


Université du Luxembourg

FLSHASE – INSIDE

Institute for Generations and Family  
Research

im Auftrag des Ministère de la Famille,  
de l'Intégration et à la Grande Région



# Adressaten, Akteure und Arbeit der Offices Sociaux

Synopse zur Evaluation des  
reformierten luxemburgischen  
Sozialhilfegesetzes

---

14. März 2019

Sara Steinmetz, M.A.

Alice Neusiedler, M.A.

Dr. Anette Schumacher

Prof. Dr. phil. habil. Helmut Willems (Projektleiter)



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	1
1 Die Adressaten der aide sociale: Erfahrungen, Perspektiven und Ressourcen.....	3
1.1 Soziale Problemlagen und Problemlösekompetenz der Adressaten .....	4
1.2 Bewertung der Offices Sociaux aus Sicht der Adressaten.....	5
1.3 Eine Typologie der Adressaten anhand von Sozialhilfeorientierungen und Handlungsmustern .....	9
1.4 Angst vor Stigmatisierung und die Wahrnehmung der Offices Sociaux als „Armenbüro“ .....	11
2 Die Offices Sociaux: Akteure, Kooperationspartner und Ressourcen .....	14
2.1 Akteure und Personalstruktur der Offices Sociaux .....	14
2.2 Zusammenarbeit mit den externen Kooperationspartnern.....	18
2.3 Ressourcenlage und effiziente lokale Bedarfsanpassung .....	22
3 Die Arbeit der Offices Sociaux: Professionalität, Fallbearbeitung und Entscheidungsprozess.....	24
3.1 Arbeitsmotivation und Arbeitsauslastung der internen Akteure.....	24
3.2 Professionalität und Kompetenzen der internen Akteure .....	27
3.3 Von der Fallbearbeitung zum Case Management.....	28
3.4 Entscheidungsprozesse im Office Social.....	31
3.5 Dimensionen effektiver Sozialarbeit.....	32
4 Die Herausforderungen und Handlungsempfehlungen .....	35
4.1 Weiterentwicklung professioneller räumlicher Strukturen der Offices Sociaux.....	35
4.2 Notwendigkeit einer einheitlichen Dokumentation der Arbeit der Offices Sociaux.....	36
4.3 Kopplung des Personalschlüssels an einen Sozialindex.....	36
4.4 Gezielte Förderung fachlicher Kompetenzen und der Professionalität .....	37
4.5 Verbesserung der Kooperation mit externen Partnern und im sozialen Sektor.....	37
4.6 Harmonisierung der Leistungen .....	38
4.7 Verbesserte Zielgruppenerreichbarkeit durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit .....	38
5 Literaturverzeichnis.....	39
6 Anhang: Gesetzgebung .....	42

## Vorwort

Die vorliegende Synopse zur Evaluation des Gesetzes *loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale*, die von Dezember 2016 bis Juli 2018 unter der Leitung von Prof. Dr. Helmut Willems an der Universität Luxemburg durchgeführt wurde, bündelt die wesentlichen Ergebnisse und entwickelt auf dieser Basis Handlungsempfehlungen für die Fachpraxis und die politischen Akteure. Das neue luxemburgische Sozialhilfegesetz von 2009 bewirkte bedeutende organisatorische Veränderungen und stellte auch neue Anforderungen an die Arbeit der Akteure in den neu gegründeten Offices Sociaux (OS), den Assistants Sociaux resp. Assistants d'hygiène sociale (AS), das administrative Personal und die Mitglieder und Präsidenten des Conseil d'administration (CA).<sup>1</sup>

Das Projekt zur Evaluation wurde vom Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région („Familienministerium“) in Auftrag gegeben und zielte auf eine umfassende Analyse der Wirkungsweise der Gesetzesreform. In der Konvention zwischen der Universität Luxemburg und dem Familienministerium wurde vereinbart, dass die Evaluation der Neuorganisation der aide sociale sich vor allem auf eine Erhebung der Erfahrungen und Sichtweisen der beteiligten Akteure sowie insbesondere der betroffenen Adressaten<sup>2</sup> stützen sollte. Das heißt, dass Fragen nach den organisatorischen Rahmenbedingungen, den Ressourcen, der Professionalität und Qualifizierung, als auch der Leistungen und Betreuungsqualität aus den Perspektiven der verschiedenen Akteure der OS einerseits sowie der Adressaten andererseits rekonstruiert und dargestellt werden sollten. Eine partizipative Evaluation des Gesetzes und seiner Folgen hat den Vorteil, dass Fragen nach der Effektivität und Effizienz der neuen Strukturen auf die realen Erfahrungen der beteiligten Akteure zugreifen können. Damit ist sie nah an den Abläufen, Prozessen, Interaktionen und Problemen, wie sie sich in der Realität darstellen. Hierfür wurden qualitative und quantitative Methoden ausgewählt, die auf die Erhebung von subjektiven Erfahrungen der diversen Stakeholder und Akteure abzielten: Eine Dokumentenanalyse, vier Gruppendiskussionen und Einzelinterviews mit insgesamt 45 Experten der aide sociale, 14 qualitative Interviews mit Adressaten, eine standardisierte Umfrage mit 208 Adressaten und mit 189 Akteuren der OS (CA, AS und administratives Personal), sowie zwei validierende Fokusgruppen mit 11 Teilnehmern.

Die inhaltlichen Schwerpunkte der Evaluation wurden mit Hilfe eines regelmäßig tagenden „Comité de pilotage“ zwischen dem Familienministerium und Mitgliedern der Universität

---

<sup>1</sup> Die Offices Sociaux werden fortan immer mit „OS“, die Assistants Sociaux/Assistants d'hygiène sociale mit „AS“ und der Conseil d'administration mit „CA“ abgekürzt. In diesem Kurzbericht verzichten wir aus Gründen der Einfachheit auf eine geschlechtergerechte Schreibweise – diese wurde jedoch im vollständigen Abschlussbericht berücksichtigt.

<sup>2</sup> Im vorliegenden Bericht wird für die Hilfesuchenden und Hilfeempfänger der OS der Begriff „Adressaten“ genutzt, obwohl im luxemburgischen und französischen Sprachgebrauch der Praxis weiterhin der Terminus „Client“ (Kunde/Klient) üblich ist. Der Adressatenbegriff wird entsprechend der Diskussion im deutschsprachigen Raum vorgezogen. Suggestiert der Klientenbegriff eine Hierarchie zwischen Hilfesuchendem und Sozialarbeiter, lässt der Kundenbegriff dagegen eine Gleichrangigkeit vermuten, die durch einen Vertrag hergestellt würde. Mit dem Adressatenbegriff wird dagegen eine Problemfokussierung aufgegeben und die Handlungsfähigkeit der Subjekte in den Vordergrund gestellt. Vgl. Bitzan/Bolay 2013, S. 36f.

gesteuert.<sup>3</sup> Ein partizipativer Ansatz ist dadurch gekennzeichnet, dass die kontinuierliche Verständigung der Partner eine gemeinsame Zielsetzung und die Entwicklung geeigneter Fragestellungen und Vorgehensweisen fördert. Die Evaluation war daher nicht allein als Dienstleistung (z.B. in Form einer Umsetzungs- oder Legitimationshilfe) für den Auftraggeber zu sehen, sondern verstand sich als eine klärende, moderierende und wissenschaftlich informierende Instanz zur Sichtbarmachung von Problemen und Differenzen aber auch zum Anstoß von Veränderungen (vgl. zu dieser Thematik Krapp 2006; Kardoff 2005).

Unser Dank gilt neben den Mitarbeitern des Familienministerium (Isabelle Klein, Marc Meyers und Brigitte Schmitz) den Mitarbeitern der verschiedenen OS, den Mitgliedern der CA und den zahlreichen Experten der aide sociale aus Praxis und Politik, die bereit waren, an den Erhebungen teilzunehmen und mit ihrem Wissen einen unverzichtbaren Beitrag zu leisten. Besondere Erwähnung sollten auch die Adressaten finden, deren Partizipation einen zentralen Beitrag ermöglicht hat und zu einer validen Darstellung der Situation luxemburgischer Sozialhilfeempfänger geführt hat. Ein spezieller Dank gilt auch der Universität Luxemburg, die das Projekt essentiell unterstützt hat, sowie unseren internen Beratern Petra Böwen und Andreas Heinz.

Die Synopse beginnt mit einem Kapitel über die Erfahrungen, Perspektiven und Ressourcen der Adressaten, leitet dann zur strukturellen Organisation und Ressourcen der OS und den Aufgaben und Herausforderungen seiner Akteure und Kooperationspartner über, und beschreibt schließlich die Arbeit der OS und die Bedingungen der Leistungserbringung. Im letzten Kapitel werden die zentralen Ergebnisse miteinander in Beziehung gesetzt und hieraus Handlungsempfehlungen formuliert, die zu einer Qualitätsverbesserung der Leistungen und der organisatorischen Bedingungen der OS genutzt werden können.

---

<sup>3</sup> Derartige partizipative Konstellationen erfordern ein hohes Maß an transparenter Zusammenarbeit, können stets aber auch Interessenskonflikte zum Vorschein bringen (vgl. z.B. Lüders 2006; Barlösius 2006). Weil die Auftraggeber zugleich Evaluierende und Evaluierte sind, ergeben sich potentiell Rollendilemmata. Zudem können die Akteure der evaluierten Organisation Skepsis bezüglich der Evaluationszwecke zeigen, wodurch sich die Akzeptanz verringern kann. Auch gehen politische und wissenschaftliche Erwartungen an ein Forschungsvorhaben nicht selten auseinander und müssen daher wiederholt ausgehandelt werden.

# 1 Die Adressaten der aide sociale: Erfahrungen, Perspektiven und Ressourcen

*„Ech si wierklech [...] dem Office Social dankbar a wat ech elo an engem Joer geschafft hunn, dat ass einfach enorm.“ (Adressat\_29:24)*

Die Gesetzesreform von 2009 beabsichtigte, das ganze Spektrum sozialer und finanzieller Problematiken und Benachteiligungen in Luxemburg<sup>4</sup> in einem „guichet social unique“<sup>5</sup> aufzufangen und zu betreuen. Das OS ist darin als zentrale Anlaufstelle konzipiert, welche das Ziel hat, mit einem subsidiären Ansatz<sup>6</sup> die Menschen dort aufzufangen, wo sie durch die Maschen des Sozialversicherungsnetzes beziehungsweise des sozialen Netzes fallen; und bei Bedarf die Adressaten an spezialisierte Stellen weiter zu orientieren. In seinen ersten vier Artikeln definiert das Gesetz daher eine relativ heterogene Zielgruppe in Luxemburg, die Recht auf Sozialhilfe hat. Aufgrund dieser Heterogenität können die Bedürfnisse und Ressourcen der Adressaten (z.B. finanzielle und berufliche Möglichkeiten, ihre Problemlösekompetenz oder der familiäre Rückhalt) sich stark unterscheiden, sodass die Hilfemaßnahmen stets individuell angepasst werden müssen.

Bei dem Versuch, die Grundgesamtheit der Adressaten zu bestimmen, wurden verschiedene Datenquellen herangezogen: Die Evaluation der inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), die Aktivitätsberichte der einzelnen OS (sofern vorhanden) sowie die Aktivitätsberichte des Familienministeriums aus den letzten Jahren. Zwischen den verschiedenen Statistiken und Berechnungen gab es jedoch große Zahlenunterschiede<sup>7</sup>, die offensichtlich aufgrund unterschiedlicher Operationalisierungen<sup>8</sup> oder unsystematischer Zählungen zustande gekommen sind. Somit konnte aufgrund der widersprüchlichen und unvollständigen Datenlage keine valide Grundgesamtheit der zu befragenden Personen berechnet werden. Eine zentralisierte Datenbank, welche die Adressaten aller OS in Luxemburg und die bezogenen Hilfemaßnahmen der aide sociale erfassen würde, ist bis dato inexistent.

Die Evaluation sah jedoch sowohl qualitative Interviews als auch eine standardisierte Befragung mit Adressaten vor. Obwohl diese Zielgruppe aus methodischer Sicht als vergleichsweise schwer erreichbar für eine Studienteilnahme gilt, konnten 14 Adressaten für ein qualitatives Interview und 208 für eine Teilnahme an der Fragebogenerhebung gewonnen werden.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Zur allgemeinen Beschreibung der Armutsentwicklung in Luxemburg vgl. etwa Haas/Willems 2011; Di Falco et al. 2016; ferner zur Gesetzesreform der aide sociale z.B. Schmit 2010; Schneider 2007.

<sup>5</sup> Im Motiventext des Gesetzesentwurfes wird das OS als „guichet social unique“ beschrieben.

<sup>6</sup> Unter subsidiärer Hilfe lässt sich eine nachrangige Hilfe verstehen, die erst dann vergeben wird, wenn alle anderen verfügbaren Leistungen der sozialen Sicherung ausgeschöpft sind.

<sup>7</sup> Die Populationsgröße für das Jahr 2014 wurde auf der Basis der IGSS-Daten mit „9 368 demandeurs“ angegeben (vgl. Loutsch/Berger 2016, S. 35). Die von der Universität Luxemburg errechneten Daten aufgrund der Zahlen in den Rapports d'activité der OS von 2014 beziffern sich auf 15 415 „Dossiers“ (es fehlten 6 OS) während die Datenlage der Dossiers aufgrund des Aktivitätsberichtes des Familienministeriums von 2015 mit 62.450 Dossiers angegeben wurden (vgl. Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région 2016).

<sup>8</sup> Die Begriffe „demandeur“, „demande“, „bénéficiaire“, „dossier(s)“ wurden uneinheitlich gebraucht.

<sup>9</sup> An Adressaten wurden 855 Fragebögen in zwei Sprachen (deutsch/französisch) entweder postalisch oder vor Ort in den OS verteilt. Davon konnten 208 ausgefüllte Fragebögen in die Auswertung eingehen, was einer Rücklaufquote von 24,3% entspricht.

Dies kann als Hinweis dafür gesehen werden, dass die Partizipation am Evaluierungsprozess für die Betroffenen von großer Wichtigkeit ist.

## 1.1 Soziale Problemlagen und Problemlösekompetenz der Adressaten

Auf Grundlage der qualitativen Interviews mit Adressaten und Experten konnten wesentliche Merkmale der Adressaten der OS rekonstruiert werden. Die sozialen Problemlagen der Adressaten stellen sich als besonders heterogen und vielschichtig dar. Die zentralen Schwierigkeiten beziehen sich auf:

- **allgemein finanzielle Probleme** (ausgelöst z.B. durch kritische Lebensereignisse wie Todesfall, Scheidung oder Arbeitslosigkeit; durch niedriges Einkommen; durch unangemessene und problematische Budgetverwaltung)
- **organisatorische und psychosoziale Probleme der Familie** (alleinlebende Senioren, Altersheim, Alleinerziehende, Kinderaufsicht, Kindergeld und Unterhalt, Gewalt und Missbrauch u.ä.)
- das Problem der **Arbeitsmarktintegration** (Arbeitslosengeld, RMG, Reintegration, Umschulung, Weiterbildungen u.ä.)
- das **Wohnen** (unangemessene, teure, die Gesundheit beeinträchtigende oder illegale Wohnsituation)
- **Probleme der Gesundheit und Belastungsfolgen kritischer Lebensereignisse** (Krankheit und Behinderung, Suchtproblematik, Problemverweigerung usw.)

Diese vielfältigen Ursachen sind meist eng miteinander verknüpft. Zudem verbinden sich mit diesen Problematiken in der Regel auch komplexe administrative und rechtliche Fragen (Anträge, Rechtswege, Information über Leistungen, Dokumente), bei denen die Adressaten Unterstützung im OS brauchen.

Um im Leben mit diesen Schwierigkeiten und Situationen zurecht zu kommen, benötigen Adressaten grundlegende Kompetenzen sowie die Überzeugung, diese Kompetenzen auch in schwierigen Situationen tatsächlich anwenden zu können. Wenn Menschen über diese Selbsteinschätzung bezüglich ihrer Problemlösekompetenz („Selbstwirksamkeitserwartung“) verfügen, gehen sie eher davon aus, das Geschehen kontrollieren zu können. Sie zeigen dann auch eine höhere Ausdauer, bedienen sich wirksamerer Strategien und sind damit in der Regel auch erfolgreicher als Personen mit einer niedrigen Selbstwirksamkeitserwartung.

Im statistischen Vergleich zeigen die befragten Adressaten der OS eine eher niedrigere Selbstwirksamkeitserwartung. Das heißt, dass „die Einschätzung der eigenen Kompetenzen, im täglichen Leben mit Schwierigkeiten und Hindernissen umgehen zu können und kritische Anforderungssituationen aus eigener Kraft erfolgreich bewältigen zu können“ (Hinz et al. 2006, S. 26), bei den Adressaten im Verhältnis zur allgemeinen Bevölkerung unterdurchschnittlich ausgeprägt ist. Das bedeutet, dass die befragten Adressaten in der Regel eher wenig Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten haben, im täglichen Leben Probleme aus eigener Kraft bewältigen zu können.

Vor diesem Hintergrund galt unsere besondere Aufmerksamkeit der Frage, ob und inwiefern die Adressaten durch die Betreuung und Unterstützung der OS in ihren Kompetenzen und Selbstwirksamkeitserwartungen gestärkt werden. Wir haben daher mit verschiedenen Items danach gefragt, ob die Adressaten der OS bei sich selbst einen Kompetenzzuwachs wahrnehmen. Abbildung 1 stellt die Mittelwerte für diese Items dar.

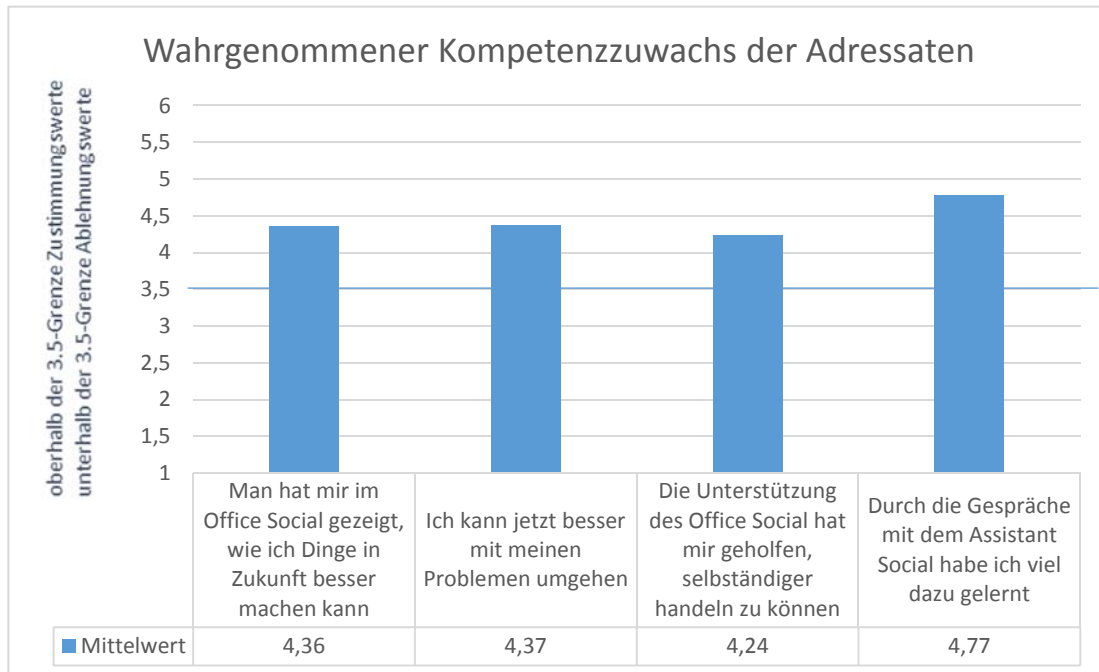


Abbildung 1: Mittelwerte zu Selbstwirksamkeitsitems.

Quelle: Eigene standardisierte Befragung der Adressaten; n=192-201.

Deutlich erkennbar liegen die Mittelwerte aller vier Items oberhalb des Wertes 3,5 (vgl. Abb. 1). Das heißt, durch die Hilfe des OS und insbesondere durch die Gespräche mit den AS lernen die Adressaten nach ihrer eigenen Ansicht viel dazu, sodass sie insgesamt eine Verbesserung ihres „selbständigen Handelns“ und ihrer Problemlösekompetenz für sich feststellen können.

Auch wenn also die angestrebte Nachhaltigkeit der Interventionen des OS nicht in jedem Fall eine direkte „Hilfe zur Selbsthilfe“ und damit unmittelbar Herstellung von Autonomie bedeutet, beschreiben die Adressaten ihre Erfahrungen und Lernprozesse im OS überwiegend positiv, nämlich als Stärkung ihrer Kompetenzen und Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit.

## 1.2 Bewertung der Offices Sociaux aus Sicht der Adressaten

Die standardisierte Befragung der Adressaten zielte konkret auch auf die Bewertung der Betreuungssituationen in den OS ab, sodass rekonstruiert werden konnte, welche Hürden die Adressaten bezüglich der Inanspruchnahme der Sozialhilfe sehen, wie sie die Verbesserung ihrer Lebenssituation durch die Hilfen des OS einschätzen (subjektive Nachhaltigkeit), wie sie die Betreuungsqualität erlebt haben und wie zufrieden sie mit den erhaltenen Hilfen sind.



### 1.2.1 Allgemeine Hürden bei der Inanspruchnahme der Sozialhilfe

Die Befragung zeigt, dass die Adressaten ein allgemeines Recht auf Sozialhilfe als Selbstverständlichkeit ansehen. Der größte Teil der befragten Adressaten (82,3%) geht davon aus, dass die Erbringung von Hilfeleistungen durch das OS unabhängig davon sein sollte, ob eine Person die Notsituation selbstverschuldet hat oder nicht. Diese Werthaltung der Adressaten drückt eine grundlegende Erwartungshaltung von Menschen aus, die in einem hoch entwickelten sozial- und wohlfahrtsstaatlichen System leben und sozialisiert worden sind. Sie haben zum Teil verfestigte und selbstverständliche Erwartungen an den Sozialstaat und die Hilfen, die dem Einzelnen nach ihrer Meinung zustehen.

Die Mehrheit der Adressaten (68,5%) hat es nach eigener Angabe jedoch Überwindung gekostet, den ersten Gang ins OS anzutreten. Für einen Teil von ihnen ist es sogar eine Handlung, die sie vor anderen Menschen verschweigen möchten: Circa 42% möchten nicht, dass andere Menschen wissen, dass sie ein OS aufsuchen. Auch diese Gefühle der Angst und der Scham können (neben allgemeinen Werthaltungen und Einstellungen zur Anspruchsberechtigung) das Verhältnis der Adressaten zum OS und damit letztlich auch die Wirkung der aide sociale-Leistungen maßgeblich beeinflussen. Vor allem der Zeitpunkt der Inanspruchnahme von Sozialhilfe kann durch Scham stark verzögert werden, was oft die Interventionschancen der OS reduziert. So stimmen 80% der Aussage zu: „Ich bin erst in das OS gegangen als meine Probleme sehr groß waren“. Die Mehrheit der befragten Adressaten (74,1%) teilt daher auch die grundlegende Einstellung, dass Hilfe erst dann in Anspruch genommen werden sollte, „wenn es gar nicht mehr anders geht“. Dieses Antwortverhalten kann als Hinweis dafür gesehen werden, dass viele Adressaten sich zuerst einmal selbst in der Verantwortung sehen, ihre Probleme zu lösen und erst dann Hilfe suchen, wenn sie das Gefühl haben, es allein nicht mehr schaffen zu können. Das Vorhandensein einer eigenverantwortlichen, auf Autonomie ausgerichteten Einstellung kann ein wichtiger Ansatzpunkt für die Interventionen des OS sein und stärkt das Vertrauen in die Möglichkeit nachhaltig wirksamer Hilfen im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“.

