Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Band: 95 (1998)

Heft: 11

Artikel: Reorganisation von kommunalen Sozialdiensten : Auswege aus dem Handeln und Führen über Störungen

Autor: Mühle, Urs

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-840802

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 25.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Reorganisation von kommunalen Sozialdiensten

Auswege aus dem Handeln und Führen über Störungen

In der kommunalen Sozialhilfe der kleineren und mittleren Gemeinden können eine Effizienzsteigerung und eine Kostensenkung nur über Investitionen in regionale Projekte und über die Bildung von Kompetenzzentren erreicht werden.

Leiterinnen und Leiter von Sozialdiensten und Amtsvormundschaften sind zurzeit nicht zu beneiden. Sie stehen zwischen steigenden Klientenzahlen und komplexen Praxissituationen, die mehr Fachpersonal verlangen, und den politischen Entscheidungsträgern, die von ihnen eine Senkung der Kosten bei den Sozialhilfeausgaben erwarten. Dies in einer wirtschaftlichen Situation, in der ein grosser Teil der Sozialhilfeempfänger mit schlechten beruflichen Qualifikationen und mit einer durch die Lebenssituation, das Alter oder eine Krankheit eingeschränkten Leistungsfähigkeit wenig Aussicht auf das Wiedererlangen der wirtschaftlichen Eigenständigkeit haben. Die Sozialhilfeausgaben werden zu langfristigen hohen Verpflichtungen. Eine andauernde Sozialhilfeabhängigkeit verschlechtert die Eingliederungsfähigkeit laufend. In dieser Situation sind gemeindliche Sozialdienste dauernd überlastet, und bisherige Lösungsansätze und Organisationsformen erweisen sich als wirkungslos.

Störungen als Beratungs- und Organisationsprinzip

Der Handlungsbedarf wird in der Regel erkannt, doch über Veränderungsmöglichkeiten gehen die Meinungen weit auseinander. Über Jahre können sich Meinungen und Gegenmeinungen neutralisieren, so dass keine wirksamen Veränderungen durchgeführt werden können.

In dieser Pattsituation nistet sich die Kultur des Handelns und Führens über Störungen ein. Es ist ein reaktives Handeln und Führen. Die Akteure sind zunehmend nicht mehr in der Lage, einzelne Vorfälle und Defizite zu reflektieren und die Handlungsweisen zu überprüfen. Störungen werden zu Beratungs- und Organisationsprinzipien. Man bearbeitet die Fälle, bei denen das Umfeld oder die Klienten massiv um Unterstützung nachsuchen, also stören. Bei Pannen, verpassten Terminen kommt es zu «Schuldzuweisungen», und im Dienst wachsen die unbearbeiteten Konflikte. Auf das gleiche Prinzip stellt sich die politische Behörde ein. Zusätzliche Ressourcen oder finanzielle Mittel werden bewilligt, wenn es wirklich nicht mehr anders geht: In der Not werden Einzelmassnahmen beschlossen (siehe Kasten Seite 167), deren Wirkungslosigkeit dann wieder das Prinzip Störung verstär-

Urs Mühle

Der Autor dieses Beitrags, Urs Mühle, ist dipl. Sozialarbeiter HFS, verfügt über eine zertifizierte Ausbildung in Organisations- und Personalentwicklung und ist seit 1993 als Berater bei der GeKom GmbH in Solothurn tätig. Sein Schwergewicht liegt bei Beratungen von ambulanten und stationären Einrichtungen im Sozial- und Gesundheitswesen.

ken. Das Handeln und Führen über Störungen wird zur tief verankerten Kultur. Alle sind am Improvisieren und an der Bewältigung von Notsituationen. Andere Anliegen sind nicht diskussionswürdig.

Die Überlastung des Systems wird zum Versagen der einzelnen Personen. Die eigene Arbeitsweise als Kommissionsmitglied, als Sozialarbeiter oder Leiterin kann nicht mehr reflektiert werden, ausser es treten Störungen auf. Ein Konzept, wie die Situation stabilisiert werden könnte, rückt in weite Ferne. Hintergrund der Dynamik ist ein zu spätes Erkennen, dass bisherige Arbeitsweisen, Arbeitsinstrumente, Führungs- und Kontrollsysteme und Personalbestände heute nicht mehr ausreichen.

