

Regierungsratsbeschluss

vom 10. Juni 2014

Nr. 2014/1033

KR.Nr. A 015/2014 (DDI)

Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Verhinderung einer weiterführenden und kostentreibenden Professionalisierung der Sozialregionen (29.01.2014) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, § 6 Absatz 2 der Sozialverordnung so anzupassen, dass die Gemeinden bzw. die Sozialregionen für ein qualitativ nachhaltiges Personalmanagement abschliessend verantwortlich sind. Insbesondere soll auf kostentreibende Auflagen betreffend Ausbildungsstandard des eingesetzten Personals verzichtet werden.

Sofern der Regierungsrat Bestimmungen bezüglich Qualifikation des Personals erlassen will, soll die Berufserfahrung gleichwertig sein wie eine spezifische Ausbildung, entsprechend der bisherigen Übergangsregelung in § 99^{bis} der Sozialverordnung.

2. Begründung

1. Die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sollen auch bei Verbundaufgaben gelten: Die Aktivitäten des Staates sollen auf die Wirkung ausgerichtet sein. Für das Erreichen des Ziels ist die damit beauftragte Stelle verantwortlich. Es sollen nur dort, wo zwingend notwendig, Detailregelungen von einer übergeordneten Ebene erlassen werden.
2. Die bisherige Übergangsregelung in § 99^{bis} der Sozialverordnung hat sich bewährt. Es sind keine Nachteile entstanden, weil Angestellte mit Erfahrung, aber ohne Diplom, die anspruchsvollen Aufgaben in den Sozialregionen wahrgenommen haben.
3. Im Dezember 2013 haben die Sozialregionen im Kanton Solothurn vom Amt für soziale Sicherheit eine Beurteilung des Stellenplans 2014 erhalten. Darin wird den Sozialregionen und somit den Gemeinden angedroht, dass im Jahr 2015 eine massive Kürzung der Fallpauschalen für den administrativen Lastenausgleich verfügt werden muss, wenn die Anforderungen nach §§ 6 und 99^{bis} der Sozialverordnung nicht erfüllt werden. Diese Auflage führt einerseits zu einem erheblichen administrativen Aufwand für die Sozialregionen, andererseits bewirkt sie eine Steigerung der Lohnkosten in den Sozialregionen.
4. Zur Zeit arbeitet eine vom ASO eingesetzte Arbeitsgruppe mit Teilnehmern aus den Sozialregionen daran, die Bestimmungen und die Ausbildungskriterien neu festzulegen. Dabei müssten zwingend politische Vertreter und der VSEG beigezogen werden.
5. Die vom ASO angedrohten Sanktionen für den Stellenplan 2015, sowie die gemäss Sozialverordnung vorgesehene weitere unnötige sozialpädagogische Verfachlichung der Sozialdienststrukturen, hätten eine weitergehende Kostensteigerung bzw. Neubelastung für die Gemeinden kantonsweit von einigen Millionen Franken zur Folge.
6. Die letzten fünf bis sechs Jahre seit der Betriebsaufnahme der Sozialregionen haben gezeigt, dass die mit dem neuen Sozialgesetz bzw. der Sozialverordnung eingeführte Professionalisierung der Sozialdienststrukturen neben einem erheblichen Kostenanstieg nicht zwingend eine qualitative Verbesserung der Sozialdienstleistungen hervorgebracht hat. In der Praxis hat sich klar gezeigt, dass die heutigen Beratungsdienstleistungen des Sozialarbeiters vorwiegend oder zum grossen Teil im administrativen Bereich anzusiedeln sind. Und genau diese geforderten administrativen Fähigkeiten des Betreuungspersonals bilden nicht