*„Ech sinn allgemeng extrem streng mat mir selwer an ech ginn dann ëmmer de Feeler bei mir sichen an dann denken ech ëmmer [...] dass ech eben einfach dann nach méi spuere muss oder sou [...] [dass] ech dann denken: ‚Gutt, wann s du lo Problemer hues, da bass du selwer Schold a wann s du selwer Schold bass, dann hues du kee Recht dass dir iergendwéi een hëlleft!‘ A jo...“ (Adressat\_29:33)*

Eine weitere Hürde bezüglich der Inanspruchnahme von Sozialhilfe könnte in dem teils mangelnden Bekanntheitsgrad der OS und seiner Leistungen liegen. Die Mehrheit der Adressaten hat erst Hilfe im OS gesucht, nachdem sie über dessen Existenz und Hilfsangebote von Freunden, Verwandten, Nachbarn oder Arbeitskollegen informiert wurden. 83,3% der befragten Adressaten hatten vor dem ersten Besuch im OS keine genaue Vorstellung davon, welche Hilfe sie durch das OS bekommen könnten. Fast 40% gehen davon aus, dass die meisten Menschen in ihrer Gemeinde die Aufgaben des OS nicht kennen. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Adressaten auch ihre Rechte nur wenig kennen. Etwas mehr als die Hälfte der Befragten (52%) gibt an, die Rechte, die ihnen aufgrund der Sozialgesetzgebung zustehen, nicht zu kennen und auch nicht zu wissen, was sie tun müssten, um ihr Recht auf Hilfe durchzusetzen (59,2%).

### 1.2.2 Individuelle Passung der Hilfe und wahrgenommene Verbesserung der Lebenssituation

Damit Unterstützungsmaßnahmen hilfreich sein können, müssen sie auf die Bedürfnisse und Lebenssituation der Adressaten zugeschnitten sein. Dies scheint nach Aussage der befragten Adressaten auch überwiegend der Fall zu sein: 85,8% bestätigen, dass das Leistungsangebot der OS ihnen genau die Art von Hilfe bietet, die sie benötigen. Ebenso wird das Ausmaß der Unterstützung von der Mehrheit der Befragten (62,9%) nicht als zu niedrig eingeschätzt. Allerdings sind es immerhin noch 37,1%, die angeben, eine stärkere Unterstützung zu brauchen. 33,2% der Befragten haben dabei auch die Erfahrung gemacht, dass sie eine bestimmte Art von Hilfe brauchen, die nicht vom OS angeboten wird. Die von den Adressaten vermisste Hilfe bezieht sich in erster Linie auf die Beschaffung von adäquatem und bezahlbarem Wohnraum, aber es wurde häufig auch der Wunsch nach Hausbesuchen und behindertengerechten Infrastrukturen geäußert.

*„J'ai aucune chance d'aller voir les gens et puis je pense que dans le côté assistant social, il y a le côté rapport humain, il y a le côté discussion. Avoir les gens au téléphone c'est un point, un e-mail c'est un point, mais discuter avec les gens c'est aussi un bon temps et je ne peux pas leur demander de venir à chaque fois ici, ils ont leur travail, ils ont leurs bureaux [...] Puis je ne veux pas les embêter à venir [...] mais avoir un accès pour handicapés ça serait, ça serait une bonne chose, quoi. Qu'il a[it] au moins une rampe d'accès pour les personnes handicapées.“ (Adressat\_56 :20)*

Insgesamt zeigt sich aber ein sehr positives Bild: 89,2% aller Befragten zeigen sich mit dem Unterstützungsangebot zufrieden (wobei 58,62% dieser Aussage sogar vollkommen zustimmen). Für die überwiegende Mehrheit der Befragten hat sich durch die Zusammenarbeit mit dem OS auch eine Verbesserung ihrer Lebenssituation ergeben. Insgesamt wurde diese Aussage von 83,7% der befragten Adressaten bestätigt. Ebenso berichten 79,1%, dass ihre Probleme geringer geworden seien und dass es für sie wichtig war, mit einem Professionellen über ihre Situation sprechen zu können (88,4%). Und obwohl viele Adressaten angeben, ohne die Hilfe des OS nicht zurechtzukommen (70,2%), nehmen sie auch die eigenen Anstrengungen und Leistungen in der Bewältigung ihrer Krise wahr: 88,1% sind davon überzeugt, dass sie selbst viel zur Lösung ihrer Probleme beigetragen haben.

### 1.2.3 Positive Betreuungsqualität und hohe Zufriedenheit mit der aide sociale

Alles in allem stellen die Adressaten den OS auch ein sehr gutes Zeugnis bezüglich der Betreuungsqualität aus. Die befragten Adressaten bestätigen überwiegend, dass ihre Anträge schnell bearbeitet wurden ( $M=5,21$ )<sup>10</sup> und dass sie weder lange auf einen Termin warten mussten, noch lange Wartezeiten im OS hatten. Sie bestätigen des Weiteren mit großer Mehrheit (89,3%), dass die AS sich ausreichend Zeit nahmen, um sie zu betreuen.

Der Umgang der AS mit den Adressaten wird als freundlich und respektvoll empfunden. 91,6% der befragten Adressaten bestätigen, dass ihre Meinung in den Gesprächen mit dem AS respektiert wurde und dass sie stets freundlich behandelt wurden (93,5% Zustimmung). 88,1% der befragten Adressaten haben das Gefühl, dass man ihnen helfen möchte und dass die AS sich viel Mühe geben, um ihnen zu zeigen, wie sie ihre Probleme lösen können (89,6% Zustimmung). In der Befragung zeigte sich auch eine hohe Bereitschaft der Adressaten (92,6%), anderen Menschen in ähnlichen Situationen einen Besuch im OS zu empfehlen.

<sup>10</sup> Durchschnittswert auf einer Skala von 1 (stimmt überhaupt nicht) bis 6 (stimmt vollkommen).

Die Adressaten konnten am Ende des Fragebogens ihre allgemeine Zufriedenheit mit der Arbeit des OS ausdrücken, indem sie nach ihren Erfahrungen in den Bereichen Betreuung und Umgang, finanzielle Unterstützung, Verbesserung ihrer Situation, gewährte Leistungen und dem Unterstützungsangebot des OS gefragt wurden. Die Abbildung 2 (S. 8) gibt einen

*„J'ai été aidée psychologiquement et financièrement! Je suis très reconnaissante envers Mme [nom], sans elle je ne serais pas là où j'en suis actuellement (RESPECT à elle!!)“ (Offene Fragen im Fragebogen; Adressat\_26:32)*

Überblick über die Mittelwerte zu den verschiedenen Items.

Der stärkste Zufriedenheitswert liegt im Bereich der Betreuung und dem Umgang mit den Adressaten. Der schwächste Zufriedenheitswert - der immer noch im positiven Bereich liegt - betrifft die Verbesserung der Situation (M=4,57), gefolgt von der Zufriedenheit mit der finanziellen Unterstützung (M=4,66), den gewährten Leistungen (M=4,97) und dem Unterstützungsangebot des OS (M=5,05). Grundsätzlich liegen alle Mittelwerte im positiven Bereich (oberhalb der blauen Linie, die den Zustimmung- und Ablehnungsbereich voneinander trennt).

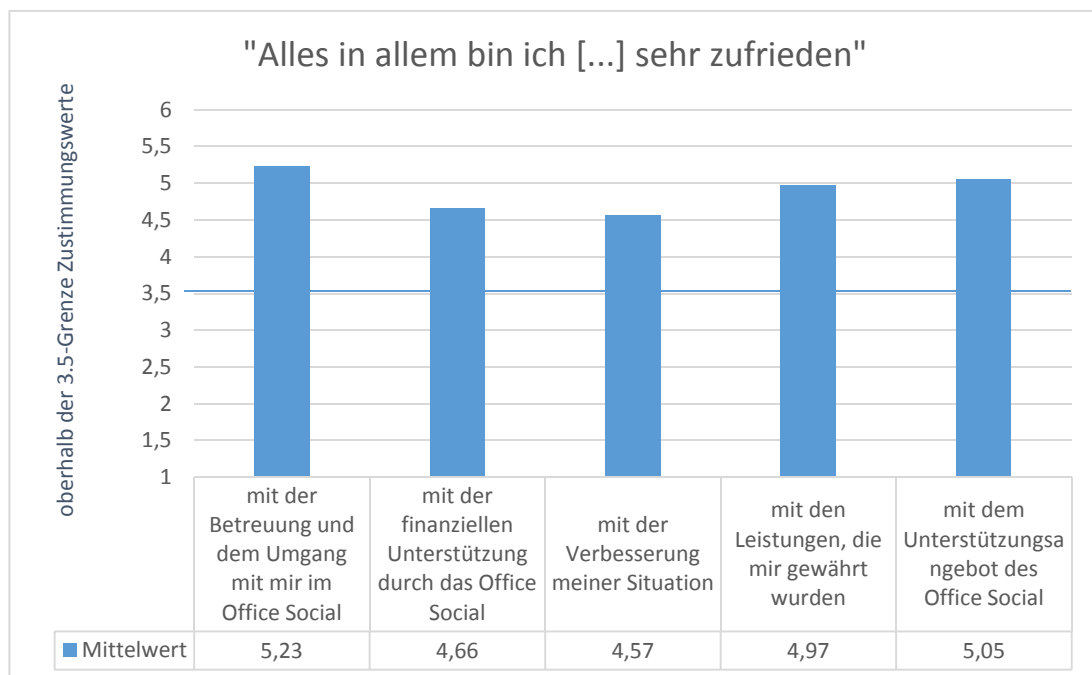


Abbildung 2: Mittelwerte zu verschiedenen Zufriedenheitsbereichen der Adressaten.

Quelle: Eigene standardisierte Befragung der Adressaten; n = 188-201.

Dies zeigt, dass die Bewertung der OS von Seiten der Adressaten mehrheitlich positiv ausfällt.<sup>11</sup> Das Hilfsangebot und das Engagement der AS werden zu großen Teilen wertgeschätzt,

<sup>11</sup> Vor dem Hintergrund, dass in der Befragung diejenigen Adressaten teilgenommen haben, die immer noch im Betreuungsverhältnis sind und insofern weiterhin Unterstützung benötigen, muss auch die eher zurückhaltende Bestätigung in Bezug auf lebens- und situationsverändernde Hilfe gesehen werden. Darüber hinaus ist es bei einem Teil der Adressaten schlichtweg nicht oder nur eingeschränkt möglich, effektive und nachhaltige Hilfe im Sinne lebensverändernder oder wirtschaftlich aktivierender Hilfe zu leisten.

der Umgang mehrheitlich als freundlich und respektvoll bewertet, und die Hilfsmaßnahmen werden zu einem großen Teil als wirksam und nützlich gesehen, um die eigene Problembewältigung zu verbessern.

### 1.3 Eine Typologie der Adressaten anhand von Sozialhilfeorientierungen und Handlungsmustern

In Anlehnung an vergleichbare wissenschaftliche Studien (Haller/Jäggi/Beiser 2004; Leibfried 1995) haben wir auf Basis der qualitativen Interviews mit Adressaten versucht, ihre Merkmale in Bezug auf ihre soziale Lage und biografische Situation, aber vor allem in Bezug auf ihre subjektiven Werthaltungen, Denk- und Handlungsmuster hinsichtlich des Erhalts von Sozialhilfe zu vergleichen. Als Ergebnis lässt sich eine Typologie von Adressaten der aide sociale erstellen, welche hilft, die Vielzahl an individuellen, heterogenen Einzelfällen nach den angegebenen Kriterien zusammenzufassen und zu ordnen.

#### *Fünf Adressatentypen in der aide sociale*

**Typ 1: „Die Überbrücker“** gehen ein temporäres „Tauschverhältnis“ mit dem OS ein, um ihre zumeist nicht selbstverschuldete Lebenssituation möglichst zeitnah zu überwinden. Arbeits- und Aufstiegsorientierung und eine allgemeine Tendenz, Sozialhilfe abzulehnen, führen bei ihnen zu einem aktiven Handlungs- und Bewältigungsmuster. Das Ziel, wieder aus der Sozialhilfeabhängigkeit auszusteigen, wird grundsätzlich als möglich und wünschenswert empfunden. Daher wollen sie die Zeit bis zum Ausstieg mithilfe des OS überbrücken.

**Typ 2: „Die Geretteten“** haben oft eine von problematischen Beziehungen und Missbrauch gekennzeichnete Ausgangslage. Mit dem als schwierig empfundenen Schritt zum OS haben sie eine neue Lebensperspektive gewonnen und eine besondere Bindung zu ihrem AS aufgebaut, die von großer Abhängigkeit und Dankbarkeit geprägt ist. Die aktivierenden Hilfemaßnahmen haben bei diesen Personen nach eigener Einschätzung sehr positive und zum Teil nachhaltige Auswirkungen, aber es herrscht auch der Gedanke vor, dass sie es nicht ohne das OS geschafft hätten. Diese emotionale Abhängigkeit kann dann zum Problem werden, wenn der regelmäßige Kontakt zum OS beendet wird.

**Typ 3: „Die Pragmatischen“** sind oft infolge brüchiger Biografien (familiäre Gewalterfahrungen, Devianz, Sucht) und Arbeitslosigkeit bereits seit einiger Zeit auf Sozialhilfe angewiesen und haben sich erwartungslos an eine Lebenssituation in Armut angepasst. Weil die ökonomisch beeinträchtigte Lebenssituation als selbstverschuldet wahrgenommen wird, wird die Sozialhilfe als Grundsicherung dankbar angenommen. Dies ermöglicht es den Adressaten, einen routinierten Tagesablauf beizubehalten, mit dem Budget geübt zu wirtschaften (Routinen, Preisvergleich und Angebote einholen) und sogar kleine Arbeiten anzunehmen, um gegebenenfalls ein zusätzliches Taschengeld zu verdienen.

**Typ 4: „Die Abgesicherten“:** ihre Biografie ist oft von einem lebensverändernden Einschnitt (lebensbedrohliche Krankheit, Invalidität, Schicksalsschlag) gezeichnet, welcher eine Neuorientierung und Reintegration nötig machte. Nach einem Anpassungsprozess haben diese Adressaten trotz sozialer Isolation und einem unwahrscheinlichem Ausstieg aus der Sozialhilfeabhängigkeit eine optimistische Lebenshaltung gewonnen und beschreiben ein Verhältnis zum OS, welches auf Augenhöhe ist. Die Inanspruchnahme der Sozialhilfe wird als rechtmäßige „Sozialversicherung“ empfunden, in die man ein Leben lang eingezahlt hat.

**Typ 5: „Die Fordernden“** empfinden ein Gefühl der Benachteiligung in der Verteilung der Sozialhilfe und glauben, ungerecht behandelt worden zu sein. Es häufen sich meistens mehrere soziale Risiken (Bildung, Aufenthaltsstatus, mangelndes Potenzial der Arbeitsmarktintegration, Krankheit etc.), gleichzeitig lassen sie keine Ausstiegsmotivationen aus der Sozialhilfe erkennen. Das Verhältnis zum OS ist teils mit Spannungen beladen, die aus subjektiver Sicht mit mangelnder Anerkennung, Diskriminierung und Ausgrenzung erklärt werden. Das System der luxemburgischen Sozialhilfe wollen diese Adressaten grundlegend verbessert sehen.

#### *Erkenntnisse aus der Adressatenperspektive für die Fallbearbeitung*

Diese typologische Analyse konnte zeigen, dass einzelne Adressatentypen unterschiedliche Probleme und Risiken haben, verschiedene Selbstverständnisse aufzeigen und besser oder schlechter auf bestimmte Betreuungsstile und Hilfemaßnahmen reagieren. Dies bedeutet, dass die Adressaten an unterschiedlichen Orten „abgeholt“ werden müssen und der Umgang mit ihren Fähigkeiten und Erwartungen, Ängsten und Schamgefühlen individuell angepasst werden muss.

In der Folge erscheint es erforderlich, die Hilfeplanung in den OS gezielt auf diese Unterschiede auszurichten und die Betreuungsmethoden anhand der erstellten Typologie zu reflektieren. Für die fünf herausgearbeiteten Sozialhilfetypen lassen sich folgende Bedürfnisse und Möglichkeiten eines angepassten Betreuungs- und Beratungsbedarfs feststellen:

Die „Überbrücker“ sind arbeits- und aufstiegsorientiert und erleben ihre Abhängigkeit als eher belastende Situation. Sie lehnen den längerfristigen Bezug von Sozialhilfe grundsätzlich ab und greifen so wenig wie möglich auf sie zurück. In der Zusammenarbeit mit diesen Adressaten könnte es von Vorteil sein, am Schamabbau zu arbeiten und Ziele zu setzen, die kurz- und mittelfristig erreichbar sind. Eine gemeinsame kontinuierliche Evaluation<sup>12</sup>, wie es im Case Management (vgl. „Evaluation“ und „Controlling“ bei Neuffer 2007) vorgesehen ist, kann, den Adressaten vor Augen zu führen, welche Ziele erreicht worden sind und inwiefern sich die Lebenssituation bereits verbessert hat.

Die „Geretteten“ erkennen, dass die Unterstützung des OS ihnen geholfen hat, ihre Schwierigkeiten im Leben besser zu meistern. Dadurch kommt es hier tendenziell eher zu einem emotionalen Abhängigkeitsverhältnis zum AS und zu der Vorstellung, es ohne diese Stütze nicht schaffen zu können. Längere Abwesenheiten der Bezugsperson im OS oder das angekündigte Ende der Betreuungssituation werden von diesen Adressaten nur schlecht verkraftet (und können gegebenenfalls eine problematische Lebensführung reaktivieren). Es scheint demzufolge gerade bei diesem Typus darauf anzukommen, verstärkt auf ein Controlling und eine Abschlussevaluation zu setzen, welche die bereits erreichten und die noch zu erreichenden Ziele im Blick hält. Die Beendigung der Hilfe durch das OS sollte gemeinsam und bewusst, über mehrere Etappen hinweg gestaltet werden. Damit könnte potentiell auflebenden Ängsten und einer hierdurch wieder aktivierten problematischen Lebensführung vorgebeugt werden.

Bei den „Pragmatischen“ kann aufgrund ihrer Lebensgeschichte (oft langjährige familiäre Gewalterfahrungen, Devianz, Sucht, Kriminalität o.ä.) davon ausgegangen werden, dass

---

<sup>12</sup> Vgl. Kapitel 3.3 (Von der Fallbearbeitung zum Case Management).

Rückfälle in problematische und destruktive Lebensführung stets möglich sind. Demnach könnte ein Schwerpunkt der Sozialhilfe hier auf der Prävention liegen. Des Weiteren ist der Bezug von Sozialhilfe in diesen Fällen aus ökonomischen Gründen tendenziell von längerer Dauer und wird wahrscheinlich nicht kurz- oder mittelfristig beendet werden können. Hier gilt es besonders, eine Vorausschau auf altersbedingte Problematiken zu haben (Altersheim, Pflege, betreutes Wohnen etc.).

Die „Abgesicherten“ benötigen aufgrund einer akuten und teilweise unerwarteten Lebensverschlechterung (kritisches Lebensereignis) zeitnahe Hilfen, die sofort Abhilfe verschaffen können. Meist handelt es sich um Versicherungs- oder Grundsicherungsleistungen (Krankenversicherung, Invalidenrente, Chômage, RMG etc.) sowie auch um medizinische Leistungen, die im Zuge einer biografischen Krise plötzlich nötig werden. Nicht selten verlieren diese Personen nicht nur finanzielle Sicherheiten, sondern auch langjährige soziale Kontakte und Freundschaften. Körperliche Beeinträchtigung der Mobilität, Invalidität oder psychische Probleme verlangen eventuell Hausbesuche. Weil die Unterstützungsnotwendigkeit wahrscheinlich von langfristiger Dauer ist, erscheint es auch hier sinnvoll, präventive Maßnahmen in Bezug auf Alter und Pflege zu reflektieren und ggf. einzuleiten.

Bei den „Fordernden“ hat sich gezeigt, dass Fehlinformationen, Vorurteile sowie auch mangelndes Vertrauen gegenüber dem Sozialstaat ein Hindernis für eine fruchtende Zusammenarbeit mit den AS sein können. Gründe hierfür liegen nach eigener Auskunft oft in den erlebten Enttäuschungen und Ausgrenzungserfahrungen. Infolgedessen scheint hier eine längere Zeit zum Vertrauensaufbau notwendig zu sein. Vertrauen schaffende Grundlagen könnten außerhalb des OS bereits durch Öffentlichkeitsarbeit und Informationskampagnen gefördert werden; und innerhalb des OS beispielsweise durch eine explizite Antidiskriminierungspolitik (und entsprechende Maßnahmen wie etwa der Rückgriff auf Mediatoren und die Schulung des Personals für den interkulturellen Kontakt) gestärkt werden.

#### 1.4 Angst vor Stigmatisierung und die Wahrnehmung der Offices Sociaux als „Armenbüro“

Ein mit der Gesetzesreform verbundenes Bestreben bestand darin, das Image des „Fürsorgeamts“ durch ein verbrieftes Recht auf Sozialhilfe zu ersetzen. Die Evaluation setzte sich daher zum Ziel, zu untersuchen, ob und inwiefern ein positiver Imagewandel des OS aus Sicht der verschiedenen Akteure und Adressaten erfolgt ist.

##### *Unverändert negative Wahrnehmung der Offices Sociaux trotz positiver Erfahrungen*

Die Ergebnisse zeigten, dass der Gang zum OS für viele Adressaten nach wie vor eine große Hürde darstellt und oftmals mit Scham behaftet ist. Die meisten Adressaten befürchten, dass die Inanspruchnahme der aide sociale von ihrer Umwelt negativ wahrgenommen und bewertet wird. Aus diesem Grund möchten sie auch nicht, dass andere Personen wissen, dass sie ein OS aufsuchen. 71,4% gehen davon aus, dass das OS in der Öffentlichkeit noch immer als Institution betrachtet wird, deren Bild negativ besetzt ist und mit dem Begriff „Armenbüro“ assoziiert wird. Das aktuelle Image der OS in der Öffentlichkeit kann in den Augen der Adressaten somit immer noch zu einer Stigmatisierung führen. Diese Einschätzung wird auch mehrheitlich von den AS geteilt (80,2%), wie in deren Befragung deutlich wurde.

„T ass ëmmer dat, d’Gefill, wësst Dir... wéi ech virdu gelieft hunn an elo, ech schumme mech elo. T ass dat! Am léifste géif ech guer näischt wëllen.“ (Adressat\_40:41)

### Wahrnehmung und Potenziale der Öffentlichkeitsarbeit

De facto hat sich in der Studie auch gezeigt, dass die Öffentlichkeitsarbeit der aide sociale und der OS eher vernachlässigt wird. Der Befund einer unzureichenden Informationspolitik über die Leistungen und Aufgaben der OS wurde sowohl von den Adressaten als auch von Seiten der befragten Experten und des Personals gemacht. Vertreter aller Gruppen gehen davon aus, dass besonders die Gemeinden eine Kostensteigerung und eine Zunahme der Adressatenzahlen durch stärkere Informationskampagnen befürchten und eine proaktive Öffentlichkeitsarbeit deswegen vermeiden würden. Öffentlichkeitsarbeit dient aber gerade dazu, Informationen über die eigene Arbeit weiterzugeben, Transparenz bezüglich der Aufgaben und Ansprüche einer Institution herzustellen, das öffentliche Ansehen zu steigern und Vertrauen aufzubauen (vgl. Krenz 1997). Findet keine aktive Öffentlichkeitsarbeit statt, wird das Image in der Regel von außen gesteuert und die Institution selbst hat wenig Einfluss auf diesen Vorgang. Alte Vorstellungen bleiben auch dann bestehen, wenn sich Strukturen bereits verändert haben. Durch eigene Öffentlichkeitsarbeit kann dieser Prozess jedoch von innen gesteuert werden. Eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit vermittelt somit „Standpunkte und ermöglicht Orientierung“ (Scholz 1996, S. 1).