Nach unseren Beratungserfahrungen sind es Entwicklungen, die in kleineren und mittleren Gemeinden beobachtet werden können, was kein Zufall ist. Gemeinden dieser Grösse können sich eine strikte Trennung der operativen und strategischen Tätigkeiten nicht leisten. Häufig fehlen Supervision oder eine andere externe Beratung. Permanente Belastungssituationen durch Fallzunahmen und Reklamationen aus der Bevölkerung verleiten dazu, dass jeder auf seine Weise vermehrt in die operative Arbeit eingreift – auf Kosten der Führung und Planung. Oft wird es für Beteiligte zur persönlichen Imagefrage, dass ein Problem mit grossem Aufwand beseitigt wird, obschon die Fragestellung überhaupt nicht Priorität hat, aber subjektiv als störend empfunden wird. Das Personal legt sich in dieser unsicheren Situation eine eigene Bewältigungsstrategie zurecht, die oft dahin führt, gegen aussen möglichst wenig zu informieren, subjektiv zu entscheiden, was nun wichtig oder unwichtig ist.

Eskalation durch gemeindeinterne Organisationsentwicklung

Eine weitere Eskalationsstufe wird erreicht, wenn im Rahmen einer Gesamtreorganisation in der Gemeinde der Sozialbereich nach den gleichen Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wie alle anderen Abteilungen reorganisiert wird und dabei übersehen wird, dass:

- Klientinnen und Klienten in der Soziahilfe nicht als Kunden betrachtet werden können, da sie kein einziges dieser spezifischen Merkmale erfüllen,
- die Wirkung der Organisationsentwicklung (OE) von der Effizienz der regionalen Beratungs- und Hilfsysteme und der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung abhängt,
- gleichzeitig mit einer Neuorientierung bestimmte Programme verwirklicht werden müssen.

Für mittlere und kleinere Gemeinden führt nur eine regionale Entwicklung in eine bessere Zukunft. Ohne regionale Planung machen interne Reorganisationen wenig Sinn. Regionales Planen heisst, Nachbargemeinden in einer Gesamtplanung beteiligen, was die Entwicklungsprozesse komplexer macht.

Kulturveränderung

Die Wirksamkeit von Veränderungen hängt weitgehend davon ab, wie weit die Kultur des Führens und Handels über Störungen abgeschafft werden kann. Dies stellt hohe Anforderungen an die Leitung, da sie in einem überlasteten System, das immer wieder zum alten Prinzip zurückkehren will, Arbeitsweisen verlangen muss, deren Einführung noch

Outputorientierung im Sozialdienst

Die aufgeführten Punkte zeigen, ob in einem Sozialdienst ein professionelles Gesamtsystem besteht:

- Eine Personalaufstockung wird mit der Frage verbunden, welche zukünftigen fachlichen Kompetenzen der Dienst benötigt.
- Die Entscheidungs- und Arbeitsabläufe werden in der Gesamtorganisation unter Einbezug des Umfeldes überprüft.
- Die Klienten sind in bestimmte Kategorien eingeteilt und es bestehen definierte Prioritäten und Zielsetzungen.
- Der Dienst hat mit den regionalen Beratungseinrichtungen verbindliche Vereinbarungen.
- Die Weiterbildung des Personals ist zielorientiert.
- Für die Führungsaufgaben sind entsprechende zeitliche Ressourcen eingesetzt.
- Für wirksamere und wirtschaftlichere Lösungsansätze wird in regionale Projekte investiert.
- Die Ansprüche auf Leistungen Dritter werden systematisch geprüft.
- Zur Entwicklung der Klientenmerkmale und der Ausgaben werden kontinuierlich Fakten erhoben und die Kernprozesse werden wiederkehrend auf ihre Wirksamkeit überprüft.

