

Rathausgasse 1  
3011 Bern  
Telefon +41 31 633 78 11  
Telefax +41 31 633 78 92  
www.gef.be.ch  
info.soa@gef.be.ch

## Bonus-Malus-System

### Wozu ein Bonus-Malus-System?

Politik und Bevölkerung erwarten von der Verwaltung zunehmend, dass die Leistungen des Staates kosteneffizient erbracht und transparent gemacht werden. Im Rahmen der Revision des Finanz- und Lastenausgleichs im Jahr 2009 hatte die Gesundheits- und Fürsorgedirektion den Auftrag, die Anreizmechanismen in der wirtschaftlichen Hilfe bei den Sozialdiensten im Kanton Bern zu überprüfen. Unterschiedliche Modelle zur Anreizstärkung wurden diskutiert. Der Grosse Rat hat sich schliesslich gegen einen Selbstbehalt in der Sozialhilfe und für die Einführung eines Bonus-Malus-Systems entschieden. Dieses Bonus-Malus-System ist im Sozialhilfegesetz vom 1.1.2012 verankert.

Ziel des Bonus-Malus-Systems ist die Kosteneffizienz in den Sozialdiensten zu fördern. Es vergleicht die unterschiedlichen Sozialhilfekosten in den Sozialdiensten – aufgrund unterschiedlicher Sozialhilferisiken in den verschiedenen Gemeinden – und belegt sie bei grosser Abweichung vom Durchschnittswert mit einem Bonus bzw. mit einem Malus. Die Sozialdienste werden so animiert Strukturen und Prozesse zu überdenken sowie zu überprüfen, wo und wie Mittel effizienter eingesetzt werden könnten und wie zusätzliche Einnahmen generiert werden könnten.

Beim vorliegenden Modell geht es - politisch gewollt - um die Sanktionierung resp. Honorierung von statistischen Ausreissern. Für die überwiegende Mehrheit der Gemeinden wird das Bonus-Malus-System keine direkten finanziellen Auswirkungen haben.

### Wie funktioniert das Bonus-Malus-System?

Die Grundüberlegung des Bonus-Malus-Systems ist, die Kosteneffizienz jedes Sozialdienstes aufgrund seiner individuellen Ausgangslage resp. seiner Soziallast zu beurteilen. Die Kosteneffizienz pro Sozialdienst ermittelt die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF), indem sie die tatsächlichen Aufwendungen für die wirtschaftliche Hilfe pro Einwohner mit den um strukturelle Faktoren korrigierten Aufwendungen (Vergleichswert) vergleicht. Folgende drei Schritte werden durchlaufen:

#### 1. Schätzung der zu erwartenden Sozialhilfekosten pro Einwohner (Vergleichswert)

Um die Höhe der Sozialhilfekosten pro Einwohner zu schätzen, wird eine statistische Berechnungsformel herangezogen. Die GEF hat untersucht, welche Faktoren die effektiven Sozialhilfekosten eines Sozialdienstes möglichst genau erklären können. Zahlreiche Faktoren wie Arbeitslosenquote, Anteil Personen ohne Bildungsabschluss etc. sind getestet und wieder verworfen worden. Folgende Faktoren haben den höchsten Erklärungsgehalt:

- Bezugsquote von ergänzungsleistungsbeziehenden Personen (EL zu AHV)
- Anteil Ausländerinnen und Ausländer
- Leerwohnungsziffer
- Anteil anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene



Diese vier Faktoren erklären fast 80 Prozent der Sozialhilfekosten eines Sozialdienstes. Daher werden sie für die Bonus-Malus-Berechnung verwendet. Indem in die Berechnungsformel die Werte der vier Faktoren des Sozialdienstes eingesetzt werden, können die zu erwarteten Sozialhilfekosten geschätzt werden und zwar in Abhängigkeit der so genannten Soziallast. Je höher die Soziallast ausfällt, umso höhere erwartete Sozialhilfekosten pro Einwohner hat das Einzugsgebiet des Sozialdienstes.

## 2. Ermittlung der effektiven Sozialhilfekosten pro Einwohner

In einem weiteren Schritt werden die effektiven Kosten anhand der Sozialhilferechnung ermittelt. Da die Sozialdienste jedoch nicht frei über die Ausrichtung von wirtschaftlicher Hilfe entscheiden können, muss bei den effektiven Kosten eine Korrektur vorgenommen werden. Einerseits müssen die Sozialdienste die gesetzlichen Vorgaben einhalten. Andererseits entscheiden über die kostenintensiven Massnahmen häufig nicht die Sozialdienste, sondern die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (z.B. stationäre Aufenthalte). Da dies zu grossen Verzerrungen der durchschnittlich ausgerichteten Sozialhilfe führen kann, werden Platzierungskosten und die Kosten für vorsorgliche ambulante Massnahmen vom Bonus-Malus-System ausgeschlossen.