Die Befürchtung vieler Akteure der OS, dass Öffentlichkeitsarbeit die Adressatenzahl erhöht, kann nicht einfach von der Hand gewiesen werden. Andererseits könnte die späte Inanspruchnahme der Dienste des OS und die dadurch bedingten höheren Folgekosten durch ein früheres Eingreifen verhindert werden.

Die Abbildung 3 verdeutlicht in vereinfachter Form den potentiellen Einfluss der Öffentlichkeitsarbeit auf das Image der OS, die Auswirkungen auf die Adressaten und die daraus resultierenden Folgen für die Organisation und Soziale Arbeit.

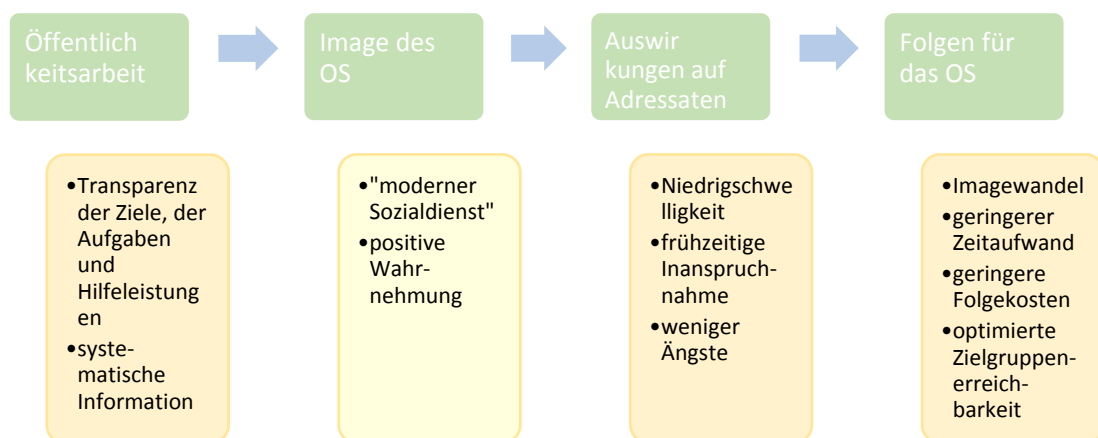


Abbildung 3: Mögliche Auswirkungen einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit der Offices Sociaux.

Quelle: Eigene Erstellung.

### *Stärkung der Niedrigschwelligkeit der Offices Sociaux*

Insgesamt betrachtet könnte durch ein verbessertes Image insbesondere die Niedrigschwelligkeit der aide sociale gestärkt werden. Mit „Niedrigschwelligkeit“ ist die Eigenschaft eines Dienstes oder Angebots gemeint, dass für die Inanspruchnahme ein geringer Aufwand erforderlich ist oder wenige Widerstände zu überwinden sind. Niedrigschwellige Institutionen informieren vorab und transparent über ihr Leistungsangebot und streben damit eine bessere Zielgruppenerreichung und Primärprävention an. Sie ist ein wichtiges Gestaltungsprinzip der Sozialen Arbeit. Mit Hilfe einer adäquaten Öffentlichkeitsarbeit könnten mehr Menschen erreicht und damit die Zielgruppe umfassender angesprochen werden. Sie hilft, Ängste zu reduzieren, frühzeitigere Hilfe einzuleiten, Vertrauen aufzubauen und somit auch für ökonomische Nachhaltigkeit zu sorgen.



## 2 Die Offices Sociaux: Akteure, Kooperationspartner und Ressourcen

*„Ech mengen dass déi zwou Saachen [Sozialhëllef a Politik] immens anenee mussen fléissen wat d'kommunal Sozialpolitik ugeet. Dat eent kann net ouni dat anert funktionéieren. Op der anerer Säit mengen ech awer och, dass een [...] wann een eng Hëllef wëllt esou objektiv wéi méiglech verdeelen, d'Politik näischt dran ze sichen huet.“ (Gemeindebediensteter)*

Die mit der Gesetzesnovelle neu gegründeten 30 OS sind in ihrer Organisation strukturell vergleichbar, zeigen jedoch große personale, infrastrukturelle und finanzielle Differenzen auf. Durch den gesetzlichen Personalschlüssel und die Möglichkeit der Zusammenlegung der Gemeinden zur Gründung eines OS entstanden sehr unterschiedliche Organisationsgrößen, die auf regionale Unterschiede des Bedarfs an Sozialer Arbeit treffen.

### 2.1 Akteure und Personalstruktur der Offices Sociaux

#### 2.1.1 Interne Akteure und Aufbau der Offices Sociaux

Der Gesetzestext definiert die zentralen internen Akteure und legt die basale Organisationsstruktur für die OS fest. In Artikel 5 wird als Gründungsvoraussetzung eine Einwohnerzahl von 6000 Personen festgesetzt. Das bedeutet für kleinere Gemeinden eine notwendige Zusammenlegung, aber auch in einigen bevölkerungsstärkeren Gemeinden gab es Zusammenschlüsse. So ergibt sich, dass die territoriale, aber auch die personale Größe der OS stark abweichen kann. Die Abbildung 4 (S. 14) zeigt die allgemeine Organisationsstruktur der OS.

Zentrale, gesetzlich vorgesehene Akteure eines jeden OS sind die Assistants Sociaux resp. die Assistants d'hygiène sociale und das administrative Personal. In manchen OS gibt es zusätzlich eine/n „Coordinateur/rice Social/e“ oder eine/n „Coordinateur/rice Administratif/ve“. Diese Funktion ist im Gesetzestext nicht explizit vorgesehen und wird in den OS mit unterschiedlichen Aufgaben, Rollen und Positionen versehen.

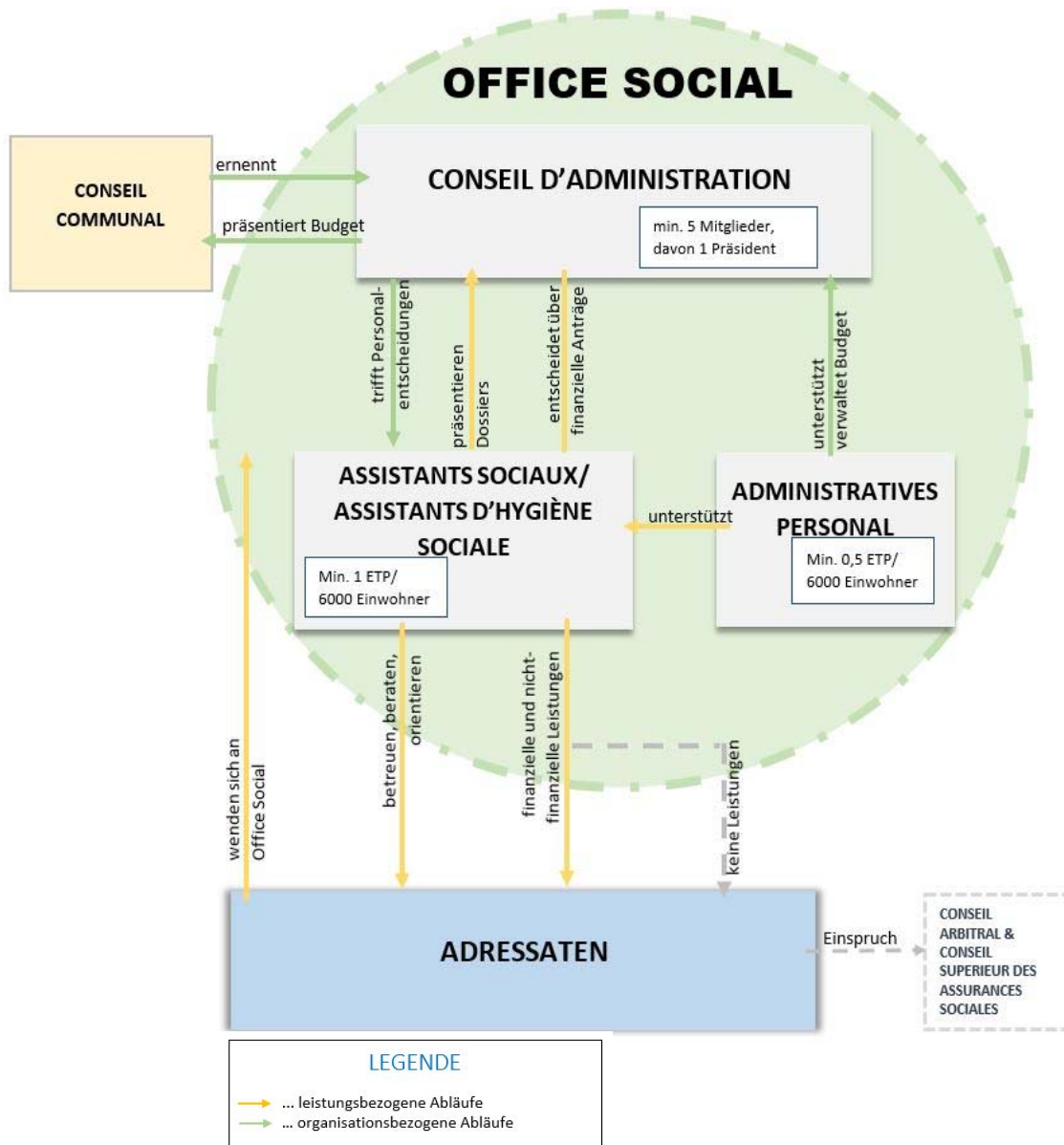
Als Entscheidungs- und Verwaltungsgremium ist der Conseil d'administration (CA) vorgesehen, der aus mindestens fünf Mitgliedern besteht. Seine Mitglieder werden vom Conseil communal der jeweiligen Gemeinde(n) für eine Mandatszeit von sechs Jahren ernannt. Intern wird ein Präsident gewählt. Je nach Größe des OS, nach Zusammenlegung der Kommunen und Bedarfslage fällt die Mitgliederzahl des CA unterschiedlich aus. Einige OS haben die Funktion eines oder mehrerer Vizepräsidenten oder auch ein weiteres Gremium („Bureau“) eingeführt, in welchem Entscheidungen getroffen werden.

Der Rekrutierungsprozess des CA lief bei Gesetzeseinführung nicht überall gleich ab. Viele hatten Schwierigkeiten, Mitglieder und vor allem Präsidenten zu finden. Die Mitgliedschaft im CA stellte sich allgemein als eher wenig attraktiv heraus. Besonders für das Präsidentenamt wird als Grund das zeitintensive Arbeitspensum und die hohe Verantwortung genannt.

Die Adressaten wenden sich bei sozialen oder finanziellen Schwierigkeiten an die AS und können diverse Leistungen und Unterstützungen durch das OS beziehen. Ihr Recht auf Sozialhilfe (Art. 1) wurde mit einem Einspruchsrecht (Art. 26) gepaart, um gegen eine Entschei-

derung des CA rechtlich vorgehen zu können. Einspruch kann vor dem Conseil arbitral und dem Conseil supérieur des assurances sociales eingelegt werden.

Abbildung 4: Aufbau des Office Social.



Quelle: Eigene Erstellung.

### 2.1.2 Gesetzlicher Personalschlüssel und seine Herausforderungen

Der gesetzliche Personalschlüssel sieht je 6000 Einwohner einen AS-Posten und eine halbe administrativen Kraft vor, die mit einer 50-50-Finanzierung von Staat und Gemeinden gemeinsam getragen werden (soweit der Personalbestand nicht über dem gesetzlich fixierten Schlüssel liegt). Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, mehr Personal einzustellen, als laut Gesetz vorgesehen (Art. 23 [2]). Hierfür müssen sich die Kommunen und das zuständige Ministerium (Familienministerium) in einem Abkommen mit dem OS einigen.

Bedingt durch die starken regionalen Unterschiede, die sich aus der sozioökonomischen Lage der Bevölkerung und der Organisationsgröße der OS selbst ergeben, beschreibt ein Teil der Befragten den Personalschlüssel für das eigene OS als durchaus adäquat, während die Situation in anderen OS nach Auskunft der Akteure als knapp bis gar nicht ausreichend dargestellt wird. Der über die staatlich-kommunale Konvention finanzierte Personalbestand liegt im kleinsten OS bei 1 Vollzeitstelle, im größten bei 17 Vollzeitstellen im Jahr 2016.

Aus den verschiedenen Organisationsgrößen ergeben sich verschiedene personelle Herausforderungen in den OS. Bei größeren OS ergibt sich oft ein erhöhter Personalbedarf aufgrund der anfallenden Koordinationsarbeit; bei kleineren OS durch die Notwendigkeit, Abwesenheiten einzelner Mitarbeiter ausgleichen zu können.

Neben diesen organisatorischen Aspekten wird auch die Bevölkerungsstruktur des OS-Gebietes, also die soziodemografische Verteilung bestimmter Merkmale (Arbeitslosigkeit, RMG-Bezug, Schulabbrecherquote u.ä.) als Faktor genannt, der einen erhöhten Bedarf an Personal nötig macht. Die Arbeitslast der OS hängt zudem von ihren tatsächlichen Aufgaben ab, also dem mehr oder weniger breit ausgeprägten Leistungsangebot und ebenso von dem Vorhandensein anderer Servicestellen, die spezifische Aufgaben übernehmen können, und somit zur Entlastung der OS beitragen können. Ebenso kann die Durchführung von Sonderprojekten einen Mehraufwand für das Personal des OS bedeuten, auch wenn sie andererseits zur regionalen Entwicklung und sozialen Integration beitragen und daher zu begrüßen sind.

„[D]ir kënn 6000 Awunner vun [hei] hunn, aus bestëmmte Quartieren, 't ass kee Problem, an dann huelt der 3000 Awunner vu verschidde Quartieren [...], do kënn der VÉIER Assistante Socialen beschäftegen, he?“ (laacht) (E2\_1:35)

Bei der standardisierten Befragung wurde so auch deutlich, dass die Mehrheit der befragten internen Akteure (68% der AS, 75% der administrativen Kräfte und 54% der Verwaltungsratsmitglieder) den gesetzlichen Personalschlüssel für nicht oder wenig sinnvoll hält. Insofern lässt sich vermuten, dass der Personalschlüssel in den wenigsten Fällen die tatsächlichen regionalen und sozialen Bedürfnisse des jeweiligen OS-Gebiets deckt. Die Bewertung der verfügbaren Arbeitszeitressourcen im Hinblick auf die zu bearbeitenden Dossiers und die sonstige anfallende Arbeit fiel dementsprechend schlecht aus. Insgesamt gehen 82% der AS, 68% der administrativen Kräfte und 76% der Verwaltungsratsmitglieder davon aus, dass der gesetzliche vorgesehene Personalschlüssel nicht erlaubt, das vorhandene Arbeitspensum zu erledigen.

### 2.1.3 Modelle der Personal- und Arbeitslaststeuerung

Die Klage über kaum bewältigbare Adressatendossiers und kritische Arbeitsbedingungen war in der Evaluation sehr präsent. Der Befund einer hohen Arbeitslast der Sozialarbeiter ist allerdings kein spezifisch luxemburgisches Phänomen. Auch in den europäischen Nachbarländern werden die spezifischen Umstände der Arbeitsbedingungen für Sozialarbeiter in allgemeinen Sozialdiensten<sup>13</sup> in der Regel als besonders belastend geschildert (vgl. etwa Ravon et

<sup>13</sup> Das Leitbild des „allgemeinen Sozialdienstes“ geht auf eine inhaltliche Trennung der institutionellen Sozialarbeit zurück und versteht sich in Abgrenzung zu den sozialen Spezialdiensten als Anlaufstelle „erster Reihe“, in welchen „Generalisten“ der Sozialen Arbeit allgemeine, oft subsidiäre Hilfsmaßnahmen anbieten und bei spezifi-

al. 2008; Keller 2004 u. Keller/Tabin 2002; Maroon 2008; Probis Consulting 2014). Als Erklärungsgründe dienen zunehmende und komplexer werdende soziale Probleme, die in den Augen der Sozialarbeiter das Problem schaffen, die Fälle im gegebenen Zeitrahmen „gründlich“ zu bearbeiten<sup>14</sup>; daneben wird ein Mangel an Zusammenarbeit im sozialen Sektor und eine ineffiziente Koordination der Aufgaben genannt. Oft wird eine zunehmende Bürokratisierung, die die Hilfsanträge für Adressaten verlangsamt, sowie eine unrealistische Zieldefinition der sozialen Dienste (z.B. die Arbeitsmarktintegration der Adressaten in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit) beklagt.

Die Folgen von zu hoher Arbeitsbelastung werden auch unter den Befragten der Evaluation einvernehmlich beschrieben. Auf der einen Seite wird eine unzureichende und ineffiziente Adressatenbetreuung beklagt (die sich durch Personalmangel zudem in die Länge zieht und daher für die OS teurer werden kann). Auf der anderen Seite wird eine professionelle Unzufriedenheit und eine schleichende Handlungsunsicherheit der AS konstatiert.

*„[...] mee schlussendlech kommen ëmmer méi Leit, wat dozou feiert, dass d'Qualitéit vun eiser Aarbecht ofhëlt. Well mer einfach net méi kënnen souvill Zäit mat de Leit verbréngen, wéi mer dat vläicht fréier gemaach hunn.“ (E27\_8:15)*

Im Fachdiskurs herrscht Einigkeit darüber, dass die Frage nach effizienter Steuerung der Sozialen Arbeit nur über die systematisch normgeleitete Erfassung der Arbeitslast passieren kann (vgl. etwa Weger 2016; Pfiffner 2017; Keller 2004). „Sans règles généralisées de mesure, il s'avère très difficile de saisir la réalité ou l'ampleur de la surcharge annoncée, d'autant que les modalités de distribution du travail dans les services sociaux sont largement ignorées“ (Keller/Tabin 2002, S. 16). In der Schweiz haben Forscher verschiedene Modelle der Erfassung und Steuerung der Arbeitslast in sozialen Organisationen untersucht und Typen zugeordnet (vgl. ebd.). Die Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile der Steuerungsmodelle lässt erkennen, dass das luxemburgische Modell, welches als „globaler Ansatz“ (Personal entsprechend Bevölkerungszahl) klassifiziert wird (vgl. Keller/Tabin 2002, S. 50 in Anlehnung an Brack 1984), als eher unangemessen bewertet wird. Es hat zwar den Vorzug einer einfachen Personalzuteilung, vernachlässigt dagegen aber präzise Indikatoren, wie regionale Verteilungsdifferenzen und Schichtung von sozialen Schwierigkeiten, die Dichte des institutionellen Netzes und momentane ökonomische Situation (vgl. ebd.).

Besonders sinnvoll erscheinen Modelle, welche eine bedarfsorientierte Personalaufstockung oder –senkung ermöglichen (vgl. etwa Brack 1984). Ein solches Modell kann zum Beispiel die verfügbare Jahres-Netto-Arbeitszeit der Sozialarbeiter sowie die pro Adressat tatsächlich aufgewendete Zeit in einem Jahr ermitteln. Daraufhin wird der Personalbedarf bestimmt. Die

---

scheren Problematiken an andere Institutionen weiterorientieren. Vgl. Hoffmann 2008, S. 16f.; Salvi 2009, S. 51; Keller 2004, S. 2.

<sup>14</sup> Ein „angemessene Arbeitslast“ besteht dann, wenn ein normalerweise leistungsstarker Sozialarbeiter die Arbeit in der erwarteten Zeit und mit einer einwandfreien Qualität verrichten kann. Kommt zu einer „objektiven Arbeitsbelastung“ (wenn sich Arbeit häuft oder verspätet und wenn die Adressaten nicht mehr alle in Empfang genommen werden können und die Qualität der Arbeit abnimmt) eine „subjektive Arbeitsbelastung“ (wenn ein Sozialarbeiter jahrelang mit Adressaten belastet wird, deren Problematik auch mit qualitativ guter Sozialarbeit nicht gelöst werden kann) hinzu, führt dies nicht selten zu psychisch untragbaren Situationen für die Sozialarbeiter, wie etwa „la fatigue, la lassitude, le cynisme, les maladies, l'insatisfaction, des sentiments de culpabilité et d'impuissance, un désinvestissement, la démission, le stress ou le burn-out“ (Keller/Tabin 2002, S. 49).

Berechnung auf eine durchschnittliche jährliche Arbeitsstundenzahl ist gerade daher von Vorteil, weil es üblicherweise saisonale Auf- und Abschwungzeiten der Dossiers gibt.

## 2.2 Zusammenarbeit mit den externen Kooperationspartnern

Außerhalb der OS lassen sich weitere Akteure verorten, die an der Gesetzesumsetzung beteiligt sind: 1) Die Kommunen 2) der Staat (in Form des *Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région* und des *Ministère de l'Intérieur*), 3) die Croix Rouge, die durch eine Soustraitance-Konvention in 16 OS das Personal stellt, 4) weitere Vertragspartner wie die Entente der Offices Sociaux (EOS), die als Zusammenschluss der OS ihre Interessen vertritt und eine Plattform zum gegenseitigen Austausch darstellt, und 5) andere Partner, mit denen die OS im Rahmen von Konventionen Sonderprojekte durchführen können. Die nachstehende Abbildung 5 identifiziert die externen Kooperationsakteure, ihre Funktionen und Beziehungen zum OS.

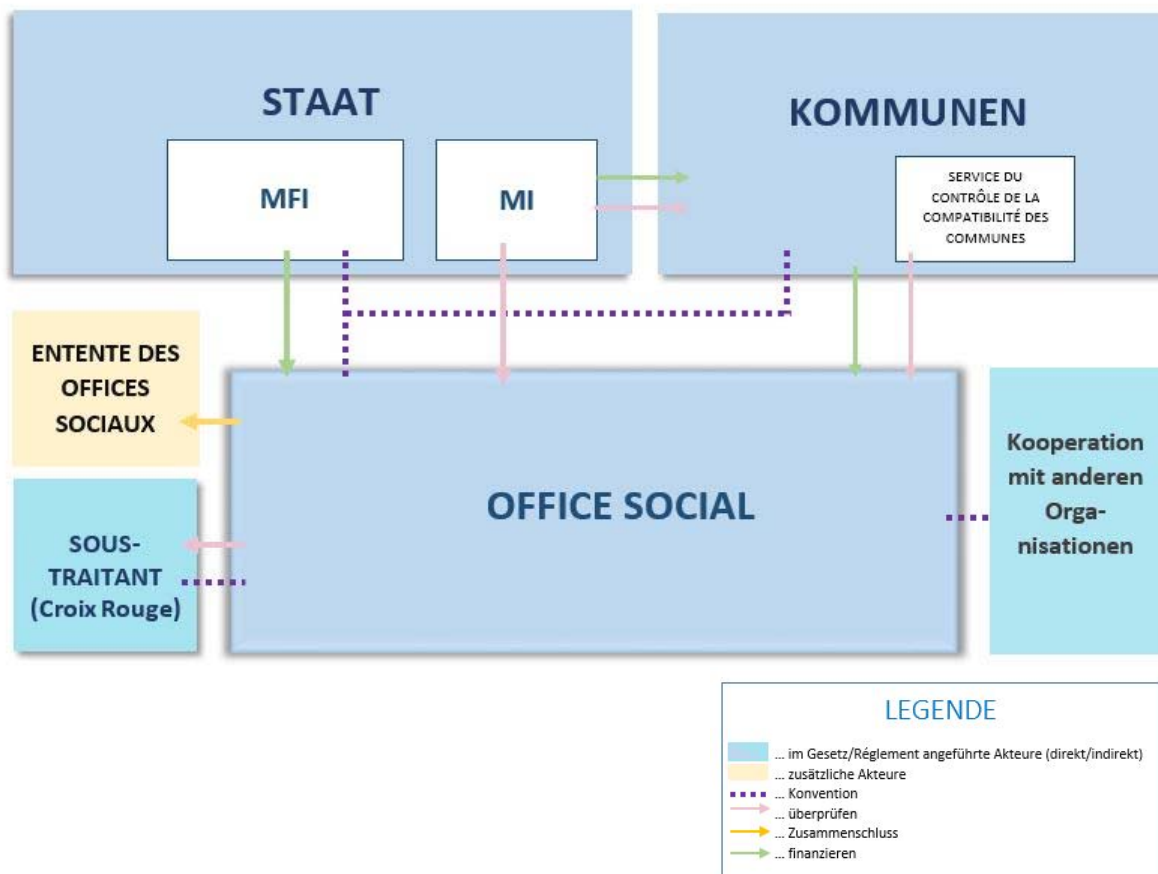


Abbildung 5: Die externen Kooperationspartner der Offices Sociaux.