zwingend die Kernkompetenzen eines dipl. Sozialpädagogen. Zur Bewältigung der herausfordernden Aufgaben im Sozialhilfereich brauchen die Sozialdienste primär gut ausgebildetes, motiviertes und der Organisation entsprechendes Fachpersonal (nicht zwingend Fachhochschulabschluss). Dieses Bedürfnis kann nicht mit einer statisch geregelten Ausbildungsanforderung erfüllt werden. Die Sozialdienste haben in ihren Gesamtstrukturen sicherzustellen, dass die notwendige Fachlichkeit für die Intake-Strukturen sowie für die Subsidiaritätsprüfungen (Fachkenntnisse im Sozialversicherungsgesetz) gewährleistet und erfolgreich umgesetzt werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Die Bildung von Sozialregionen, welche mit der neuen Sozialgesetzgebung per 1. Januar 2008 umgesetzt wurde, fusst auf dem Willen, die Sozialhilfe im Kanton Solothurn zu professionalisieren. In der Vernehmlassung zum Sozialgesetz stiess die Bildung der Sozialregionen auf breite Zustimmung und wurde insbesondere aus Qualitätsgründen für nötig erachtet.

Als Anreiz zur raschen Bildung von Sozialregionen wurde vorgesehen, dass die Verwaltungskosten, welche den Sozialregionen im Zusammenhang mit dem Erbringen der Sozialhilfe und den Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz entstehen, in einen Lastenausgleich unter den Einwohnergemeinden eingebracht werden können. Vorausgesetzt wurde aber, dass die Sozialregionen bestimmte Vorgaben beim Personal sowie bei der Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle erfüllen. Damit sollte letztlich auch der Professionalisierung Vorschub geleistet werden.

3.2 Rechtliche Grundlagen

§ 55 Absatz 5 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1, SG) bezeichnet den Kanton als Vollzugsstelle für den Lastenausgleich Sozialadministration. Absatz 4 gibt vor, dass die Verwaltungskosten dann in den Lastenausgleich eingegeben werden können, wenn die Sozialregion die gesetzlichen Vorgaben bzw. die vom Regierungsrat festgelegten quantitativen, qualitativen, personellen und wirtschaftlichen Anforderungen an die Leistungserbringung erfüllt und der Sozialdienst und die Sozialadministration mit mindestens 2.5 Vollzeitstellen geführt werden. Die Kriterien und das Verfahren werden in den §§ 38 und 39 der Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (BGS 831.2, SV) näher ausgeführt. Zusammengefasst gilt danach, dass eine Sozialregion nur dann vollumfänglich am administrativen Lastenausgleich partizipiert,

- wenn sie die minimale Stellenbesetzung nachweisen kann;
- das Verhältnis zwischen Fach- und Administrativpersonal eingehalten ist;
- und der Anteil Fachpersonal mit den erforderlichen Profilen besetzt wurde.

3.3 Stellenplan

Gemäss § 39 Abs. 4 SV genehmigt das Departement jeweils auf Beginn jedes Kalenderjahres, aber per Stichtag 31. Dezember des Vorjahres, die Stellenpläne der Sozialregionen. Die oben genannten drei Kriterien werden dabei durch das mit der Aufgabe betraute Amt für soziale Sicherheit (ASO) geprüft. In diesem Sinne ist ein genehmigter Stellenplan die Voraussetzung für eine volle Teilhabe am administrativen Lastenausgleich.

Das ASO informiert jeweils per Mitte Jahr die Sozialregionen über die Fallzahlen, welche als Grundlage für die Genehmigung des Stellenplans im Folgejahr dienen. Ebenso wird zwecks Budgetierung zu diesem Zeitpunkt bereits ausgewiesen, welche Mittel die Sozialregionen aus dem Lastenausgleich voraussichtlich erhalten werden bzw. welche Zahlungen sie im Folgejahr tätigen müssen. Die Trägerschaften der Sozialregionen haben dann dem ASO bis zum 30. September den Stellenplan einzureichen.