Wenn die meisten Punkte zutreffen, besteht eine Outputorientierung, die eine gute Basis für die Bewältigung zukünftiger Anforderungen bildet. Muss aber bei vielen Punkten mit Nein geantwortet werden, so bestehen ernst zu nehmende Anzeichen dafür, dass sich Störungen als Führungs- und Organisationsprinzip eingenistet haben.

mehr zeitliche Ressourcen verlangt. Die Kulturveränderung muss auf der politischen Ebene wie auf der Leitungsebene greifen, bevor bei den Haltungen und Einstellungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Projekten angesetzt werden kann.

Strategische Lösungsansätze

Für längerfristige Verbesserungen in Sozialdiensten von Gemeinden muss an zwei Punkten angesetzt werden.

1. Den Dienst konsequent auf die Abklärungs-, Beratungs- und Betreuungsprozesse ausrichten und das Personal auf eine Outputorientierung schulen.
2. Regionale Investitionen in Projekte. Im Zentrum stehen Programme zum Einsatz von Privatpersonen im Sozialbereich und zur beruflichen Wiedereingliederung von ausgesteuerten Erwerbslosen.

Ausrichtung auf die Dienstleistungsprozesse

In Gemeinden sind Sozialdienste und Amtsvormundschaften oft organisatorisch getrennt und haben eine ausge-

prägte Verwaltungsorientierung. Sie sind zu wenig auf die zentralen und gemeinsamen Kernprozesse wie Abklären, Beraten und Integrieren ausgerichtet. Im Sinne einer Outputorientierung müssen diese Dienstleistungsprozesse besser gebündelt werden:

- Konzentration der Arbeit in Kompetenzzentren, die für mehrere Ämter von Gemeinden spezialisierte Abklärungs- oder Beratungs- und Betreuungsprozesse erbringen.
- Einführung von Beratungs- und Leistungsprinzipien, deren Erfüllung an vereinbarten Zielen gemessen werden.
- Verstärkte strategische Planung und übergeordnete Steuerung der Arbeit über Fachkommissionen / zuständigen Vorsteher.
- Aufbereitung von Informationen zur Entwicklung von Schlüsselfaktoren in der Sozialberatung und bei der wirtschaftlichen Hilfe als Steuerungsgrundlage.

Es gilt die Faustregel, dass in Gemeinden mit Einwohnerzahlen unter 10'000 über die Kooperation mit anderen Gemeinden sinnvolle Zentren gebildet werden können, mittlere und grössere Gemeinden eigene Kompetenzzentren benötigen.

Innovation durch Projekte

Aus der Drucksituation gemeindlicher Sozialdienste führen nur innovative Projekte:

- Die Ablösung von Klientinnen und Klienten von der wirtschaftlichen Hilfe und Wiederherstellung eines minimalen Sozialversicherungsschutzes.
- Bessere Vernetzung mit dem regionalen Beratungsnetz und Ergänzung der professionellen Hilfe durch Privatpersonen.

Hier geht der Weg nur über Kooperation von mehreren Gemeinden. Regionale Zusammenschlüsse sind die Plattform für die Lösung der Probleme der gemeindlichen Sozialhilfe. Sie führen weg von defensiven Abwehrstrategien hin zu Projekten und Veränderungsvorhaben, die kritische Situationen im kommunalen oder regionalen Sozialdienst stabilisieren.

Innerhalb der beteiligten Gemeinden muss die Überzeugung bestehen, dass Investitionen in regionale Projekte längerfristig finanzielle und personelle Entlastungen bringen werden.

Urs Mühle

An dieser Nummer haben mitgearbeitet:

- Charlotte Alfirev-Bieri (cab), Redaktorin ZeSo, Langnau i/E
- Claudio Ciabuschi, Leiter Praxisberatung und Fortbildung der SKOS, Bern
- Markus Felber, Bundesgerichtskorrespondent, Kägiswil
- Gerlind Martin (gem), Freie Journalistin, Bern
- Urs Mühle, Sozialarbeiter HFS und Organisationsberater, GeKom, Solothurn