Quelle: Eigene Erstellung.

### 2.2.1 Zusammenarbeit mit den Ministerien und ihre Bewertung durch die internen Akteure

Insgesamt zeigt sich, dass die AS (82,1%) und die administrativen Mitarbeiter (62,9%) die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Ministerien<sup>15</sup> als wichtig für ihren Tätigkeitsbereich ansehen. So geben auch jeweils zwei Drittel der Befragten an, dass sie benötigte Auskünfte schnell und vollständig bekommen. Alles in allem sind die Zufriedenheitswerte der verschiedenen Akteursgruppen für die Zusammenarbeit mit den Ministerien im positiven Bereich, wenngleich es einige Hinweise auf notwendige und wünschenswerte Verbesserungen gibt.

#### *Die Zusammenarbeit mit dem Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région*

Das Familienministerium hat die Verantwortung der Finanzierung der OS inne und übernimmt insofern die (gesetzlich bestimmte) Hälfte der Kosten. Neben der gesetzlich vorgesehenen Zusammenarbeit im Bereich der Budgetaufstellung wird auch in den jährlich erneuerten Konventionen zwischen den OS, den Gemeinden und dem Familienministerium festgeschrieben, in welcher Form kooperiert werden soll.

Die Zusammenarbeit beschränkt sich laut Konvention auf ein jährliches Treffen („Plattform“ genannt), bei welcher die Vertreter der drei Parteien – also des OS, der Gemeinde(n) und des Ministeriums – sich darüber beraten, wie die Hilfsmaßnahmen und -mittel der Sozialhilfe angepasst und auf nationaler Ebene harmonisiert werden können. Die Sitzung soll die geleisteten Hilfsmaßnahmen und Prozeduren näher untersuchen. Auch sollen die großen Entwicklungszüge des Budgets bei der Plattform besprochen werden, um einen Budgetvorschlag für das nachfolgende Jahr vorbereiten zu können, der an Staat und Kommunen weitergegeben wird.

Die im Rahmen der Evaluation geführten Experteninterviews zeigten, dass das Familienministerium sowohl als „Qualitätssicherungsinstanz“, als „Informationsstruktur“ und auch als „Vernetzungsstelle“ verstanden und wahrgenommen wird.

*„D'ganz Flüchtlingsproblematik déi extrem wichteg ass, well och do kann een net 'n'importe quoi' maachen. [...] Do ass et och terribel wichteg dass de Ministère de la Famille, de Ministère de l'Extérieur, [...] dass d'Zesummenaarbecht mat deenen, mam OLAI, mat der Croix Rouge, mat der Caritas [...] mat LISKO vun der Caritas, dass dat alles fonctionnéiert [...] Et ass nëmmen esou wéi et ka gemaach ginn. Well soss, soss mécht jiddwereen e bësselchen Soziales. Gutt gemengt, mee...“ (E21\_9:65)*

Die Erwartungen gehen damit in manchen Aspekten allerdings deutlich über die in den Konventionen definierte Rolle des Familienministeriums hinaus. Manche Experten erwarten von Seiten des Familienministeriums mehr Engagement im Hinblick auf die Durchsetzung eines qualitätssichernden Dokumentationsinstruments, welches tiefgreifende Armut- und Bedürfnisanalysen sowie auch Funktionsanalysen der OS ermöglichen könnte; sowie auch eine aktivere Informationspolitik in Bezug auf Neuerungen und Änderungen, die den Arbeitsbereich der OS betreffen. Zudem gibt es in den OS offenbar widersprüchliche Meinungen zur Weisungsbefugnis des Familienministeriums: Für manche AS stellt sich etwa die Frage, ob

<sup>15</sup> Die Items zur Bewertung der Zusammenarbeit für die unterschiedlichen Befragungsgruppen zielten auf verschiedene Ministerien: Das bedeutet, dass die AS sich zu ihrem Kooperationsverhältnis zum Familienministerium ausdrücken könnten, während das administrative Personal die Zusammenarbeit mit sowohl dem Familien- wie auch dem Innenministerium bewerten konnten.

letztlich das Wort des Präsidenten oder des Ministeriums gilt. Die hohen Erwartungen an das Familienministerium sind dabei Ausdruck und Folge einer Professionalisierungsdynamik, die sich aufgrund der Gesetzesreform in den OS entwickelt hat.

### *Die Zusammenarbeit mit dem Innenministerium und dem Gemeindesyndikat SIGI*

Mit dem Innenministerium, welches über den Service de Contrôle de la Comptabilité Communale (SCCC) für die Budgetaufsicht der OS zuständig ist, sind hauptsächlich die administrativen Kräfte in Kontakt. Diese sehen die Zusammenarbeit mit dem Innenministerium mehrheitlich als positiv. Gerade in den ersten Jahren nach der Gesetzesumsetzung und im Hinblick auf die Umsetzung des finanziellen Haushalts wurde die Hilfestellung des Innenministeriums von den internen Akteuren als besonders nützlich betrachtet. Die anfänglichen Rundschreiben („Circulaires“) wurden begrüßt, weil sie die Budgetbestimmungen detailliert erklären.

Obwohl die jährliche Zusammenarbeit mit den Kontrolleuren des SCCC mit Stress verbunden sein kann, wird von den Experten auf deren Unterstützung und rasche Antwort bei Nachfragen hingewiesen.

„An natierlech och alles wat mam Ministère de l'Intérieur ze dinn huet. De Feeling mat dengem Kontrolleur, dee muss och passen. An do kann ech wierklech och net kloen, also do geet ee Mail duer. Du schécks dee fort – selbstverständlech, déi Leit sinn net 24 Stonnen um Büro, déi mussen och eraus, mee an der selwechter Woch kriss de eng Äntwert.“ (E19\_12:11)

Für die administrativen Kräfte ist neben dem Innenministerium auch das interkommunale Gemeindesekretariat SIGI ein wichtiger Ansprechpartner. Das Syndikat ist für die Implementierung und Wartung der Datenbankverwaltungssoftware der Gemeinden (GESCOM), welche auch von den OS genutzt wird, zuständig. Die Experten haben sich zur Zusammenarbeit mit dem Syndikat äußerst positiv geäußert.

### **2.2.2 Zusammenarbeit mit den Gemeinden und ihre Bewertung durch die internen Akteure**

Im Gesetzestext wird die Verantwortung für die Unterbringung der OS an die Gemeinden übertragen. Daneben sind die Gemeinden über die Konvention mit den OS und dem Familienministerium in die Budgetabstimmung eingebunden und finanzieren die gesetzlich fixierte Hälfte der Kosten.

#### *Räumlichkeiten und Unterbringung*

Gerade in Bezug auf die Unterbringung des sozialen und administrativen Personals stießen zahlreiche OS im Laufe der Zeit immer wieder an ihre Kapazitätsgrenzen. Weil der Personalschlüssel jährlich an die Einwohnerzahl angepasst wird, ist auch der Personalbestand in den meisten OS-Gemeinden in den letzten Jahren angestiegen. Viele Experten trugen angesichts der vorhandenen Räumlichkeiten daher entsprechend Sorgen über die Personalunterbringung vor.

Mangels eigener Unterbringungsmöglichkeiten waren viele OS zunächst in provisorischen Räumen unterbracht oder sind es immer noch. Allerdings hat sich die Situation in den letzten sechs Jahren häufig schon geändert. Viele Erzählungen drehten sich daher um einen bereits erfolgten oder kurz bevorstehenden Umzug, mit welchem sich nicht nur die Arbeitsbedin-



gungen im OS verbessern, sondern auch die Empfangs- und Betreuungssituationen für die Adressaten.

Dass sich die räumliche Situation inzwischen in großen Teilen verbessert hat, zeigt sich auch in der quantitativen Befragung. So wurde die Aussage „Die räumliche Unterbringung/Gestaltung des OS schafft gute Voraussetzungen für die Ausübung meiner Arbeit“ von den AS im Durchschnitt mit „trifft eher zu“ (M=4,3) bewertet. Zudem wurde die räumliche Unterbringung von nahezu 75% der befragten AS als positiv empfunden. Der Anteil der positiven Bewertung der räumlichen Unterbringung liegt beim administrativen Personal noch einmal geringfügig höher (79,5%; M= 4,4). Dementsprechend ermöglicht die räumliche Unterbringung für die Mehrheit des befragten Personals durchaus gute Voraussetzungen für die Ausübung ihrer Arbeit.

Allerdings wird von einigen Experten auch zusätzlicher Bedarf angemeldet im Sinne einer professionellen und an die Bedürfnisse der Adressaten und der Akteure angepassten Infrastruktur. So nannten die Befragten einen behindertenfreundlicher Zugang (z.B. Rampe, Aufzug), Sicherheitsmaßnahmen (z.B. abgeschlossene Tür mit Klingel und Kameraanlage), ausreichend Platz für Einzelbüros oder Sprechzimmer zum Schutz der Privatsphäre der Adressaten als wichtige Verbesserungsmöglichkeiten. Für die Befragten ist klar, dass eine solche professionelle, den Bedürfnissen angepasste Infrastruktur sich erst aus einem verantwortungsbewussten Austausch mit den Gemeinden ergeben kann und deren Bereitschaft voraussetzt, die Kosten hierfür zu tragen.

#### *Budget und Budgetabstimmung mit den Gemeinden*

Laut Gesetz (Art. 22) setzen sich die finanziellen Ressourcen der OS aus mehreren Quellen zusammen. Neben der 50/50-Finanzierung durch Gemeinde und Staat kommen Sonderbudgets dazu, die sich aus eventuell vorhandenen Spenden, Nachlässen und Einkünften der OS speisen, sowie aus dem Anteil des Jahresproduktes der Oeuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte (Loterie nationale). Die Spenden, Nachlässe und Einkünfte sind ungleich in den OS verteilt, was historisch-geografische Gründe (z.B. außergewöhnliche lokale Steuereinnahmen oder besondere kommunale Besitztümer und Anwesen) hat oder mit speziellen Gegebenheiten (z.B. Spendenaktionen) zu erklären ist.

Die meisten Akteure der OS sprachen von einer guten Zusammenarbeit hinsichtlich der Budgetabstimmung mit den Gemeinden. Besonders in zusammengelegten Gemeinden wird die Zusammenarbeit von OS und Gemeinde in Budgetfragen aber als schwieriger gesehen. So kann es vorkommen, dass vereinzelt Gemeinden ihren Beitrag zur aide sociale als unverhältnismäßig hoch sehen, weil die Einwohner auf ihrem Gebiet nur wenig oder gar nicht auf die Hilfe des OS angewiesen seien. Diskussionen zu bestimmten Finanzierungen und Sonderprojekten (z.B. Bau einer Infrastruktur oder andere regionale Sozialleistungen) können sich auch in die Länge ziehen, bis alle Gemeinden eine zufriedenstellende Budgetlösung gefunden haben. Die Befragten sprachen allgemein von einer schwerfälligen administrativen Hürde, die jedes Jahr bezüglich dieser Budgetaufstellung anfällt.



## 2.3 Ressourcenlage und effiziente lokale Bedarfsanpassung

In der Evaluation wurden Fragen der Effektivität und Effizienz der OS mit den verschiedenen Akteursgruppen ausführlich diskutiert. Während sich „Effektivität“ auf die Wirksamkeit von organisatorischen Handlungen (Dienstleistungen) und die Erreichung der festgelegten Ziele bezieht, fragt der Begriff „Effizienz“ danach, mit welchem Aufwand und welchen Mitteln das Ziel erreicht wurde. Eine „effiziente Organisationsstruktur“ der OS sollte somit in der Lage sein, die gesetzlichen und sozialarbeiterischen Ziele mit einem der Dienstleistung und dem Zweck angemessenen Aufwand zu erreichen.<sup>16</sup>

Die Vorteile einer effizienten Organisationsstruktur sind klar erkennbar: Sie liegen einerseits im Interesse der finanziellen Träger der aide sociale, die hieraus Kostenvorteile ziehen können; und andererseits im Interesse der ausführenden Akteure, um in ihrem professionellen Auftrag nicht an infrastrukturelle, personelle oder auch kompetenzbedingte Grenzen zu stoßen. Da gerade die Soziale Arbeit der aide sociale hohe professionelle Erfordernisse und einen sicheren Umgang mit einer teilweise anspruchsvollen und fragilen Zielgruppe verlangt, ist es wichtig, dass die AS ihre Arbeit unter angemessenen Bedingungen ausführen können. Zudem ist die Forderung einer „effizienten Sozialhilfe“ ein gesellschaftlich-politisches Mandat, welches implizit auch die Soziale Arbeit als Profession legitimiert.

In Bezug auf die finanziellen Ressourcen zeigte sich eine große Ungleichheit zwischen den OS, die sich zum einen aus dem Verteilungsschlüssel der Oeuvre, zum anderen durch die individuellen Rücklagen und Spendenbeträge, Nachlässe und Einkünfte der OS erklären lassen. Weil die finanziellen Ressourcen (neben dem Personalschlüssel) die Umsetzungsmöglichkeit von sozialen Projekten wesentlich bedingen, ergeben sich hierdurch auch starke Unterschiede in der Struktur und den Leistungen der OS: Sie haben sehr heterogene finanzielle Ausgangsbedingungen, die zu einem nationalen Ungleichgewicht des Leistungsangebots (z.B. bestimmte Leistungen wie die kommunale „allocation de vie chère“ oder Sonderprojekte) führt. Dies wiederum bedeutet ein unterschiedliches Dienstleistungsangebot für die Adressaten, je nachdem in welcher Gemeinde sie wohnen.

Das gesetzlich vorgeschriebene Soll an Personal wird in den meisten OS zwar erfüllt; in einzelnen OS liegt das Personal aber auch deutlich darunter. So kann der bis dato genutzte „globale Ansatz“ des Personalschlüssels, der nur auf Basis der Bevölkerungsgröße und nicht anhand sozialer Kriterien steuert, aus Sicht der internen Akteure dem Anspruch einer individuellen und flexiblen Fallbearbeitung in der aide sociale sowie der geografischen Verteilung von soziostrukturellen Unterschieden der Bevölkerung nicht wirklich gerecht werden. Auch aus fachlicher Sicht ist der globale Ansatz eine eher inadäquate Bemessungsgrundlage.

Die Idee, dass der Personalschlüssel an einen Sozialindex gebunden werden kann, welcher regionale Ausprägungen der Sozialstruktur (nach dem Vorbild des „Contingent des leçons“ in den Schulen) mit einbeziehen könnte, wurde in der Evaluation ausgiebig diskutiert. Diese Überlegung fand auch Anklang bei den internen Akteuren, die die Möglichkeit der Anwendung des rezent erschienenen „indice socioéconomique“ (Klein/Peltier 2017) befürwortet haben. Insgesamt ergibt sich jedoch das Problem, dass bislang keine einheitliche Dokumen-

---

<sup>16</sup> Vgl. Rotink/Brandhorst 2010, S. 1328f. Es geht also um eine möglichst günstige Kosten-Nutzen-Relation und damit um die „Wirtschaftlichkeit“ einer Organisationsstruktur vor dem Hintergrund der Aufgaben, Ziele und Qualitätsstandards der Arbeit.

tation der Arbeit(szeit) in den OS stattgefunden hat. Aufgrund unterschiedlicher Definitionen von „Fällen“ und „Akten“, verschiedentlicher Erfassung von Anträgen und Hilfeplanungen („enquêtes sociales“) lassen sich aus den vorliegenden Dokumentationen keine verlässlichen und vergleichbaren Daten ziehen. Eine exakte Ermittlung von Fallbetreuungszahlen und Bearbeitungszeit pro AS wäre somit ein notwendiger erster Schritt.



Abbildung 6: Voraussetzungen zur Anbindung des Personalschlüssels an einen Sozialindex.

Quelle: Eigene Darstellung.

Um den exakten Bedarf zu erfassen und den Personalbestand hierauf anpassen zu können, braucht es unter anderem auch die Motivation der OS selbst, in diesem Sinne einheitliche Vorgehensweisen in der Dokumentation umsetzen zu wollen. Über 92% der befragten AS befürworten eine einheitliche Dokumentation ihrer Arbeit.

### 3 Die Arbeit der Offices Sociaux: Professionalität, Fallbearbeitung und Entscheidungsprozess

*„Ech fannen et enorm wichteg, dass déi Leit déi hei [...] an deem schwieregen Aarbechtskontext ënnerwee sinn, dass déi wëssen dass se de Réck gestäerkt hu vun engem Verwaltungsrat [...] an dass deen deen d'Responsabilitéit an deem Ganzen huet sech viru säi Personal stellt. Dat si fir mech Qualitéitscritèren fir hir Aarbecht; an der Contrepartie hätt ech natierlech gär, dass jiddwereen 'dans les règles de l'art' schafft.“(CA-Mitglied)*

#### 3.1 Arbeitsmotivation und Arbeitsauslastung der internen Akteure

Soziale Arbeit findet häufig unter Bedingungen statt, die von hohen Anforderungen einerseits und beschränkten Zeitressourcen andererseits gekennzeichnet sind (vgl. Pfiffner 2017, S. 30). Hohe Fallzahlen, hohe Anzahl von Adressaten mit Mehrfachproblematik und fehlenden Arbeitsmarktintegrationsmöglichkeiten, begrenzte gesellschaftliche Anerkennung der Sozialhilfe, knappe finanzielle Mittel und zeitliche Ressourcen für die Beratung der Adressaten werden in Europa als typische Rahmenbedingungen der gesetzlichen Sozialhilfe und Sozialen Arbeit festgestellt (vgl. Keller/Tabin 2002; Keller 2004 und Pfiffner 2017). Zudem kommen auf die Sozialarbeiter im Bereich der gesetzlichen Sozialhilfe laufend Gesetzesneuerungen und administrative Änderungen zu. Neben einer „ersten Anlaufstelle“ ist das OS zusätzlich „letztes Auffangnetz“ und übernimmt damit auch die gesetzliche Letztverantwortung für die Adressaten. Vor diesem Hintergrund entsteht ein besonders anforderungsreicher Arbeitskontext.

##### 3.1.1 Arbeitsmotivation und Arbeitsauslastung der Assistants Sociaux

In der quantitativen Umfrage wurde deutlich, dass der generelle Arbeitsaufwand der AS von ihnen als hoch eingeschätzt wurde und dass es nach ihrer Ansicht zur Bewältigung der Aufgaben eine hohe Motivation braucht. So stimmen viele (76,25%) der befragten AS der Aussage zu, dass einige der ihnen gestellten Aufgaben nur durch eine hohe Motivation und Identifikation mit der Arbeit zu bewältigen sind. Eine große Mehrheit gibt demnach an, selbst über eine hohe Motivation zu verfügen.

Die Arbeit der AS ist seit der Reform mit einem allgemein höheren Aufkommen von administrativen Tätigkeiten konfrontiert. Die nach Ansicht der AS auch stärkere Bürokratisierung und Dokumentierung der Anträge werde besonders bei kleinen OS auffällig, wo es oft nur eine halbe administrative Kraft oder gar keine gebe. In manchen größeren OS ist der Zustrom von Adressaten und die Anzahl und Komplexität der zu bearbeitenden Anfragen so groß, dass grundsätzlich von einer allgemein starken Arbeitslast berichtet wird.

Einzelne sozialarbeiterische Maßnahmen wie die „gestion financière“ oder die adaptiven Rückzahlungen<sup>17</sup> wurden als besonders zeitaufwendige „outils de travail“ beschrieben. Als ein Mehraufwand der Sozialen Arbeit wurden auch die „umliegenden“ Gesetze genannt, die im Laufe der Jahre auf das OS übertragen wurden.

---

<sup>17</sup> Letzteres ist ein Instrument, welches es den Adressaten erlaubt, erhaltene „avances“ in anpassbaren Raten an das OS zurückzuzahlen. Hierfür ist selbstverständlich eine regelmäßige Zusammenarbeit mit den Adressaten notwendig, um eine kontinuierliche Absprache und Überprüfung des Budgets zu gewährleisten.

*„Ech froe mech och heiansdo ob déi Burnout-Geschichten do net och aus sou Grënn kommen, dass een einfach widder Mauere knuppt, net nëmmen par rapport zu enger schwiereger Clientèle, mee och zu engem schwierege Chef, zu engem schwierege Conseil. Dat mécht dann d'Situatioun am Ganzen schwierereg. Wann s du Clienten hues, dat kriss du vläicht nach geréiert, wann s du ee gudden Aarbechskolleg oder Conseil hues deen dat versteet an hannert der steet. Du kriss se awer net méi geréiert, wann dat feelt.“ (Experte\_18:100)*

Weil Adressaten mit zum Teil sehr schwierigen sozialen und psychischen Problematiken die persönliche Integrität der AS angreifen können, sie bedrohen und diffamieren können oder anderweitig emotional stark belasten können, wurde auch dies als potenzielles Belastungsmoment hervorgehoben. In diesem Zusammenhang wurde auch die Arbeit der AS als „Generalisten“ angesprochen. Die AS berichten von einem Erwartungsdruck von vielen Seiten, der die AS an ihre Kompetenzgrenzen bringen könne. Obwohl sie „Generalisten“ sind, fallen verschiedene Hilfemaßnahmen in die professionelle Verantwortung anderer Berufe (Psychiater, Polizisten); dies würde jedoch nicht immer erkannt, sodass es generell eine hohe Erwartung an die Lösungskompetenz der AS gebe. Aus den genannten Gründen wurde die Notwendigkeit der Unterstützung von Seiten des professionellen Umfeldes angesprochen, die zum Beispiel in Form von Supervision oder Ko-vision sichergestellt werden könnte.