Den Sozialregionen werden die zu besetzenden Stellen auf der Basis der anerkannten Dossiers berechnet. Das ASO erhebt jährlich die relevanten Fallzahlen. Gemäss § 38 Abs. 2 SV gilt als anerkanntes Dossier:

- im Sozialhilferecht, jedes beim Kanton angemeldete Dossier, welches im jeweiligen Stichjahr mit Unterstützungsleistungen bebucht wurde. Die Dossierzahlen werden jeweils nach Abschluss des Gesamlastenausgleichs Sozialhilfekosten erhoben (in der Regel Mitte Juni).
- im Kindes- und Erwachsenenschutz, jede Beistandschaft und Vormundschaft, die für eine Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des Kantons Solothurn geführt wird, unabhängig davon, ob von einer Amts- oder Privatperson.

§ 39 Absatz 1 SV legt fest, dass für 100 anerkannte Dossiers pro Jahr 125 Stellenprozente beitragsberechtigt sind, wobei sich diese in 100 Prozent Fachmitarbeit und 25 Prozent Administrativarbeit aufteilen. § 6 SV bestimmt, wer als Fachmitarbeitende gilt. Dies sind Personen, die Klienten beraten oder betreuen bzw. das Controlling und die Finanzen führen. Dabei ist weiter verlangt, dass diese eine "anerkannte höhere Ausbildung" abgeschlossen haben oder berufs begleitend eine solche absolvieren. Gestützt auf § 99^{bis} SV wurden bis zum 31. Dezember 2013 Personen als Fachmitarbeitende anerkannt, wenn sie bei ihrer Einstellung während mindestens dreier Jahre in der Sozialhilfe oder im Kindes- und Erwachsenenschutz erwerbstätig waren.

Die Stellenpläne der Jahre 2009 bis 2013 konnten für alle 14 Sozialregionen genehmigt werden. Alle Sozialregionen erfüllten die Voraussetzungen, welche Gesetz und Verordnung aktuell vorsehen.

3.4 Erstellen des Lastenausgleichs

Der Lastenausgleich Sozialadministration wird, wie im Vorjahr für die Budgetierung kommuniziert, jeweils im Juni des Folgejahres vollzogen. Die Verwaltungskosten werden dabei gemäss § 38 Absatz 1 SV in pauschalisierter Form eingegeben. Sie berechnen sich auf der Basis von derzeit Fr. 1'500.00 pro anerkanntes Dossier.

Diese Pauschalabgeltung wird gekürzt oder gestrichen, wenn die bewilligten Stellen nicht besetzt sind bzw. die Fachmitarbeitenden die erforderliche Qualifikation nicht aufweisen (§ 38 Absatz 4 SV). Die jeweiligen Mängel würden bei der Stellenplangenehmigung aufgezeigt werden.

3.5 Personalstruktur der Sozialregionen und Leistungsqualität

Aktuell zeigt sich in den Sozialregionen eine stark heterogene Personalstruktur. Zwar wird in einer Mehrheit der Sozialregionen die Fallarbeit durch Mitarbeitende mit einer Ausbildung in sozialer Arbeit erbracht. Diese Sozialregionen erfüllen denn auch die Anforderungen an die Fachlichkeit gemäss § 6 SV. Einige Sozialregionen erbringen ihre Aufgaben aber heute noch mehrheitlich mit Mitarbeitenden, welche in der Regel eine kaufmännischen Berufsausbildung abgeschlossen haben und stützen sich dabei auf § 99^{bis} SV.

§ 99^{bis} stellt nur eine Übergangsbestimmung dar. Mit dieser sollte ursprünglich dem Umstand Rechnung getragen werden, dass bestehende Mitarbeitende ohne anerkannte höhere Ausbildung, die aber über qualifizierende Erfahrungen durch ihre Tätigkeit auf einem Sozialdienst verfügten, im Zuge der Regionalisierung nicht abgebaut werden mussten. Die Formulierung der Übergangsbestimmung lässt es zu, dass noch bis zum 31. Dezember 2013 Personen ohne entsprechende Ausbildung aber mit Praxiserfahrung eingestellt werden konnten. Diese Möglichkeit wurde von einem Teil der Sozialregionen rege genutzt.

