaluation «Arbeitsintegration in der Sozialhilfe der Stadt Bern» im Beratungsteam 2 aus dem Jahr 2014 erklärt diesen Sachverhalt teilweise. Die SHK hat den Sozialdienst beauftragt zu prüfen, wie die Untersuchung aktualisiert werden kann.

Weiter hat sich die SHK (auch) im Berichtszeitraum mit der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung auseinandergesetzt. Im Rahmen der Totalrevision der Sozialhilfeverordnung hätte sie sich gerne am Konsultationsverfahren beteiligt und sich in die Stellungnahme der Stadt Bern eingebracht. Aufgrund der kurzen Konsultationsfrist (1. Juni – 12. Juli 2018) und der abschlägigen Beantwortung des städtischen Fristverlängerungsgesuches konnte dieses Vorhaben indessen nicht umgesetzt werden.

Schliesslich wurde die Interpellation Erich Hess (SVP): Sozialbehörde in der Stadt Bern unter Beizug der SHK beantwortet.

Danksagung

Die Sozialhilfekommission dankt allen Mitarbeitenden auf den verschiedenen Dienststellen herzlich für ihr engagiertes Arbeiten in einem schwierigen Umfeld. Trotz hoher Dossierzahl und grossem administrativem Aufwand für die Falldokumentation schaffen sie es, den Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, Perspektiven aufzuzeigen und mit ihnen an der bestmöglichen Verbesserung der Situation zu arbeiten.

Bern, 12. Juni 2019