### **3.1.2 Arbeitsmotivation und Arbeitsauslastung des administrativen Personals**

Die administrativen Kräfte sprechen von einem besonders hohen Zeitdruck und hohen Arbeitsbelastung insbesondere anlässlich des Haushaltsabschlusses Ende des Jahres. Mögliche Fehler bei der Bilanzierung seien aufgrund komplizierter Ein- und Ausgänge von Zahlungen nicht immer gleich auffindbar. Hier werden insbesondere fehlende Kenntnisse hinsichtlich der spezifischen Buchhaltung und der umliegenden Gesetze der OS angesprochen, die für die Administrativen wie auch Verantwortlichen der Gemeinden und des Innenministeriums kompliziert und verwirrend sein können. Aus Sicht der Administrativen kommt hinzu, dass Vertreter der Gemeinde oft eher mit der kameralistischen Buchhaltung vertraut sind, während die OS eine Finanzbuchhaltung führen müssen. Dies könne zu einer jährlichen Wiederholung von Nachfragen in der Budgetverhandlung führen.

*„De ‚bouton clôture‘, dat war... oh! Well wann een déi mécht, an et mécht een d'clôture définitive‘, do kann een NÄISCHT méi änneren. An ee Feeler ass ëmmer méiglech. Well dat heescht, alles muss bezuelt sinn, vun dat Joer. [...] Well de Problem vun den Officen ass: Dat si Konventiounen déi een do huet an déi Konventiounen déi müssen dann all am Equiliber sinn. An heinsdo kann ee Feeler sinn vun eppes wou ee quer net weess! Da muss een dat sichen.“ (Gruppendiskussion\_53:11)*

Als schwierige Arbeitssituation im administrativen Bereich wird auch die Personalunion von Sekretär und Receveur bei niedrigem Personalschlüssel gesehen. Als Probleme, die sich aus der Personalunion ergeben, wurden auf die fehlende Kontrolle bei Zahlungen hingewiesen, sowie darauf, dass keine Krankheits- und Urlaubsvertretung möglich seien, mit der Folge, dass die Kasse im OS dann geschlossen bliebe.

Eine hohe Verantwortung entsteht beim administrativen Personal, wenn sie zum Beispiel im Krankheitsfall eines AS die „gestion financière“ von Adressaten übernehmen und dafür sorgen müssen, dass immer rechtzeitig die Rechnungen der Adressaten bezahlt werden. Gleichzeitig haben die Administrativen auch Einsicht in die offen stehenden Beträge des OS und fühlen sich verpflichtet, bei den Adressaten die „avances“ für das OS einzutreiben. Die administrativen Kräfte gaben zu 69,2% in der standardisierten Befragung an, dass sie einige Aufgaben nur deshalb noch bewältigen können, weil sie ihre Arbeit als sehr wichtig ansehen und

durch diese Einstellung über eine hohe Arbeitsmotivation und Verantwortungsbewusstsein verfügen.

Die Sekretäre und Receveurs plädieren vor dem Hintergrund des benötigten administrativen und budgetrelevanten Spezialwissens für eine bessere Fortbildung, insbesondere bei Einstieg in die administrative Arbeit der OS.

### **3.1.3 Engagement und zeitliche Ressourcen der Mitglieder des CA**

Die Arbeitsbelastung und das zeitliche Engagement der Mitglieder des CA lässt sich aus der Sicht vieler CA-Mitglieder und insbesondere vieler Präsidenten als hoch und schwer zu bewältigen beschreiben. Viele halten dieses „Ehrenamt“ daher auch für unvereinbar mit den regulären Arbeitszeiten berufstätiger Mitglieder. Die Anwesenheit der Mitglieder ist jedoch Voraussetzung für die Beschlussfähigkeit des CA und damit für die Arbeitsfähigkeit des OS. Finden Sitzungen tagsüber zu den Arbeitszeiten des OS-Personals statt, müssen sich erwerbstätige CA-Mitglieder z.T. Urlaubsstunden nehmen. Aus diesen Gründen wurde der Vorschlag eines „congé politique“ von vereinzelt Befragten gemacht. Mit diesen speziellen Urlaubsstunden würde ermöglicht, dass nicht nur Personen im Ruhestand sich in einem OS engagieren können, sondern auch Berufstätige oder anderweitig stark engagierte Personen. In der Befragung der Verwaltungsratsmitglieder im Hinblick auf die Favorisierung eines „congé politique“ zeigte sich allerdings, dass die Mehrheit (75,9%) eher zu der Aufwandsentschädigung, wie sie zurzeit vergeben wird, tendiert. Dies gilt vor allem für ältere Mitglieder, während ein „congé politique“ bei den jüngeren, noch berufstätigen Mitgliedern durchaus als Alternative gesehen wird.

*„Dat wär fir mech ee Wonsch fir ze soen [...] dass dat doen net eng Beschäftegung gëtt, déi een nëmme pensionéierten Leit kann iwwerloossen.“ (Experte\_21:32)*

Es sollte jedoch ebenfalls hervorgehoben werden, dass diese hohe Arbeitslast des CAs nicht in allen OS so gesehen wird. Vereinzelt klagen Akteure auch über eine zu geringe Präsenz des Präsidenten und über zu wenig Zeit, um über Entscheidungen zu sprechen.

### **3.1.4 Allgemeine Arbeitszufriedenheit der Akteure des OS**

Die Abbildung 7 (S. 26) vereint mehrere Items zur Arbeitszufriedenheit der drei Befragungsgruppen (CA, AS und Admin.) hinsichtlich der Aspekte der gegenwärtigen Arbeitsbedingungen, des persönlichen Aufgabenbereichs, der persönlichen Zeitressourcen etc.

Wie die Abbildung 7 zeigt, liegt die generelle Arbeitszufriedenheit ebenso wie die Arbeitszufriedenheit hinsichtlich einzelner Aspekte deutlich im positiven Bereich. Eine sehr hohe Zufriedenheit zeigt sich insbesondere in Bezug auf die interne Zusammenarbeit im OS, das heißt mit den Kollegen. Etwas schwächer ist die Zustimmung der drei Befragungsgruppen in Bezug auf die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten zur Unterstützung der Adressaten.

## "Alles in allem bin ich [...] sehr zufrieden"

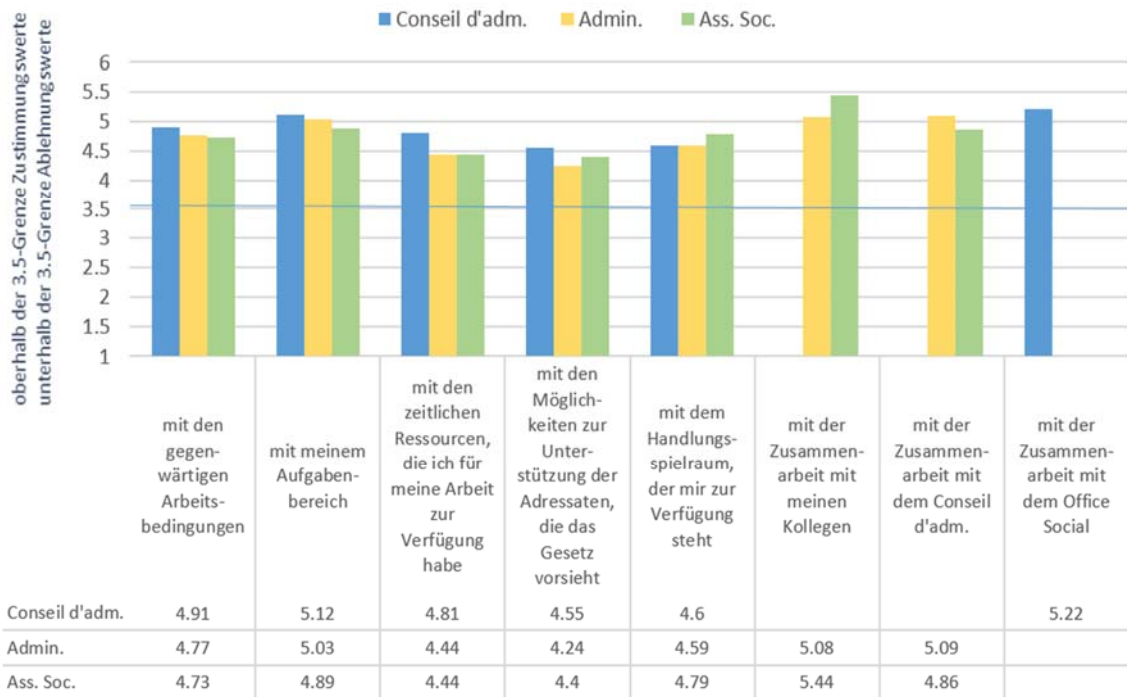


Abbildung 7: Allgemeine Arbeitszufriedenheit bezüglich der zeitlichen und kooperativen Ressourcen.

Quelle: Eigene Erstellung.

### 3.2 Professionalität und Kompetenzen der internen Akteure

Während das Gesetz Qualifikationsanforderungen an die AS in Form ihrer Ausbildung und Zulassung stellt, sieht es solche Kriterien für Mitglieder des CA und für das administrative Personal nicht vor. Unter den Befragten wurden die gesetzlichen Lücken in Bezug auf die Qualifikationen von CA-Mitglieder (vor allem Präsidenten) und die im Gegensatz zum alten „Bureaux de bienfaisance“-Gesetz nicht mehr vorhandene Aufgabenbeschreibung des administrativen Personals bemängelt.

Über notwendige Qualifikationen und Eignungsmerkmale für die Mitglieder des CA gibt es unter den Befragten jedoch keine geschlossene Haltung. Für manche Befragten reicht es aus, dass die Mitglieder des CA einen „gesunden Menschenverstand“ besitzen und die Sitzungen „gründlich vorbereiten“. Sie sollen „wirkliches Interesse“ an den Fällen haben und sich in die angetroffene Problematik hineinversetzen können (Empathie). Andere hingegen legen eher Wert auf tatsächliche „Sachkompetenz“ aufgrund einer Ausbildung oder Berufserfahrung. Die Mitglieder des CA sollen wenigstens eine berufliche Nähe zum sozialen Sektor aufweisen. 68,4% der AS und knapp 54% der Administrativen befürworten dies. Eine klare Zustimmung erfährt jedoch die Forderung nach der Fachkompetenz des Präsidenten. Hier stimmen nahezu 94,9% der AS, respektive 94,4% des administrativen Personals der Forderung zu, dass der Präsident sich im Bereich der Sozialen Arbeit und darüber hinaus in der luxemburgischen Sozialhilfe gut auskennen sollte.

Wie schätzen die Mitglieder des CA selbst ihre Kompetenzen ein? Circa 79% schätzen ihre Kenntnisse des Gesetzes als „gut“ ein, allerdings konstatieren auch überraschenderweise immerhin 37% von den befragten Mitgliedern, dass das Gesetz bei der Ausübung ihrer Arbeit keine große Rolle spiele. Die Mehrheit (69%) der Befragten stimmt aber der Forderung nach einer spezifischen Schulung für CA-Mitglieder zu.

Die befragten Administrativen gaben zu 63,3% an, mit Aufgaben konfrontiert zu sein, für die sie sich aufgrund ihrer Ausbildung nicht genügend vorbereitet fühlen. Hier ist darauf zu verweisen, dass bei dieser Berufsgruppe kein einheitlicher Bildungshintergrund vorliegt. Die Art der Ausbildung für administratives Personal sowie die Praxis im Verwaltungswesen kann verschiedene Schwerpunkte haben, sodass die berufliche Vorerfahrung der Administrativen sehr unterschiedlich sein kann. Die überwiegende Mehrheit (92,3%) sieht ihre Tätigkeit als sehr vielfältig an. Das Fehlen von Weiterbildungsangeboten, die spezifisch auf ihren Arbeitsbereich zugeschnitten sind, wurde von 67,5% angesprochen. Aus den qualitativen Erhebungen wurde zudem deutlich, dass gerade zu Beginn der Tätigkeit die Arbeitsbelastung sehr hoch sein kann. Die Schulungen und Beratungen vom Innenministerium seien zwar nützlich, allerdings noch zu wenig auf einführendes Wissen ausgelegt.

Auch ein großer Teil der AS schätzt die innerhalb der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten der AS als unzureichend für die Arbeit im OS ein. 67,5% der Befragten stimmen der Aussage „Ich bin mit Aufgaben konfrontiert, für die ich aufgrund meiner Ausbildung nicht genügend vorbereitet bin“ zu. Die AS haben im Handlungsfeld der Sozialhilfe in einem allgemeinen Sozialdienst mit einer besonderen Herausforderung zu kämpfen, was ihre Kompetenzen betrifft. Im Gegensatz zu den Spezialdiensten (z.B. Dienste der Überschuldung, der Jugendhilfe, der Schulmedizin usw.), die ein spezifisches Fachwissen benötigen und meist wiederholt mit denselben Behörden und Institutionen zusammenarbeiten, kommt es bei der Sozialhilfe besonders auf ein sehr breites Wissen und eine übergreifende Kenntnis des sozialen Sektors an. Dies wurde bereits vor der Reform der aide sociale als eine nicht zu unterschätzende Leistungsanforderung der „Services de première ligne“ beschrieben (vgl. Salvi 2010, S. 958). Die Erwägung spezieller Fortbildungen für den Bereich der allgemeinen Sozialarbeit erscheint vor diesem Hintergrund für viele sinnvoll.

### 3.3 Von der Fallbearbeitung zum Case Management

Ein wesentlicher Aspekt der Evaluation – sowohl in den Interviews, als auch den Gruppendiskussionen und Fokusgruppen – war der Frage nach einer verbesserten Qualitätskontrolle und einer Professionalisierung der Wirkungskontrolle (Nachhaltigkeit der Interventionen) gewidmet. Daher haben wir zunächst eine Rekonstruktion der Fallbearbeitungen und seiner Phasen erarbeitet, um vor diesem Hintergrund Stärken und Schwächen der gegenwärtigen Praxis diskutieren zu können. In Abbildung 8 (S. 29) werden die vier Phasen der Fallbearbeitung in Grün visualisiert, um einen Einblick in generelle Abläufe der Leistungsvergabe und ihren Herausforderungen zu geben. Die einzelnen Phasen folgen nicht immer starr in der dargestellten Weise aufeinander. Zudem ist anzumerken, dass im Verlauf der Fallbearbeitung oftmals mehr als nur einmal über Leistungen für spezifische Adressaten entschieden wird, etwa wenn Leistungen erneut benötigt werden (in diesem Fall wird das Dossier weitergeführt).

In der **Phase des Erstkontaktes** eröffnen die AS ein Dossier und analysieren auf Grundlage ihrer professionellen Kenntnisse die soziale und finanzielle Lage der Adressaten. Das Dossier

dient als Informationsgrundlage der Leistungsentscheidung. Darauf aufbauend wird der Leistungsbedarf ermittelt und geeignete Maßnahmen festgelegt. Die Kommunikation in dieser Phase findet hauptsächlich zwischen AS und Adressaten statt. Zur Antragstellung müssen die Adressaten die erforderlichen Unterlagen und Informationen erbringen.

In der **Phase der Festlegung von Maßnahmen** kann zwischen nichtfinanziellen Anträgen, sowie finanziellen und materiellen Anträgen differenziert werden. Nichtfinanzielle Leistungen können von den AS als sozialarbeiterische Maßnahmen ohne Besprechung im CA eingeleitet werden. Dazu zählen etwa die Begleitung, Betreuung oder administrative Unterstützung von Adressaten. Werden materielle oder finanzielle Leistungen benötigt, müssen diese in der Regel vom CA genehmigt werden. Finanzielle Leistungen werden zumeist von nichtfinanziellen begleitet, beispielsweise in Form eines Finanzplanes.

Die **Phase der Leistungsentscheidung** findet in den CA-Sitzungen statt. Die AS bereiten die Dossiers für die Sitzung vor und sprechen sie gegebenenfalls vorher mit den Präsidenten ab. Die Mitglieder erhalten in der Regel im Vorfeld der Sitzungen die Dossiers. Der Detaillierungsgrad der Unterlagen, die der CA erhält, unterscheidet sich in den OS. Auf den Vorschlag der AS hin und auf Basis der Dossiers wird die Vergabe finanzieller Leistungen vom CA entschieden. Über die Vergabe der nichtfinanziellen Leistungen entscheiden im Normalfall die AS selbst.

In der **Phase der Leistungsvergabe** werden die sozialarbeiterischen Maßnahmen durchgeführt. Dies kann kurz-, mittel- oder langfristige Maßnahmen umfassen. Werden die Anträge der Adressaten auf finanzielle Leistungen abgelehnt, haben sie das Recht auf Einspruch.

Durch die Rekonstruktion der Phasen der Fallbearbeitung und deren Validierung in den Fokusgruppen ist deutlich geworden, dass nur in wenigen OS Phasen der Qualitätssicherung wie „Controlling“ oder „Abschluss-Evaluation“ systematisch vorgesehen sind.

#### *Kontrolle und Validierung der Hilfemaßnahmen anhand des Case Management*

In der sozialarbeiterischen Fallarbeit gewinnt das Konzept des Case Managements in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung (vgl. etwa Galuske 2007; Neuffer 2007; Müller de Menezes 2011; Haller et al. 2015). Als „qualifizierte Fortschreibung der Sozialen Einzelfallhilfe“ (Neuffer 2007, S. 18) führt das Case Management ein ganzheitliches Modell der Fallbearbeitung ein. Dies reagiert auf die veränderten Lebenslagen von Adressaten, ihre komplexer werdenden Problematiken, aber auch gestiegenen Rechtsansprüchen und die damit veränderten Anforderungen an die Soziale Arbeit. Das Case Management zeichnet sich dadurch aus, dass einzelfallorientiertes Vorgehen im Sozialdienst mit Netzwerkarbeit verbunden werden kann.

Mit dem Konzept des Case Managements wird Fallarbeit in mehrere Phasen eingeteilt, die darauf abzielen, durch eine strukturierte Vorgehensweise die Komplexität der Problemlagen zu reduzieren. Ihr Ablauf kann in der Durchführung flexibel gehandhabt werden. Das Rahmenkonzept sieht folgende Fallarbeitsphasen vor:

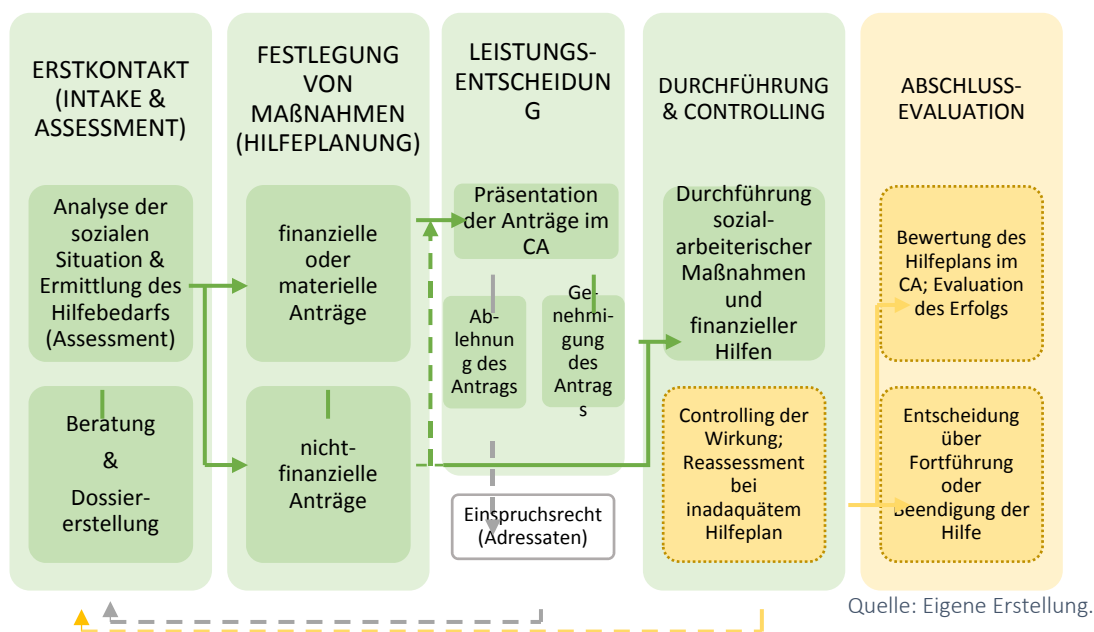
- **„Kontaktaufnahme, Intake, Klärungshilfe“:** Erstkontakt, Beginn einer Arbeitsbeziehung mit den AdressatInnen, Beratung über Angebote



- **„Assessment, Analyse/Profiling“:** Problem- und Ressourcenanalyse, fachliche Einschätzung, Einschätzung durch die Adressaten und durch Dritte, Hypothesen oder Prognosen
- **„Hilfe-, Förder-, Pflegebedarf“:** Ziel der Hilfestellung, Ermittlung des Hilfebedarfs, Indikatoren für Erfolg, Entwurf möglicher geeigneter und notwendiger Hilfen
- **„Hilfe-, Förder-, Pflegeplanung“:** Antrag auf Hilfestellung, Hilfeplangespräch, Auswahl und Festlegung der Hilfen, Vertrag, Überleitung in die Hilfemaßnahmen
- **„Durchführung, Controlling, Reassessment“:** Überprüfung Ziel – Wirkung, Akzeptanz bei den Adressaten, Überprüfung der Kooperation intervenierender Institutionen, Fortschreibung und/oder Revision des Hilfeplans
- **„Abschluss, Evaluation“:** Bewertung durch alle Beteiligten, Fortführung oder Beendigung, Vermittlung in andere Hilfen, Evaluation Erfolg – Aufwand; Auswertung

Im Rahmenkonzept des Case Managements nehmen die Phasen der Kontrolle und systematischen Evaluation eine prominente Rolle ein und können zur Validierung der Nachhaltigkeit von Leistungen erheblich beitragen. Eine „Abschluss-Evaluation“ hat den Vorteil, dass die Fallbearbeitung am Ende nochmal durch alle Beteiligten bewertet wird, und über Fortführung oder Beendigung sowie Vermittlung in andere Hilfen diskutiert werden kann. Gleichzeitig umfasst die Abschluss-Evaluation die Rekapitulation der durchgeführten Hilfen und die Reflektion über Erreichtes gemeinsam mit den Adressaten. Eine bewusst gestaltete Abschlussphase kann damit auch Ängsten und Unsicherheiten der Adressaten in Bezug auf die Beendigung des Betreuungsverhältnisses entgegenwirken. Aus dem Controlling und der Abschluss-Evaluation können zudem Daten und Erkenntnisse gewonnen werden, die fallübergreifend für weitere Sozialhilfeplanungen in anderen Fällen und gegebenenfalls im Sektor genutzt werden können. Phasen der Qualitätssicherung explizit in die Fallbearbeitung zu integrieren, könnte nach Ansicht der Akteure des OS dazu beitragen, eine effektive Sozialhilfe zu fördern. Die Abbildung 8 visualisiert die mögliche Erweiterung der Leistungsvergabe-Phasen im OS in Gelb.

Abbildung 8: Leistungsvergabe-Phasen im OS und mögliche Erweiterung.



### 3.4 Entscheidungsprozesse im Office Social

Die Entscheidungen über finanzielle und materielle Leistungen werden in der Regel anlässlich der CA-Sitzungen anhand der Dossierpräsentation getroffen. Daneben besteht in zahlreichen OS die Möglichkeit, dass bestimmte Leistungen bereits vorab von den AS und/oder den Präsidenten vergeben werden. Die Abläufe der CA-Sitzungen können daher sehr unterschiedlich sein. Je nach Verfahrensweise des OS weicht die Dauer der Sitzungen und der Umfang der Dossierpräsentation deutlich voneinander ab. Hinzu kommt, dass die Anzahl der zu behandelnden Dossiers sich stark unterscheiden kann. Einige Befragte sprechen von zwei bis drei Dossiers pro Sitzung, andere von 30-40. Diejenigen OS, die weniger Dossiers behandeln müssen, haben in der Folge auch mehr Zeit, einzelne Fälle detaillierter zu besprechen.