Die Frage, welche Personalstruktur und welche Profile idealerweise auf einem regionalen Sozialdienst eingesetzt werden sollen, konnte in den vergangenen Jahren nicht eindeutig beantwortet werden. Einigkeit besteht lediglich darin, dass die genossenen Ausbildungen zwar wichtig sind, dem Faktor Erfahrung aber ein ebenso grosses Gewicht beigemessen werden muss. Darüber hinaus zeigte sich immer stärker, dass Stellen unbesetzt bleiben, weil der Stellenmarkt ausgetrocknet ist. Wenig förderlich erweist sich hier auch der Umstand, dass der Arbeitsdruck auf einem öffentlichen Sozialdienst relativ hoch ist und die Hilfesuchenden vermehrt in sehr komplexen Problemlagen leben. Entsprechend hoch ist die Personalfuktuation, was zu mehr Unruhe im Betrieb führt sowie die Effektivität und Kontinuität der Fallführung belastet.

Im Zuge der Stellenplanbewilligung für das Jahr 2014 wurde vonseiten ASO die Vermutung aufgestellt, dass mit den geltenden Bestimmungen den erwähnten Gegebenheiten nicht genügend Rechnung getragen wird. Eine konsequente Anwendung der Bestimmungen hätte nämlich erstmals verlangt, dass einzelnen Sozialregionen die Pauschalen in Anwendung von § 38 Absatz 4 SV hätten gekürzt werden müssen. Gleichzeitig konnte festgestellt werden, dass die drohenden Kürzungen nicht in jedem Falle mit einer schlechteren Leistungsqualität hätten begründet werden können. In der Analyse wurden zwei systembedingte Schwachpunkte eingegrenzt:

- Das Verhältnis zwischen Fachmitarbeit und Administrativarbeit von 100/25 entspricht nicht der üblichen Aufteilung der Arbeiten auf einem Sozialdienst, soweit überhaupt klar definiert werden kann, welche Arbeiten wo zugeordnet werden müssten.
- Die Vorgaben betreffend Fachlichkeit orientieren sich zu stark am Faktor Ausbildung und lassen gleichzeitig eine Konkretisierung vermissen, was unter einer höheren Ausbildung zu verstehen ist.

Mit Blick auf diese Ergebnisse entschied das ASO im Herbst 2013, die Notwendigkeit einer Verordnungsänderung zu prüfen und dazu in einem ersten Schritt den Kontakt mit den Sozialregionen zu suchen. Es sollte zuerst eine fachliche Meinung eingeholt sowie ein Vergleich zwischen Theorie und Praxis durchgeführt werden.

3.6 Fachgruppe

Am 29. November 2013 legte das ASO im Rahmen der Konferenz der Leiter und Leiterinnen der regionalen Sozialdienste die Problematik dar und zeigte die finanziellen Folgen einer konsequenten Umsetzung der aktuellen Bestimmungen auf. Gleichzeitig eröffnete es den Sozialregionen bis auf weiteres auf einen Vollzug verzichten zu wollen und die Genehmigungen noch

einmal auszusprechen. Es bat jedoch um Mithilfe bei der Erarbeitung der fachlichen Grundlagen für eine allfällige Änderung der Sozialverordnung. Die Konferenz setzte daraufhin eine informelle Fachgruppe ein, welche sich mit dieser Aufgabe befassen und unter Beizug des ASO zuerst eine Auslegeordnung und hernach Lösungsansätze erstellen sollte.