## 3. Ermittlung der Kosteneffizienz und Berechnung Bonus- und Malus-Zahlungen

In einem letzten Schritt wird die Kosteneffizienz der Sozialdienste als prozentuale Abweichung der effektiven von den geschätzten Kosten ermittelt. Wenn die Abweichung der effektiven Kosten von den geschätzten Kosten innerhalb einer Bandbreite von +/- 30 Prozent liegt, arbeitet der Sozialdienst kosteneffizient und es entstehen keine finanziellen Konsequenzen. Wenn die Abweichung diese Bandbreite übersteigt, wird ein Malus ausgerichtet; wenn die Bandbreite unterschritten wird, wird ein Bonus auferlegt.

### Wie hoch kann ein Bonus / Malus maximal sein?

Der Bonus beträgt zehn Prozent des Betrags, um den die tatsächlichen Aufwendungen den Vergleichswert unterschritten haben, jedoch maximal 20 Franken pro Einwohner. Der Malus beträgt zehn Prozent des Betrags, um den die tatsächlichen Aufwendungen den Vergleichswert überschritten haben, jedoch ebenfalls maximal 20 Franken pro Einwohner. Bonus und Malus können somit je nach Einzugsgebiet von wenigen tausend Franken bis maximal 2,5 Mio. Franken in der Stadt Bern, dem grössten Einzugsgebiet eines Sozialdienstes, betragen. Bonus und Malus werden für das ganze Einzugsgebiet eines Sozialdienstes festgelegt und dann aufgeteilt nach Einwohnende auf die Gemeinden verteilt

### Wie sieht die Berechnungsformel aus?

Formel:  $G = 1048 * (AAus) + 6485 * (AEL) + 11243 * (AFV) + 3851 * (Lwz) - 146$

Abkürzungen:

G	Geschätzte Pro-Kopf-Kosten der betreffenden Sozialdienstregion (abzüglich Platzierungskosten und Kosten für vorsorgliche ambulante Massnahmen) in Franken
AAus	Anteil Ausländerinnen und Ausländer der betreffenden Sozialdienstregion
AEL	Anteil Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger der betreffenden Sozialdienstregion
AFV	Anteil Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene der betreffenden Sozialdienstregion
Lwz	Leerwohnungsziffer der betreffenden Sozialdienstregion

### Berechnungsbeispiel

[Berechnungsbeispiel inkl. Lösung](#)

## **Gibt es eine Ausnahmeregelung?**

Ja. Auf die Auferlegung eines Malus wird verzichtet, wenn die Trägerschaft des Sozialdienstes nachweisen kann, dass der Malus sachlich unhaltbar ist und aufgrund von Faktoren zustande kam, die durch die Gemeinde nicht beeinflusst werden können und in der Bonus-Malus-Formel nicht abgebildet werden.

## **Was bedeutet eine Untergrenze?**

Sollten die erwarteten und geschätzten Kosten eines Sozialdienstes unter 180 Franken liegen und aus der Berechnung ein Malus resultieren, werden die erwarteten Kosten auf 180 Franken pro Einwohner angehoben und die Berechnung nochmals durchgeführt. Diese Untergrenze mildert den Umstand, dass bei kleinen Sozialdiensten ein teurer Einzelfall massgeblich die Sozialhilfekosten pro Kopf beeinflusst.

## **Wird der Bonus-Malus jährlich berechnet?**

Die Bonus-Malus-Berechnung wird jährlich im Mai durchgeführt. Die Boni / Mali werden jährlich mit der Lastenausgleichsverfügung zur Sozialhilfeberechnung verfügt. Für die Bonus-Malus-Berechnung wird der Durchschnitt der Kosten der letzten drei Jahre verwendet.

## **Was zeichnet einen „guten“ Sozialdienst aus?**

Mit dem Bonus-Malus-System soll die Kosteneffizienz eines Sozialdienstes analysiert und bewertet werden. Es soll die Frage beantwortet werden, inwiefern die finanziellen Mittel in Bezug auf die Ausgangslage eines Sozialdienstes sparsam eingesetzt werden. Zu einer umfassenden Qualitätsbeurteilung der Arbeit eines Sozialdienstes reicht die Analyse der Kosteneffizienz nicht aus. Methodische und organisatorische Fragestellungen werden im Berechnungsmodell selber ausgeblendet.