Bei der Beurteilung der Dossiers werden neben den sozialen Situation und finanziellen Situationen der Adressaten meist weitere Aspekte in die Entscheidung einbezogen, wie etwa die „Mitarbeit“ der Adressaten. Hierbei arbeiten oftmals Präsident und AS zusammen, die durch ihre Anwesenheit im alltäglichen Ablauf des OS über einen Informationsvorsprung verfügen. In manchen OS informiert sich der Präsident daher vor den Sitzungen über die Fälle. So können die AS und die Präsidenten vorab Entscheidungen treffen und später beeinflussen, auch wenn offiziell der CA entscheidet. Dementsprechend bestätigen in der quantitativen Befragung 97% der CA-Mitglieder, dass der zuständige AS in der Regel genau die Informationen zusammenstellt, die sie für eine Entscheidung benötigen.

Die Entscheidungsbefugnis der Präsidenten über finanzielle Hilfen wird in den OS auf verschiedene Weise ausgelegt. In manchen OS gibt es für die Präsidenten eine finanzielle Obergrenze – beispielsweise bis 5000 Euro - in anderen Fällen entscheidet der Präsident über alltägliche Fälle und involviert den CA nur zur Absicherung „brisanter“ Fälle. Der Präsident kann allerdings immer Notfallentscheidungen treffen, die später vom CA genehmigt werden.

Auch die AS dürfen in zahlreichen OS selbstständig finanzielle Entscheidungen treffen. Dazu zählen beispielsweise Entscheidungen über die Weiterführung von bereits einmal im CA genehmigten Leistungen, oder über die Vergabe bestimmter finanzieller oder materieller Leistungen, etwa z.B. Gutscheine, „bons alimentaires“, Zugänge zur Épicerie sociale oder alle finanziellen Leistungen bis zu einem bestimmten Betrag. Die überwiegende Mehrheit der befragten AS (74,7%) verfügt laut Befragung über die Möglichkeit, finanzielle Hilfen im Rahmen einer bestimmten Summe auch ohne die Vorabgenehmigung des Verwaltungsrates zu gewähren. Die Zuerkennung dieser Entscheidungsbefugnisse wird zum einen an das Vertrauen in die Entscheidungskompetenz der AS geknüpft. Zum anderen erfüllt die Delegation von Entscheidungsbefugnissen eine pragmatische, zeitökonomische Funktion, nämlich die CA-Sitzungen in der Dauer zu begrenzen.

*„Froe gi gestallt, Bemierkungen gi gemacht an et gött ganz vill geléiert. [...] An dat fannen ech wierklech flott, dat mécht fir mech och [...] wierklech d'plus value vun sou engem Verwaltungsrot aus. Dass een eben net sou lauter Professioneller beienee sätzen huet, déi fir ëmmer an alles oder fir bal ëmmer an alles Verständnis hunn. Dass och mol ee seet: 'Jo muss dat dann iwverhaapt sou sinn?' An da muss een sech d'Fro stellen: 'MUSS et sou sinn ?'“(Experte\_21:12)*

Die Prozesse der Leistungsvergabe sind als kollaborative Tätigkeiten zu begreifen, in denen die verschiedenen Akteure der OS eingebunden sind. In der Zusammenarbeit von Professionellen und Freiwilligen können dabei durchaus auch unterschiedliche Perspektiven aufeinanderstoßen. Das kann zu Uneinigkeiten zwischen den einzelnen Akteuren in Bezug auf

angemessene Leistungen führen. In der Befragung zeigte sich, dass die Entscheidungen von AS und CA-Mitgliedern in etwa zwei Drittel der Fälle auf einer Linie liegen und die Leistungsentscheidungen demnach in der deutlichen Mehrheit der Fälle konsensual getroffen werden. Dass der CA im Sinne der AS entscheidet, wird von den befragten AS im Mittel (M=4,03) belegt und deckt sich mit der Sichtweise der befragten CA-Mitglieder (M=4,02).

Immerhin fallen jedoch in etwa einem Drittel der Fälle die Bewertungen über „richtige“ Entscheidungen auseinander. Hier zeigt sich ein Konfliktpotenzial zwischen Professionellen (AS) und Freiwilligen (CA), das keine typisch luxemburgische Gegebenheit ist, sondern sich auch in anderen Kontexten gezeigt hat (vgl. Nadai e al. 2005). Grundsätzlich zeigen sich drei Strategien, mit der Meinungsdivergenz umzugehen: Erstens ergibt sich für die AS die Möglichkeit, sich trotz anderer Sichtweise mit den Gegebenheiten (das heißt der Entscheidungsmacht des CA) zu arrangieren. Hier kommt es meist zu einem pragmatischen Arrangement der Sozialarbeiter. Zweitens gibt es die Möglichkeit, die professionellen Standpunkte der AS offensiv zu vertreten und gegen die Entscheidung des CA zu verteidigen. Und drittens können die AS versuchen, die Entscheidungen des CA zu beeinflussen, beispielsweise in einer selektiven Darstellung der Fälle.

Die möglichen Konflikte können sich auf die Arbeitsmotivation der AS auswirken. Es kann zu starken Handlungsunsicherheiten und Unzufriedenheit führen, wenn die Konflikte von den AS als Vertrauensverlust empfunden werden oder als Einschränkung der eigenen professionellen Handlungsmöglichkeiten verstanden werden.

### 3.5 Dimensionen effektiver Sozialarbeit

Zur Beurteilung der Umsetzung des aide sociale-Gesetzes stand auch die Frage nach der Effektivität im Zentrum der Diskussion und Interviews. Hierbei sind vor allem Fragen nach der Harmonisierung und Nachhaltigkeit der Leistungen, sowie ihrer Validierung angesprochen worden.

#### 3.5.1 *Strukturelle Rahmenbedingungen: Die Harmonisierung der Leistungen und gemeinsame Qualitätsstandards*

In der Evaluation hat sich gezeigt, dass das Gesetz und das Règlement zwar theoretisch eine Harmonisierung der Prozeduren auf nationaler Ebene schaffen, dass aber weiterhin in der Realität ein heterogenes Bild hinsichtlich der Leistungsvergabe besteht. Diese Heterogenität der Leistungsvergabe ist erstens bedingt durch die verschiedenartigen Unterstützungen der Gemeinden und die Formen der Leistungen selbst, und zweitens durch verschiedene strukturelle Rahmenbedingungen, die die Leistungserbringung ermöglichen (z.B. Personal und Infrastruktur).

Die OS sind auch von der kommunalen Bereitschaft, sie mit Zeitressourcen und räumlichen Infrastrukturen auszustatten, abhängig. Dies wiederum beeinflusst die Möglichkeiten, Leistungen umzusetzen. Zudem sind die OS unterschiedlich gut über die bestehenden Möglichkeiten, personelle Ressourcen aufzustocken, informiert. Daher variiert das Angebot an Sozialleistungen in den verschiedenen Kommunen. Und auch im Falle zusammengelegter Kommunen kann es Konflikte geben hinsichtlich der Finanzierung spezifischer Leistungen, die im OS angeboten werden sollen. Letzteres hat dann zur Folge, dass die Adressaten in ein und demselben OS nicht auf dieselben Leistungen zurückgreifen können, je nachdem, ob und in welcher Form die Gemeinde, in welcher sie ansässig sind, die Leistung unterstützt.

*„Et feelt villäicht generell, u Konkretem, jo dat kann ee soen. Anerwäerts ass natierlech hiert Argument dass si sote mir wëllen net iwwert d'Office Sociäuen bestëmmen an d'Gemengen hunn dann nach d'Recht selwer Décisiounen ze huelen an esou weider. Mee da muss een sech iwwerleeën: ‚Wat wëll een dann mat deem Gesetz erreechen?‘ Wann ee mat deem Gesetz wëll erreechen, dass d'Sozialarbecht méi gerecht am Land ass, da muss een och kloer Richtlinne ginn well soss mécht awer jidderee wéi hie wëll an dat ass eben elo geschitt, dat ass da net sou sënnvoll.“ (Experte\_16:95)*

Als Teil eines „organisationalen Feldes“ (DiMaggio/Powell 1983) beobachten und beeinflussen sich die verschiedenen OS auch gegenseitig.<sup>18</sup> Dieser Vergleich erfüllt ein organisationales Bedürfnis und kann im Sinne einer „lernenden Organisation“ (Argyris/Schön 1996) verstanden werden, deren Ziel es ist, die eigenen Prozesse optimieren zu können. Formell geschieht dies auch anlässlich der EOS-Versammlungen oder durch weitere Zusammenschlüsse einzelner OS; informell geschieht dies daneben in gemeinsamen Fortbildungen oder durch gegenseitiges Nachfragen bzgl. bestimmter Problemlagen, zu denen Unsicherheiten existieren. Da sich die verschiedenen OS hierdurch der interorganisationalen Divergenzen in der Leistungsvergabe bewusst sind, kann dies zu Handlungsunsicherheiten der Akteure im OS führen. Dies manifestiert sich insbesondere dann, wenn die AS mit Adressaten konfrontiert sind, die in anderen OS bereits andere, vergleichsweise großzügigere Leistungen erhalten haben.

Dies mündet in einer vielfach genannten Forderung nach Leistungsharmonisierung auf nationaler Ebene und kann als Wunsch nach gemeinsamen Qualitätsstandards interpretiert werden. Die internen Akteure der OS erhoffen sich, über die Ausarbeitung nationaler Richtlinien für bestimmte Problemlagen und die interorganisational harmonisierte Handhabung spezifischer Problemlagen mehr Verteilungs- und Leistungsgerechtigkeit erreichen zu können. Der Wunsch nach gemeinsamen Orientierungen soll ihrer Ansicht nach dem Prinzip der „aide individuelle“ nicht widersprechen, sondern kann als Versuch der Weiterentwicklung der Professionalität verstanden werden. Die Vernetzungsarbeit der EOS und auch das von der Croix Rouge erstellte Praxis- und Handbuch „Guide de bonne conduite“, welches situationsbedingte Handlungsanleitungen in den OS zur Verfügung stellt, sind erste Versuche einer Harmonisierung. Die Handlungsunsicherheiten könnten auch durch die Einführung gemeinsamer Qualitätsstandards, die über eine formelle und verbindliche Austauschplattform vermittelt werden, weiter reduziert werden.<sup>19</sup>

### **3.5.2 *Verschiedene Verständnisse und Funktionen der Nachhaltigkeit***

Um besser beurteilen zu können, wann Leistungen angemessen sind und Soziale Arbeit nachhaltig und effektiv ist, unterscheiden die Befragten zwischen zwei Vorstellungen von Nachhaltigkeit: 1) Nachhaltigkeit als „Aktivierung/Autonomieherstellung“ und 2) Nachhaltigkeit als „Stabilisierung“. Während im ersten Fall im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ den Adressaten wieder zur Autonomie verholfen werden sollte, wird im zweiten Fall die Wiederherstellung der Autonomie als nicht erreichbar eingeschätzt. Die Hilfen zielen dann darauf ab, die Verschlechterung der Lebenssituation zu verhindern. Diese stabilisierenden Maßnahmen scheinen zunächst der Aktivierungsorientierung zu widersprechen und könnten

<sup>18</sup> Die Akteure der OS nutzen so beispielsweise die verschiedenen Evaluationssituationen (Informationsveranstaltung, Gruppendiskussionen, Fokusgruppen) um sich über die Leistungsvergabe mit anderen OS austauschen.

<sup>19</sup> Als Vorbild für die Entwicklung gemeinsamer Qualitätsstandards könnte z.B. das vom belgischen SSP Intégration in Auftrag gegebene „best practice“-Forschungsprojekt und daraus entstandene Handbuch zur Umsetzung einer Hilfeplanung („enquête sociale“) dienen. Vgl. Colman/Janssens/Hoefnagels 2016.

damit als „nicht nachhaltig“ bewertet werden, weil die Adressaten ihre Autonomie nicht erlangen. Dennoch verhindern sie einen zukünftigen erhöhten Hilfsbedarf.

Auch wenn sich beide Definitionen von Nachhaltigkeit im Gesetz finden, wurde deutlich, dass in der Praxis oftmals ein Unverständnis für langfristig angelegte oder stabilisierende Hilfen besteht, da diese als kostspielig gesehen werden und dem Aktivierungsprinzip zuwiderlaufen. Um allgemein die Nachhaltigkeit der Leistungen des OS sicherzustellen, muss neben einer Dokumentation der Hilfeleistungen und der Wirkungen auch das Verständnis für unterschiedliche Ausrichtungen und Funktionen nachhaltiger Hilfe gewährleistet sein. Dazu gehört nach Ansicht der Befragten auch die Akzeptanz auf politischer Ebene, dass ein Teil der Adressaten nicht im gewünschten Sinne „aktiviert“ werden kann.

### ***3.5.3 Co-Produktion der Leistungseffektivität durch die Adressaten und die begleitende Validierung der Leistungen***

Die Problemlagen der Adressaten sind häufig vielschichtig und komplex, sodass sich die Effekte der Leistungen oftmals erst auf lange Sicht zeigen. Die Dokumentation und Validierung nachhaltiger Wirkungen von Sozialleistungen ist aus diesem Grund ein schwierigeres Unterfangen. Neben der eben ausgeführten unterschiedlichen Definition dessen, welche Art von Leistungen im spezifischen Fall als nachhaltig gelten kann, sind Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge meist schwer nachzuweisen. So fehlen schlichtweg oftmals Informationen über den weiteren Lebensverlauf der Adressaten. Auch ist gerade in Fällen von (langfristiger) Mehrfachbetreuung nicht eindeutig festzustellen, welche Leistungen zu welchen Effekten geführt haben. Zudem sind an der Lösung der Schwierigkeiten der Adressaten neben den OS und anderen Organisationen, letztlich die Adressaten selbst mehr oder minder stark beteiligt. Sie nehmen als „Co-Produzenten“ starken Einfluss darauf, wie und ob eine Maßnahme wirkt.

Trotz dieser Schwierigkeiten bei der Validierung von „Erfolg“ kann die Dokumentation von Leistungen dazu beitragen, die Effektivität von Prozessen der Fallbearbeitung besser in den Blick nehmen zu können. Es wäre nicht nur aus Sicht der Akteure sinnvoll, Momente der internen Qualitätssicherung stärker und systematisch in die Prozesse der Leistungsvergabe zu integrieren. Eine Möglichkeit dies zu tun, könnte die Einführung, bzw. stärkere Beachtung der Phase des „Controllings“ und der „Evaluation“ innerhalb des Case Managements darstellen. Dabei ist aus Sicht der Adressaten zu beachten, dass dies nicht zu einer starken Außenkontrolle führen sollte, sondern Handlungsspielraum für die AS im Sinne einer „aide individuelle“ sicherstellt.

## 4 Die Herausforderungen und Handlungsempfehlungen

Insgesamt betrachtet hat die Evaluation der aide sociale auf Basis der Perspektiven und Erfahrungen der beteiligten Akteure einerseits und der Adressaten andererseits eine Vielzahl positiver Befunde identifiziert, die im Sinne einer gelungenen Reorganisation der Sozialhilfe in Luxemburg durch das Gesetz verstanden werden können. Dazu gehören insbesondere

- die hohe Zufriedenheit der Adressaten im Hinblick auf die Art und Weise der Betreuung und des Umgangs mit ihnen
- die hohe Zufriedenheit der Adressaten hinsichtlich der erfahrenen Hilfen und deren Auswirkungen auf ihre Situation
- die hohe Motivation der Akteure der OS, ihre Identifikation mit den Aufgaben und ihre relative Zufriedenheit und mit den Arbeitsbedingungen
- die erfolgreiche Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Professionalisierung der aide sociale und der Ausrichtung der OS als „moderner“ sozialer Dienstleister

Es ist Ausdruck dieser positiven Entwicklung und erfolgreichen Professionalisierungsdynamik in der aide sociale, wenn wir im Folgenden jene Punkte ansprechen, die von den befragten Akteuren sowie den Adressaten der OS als wünschenswerte Weiterentwicklungen und Handlungsbedarf identifiziert wurden. Sie können zugleich als Impulse für die fachliche Diskussion und Empfehlung für die Debatte und die Weiterentwicklung der aide sociale in Luxemburg gelesen werden.

### 4.1 Weiterentwicklung professioneller räumlicher Strukturen der Offices Sociaux

Die infrastrukturellen Rahmenbedingungen der OS haben sich über die evaluierten Jahre hinweg mehrheitlich verbessert, könnten aus Sicht der internen Akteure jedoch in manchen OS noch optimiert werden. Eine professionelle Infrastruktur bedeutet für die Akteure der OS heute nicht mehr nur eigene Räume und Gebäude, sondern auch, dass ein Ausbau der Sicherheitsvorkehrungen für das Personal, ein behindertenfreundlicher Zugang sowie Raumbedingungen für eine möglichst anonyme Adressatenbetreuung geschaffen werden sollten.

Das in verschiedenen Gemeinden umgesetzte Konzept einer „Maison Sociale“, welches mehrere soziale Dienstleistungen unter einem Dach vereint, um eine fließende und multidisziplinäre in-house Fallbearbeitung zu gewährleisten, ist von manchen Experten als vorteilhaft beschrieben worden, wird jedoch insgesamt ambivalent betrachtet. Zunächst einmal kann das Konzept aus strukturellen Gründen nicht überall umgesetzt werden, weil manche OS-Gebiete z.B. gar nicht über weitere nötige soziale Strukturen im regionalen Umkreis verfügen. Des Weiteren ist die beabsichtigte Niedrigschwelligkeit und positive Wirkung auf die Adressaten für eine solche Struktur bisher nicht empirisch überprüft worden. In der Evaluation gab es Hinweise darauf, dass der Auszug des OS aus dem Gemeindegebäude in ein getrenntes Sozialhaus auch als Ausgrenzung sozial und finanziell benachteiligter Personen verstanden werden kann, und dass beim Besuch einer solchen Infrastruktur die Anonymität verloren geht.

## 4.2 Notwendigkeit einer einheitlichen Dokumentation der Arbeit der Offices Sociaux

Nur eine systematische und einheitliche Dokumentation der Arbeit der OS legt die Grundlage für Berechnungen der Arbeitslast und somit für eine effiziente Steuerung des Personalbestandes; nur auf dieser Basis können Langzeit- und Wirkungsanalysen erfolgen, die für die Optimierung der Fallbearbeitungen in der aide sociale fruchtbar gemacht werden könnten.

Daher erscheint es von besonderer Wichtigkeit, auf die Notwendigkeit von Dokumentation kontinuierlich aufmerksam zu machen, um im Sinne einer internen Qualitätssicherung die Wirkungen der geleisteten Arbeit validieren zu können und - mit der Bereitschaft aller Beteiligten - zu besseren Ergebnissen zu gelangen. Hierfür ist die Erstellung einer einheitlichen und für alle OS verbindlichen Nomenklatur eine zwingende Voraussetzung, die bis dato – trotz einiger Bemühungen – noch nicht umgesetzt ist. Entsprechende Schulungen zur Sensibilisierung, zur Einführung in die digitale Dokumentationsweise<sup>20</sup> und zur Verfestigung und Vertiefung dieser Kenntnisse sollten dann auch im Rahmen der regulären Arbeitszeit geplant und angeboten werden, um den Mitarbeitern die bestmögliche Unterstützung hierfür zu bieten. Dies ist besonders vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung der Arbeitswelt und dem Befund, dass nicht alle Mitarbeiter der OS einen sicheren Umgang mit EDV-Systemen aufweisen, wichtig. Auch sollte ausreichend Zeit für die Dokumentationsarbeit in den OS eingeplant und zugestanden werden. Nicht zuletzt ist festzuhalten, dass die Akteure der OS in die Zielsetzungen und Ausarbeitung der Datenbank sowie die Dokumentationsweise mit eingebunden werden sollten, um bei diesen die benötigte Akzeptanz zu erreichen. Eine grundlegende Bereitschaft und Aufgeschlossenheit für eine einheitliche Dokumentation wurde auf Seiten der AS mehrheitlich signalisiert.

## 4.3 Kopplung des Personalschlüssels an einen Sozialindex

Eine Anpassung des Personalschlüssels an die *reale*, Schwankungen ausgesetzte Arbeitsbelastung im OS erscheint vielen als unabdingbar, um auf die bislang inadäquate Verteilung der Arbeitsbelastung zu reagieren und damit nicht nur die Arbeitsbedingungen der AS zu verbessern, sondern auch Einfluss auf eine effektive Adressatenbetreuung zu haben.

Hierzu benötigt es in erster Linie der Dokumentation zur Erfassung der Arbeitsbelastung. Diese kann etwa über ein wie oben erwähntes Personal- und Arbeitssteuerungsmodell erfolgen. In einem zweiten Schritt kann die Kopplung des gesetzlichen Personalschlüssels an soziale Indikatoren wie etwa den kürzlich erstellten „indice socioéconomique“ (Klein/Peltier 2017) reflektiert werden. Zu diesem Zweck sollte allerdings vorab geprüft werden, inwiefern der Sozialindex mit dem tatsächlichen Arbeitsaufwand der OS-Region korreliert, das heißt,

---

<sup>20</sup> Die Dateneingabe könnte innerhalb einer spezifisch auf die Bedürfnisse der OS geschneiderte EDV-Software erfolgen, die an das Modell des Case Management angelehnt wird und damit die Kontrolle und flexible Anpassung der Hilfeplanung ermöglicht. Da trotz zunehmender Qualitätssicherungsanforderungen im sozialen Bereich immer noch ein Soft- und Hardware-Defizit für dessen spezifischen Bedürfnisse und Anwendungen zu verzeichnen ist (vgl. Neuffer 2009, S.114f), kann ein Rückgriff auf IT-Dienstleister, die sich Bereich der Dokumentation von sozialen Organisationen spezialisiert haben, sinnvoll sein. Ein Beispiel für einen solchen Dienstleister ist synectic, die das Programm synJOB entwickelt haben, welches zum Beispiel besonders für die Soziale Arbeit im Rahmen des Case Management geeignet ist.



ob in den Gemeinden mit einem niedrigen Sozialindex wie erwartet auch mehr Arbeitsstunden erbracht werden müssen als in Gemeinden mit einem hohen Sozialindex.

Bei der Umstellung vom globalen Ansatz auf den Sozialindex ist allerdings zu erwarten, dass es OS gibt, die antizipieren, dass sie „gewinnen“ (mehr Personal) resp. „verlieren“ (weniger Personal). Dies kann zur Folge haben, dass einige Akteure die Validität des Index in Frage stellen. Daneben ist auch davon auszugehen, dass die vereinheitlichte Datenerfassung von manchen Akteuren als Kontrolle wahrgenommen werden kann. Daher gilt es auch in dieser Sache die betroffenen Akteure für eine akkurate Dokumentation ihrer Arbeitszeit im Sinne einer qualitätssichernden Aufgabe zu sensibilisieren.

#### **4.4 Gezielte Förderung fachlicher Kompetenzen und der Professionalität**

Es hat sich gezeigt, dass die AS aufgrund der benötigten breiten Kenntnisse im allgemeinen Sozialdienst und der Komplexität der Adressatenprobleme sowie des oftmals vorherrschenden Zeitdrucks hohen Arbeitsanforderungen ausgesetzt sind. Die Arbeit der AS könnte durch eine Reihe professioneller Maßnahmen unterstützt werden, u.a. in der Supervision oder Kovisionen in das Qualitätsmanagement der OS eingebettet werden. Die professionelle Identität der AS könnte auch dadurch gefördert werden, dass gemeinsam mit dem CA regelmäßige Fachveranstaltungen zu Inhalten, Methoden und Grenzen der Sozialen Arbeit angeboten werden. Für das administrative Personal stellte sich heraus, dass ihre Kompetenzen insbesondere während der Einarbeitungsphase im OS auf dessen buchhalterischen und administrativen Spezifitäten hin unterstützt werden sollten. Es könnte auch diskutiert werden, inwiefern die Aufgabenbeschreibung und -teilung des administrativen Personals nachjustiert werden könnte. Sie könnten auch insbesondere für den direkten Adressatenkontakt (z.B. im Falle der Übernahme von gestions financières oder der Intervention im Anmelde- und Wartebereich) geschult werden. Neben den oben erwähnten Aufklärungsinitiativen könnten für den CA auch verbindliche Schulungen angeboten werden. Es ist zu reflektieren, ob den berufstätigen Mitgliedern des CA die Möglichkeit geboten wird, zwischen „congé politique“ und Aufwandsentschädigung wählen zu können.

#### **4.5 Verbesserung der Kooperation mit externen Partnern und im sozialen Sektor**

Die vertrauensvolle und reibungslose Kooperation mit Gemeinden, Ministerien und anderen Institutionen ist für die OS eine der Voraussetzungen, um effektive Arbeit leisten zu können. In weiten Teilen funktioniert die Zusammenarbeit laut Befragten gut, jedoch wurde teilweise von einem mangelhaften Informationsfluss seitens der Kooperationspartner gesprochen. Dies betrifft insbesondere Fragen gesetzlicher Neuerungen (adresse de référence, tiers payant social, REVIS), Fragen der Datenübermittlung bei institutionsübergreifenden Fallbearbeitungen, Fragen kommunalpolitischer Planungen (z.B. Bau von Infrastrukturen) oder auch Fragen der Handhabung gruppenspezifischer Fälle (z.B. Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge).

Von Seiten der internen OS-Akteure besteht eine hohe Erwartungshaltung an eine Optimierung der Kooperation. Hierzu verhelfen könnte eine klarere Positionierung der Rolle und Aufgaben des Familienministeriums und eine transparentere Informationspolitik, die die bisherigen Informationswege überdenkt. Die Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen kann durch regelmäßige Treffen zum Informationsaustausch und zur Ko-



operationsreflexion erfolgen, wie auch durch die Verbesserung der Feedback-Kultur zwischen den Institutionen.

Besonders in der Zusammenarbeit mit anderen sozialen Dienstleistern sind die OS auf freie Kapazitäten bei Weitervermittlung ihrer Adressaten an diese angewiesen. Aus Gründen der Weiterverfolgung der Hilfemaßnahmen könnte über die Möglichkeit von Rückmeldungen diskutiert werden.

#### **4.6 Harmonisierung der Leistungen**

Die Bandbreite von Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsspielräumen, die das Gesetz zur aide sociale der Sozialen Arbeit im OS einräumt, wird zwar als bedeutende Grundlage professionellen Handelns verstanden; jedoch konnte eine gravierende Handlungsunsicherheit der AS in Bezug auf die Leistungsentscheidungen festgestellt werden. Die in der Praxis erlebten Divergenzen zwischen den OS werden eher negativ bewertet und führen zu Forderungen nach einer Harmonisierung der Leistungsvergabe. Möglichkeiten zur Harmonisierung wären die Schaffung und Verschriftlichung von Handlungsrichtlinien zur Vereinheitlichung der Leistungsvergabe auf nationaler (zwischen den OS) und auf regionaler (innerhalb eines OS) Ebene unter Erhaltung der „aide individuelle“, sowie die Förderung eines gemeinsamen Grundverständnisses von angemessenen Leistungen zwischen AS und CA. Auch könnte ein verstärkter Austausch über Fallbearbeitungen stattfinden, um so die Professionalität der Leistungsvergabe zu unterstützen.

#### **4.7 Verbesserte Zielgruppenerreichbarkeit durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit**

Zentrale Ergebnisse der Evaluation in Bezug auf die Adressaten zeigten sich insbesondere hinsichtlich einer empfundenen Stigmatisierung und der vorhandenen Hemmschwelle, ein OS aufzusuchen. Hinzu kommen mangelnde Informationen über die Arbeitsweise und Hilfsangebote der OS. Der erste Besuch im OS beruhte oft auf Zufallsempfehlungen (durch Verwandte, Freunde, Nachbarn) und eher selten auf öffentlich zugänglichen Informationen. Obwohl einige OS im Laufe des Evaluationszeitraums ihre Internetpräsenz verbessert haben, erscheinen weitere Maßnahmen zur Senkung der Hochschwelligkeit vonnöten. Eine intern gesteuerte Imageverbesserung der OS sowie die Schaffung von nach außen transparenten und öffentlich leicht zugänglichen, mehrsprachigen Informationsquellen in einfacher, klar verständlicher Sprache (Primärprävention) kann die akkurate Zielgruppenerreichbarkeit fördern und vor allem den Rechtsanspruch vorab deutlicher werden lassen. Zudem sollte die sozialpädagogische Arbeit insbesondere im Bereich der Beratung bekannt gemacht werden und somit eine objektive Darstellung der Arbeitsschwerpunkte des OS erfolgen. Zur Umsetzung der Präventionsarbeit sollten dann auch entsprechende Personal- und Zeitressourcen ermöglicht werden, damit komplexere Folgeproblematiken bei den Adressaten vermieden werden können und somit auf lange Sicht eine ökonomische Nachhaltigkeit für die finanziellen Träger erreicht wird.

## 5 Literaturverzeichnis

- C. Argyris/D. A. Schön ([1996] 2008): Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis. 3. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- E. Barlösius (2006): Wissenschaft evaluiert – praktische Beobachtungen und theoretische Betrachtungen. In: U. Flick (Hg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte, Methoden, Umsetzungen. Reinbek: Rowohlt. S. 385-404.
- M. Bitzan/E. Bolay (2013): Konturen eines kritischen AdressatInnenbegriffs. In: G. Graßhoff (Hg.): AdressatInnen, Nutzer, Agency. Akteursbezogene Forschungsperspektiven in der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: Springer VS. S. 35-52.
- R. Brack (1984): Das Arbeitspensum des Sozialarbeiters: ein Beitrag zur Klärung der Arbeitsbelastung. Bern: P. Haupt.
- R. Brack/K. Geiser (Hg.) (2009): Aktenführung in der Sozialarbeit. Vorschläge für die Klientenbezogene Dokumentation als Beitrag zur Qualitätssicherung. 4., vollständig überarbeitete Auflage. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- E. Colman/S. Janssens/K. Hoefnagels (2016): Pistes pour l'enquête sociale. Conseil et sources d'inspiration pour l'enquête sociale. Etude commanditée par le SPP Intégration sociale. Antwerpen: Tempera. Aufrufbar unter: [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/pistes\\_pour\\_lenquete\\_sociale\\_rapport.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/pistes_pour_lenquete_sociale_rapport.pdf) (zuletzt am 08.08.2018)
- E. Di Falco/A. Franziskus/L. Fumarco/J. Hury/G. Osier/F. Peltier/C. Peroni/P. Reiff/F. Sarrancino/M. Schockmel/G. Thill (2016): Rapport travail et cohésion sociale. Cahier économique 121. Luxembourg: Statec.
- P. J. DiMaggio/W. W. Powell (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: American Sociological Review, H. 48, S. 147-160.
- A. Donabedian (1980): Explorations in Quality Assessment and Monitoring, Volume I: The Definition of Quality and Approaches to Its Assessment. Ann Arbor, MI: Health Administration Press.
- U. Flick (Hg.) (2006): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte, Methoden, Umsetzungen. Reinbek: Rowohlt.
- U. Flick/E. v. Kardoff/I. Steinke (Hg.) (2005): Qualitative Forschung – Ein Handbuch. Reinbek: Rowohlt.
- C. Freier (2016): Soziale Aktivierung von Arbeitslosen? Praktiken und Deutungen eines neuen Arbeitsmarkt-instruments. Bielefeld: transcript.
- M. Galuske (2007): Methoden der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. Weinheim/München: Juventa.
- C. Haas/H. Willems (2011): Soziale Arbeit und Armut. In: M.-P. Jungblut/C. Wey (Hg.): Armes Luxemburg? Pauvre Luxembourg? Luxembourg: Publications scientifiques du Musée d'Histoire de la Ville de Luxembourg. S. 266-274.
- D. Haller/R. Müller de Menezes/F. Jäggi/B. Erzinger (2015): Case Management für Menschen mit komplexen gesundheitlichen und psychosozialen Belastungen. Evaluation des Projekts Kompass. In: neue praxis (4/15). S. 420-434.
- D. Haller/F. Jäggi/C. Beiser (2014): Wertehaltungen in der Sozialhilfe. Von individuellen Lebensentwürfen und Erwartungen in der Gesellschaft. In: sozial aktuell 2014, Nr. 5. S. 10-14.
- A. Hinz/J. Schumacher/C. Albani/G. Schmid/E. Brähler (2006): Bevölkerungsrepräsentative Normierung der Skala zur Allgemeinen Selbstwirksamkeitserwartung. In: Diagnostica, 52, S. 26-32.
- M. Hoffmann (2008): Le développement du travail social au Luxembourg à travers l'activité centenaire de la Ligue médico-sociale. Luxembourg: Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales.
- M.-P. Jungblut/C. Wey (2011) (Hg.): Armes Luxemburg? Pauvre Luxembourg? Luxembourg: Publications scientifiques du Musée d'Histoire de la Ville de Luxembourg.
- E. v. Kardoff (2005): Qualitative Evaluationsforschung. In: U. Flick/E. v. Kardoff/I. Steinke (Hg.): Qualitative Forschung – Ein Handbuch. Reinbek: Rowohlt. S. 238-250.

- V. Keller (2004): Heldinnen und Helden der Sozialarbeit. In: sozial aktuell (1) 2004, Nr. 36. S. 2-6.
- V. Keller/J.-P. Tabin (2002): La Charge héroïque. Missions, organisations et modes d'évaluation de la charge de travail dans l'aide sociale en Suisse romande. Lausanne: Editions EESP.
- C. Klein/F. Peltier (2017): Indice socioéconomique par commune. Bulletin n°2/2017. Luxembourg: Statec.
- S. Krapp (2006): Evaluationsbegleitende Abstimmung: Aufgaben von Auftraggebern und –nehmern im idealen Evaluationsprozess. In: W. Böttcher/H. G. Holtappels/M. Brohm (Hg.): Evaluation im Bildungswesen. Eine Einführung in Grundlagen und Praxisbeispiele. S. 79-86.
- A. Krenz (1997): Handbuch Öffentlichkeitsarbeit: professionelle Selbstdarstellung für Kindergarten, Kindertagesstätte und Hort. Freiburg: Herder.
- S. Leibfried (1995): Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- S. Lessenich (2012): ‚Aktivierender‘ Sozialstaat: eine politisch-soziologische Zwischenbilanz. In: R. Bisping (Hg.): Sozialpolitik und Sozialstaat. Festschrift für Gerhard Bäcker. Wiesbaden: Springer VS. S. 40–52.
- M. Loutsch/F. Berger (2016): Note à l'attention de Madame le Ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région. Objet: Evaluation du chèque-service accueil et de la réforme des offices sociaux dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie Europe 2020. IGSS: Luxembourg.
- C. Lüders (2006): Qualitative Daten als Grundlage der Politikberatung. In: U. Flick (Hg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte, Methoden, Umsetzungen. Reinbek: Rowohlt. S. 444-462.
- I. Maroon (2008): Burnout bei Sozialarbeitern. Theorie und Interventionsperspektiven. Hildesheim: Georg Olms.
- Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (2016): Rapport d'activité 2015 du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région. Luxembourg.
- R. Müller de Menezes (2011): Soziale Arbeit in der Sozialhilfe. Eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen. Wiesbaden: Springer.
- U. Oevermann (1997): Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns. In: A. Combe/W. Helsper (Hg.): Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns. 2. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 70-182.
- G. Pfannendörfer (1995): Das ABC der Öffentlichkeitsarbeit für soziale Organisationen. Baden-Baden: Nomos.
- R. Pfiffner (2017): Lust oder Frust? Arbeitsbedingungen und Arbeitszufriedenheit in Sozialen Diensten. In: sozial aktuell, (1) 2017. S. 30-31.
- Probis Consulting (2014): Rapport - Analyse de la charge de travail des travailleurs sociaux dans les CPAS Belges. Geel & Oostkamp: Probis.
- B. Ravon/G. Decrop/J. Ion/C. Laval/P. Vidal-Naquet (2008): Le malaise des travailleurs sociaux: usure professionnelle ou déni de reconnaissance? In: La lettre de l'ONPES, n°6, octobre 2008. S. 4-8.
- G. Rotink/K. Brandhorst (2010): Qualitätsentwicklung in der Sozialen Arbeit. In: H. Willems, G. Rotink, D. Ferring, J. Schoos, M. Majerus, N. Ewen, M.-A. Rodesch-Hengesch, C. Schmit, (Hg.): Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg. 2. Auflage. Luxembourg: Éd. Saint-Paul. S. 1325–1337.
- P. Salvi (2010): Pauvreté et assistance sociale. In: H. Willems/G. Rotink/D. Ferring/J. Schoos/M. Majerus/N. Ewen/M.-A. Rodesch-Hengesch/C. Schmit (Hg.): Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg. 2. Auflage. Luxembourg: Éd. Saint-Paul, S. 953–958.
- C. Schmit (2010): Vom Armenbüro zum kommunalen Sozialdienst. Das Gesetz zur kommunalen Sozialhilfe aus Sicht der Sozialen Arbeit. In: forum (300), S. 40–43.
- K. Schneider (2007): Assistance publique. Vom Wohltätigkeitsbüro zum Office Social. In: forum (267/268), S. 13–18.

S. Scholz (1996): Berufsfeld PR: DPRG-Leitlinien für Öffentlichkeitsarbeit/PR. In: G. Schulze-Fürstenow/B. Jürgen (Hg.): Handbuch PR. Berlin: Luchterhand

G. Weger (2016): Aktenführung und Berichterstattung. Lästige Notwendigkeit oder wichtige Grundlage des täglichen Tuns? In: sozial aktuell, (2)2016. S.26-27.

H. Willems/G. Rotink/D. Ferring/J. Schoos/M. Majerus/N. Ewen/M.-A. Rodesch-Hengesoch/C. Schmit (Hg.): Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg. 2. Auflage. Luxembourg: Éd. Saint-Paul.

## 6 Anhang: Gesetzgebung

### Loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 19 novembre 2009 et celle du Conseil d'Etat du 18 décembre 2009 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

#### I. – Dispositions générales

##### *Le droit*

**Art. 1er.** Il est créé un droit à l'aide sociale destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

##### *L'objectif*

**Art. 2.** L'aide sociale, appelée dans la suite du texte l'«aide», assure aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie.

Elle intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

##### *L'aide*

**Art. 3.** L'aide est de nature palliative, curative ou préventive.

Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces.

##### *Les ayants droit*

**Art. 4.** A droit à l'aide, toute personne séjournant au Grand-Duché de Luxembourg conformément à la législation en vigueur.

Toutefois, sont exclus du bénéfice de l'aide matérielle en espèces:

- la personne ayant le statut de demandeur de protection internationale qui bénéficie d'un régime propre à sa situation;
- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins;
- l'élève ou l'étudiant étranger, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles;
- le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire du Luxembourg ou durant la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire. Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs, salariés ou non salariés, ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité;
- la personne en séjour temporaire au Luxembourg;

– la personne qui fait l’objet d’une mesure de détention préventive ou d’une peine privative de liberté, sauf pendant la période d’un congé pénal.

#### *L’office social*

**Art. 5.** L’aide est dispensée par l’office social, appelé dans la suite du texte «office». L’office social est un établissement public doté de la personnalité juridique.

**Art. 6.** (1) Chaque commune de 6.000 habitants au moins institue un office qui est placé sous la surveillance de cette commune ou adhère à un office commun tel que défini au paragraphe (2). Au jour de l’entrée en fonction du conseil d’administration de l’office, l’actuel office social est dissous et

– pour la commune instituant un office placé sous sa surveillance, cet office succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l’office social dissous, conformément aux dispositions du paragraphe (8) du présent article,

– pour les communes adhérant à un office commun, la commune concernée succède à tous les biens, droits, charges et obligations de l’office social dissous.

(2) Toute commune d’une population inférieure à 6.000 habitants se regroupe avec une ou plusieurs autres communes, peu importe le nombre d’habitants de cette ou de ces communes, en vue d’atteindre au moins une population de 6.000 habitants pour former en commun un office, placé sous la surveillance de sa commune siège.

Au jour de l’entrée en fonction du conseil d’administration de l’office commun, les actuels offices sociaux des communes regroupées sont dissous et les communes respectives succèdent à tous leurs biens, droits, charges et obligations.

(3) Chaque commune donne à son office, respectivement à l’office commun auquel elle appartient, les biens et moyens dont il a besoin pour accomplir les missions lui conférées par la présente loi, notamment une dotation au fonds de roulement, calculée dans le cas d’un office commun au prorata de la population de résidence la plus récente calculée par le STATEC.

(4) Une commune regroupée dans un office commun, qui atteint une population d’au moins 6.000 habitants, peut instituer son propre office, à condition que:

– soit les communes qui restent regroupées dans l’office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins,

– soit chacune des communes restantes de l’office commun se regroupe à un autre office commun existant.

(5) Une commune de moins de 6.000 habitants peut se retirer d’un office commun et adhérer à un autre office commun, à condition que les communes qui restent regroupées dans le premier office commun aient ensemble une population de 6.000 habitants au moins.

(6) En cas de fusion de communes regroupées dans des offices communs différents, la loi portant fusion des communes déterminera:

– soit que la nouvelle commune aura un office propre parce qu’elle a une population d’au moins 6.000 habitants,

– soit que la nouvelle commune sera regroupée dans l’un des offices dans lequel l’une des anciennes communes était regroupée.

La loi portant fusion des communes fixera les conditions et modalités des opérations de modification des offices concernés tout en veillant à ce que les communes regroupées dans un office commun aient ensemble, en toutes circonstances, une population d’au moins 6.000 habitants.

(7) Un règlement grand-ducal détermine les communes sièges des offices communs et indique pour chaque commune de moins de 6.000 habitants l’office dont elle fait partie au moment de l’entrée en vigueur de la présente loi.

Ce règlement détermine aussi la composition des conseils d’administration et les modalités de désignation et de révocation des membres de ces conseils par les conseils communaux des communes regroupées, les procédures

de changement d'office visées aux paragraphes (3) et (4) ci-dessus, ainsi que les montants minima par habitant de la dotation des communes au fonds de roulement de l'office.

(8) Les actes passés par les communes en faveur de leur office social respectivement de leur office commun sont exempts des droits de succession, de timbre, d'enregistrement et d'hypothèques sauf le salaire des formalités hypothécaires.

Il en est de même des biens, droits, charges et obligations auxquels les communes succèdent au sens des paragraphes (1) et (2) du présent article.

#### *Les missions de l'office*

**Art. 7.** L'office social assure aux personnes et à leurs familles qui ont leur domicile sur le territoire de la ou des communes où il exerce sa mission, l'aide définie par la présente loi.

Il prend les initiatives appropriées pour diffuser toute information utile sur les différentes formes d'aide qu'il octroie.

L'office social fournit les conseils et renseignements et effectue les démarches en vue de procurer aux personnes intéressées les mesures sociales et prestations financières auxquelles elles peuvent prétendre en vertu d'autres lois et règlements.

Tout en respectant le libre choix des intéressés, il assure la guidance socio-éducative nécessaire pour leur permettre de vaincre progressivement leurs difficultés.

Il favorise l'accès des personnes visées aux moyens de communication et aux activités socioculturelles.

Pour autant que de besoin, il accorde des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et il pourvoit à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence.

Si la personne dans le besoin n'est pas assurée autrement, l'office social prend en charge les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence, y compris l'aide médicale et l'hospitalisation.

En contrepartie de l'aide sociale accordée, l'office social est en droit de demander une participation active de la part des bénéficiaires aux mesures destinées à rétablir leur autonomie.

L'office collabore avec toute personne, autorité ou service impliqués dans la situation des personnes en difficultés afin d'aboutir à des actions coordonnées, concertées et durables au niveau de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour assumer sa mission de façon optimale dans l'intérêt de la population, l'office peut organiser des permanences dans des locaux autres que ceux de son siège, mais situés sur son territoire de compétence.

Les détails des missions sont arrêtés par règlement grand-ducal.

**Art. 8.** La personne mineure ou majeure admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle a son domicile.

**Art. 9.** L'office exerce les missions lui confiées en suivant les méthodes de travail social les mieux adaptées.

**Art. 10.** (1) L'office est administré par un conseil d'administration composé de 5 membres au moins.

Dans les communes qui ont leur propre office, il appartient au conseil communal de fixer le nombre des membres du conseil d'administration de l'office.

En ce qui concerne les offices regroupant plusieurs communes, chaque commune membre est représentée par au moins 1 représentant au conseil d'administration. Les modalités de la prise en compte de la taille des communes membres sont fixées par le règlement grand-ducal visé à l'article 6 (7).

(2) Le conseil d'administration est chargé de toutes les affaires qui n'auront pas été déferées à un autre organe par la loi.

Il lui appartient notamment:

– d'établir annuellement un budget et d'arrêter les comptes de l'office;

- de statuer sur les demandes de prestations et sur les restitutions;
- d’engager, de nommer et de congédier le personnel de l’office;
- de décider sur le placement de la fortune de l’office;
- de décider sur l’acquisition et l’aliénation d’immeubles et de droits immobiliers;
- d’assurer la gestion d’oeuvres, d’institutions ou de services que la ou les autorités communales lui confient;
- de documenter annuellement à des fins statistiques et d’évaluation, les demandes présentées, les aides attribuées et les objectifs réalisés.

**Art. 11.** Pour pouvoir être membre du conseil d’administration de l’office, il faut remplir les conditions légales pour être éligible au conseil communal de la commune ou d’une des communes de l’office commun.

Les membres du conseil d’administration ne peuvent être parents ou alliés jusqu’au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou d’un partenariat.

**Art. 12.** Ne peuvent faire partie du conseil d’administration:

- les fonctionnaires et employés du Ministère de l’Intérieur ainsi que du Ministère ayant l’aide sociale dans ses attributions et ceux des commissariats de district;
- les bourgmestres et les échevins;
- les membres du personnel de l’office;
- les membres du personnel des communes qui sont desservies par l’office.

**Art. 13.** Les membres du conseil d’administration sont désignés comme suit:

- lorsque l’office couvre une seule commune, le conseil communal nomme les membres du conseil d’administration. La nomination a lieu suite à un appel public aux candidatures lancé par le collège des bourgmestre et échevins au moins quinze jours avant la réunion du conseil communal lors de laquelle il sera procédé aux nominations;
- lorsque l’office couvre plusieurs communes, il appartient aux conseils communaux des communes regroupées de nommer les membres du conseil d’administration de l’office conformément aux dispositions du règlement grandducal visé à l’article 6 (7);
- lors de la nomination des membres, les communes cherchent, dans la mesure du possible, un équilibre entre les genres.

**Art. 14.** La durée du mandat de chaque membre du conseil d’administration est de six ans.

Le conseil d’administration se renouvelle tous les trois ans par moitié ou par moitié plus ou moins un demi. L’ordre de sortie est fixé lors de la première réunion du conseil d’administration par tirage au sort à effectuer par le président.

Les membres sortants sont rééligibles.

En cas de vacance d’un mandat de membre du conseil d’administration pour quelque raison que ce soit, il est pourvu au remplacement du membre dans un délai de trois mois.