Gleichzeitig wurde das ASO aufgefordert, die erkannte Problematik und die möglichen Kürzungen trotz Verzicht auf einen effektiven Vollzug jeder Sozialregion noch schriftlich anzuzeigen. Diesem Wunsch wurde entsprochen. Das daraufhin versandte Schreiben hat bei einzelnen politischen Vertretern zum Missverständnis bzw. der Ansicht geführt, der Kanton wolle die Anforderungen an das Personal auf den Sozialregionen anheben.

Am 28. März 2014 wurde die Konferenz mit einem Expertenbericht sowie den daraus abgeleiteten Lösungsvorschlägen vonseiten der Fachgruppe in Kenntnis gesetzt. Diese Papiere wurden hernach einstimmig von der Konferenz als fachliche Stellungnahme und Vorschlag für einen gangbaren Weg bewertet. Im Sinne eines vorgelagerten „technischen Beitrages“ zur Bewältigung der politischen Fragestellungen wurden die Papiere am 3. April 2014 dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) zur umfassenden Beurteilung übergeben. Es war nie die Absicht, ohne dessen Einbindung eine Verordnungsänderung vorzunehmen.

3.7 Ergebnisse der Fachgruppe

3.7.1 Verhältnis zwischen Fachmitarbeit und Administrativarbeit

Bezüglich des Verhältnisses zwischen Fachmitarbeit und Administration ist dem Bericht der Fachgruppe zu entnehmen, dass unter Facharbeit im Wesentlichen nur noch Arbeit fallen soll, welche methodische Fallführung mit Klientenberatung bzw. -betreuung umfasst. Die Buchführung und das Controlling sowie die Führung administrativer Fälle (z.B. Bevorschussung von Sozialhilfe im Hinblick auf die Auszahlung von Sozialversicherungsleistungen) soll als Administrativarbeit gelten. Diese Herangehensweise würde ein Verhältnis von 75 Prozent Fachmitarbeit zu 50 Prozent Administrationsarbeit ermöglichen, was auch der Realität besser zu entsprechen scheint. Das Volumen von 125 Stellenprozenten auf 100 anrechenbaren Dossiers bliebe dabei aber erhalten.

3.7.2 Qualifikation der Fachmitarbeitenden

Die Fachgruppe vertritt die Meinung, dass die Beratung und Betreuung von Klienten im Grundsatz durch Personen mit einem Bachelor- oder Masterabschluss (tertiäre Ausbildung) in sozialer Arbeit ausgeführt werden soll. Dabei dürfen aber Personen, die soziale Arbeit berufsbegleitend studieren, gegenüber Personen mit einem Abschluss nicht schlechter gestellt werden.

Die Fachgruppe vertritt zudem die Ansicht, dass auch Mitarbeitende mit anderen Berufs- oder Studienrichtungen als Fachmitarbeitende anerkannt werden können, wenn diese insgesamt einen Mehrwert für die Aufgaben der Sozialregion im Bereich der Sozialhilfe oder des Kindes- und Erwachsenenschutzes bieten. Allerdings dürfte eine solche Flexibilisierung nicht dazu führen, dass der oben erwähnte Grundsatz in Frage gestellt würde.

Konkretisiert sollen gemäss der Empfehlung der Fachgruppe künftig als Fachmitarbeitende nach § 6 SV gelten:

- Personen, die in ihrem Tätigkeitsbereich über einen Abschluss in sozialer Arbeit (FH oder HF) verfügen oder eine Ausbildung in sozialer Arbeit berufsbegleitend absolvieren;
- Personen, die einen tertiären Abschluss (mindestens Bachelor) haben und eine Weiterbildung (mit Bezug zur Arbeit im Kindes- und Erwachsenenschutz und / oder der Sozialhilfe; minimal in der Grössenordnung eines CAS) besuchen oder abgeschlossen haben;

- Personen ohne entsprechende Ausbildung, nach einer Karenzfrist von drei Jahren Tätigkeit ab Anstellung bei einer Sozialregion bzw. Beginn einer Weiterbildung.