Diese Fokussierung auf die finanziellen Aspekte bedeutet nicht, dass ein Sozialdienst als schlecht oder gut bezeichnet werden kann. Es kann bei einem Malus lediglich gesagt werden, dass er bezüglich der Dimension «Kosteneffizienz» weniger gut abschneidet, als aufgrund seiner Ausgangslage erwartet werden kann. Dies kann beispielsweise auch daher sein, da in seinem Einzugsgebiet zu wenig institutionelle Angebote (wie Kitas, Beschäftigungsmassnahmen, geeignete Arbeitsplätze) bestehen. Insofern steht die ganze Gemeinde in der Verantwortung und nicht nur die Leitung des Sozialdienstes.

## **Wo müssen Sozialdienste, die geschätzte Kosten überschreiten, ansetzen?**

Sozialdienste, die im Rahmen des Bonus-Malus-Systems ihre geschätzten Kosten überschreiten, müssen sich folgende Fragen stellen:

- Wo überschreiten wir mit unseren effektiven Kosten den zu erwartenden Vergleichswert (beispielsweise Mietkosten, übrige Situationsbedingte Leistungen, Zulagen)?
- Wo unterschreiten wir mit unseren effektiven Einnahmen den zu erwartenden Vergleichswert (beispielsweise Einnahmen aus Sozialversicherungen, Einnahmen aus Erwerbseinkommen, persönliche Rückerstattungen)?
- Wie sehen unsere Integrationsquote und die Quote der wiederkehrenden Fälle im Vergleich mit anderen Sozialdiensten aus?
- Sind wir ressourcenmässig und hinsichtlich ausgebildetem Personal hinreichend ausgestattet (z.B. für die Einnahmenbewirtschaftung)?
- Sind unsere Abläufe zielführend?
- Weisen die 10 Prozent unserer teuersten Fälle Auffälligkeiten auf?
- Bestehen im Einzugsgebiet genügend institutionelle Angebote (Kitas, Beschäftigungsmassnahmen etc.)?
- Besteht genügend Unterstützung des Sozialdienstes durch die Gemeindebehörden (Bezug Gemeinde zu lokalen Arbeitgebern, etc.)?

## **Wie unterstützt das kantonale Sozialamt die Sozialdienste mit einem Malus?**

Das kantonale Sozialamt der GEF will den Sozialdiensten, die mit einem Malus belastet sind, beratend zur Seite zu stehen. Dazu hat es in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Qualitätsmanagement der Berner Fachhochschule (BFH) den Qualitäts- und Leistungscheck Sozialdienste als Beratungsinstrument entwickelt.

Mit dem Bonus-Malus-Berechnungsmodell werden fast 80% der effektiven Kosten erklärt, die der Sozialdienst nicht beeinflussen kann. Der Qualitäts- und Leistungscheck Sozialdienste fokussiert auf die rund 20% der Kosten, auf die der Sozialdienst selber Einfluss nehmen kann. Es handelt sich um eine angeleitete Selbstanalyse in Form eines Online – Fragebogens der durch die Leitung und die Mitarbeitenden beantwortet, anschliessend durch die BFH ausgewertet und dem Sozialdienst mit Empfehlungen zu Verbesserungsmassnahmen vorgelegt wird.

Der Check dient der Leitung und den Mitarbeitenden des Sozialdienstes dazu, qualitative Aspekte und Leistungsaspekte ihrer Tätigkeit in der Sozialhilfe zu erfassen, zu überprüfen, Stärken und Schwächen zu analysieren und in der Folge Verbesserungen zu erreichen. Spezielles Augenmerk liegt dabei auf intern beeinflussbaren Kostenfaktoren (finanzielle Unterstützungen und Erlösbewirtschaftung) in der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

Die Ergebnisse der Selbstanalyse beruhen einerseits auf Unterschiede in der Wahrnehmung und Einschätzung der Mitarbeitenden bezüglich Qualität und Leistungen des Sozialdienstes, welche in der Auswertung abgebildet werden. Bei der Leitung erhobene Kennzahlen führen andererseits zu einem Benchmark mit anderen Sozialdiensten.

Die Durchführung des Qualitäts- und Leistungschecks, dessen Auswertung und daraus abgeleitetes Verbesserungspotential können zu einer Optimierung der Kosteneffizienz sowie der Leistungsqualität des Sozialdienstes beitragen. Es handelt sich auch um Organisations- und Qualitätsentwicklungsaufgaben, welche von den Sozialdiensten mit den vorhandenen personellen Ressourcen parallel mit den ordentlichen Dienstleistungen im Rahmen der Sozialhilfe zu erbringen sind. Sie garantieren jedoch nicht eine in Richtung Kostenneutralität oder Bonusposition veränderte Rangierung des Sozialdienstes in Zukunft.

Die Durchführung eines Qualitäts- und Leistungschecks ist für die Sozialdienste mit einem Malus freiwillig und unentgeltlich. Er kann auch von anderen Sozialdiensten genutzt werden, muss aber abgegolten werden.