Tout membre élu en remplacement achève le terme du mandat de celui qu’il remplace.

**Art. 15.** Le membre du conseil d’administration qui en cours de mandat perd une condition d’éligibilité ou est frappé d’une incompatibilité, est de plein droit démissionnaire de son mandat.

Lorsque l’office couvre le territoire d’une seule commune, le conseil communal de cette commune peut révoquer de son mandat un membre du conseil d’administration de l’office et pourvoir à son remplacement dans un délai de trois mois.

Lorsque l’office couvre le territoire de plusieurs communes, la révocation d’un membre du conseil d’administration de l’office a lieu conformément aux dispositions du règlement grand-ducal visé à l’article 6 (7).

**Art. 16.** Le conseil d’administration élit son président parmi ses membres.

L’office est représenté dans les actes ou en justice par le président du conseil d’administration.



Le président est chargé de la gestion des affaires courantes de l'office.

En cas d'absence ou d'empêchement pour quelque raison que ce soit, le président est remplacé par le plus ancien en rang des membres du conseil d'administration.

Le rang des membres du conseil d'administration est fixé dans un tableau de préséance dressé dès la désignation du président. Le rang est déterminé d'après l'ordre d'ancienneté de service des membres du conseil d'administration. Pour les membres entrés en service à la même époque, l'ancienneté est déterminée par tirage au sort effectué par le président.

**Art. 17.** Les réunions du conseil d'administration sont convoquées par le président. Sauf en cas d'urgence, la convocation se fait par écrit et à domicile, au moins huit jours avant celui de la réunion; elle mentionne le lieu, le jour et l'heure de la réunion et en contient l'ordre du jour.

Le secrétariat du conseil d'administration est assuré par un membre du personnel de l'office. Un procès-verbal des délibérations est rédigé après chaque réunion du conseil d'administration; il est signé par le président et contresigné par le secrétaire.

Le conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'intérêt de l'office l'exige, mais au moins une fois par trimestre.

Les délibérations du conseil d'administration sont valables si la majorité des membres est présente.

Le conseil d'administration décide à la majorité des suffrages. En cas de parité des voix, la voix du président est prépondérante.

Les membres du conseil d'administration touchent des jetons de présence dont les montants sont fixés par règlement grand-ducal.

Le président a droit à une indemnité dont le montant est fixé par le conseil d'administration sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Un règlement grand-ducal arrête les maxima de ces indemnités.

Un règlement d'ordre intérieur détermine le fonctionnement du conseil d'administration.

**Art. 18.** Toutes les questions relatives aux prestations d'aide peuvent faire l'objet d'une décision d'urgence du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel délégué par le président, à notifier au conseil d'administration au plus tard lors de sa prochaine réunion.

#### *Le personnel de l'office*

**Art. 19.** Le président du conseil d'administration est assisté par le personnel de l'office placé sous la direction et l'autorité du conseil d'administration.

Chaque office doit s'assurer la collaboration d'au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale à temps plein au sein d'un service en charge du travail social.

L'office social peut confier la gestion du service en charge du travail social, moyennant convention, à un organisme social, agréé suivant la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ASFT) et disposant du personnel qualifié nécessaire.

**Art. 20.** Le ou les bourgmestres ou son ou leurs délégué(s), membre(s) du collège des bourgmestres et échevins, assistent, lorsqu'ils le jugent convenable, aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

#### *Secret professionnel*

**Art. 21.** Toute personne qui, à un titre quelconque, participe aux activités d'un office social, obtient ou reçoit communication de données personnelles, est tenue au secret professionnel aux conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.

#### *Les ressources financières de l'office*

**Art. 22.** Les ressources de l'office se composent notamment:

– des revenus de biens meubles et immeubles de l'office;

- des dons et legs;
- de la part réservée à l'aide sociale communale par la Loterie nationale;
- des contributions de l'Etat;
- des contributions des communes conformément à la présente loi.

**Art. 23.** (1) L'Etat et la commune prennent en charge, à parts égales, le déficit annuel résultant de l'aide accordée conformément aux dispositions de la présente loi, des frais de gestion de l'office ainsi que des frais de personnel, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre ne dépasse pas une quote-part de 1/6.000 habitants pour le personnel d'encadrement social et de 0,5/6.000 habitants pour le personnel administratif. Le même partage s'applique aux indemnités du président et aux jetons de présence des membres du conseil d'administration.

Dans le cas d'un office commun, les parts respectives des communes regroupées sont fixées au prorata de la population la plus récente calculée par le STATEC.

Les aides urgentes, accordées en vertu de l'article 27, sont entièrement à charge de l'Etat.

(2) La participation de l'Etat et des communes aux frais d'immeubles et aux frais résultant de projets non prévus par la présente loi, ainsi qu'aux frais résultant de l'engagement de personnel supplémentaire est fixé d'un commun accord avec le ministère compétent et la ou les communes concernées.

(3) Les interventions financières visées aux paragraphes (1) et (2) sont réglées dans des conventions à passer entre la commune, respectivement les communes, l'office social et le Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions. Afin de permettre aux partenaires de la convention de pourvoir à leurs participations respectives, l'office leur remet un projet de budget pour l'année suivante, approuvé par la ou les communes, au plus tard pour le 15 novembre de l'année en cours.

#### *De la procédure*

**Art. 24.** La personne dans le besoin s'adresse à l'office de la commune où elle a son domicile. Un règlement grand-ducal fixe les procédures en rapport avec le dépôt et le traitement des demandes d'aide. Il détermine les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers.

**Art. 25.** La décision du conseil d'administration ainsi que la décision du président ou de son remplaçant ou du membre du personnel par lui délégué, visée à l'article 18, sont précédées, sauf urgence, d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face.

L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation et d'informer l'office de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur l'aide qui lui est accordée. Ces informations sont fixées par écrit, datées et signées par l'intéressé.

Les informations fournies, ainsi que l'enquête sociale établie par un travailleur social de l'office, servent de base aux décisions à prendre et font foi jusqu'à preuve du contraire.

**Art. 26.** Tout requérant de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. La procédure à suivre et les frais de justice sont régis par le règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales, la procédure à suivre devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales, ainsi que les délais et frais de justice.

#### **II. – Du secours humanitaire**

**Art. 27.** L'office peut dispenser à la personne dans le besoin, qui se trouve sur son territoire de compétence sans pour autant remplir les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale telles que définies à l'article 4, un secours urgent, de courte durée et conforme aux définitions données aux articles 2 et 3 de la présente loi.

#### **III. – De la fourniture minimale d'énergie domestique et d'eau**

**Art. 28.** Aux fins de la présente loi on entend par:

- «l'accès à l'eau»: la garantie de disposer d'un accès en quantité suffisante à de l'eau destinée à la consommation humaine, pour ses besoins personnels au niveau de l'alimentation et de l'hygiène;
- «frais d'eau destinée à la consommation humaine»: tous les frais liés à l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine ainsi qu'à l'évacuation des eaux usées;
- «énergie domestique»: toute forme d'énergie délivrée par un réseau public ou privé ou par des fournitures d'énergie stockable au domicile de la personne concernée, notamment l'électricité, le gaz, le fuel domestique, le charbon et ses dérivés, le bois, ainsi que toute forme d'énergie pouvant être utilisée à des fins domestiques;
- «énergie électrique»: l'alimentation en électricité basse tension du domicile des personnes privées à des fins domestiques;
- «une fourniture minimale en énergie domestique»: la garantie de bénéficier dans les conditions décrites ci-après d'une fourniture minimale en énergie domestique pour se chauffer correctement, pour préparer ses repas et pour éclairer son logement.

**Art. 29.** Dans les conditions et modalités fixées par la présente loi, l'accès à l'eau ainsi qu'à une fourniture minimale en énergie domestique est garantie à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, si elle se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine ou d'énergie domestique.

**Art. 30.** En cas d'application de la procédure fixée respectivement aux articles 2(8)d) et 12(5)d) des lois relatives à l'organisation du marché de l'électricité et à l'organisation du marché du gaz naturel, à l'encontre des clients résidentiels en défaillance de paiement, l'office compétent, après avoir reçu la copie de l'information y prévue, entame une procédure de prise en charge, pour autant que le défaillant remplit les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale. Dans tous les cas, l'office informe le fournisseur de la suite réservée au dossier dans les 10 jours de la réception de la copie de l'information.

En cas d'impossibilité de payer une facture relative à d'autres biens énergétiques ou à l'eau destinée à la consommation humaine, le client défaillant s'adresse directement à l'office compétent, qui procédera suivant les règles établies aux articles 24 à 25 de la présente loi.

#### **IV. – Dispositions complémentaires**

##### *De la restitution de l'aide fournie*

**Art. 31.** L'office social peut réclamer la restitution des secours financiers versés à toute personne, qui au cours de la période pendant laquelle elle en a bénéficié disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération, ou qui, après en avoir bénéficié, est revenue à meilleure fortune.

##### *Des prestations supplémentaires*

**Art. 32.** Si des prestations d'aide sociale supplémentaires, autres que celles prévues par la présente loi, sont à fournir par l'office, à la demande d'une ou de plusieurs communes, les frais résultant, de façon directe ou indirecte, de ces prestations sont à charge des communes qui en ont fait la demande.

Si la demande émane de plusieurs communes, les frais à charge sont répartis proportionnellement au nombre d'habitants des communes ayant demandé ces prestations supplémentaires.

##### *Des modalités et obligations en rapport avec la gestion financière*

**Art. 33.** L'office est soumis au contrôle du Service de contrôle de la comptabilité communale conformément aux dispositions légales réglant le fonctionnement de ce service.

L'office tient une comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale avec une partie analytique permettant de distinguer au moins entre les activités administratives et les activités sociales. Les comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office.

Un cadre budgétaire et comptable, spécifique aux missions d'aide sociale, est mis en place par l'Etat. Il est basé sur un plan comptable uniforme.

#### **V. – Dispositions transitoires, abrogatoires et finales**

**Art. 34.** Les fonctionnaires, employés communaux, employés privés et ouvriers de l'office social sont pris en charge par l'office qui le remplace. Ils continuent d'être soumis aux dispositions de leurs statuts et contrats et

d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient dans leur office social d'origine. Ils conservent dans l'office leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient et notamment les mêmes possibilités d'avancement, d'échelons et de grades, de durée et de carrière ainsi que les mêmes modalités de rémunération que dans leur office social d'origine.

**Art. 35.** Sont abrogés:

- la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours;
- l'arrêté royal grand-ducal modifié du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance;
- l'article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

**Art. 36.** Les modifications suivantes sont apportées à la loi communale du 13 décembre 1988.

Le deuxième alinéa de l'article 27 est modifié comme suit:

«Des jetons de présence peuvent également être accordés, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances desdites commissions.»

La première phrase du premier alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

«Le conseil nomme les membres des commissions administratives des hospices civils.»

La première phrase du deuxième alinéa de l'article 31 est modifiée comme suit:

«Les membres des commissions administratives des hospices civils doivent être de nationalité luxembourgeoise.»

L'article 72 est modifié comme suit:

«Le bourgmestre ou son délégué assiste, lorsqu'il le juge convenable, aux réunions des commissions administratives des hospices civils et prend part à leurs délibérations avec voix délibérative. Il a le droit de présider l'assemblée.»

**Art. 37.** Par dépassement des limites fixées dans la loi budgétaire, le Ministre de la Famille et de l'Intégration est autorisé à procéder à l'engagement d'un agent de la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement et d'un agent de la carrière moyenne du rédacteur.

**Art. 38.** Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier 2011, à l'exception de l'article 37 qui entre en vigueur le quatrième jour après la publication au Mémorial.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*La Ministre de la Famille  
et de l'Intégration,*  
**Marie-Josée Jacobs**

Crans, le 18 décembre 2009.  
**Henri**

*Le Ministre de l'Intérieur  
et à la Grande Région,*  
**Jean-Marie Halsdorf**

**Règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi  
du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;

Vu la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale;

Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration et de Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

**Art. 1er.** A partir du 1er janvier 2011, les communes suivantes instituent un office social placé sous leur surveillance:

Differdange, Dudelange, Esch-sur-Alzette, Hesperange, Luxembourg, Mondercange, Pétange, Sanem, Schifflange, Strassen et Walferdange.

Les autres communes sont regroupées comme suit dans des offices communs à plusieurs communes.

Les communes de Clervaux, Consthum, Eschweiler, Heinerscheid, Hoscheid, Hosingen, Kiischpelt, Munshausen, Putscheid, Tandel, Troisvierges, Vianden, Weiswampach et Wincrange sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Hosingen.

Les communes de Boulaide, Esch-sur-Sûre, Goesdorf, Heiderscheid, Lac de la Haute-Sûre, Neunhausen, Wiltz et Winseler sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Wiltz.

Les communes de Bettendorf, Bourscheid, Colmar-Berg, Diekirch, Erpeldange, Ettelbruck, Feulen, Mertzig et Schieren sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Ettelbruck.

Les communes de Beaufort, Bech, Berdorf, Consdorf et Reisdorf sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Beaufort.

Les communes de Ermsdorf, Fischbach, Heffingen, Larochette, Medernach, Nommern et Waldbillig sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Larochette.

Les communes de Bissen, Boevange-sur-Attert, Lintgen, Mersch et Tuntange sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Mersch.

Les communes de Lorentzweiler et Steinsel sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Steinsel.

Les communes de Beckerich, Ell, Grosbous, Préizerdaul, Rambrouch, Redange, Saeul, Useldange, Vichten et Wahl sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Redange.

Les communes de Echternach et Rosport sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Echternach.

Les communes de Biver, Flaxweiler, Grevenmacher, Manternach, Mertert, Mompach et Wormeldange sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Grevenmacher.

Les communes de Betzdorf, Junglinster et Niederanven sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Junglinster.

Les communes de Contern, Sandweiler, Schuttrange et Weiler-la-Tour sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Contern.

Les communes de Garnich, Hobscheid, Koerich, Septfontaines et Steinfort sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Steinfort.

Les communes de Bascharage et Clemency sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Bascharage.

Les communes de Bertrange, Dippach, Kehlen, Kopstal, Leudelage, Mamer et Reckange-sur-Mess sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Mamer.

Les communes de Bettembourg, Frisange et Roeser sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Bettembourg.

Les communes de Kayl et Rumelange sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Kayl.

Les communes de Bous, Burmerange, Lenningen, Remich, Schengen, Stadtbredimus, Waldbredimus et Wellenstein sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Remich.

Les communes de Dalheim et Mondorf-les-Bains sont regroupées dans un office social commun dont la commune siège est Mondorf-les-Bains.

**Art. 2.** Une commune ne peut se retirer, dans les conditions du paragraphe 5 de l'article 6 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, de l'office social commun dont elle est membre que si elle remplit les conditions d'instituer son propre office social ou si elle adhère à un autre office social commun.

La décision de se retirer appartient au conseil communal.

L'adhésion à un autre office social commun doit faire l'objet de délibérations concordantes de la commune qui demande d'y adhérer et des communes qui en sont membres.

Les modalités relatives au retrait d'un office social commun sont convenues entre cet office, la commune qui se retire et les autres communes membres.

Les modalités d'adhésion à un autre office social commun sont convenues entre cet office, la commune qui veut adhérer et les autres communes membres.

Les délibérations des conseils communaux sont transmises au ministre de l'Intérieur qui arrête la nouvelle composition des offices concernés, applicable à partir du 1er janvier de l'année qui suit la publication de l'arrêté ministériel au Mémorial.

**Art. 3.** De l'accord des communes membres, la composition du conseil d'administration d'un office social ou le nombre de voix des différents membres du conseil d'administration peuvent être pondérés en fonction de l'importance démographique des communes concernées.

**Art. 4.** Le ou les délégués d'une commune dans un office commun sont nommés par le conseil communal concerné dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La nomination a lieu suite à un appel public aux candidatures lancé par le collège des bourgmestre et échevins au moins quinze jours avant la réunion du conseil communal lors de laquelle il sera procédé à la ou aux nominations.

**Art. 5.** Chaque délégué d'une commune dans un office commun peut être révoqué au cours de son mandat par le conseil communal qui l'a nommé.

Le même conseil communal pourvoira à son remplacement dans les trois mois qui suivent la révocation en procédant de la manière prévue à l'article 4.

**Art. 6.** Les membres du conseil d'administration d'un office social touchent un jeton de présence par réunion à laquelle ils participent. Le montant de ce jeton de présence est fixé par le conseil d'administration, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur et ne devra pas dépasser 65 euros.

Les présidents des offices sociaux touchent une indemnité mensuelle d'un montant maximal de 500 euros. Cette indemnité est fixée par le conseil d'administration, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.

**Art. 7.** Le montant par habitant de la dotation des communes au fonds de roulement de l'office social s'élève à cinq euros au moins.

A chaque nouveau calcul par le Service central de la statistique et des études économiques de la population de résidence la plus récente, le conseil d'administration de l'office procède à la refixation des quotes-parts communales au fonds de roulement. Les communes sont tenues de réajuster en conséquence leur contribution avant le 1er janvier de l'année civile qui suit la décision du conseil d'administration.

En cas de besoin dûment constaté, le conseil d'administration de l'office peut décider, par délibération spécialement motivée, une majoration du montant par habitant de la dotation des communes au fonds de roulement de l'office. Cette décision est soumise à l'accord des conseils communaux des communes concernées.

En cas de retrait d'une commune d'un office commun, l'office lui restitue l'intégralité de son fonds de roulement.

Le bilan à dresser à la fin de l'année par l'office identifiera à son passif la quote-part de chaque commune dans le fonds de roulement de l'office.

En cas de prestations supplémentaires par l'office à une ou plusieurs communes conformément à l'article 32 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, la dotation de la ou des communes concernée(s) au fonds de roulement de l'office sera augmentée en fonction des besoins résultant de ces prestations.

Art. 8. En application de ses missions légales, l'office est chargé des missions suivantes:

- expliquer au demandeur les droits auxquels il peut prétendre en vertu des lois et règlements en vigueur;
- indiquer au demandeur les formalités à accomplir en rapport avec sa situation sociale et au besoin l'assister dans ses démarches;
- s'assurer de l'affiliation du demandeur à la sécurité sociale et, le cas échéant, procéder à son affiliation;
- orienter le demandeur vers les services spécialisés les mieux adaptés à ses besoins;
- inciter le demandeur à toutes les mesures permettant d'améliorer sa situation individuelle;
- accompagner le demandeur de l'aide sociale jusqu'à la stabilisation de sa situation individuelle;
- établir au besoin un plan d'intervention adapté à la situation individuelle du bénéficiaire de l'aide et assister le bénéficiaire de l'aide dans la gestion de ses finances;
- évaluer ensemble avec le bénéficiaire de l'aide les objectifs atteints du plan d'intervention;
- contrôler et mettre à jour périodiquement les dossiers portant sur les aides, les prestations et les interventions;
- accepter dans la mesure du possible les tutelles prononcées par le juge des tutelles;
- assurer à titre d'avance ou de complément une aide financière ou matérielle, si les prestations fournies au titre de la législation luxembourgeoise ou étrangère ne couvrent pas en temps utile ou de manière suffisante les besoins constatés et retenus par l'enquête sociale et les données disponibles;
- réaliser des enquêtes sociales et établir les diagnostics sociaux y relatifs;
- veiller à la coordination et au bon déroulement des diverses interventions et démarches.

Art. 9. La demande pour une aide sociale est à adresser à l'office social du territoire de la commune où le demandeur a son domicile.

Elle peut être rédigée sur papier ou envoyée par voie électronique. Le demandeur peut se présenter à l'office social pour demander oralement les aides et prestations définies par la loi.

Si la demande est écrite, le demandeur reçoit un accusé de réception revêtu d'un numéro d'identification de la demande, des coordonnées de la personne de référence en charge du dossier et de l'information qu'il devra se présenter à l'office social pour le traitement de sa demande.

Le demandeur qui se présente à l'office social est pris en charge et orienté, suivant sa demande, vers l'administration ou le service compétent.

Exceptionnellement, pour des raisons tenant à la mobilité réduite ou à la situation personnelle particulière du demandeur, la demande peut être formulée par téléphone. Le membre du personnel de l'office social convoque le demandeur à l'office social ou se rend à son domicile pour assurer le traitement de sa demande.

**Art. 10.** L'office social ou l'organisme auquel la gestion du service est confiée conformément au 3e alinéa de l'article 19 de la loi du 18 décembre 2009 veille qu'avec l'aide du demandeur d'aide sociale un formulaire reprenant ses noms et prénoms, son matricule ou sa date de naissance, son adresse, son état civil et l'objet de sa demande soit rempli.

Le demandeur devra produire toutes les pièces nécessaires pour l'instruction de sa demande.

L'office social procède à toutes les recherches lui permettant d'avoir une vue aussi complète que possible de la situation du demandeur et des moyens à disposition pour apporter une réponse appropriée à la demande. A cet effet, des enquêtes sociales peuvent être effectuées et des documents supplémentaires peuvent être demandés. L'enquête sociale devra permettre d'évaluer la situation du demandeur et de proposer les mesures pouvant conduire à une amélioration.

L'enquête sociale, les renseignements fournis par le demandeur, ainsi que toutes les pièces justificatives sont conservés dans un dossier social individuel établi au nom du demandeur.

Si toutes les pièces nécessaires à l'instruction de la demande sont rassemblées, le formulaire est daté et signé par les deux parties. Le demandeur est informé sur les procédures et sur les droits auxquels il peut prétendre. A partir de l'inscription au registre des demandes, la demande est réputée valablement déposée et doit être soumise au conseil d'administration.

**Art. 11.** Toutes les demandes d'aide qui donnent lieu à l'établissement d'un formulaire prévu à l'article 10, sont inscrites par ordre chronologique dans un dossier central, appelé registre des demandes. Le registre et les informations recueillies sur le nombre de passages de clients seront rassemblés annuellement dans un rapport d'activités à transmettre au conseil d'administration de l'office social.

**Art. 12.** Le conseil d'administration est tenu de fournir une décision motivée au demandeur dans les 25 jours ouvrables qui suivent le dépôt de la demande.

Chaque décision du conseil d'administration est notifiée par lettre recommandée au demandeur ou par lettre lui remise en mains propres. Dans ce dernier cas, le demandeur signe un accusé de réception.

En cas d'urgence, le président du conseil d'administration de l'office social ou son délégué prennent sans délais les décisions qui s'imposent au vu de la situation du demandeur. Ultérieurement, une enquête sociale ou des pièces justificatives pourront être demandées.

**Art. 13.** Lors de chaque première demande d'aide, un dossier social individuel est ouvert. Ce dossier reprend les données personnelles du demandeur et, le cas échéant, des membres de son ménage.

**Art. 14.** En cas de déménagement du demandeur d'aide et sur sa demande ou à la demande du nouvel office social, une copie du dossier sera envoyée à l'office social du territoire de la commune où le demandeur a son nouveaudomicile.

Il appartient au nouvel office social de décider sur l'opportunité de poursuivre les mesures ou l'octroi des aides antérieurement accordées au client.

L'office social conserve le dossier social pendant une période de cinq années après l'octroi des dernières prestations d'aide sociale.

**Art. 15.** Le présent règlement grand-ducal entre en vigueur le 1er janvier 2011.

**Art. 16.** Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration et Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

*La Ministre de la Famille  
et de l'Intégration,  
Marie-Josée Jacobs*

Palais de Luxembourg, le 8 novembre 2010  
**Henri**

*Le Ministre de l'Intérieur  
et à la Grande Région,  
Jean-Marie Halsdorf*