3.8 Fazit

Die bereits in Abklärung befindliche Verordnungsänderung deckt die Forderungen gemäss dem vorliegenden Auftrag weitgehend ab; geht in einigen Belangen sogar noch darüber hinaus.

Bei einer Umsetzung des Vorschlages der Fachgruppe würden die Sozialregionen weniger einschränkende und präzisere Vorgaben für die Einstellung neuer Mitarbeitenden erhalten. Zudem würde der ursprüngliche Wille des Gesetzgebers, dass die Arbeit in der Sozialhilfe sowie im Kindes- und Erwachsenenschutz in qualifizierter Form erbracht werden soll, nicht in Frage gestellt. Vielmehr würde dieser Wille mit der vorgeschlagenen Regelung praxisnahe und effizient umgesetzt. Gleichzeitig bestünde zukünftig eine sichere Plangrundlage bei der Rekrutierung von neuem Personal.

Der Umsetzungsvorschlag dürfte sich im Weiteren positiv auf die Strukturkosten auswirken. Der Stellenschlüssel könnte künftig leichter erfüllt werden, da der Anteil für die Fachmitarbeit an den bewilligten Stellen von bisher 100 auf 75 Stellenprozent bei 100 anrechenbaren Dossiers gesenkt würde.

Weiter sind auch wir der Ansicht, dass die spezifische Berufserfahrung des eingesetzten Personals berücksichtigt werden muss. Es würde jedoch zu einer Aushöhlung des gesetzlich verankerten Professionalisierungsgedankens führen, ein Ausbildungsabschluss in sozialer Arbeit blosser Berufserfahrung ohne spezifischem Bildungshintergrund gleichzusetzen. Dies würde in anderen Berufsbranchen nicht akzeptiert. Vielmehr muss es auch im künftigen System das Ziel sein, die methodische Fallführung mit Klientenberatung im Regelfalle durch qualifiziertes Personal erbringen zu lassen. Ausnahmen von diesem Grundsatz sollen aber künftig vermehrt möglich sein, was der Vorschlag der Fachgruppe ebenfalls berücksichtigt.

Zum Schluss gilt es zu bemerken, dass die Kostensteigerung in der Sozialhilfe nicht durch einen Professionalisierungsabbau bekämpft werden kann. Wie bereits mehrfach in anderen Vorstössen erwähnt, müssen in den kommenden Monaten vor allem die organisatorischen und strukturellen Mängel in einigen Sozialregionen behoben werden, wobei den Einwohnergemeinden eine wichtige Verantwortung sowie Führungsaufgabe zukommt. In diesem Prozess ist Fachlichkeit des Personals unverzichtbar. Wir haben zudem aufgezeigt, wie diese Entwicklung vonseiten Kanton aktiv unterstützt wird (RRB Nr. 2014/233 vom 4. Februar 2014 sowie Nr. 2014/837 vom 5. Mai 2014).

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Sozialverordnung so anzupassen, dass den Sozialregionen bei der Personalbewirtschaftung vermehrt Handlungsspielraum offensteht. Dabei sind folgende Leitlinien zu verankern:

1. Die Fachmitarbeit gemäss § 6 Absatz 1 SV hat sich auf die methodische Fall- und Mandatsführung mit direkter Klientenberatung bzw. -betreuung zu beschränken.
2. Das Verhältnis von Fachmitarbeit und Administrativarbeit gemäss § 39 Absatz 1 SV ist zu Gunsten eines höheren Administrativanteils und gemessen an den realen Verhältnissen anzupassen.

3. In § 6 Absatz 2 SV ist genauer zu präzisieren, welche Personen als Fachmitarbeitende anerkannt werden können. Dabei ist auch zu regeln, unter welchen Bedingungen Personen mit spezifischer Berufserfahrung ohne entsprechende Aus- oder Weiterbildung als Fachmitarbeitende anerkannt werden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO)

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); HAN, STE, KUM, BOR (2014/020)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat